

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**Экономика переходного
периода**

**Очерки экономической политики посткоммунистической России
1998–2002**

**Москва
2003**

УДК 338(470)

ББК 65.9(2Рос)

Э40

**Институт экономики переходного периода
основан в 1992 г. Директор: Е.Т. Гайдар**

Э40 **Экономика переходного периода**

Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002.
М., 2003. – с. 832.

ISBN 5-93255-112-7

Корректор:

Компьютерная подготовка оригинал-макета:

Подписано в печать 15.09.2003. Тираж 5000 экз.

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.

125993, Москва, Газетный пер., 5

тел.(095) 229-6736, FAX (095) 203-8816,

E-MAIL – root@iet.ru, **WEB-Site** – <http://www.iet.ru>

Институт экономики переходного периода

ISBN 5-93255-112-7

© **Институт экономики переходного периода, 2003.**

Редакционная коллегия: Е. Гайдар (главный редактор), Н. Главацкая, Л. Лопатников, В. Мау, С. Синельников-Мурылев, А. Улюкаев

Руководитель авторского коллектива – Е. Гайдар

Авторский коллектив: введение – В. Мау; глава 1– С. Баткибеков, С. Дробышевский, В. Мау, С. Синельников-Мурылев, А. Улюкаев; глава 2 – С. Дробышевский, В. Мау, С. Синельников-Мурылев; глава 3 – С. Баткибеков, О. Изряднова, П. Кадочников, В. Мау, С. Синельников-Мурылев; глава 4 – В. Мау, А. Улюкаев; глава 5 – С. Баткибеков, С. Синельников-Мурылев; глава 6 – С. Баткибеков, С. Синельников-Мурылев; глава 7 – И. Трунин; глава 8 – С. Дробышевский, О. Луговой, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин; глава 9 – М. Домбровский; глава 10: 10.1 – Г. Мальгинов, А. Радыгин, 10.2 – А. Радыгин, 10.3 – А. Гонтмахер, А. Радыгин, Р. Энтов; глава 11 – А. Радыгин, Н. Шмелева; глава 12: 12.1, 12.2, 12.3, 12.4 – А. Радыгин, 12.5 – А. Радыгин, Р. Энтов; глава 13: 13.1 – А. Радыгин, 13.2 – А. Радыгин, Ю. Симачев, 13.3 – А. Радыгин, Р. Энтов; глава 14 – Г. Мальгинов, А. Радыгин, Ю. Симачев; глава 15 – О. Изряднова; глава 16 – Ю. Бобылев, О. Изряднова; глава 17 – С. Цухло; глава 18 – Е. Серова; глава 19 – И. Дежина; глава 20 – Н. Воловик, Н. Леонова, С. Приходько; глава 21 – И. Колосницын, А. Суринов; глава 22 – И. Рождественская, С. Шишкин; глава 23 – И. Стародубовская; заключение – Е. Гайдар.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ

Часть I

Политико-экономические причины и последствия августовского кризиса 1998 г.

Предварительные замечания

Глава 1. Политическая природа и экономические источники финансового кризиса

- 1.1. Бюджетный дефицит как проблема политическая и конституционная
- 1.2. Политическая слабость исполнительной власти и кризис государственного долга
- 1.3. Экономические предпосылки кризиса
- 1.4. Предкризисные явления в финансовой системе России (1997–1998 гг.)

Глава 2. Правительство С. Кириенко и судьба программы выхода из кризиса

- 2.1. Мотивы и первые последствия смены кабинета министров
- 2.2. Кульминация кризиса и программа антикризисных мер
- 2.3. Судьба программы выхода из кризиса
- 2.4. Политические проблемы девальвации

Глава 3. Кризис и экономико-политические альтернативы. Коммунистическое правительство в капиталистической экономике

- 3.1. Неизбежность выбора между инфляционистской и антиинфляционистской политикой
- 3.2. Разработка экономической программы правительства Е. Примакова
- 3.3. Постепенное преодоление кризиса
- 3.4. Послекризисное оживление производства: экспортоориентированные отрасли и импортозамещение
- 3.5. Социальные последствия стабилизационной политики

Часть II

Экономическая политика России в начале новой фазы постсоциалистических реформ

Глава 4. Послекризисная политическая и экономическая стабилизация

- 4.1. Новая расстановка политических сил
- 4.2. Стратегическая программа социально-экономического развития России
- 4.3. Экономическая программа и экономическая политика

Глава 5. Государственные финансы и бюджетная политика в условиях послекризисного экономического роста

- 5.1. Бюджетная политика на фоне благоприятных экономических условий 1999–2002 гг.
 - 5.2. Динамика государственного долга в послекризисные годы
 - 5.3. Бюджет расширенного правительства в 1998–2002 гг.
- Приложение. Расходы федерального и территориальных бюджетов в 1998–2002 гг. (в %ВВП)

Глава 6. Основные положения и перспективы налоговой реформы

- 6.1. Первые попытки масштабной налоговой реформы
 - 6.2. Основные изменения в налоговой системе России в 2000–2003 гг.
 - 6.3. Основные результаты реформы
 - 6.4. Общие тенденции совершенствования налоговых систем в мире
 - 6.5. Перспективы дальнейшего совершенствования налогового законодательства
- Приложение. Налоговые системы Франции и Италии

Глава 7. Финансовый федерализм

- 7.1. Экономические реформы начала 1990-х годов и переход на новые принципы федеративных отношений
- 7.2. Реформа бюджетного федерализма: 1998–2002 годы
- 7.3. Дальнейшие перспективы реформы: совершенствование системы разграничения полномочий между властями различного уровня

Глава 8. Денежно-кредитная политика государства и ситуация с платежным балансом РФ

- 8.1. Инфляция и денежное предложение
- 8.2. Денежное предложение и спрос на деньги
- 8.3. Валютное регулирование и валютный контроль
- 8.4. Состояние платежного баланса
- 8.5. Денежно-кредитное регулирование
- 8.6. Расчеты между предприятиями

Глава 9. Уроки российского кризиса в международном контексте: пять лет спустя

- Предварительные замечания
- 9.1. Непосредственные последствия кризиса: глубокий шок и быстрое оздоровление
 - 9.2. Источники и перспективы экономического роста и фискальной сбалансированности
 - 9.3. Предпринимательский и инвестиционный климат
 - 9.4. Борьба с инфляцией: незавершенная задача
 - 9.5. Как избежать валютного кризиса в будущем?
 - 9.6. Изменения в международной среде
 - 9.7. Выводы

Часть III

Трансформация отношений собственности и институциональные проблемы развития корпоративного и государственного секторов экономики

Глава 10. Трансформация отношений собственности: 1998–2003 гг.

- 10.1. Приватизационный процесс 1998–2003 гг.: динамика и прикладные проблемы
- 10.2. Перераспределение прав собственности во второй половине 1990-х – начала 2000-х гг.: доминирующие собственники, концентрация, эффективность предприятий
- 10.3. Сдвиги в структуре акционерного капитала и тенденции корпоративного управления в странах с переходной экономикой

Глава 11. Современные тенденции консолидации, интеграции и реорганизации крупных корпораций (групп)

- 11.1. Первые шаги в общей логике консолидации
- 11.2. Новые тенденции 1999–2001 гг.: интеграция, переход к полному контролю и «юридическое оформление» групп
- 11.3. Дифференциация стратегических мотивов в зависимости от стадии «зрелости» группы (опыт 2002 г.)

Глава 12. Корпоративное управление: экономические ограничения, факторы и механизмы

- 12.1. Значимость проблемы
- 12.2. Разделение собственности и управления, или агентская проблема
- 12.3. Разделение управления и финансов, или проблема источников финансирования
- 12.4. Противоречия и особенности правового регулирования
- 12.5. Корпоративное управление, обязательства, внушающие доверие, и «институциональное окружение»

Глава 13. Внешние механизмы корпоративного управления

- 13.1. Рынок корпоративных ценных бумаг
- 13.2. Банкротства
- 13.3. Рынок корпоративного контроля

Глава 14. Проблемы управления государственными унитарными предприятиями

- 14.1. Общая характеристика сектора
- 14.2. Некоторые направления реформирования системы ГУП

Часть IV

Послекризисное развитие реального сектора экономики

Глава 15. Общие тенденции развития реального сектора после кризиса 1998 года

- 15.1. Динамика основных макроэкономических показателей
- 15.2. Динамика и структура конечного спроса
- 15.3. Состояние основных фондов отраслей экономики и промышленности
- 15.4. Изменение отраслевой структуры инвестиций в основной капитал
- 15.5. Проблемы финансирования инвестиционных расходов

Глава 16. Отрасли экономики в новых условиях

- 16.1. Общие изменения структуры производства в реальном секторе экономики
- 16.2. Нефтегазовый комплекс в послекризисный период
- 16.3. Развитие металлургического комплекса
- 16.4. Машиностроительный комплекс

Глава 17. Российские промышленные предприятия после дефолта 1998 года (по материалам конъюнктурных опросов)

- 17.1. Динамика платежеспособного спроса
- 17.2. Динамика неденежных видов спроса
- 17.3. Эволюция использования запасов готовой продукции
- 17.4. Развитие конкурентных отношений

Глава 18. Развитие агропродовольственного сектора

- 18.1. Общая характеристика агропродовольственного комплекса после 1998 г.
- 18.2. Тренды развития российского агропродовольственного сектора на фоне тенденций в других постсоциалистических странах
- 18.3. Финансовое положение сельского хозяйства
- 18.4. Изменения в аграрной политике
- 18.5. Вступление в ВТО и возможные последствия для российского агропродовольственного сектора
- 18.6. Развитие земельных отношений в сельском хозяйстве
- 18.7. Рост эффективности использования факторов производства в сельском хозяйстве
- 18.8. Социальные проблемы села в связи с новым этапом развития аграрного сектора
- 18.9. Перспективы развития агропродовольственного сектора

Глава 19. Государственная политика в сфере развития инновационной деятельности

- 19.1. Масштабы, источники и направления инновационной деятельности в современной России
- 19.2. Развитие организационной и финансовой инфраструктуры инновационной деятельности
- 19.3. Институциональные условия развития инновационной деятельности: изменения в законодательстве

Глава 20. Внешнеэкономическая деятельность

- 20.1. Конъюнктура мирового рынка
- 20.3. Регулирование внешней торговли
- 20.4. Регулирование ВЭД в сфере экономических связей со странами СНГ
- 20.5. Рыночный статус российской экономики и внешняя торговля
- 20.6. Предстоящее вступление в ВТО
- 20.7. Перспективы экономических взаимоотношений России с ЕЭС

Часть V

Социальная сфера

Глава 21. Доходы и расходы населения

- 21.1. Динамика реальных доходов и заработной платы
- 21.2. Проблемы бедности
- 21.3. Дифференциация и концентрация доходов

Глава 22. Некоторые аспекты реализации рыночных реформ в отраслях социально-культурной сферы (1998–2002 гг.)

- 22.1. Предварительные замечания
- 22.2. Реформирование системы народного образования
- 22.3. Здравоохранение: причины торможения реформ

Глава 23. Реформа ЖКХ: в поисках новых подходов

- 23.1. Пятилетие 1998-2003 – основные итоги
- 23.2. Кризис концепции реформы ЖКХ
- 23.3. Поиски выхода из тупика
- 23.4. Опыт реализации реформы и границы возможных преобразований
- 23.5. Выводы и перспективы

Заключение

Россия на пороге нового этапа посткоммунистического развития

- 1. Некоторые особенности восстановительного экономического роста
- 2. Нужен ли и возможен ли новый экономический «прорыв»?
- 3. Россия и другие страны на фоне длительной исторической перспективы
- 4. Страны-лидеры и страны догоняющего развития
- 5. Демографическая динамика России: специфическое наследие социализма
- 6. Проблемы иммиграции
- 7. Долгосрочная валютная и курсовая политика

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемая вниманию читателей книга является продолжением опубликованной в 1998 году работы «Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991–1997 гг.», которая вышла из печати в августе–сентябре 1998 года. Ее публикация совпала с пиком финансового кризиса, во многом определившего пути дальнейшего развития России. Как стало понятно позднее, именно 1998 год подвел черту под первым этапом посткоммунистической трансформации – этапом создания макроэкономических и институциональных предпосылок для возобновления экономического роста. Отсюда следуют задачи и предмет исследования данной книги. Первая книга была посвящена анализу теоретических и практических проблем макроэкономического кризиса, преодоление которого рассматривалось как фундаментальная предпосылка восстановления экономического роста. Теперь речь пойдет собственно о начавшемся этапе экономического роста в России начала XXI века.

Суть первого этапа состояла в создании социально-экономических основ режима рыночной демократии. Именно этот мандат получили политики, пришедшие к управлению страной после поражения консервативного путча в августе 1991 года, и именно эта задача являлась центральной при проведении политических и экономических преобразований. В области экономической создание основ рыночной демократии означало, прежде всего, обеспечение макроэкономической стабилизации и создание базовых институтов, обеспечивающих функционирование данной системы.

Решение этих задач в России 1990-х годов было беспрецедентно сложным даже в сравнении с другими странами, освобождавшимися от пут коммунистической эпохи. И сложность эта была связана отнюдь не с национально-культурной или исторической уникальностью страны – в конце концов, все страны по-своему уникальны. Главная проблема состояла в том, что Россия в конце XX века столкнулась не с одним, а с четырьмя разными, хотя и взаимосвязанными, кризисами, и задачи выхода из них стране приходилось решать одновременно.

Во-первых, страна столкнулась с вызовами постиндустриальной эпохи. Выход за рамки индустриального общества сопровождается тяжелым структурным и макроэкономическим кризисами, через которые прошли страны Запада в 70-е годы. СССР, благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, смог отсрочить начало структурной адаптации, но тем болезненнее она оказалась тогда, когда стала неизбежной. Структурный кризис советской хозяйственной системы, который в полной мере выразился в масштабном спаде уже российской экономики, стал проявлением тех же процессов, которые применительно к западным странам 70-х годов описывались термином «стагфляция»¹.

На протяжении 90-х годов проходили острые дискуссии относительно характера структурной трансформации российской экономики. Падение ряда традиционных секторов индустриальной экономики характеризовалось некоторыми авторами как деиндустриализация, хотя более глубокий анализ протекающих процессов позволяет увидеть в происходящих структурных сдвигах и ростки новой, постиндустриальной структуры. Несмотря на глубокий спад производства, в 1990-е годы бурно росли отрасли телекоммуникаций и связи, электронная промышленность, прогрессивные сдвиги происходили и происходят в структуре выпускаемой продукции химической промышленности и металлургии, заметно увеличивается количество организаций образования, число вовлеченных в вузовское и послевузовское образование.

¹ Характеристика российского кризиса как кризиса индустриального общества содержится в работах некоторых исследователей (см.: *Bauman Z. A Post-Modern Revolution? // From a One-Prty State to Democracy. Amsterdam : Rodopi, 1993; Rosser J.B., Rosser M.V. Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collaps of Soviet-Block Socialism // Review of Political Economy. 1997. Vol. 9. № 2).*

Во-вторых, в российском обществе протекали процессы собственно посткоммунистической трансформации. Это был поистине уникальный эксперимент. Никогда в мировой истории (в том числе в экономической истории) не осуществлялся переход от тотально огосударственной экономики к рыночной. Естественно, наиболее сложным процессом здесь являлась трансформация собственности – приватизация в национальных масштабах. Однако этот переход не был чем-то специфическим для России. Одновременно с ней посткоммунистические преобразования осуществляли еще порядка 25 государств, причем Россия не была первопроходцем: ряд стран начали этот переход на два-три года раньше, что давало постсоветским республикам возможность опираться на определенный, хотя и не очень богатый опыт.

В-третьих, Россия столкнулась с масштабным макроэкономическим кризисом, ставшим результатом популистской экономической политики (начиная со второй половины 80-х годов), что привело к развалу бюджетной и денежной системы, к исключительно высоким темпам инфляции, к падению производства. Впрочем, макроэкономический кризис и пути борьбы с ним были уже хорошо изучены к концу XX столетия. В послевоенный период схожие проблемы приходилось решать многим странам Европы, Азии и Латинской Америки, да и сама Россия имела определенный позитивный опыт преодоления макроэкономического кризиса (в 1922–1923 годах).

Наконец, *в-четвертых*, экономико-политические, макроэкономические и структурные преобразования, с которыми столкнулась Россия на рубеже 80–90-х годов, осуществлялись в условиях полномасштабной социальной революции. Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и представляет собой сущностную характеристику революции. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей первого посткоммунистического десятилетия. Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к гораздо более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран. Революционный тип преобразований был уникален среди стран, осуществлявших посткоммунистический переход, однако он также не был абсолютно нов в европейской истории².

Таким образом, развитие России последнего десятилетия было, действительно, весьма специфично. Однако специфика эта предопределялась не столько факторами культурно-исторического характера, сколько самим фактом одновременного протекания четырех обозначенных выше процессов. Каждый из этих процессов не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из исторического опыта самой России. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно их переплетение создавало те своеобразные процессы, которые обуславливали специфику российской трансформации и ставили в тупик многих исследователей посткоммунизма.

Переплетение названных кризисов определяло не только уникальность, но и особую сложность реформ. Если во всех известных случаях политика финансовой стабилизации могла опираться на существующие институты рыночной экономики (пусть не всегда эффективные, но *существующие*), то в России стабилизация и формирование рыночных институтов шли практически параллельно. Естественно, это значительно усложняло реформы, затягивало их во времени. А характерное для революционной эпохи отсутствие собственно *государства* (политических институтов, включая систему правопорядка,

² Вопрос о революционном характере посткоммунистической трансформации в России рассмотрен нами во Введении к «Экономике переходного периода...» (с. 9–36). Более подробный анализ этой проблемы см. в: *Стародубровская И., Мау В.* Великие революции от Кромвеля до Путина. М., 2001.

обеспечение выполнения законов и т.п.) не позволяло «подождать» с осуществлением либерализационных мероприятий.

Российских реформаторов нередко упрекали в увлечении финансовой (или стабилизационной) политикой в ущерб институциональным реформам³. Это несправедливо, поскольку как раз институциональным реформам уделялось повышенное внимание с самого начала посткоммунистических преобразований. Просто институты, которые необходимо было создать в России, воспринимались западными аналитиками как нечто данное, вечно существующее. Между тем, за 1990-е годы в России были созданы фундаментальные институты, без которых не может существовать рыночная экономика: демократическая конституционная система, институт частной собственности, свободное ценообразование, конкурентная среда, финансовые рынки, банковский сектор, рынок труда и многое другое. Разумеется, функционирование этих институтов, их эффективность и надежность могут вызывать и вызывают острую критику, особенно сторонних наблюдателей. Однако проблема состоит в том, что всех этих институтов ранее не было – причем их не было не только на практике, но и в исторической памяти народа (в отличие, скажем, от ситуации в странах Центральной и Восточной Европы).

По мере формирования новых институтов удавалось шаг за шагом решать и другие экономические задачи, прежде всего стабилизационные. С этих позиций можно увидеть внутреннюю логику макроэкономической стабилизации. Как известно, в России решение этой задачи заняло примерно девятилетний период (1991–1999) и прошло несколько этапов. В 1992 году была осуществлена либерализация цен, которая позволила перевести инфляцию из скрытой формы (тотальный товарный дефицит) в открытую и создать тем самым исходную предпосылку для стабилизации. Этот акт не требовал иных институтов, кроме реформаторского настроения правительства и готовности общества платить высокую цену за преодоление «товарного голода». Однако последовавшая за этим попытка макроэкономической стабилизации провалилась – в стране для этого не существовало еще ни социальных, ни политических предпосылок. Далее последовала денежная стабилизация (1995 год), для которой потребовалось принятие новой Конституции, разорвавшей связь Центрального банка с популистским депутатским корпусом. Независимость денежных властей в совокупности со стабилизационным курсом Правительства позволили стабилизировать рубль. Однако и это еще не была стабилизация. Постоянный конфликт исполнительной и законодательной власти не позволял сбалансировать бюджет. В то же время возникновение института внутреннего государственного долга (прежде всего, ГКО) позволило в течение некоторого времени обеспечивать стабильность рубля при слабости бюджета. Только постепенное преодоление революционного политического кризиса и формирование правительственного большинства в Думе позволили решить задачи макроэкономической стабилизации.

Острой критике подвергалась проведенная в России в первой половине 1990-х годов приватизация. Однако трудно оспаривать исключительно важную роль, которую сыграло упрочение института частной собственности для решения задач финансовой и политической стабилизации.

Результатом реформаторских усилий 1990-х годов стало то, что удалось в общих чертах преодолеть три из четырех перечисленных выше кризисов.

Прежде всего, *была проведена макроэкономическая стабилизация*. Кризис оказался длительным по продолжительности (около десяти лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), и ее успешное завершение сформировало основу для восстановления экономического роста. Разумеется, решение задач стабилизации не является раз и навсегда данным.

³ Наиболее именитым критиком является Дж. Стиглиц. См.: *Stiglitz J.E. Globalization and Its Discontents*. New York and London: W.W.Norton&Company, 2002. Chapter 5.

Экономическая система не застрахована от ошибок власти, от ее неадекватных и популистских решений.

Практически *исчерпаны процессы революционной трансформации*. Налицо восстановление государственной власти, макроэкономическая стабилизация синхронизирована со стабилизацией политической. Еще анализ предвыборных программ политических партий конца 1999 года показывал, что базовые ориентиры основных политических сил при всем различии между ними сближаются⁴. Возникает общая система базовых ценностей, которые уже не являются предметом политической борьбы. В частности, никто не ставит под сомнение частную собственность в качестве основы экономической и политической жизни (хотя оценки итогов приватизации остаются противоречивыми); никто не выступает с требованиями отказа от жесткой денежной и бюджетной политики (еще недавно многие считали вполне допустимым инфляционное финансирование бюджетного дефицита); все (даже левые) поддерживают политику снижения налогового бремени; все согласны с необходимостью перенесения центра тяжести на проведение глубоких институциональных реформ. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различны, но различия эти уже не настолько глубоки, чтобы вести к разрушению политической стабильности. Способность власти обеспечить базовую макроэкономическую стабильность является важнейшей экономико-политической характеристикой преодоления революционного кризиса⁵.

Можно говорить и об *исчерпании задач посткоммунистической трансформации*. Этот вывод нередко вызывает особенно острые возражения и поэтому требует пояснений. Три основные характеристики отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике, а также товарный дефицит в качестве сущностной черты экономической и политической жизни⁶. К концу 90-х годов в России были преодолены все три черты коммунизма: товарный дефицит был преодолен еще в 1992–1993 годах, а доля государственной собственности уже не превышает 25% от общего числа предприятий. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 90-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые продолжают стоять перед Россией и которые делают ее уязвимой перед угрозой внешних шоков, не являются, строго говоря, наследием коммунистической системы. Все это – результаты развития и кризиса индустриальной системы, и недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи выхода из индустриального общества, сталкивались со схожими вызовами.

Словом, за 1990-е годы была практически полностью реализована первоначальная программа экономических реформ, сформулированная правительством Е. Гайдара в 1992 году. Разные премьеры, далеко не всегда являясь политическими сторонниками первого посткоммунистического правительства России, так или иначе должны были следовать

⁴ Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319; *Дмитриев М.* Эволюция экономических программ ведущих политических партий и блоков // Вопросы экономики. 2000. № 1.

⁵ Высокая инфляция является не только экономическим, но и политическим индикатором. Действительно, неспособность государственной власти обеспечить набор мер макроэкономической стабилизации является результатом ее слабости, зависимости от баланса различных групп интересов, заинтересованных в слабой денежной и бюджетной политике. Именно поэтому макроэкономическая стабилизация возможна лишь при укреплении политических институтов, т.е. является одним из важнейших критериев политической стабилизации.

⁶ Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента (см.: *Бруцкус Б.Д.* Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. № 1–3; *Новожилов В.В.* Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. № 2). Любопытно, что это было фактически признано И. Сталиным. В «Экономических основах социализма в СССР» в качестве одного из фундаментальных законов построенного под его руководством общества называется «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (Сталин И. Сочинения. Т. 16. М., 1997).

заложенному тогда экономическому курсу. Курсу, который отвечал на стратегические вызовы, стоявшие перед страной.

А доминирующей социально-экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ постиндустриального общества. Этот процесс предопределяет существо происходящей ныне трансформации и основные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия.

* * *

С позиций практической политики проблема постиндустриальной трансформации России выглядит прежде всего как проблема *консолидации экономического роста*. Возобновление роста стало результатом взаимодействия совокупности факторов. Для его объяснения недостаточно указывать лишь на масштабную девальвацию (стимулировавшую импортозамещение) и рост цен на основные продукты российского экспорта. При всей их важности не следует забывать, что в первой половине 1990-х годов страна уже проходила через период низкого реального курса рубля (в 1992–1994 годах) и высоких цен на нефть. Тем не менее, в тот период реформы сопровождались значительным экономическим спадом, а рост 1997 года был невысоким и неустойчивым.

Помимо девальвации и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, следует отметить ряд фундаментальных факторов, обусловивших экономический рост.

Во-первых, осуществление и завершение программы первого этапа экономических реформ (программы 1992 года). Более того, сам факт, что в реализации программы либеральных реформ на заключительном этапе приняло участие левое правительство (Е. Примаков, 1998-1999 гг.), свидетельствовал о практической безальтернативности избранного экономико-политического курса и способствовал политической стабилизации.

Во-вторых, за семь лет посткоммунистических реформ сформировались институциональные предпосылки для восстановления роста. Благодаря проведенной приватизации и накопленному опыту функционирования институтов рыночной экономики в стране появились самостоятельные производители, которые были готовы воспользоваться благоприятной экономической конъюнктурой для развертывания производства. Если в 1992–1993 годах, несмотря на низкий реальный курс рубля, все попытки ужесточения бюджетной и денежной политики приводили к усилению спада и нарастанию неплатежей, то теперь ситуация радикальным образом изменилась. Девальвация, сопровождаемая макроэкономической стабилизацией, дала мощный импульс товаропроизводителям. Тем самым приватизация как центральный элемент институциональных реформ стала приносить свои плоды.

В-третьих, рост был связан с восстановлением институтов государственной власти, которые в начале 1990-х годов находились в глубоком кризисе. Наличие необходимого минимума политических институтов делало ситуацию более предсказуемой, а экономические решения более осмысленными.

В настоящее время тема экономического роста является одной из самых дискуссионных. Ее не обходят вниманием экономисты, политики, журналисты. Все – от студента до Президента – активно высказываются на тему о характере экономического роста в современной России и перспективах его устойчивости. У каждого есть свои рецепты экономического роста – от очень простых до очень сложных. На ее разрешение нацелена Стратегическая программа, разработанная в 2000 году под руководством Г. Грефа и ориентированная примерно на десятилетнюю перспективу.

Уже во время ее написания было ясно, что страна должна будет пройти по крайней мере через два этапа экономического роста: восстановительный и инвестиционный. Восстановительный рост является результатом общей экономической и политической стабилизации и предполагает вовлечение в производство существующих, но не

использовавшихся в условиях кризиса, факторов производства (оборудования и рабочей силы). Завершение этого этапа связано с падением темпов роста и началом структурной перестройки экономики. Второй этап предполагает рост на основе новых инвестиций, повышения производительности труда и должен сопровождаться интенсивным структурным обновлением.

В 2002–2003 годах явно обозначилось исчерпание первой модели и возможность перехода ко второй: темпы экономического роста, оставаясь достаточно высокими (6% в среднем за три года), на протяжении 2000–2002 годов неуклонно снижались. Однако в 2003 году наметился перелом, что проявилось сразу по нескольким параметрам. Во-первых, за первое полугодие 2003 года ВВП составил 5,3% против 4,5 в 2002 году. Во-вторых, резко возросла инвестиционная активность – рост инвестиций составил почти 12%. В-третьих, изменения динамики спроса на рабочую силу отражают начало структурной перестройки экономики.

Главный вопрос теперь: какая экономическая политика в России может наилучшим образом обеспечить условия для этого роста? В экономических дискуссиях отчетливо прослеживаются четыре подхода к решению этой задачи.

Во-первых, этатистская (или дирижистская) модель, в соответствии с которой государство является основным хозяйственным субъектом и потому только оно может взять на себя ответственность за инвестиционный процесс. Здесь предполагается максимальная концентрация финансовых ресурсов в руках государства (прежде всего природной ренты и экспортной выручки) и перераспределение их в отрасли, относимые к «национальным приоритетам». Не менее важен в этой модели протекционизм – как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм. Такая модель предполагает проведение активной *промышленной политики* в традиционном (отраслевом) смысле. В качестве основных аргументов против такого подхода использовались следующие соображения: государство доказало свою неэффективность в принятии инвестиционных решений (оно может сконцентрировать ресурсы, но с высокой степенью вероятности использованы они будут не самым эффективным образом); этот подход противоречит федералистским основам построения России, поскольку предполагает концентрацию распоряжения ресурсами в одном центре; он плохо совместим с демократией и обеспечением прав собственности; он совсем не соответствует требованиям постиндустриальной эпохи, для которой практически невозможно четко выделить приоритеты на сколько-нибудь продолжительный период времени, вместо чего на передний план выдвигается обеспечение стабильности прав собственности и стимулирование предпринимательской активности.

Во-вторых, повышение роли конгломератов – финансово-промышленных групп (ФПГ). Предполагается, что они обеспечивают как концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуальных), так и снижение транзакционных издержек благодаря соединению в себе финансовых, производственных и исследовательских организаций, экспортоориентированных и импортозамещающих производств. Опасность этих групп – в получении ими мощного политического влияния, что позволяет их владельцам навязывать собственные (корпоративные) интересы в качестве национальных. Соответственно, перед правительством встает задача использовать преимущества ФПГ и нейтрализовать их недостатки. Последнее прежде всего связано с необходимостью максимальной активизации усилий по присоединению к Всемирной торговой организации (как источника противодействия монополистическим тенденциям внутри страны) и активизации антимонопольной политики.

В-третьих, подход, предполагающий сокращение бюджетной нагрузки на экономику (реформа институтов формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития. Повышение эффективности бюджетных расходов способствует преодолению зависимости России от колебаний мировой экономической конъюнктуры

(влиянием высокой мировой конъюнктуры на товары российского экспорта), снижает долговую нагрузку на экономику и одновременно является важной предпосылкой улучшения предпринимательского климата, активизации структурных реформ.

В-четвертых, 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 экономико-политической системе России начала XXI века именно институциональные реформы будут играть центральную роль в решении задач консолидации экономического роста в России. Они составили суть Стратегической программы 2000 года, которая и была ориентирована на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста в условиях постиндустриальных вызовов.

Анализу этих проблем и посвящена данная книга.

* * *

Структура книги отражает стремление авторов дать комплексный анализ процессов, обеспечивших экономический рост в России 1999–2003 годов.

Первая часть посвящена экономико-политическим предпосылкам и процессам макроэкономической стабилизации. Именно политическая стабилизация стала основой стабилизации макроэкономической, на основе которой и произошел переход от спада к росту.

Во *второй части* рассматривается создание институциональных и правовых предпосылок экономического развития России после завершения посткоммунистического кризиса. Основное внимание уделено новациям в области финансовой и денежной политики. Именно в обеспечении профицитности бюджета и в резком упрощении налоговой системы правительству России удалось добиться наиболее впечатляющих результатов.

Трансформации отношений собственности посвящена *третья часть* книги. Политическая и макроэкономическая стабилизация создают, наконец, базовые предпосылки для достижения главной цели приватизации – прихода эффективного собственника. Это длительный и непростой процесс, протекание которого зависит от большого числа факторов экономического, политического и социального характера. От власти требуется проведение очень осторожной и в то же время настойчивой политики по формированию правовой среды, благоприятной для нового собственника.

В *четвертой части* анализируется реальный сектор российской экономики. Наиболее подробно рассматриваются процессы, происходящие в секторах промышленности и сельского хозяйства, инновационная и внешнеэкономическая политика.

Вопросам развития социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства посвящена *пятая часть*.

В *Заключении* обсуждаются особенности современного экономического роста в России, рассматриваются характер восстановительного экономического роста, а также факторы, которые будут оказывать долгосрочное воздействие на социально-экономическое развитие.

Часть I

Политико-экономические причины и последствия августовского кризиса 1998 года

Предварительные замечания

История постсоциалистической трансформации в России четко делится в общественном сознании, как и в представлениях специалистов, на две части: до и после кризиса 17 августа 1998 года. Хотя, конечно, весь этот переход был тяжелым и всесторонним кризисом социально-экономической системы страны: кризисом политическим, экономическим, социальным, культурным.

Особое отношение к событиям августа 1998 года объясняется во многом тем обстоятельством, что произошли они в момент, когда, как во всяком случае казалось многим, посткоммунистический кризис в основном был преодолен: 1997 год впервые со времени экономических реформ 1991-1992 гг. завершился хоть незначительным, но все же повышением ВВП и промышленного производства. И политическая ситуация, казалось многим, начала стабилизироваться.

Далеко не всем были понятны процессы, происходившие в это время в экономике, прежде всего в финансовой сфере. И когда кризисные события произошли, можно было наблюдать огромный диапазон оценок и объяснений случившегося. Например, говорилось о том, что “лавины кризиса грозит превратить российскую экономику в груды развалин”¹ - это была самая пессимистическая оценка, а с другой стороны, оптимисты утверждали, что дефолт августа 1998 года – вообще не был кризисом, что это не более, чем «коррекция экономики», некая лечебно-оздоровительная процедура². Со своеобразным энтузиазмом встретили события августа 1998 года политики и экономисты левого толка, которые все предшествовавшие кризису годы регулярно предрекали скорый и неминуемый коллапс российской экономики – и вот теперь, говорили они, этот коллапс наступил. Естественным продолжением таких заявлений была надежда, что, наконец, сложились условия для коммунистического рванша. И как будет показано ниже, такая опасность действительно существовала, чему способствовали слабость власти, настроения части населения и другие обстоятельства.

На самом деле еще с осени 1997 года Россия жила под угрозой резкого обострения финансово-экономического кризиса. К тому же глобальный кризис развивающихся рынков постепенно оказывал угнетающее воздействие как на государственные финансы России, так и на общее состояние деловой активности, хотя на протяжении 1995-1997 годов действительно наблюдались определенные положительные сдвиги, которые стали особенно заметны к середине 1997 года. Месячная инфляция измерялась десятными долями процента, реальные процентные ставки опустились ниже 10% годовых, стали увеличиваться объемы кредитов банкам реальному сектору, происходило постепенное прекращение спада и начало экономического роста. Благоприятные сдвиги наметились в структуре промышленности: в 1997 году наиболее быстрыми темпами росли отрасли, ориентированные на внутренний спрос (машиностроение, и особенно автомобилестроение, химическая, медицинская, полиграфическая, отдельные сектора легкой и пищевой промышленности). На этом фоне происходило некоторое улучшение социальных индикаторов – снижались уровень преступности, заболеваемость, стабилизировалась продолжительность жизни. Все это рухнуло после того, как в ряде

¹ Шмелев Н.П. «Кризис внутри кризиса» // Вопросы экономики №10, 1998 г.

² А. Колесников. «Кризис 17 августа не был кризисом» // Мумифицированные мифы. Сборник статей. М.: Коалиция «Союз правых сил». 1999, с.77-84.

стран Юго-Восточной Азии разразился экономический кризис, отозвавшийся во всем мире резким падением биржевых курсов и другими потрясениями.

Неудивительно, что многие связывали наступивший в России крах исключительно с внешними причинами, губительное воздействие которых прежде всего объяснялось возросшей открытостью российской экономики и ее вовлеченностью в процессы, происходящие в мире.

В этих условиях важно непредвзято разобраться в действительных причинах и последствиях кризиса 1998 года. В главах первой части настоящей книги будет предпринята такая попытка.

Глава 1. Политическая природа и экономические источники финансового кризиса

1.1. Бюджетный дефицит как проблема политическая и конституционная

К концу 1996 г. – началу 1997 г. большинству постсоциалистических стран удалось взять под контроль инфляцию, снизить ее масштабы до уровня, не превышающего 40% в год, и начать наращивать объемы производства. Опыт стран с переходной экономикой подтвердил высказанный на основе изучения развивающихся стран тезис о том, что в подавляющем большинстве случаев рост ВВП начинается лишь после того, как при помощи проведения соответствующей денежной политики удается подавить инфляцию до достаточно низких значений³. Как правило, экономический рост возобновляется примерно через два года после запуска серьезной программы финансовой стабилизации. В странах, к 1995 г. начавших экономический рост, средняя продолжительность переходной рецессии составляла 3,6 года⁴. Таким образом, снижение инфляции до уровня ниже 40% если и не выступает в качестве достаточной предпосылки устойчивого экономического роста, то по меньшей мере является необходимой.

Национальные политические элиты некоторых постсоциалистических стран, таких как Польша, Чехия, страны Балтии, оказались способными осознать данную закономерность и реализовали энергичную программу дезинфляции. Именно эти страны раньше всех начали наращивать объемы производства. В других странах (Румыния, Болгария, Украина) правительства в течение длительного периода пытались решать проблемы выхода из кризиса за счет ускорения темпов роста денежной массы, обосновывая это заботой о поддержании производства и решении социальных проблем. Результаты были стандартными, хорошо описанными в литературе, посвященной экономике популизма⁵: ускорение инфляции, бегство от национальных денег, резкое падение валютного курса, долларизация экономики, усиление социальной дифференциации и дальнейшее падение производства. В таких странах постсоциалистический кризис оказался более продолжительным, а падение производства, как правило, - более глубоким. В некоторых случаях, чтобы убедить национальные власти в том, что программу денежной стабилизации все-таки придется реализовывать, потребовалось несколько всплесков инфляции. Опыт показал: постсоциалистическую денежную стабилизацию можно откладывать, но от нее нельзя отказаться.

Характерная черта социалистической экономики - аномально высокая (с учетом уровня развития той или иной страны) государственная нагрузка на экономику. В условиях рынка обеспечить столь масштабное перераспределение финансовых ресурсов через государственный бюджет крайне сложно или невозможно. Это обстоятельство - общий источник бюджетного кризиса, который с той или иной степенью остроты поразил на этапе стабилизации почти все страны Восточной Европы и постсоветского пространства. Бюджетные (фискальные) кризисы создают серьезные угрозы самому существованию новых социальных институтов, сложившихся за последние годы.

³ См., напр., Fischer S., Sahay R., Vegh Carlos A. Economies In Transition: The Beginning of Growth. - AEA Papers and Proceedings, 1996, vol. 86. No 2; Fischer S., Sahay R., Vegh Carlos A., Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience. - Journal of Economic Perspectives, 1996, vol. 10. No 2; Adelman I. Vujovic D, Institutional and Policy Aspects of Transition: An Empirical Analysis. 1996.

⁴ Подробнее см. Е. Гайдар. "Детские болезни" постсоциализма (к вопросу о природе бюджетных кризисов этапа финансовой стабилизации) // *Вопросы экономики*, №4, 1997.

⁵ Dornbusch R., Edwards S. eds. The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago. 1991.

Динамика постсоциалистического бюджетного кризиса хорошо изучена прежде всего на основе опыта стран Восточной Европы⁶. М. Домбровский выделяет четыре его этапа:

- фискальная дестабилизация, предшествующая началу реформ;
- макроэкономическая стабилизация, связанная с либерализацией экономики;
- вторичный фискальный кризис, следующий за стабилизацией;
- восстановление фискального потенциала, обусловленное экономическим оживлением и развертыванием реформ в сфере государственных финансов.

События развиваются следующим образом. Политический кризис и непоследовательные реформы в период позднего социализма приводят к ослаблению государственного контроля за экономикой, падению доходов бюджета и образованию крупного бюджетного дефицита. Начало реформ, либерализация экономики, перевод подавленной инфляции в открытую, снижение темпов роста цен позволяют радикально оздоровить бюджет. Однако в ходе денежной стабилизации уменьшаются темпы инфляции, ликвидируются инфляционные доходы, снижаются поступления налога на прибыль, что обуславливает новое сокращение доходов бюджета. Параллельно процесс структурных реформ увеличивает долю социальных расходов в бюджете. С началом экономического роста адаптация налоговой системы к работе в условиях рынка и низкой инфляции предоставляет возможность увеличить доходы бюджета и справиться с бюджетным кризисом. Подобная стилизованная картина довольно неплохо описывает процесс развертывания бюджетного кризиса в странах Восточной Европы.

В постсоветском пространстве ход событий был модифицирован большей длительностью периода высокой открытой инфляции.

Тенденция сокращения налоговых поступлений в условиях высокой инфляции (эффект Оливьера-Танзи) - хорошо изученный экономический феномен⁷. Опыт постсоциалистических стран позволяет обогатить наши представления в этой области. Длительная высокая инфляция формирует "мягкую" финансовую среду: нет эффективно работающего механизма, обеспечивающего ответственность за выполнение финансовых обязательств; массовой формой ухода от налогов становятся взаимные неплатежи; пренебрежительное отношение к налоговым обязательствам укореняется в качестве социальной нормы.

Между тем, как известно, дурные налоговые традиции легко сформировать и очень трудно изменить – они становятся самостоятельным фактором, оказывающим влияние на долгосрочные перспективы бюджетной политики. К тому времени, когда политическая элита, наконец, осознает необходимость денежной стабилизации, обусловленное ею ограничение темпов роста денежной массы и соответственно масштаба бюджетного дефицита, ликвидация инфляционных доходов и т.д. – все это отнюдь не сопровождается немедленным ростом налоговой дисциплины. В результате, в странах, избравших путь "мягкого" вхождения в рынок, прошедших через период длительной и высокой инфляции, государственные расходы приходится сокращать до уровней, значительно более низких, чем в странах, быстро осуществивших стратегию радикальной дезинфляции.

Таким образом, основной причиной, обусловившей произошедший финансовый

⁶ См. «Экономика переходного периода». М. ИЭПП, 1998. С. 369-403; Bauc J. The Nature of the Fiscal Crisis in Transition Countries. Warsaw, 1996; Barbone L. Transition and the Fiscal Crisis in Central Europe. Warsaw, 1995; Barbone L, Polackova H. Public Finances and Economic Transition. Warsaw, 1996; Hemmiing R., Cheasty A., Lahiri A. The Revenue Decline. In: Policy Experiences and Issues in the Baltics, Russia and Other Countries of the Former Soviet Union. Washington, 1995; Танзи В. ред. Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода. Вашингтон, 1993.

⁷ Tanzi V. Inflation, Real Tax Revenue and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina. IMF Staff Papers, 1978, vol. 25 (September), p. 417-451.

кризис, была неспособность ни одного правительства России на протяжении всех лет после распада СССР обеспечить принятие и, главное, исполнение реалистичного бюджета. Ключевой проблемой российской экономики вплоть до кризиса 1998 года оказался бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делало необходимым эмиссионное финансирование дефицита (до 1995 года) и наращивание заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках, что значительно повышало уязвимость национальной экономики по отношению к внутренним и внешним шокам. Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянное сокращение налоговых поступлений на фоне высоких расходных обязательств государства (см. *табл. 1.1*).

Таблица 1.1⁸.

Доходы, расходы, дефицит и структура финансирования федерального бюджета и бюджета расширенного правительства в 1992 г. – 1 полугодии 1998 г., в % ВВП

Федеральный бюджет							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 1 пол.
Доходы бюджета	17,7	14,7	13,0	15,9	13,9	13,8	13,1
Расходы бюджета	47,2	24,5	25,2	21,3	22,0	20,3	17,8
Дефицит	-29,4	-9,8	-12,2	-5,4	-8,1	-6,7	-4,7
Внутреннее финансирование	18,6	7,8	11,3	3,7	6,5	4,4	1,2
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,8	1,6	2,3	3,5
Бюджет расширенного правительства							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 1 пол.
Доходы бюджета	40,4	40,6	37,4	39,7	38,6	40,5	40,5
Расходы бюджета	65,1	48,6	49,0	45,8	47,1	47,9	46,7
Дефицит	-24,7	-8,0	-11,5	-5,9	-8,5	-7,4	-6,2
Внутреннее финансирование	13,7	6,1	10,6	4,2	6,8	5,1	2,7
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,7	1,7	2,3	3,4

Источник: Минфин РФ, ИЭПП.

Важным явлением, характеризующим фискальный кризис в России, был быстрый рост задолженности предприятий по налогам. В таблице 1.2 приведены данные о динамике недоимки по платежам в консолидированный бюджет (без внебюджетных фондов)⁹ из которых видно, что, начиная с 1992 года, наблюдался ее устойчивый рост. Как показала практика 1996 – 1998 годов, периодически предпринимавшиеся попытки усиления политического и административного давления на экономических агентов с целью заставить их платить налоги давали лишь краткосрочные результаты.

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

⁸ Данные об исполнении федерального и консолидированного бюджета, а также все остальные данные, представляемые в настоящей работе в форме процентов от ВВП, могут отличаться от публиковавшихся ранее вследствие значительных изменений в оценке ВВП за предыдущие годы, осуществленных Госкомстатом РФ.

⁹ До 2001 года поступления взносов в ПФ РФ, ФСС РФ, ФОМС РФ, ФЗ РФ и ТФОМС администировались самими фондами и достоверная статистика об объемах задолженности по платежам в эти фонды недоступна.

Таблица 1.2

Прирост задолженности по налогам в 1992 – первом полугодии 1998, в % ВВП¹⁰.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	П.п. 1998
Прирост задолженности в федеральный бюджет	0,3	1,2	2,0	2,3	1,2	1,4	2,6
Прирост задолженности в консолидированный бюджет	0,5	2,0	3,1	4,3	3,3	2,6	4,7

Источник: МНС РФ.

Во-первых, сохранение политической нестабильности в стране, ограничивавшее готовность и способность власти собирать налоги. Наиболее резкие скачки налоговых недоимок происходили в периоды резкого ослабления политических позиций федеральной исполнительной власти, а улучшение сбора налогов происходило тогда, когда власть временно консолидировалась¹¹.

Во-вторых, угнетающее воздействие несбалансированности бюджета на состояние налоговой базы. Несбалансированность бюджета приводила к росту долгов федерального бюджета, перед получателями бюджетных средств, что, в свою очередь, обуславливало быстрый рост в экономике общего уровня неплатежей, в том числе и налоговых¹².

В-третьих, принципиальная ограниченность возможности государства (и особенно демократического государства) собирать налоги сверх определенного уровня. Разумеется, количественное определение этого уровня может быть дано лишь весьма условно. Однако опыт разных стран мира показывает, что существует некоторая связь между уровнем экономического развития той или иной страны и налоговой (точнее, бюджетной) нагрузкой на экономику. Вывод о наличии прямой взаимосвязи между уровнем экономического развития страны и долей бюджета в ВВП достаточно подтвержден эмпирическими наблюдениями¹³. Экономически более развитые страны могут перераспределять через бюджет большую долю производимого в них продукта. Причем ключевым фактором здесь является именно возможность, а не необходимость такого перераспределения, и реализуется она по-разному. США, будучи одним из лидеров по уровню экономического развития, перераспределяют через бюджет значительно меньшую долю ВВП, чем, скажем, Испания. Противоположный пример дают страны с устойчивыми социал-демократическими традициями (Швеция, Норвегия). Однако при прочих равных условиях, страны, заметно отстающие по уровню своего развития, характеризуются и меньшей долей бюджетной нагрузки.

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

¹⁰ В данном случае представляются данные так называемой сальдированной задолженности по налогам. Сальдированная задолженность – задолженность по налоговым обязательствам за вычетом переплаты по налогам. До 1999 года статистика МНС по задолженности представлялась только в этом виде.

¹¹ См. подробнее: Экономика переходного периода. М.: ИЭПП, 1998. С. 297-302.

¹² О связи между несбалансированностью бюджета и уровнем неплатежей см.: Экономика переходного периода... М.: ИЭПП, 1998. С. 1032-1033.

¹³ См.: The World Bank. From Plan to Market. Washington: Oxford University Press, 1996. P. 114.

проблемой снижения бюджетной нагрузки, или, иными словами, снижения социальных обязательств государства.

Отсюда становятся более понятными бюджетные проблемы России. Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находится на уровне США и лишь немного уступает Великобритании¹⁴. Эта нагрузка непосильна для страны, экономические агенты которой являются одновременно и политическими агентами (избирателями)¹⁵.

Здесь, собственно, и состоит распространенная ошибка в определении существа бюджетного кризиса и механизма его преодоления. Бюджетный кризис в посткоммунистической России был политическим не потому, что у правительства не хватало политической воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражал конфликт между демократическим режимом, уровнем изъятия государством доходов и уровнем экономического развития страны. Сказывалась и несовместимость сформировавшейся в начале посткоммунистических реформ налоговой системы с административными возможностями государства. Власть в принципе не могла собирать налоги на законодательно определенном уровне и по тем процедурам, которые действовали в то время.

Ошибочное понимание природы кризиса предопределяло и неточные действия по его преодолению. На протяжении 1996 - 1998 годов акцент делался на улучшение собираемости налогов. Этот вопрос особенно важен для понимания характера кризиса 1998 года. На протяжении 1995 - 1998 годов усилия исполнительной власти концентрировались в основном на борьбе с налоговыми неплательщиками, как путем улучшения системы налогового администрирования, так и путем совершенствования налогового законодательства. Власть предпринимала немалые организационные и политические усилия по улучшению сбора налогов. Объявлялись кампании по борьбе с налоговыми недоимками. Расширялись функции налоговой службы, а ее руководитель получил ранг министра, а затем и на некоторое время вице-премьера. На протяжении 1997 - 1998 годов осуществлялись попытки увязать выполнение текущих обязательств по налогам с реструктуризацией задолженности в бюджет и внебюджетные фонды. В то же время непоследовательность в проведении этих мероприятий приводила к формированию у налогоплательщиков убежденности в безнаказанности налоговых правонарушений. Как следствие разовые мероприятия не приводили к кардинальному изменению поведения налогоплательщиков.

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

¹⁴ См.: The World Bank. The State in a Changing World. Washington: Oxford University Press, 1997. P. 240-241; Илларионов А. (ред). Россия в меняющемся мире. М.: ИЭА, 1997. С. 257-160.

¹⁵ Более подробный анализ данного вопроса представлен в обзоре «Российская экономика в январе-сентябре 1998 года. Тенденции и перспективы». М.: ИЭППП, 1998.

расходов, усиливавшее коррупцию государственных чиновников и недобросовестное поведение менеджеров организаций, получающих бюджетные средства.

Сказанное говорит о том, что цель проведения налоговой реформы в России заключалась не в том, чтобы собирать больше налогов и тем самым решить проблему бюджетного кризиса, а в том, чтобы сделать российскую налоговую систему более справедливой, одновременно повысив уровень ее нейтральности по отношению к распределению инвестиционных ресурсов и обеспечив минимально возможные искажения в экономических решениях налогоплательщиков.

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

Анализ динамики государственных расходов в долях ВВП показывает, что с 1991-1992 годов произошло серьезное сокращение их объема. Однако, значительно снизившись в 1993 году, далее в течение всего периода до середины 1998 года они колебались в пределах 46%-48% ВВП. Произошли серьезные изменения в структуре расходов: социальные расходы и расходы на государственное управление выросли с начала 90-х примерно на треть, тогда как расходы на оборону и правоохранительные органы сократились за тот же период в полтора раза, а услуги народному хозяйству – почти в два раза. Параллельно с этим постоянно нарастал уровень расходов на обслуживание долга¹⁶.

Таблица 1.3

**Расходы бюджета расширенного правительства России
в 1991 г. – 1 полугодии 1998 г., в % ВВП**

	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	I полугод. 1998
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений в том числе:	69,3	65,1	48,6	49,0	45,7	47,1	47,6	46,7
государственное управление	0,6	0,6	0,9	1,1	0,8	0,9	1,2	1,3
национальная оборона и правоохранительные органы	7,8	6,1	6,0	6,3	5,1	5,2	5,6	4,2
социальная сфера	16,6	14,4	18,6	19,0	18,1	18,6	20,3	21,2
государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству **	18,3	20,9	12,7	11,2	10,7	9,8	10,7	8,5
обслуживание государственного и муниципального долга		1,4	0,9	3,1	3,8	6,3	5,0	5,4

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

** В 1992 году субсидии импортерам по текущему курсу рубля по оценкам составили 10,5% ВВП, в 1993 - 1,1% ВВП. Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, расчеты авторов.

Из анализа таблицы 1.3 можно сделать вывод, о том, что общий объем сокращения расходов государства явился совершенно недостаточным для установления

¹⁶ «Выброс» в динамике расходов на обслуживание государственного долга в 1996 году объясняется финансированием дополнительных бюджетных расходов в период выборов Президента РФ и Государственной Думы РФ при серьезных послаблениях в налоговой политике, приведших к снижению налоговых поступлений.

бюджетного равновесия. На фоне сжатия государственного сектора экономики произошло сокращение финансирования прямой помощи предприятиям. Этот процесс сопровождался принятием нового социального законодательства, которое во многом консервировало еще советские социальные обязательства государства и существовавшую бюджетную сеть и не стимулировало серьезных реформ в этой крайне чувствительной области, что в результате привело к существенному увеличению финансирования социальной сферы и государственного управления. Фактически произошло перераспределение бюджетных средств между производственной и оборонной сферой и социальной, в пользу последней.

Груз социальных расходов, равный 20% ВВП представляет собой серьезную нагрузку для государства, находящегося на таком уровне развития, как Россия¹⁷. В то же время существуют серьезные ограничения на его снижение, связанные с привычным уровнем государственной поддержки населения, сложившейся при социализме. Кроме того, поддержка населением проводимых экономических преобразований в значительной степени определяется динамикой социальных расходов государства. Важно учитывать и то обстоятельство, что расходы государства, обеспечивающие поддержание высокого образовательного уровня населения (а сюда входит целый ряд бюджетных расходов, связанных с финансированием социальной сферы) являются одним из важных факторов, создающих предпосылки экономического роста. Тем не менее, резервы такого сокращения существуют и заключаются в переориентации всей системы социальной помощи населения на адресную поддержку, при которой происходит концентрация финансовых ресурсов на социально незащищенных группах населения, и в реформировании организаций бюджетной сферы путем перехода от их сметного финансирования к финансированию по конечным результатам.

Правительство в рассматриваемый период (и особенно на рубеже 1997-1998 годов) предпринимало попытки наведения порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а кабинетом С. Кириенко в июне - июле 1998 г., как будет показано ниже, была даже разработана и одобрена специальная программа в этой области¹⁸. Однако по существу предпринимавшиеся в этом направлении меры носили характер упорядочивания отдельных расходов, представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была гораздо более сложной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых стало невозможно без опасного наращивания государственного долга, а также провести серьезные реформы системы финансирования расходов бюджета.

¹⁷ В данном случае имеется в виду не только социально-экономическое развитие в общем смысле, но и развитие бюджетной и налоговой системы, межбюджетных отношений. В начале первого десятилетия XXI века проблема уровня социальных расходов стала несколько менее острой по причине, во-первых, серьезного роста доходной базы бюджетной системы – как вследствие удачной макроэкономической ситуации, так и налоговой реформы, и, во-вторых, проведения отдельных реформ, не всегда последовательных и комплексных, но направленных на упорядочение процедур государственного финансирования в первую очередь социальных расходов. Среди таковых, в частности, можно назвать реформу межбюджетных отношений, совершенствование системы казначейского исполнения бюджета, ужесточение режима учета внебюджетных доходов и т.д.

¹⁸ Постановление Правительства № 600 "Об утверждении программы экономии государственных расходов", принятое 17 июня 1998 года во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. N 597 "О мерах по обеспечению экономии государственных расходов", было нацелено на сокращение неэффективных социальных льгот, государственных инвестиций, дотаций в отдельные отрасли. По расчетам разработчиков соответствующей программы, ее осуществление должно было привести к снижению расходов бюджета на 41,9 млрд. руб. (1,6% ВВП). На решение той же задачи были направлены Постановление Правительства от 12 мая 1998 г. N 438 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины», Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1998 года N 554 "О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации", Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 970-р и др.

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

1.2. Политическая слабость исполнительной власти и кризис государственного долга¹⁹

Другая группа факторов резкого обострения финансового кризиса связана с кризисом социально-политической базы либерально-стабилизационного макроэкономического курса 1995-1997 годов. Среди влиятельных групп интересов, обеспечивавших поддержку этого курса, были эффективные экспортоориентированные отрасли, а также банки

Предвыборное поведение Правительства весной 1996 года детерминировалось рядом факторов, одни из которых являются универсальными для всех рыночных демократий, другие типичны для политически слабых и склонных к популизму режимов (причем это могут быть как слабые демократии, так и слабые диктатуры), а третьи отчетливо дали о себе знать именно в конкретной ситуации принципиально важных с экономико-политической точки зрения выборов в посткоммунистической России. Показательным в этом плане является развитие ситуации на рынке внутреннего долга РФ²⁰.

Как указывалось, законодатели России (точнее, их левое большинство) из года в год вынуждали правительство составлять и утверждали дефицитные бюджеты. Помимо прочих последствий, это приводило к наращиванию внутреннего и внешнего государственного долга, что и явилось главной предпосылкой наступившего экономического кризиса (*табл. 1.4, 1.5*).

Таблица 1.4

Динамика государственного внутреннего долга и расходов на его обслуживание, % ВВП

	на 1 января 1994	на 1 января 1995	на 1 января 1996	на 1 января 1997	на 1 января 1998	на 1 января 1999
Государственный внутренний долг, в т.ч.	21,7	14,5	11,5	16,2	18,7	28,0
задолженность по ценным бумагам	0,2	3,1	5,2	11,0	16,8	17,9
задолженность Центральному банку	18,0	9,6	3,7	2,6	0,0	0,0

¹⁹ При подготовке раздела использованы материалы, предоставленные С. Архиповым.

²⁰ Подробно эти события описаны в: см. «Экономика переходного периода...». М.: ИЭППИ, 1998. Глава 9.

Обслуживание внутреннего долга	0,6	2,6	2,3	4,7	3,6	4,0
-----------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Источник: Минфин РФ, ЦБ РФ, ИЭППП.

Увеличение внутреннего долга вызвало соответствующий рост расходов на его обслуживание. С 1996 года по 1997 год их величина возросла с 2,3% ВВП до 4,7% ВВП. В первом полугодии 1998 года эти расходы хотя и несколько сократились, тем не менее составляли 3,6% ВВП.

Одновременно в 1996–1998 годах началось широкое использование заимствований на внешних финансовых рынках. Динамика внешнего долга Российской Федерации представлена в *табл. 1.5*.

Таблица 1.5

Динамика внешнего долга России

	Долг СССР (млрд долл.)	Долг РФ (млрд долл.)	Обслуживание в % ВВП
1992	104,9	2,8	0,7
1993	103,7	9,0	0,3
1994	108,6	11,3	0,5
1995	103,0	17,4	0,9
1996	100,8	24,2	0,9
1997	97,8	33,0	0,7
1998	95,0	55,0	1,2

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭППП.

Общий уровень долговой нагрузки на экономику страны, равный 49,8% ВВП (на 1 января 1998 года), если сравнить с ситуацией в других странах мира, можно оценить, как относительно низкий²¹. Однако, особенность ситуации с внутренним долгом, сложившейся в России к 1997 году, определяется его краткосрочным характером и значительной долей долга, принадлежащего нерезидентам.

Дюрация внутреннего долга РФ (средний срок до погашения обращающихся ГКО-ОФЗ) выросла за 1995 год с 60 до 90 дней, за 1996 г. – до 150 дней, в 1997 году – до 250 дней. И хотя к августу 1998 года данный показатель составил около 330 дней, средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций (без учета купонных выплат по двух – трехлетним купонным бумагам, ОФЗ), достигли в первой половине 1998 года 10–15% месячного ВВП.

Эта ситуация предопределила решение о широком допуске нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга. При сложившемся объеме дефицита государственного бюджета и ограниченной возможности внешних заимствований выбора не было. Нужно было либо сократить дефицит государственных финансов, либо открывать рынок внутреннего долга для нерезидентов.

Первое решение о либерализации допуска нерезидентов на рынок было принято в 1996 году. С 7 февраля этого года иностранные инвесторы получили право участвовать через уполномоченные банки-нерезиденты в аукционах по ОФЗ и репатриировать получаемую прибыль (по ставке 19% годовых в валюте) под гарантии ЦБ РФ.

²¹ Величина собственно российского долга на 1 января 1998 года составила 7,6% ВВП, т.е. 25,2% от общей суммы. За восемь месяцев 1998 года доля долговых обязательств РФ в общем объеме внешнего долга, включающем задолженность бывшего СССР, достигла 36,7%.

В августе 1996 года ЦБ РФ ввел в действие новую схему допуска нерезидентов на рынок ГКО-ОФЗ, которая предусматривала их участие через российские банки-дилеры на вторичных торгах и репатриацию прибыли через счета типа «С»²². Первоначальная квота для нерезидентов была установлена в размере 1 млрд. долларов в месяц (впоследствии увеличена сначала до 1,5, а с ноября – до 2 млрд. долларов). Снижение номинальной доходности ГКО в 1997 году позволило Министерству финансов РФ постепенно понижать уровень гарантированной доходности нерезидентам от вложений на рынке ГКО-ОФЗ. В августе 1997 года валютная доходность от инвестиций была установлена на уровне 9% годовых.

С 1 января 1998 года Центральный банк и Правительство РФ объявили о практически полной либерализации рынка для нерезидентов – вступил в действие новый порядок работы нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ. Были отменены гарантированный уровень доходности, ограничения на срок вложения средств в облигации на период репатриации прибыли. Кроме того, ЦБ РФ передал коммерческим банкам права по гарантиям иностранным инвесторам по валютной доходности их вложений, т.е. право страховать их от валютного риска. В результате доля нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ неуклонно росла. По данным Министерства финансов РФ, в апреле 1998 года доля нерезидентов составляла около 28% объемов рынка.

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

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

Внешние заимствования являлись более «длинными» по сравнению с ценными бумагами, размещаемыми на внутреннем рынке, однако, начиная с 1999 года, Россия вступала в период выплаты предоставленных ранее международными финансовыми организациями кредитов и займов, а с 2001 года начиналось погашение размещенных в 1997–1998 годах евробондов. Уже тогда было ясно, что в течение ближайших 10 лет ежегодные затраты только на погашение долгов международным финансовым организациям и процентные выплаты инвесторам, купившим российские еврооблигации, должны были составить от 3,5 до 5 млрд. долларов США (*рис. 1.1 и 1.2*). Кроме того, в 2002 году кончался льготный период обслуживания долгов Лондонскому и Парижскому клубу, что также означало значительный рост годовых объемов внешних выплат.

²² См. «Вестник Банка России», №33, 23 июля 1996 года.

Рис. 1.1.

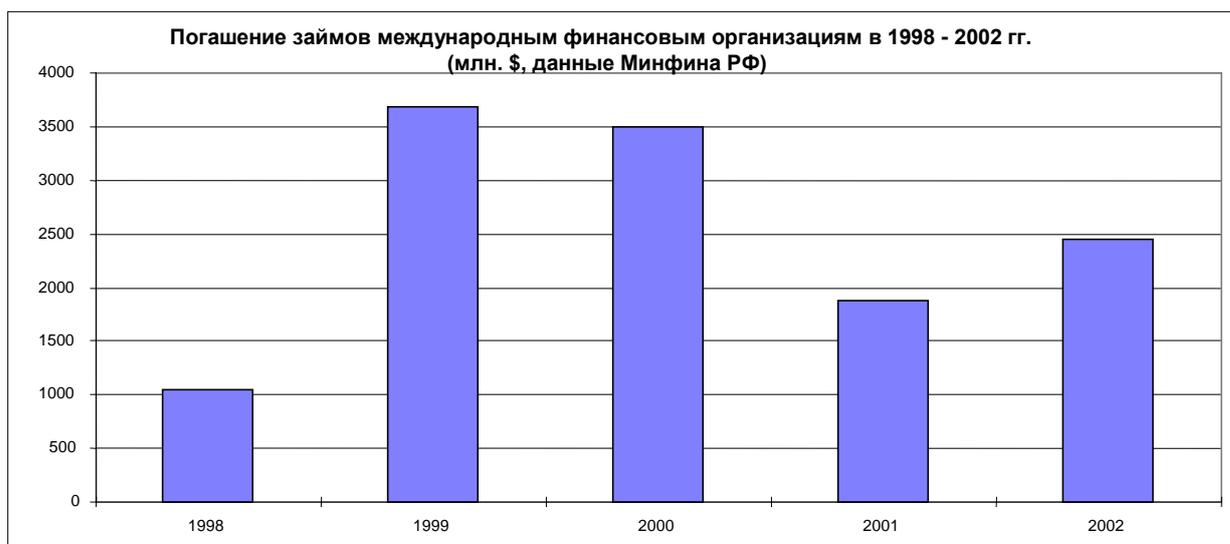


Рис. 1.2



Источник: Минфин РФ, ИЭППП.

Тем не менее, можно говорить о том, что в 1997–1998 годах политика управления государственным долгом недостаточно учитывала преимущества внешних заимствований по сравнению с внутренними. Внешние заимствования характеризуются не только более долгосрочным характером, но и отсутствием для инвесторов риска изменения курса рубля, что делает их цену менее зависимой от текущей курсовой политики. Попытка увеличить объем внешних займов за счет размещения евробондов в этот период проводилась, на наш взгляд, недостаточно последовательно. За 1997 - 1998 год объем размещения еврозаймов составил 14,9 млрд. долларов США (табл. 1.6). Если бы консолидация (т.е. замена краткосрочного долга на долгосрочный, путем изменения соотношений внутренних и внешних заимствований) осуществлялась более интенсивно, то угрозу финансового кризиса можно было несколько снизить.

Размещение российских еврооблигаций в 1997–1998 гг.

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

Источник: Минфин РФ.

Однако в 1997 году ситуация в экономике России, да и в мире в целом, начала меняться²³. Во-первых, падение мировых цен на энергоносители и металлы обусловило заинтересованность экспортеров в снижении курса национальной валюты. Во-вторых, со стороны нефтяного лобби резко усилилось давление в пользу снижения акцизов, реализация чего не могла не сказаться негативно на состоянии федерального бюджета и, следовательно, на макроэкономической стабильности.

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

Наконец, важным фактором внутренней дестабилизации стала резко обострившаяся борьба между различными группировками элиты российского бизнеса, в которую оказалось вовлечено и правительство.

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

²³ Подробнее см. гл. 10 «Макроэкономическая стабилизация и фискальный кризис» в «Экономика переходного периода ...». – М.: ИЭПП, 1998.

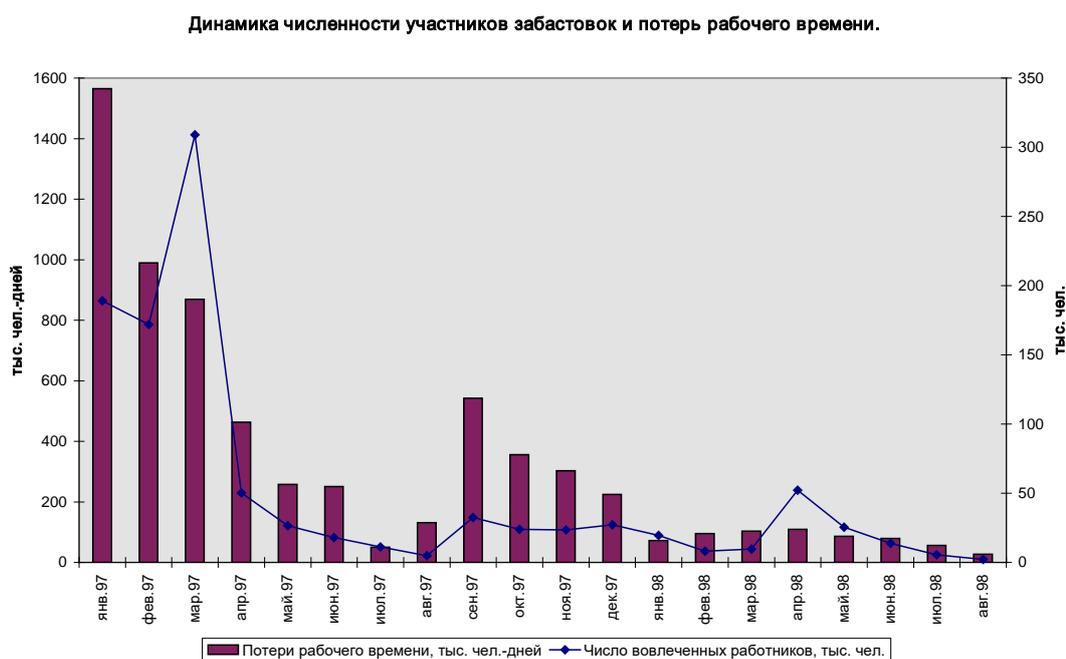
Естественная негативная реакция соответствующих фирм на подобные действия правительства, непривычные и в принципе неприятные для них, была усилена двумя группами факторов. Во-первых, высокий уровень неплатежей в народном хозяйстве, и особенно неплатежей со стороны бюджетных организаций, позволял энергетикам утверждать, что задолженность по налогам является результатом неплатежей за поставку энергоресурсов (в первую очередь это касалось «Газпрома» и РАО «ЕЭС России»). Во-вторых, усилия по увеличению собираемости налогов накладывались на снижение мировых цен на нефть, что объективно еще более осложняло положение соответствующих компаний и давало им повод обвинять правительство в целенаправленном подрыве нефтяной отрасли. Разумеется, усиление прозрачности отчасти способствовало бы снижению издержек и повышению эффективности, но решительно противоречило интересам собственников и менеджмента этих фирм.

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

Результатом всех этих событий стало усиление политической борьбы внутри самого Кабинета (прежде всего между премьером В.Черномырдиным и его двумя первыми заместителями – А.Чубайсом и Б.Немцовым), с декабря 1997 года дееспособность правительства оказалась резко ослабленной. Принятие практически любого значимого решения оказывалось заблокированным. Наиболее типичным примером последнего стала история с попыткой ареста имущества некоторых крупных нефтяных компаний - неплательщиков налогов, решение о чем было принято А.Чубайсом и отменено В.Черномырдиным (декабрь 1997). Аналогичные проблемы возникали при перераспределении обязанностей между руководителями правительства (январь 1998).

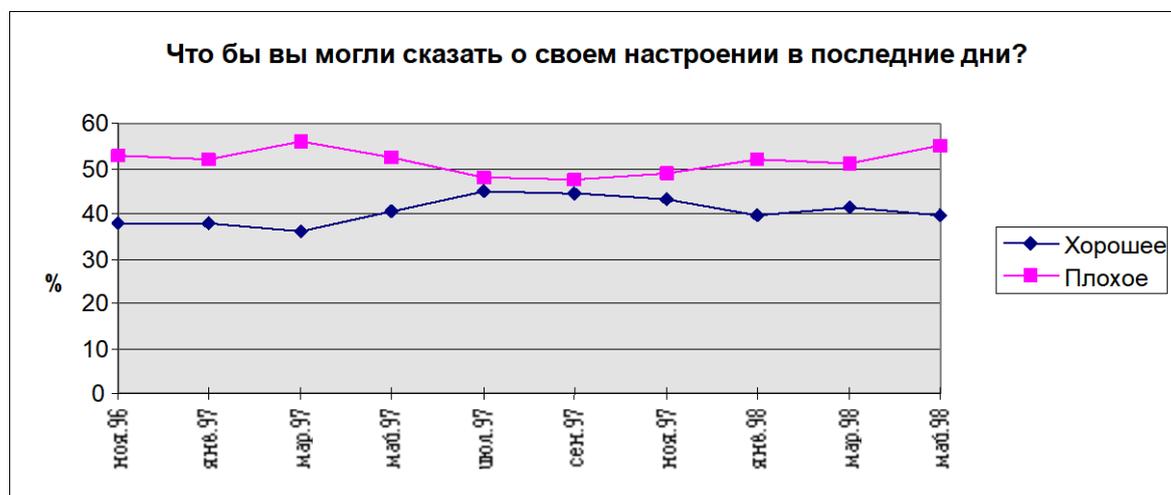
Формирование этого Кабинета в марте 1997 года породило определенные надежды. Это отразилось как в резком снижении забастовочной активности, так и в положительных сдвигах в опросах общественного мнения (рис. 1.3, 1.4). Однако с начала 1998 года ситуация изменилась. Ухудшение финансового положения и скандалы в высших эшелонах исполнительной власти привели к ослаблению ее поддержки в обществе. С нового года вновь возобновился рост бюджетной задолженности, касавшийся в первую очередь военнослужащих и работников социальной сферы. Соответственно, стало нарастать, хотя и не очень быстро, количество участников забастовок (рис. 1.3). Увеличивалось количество граждан недовольных как своим положением, так и деятельностью властей.

Рис. 1.3.



Источник: данные Госкомстата РФ.

Рис. 1.4.



Источник: Данные ВЦИОМ.

1.3. Экономические предпосылки кризиса

1.3.1. Состояние платежного баланса²⁴

При анализе основных изменений показателей платежного баланса важно иметь в виду внутреннюю противоречивость экономической ситуации в России, сложившейся к лету 1997 года. С одной стороны, при падении цен на нефть у экономических агентов

²⁴ В разделе использованы материалы, предоставленные И. Труниным.

возникли подозрения в переоцененности рубля с точки зрения изменившихся условий торговли, и соответственно, появились ожидания девальвации. Эти ожидания усиливались из-за роста расходов на обслуживание и погашение внешнего долга. Необходимость корректировки проводимой курсовой политики и определенного обесценения рубля стала очевидной в последнем квартале 1997 года.

С другой стороны, если экономическая ситуация характеризуется наличием короткого внутреннего государственного долга и высокой доли нерезидентов на этом рынке, то любые попытки изменения курсовой политики (в частности, попытки ускорения постепенного обесценения рубля) вызывают массовый отток иностранных инвесторов с финансовых рынков, рост процентных ставок, увеличение спроса на валюту, снижение валютных резервов, увеличение риска дефолта по государственным обязательствам и резкой девальвации. В результате, политика постепенного обесценения рубля в целях уравнивания платежного баланса становится практически невозможной. Это наглядно показал опыт 1997-1998 годов.

Начиная со второго квартала 1997 года, сальдо по счету текущих операций в основном принимает отрицательные значения. Среди основных факторов снижения сальдо по счету текущих операций можно выделить неблагоприятную конъюнктуру на мировом рынке основных экспортных товарных групп России (как будет показано в гл. 8, колебания сальдо торгового баланса РФ практически полностью повторяют изменения мировых цен на нефть), а также увеличение общего объема выплат процентных доходов нерезидентам со стороны государства и частного сектора (по итогам 1997 года сальдо выплаченных доходов по услугам капитала составило –8 млрд. долл. или 1,75% ВВП).

Характерно, что в третьем квартале 1998 года вследствие девальвации рубля, несмотря на дальнейшее снижение мировых цен на нефть, сальдо торгового баланса России резко возросло и превысило 4 млрд. долл. Это произошло, благодаря, главным образом, сокращению импорта. Сальдо платежного баланса по счету текущих операций также выросло по сравнению с предыдущим периодом, что, впрочем, практически полностью объясняется ростом торгового баланса, т.к. сальдо баланса доходов в III квартале составило 3,4 млрд. долл., что ненамного ниже показателя II квартала.

Несмотря на неблагоприятную динамику счета текущих операций, сальдо по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами в 1997-98 гг. оставалось положительным и было зафиксировано в 1997 году на уровне 19,5 млрд. долл. Однако профицит финансового счета в 1997 году возник вследствие показанного в платежном балансе притока иностранных портфельных инвестиций, а сальдо по остальным статьям счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в течение года принимало либо отрицательные, либо невысокие положительные значения.

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

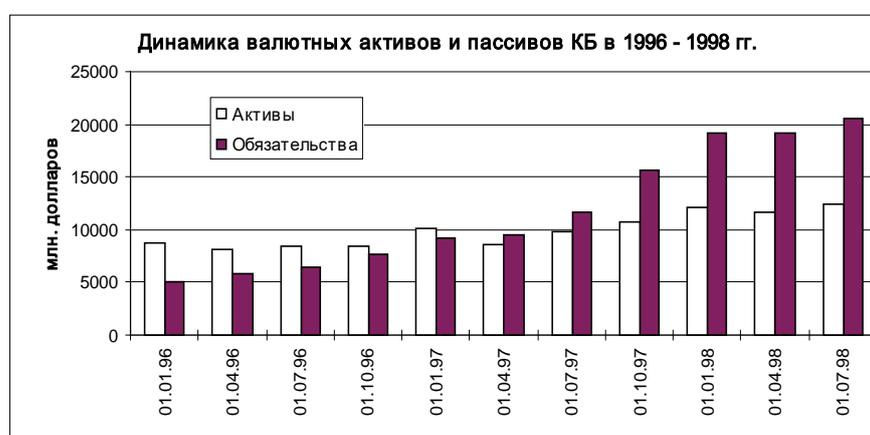
Анализ платежного баланса России за 1997 год показывает снижение сальдо по счету портфельных инвестиций в IV квартале до 906 млн. долл. США (0,72% ВВП) и общего сальдо платежного баланса до 9,9 млрд. долл. США (-7,9% ВВП). Таким образом, динамика портфельных иностранных инвестиций имела резкий перелом осенью 1997 года. Наряду с ухудшением конъюнктуры цен на основные товары российского

экспорта, этот фактор в конце 1997 – первой половине 1998 года привел к катастрофическому росту дефицита платежного баланса, финансируемого за счет снижения внешних резервов ЦБ РФ.

1.3.2. Уязвимость банковской системы

В условиях быстрого роста курса доллара в 1992–1994 годах в структуре активов коммерческих банков преобладали кредиты, номинированные в валюте. Быстрое обесценение рублевых обязательств позволяло финансировать даже малоэффективные, в валютном выражении, проекты. При относительно стабильном курсе рубля ситуация изменилась: высокая реальная ставка по рублевым обязательствам требовала более эффективного размещения активов. Поэтому в 1995–1996 годах происходил процесс увеличения валютнономинированных пассивов коммерческих банков. В первом квартале 1997 года их величина превысила валютные активы банков (см. рис. 1.5).

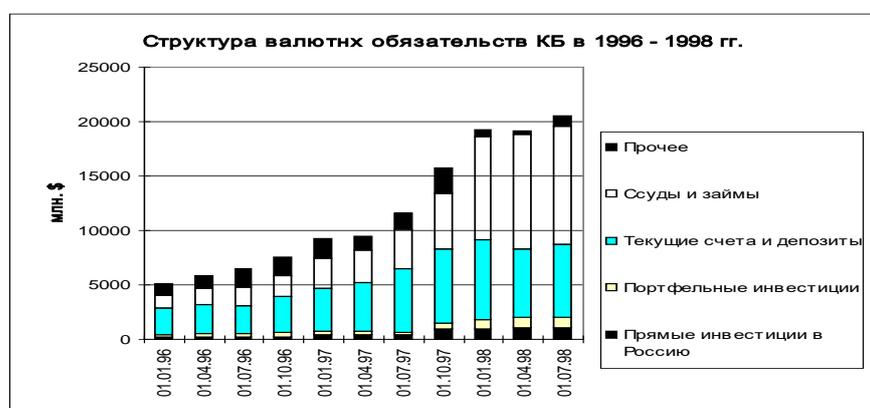
Рис. 1.5



Источник: ЦБ РФ.

При этом за год, к концу первого квартала 1998 года, валютные обязательства коммерческих банков выросли примерно в два раза - с 9,5 млрд. долл. до 19,2 млрд. долл. На 1 июля 1998 года их величина достигла 20,5 млрд. долл. Это увеличение было следствием быстрого роста привлекаемых ссуд и займов при относительно стабильной величине текущих валютных счетов и депозитов (см. рис. 1.6).

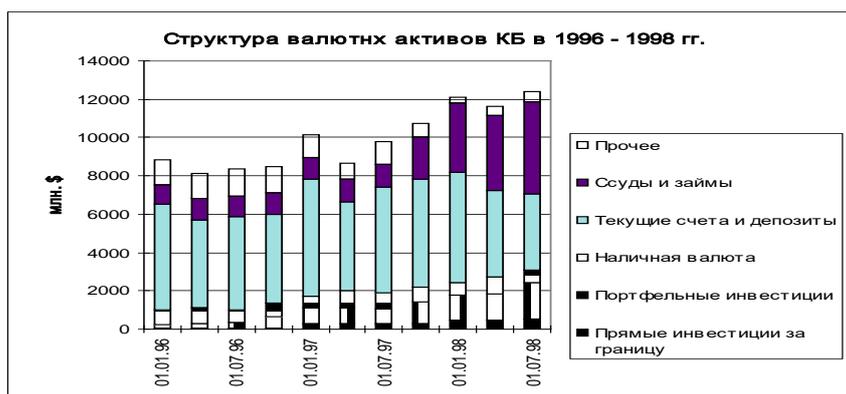
Рис. 1.6



Источник: ЦБ РФ.

Валютные активы за этот период возросли примерно до 12,1 млрд. долл. Причем рост происходил в основном за счет увеличения выдаваемых кредитов (см. рис. 1.7). Очевидно, что такая структура баланса банковской системы (наряду с ее общей слабостью в финансовом отношении, вызванной протекционистским отношением государства к большинству крупных банков) сделала ее крайне уязвимой к девальвации национальной валюты. Кроме того, высокие объемы иностранных кредитов привлекались под залог ценных бумаг, падение котировок которых в ходе развития финансового кризиса, потребовавшее доведения средств на депозитные счета, инициировало начало развертывания банковского кризиса.

Рис. 1.7



Источник: ЦБ РФ.

1.4. Предкризисные явления в финансовой системе России (1997 – 1998 гг.)²⁵

1.4.1. Азиатский кризис 1997 года, его влияние на ситуацию в России и Латинской Америке

В основе финансового кризиса, развернувшегося в странах Юго-Восточной Азии в 1997 году, лежали прежде всего глубинные факторы, связанные с накоплением издержек ускоренной индустриализации. При всех различиях в характере кризисов в Мексике в 1994 году²⁶ и в Юго-Восточной Азии в 1997 - 1998 годах, основной удар кризиса в обоих регионах был нанесен по национальным банковским и валютным системам с последующей коррекцией фондовых рынков.

Схема финансового кризиса была примерно одинаковой: массовый отток внешнего капитала создавал угрозу падения курса национальной валюты, после чего иностранные институциональные инвесторы, действовавшие на внутреннем рынке, стремились вывести капитал и зафиксировать полученную прибыль. В результате, кризис распространялся на различные сектора финансового рынка.

²⁵ Более подробно период с октября 1997 года по сентябрь 1998 года рассмотрен в обзоре "Российская экономика в январе – сентябре 1998 года. Тенденции и перспективы" (выпуск 19). – М.: ИЭПП, 1998.

²⁶ В Мексике внешняя задолженность достигала 7,4% от общего долга стран, подпадавших под категорию emerging markets и составляла 118,4 млрд. долларов США, см. Keppler M., Lechner M. Emerging Markets: Research, Strategies and Benchmarks. Chicago, 1997, p.78.

Не менее очевидны и различия между этими кризисами. Формы развертывания кризиса в Мексике могут свидетельствовать о том, что имел место “кризис избыточного потребления”, при котором дефицит платежного баланса по текущим операциям был вызван прежде всего чрезмерно высоким уровнем текущего потребления в стране. Финансовый кризис в странах Юго-Восточной Азии 1997 - 1998 годов, напротив, стал “кризисом избыточного инвестирования”, при котором внешнее финансирование, использовавшееся для расширения производства и долгосрочного инвестирования, выступало ключевым фактором перегрева конъюнктуры.

Как известно, первые модели валютных кризисов, удачно объяснявшие события в развивающихся экономиках (преимущественно, в странах Латинской Америки), описывают последствия несоответствующей денежной и фискальной политики при поддержании режима фиксированного обменного курса на примере небольшой страны. В своей статье, ставшей классической, П. Кругман²⁷ показал, что при фиксированном валютном курсе увеличение внутреннего кредита с темпом, превышающим темп увеличения денежной массы, ведет к постепенному уменьшению внешних резервов. При достаточно низком, но положительном уровне резервов происходит спекулятивная атака, ведущая к резкому снижению резервов (практически до нуля) и отказу от фиксированного обменного курса в пользу плавающего.

Кризис европейского валютного механизма в первой половине 1990-х годов дал толчок к развитию моделей валютного кризиса второго поколения, содержащих в основе идею о том, что в зависимости от состояния экономики, поведения спекулянтов и ситуации на валютном рынке возможны различные варианты проводимой государством политики²⁸. В определенных условиях следует перейти из одного равновесия в другое, которое более выгодно для экономики по тем или иным соображениям, т.е. при определенных соотношениях между параметрами функции социальных издержек государства может случиться так, что девальвацию нужно будет провести даже при наличии возможности защищать режим фиксированного обменного курса при помощи валютных интервенций. При минимизации функции социальных издержек рассматриваются две стратегии поведения правительства: заданные правила ответных действий (rule) и действия по ситуации (discretion). Решение задачи минимизации издержек в каждом из этих случаев позволяет сделать следующий вывод: в том случае, если случайный фактор не играет важной роли (имеет низкую дисперсию), экономика в целом выигрывает при заранее определенной программе действий правительства. Если же дисперсия шоков велика, то минимальные издержки достигаются при гибких действиях правительства в зависимости от происходящих событий.

Однако события в Азии и России в 1997–1998 годах явились ярким примером формирования новой природы взаимодействия элементов мировой финансовой системы, которой присущи и новые угрозы, и новые типы кризисов, кризисов третьего поколения²⁹. Особенностью таких кризисов является тот факт, что причины кризиса зачастую находятся за пределами самих стран, пораженных кризисом, и связаны с колебаниями ликвидности на мировом финансовом рынке, ожиданиями и настроениями инвесторов. В то же время уязвимость страны возрастает по мере либерализации внутреннего финансового рынка, расширения временной и валютной структуры

²⁷ Krugman, P., “A Model of Balance-of-Payments Crises”, 1979, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 11, pp. 311-25.

²⁸ Obstfeld, M. (1994), “The Logic of Currency Crises”, NBER Working Paper 4640; Obstfeld, M. (1996), “Models of Currency Crises with Self-Fulfilling Features”, NBER Working Paper 5285.

²⁹ См., например, Chang, R., A. Velasco (1998) “The Asian Liquidity Crisis”, NBER Working Paper, 6796.

финансовых инструментов, т.е. осуществления тех мер, принятие которых традиционно расценивалось как шаг, направленный в сторону снижения угрозы валютного кризиса первого или второго поколения. Соответственно, характерной чертой таких кризисов является, зачастую, их полная неожиданность как для участников рынка, так и для принимающих решения лиц. В то же время, до настоящего момента продолжают дискуссии о влиянии на возникновение кризисов третьего поколения экономической политики, проводимой в русле так называемого «Вашингтонского консенсуса»³⁰.

Среди макроэкономических объяснений механизма развертывания кризиса исследователи прежде всего выделяют растущий приток капитала в 1995-1997 годах, который приводил к переоценке реальных валютных курсов, что в свою очередь усиливало дефицит текущих счетов платежного баланса³¹.

Об общей логике и последовательности нарастания кризиса можно судить, например, по следующей хронологии событий.

Хронология мирового финансового кризиса

	1	9	9	7
<u>март</u>				
Таиланд	волна спекуляций против тайландского бата, крах одной из крупнейших финансовых организаций страны – Finance One.			
<u>июнь</u>				
Таиланд	отставка министра финансов Таиланда. Установление валютного контроля			
<u>июль</u>				
Таиланд	28 июля: Таиланд обращается за помощью к МВФ.			
Малайзия	4 июля: Центральный банк Малайзии прекращает поддержание курса риггита			
<u>август</u>				
Таиланд	принятие МВФ решения о выделении примерно \$17 млрд. Таиланду, который объявляет план жесткой финансовой политики.			
Малайзия	18 августа: Мохаммад Махатир, премьер-министр Малайзии, обвиняет международных спекулянтов в создании кризисной ситуации. 23 августа: введение запрета на покупку срочных ценных бумаг в Малайзии, повлекшее за собой недовольство иностранных инвесторов и обострение кризиса.			
Сингапур	25 августа: атака на сингапурский доллар.			
Индонезия	14 августа: центральный банк Индонезии отпускает курс рупии.			
Южная Корея	25 августа: атака на южнокорейский вон.			
<u>сентябрь</u>				
Япония	21 сентября: ежегодная встреча руководства МВФ и Мирового Банка в Гонконге, Япония предлагает создать азиатский фонд размером \$100 млрд.			
<u>октябрь</u>				
Таиланд	20 октября: отставка министра финансов Таиланда. Начало политического кризиса и критики плана МВФ. 14 октября: осуществление плана реструктуризации банковской системы в Таиланде			
Индонезия	30 октября: МВФ предоставляет трехлетний заем Индонезии для реструктуризации финансовой системы			
Гонконг	23 октября: На фондовой бирже Гонконга индекс Hang Seng упал на 14%. Произошла атака на гонконгский доллар. Центральный банк отвечает повышением ставки по однодневным кредитам с 7% до 300%, что несколько успокаивает рынок. Однако биржевой крах все равно состоялся.			
<u>ноябрь</u>				
Япония	19 ноября: Япония представляет план подъема экономики. Встреча руководителей центральных банков азиатских стран, приведшая к решению об отказе от создания азиатского фонда. 24 ноября: Банкротство Yamaichi Securities.			
Таиланд	5 ноября: отставка премьер-министра Таиланда.			

³⁰ Подробнее см. работу DeLong, J. B., B. Eichengreen (2001) “Between meltdown and moral hazard: The International monetary and financial policies of the Clinton administration”, NBER Working Paper, 8443.

³¹ См., например: Dickinson D. Investment, Finance and Firms’ Objectives: Implications of the recent experience of South East Asian Economies. Conference “Capital formation, financial development and good governance: Lessons from Pasific-Asia”, Bangkok, Thailand, 15-16 December, 1997.

Индонезия	3 ноября: закрытие 16 частных банков в Индонезии в рамках программы МВФ.
Южная Корея	Атака на корейский вон и смещение с поста министра финансов. 18 ноября: объявление программы по реформированию финансовой системы во избежание необходимости обращаться за помощью к МВФ. 30 ноября: обострение финансового кризиса в Южной Корее, правительство обращается за помощью к МВФ.
декабрь	
Япония	17 декабря: в Японии утверждается \$100-миллиардный план подъема экономики.
Таиланд	8 декабря: закрытие 56 из 91 финансовых компаний Таиланда. 19 декабря рейтинговое агентство Moody's Investors Service объявило о снижении валютного кредитного рейтинга
Малайзия	5 декабря: Малайзия объявляет о принятии плана жесткой бюджетной политики и сокращения бюджетных расходов на 18%. 19 декабря рейтинговое агентство Moody's Investors Service объявило о снижении валютного кредитного рейтинга
Индонезия	19 декабря рейтинговое агентство Moody's Investors Service объявило о снижении валютного кредитного рейтинга
Южная Корея	3 декабря: Корея дает согласие на осуществление плана МВФ, предусматривающего выделение \$57 млрд. на полное реформирование финансовой системы. 18 декабря: в Корее прошли выборы президента. 19 декабря рейтинговое агентство Moody's Investors Service объявило о снижении валютного кредитного рейтинга 24 декабря: МВФ и мировое финансовое сообщество принимает решение о срочном выделении \$10 млрд. Южной Корее. 30 декабря: реструктуризация части краткосрочной частной задолженности в Южной Корее.
1 9 9 8	
январь	
Малайзия	4 января: Малайзия объявляет о возможности высылки части иностранной рабочей силы.
Индонезия	2 января: Индонезия объявляет о проекте слияния 4 из 7 государственных банков. Малайзия объявляет аналогичный план. 15 января: новое соглашение между МВФ и Индонезией по устранению государственных монополий, реформированию банковского сектора и лишению семьи Сухарто привилегий.
Гонконг	20 января: Банкротство инвестиционной компании Peregrine в Гонконге.
февраль	
Таиланд	1 февраля: Япония становится объектом критики на всемирном форуме в Давосе. Таиланд получает заем Всемирного Банка размером в \$300 млрд. на создание рабочих мест в сельскохозяйственном секторе.
Индонезия	4 февраля: волна протеста в Индонезии, вызванная повышением цен на керосин и предметы первой необходимости 10 февраля: президент Сухарто объявляет о возможной индексации рупии по отношению к доллару, резко раскритикованной МВФ и МБ. 16 февраля: МВФ угрожает прекратить финансовую помощь Индонезии в случае продолжения индексации рупии.

Источник: подготовлено на основе сообщений СМИ.

Попытки правительства и центрального банка поддержать пошатнувшиеся банки и ограничить размах финансового кризиса требуют огромных ресурсов. Расчеты показывают, что в предшествующие годы суммы, направленные на укрепление позиций частных банков в Малайзии (1985-1988 гг.), составили около 10% ВВП, а в Мексике (1994-1997 гг.) – свыше 15% ВВП³². Подрыв доверия к местным финансовым учреждениям и отказ от финансового посредничества (disintermediation) наносят серьезный ущерб процессам хозяйственного роста.

Финансовый кризис в Юго-Восточной Азии оказал существенное влияние на мировую экономику. Можно выделить следующие каналы его воздействия на другие страны:

³² В некоторых других странах эти расходы оказывались еще большими. Так, в Кувейте (1990-1991 гг.) они достигали, по некоторым оценкам, половины всего ВВП (см. В.Eichengreen, A.Rose «Staying Afloat when the Wind Shifts: External Factors and Emerging-Market Banking Crises» NBER Working Paper 6370 1998, p.2.)

1. Подрыв доверия к частным ценным бумагам (к частным заемщикам) и соответствующие коррекции в банковской политике и на биржах.³³ Эти изменения связаны прежде всего с сокращением вложений в частные бумаги на emerging markets и переходом к вложениям в более надежные бумаги (государственные облигации) развитых стран, а также с лавинообразным сокращением ссуд, предоставляемых частным клиентам.

2. Падение цен фондовых активов и девальвация валют стран Юго-Восточной Азии сказались на состоянии фондовых бирж в США и других развитых странах, тесно связанных торговыми и финансовыми отношениями с данным регионом. И все же кризисные процессы на фондовых рынках промышленно развитых стран оказались гораздо менее разрушительными, чем в странах, входящих в группу emerging markets.

27 октября 1997 г. большинство крупнейших фондовых бирж на несколько часов прекратило свою работу. Индекс Dow Jones Industrial Average Index упал на 554,51 пункта (падение составило 7,18%). Падение котировок акций на фондовых рынках Европы было менее сильным, чем в Азии и США.

Вместе с тем, сильное падение курсов и на американской бирже оказалось не слишком продолжительным. Упомянутое выше семипроцентное падение индекса Dow Jones Industrial Average произошло в основном за счет компаний, тесно связанных с юго-восточным регионом, а среди них преобладали высокотехнологичные корпорации, например, IBM, Intel, Motorola, Compaq, Dell, и Hewlett Packard. В момент падения руководство этих компаний, уверенное в своем устойчивом финансовом положении, воспользовалось ситуацией и выкупило на рынке значительные пакеты своих акций по низким ценам.

Оправившись от шока, инвесторы как в США, так и в других странах, стали рассматривать американские ценные бумаги как один из наименее рискованных в сложившихся условиях способ инвестирования. К тому же с начала 1998 г. в движении индекса Доу-Джонса явно преобладала тенденция к повышению (к 7 апреля 1998 г. значение этого индекса достигло нового "рекорда", превысив 9000).

3. Замедление объемов внешней торговли и темпов экономического роста, что, в первую очередь, касается стран, непосредственно охваченных кризисом. В среднем эффективный обменный курс в странах ОЭСР, учитывая структуру торговли, уменьшился на 6%.

После девальвации валют стран-«тигров» еще более ухудшились позиции товаров, экспортируемых из развитых стран, на рынках стран Юго-Восточной Азии. Таким образом замедление экономического роста в Юго-Восточной Азии привело к снижению экспорта развитых стран в этот регион.

4. Снижение устойчивости финансовых и банковских систем в странах Юго-Восточной Азии, включая Японию, сдерживает размах кредитной экспансии и объем новых иностранных займов. Меньшая доступность финансовых ресурсов неблагоприятно отражается прежде всего на состоянии малых предприятий, которые не имеют доступа на организованный финансовый рынок.

5. Финансовый кризис привел в действие эффект богатства: снижение биржевой стоимости акций побуждает участников хозяйственных процессов приспособлять уровень своего потребления к новому уровню богатства и постоянного дохода. Таким образом, биржевой шок сдерживает рост частного потребления во

³³ См. Pisani-Ferry J. et Sgard J., «Leçons mexicaines», La Lettre du CEPII, 134, avril 1995; Boissieu C., Rol S. «Le plongeon asiatique» // Sociétal, 14, décembre 1997; Perspectives économiques de l'OCDE, 62, décembre 1997; Veneroso Fr., Wade R. «The Asian Financial crisis: the unrecognised risk of the IFM's Asia package», 1998 // wade@rsage.org; Longueville G. "Les nouvelles formes du risque pays" // Le MOCI, 1320, 15 janvier 1998.

многих странах. Надо учитывать, однако, что потери капитальной стоимости при владении акциями для многих экономических агентов компенсировались приростом курсов государственных облигаций. Но, например, во Франции, прямые вложения в ценные бумаги составляют лишь около 10% стоимости всех акций, остальная их часть размещена у институциональных инвесторов.

1.4.2. Развитие финансового кризиса в России

Можно выделить три крупных этапа в развитии кризисных процессов: *ноябрь 1997 года – январь 1998 года; февраль – апрель 1998 года; май — август 1998 года.* Четвертый этап ознаменовался постепенным затуханием кризисных явлений и началом выхода из кризиса (*вторая половина 1998 года*). На протяжении всего периода развития кризиса оценка риска, связанного с ведением бизнеса в России, неуклонно возрастала. Речь идет о риске конвертируемости валюты, изменения кредитного рейтинга страны и внутренних контрагентов, потери репутации, неблагоприятного для инвесторов изменения в системе налогообложения, отрицательной трансформации правового пространства. Причем реализовались самые негативные варианты развития событий.

Ноябрь 1997 года – январь 1998 года. Благоприятная ситуация на российских финансовых рынках в сентябре 1997 года (средневзвешенная доходность на рынке ГКО-ОФЗ опустилась до уровня 20% годовых, индекс РТС-1 составлял около 500 пунктов) позволила Б. Ельцину заявить о том, что Россия, начиная с 1999 года, откажется от финансовых программ помощи, предоставляемой МВФ (выступление носило также подготовительный характер для проведения деноминации рубля).

Однако, как указывалось выше, 27 октября 1997 года индекс Dow Jones Industrial Average упал на рекордную величину 554 пунктов, и эту дату иногда считают началом финансового кризиса в России. Между тем, разумеется, обострение мирового финансового кризиса, коснувшееся развитых рынков и обрушившее цены на ряде emerging markets, было лишь спусковым крючком для начала разрушительных процессов в России, на самом деле подготовленных – как было показано - ее предшествующим внутренним развитием.

Разумеется, нельзя не признать, что существовали важные внешние факторы, способствовавшие дестабилизации финансово-экономической обстановки в России: начавшийся в Азии и вскоре приобретший мировой характер финансовый кризис, а также падение мировых цен на энергоресурсы и сырье - важнейшие статьи российского экспорта. Российская экономика действительно оказалась уязвимой к такому набору экзогенных факторов. *Однако сама по себе эта уязвимость является результатом собственных, внутренних проблем функционирования экономико-политической системы, которые и представляют основной интерес как для понимания причин кризиса, так и для определения путей выхода из него, и дальнейшей стратегии развития российской экономики*

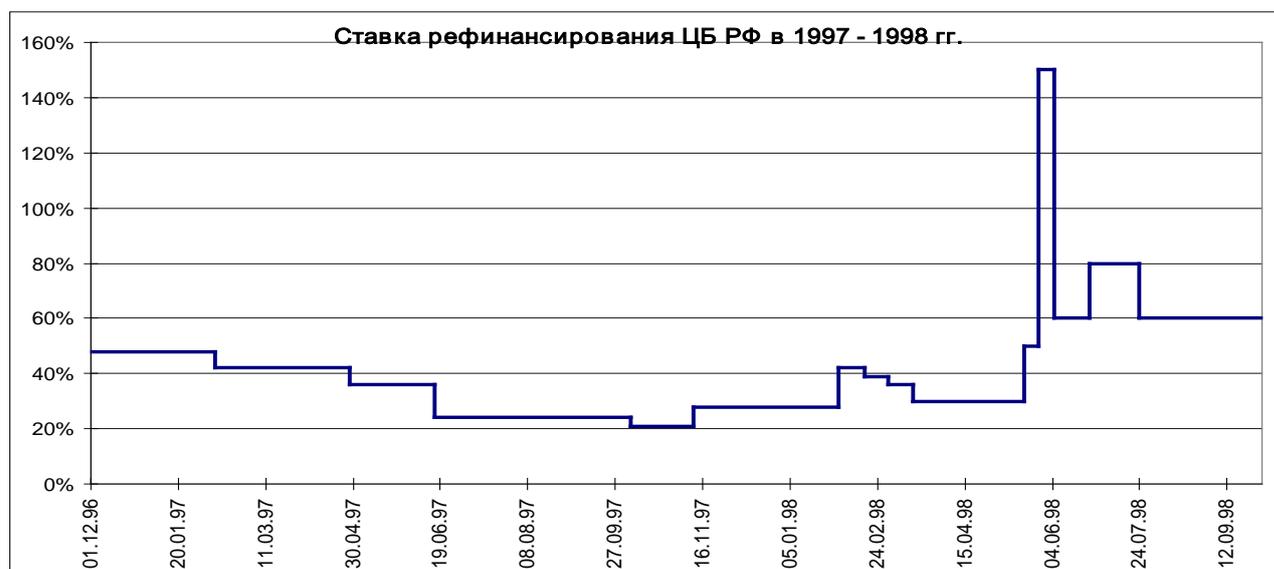
Уже в течение первой недели кризиса средневзвешенная доходность на рынке государственных долговых обязательств возросла с 22% до 28% годовых. Резко выросли объемы торгов: недельный оборот вторичного рынка увеличился более чем в два раза. Одновременно произошло резкое падение котировок российских еврооблигаций.

Центральному банку пришлось выбирать между двумя возможными решениями. Первый вариант сводился к защите рубля от резкой девальвации путем увеличения процентных ставок на рынке государственных обязательств. Второй вариант заключался в удержании процентных ставок на относительно низком уровне путем расширения

операций на открытом рынке. В ноябре 1997 года Центробанк РФ выбрал второй вариант, увеличивая свой пакет ГКО.

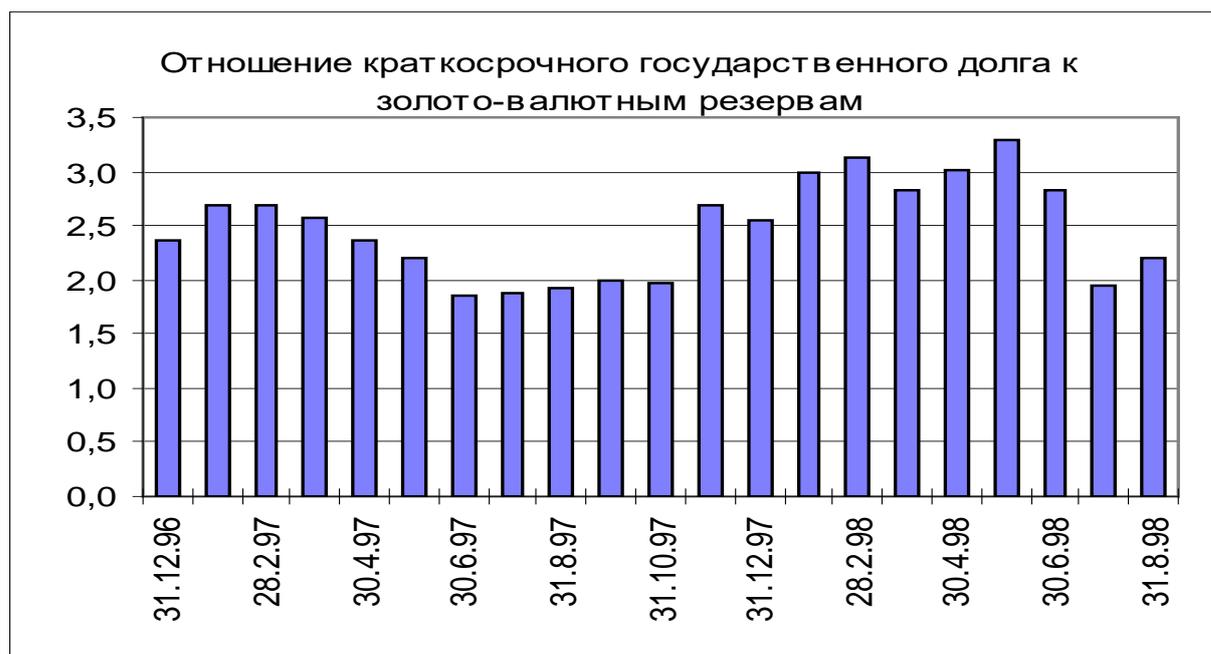
Только 11 ноября 1997 года ЦБ увеличил ставку рефинансирования с 21% до 28%, чего было явно недостаточно для обеспечения равновесия на рынке государственного долга (рис. 1.8). Интервенции на рынке ГКО позволили Банку России вплоть до последней недели ноября предотвращать повышение ставок сверх 30%. Однако возросший спрос на валюту со стороны нерезидентов, продававших свои пакеты государственных облигаций, привел к быстрому сокращению золотовалютных резервов и поставил под удар устойчивость курсовой политики. За ноябрь внешние резервы ЦБ сократились с 22,9 млрд. долл. до 16,8 млрд. долл. Ноябрьская потеря резервов вызвала резкий рост отношения величины краткосрочного долга к международным резервам с 1,9 до 2,7 (рис. 1.9).

Рис. 1.8



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1.9



Источник: ИЭПП, ЦБ РФ.

Сегодня описанная политика представляется ошибкой, которая в значительной мере преопределила дальнейшее развитие кризиса. По-видимому, Банку России не следовало поддерживать низкий уровень процентных ставок на рынке ГКО-ОФЗ, необходимо было допустить их рост до установления рыночного равновесия. При этом с 1 января 1998 года не следовало допускать полной либерализации рынка внутреннего долга для нерезидентов, в частности отменять гарантированный уровень доходности и регламентацию сроков репатриации прибыли. При своевременном и существенном увеличении ставки рефинансирования и соответствующем росте процентных ставок по государственным ценным бумагам атака на российский рубль могла бы быть гораздо менее интенсивной.

Политика повышения процентных ставок могла бы быть дополнена более высокими темпами обесценения курса рубля. Это хотя и послужило бы для инвесторов сигналом об увеличении риска девальвации, но при достаточном уровне внешних резервов и прогнозируемом поведении обменного курса могло бы способствовать стабилизации валютного рынка. Такая политика могла быть реализована путем сужения валютного коридора с увеличением угла его наклона. Однако 10 ноября 1997 года Центробанк РФ, объявив целевые ориентиры курсовой политики на 1998 – 2000 годы (расширив границы валютного коридора), на практике не воспользовался возможностями некоторого ускорения темпов обесценения рубля. Таким образом, Центральный банк РФ, подав рынкам негативный сигнал об увеличении курсового риска, продолжал поддерживать валютными интервенциями низкие темпы снижения курса рубля (табл. 1.7).

Таблица 1.7

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

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

Источник: Госкомстат РФ, ЦБ РФ.

Очевидно, что рассмотренные меры (повышение процентных ставок при ускорении темпов снижения курса рубля) весьма противоречиво влияли бы на финансовую ситуацию. Ряд инвесторов мог посчитать высокий уровень процента достаточной компенсацией повышенного риска. Более консервативные инвесторы продолжали бы выводить капиталы из России. Тем не менее, наиболее вероятным результатом такой политики стало бы установление на российских финансовых рынках нового равновесного состояния при не слишком резком сокращении внешних резервов.

Наряду с неадекватной политикой ЦБ, правительство не имело конкретной программы по сокращению государственных расходов и уровня дефицита

государственного бюджета. Дополнительным фактором, ухудшившим ситуацию на финансовых рынках, стали осуществленные в конце ноября 1997 года изменения в составе правительства. Эти изменения означали окончательный отказ от программы правительства «молодых реформаторов»³⁴. Инвесторы потеряли веру в способность исполнительной власти проводить осмысленную последовательную финансовую политику.

В последнюю неделю ноября 1997 года Центральный банк, утратив более четверти международных резервов, отказался от попыток поддержания низких процентных ставок и ушел с рынка ГКО-ОФЗ. Средневзвешенная доходность государственных обязательств увеличилась до 40% годовых.

Нарастание кризиса в Юго-Восточной Азии вызвало у крупных инвестиционных фондов перераспределение лимитов на инвестиции в различные страны, очередное падение цен на рынке акций и рост уровня доходности на рынке ГКО-ОФЗ.

В январе 1998 года произошло серьезное падение котировок российских ценных бумаг, составившее около 30%. Общее падение индекса РТС-1 с 6 октября 1997 года до конца января достигло 50,9%. Снижение котировок акций российских компаний приобрело самоподдерживающийся характер. Получив заказы на продажу значительных клиентских пакетов и предвидя пробитие уровня поддержки рынка, инвестиционные компании сами стремились продать ликвидные акции, тем самым усиливая кризис на рынке.

В результате оттока портфельных инвестиций из России, усилившееся давление на рубль вызвало в начале года быстрый рост официального обменного курса доллара США и привело к росту форвардных котировок. Попытки ЦБ в январе способствовать ускорению темпов обесценения рубля привели к резкому росту процентных ставок на рынке ГКО. Рынок экстраполировал повышение темпов роста курса и реагировал на это увеличением процентных ставок, компенсирующим снижение доходности, исчисленной в валюте. Такая реакция рынка подтверждает тот факт, что проведение девальвации в условиях кризиса доверия при коротком государственном долге, высокой доле нерезидентов на этом рынке, низком уровне валютных резервов является крайне сложно реализуемым решением.

Во второй половине января вновь обострились политические процессы. В правительстве произошло серьезное перераспределение полномочий: в ведении А. Чубайса осталась экономика, финансовая сфера перешла под кураторство В. Черномырдина. Б. Немцов потерял контроль над топливно-энергетическим комплексом. Ослабление позиций реформаторов еще больше ухудшило ожидания инвесторов. Политическая ситуация в стране круто изменилась, что не могло не отразиться на последующем развитии событий.

Февраль – апрель 1998 года. В феврале-апреле 1998 года на рынках наступил период относительной стабилизации. В значительной степени положительные тенденции были следствием нескольких шагов президента и правительства, которые внесли ясность в ближайшие перспективы экономической политики. В частности, президент заявил об ужесточении бюджетной политики и о планах достижения уже в 1998 году первичного профицита федерального бюджета. Правительство после проведенных перестановок разработало «12 крупных мер по социально-экономической политике». Документ определял персональную ответственность всех членов правительства и представителей администрации президента за реализацию мероприятий

³⁴ Так называли Правительство, приведенное Б.Ельциным к власти в марте 1997 года. В нем ключевую роль играли такие политики, как вице-премьеры Б.Немцов и А.Чубайс.

в области оздоровления бюджета, нормализации ситуации с выплатой задолженностей по заработной плате и т.д.

Произошел также ряд дополнительных событий, послуживших позитивными сигналами для инвесторов. Так, в феврале МВФ принял решение о продлении на год трехлетнего кредита России. М. Камдессю дал понять, что Россия получит очередной транш кредита в объеме 700 млн. долларов и при выполнении всех договоренностей будет получать кредиты до 2000 года. 24 февраля Россия и Великобритания полностью согласовали условия реструктуризации российского долга в рамках Парижского клуба. 10 марта 1998 г. рейтинговое агентство Fitch IBCA, несмотря на все колебания конъюнктуры отечественных финансовых рынков, подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте на уровне ВВ+ и оставило краткосрочный рейтинг России на прежнем уровне – В. Однако рейтинговое агентство Moody's на следующий день объявило о понижении кредитного рейтинга России по внешним заимствованиям в иностранной валюте с Ва2 до Ва3 и по банковским депозитам в иностранной валюте – до В1.

Центральным событием этого периода оказалась смена Правительства Российской Федерации: 23 марта Президент отправил в отставку Кабинет Министров В. С. Черномырдина и назначил исполняющим обязанности премьер-министра С.В.Кириенко.

Наконец, в период **май-август 1998 года** произошла кульминация кризиса: дефолт, обвал курса рубля со всеми вытекающими социально-политическими и экономическими последствиями. (См. главы 2-3).

Прежде чем перейти к описанию непосредственно кризиса, хотелось бы коротко остановиться на сравнительном анализе реакции на возникновение угрозы валютного и финансового кризиса со стороны властей в России и Бразилии. Как было показано выше, ЦБ РФ осенью и зимой 1997–1998 годов пытался за счет операций на открытом рынке и продажи золотовалютных резервов сохранить процентные ставки по государственным ценным бумагам на низком уровне, заявив о приверженности политике «валютного коридора». Рост доходности ГКО-ОФЗ начался лишь к концу 1998 года, когда золотовалютные резервы уже сильно сократились.

Политика денежных властей Бразилии была во многом схожа, принимая во внимание временной лаг между моментами развертывания финансового кризиса в этой стране и в России (в Бразилии усиление оттока капитала и атака на курс национальной валюты, реала, пришлось на лето–осень 1998 года, фактически, вслед за российским финансовым кризисом). Так, первой реакцией центрального банка стала продажа до половины своих золотовалютных резервов (до 35 млрд. долларов США, т.е. примерно в 5–6 раз больше, чем Россия осенью 1997 года). Однако процентные ставки были отпущены одновременно с этим, что несколько замедлило отток капитала в первый момент, но обернулось довольно быстро усилением спада в реальном секторе (здесь необходимо отметить, что в бразильской экономике связь между финансовым и реальным секторами была, очевидно, более тесной, чем в России). Таким образом, момент девальвации реала, хотя и был несколько отодвинут, но не предотвращен: в январе 1999 года реал был девальвирован примерно в 2 раза.

Глава 2. Правительство С. Кириенко и судьба программы выхода из кризиса

2.1 Мотивы и первые последствия смены Кабинета министров¹

1998 год стал вехой на пути развития посткоммунистической России, переломным моментом в развитии ее политических, экономических и социальных процессов. Нарастание кризисных явлений, сам финансовый взрыв в августе и политика по преодолению последствий этого кризиса во многом предопределили характер последующей экономической политики страны. Уроки кризиса задали набор психологических и практических ограничений на деятельность властей по крайней мере на пятилетие, а, возможно, и на гораздо более длительный период времени².

Одним из вопросов, встающих при анализе экономико-политических процессов 1998 года, является оценка факта отставки В.Черномырдина и формирования нового правительства. Отставка премьера, находившегося у власти более пяти лет (с декабря 1992 года) сама по себе не могла не стать источником некоторой дестабилизации в обстановке нарастающего финансового кризиса. Подобный шаг должен был опираться на серьезные политические расчеты и ожидания.

Целесообразность этого решения объяснялась рядом взаимосвязанных аргументов. Во-первых, Кабинет образца 1997 года оказался чрезмерно политизированным, что не позволяло ему сосредоточиться на решении текущих хозяйственных проблем. Этот упрек прямо сформулировал Б.Ельцин, мотивируя свое решение. Особенно это касалось явно нацеленного на будущие президентские выборы В.Черномырдина. Ряд других членов Кабинета также, несомненно, имели президентские амбиции.

Во-вторых, в конце 1997 года произошло резкое обострение политической борьбы внутри самого правительства, что привело к заметному снижению эффективности его работы. Стало ясно, что Кабинет, в котором одновременно присутствует несколько потенциальных претендентов на президентский пост, не может в полной мере обеспечить вывод страны из кризиса.

В-третьих, возобновилось ухудшение социально-экономической ситуации, что отражалось в торможении начавшегося было роста производства, а также в восстановлении бюджетной задолженности по зарплатам и пенсиям.

Словом, коренная реорганизация правительства была неизбежной. Хотя здесь остается открытым вопрос: должна ли была эта реорганизация проводиться путем замены премьера или же, напротив, укрепления его позиций за счет отставки других

¹ В разделе использованы материалы, предоставленные С. Баткибековым.

² Пока еще рано говорить о долгосрочном влиянии кризиса 1998 года на экономические и политические процессы развития России в 21 веке. Однако есть некоторые основания для гипотезы о возможной аналогии с Германией во второй половине 20 века. После тяжелого послевоенного кризиса, сопровождавшегося гиперинфляцией (одной из самых высоких в мировой истории) ФРГ встала на путь исключительно жесткой, ответственной макроэкономической политики, что быстро превратило ее в лидера экономического развития, а дейчмарку – в резервную валюту второго уровня. Причем этой политики ФРГ придерживалась на протяжении десятилетий – вплоть до объединения в 1990-е годы.

членов Кабинета? Принятый вариант был выбран в пользу командного подхода и профессионализма (или технократизма) в ущерб политическому весу затронутых членов правительства. Он имел как свои преимущества, так и свои недостатки, которые вскоре проявились в полной мере.

На пост Председателя Правительства Президент выдвинул молодого и малоизвестного технократа С.Кириенко. По сути, Б.Ельцин хотел попробовать повторить опыт 1992 года, то есть получить «второе издание» правительства Е.Гайдара: молодого, неполитизированного (технократического), не связанного обязательствами с сложившимися и воевавшими друг с другом группами интересов. Формально С.Кириенко, менее года назад переведенный по рекомендации Б.Немцова в Москву из Нижнего Новгорода, удовлетворял этим критериям.

Разумеется, С.Кириенко не был «вторым Гайдаром», он был предпринимателем, тесно связанным с бизнесом и интересами определенных групп. Соображения общеэкономического характера были гораздо более чужды новому премьеру. Однако даже если бы это был действительно «второй Гайдар», получить второе издание того же правительства было бы невозможно. Слишком изменились обстоятельства. В условиях радикальной фазы революции, когда рушатся старые связи и институты, на какой-то момент времени действительно создается «окно возможностей»³ для действий, не связанных с устоявшимися группами интересов – просто потому, что основные группы интересов оказываются дезориентированными. Совершенно иначе складывалась ситуация в середине 1990-х, когда новая система интересов вполне сложилась и оформилась (см. главу 1 данной книги), и никакие перестановки в правительстве не могли отменить этот очевидный факт. Именно с проблемами зависимости решений от баланса сил ведущих групп интересов и пришлось столкнуться новому правительству уже в ходе его формирования.

Краткосрочная реакция финансовых рынков на реформирование правительства была достаточно позитивной. Однако далее экономические агенты были дезориентированы пятинедельным отсутствием формального назначения нового Председателя правительства Государственной Думой и соответствующей политической неразберихой. С.Кириенко был утвержден на посту премьера только с третьей попытки, причем не утверждение его Думой означало бы проведение досрочных парламентских выборов. Естественно, в условиях нарастающего финансового кризиса политические проблемы во многом подрывали стабилизационные усилия властей.

Новое правительство должно было стабилизировать ситуацию в стране и добиться смягчения воздействия на российскую экономику мирового финансового кризиса. Основными задачами, которые ставил в этой связи перед собой кабинет С.Кириенко, были следующие:

- недопущение девальвации рубля;
- недопущение дефолта по государственному долгу;
- преодоление платежного кризиса и выплата долгов государства перед бюджетополучателями;
- осуществление структурных реформ с целью поддержания начавшегося в 1997 году экономического роста.

Нетрудно убедиться в противоречивости перечисленных задач. И естественно, что в условиях обостряющегося финансового кризиса основные усилия были сосредоточены на решении макроэкономических проблем, которые, впрочем, создавали базовые предпосылки и для проведения осмысленной промышленной политики.

³ Об «окне возможностей» см. подробнее: Мау В., Яновский К. Помощь постсоциалистическим странам: факторы эффективности // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 6.

Проблема недопущения девальвации была в этом ряду задач ключевой. Такой подход вызывал и вызывает многочисленные возражения, поскольку падение цен на нефть и, соответственно, ухудшение торгового и платежного балансов ставили вопрос о девальвации в повестку дня. Однако и правительство В.Черномырдина, и правительство С.Кириенко концентрировали свои усилия на том, чтобы не допустить резкого снижения стоимости рубля. Причины такого выбора стратегии кроются в первую очередь в сфере социально-политической. Девальвация должна была привести к резкому скачку инфляции, прежде всего на рынке потребительских товаров, а также повлекла бы за собой крушение банковской системы. И то, и другое могло иметь непредсказуемые социальные последствия. Кроме того, зависимость российского бюджета от внешних заимствований надолго подорвала бы доверие международных финансовых кругов к российскому рынку. Наконец, девальвация приводила к существенному удорожанию обслуживания внешнего долга, резко увеличивая вероятность дефолта. Политическими последствиями этого могли быть не только резкий рост социального недовольства, но и смена существующего политического режима. Именно опасения за судьбу молодой российской демократии были главным фактором, предопределившим жесткое стремление правительства не допустить девальвации.

2.2 Кульминация кризиса и программа антикризисных мер

Кульминационная стадия финансового кризиса в России протекала в следующих условиях: при тяжелом положении в государственных финансах, коротком внутреннем долге, высокой доле иностранных инвесторов, обозначившемся банковском кризисе; нарастала политическая нестабильность, увеличивалось давление на валютные резервы. В такой ситуации даже при последовательной политике, направленной на оздоровление бюджета, соблюдение прав инвесторов и т.п., остается значительная вероятность дальнейшего усугубления проблем. При этом объективно имеет место несимметричная реакция рынков: любая ошибка экономической политики или плохая новость вызывают серьезные негативные последствия, а правильные шаги не обязательно вызывают положительного отклика рынка.

Реорганизация правительства совпала с переходом финансового кризиса в России в качественно новую фазу: в марте - апреле 1998 года поступления федерального бюджета начали устойчиво отставать от потребностей по обслуживанию и погашению внутреннего долга. К тому же *доходы от ГКО окончательно перестали быть источником дополнительных ресурсов бюджета*, то есть новые размещения ГКО полностью шли на покрытие выплат по предыдущим заимствованиям (см. рис. 2.1).

Рис. 2.1



В этих условиях, для реализации своих целей правительство разрабатывает комплекс мер по стабилизации финансовой ситуации и восстановлению доверия инвесторов. Основными компонентами этой программы являлись: повышение собираемости налогов, ужесточение контроля за деятельностью естественных монополий, получение дополнительных финансовых ресурсов от приватизации. Расчет строился и на возможности получения дополнительных ресурсов от международных финансовых организаций, поддержка которых стала бы дополнительным фактором восстановления доверия к России со стороны иностранных и отечественных держателей госдолга.

Таким образом, налицо была попытка возвращения к курсу правительства, каким он был в течение весны - лета 1997 года, и связанному прежде всего с именами Б.Немцова и А.Чубайса. (Несколько позднее этот курс получил окончательное оформление с фактическим возвращением последнего в правительство в качестве спецпредставителя президента на переговорах с международными финансовыми организациями).

С приходом правительства С.Кириенко главным направлением экономической политики становится выработка комплекса стабилизационных мероприятий, прежде всего, направленных на оздоровление бюджета. По сути, необходимо было дополнить денежную стабилизацию бюджетной, то есть сбалансировать бюджет и разорвать его зависимость от заимствований на рынке ГКО. Тем самым решались бы и другие взаимосвязанные задачи. С одной стороны, отключение механизма дестимулирования инвестиций, когда вложения в госбумаги оказывались более рентабельными, чем производственные инвестиции. С другой стороны, преодоление политической уязвимости власти, ее зависимости от «олигархов». Ведь именно несбалансированный бюджет превращал крупнейших предпринимателей из просто богатых людей в вершителей судеб страны, в олигархов: зависимость правительства от заимствований приводила к тому, что крупный банк своими действиями на рынке ГКО мог привести к политической дестабилизации и тем самым получал рычаг для шантажа власти.

Однако реальная ситуация стала развиваться не так, как в 1997 году. Собираемость налогов так и не удалось увеличить, но, напротив, в мае-июне доходы федерального бюджета снизились примерно на 1% ВВП. Как видно из *табл. 2.1*

фактическому сокращению подверглись практически все статьи расходной части как федерального, так и консолидированного бюджетов, за исключением обслуживания государственного долга и расходов на государственное управление. Расходы федерального бюджета на оборону в течение первого полугодия 1998 года были примерно на 1–1,5% ВВП ниже уровня предшествующего года.

Таблица 2.1

Исполнение федерального бюджета в первом полугодии 1997 и первом полугодии 1998 г., % ВВП.													
	1.97	2.97	3.97	4.97	5.97	6.97	1997	1.98	2.98	3.98	4.98	5.98	6.98
Доходы													
Налоговые доходы	6,7	7,5	8,4	9,4	9,9	9,3	9,4	8,5	8,5	8,8	8,9	9,0	8,9
Всего доходов	8,5	9,7	10,3	11,1	11,6	10,9	12,5	10,2	10,3	10,7	10,8	10,9	10,8
Расходы													
Государственное управление	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Национальная оборона	1,9	2,4	3,2	3,4	3,5	2,9	3,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,5	1,5	1,8	1,7	1,8	1,6	1,7	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
Наука	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Государственные услуги народному хозяйству	1,0	1,0	1,6	1,7	1,7	1,6	2,0	0,4	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8
Социальные услуги	0,6	2,0	2,4	2,5	2,5	2,5	1,9	1,6	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9
Обслуживание государственного долга	1,4	2,1	2,2	2,0	2,1	1,8	1,6	2,7	3,3	5,0	4,9	5,3	5,2
(см. продолжение)													
Всего расходов	10,5	12,2	14,6	15,2	15,4	15,3	15,8	14,9	12,1	14,3	14,4	14,5	14,7
Дефицит	-2,0	-2,4	-4,3	-4,0	-3,8	-4,3	-3,3	-4,7	-1,8	-3,5	-3,7	-3,6	-3,9
Исполнение консолидированного бюджета в первом полугодии 1997 и первом полугодии 1998, % ВВП													
	1.97	2.97	3.97	4.97	5.97	6.97	1997	1.98	2.98	3.98	4.98	5.98	6.98
Доходы													
Налоговые доходы	15,2	16,3	18,0	20,1	21,2	20,6	22,1	16,2	17,4	18,1	19,3	19,7	19,8
Всего доходов	17,9	19,4	20,8	22,7	23,9	23,4	26,6	18,8	20,1	21,2	22,4	23,0	23,2
Расходы													
Государственное управление	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Национальная оборона	1,9	2,4	3,2	3,4	3,5	2,9	3,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9

Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,9	1,9	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5
Наука	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Государственные услуги народному хозяйству	4,5	5,0	5,9	6,5	6,7	6,6	8,5	3,4	4,5	4,6	5,0	5,2	5,5
Социальные услуги	6,5	7,9	8,9	9,3	9,5	9,9	9,8	6,7	7,2	7,7	8,4	8,4	8,8
Всего расходов	21,3	23,2	26,3	27,6	28,2	28,3	30,5	24,1	22,5	25,6	26,7	27,2	28,0
Дефицит	-3,4	-3,8	-5,5	-4,9	-4,3	-5,0	-3,9	-5,3	-2,4	-4,3	-4,3	-4,2	-4,8

Источник: Минфин РФ, ИЭППП.

Провалились попытки осуществления крупных приватизационных проектов, что обернулось новыми потерями для федерального бюджета. Борьба с естественными монополиями не была столь успешной, как годом ранее. А инвесторы продолжали бежать из страны.

Ряд факторов объективного (прежде всего - внешнего) и субъективного характера обусловил эти отличия.

К внешним относится продолжение мирового кризиса и дальнейшее ухудшение экономической ситуации в Азии, и особенно в Японии. Отношение к развивающимся рынкам все более ухудшалось, и Россия была лишь одним звеном в цепи этого кризиса. Дополнительные проблемы создавали слухи о вероятном повышении ставок Федеральной резервной системы США, и хотя они так и остались слухами, портфельные инвесторы все более склонялись к менее рискованным вложениям в Северной Америке и Европе. Естественно, возникла попытка обвинения самих инвесторов (фактически, Запада, поскольку инвесторы в основном были западные) в том, что именно их поведение, их стремление вывести свои капиталы приводит к кризису развивающихся рынков – тем более, что открытие рынков долга для иностранных инвесторов было одной из рекомендаций со стороны международных финансовых институтов в предшествующие годы. Впрочем, роль панических настроений агентов рынка ни в коем случае не должна преувеличиваться, поскольку отражает лишь внешние аспекты развития кризиса.

К этому надо добавить, что параллельно с развитием российского кризиса в ряде стран запада, и прежде всего в Вашингтоне, разворачивалась дискуссия по проблемам риска недобросовестного поведения (*moral hazard*). Речь шла о необходимости обеспечения справедливых (равных) условий для финансовых институтов, которые должны принимать решения и в полной мере нести за них ответственность своими капиталами. Проблема возникла из-за того, что одним из факторов принятия решений на российском долговом рынке стало распространенное убеждение: Россия слишком велика и важна в международных отношениях, чтобы в последний момент Запад не вмешался и не оказал необходимую финансовую помощь. Подобный политический аргумент, как представлялось, снижал вероятность дефолта и позволял вести на рынке крайне рискованные (для «нормальной» страны) спекулятивные игры.

Проблема *moral hazard* стояла, впрочем, не только для бизнеса, но и для самого правительства. Уверенность в том, что «заграница нам поможет» ослабляет реформаторские усилия правительства, подрывает его настойчивость в проведении болезненных, но абсолютно необходимых шагов в области финансовой и структурной политики. В какой-то мере расчет на финансовую помощь из-за границы в последний момент по влиянию на экономическую политику оказывается сродни изобилию

природных ресурсов, наличие которых также позволяет откладывать принятие правительством необходимых мер по стабилизации ситуации⁴.

Весь этот комплекс вопросов в 1998 году стал предметом бурной дискуссии среди законодателей США, поскольку именно эта страна является крупнейшим акционером МВФ и МБРР. Мнение политической элиты явно склонялось к тому, что инвесторы (бизнес) сами должны разделить ответственность за кризис, а не переложить издержки по стабилизации на бюджет США или МВФ.

Сложившаяся ситуация требовала исключительной осторожности, выверенности, скоординированности действий и заявлений всего руководства страны. Этого добиться не удалось. Отношения между Министерством финансов и Центральным банком оставались крайне напряженными. Заявления руководителей обоих ведомств нередко были противоречивыми и приводили к дестабилизации обстановки в стране. Нередко посылались сигналы, которые лишь усиливали сомнения мирового финансового сообщества в компетентности российских денежных властей. Примерами этого могут быть заявления Председателя Центробанка С.Дубинина о грядущем долговом кризисе России, заявления Министра финансов М.Задорнова о незаинтересованности в получении помощи от МВФ, и т.п.

С.Кириенко так и не смог добиться хотя бы внешней корректности и согласованности действий. Когда же сразу по получении займа от МВФ 20 июля Центробанк пошел на арест счетов Минфина, а последний объявил о намерении занять на внутреннем рынке за один день сумму, превышающую месячные налоговые поступления федерального бюджета, представление о кризисе власти в Москве стало очевидным практически для всех инвесторов. Подчеркнем, это относилось прежде всего к политической стороне дела, к неспособности политического руководства обеспечить стабильность и последовательность действий денежных властей, а не только (и даже не столько) было реакцией на конкретные финансово-бюджетные проблемы.

Политическая слабость правительства проявилась и в его уязвимости по отношению к нефтяному лобби. Осознание необходимости сбора налогов сочеталось со стремлением помочь руководству нефтяных компаний в ситуации продолжавшегося падения мировых цен на нефть. Попытка связать уплату налогов с доступом к экспортным поставкам вызвала сопротивление нефтяников. Да и сам премьер (выходец из нефтяного бизнеса и в недавний министр энергетики) не был склонен к резким действиям по отношению к нефтяным компаниям.

Правительство не смогло воздействовать на естественные монополии с целью усиления их прозрачности и возвращения долгов государству. Давление, как обычно, началось с "Газпрома" - тем более, что его политический вес относительно снизился после отставки В.Черномырдина. "Газпрому" пришлось заплатить часть налоговой задолженности, однако руководство кабинета так и не смогло ни добиться смены руководства компании, ни согласия на ее реструктуризацию. Это стало еще одним фактором дальнейшего снижения общего уровня доверия к кабинету, в том числе и со стороны участников фондового рынка.

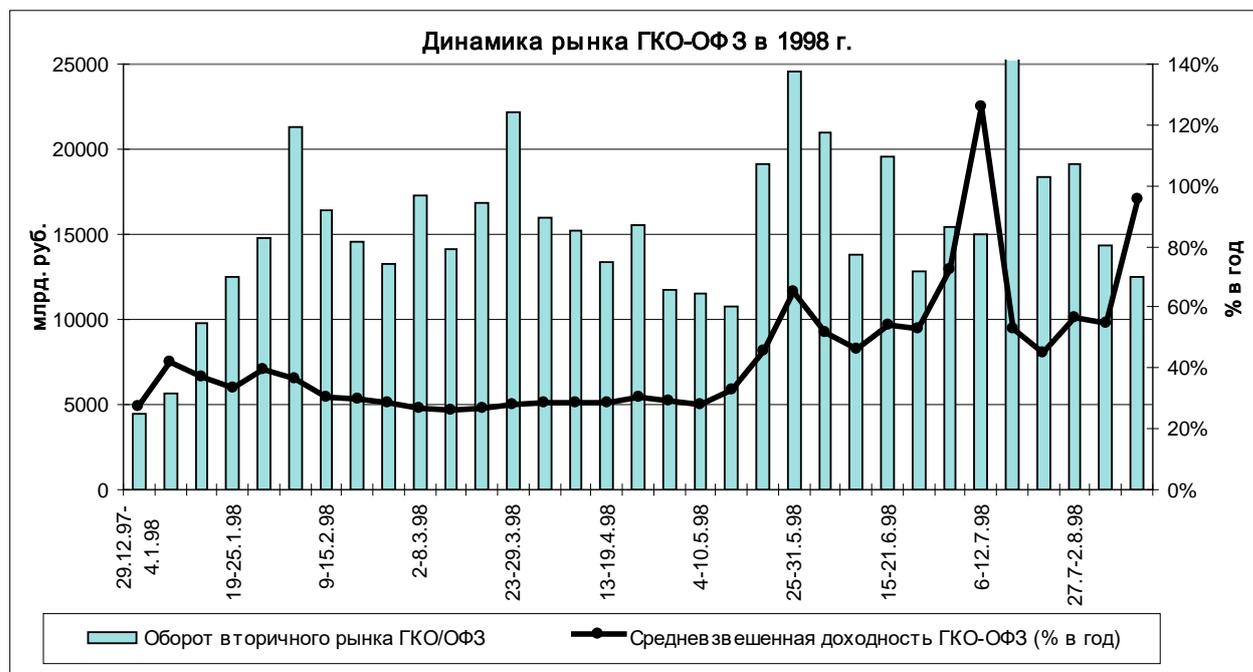
Все это отразилось и на способности правительства осуществлять приватизационные сделки с использованием их в бюджетных целях. Разумеется, обстановка финансового кризиса неизбежно ухудшает возможности привлечения ресурсов от приватизации. Однако на это общее ограничение накладывался и дополнительный фактор - борьба потенциальных участников сделок за снижение цены приватизируемых объектов. Последнее достигалось как отказом выставлять заявки при объявлении торгов (инвестиционных конкурсов), так и попытками выведения из игры потенциальных конкурентов. Наиболее наглядным примером последнего было

⁴ См. Гильфасон Т. Природа, энергия и экономический рост. // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2001. Т. 5. № 4.

решение о возможности ареста имущества "Газпрома" как раз в тот момент, когда его руководитель вел переговоры с зарубежными партнерами о создании консорциума для приобретения "Роснефти".

В середине мая 1998 года (сразу после утверждения кабинета Кириенко) произошло резкое падение котировок государственных ценных бумаг. Возросли обороты вторичного рынка, на 40% упал фондовый индекс РТС-1, усилилось давление на обменный курс рубля. Валютные резервы за май сократились на 1,4 млрд. долл. (почти 10%).

Рис. 2.2



Источник: ИА "Финмаркет", ИЭПП.

Государственная Дума приняла, а президент подписал Закон об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и акциями других АО электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности. Закон нарушал права собственников, так как ограничивал долю иностранных инвесторов (не более 25% акций).

Появились тревожные симптомы начала банковского кризиса: в Токобанке, имевшем значительные кредиты от западных банков, было введено внешнее управление.

Объявление 26 мая об отмене ранее намеченной продажи государственного пакета акций «Роснефти» (из-за падения стоимости акций) лишило бюджет 2,1 млрд. долл. Отмена продажи явилась негативным сигналом для инвесторов.

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

29 мая правительство выступило с заявлением о немедленных мерах по стабилизации финансового рынка и о бюджетно-налоговой политике в 1998 году. Был назначен новый член правительства, специально ответственный за обеспечение доходов бюджета – имевший устойчивую репутацию реформатора Б.Федоров. Спустя несколько дней после своего назначения он обозначил основные пути повышения

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

Тем не менее, отсутствие систематических действий правительства по преодолению кризиса привело к нарастанию недоверия со стороны инвесторов. Негативным фактором развития ситуации явилась медлительность в проведении переговоров российского правительства с МВФ.

Массовый вывод средств инвесторов с финансовых рынков привел к новому повышению во второй половине июня процентной ставки по ГКО, до 50%. Снижение фондового индекса за июнь составило 20%. Это резко повысило давление на обменный курс рубля и потребовало масштабных интервенций со стороны Центрального банка на валютном рынке.

Несмотря на неблагоприятную ситуацию, 10 июня Россия разместила пятилетние облигации на сумму 1,25 млрд. долларов под ставку 11,75%. 24 июня был размещен новый российский заем на 2,5 млрд. долларов уже под 12,75%. Высокая цена заимствований послужила негативным сигналом для инвесторов и снизила котировки других обращающихся еврообондов.

17 июня Б. Ельцин назначил А. Чубайса спецпредставителем президента по связям с международными финансовыми организациями в ранге вице-преьера, что было позитивно воспринято участниками российских финансовых рынков. 23 июня Совет директоров МВФ утвердил выделение России очередного транша кредита в размере 670 млн. долларов. Кроме того, МВФ сделал заявление, в котором поддерживалась позиция российского правительства, предпринимавшего меры по поддержанию национальной валюты и недопущению резкой девальвации.

В июне 1998 года правительство продолжало активно разрабатывать меры антикризисной программы, среди которых можно выделить планировавшееся снижение цен на газ и тарифов на электроэнергию, изменение налогового законодательства (переход на взимание НДС по отгрузке, введение плоской шкалы подоходного налога, снижение ставки налога на прибыль, увеличение ставок акцизов, ограничение числа расчетных счетов предприятий, введение налога с продаж и др.), продажи принадлежащих государству пакетов акций крупных российских корпораций (в частности, 5% акций РАО «Газпром» и государственного пакета акций АО «Связьинвест»). Пакет антикризисных законопроектов С. Кириенко представил Государственной Думе по частям в начале июля 1998 года.

В эти дни средневзвешенная доходность на рынке государственных ценных бумаг достигла 126% годовых. 8 июля 1998 года Министерство финансов РФ отменило аукционы по размещению ГКО и ОФЗ. 13 июля 1998 года правительство объявило о намерении предложить держателям ГКО конвертировать их в среднесрочные или долгосрочные облигации, номинированные в долларах, с погашением в 2005 и 2018 годах. Ситуация улучшилась после объявления 13 июля 1998 о том, что МВФ, МБРР и правительство Японии предоставят России 22,6 млрд. долларов финансовой помощи. Из этой суммы 5,6 млрд. долларов должны были быть предоставлены сразу после завершения заседания Совета директоров МВФ. С 13 по 19 июля средневзвешенная доходность ГКО снизилась до 53%. Индекс РТС-1 за эту неделю вырос на 34%. Однако 15 июля аукцион по размещению ГКО вновь не состоялся и обслуживание государственного долга было произведено за счет государственного бюджета. 20 июля было объявлено о прекращении выпуска государственных ценных бумаг сроком на один год.

На финансовых рынках появились первые явные признаки дефолта. Некоторые субъекты Федерации не смогли в срок выполнить обязательства по своим ценным

бумагам. Были просрочены региональные выплаты по агробондам. Хотя формально федеральное правительство не имело отношения к этим выплатам, сам по себе дефолт региональных бумаг стал дополнительным фактором усиления политической нестабильности. Федеральное правительство попыталось ограничить возможности региональных властей заимствовать средства на внешних финансовых рынках, но это лишь еще более усугубило его отношения с политическими элитами страны.

Наконец, крайне напряженными оставались отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти. Преодоление кризиса требовало объединения их усилий для принятия комплекса антикризисных законодательных актов, подлежавших одобрению Федеральным Собранием. Однако отношения с Думой, и без того весьма натянутые из-за того, что утверждение нового премьера прошло под жестким давлением со стороны президента, продолжали ухудшаться по мере ухудшения социально-политической обстановки в стране. Непросто складывались и отношения правительства с верхней палатой из-за невозможности выполнять обязательство по выплате региональных трансфертов и отмеченных выше попыток ограничения финансовой самостоятельности местных властей. Между тем, неспособность властей договориться между собой о пакете антикризисных мер ставила под вопрос и перспективы помощи со стороны международных финансовых организаций.

Многие законопроекты, входившие в состав антикризисного пакета и предлагавшиеся правительством в июне — июле 1998 года, были отклонены Государственной Думой. Поскольку принятие данных законов являлось составной частью обязательств российской стороны перед МВФ для получения финансовой поддержки, то можно было предположить сокращение ее размеров. Тем не менее, в результате переговоров А. Чубайса с руководством МВФ, размеры первого транша были снижены не очень существенно: с 5,6 млрд. долларов до 4,8 млрд. долл. 21 июля МВФ принял решение о выделении России нового пакета помощи.

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

Правительство сочло, что стабилизация рынка в двадцатых числах июля – не временное явление, а устойчивая тенденция. И только через неделю, 27 июля, была проведена встреча премьер-министра с крупнейшими инвесторами для объяснения им плана действий правительства по погашению и обслуживанию государственных обязательств на ближайшую перспективу. Однако правительству - на основе данных о повышении налоговых поступлений, об увеличении уровня международных резервов, - не удалось убедительно показать, что Россия до конца 1998 года справится со своими обязательствами.

Кроме становившейся все более очевидной политической слабости Правительства, оказавшегося неспособным провести через Государственную Думу пакет согласованных с МВФ законопроектов, следует отметить ряд дополнительных факторов, которые к первым числам августа вызвали перелом в развитии ситуации и придали дальнейшим кризисным тенденциям неуправляемый характер.

Во-первых, это новое ухудшение конъюнктуры на мировых финансовых рынках. Во-вторых, это сезонное снижение доли рискованных активов в портфелях крупных институциональных инвесторов, обычно осуществляемое накануне летних отпусков. Важную роль в обострении кризиса ликвидности банковской системы сыграло падение котировок российских государственных валютных ценных бумаг, служивших обеспечением кредитов, выданных российским банкам зарубежными банками. В результате такого падения возникли дополнительные депозитные

требования к российским банкам по увеличению страховочных средств (margin call). Для доведения этих средств банки предприняли продажи имевшихся в их портфелях ГКО-ОФЗ, а также корпоративных акций с последующей конвертацией вырученных средств в валюту. Такая политика банков вызвала дополнительную нервозность на финансовых рынках, в т.ч. на рынке российских бумаг, номинированных в валюте. Первыми банками, которые не смогли выполнить своих обязательств перед зарубежными кредитными учреждениями, стали «СБС-Агро» и «Империал».

В результате действия отмеченных выше факторов финансовая ситуация в первых числах августа резко ухудшилась. Доходность государственных обязательств увеличилась до 56%, ускорилось падение фондового рынка. Индекс РТС-1 упал почти на 30%. Началось быстрое уменьшение объемов международных резервов. Если на 23 июля их величина составляла 19,5 млрд. долл., то на 31 июля — 18,4 млрд. долл., на 7 августа — 16,3 млрд. долл. (табл. 2.2)

Таблица 2.2

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

	Денежная база (млрд. руб.)	Темп прироста денежной базы	Золотовалютные резервы (млрд. долларов)
20-26.7.98	–	–	19,5
27.7-2.8.98	160,8	–	18,4
3-9.8.98	–	–	16,3
10-16.8.98	160,7	–	15,1
17-23.8.98	161,8	0,68%	13,4
24-30.8.98	158,7	-1,92%	12,7
31.8-6.9.98	162,8	2,58%	12,3
7-13.9.98	167,3	2,76%	12,3
14-20.9.98	170,3	1,79%	12,0
21-27.9.98	171,2	0,53%	12,4
28.9-4.10.98	174,8	2,10%	12,8
5-11.10.98	183,9	5,21%	13,3

Источник: ЦБ РФ.

Подводя итоги рассмотрению кульминации кризиса, следует еще раз отметить, что наиболее важными факторами, не позволившими России в августе избежать девальвации рубля, наряду с экономическими причинами, оказались две: во-первых, *отсутствие поддержки антикризисной программы правительства со стороны Государственной Думы и, во-вторых, недостаточный объем помощи со стороны МВФ. Единственно возможным выходом из создавшегося положения стала девальвация рубля.*

2.3 Судьба программы выхода из кризиса

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

15 – 16 августа план правительства был согласован с МВФ. Однако программа была объявлена 17 августа без схемы реструктуризации внутреннего государственного долга, что вызвало негативную реакцию на финансовых рынках. Фондовый рынок только за одну неделю упал дополнительно на 29%. С недельным опозданием Правительством РФ была обнародована схема реструктуризации. Общая сумма замороженного внутреннего долга РФ составила 265,3 млрд. руб. (42,2 млрд. долларов

по курсу на 14 августа 1998 г.). В обращении остались ОФЗ на сумму около 75 млрд. руб. со сроками погашения в 2000 – 2001 годах.

Одобрив эту программу, МВФ исходил из уже достаточно позитивно зарекомендовавшего себя к тому времени опыта выхода из кризиса Южной Кореи⁵. Напомним, что корейское правительство после достижения договоренности с банками и частными инвесторами провело реструктуризацию краткосрочного долга на сумму около 22 млрд. долларов США (28 января 1998 года). Под данную договоренность МВФ, Мировой банк и заинтересованные страны открыли Корею кредитную линию на сумму до 58,4 млрд. долларов США. Из этой суммы к окончанию действия стабилизационного плана (октябрь 1998 года) фактически было заимствовано 27,2 млрд. долларов США, или около 47% суммы.

Представлялось, что у ситуации в России есть немало общего с южнокорейской, что было связано прежде всего с отсутствием структурных реформ, политической ангажированностью поведения внутренних инвесторов и широким распространением феномена, получившего тогда же наименование *crony capitalism* (а проще говоря чреватого коррупцией сращивания бизнеса и чиновничества). Умеренная девальвация при финансовой поддержке со стороны МВФ позволила довольно быстро стабилизировать ситуацию в Южной Корею и вернуться на траекторию роста. Предполагалось, что нечто подобное можно будет *mutates mutandis* повторить и в России.

Здесь, однако, не были приняты во внимания политические обстоятельства. Если в Южной Корею сохранялся достаточно устойчивый политический режим, а новый президент (избранный в конце 1997 года) поддержал согласованный стабилизационный курс, то в России продолжал тлеть политический кризис. Согласованная с МВФ программа не была реализована в первоначальном виде. 23 августа президент отправил правительство С.Кириенко в отставку, и В. Черномырдин был назначен исполняющим обязанности председателя правительства. Можно предположить, что это решение было пролоббировано представителями ряда крупнейших финансово-промышленных групп, желавших иметь более «управляемого» главу кабинета. Действительно, предстоял сложный путь по расчистке финансовых институтов, спасению или ликвидации отдельных банковских структур, и в этой ситуации премьер, стремившийся от них дистанцироваться, становился особенно опасен. Бизнес потребовал вернуть «политического тяжеловеса» (как выразился сам Президент Б.Ельцин).

Такое решение имело серьезные экономико-политические последствия. Во-первых, эта отставка и заявления о смене экономического курса практически аннулировали соглашения с МВФ, в части как программы расширенного кредитования, так и стабилизационного кредита (с учетом поддержанных МВФ мер по заявлению от 17 августа). Во-вторых, политический кризис резко увеличил неопределенность экономической политики.

Отмеченные факторы вызвали новую волну паники на финансовых и товарных рынках. Если в первые дни после 17 августа произошло умеренно снижение курса рубля, то после отставки Кабинета падение приобрело обвальное характер. Это было связано не только с усилением политической неопределенности, но и с действиями самого В.Черномырдина, сделавшего сразу же ряд популистских заявлений – прежде всего о целесообразности проведения политики «управляемой эмиссии». (По-видимому, это было попыткой заигрывания с левым большинством Государственной Думы).

⁵ См. подробнее: DeLong J.B., Eichengreen B. Between Meltdown and Moral Hazard: The International Monetary and Financial Policies of the Clinton Administration. NBER. Working Paper 8443.

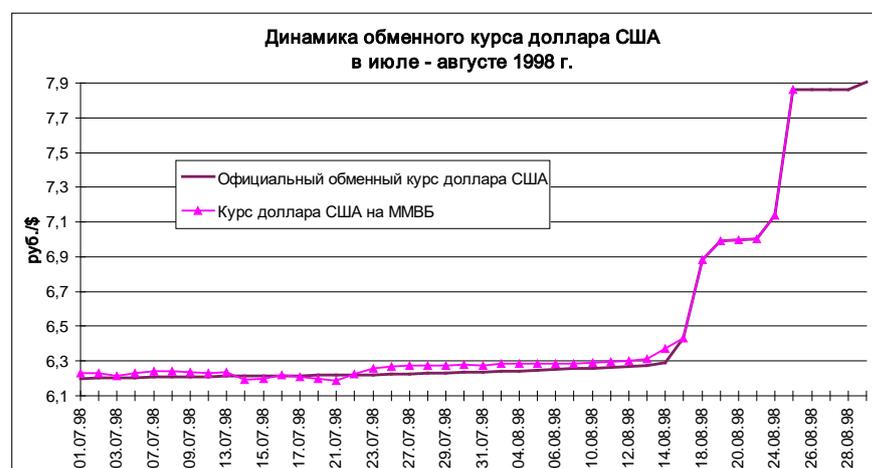
Динамика курса рубля к доллару США с 17 по 31 августа 1998 года

Дата	Официальный курс рубля к доллару США
17.08.1998	6,43
18.08.1998	6,89
19.08.1998	6,99
20.08.1998	7,00
21.08.1998	7,01
24.08.1998	7,14
25.08.1998	7,86
26.08.1998	7,86
27.08.1998	7,86
28.08.1998	7,91
29.09.1998	9,33

26 августа Центральный банк РФ, растратив значительные запасы резервов на поддержку рубля при низких ценах доллара, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок для сохранения своих золотовалютных резервов. С 28 августа были приостановлены торги на региональных валютных биржах. В дальнейшем ЦБ уже не мог удерживать рубль от понижения из-за сокращения валютных резервов (12,46 млрд. долл. на 1 сентября) (см. табл. 2.3).

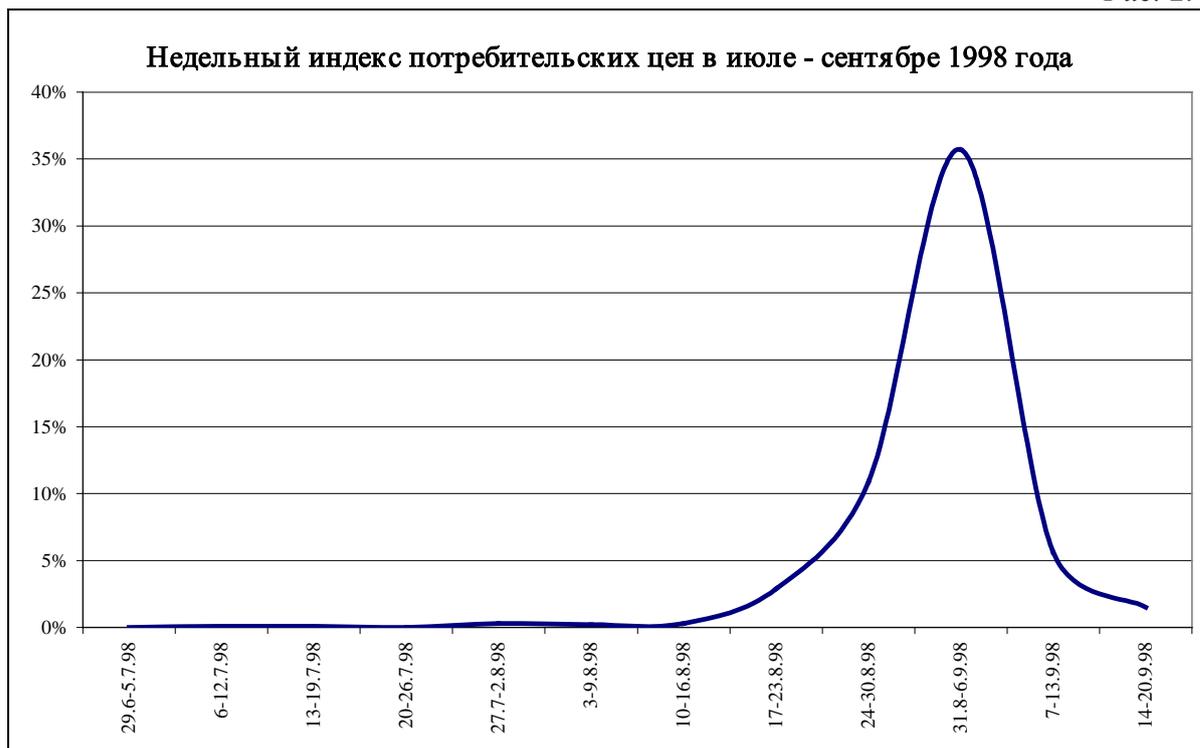
В целом за август 1998 г. официальный обменный курс доллара увеличился с 6,238 руб./\$ до 7,905 руб./\$, т.е. на 26,7%, что соответствует 1615% в годовом исчислении. На ММВБ к 25 августа (последний день торгов) курс доллара вырос с 6,272 руб./\$ до 7,86 руб./\$, т.е. на 25,3% (1400% в пересчете на год). За период с 17 по 31 августа 1998 г. девальвация составила 25,7%. Динамика официального и биржевого курсов доллара США в июле – августе 1998 г. показаны на рис. 2.3.

Рис. 2.3



Источник: ЦБ РФ.

В сентябре 1998 года произошло дальнейшее обострение экономического и финансового кризиса, связанного с девальвацией рубля и снижением доверия к российской национальной валюте. Трехкратная девальвация рубля, резкое увеличение скорости обращения денежной массы определили быстрый рост потребительских цен. В августе цены выросли на 3,7%, а в сентябре на 38,4% (рис. 2.4).

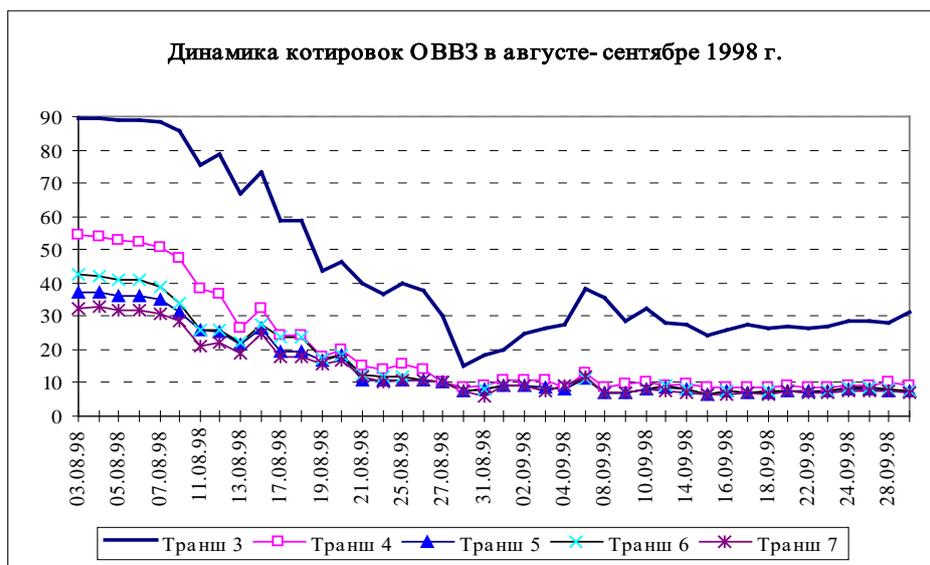


В дальнейшем, одновременно со снижением курса доллара США, темпы инфляции замедлились. Это в большой степени объясняется денежно-кредитной политикой, проводившейся Центральным банком РФ. В августе практически не произошло изменения денежной базы, несмотря на то, что Банк России потратил тогда 5,95 млрд. долларов США из своих золотовалютных резервов. Очевидно, валютные интервенции были стерилизованы в результате операций на открытом рынке с государственными обязательствами и выдачи стабилизационных кредитов коммерческим банкам.

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

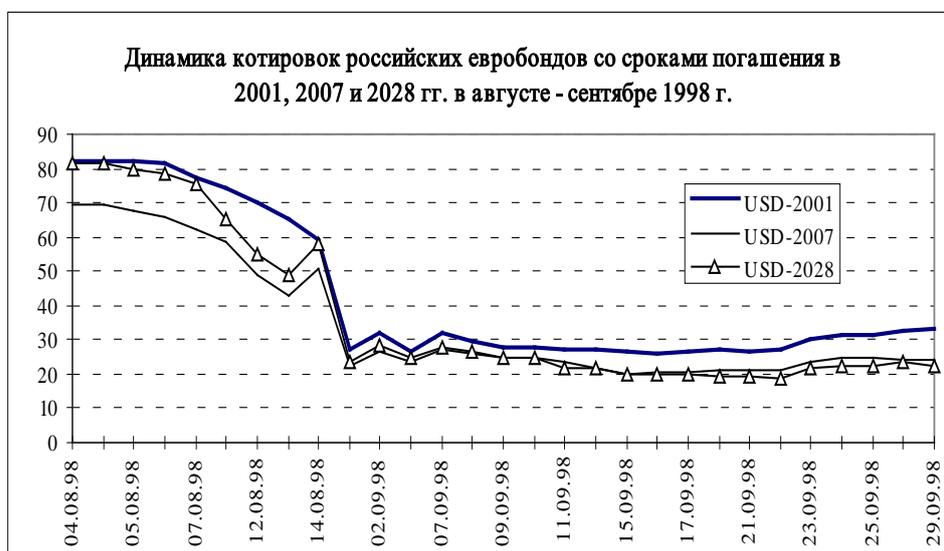
При отсутствии рынка внутренних государственных заимствований единственным свидетельством изменений процентных ставок по российским обязательствам стало состояние рынков ОВВЗ и евробондов. Котировки ОВВЗ 3-й серии (погашение в 1998 г.) упали до уровня 40% от номинала по сравнению с 90% на начало августа, цены ОВВЗ других траншей упали до 10% от номинальной стоимости. Евробонды котировались на уровне 20 – 30% от номинала (70 – 85% до кризиса) (рис. 2.5, 2.6).

Рис. 2.5



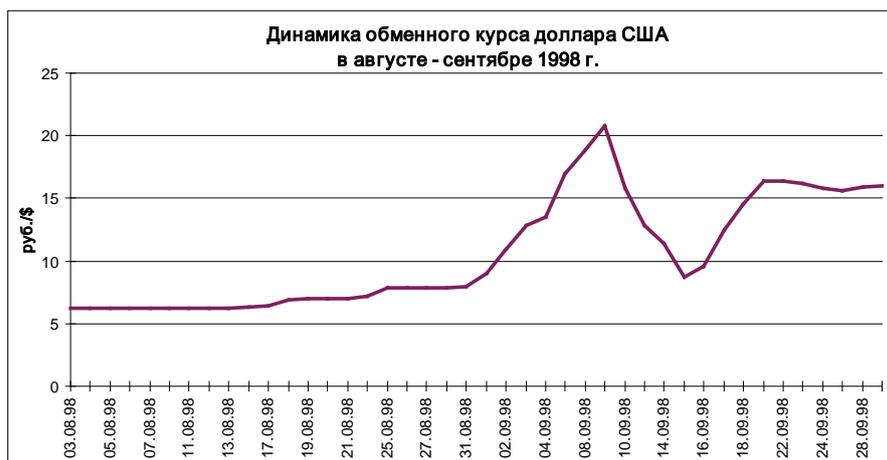
Источник: ИА "Финмаркет".

Рис. 2.6



Источник: ИА "Финмаркет".

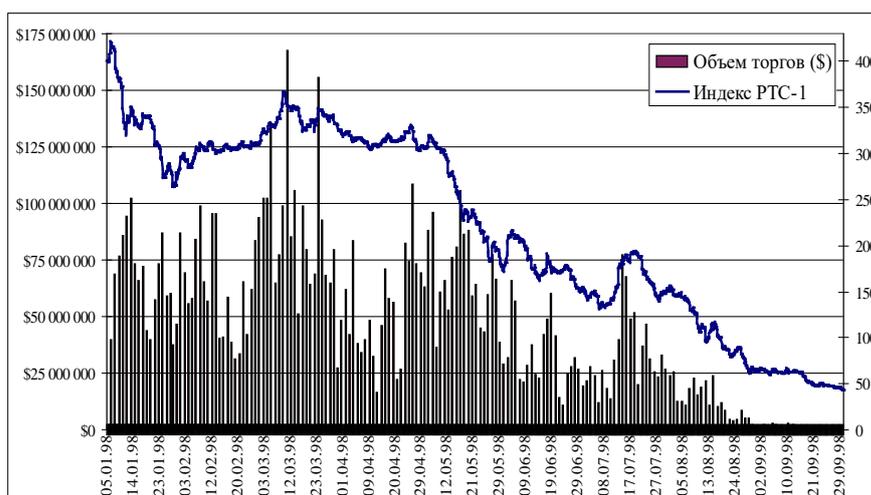
В сентябре 1998 г. обменный курс доллара в Системе электронных лотовых торгов (СЭЛТ) демонстрировал значительные колебания. Так, если на 31 августа курс доллара составлял 7,905 руб./\$, то на 9 сентября он вырос до 20,825 руб.. Необходимость снизить расчетные потери по форвардным контрактам с поставкой в середине сентября определила последующее снижение обменного курса доллара до уровня 8,67 руб./\$. После фиксации данного уровня курса на 15 сентября 1998 г., котировки доллара вновь выросли до уровня 16 руб./\$. По итогам сентября обменный курс доллара США вырос на 102,4% (рис. 2.7).



Источник: ЦБ РФ.

После августовского падения котировок, в сентябре 1998 г. снижение цен российских акций несколько замедлилось. Если в августе индекс РТС-1 снизился на 56,2%, то в сентябре его уменьшение составило 33,2%. С начала 1998 г. индекс РТС-1 снизился на 89%, а с начала октября 1997 г. – на 92,3% (рис 2.8).

Рис. 2.8



Источник: РТС.

На рынке рублевых межбанковских кредитов процентные ставки по однодневным кредитам в середине сентября достигали 450% годовых, по кредитам на три дня – 130% годовых. Возвращение кредитов обеспечивалось высокой доходностью операций с валютой. Объемы сделок в сентябре упали по сравнению с августом в 10 раз.

2.4. Политические проблемы девальвации

Достаточно очевидными являются основные социально-политические последствия девальвации и дефолта, проведенных 17 августа.

Во-первых, усиление социального недовольства из-за инфляционного скачка. Причем особенно сильно пострадали те группы населения, которые являлись сторонниками системы рыночной демократии - новый средний класс (работники быстро растущей сферы услуг), мелкий бизнес и вообще жители крупных городов.

Во-вторых, произошло резкое ослабление политических позиций президента. Настаивая на утверждении С.Кириенко на посту премьера, Б.Ельцин фактически взял на себя ответственность за результаты деятельности нового кабинета. Девальвация и дефолт стали мощным ударом по президенту, а увольнение кабинета и переплетение политического кризиса с финансовым привели к новому снижению уровня доверия к Б.Ельцину и укреплению политических позиций тех, кто требовал смены конституционного строя. Объективно это укрепило позиции законодательной ветви власти (точнее, парламентского большинства) в ее противостоянии с правительством. Назначение же Е.Примакова на пост премьер-министра фактически сделало последнего сильной легитимной политической фигурой.

В-третьих, произошла заметная перегруппировка и изменение влияния различных групп интересов. Прежде всего, из-за фактического банкротства многих крупных банков и снижения финансовых возможностей энергетического экспорта ослабла политическая роль "олигархов", в основном связанных с банковским и энергетическим бизнесом. С формированием правительства Е.Примакова временно усилилась политическая роль ВПК, а также аграрного лобби.

В-четвертых, резко актуализировался вопрос о единстве страны. Ослабление рубля и угроза товарного дефицита подтолкнули региональные власти к принятию жестких и часто незаконных (и даже неконституционных) мер контроля за внутренним рынком. Ограничивался вывоз товаров за пределы регионов, предпринимались попытки взять под контроль властей установление цен, некоторые руководители пытались воспрепятствовать перечислению в центр федеральных налогов. Правда, такого рода действия имели весьма ограниченный характер. Поскольку руководство страны не пошло по пути ужесточения госрегулирования цен, региональные инициативы по закрытию местных рынков не имели практического смысла и могли лишь ухудшить положение в самих же регионах.

В этой ситуации ключевым становился вопрос о перспективах экономической политики, которую мог выбрать новый кабинет. Вариантов фактически было два, и выбор этот во многом тот же, который был и в 1991, и в 1996 (накануне президентских выборов) годах. Речь шла о выборе между инфляционистской и жесткой стабилизационной политикой. Механизмы и той, и другой достаточно известны. Главной политической проблемой здесь являлся выбор тех социальных слоев и групп, которые должны были заплатить основную цену за тот или иной вариант экономической политики. Инфляционистский и стабилизационный варианты экономической политики принципиально различны с точки зрения социального контекста и последствий их осуществления.

При инфляционном варианте прежде всего выигрывали бы банки. Банковский сектор России обязан своим расцветом именно инфляции (1992-1994 годов), и теперь, когда многие банки оказались в исключительно тяжелом положении, они могли быть спасены за счет дешевых кредитных ресурсов Центробанка - "дешевых денег". Разумеется, при такой постановке сильно теряют предприятия, вписавшиеся в рыночную конкуренцию - причем как экспортеры, так и производители продукции, конкурентоспособной на внутреннем рынке. Отсутствие финансово-денежной стабильности разрушает основу их функционирования, не позволяет принимать инвестиционные решения, развиваться.

От инфляции обычно страдают крупные города - промышленные центры. Ухудшается положение тех предприятий, которые адаптировались к рыночной среде. К тому же городское (и особенно столичное) население гораздо сильнее зависит от стабильности товарных потоков, чем жители деревни и малых городов. При обесценении денег прекращаются поставки продовольствия, поскольку сельскохозяйственные регионы начинают ограничивать вывоз продукции за свои пределы, а импорт резко сжимается. Жители же провинции, так или иначе связанные с

сельским хозяйством, лучше адаптируются к продовольственным проблемам. Развитие событий после 17 августа наглядно продемонстрировало, что именно крупные города (прежде всего Москва) оказываются наиболее уязвимыми при резком скачке цен и дезорганизации товарных потоков⁶.

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

Естественно, от этого курса выигрывают эффективные предприятия и крупные города. В условиях твердой валюты у первых открываются благоприятные возможности для реализации инвестиционных программ. У жителей городов появляется больше возможностей для активной трудовой или предпринимательской деятельности. И безработица, неизбежно связанная со структурной перестройкой экономики, также оказывается менее болезненной для городских агломераций, где легче найти альтернативные места работы. Напротив, перед банками и неэффективными предприятиями со всей остротой встают задачи реорганизации, зачастую весьма болезненной.

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

Вероятность перехода к политике инфляционизма была в то время весьма высока. О необходимости прибегнуть к "контролируемой" эмиссии говорили почти все политики и экономисты. В.Черномырдин в период исполнения им обязанностей премьер-министра сделал заявление о необходимости осуществления «управляемой эмиссии». Правительство находилось под сильным социальным и политическим прессингом, связанным с крупной задолженностью федерального бюджета, а источника покрытия долга, кроме эмиссионного, не существовало.

Таким образом, развитие событий по инфляционному пути (с переходом в гиперинфляцию) становилось вполне вероятным. Вспомним, что за этим обычно следует возвращение к стабилизационному курсу, но уже на гораздо более низком уровне бюджетного равновесия, то есть со значительно сниженными обязательствами государства. Таков стандартный путь стран, проходящих через "экономику популизма", примерами чего могут служить различные государства Латинской Америки⁷. Однако в России этого не произошло.

⁶ Нелишне напомнить, что основные политические катаклизмы в нашей стране в XX столетии были непосредственно связаны с дезорганизацией товарных потоков и их влиянием на положение столиц и крупных городов. Крушение монархии стало непосредственным результатом того, что в 1916 году губернаторы начали жестко ограничивать вывоз продовольствия за пределы своих губерний, а затем проблема снабжения столиц была резко усугублена транспортным кризисом. В 1927-1928 годах "великий перелом" был связан с тем, что крестьянство в условиях нарастающего товарного дефицита и реального обесценивания червонца потеряло интерес в поставке товаров населению и промышленности городов. Наконец, в 1990-1991 годах именно товарный дефицит и отсутствие реальной валюты повели к быстрой дезинтеграции страны и к продовольственному кризису.

⁷ См. подробнее: Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. N 6.

Таблица 2.4

Основные показатели денежно-кредитной политики в России в 1997 – августе 1998 годов												
	ИПЦ, % в месяц	М ₂ , млрд. рублей	Темп роста М ₂ , % в месяц	М ₀ , млрд. рублей	Темп роста М ₀ , % в месяц	Денежная база, млрд. рублей	Темп роста денежной базы, % в месяц	ЧВА, млрд. руб.	ЧМР, млрд. долл	ЗВР, млн. долл.	Валютные резервы, млн. долл.	Золото, млн. долл.
янв 97	2,3%	289900	0,55%	96372	-7,18%	123900	-5,35%	115474	1,50	13993	9930	4064
фев 97	1,5%	299500	3,31%	102079	5,92%	130200	5,08%	117674	2,21	15208	11127	4081
мар 97	1,4%	305800	2,10%	105213	3,07%	136300	4,69%	115949	3,55	16509	12429	4080
апр 97	1,0%	317800	3,92%	115227	9,52%	145700	6,90%	114415	5,45	18184	14068	4117
май 97	0,9%	328400	3,34%	120369	4,46%	148200	1,72%	111321	6,39	20016	15884	4132
июн 97	1,1%	352000	7,19%	136851	13,69%	167000	12,69%	103072	11,09	24549	20396	4153
июл 97	0,9%	363000	3,13%	140397	2,59%	171400	2,63%	105987	11,26	24456	20186	4270
авг 97	-0,1%	364600	0,44%	141621	0,87%	174700	1,93%	112252	10,69	23920	19604	4316
сен 97	-0,3%	363000	-0,44%	134873	-4,76%	169800	-2,80%	115380	9,28	23105	18737	4368
окт 97	0,2%	368800	1,60%	135795	0,68%	170600	0,47%	117456	9,01	22916	18448	4468
ноя 97	0,6%	357400	-3,09%	128817	-5,14%	163800	-3,99%	145154	3,15	16810	12201	4609
дек 97	1,0%	374100	4,67%	130540	1,34%	164500	0,43%	138247	4,38	17784	12895	4889
янв 98	1,4%	361,2	-3,45%	116,7	-10,62%	151,4	-7,96%	142,7	1,44	15375	10480	4895
фев 98	0,9%	362,9	0,47%	120,3	3,07%	152,8	0,92%	146,7	1,01	15034	10212	4822
мар 98	0,6%	360,4	-0,69%	119,1	-0,92%	152,9	0,07%	134,5	3,03	16859	11910	4948
апр 98	0,4%	368,0	2,11%	128,6	7,94%	161,6	5,69%	148,9	2,07	15953	10957	4996
май 98	0,5%	370,0	0,54%	129,9	0,97%	163,2	0,99%	158,5	0,77	14627	9625	5002
июн 98	0,1%	368,6	-0,38%	129,8	-0,04%	163,2	0,00%	152,5	1,72	16169	11161	5008
июл 98	0,2%	360,0	-2,33%	129,3	-0,37%	161,3	-1,16%	165,3	-0,64	18409	13805	4604
авг 98	3,7%	343,6	-4,56%	133,4	3,13%	161,7	0,25%	239,4	-9,83	12459	8198	4262

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

Источник: Госкомстат РФ, ЦБ РФ

Таблица 2.5

Недельная динамика показателей финансового рынка России в августе 1997 – августе 1998 годов										
Недели года	Инфляция, % в неделю	Курс рубля на ММВБ, руб./\$*	Темп роста курса \$, % в неделю	Индекс РТС-1, на конец недели	Темп изменения индекса РТС-1, % в неделю	Средне- взвешенная доходность ГКО-ОФЗ, % годовых	Оборот вторичного рынка ГКО-ОФЗ, млрд. руб. (с 01.01.1998 – млн. руб.)	Объем ГКО-ОФЗ в обращении на конец недели, млрд. руб. (с 01.01.1998 – млн. руб.)	Аукционная ставка по ГКО-ОФЗ, % годовых	Дюрация рыночного портфеля на ГКО-ОФЗ, на конец недели, дней
4-10.8.97	0,00%	5813	0,14%	569,23	11,57%	20,12%	11885,204	312050,128	20,54%	214,93
11-17.8.97	-0,10%	5813	0,00%	563,14	-1,07%	21,47%	15453,983	313550,869	19,06%	216,39
18-24.8.97	0,00%	5825	0,21%	525,25	-6,73%	19,23%	10617,683	315627,115	18,71%	217,77
25-31.8.97	0,00%	5839,5	0,25%	474,80	-9,60%	19,50%	11257,131	317008,224	18,67%	222,10
1-7.9.97	-0,10%	5839,2	-0,01%	488,46	2,88%	19,58%	13120,967	318825,768	18,60%	226,24
8-14.9.97	0,00%	5850	0,18%	483,75	-0,97%	18,81%	17435,253	320200,645	18,10%	233,44
15-21.9.97	0,00%	5862	0,21%	497,94	2,93%	20,54%	17966,633	322433,781	19,01%	235,12
22-28.9.97	-0,20%	5861	-0,02%	491,42	-1,31%	19,18%	13594,635	323131,221	18,44%	236,81
29.9-5.10.97	0,00%	5877	0,27%	552,14	12,36%	22,75%	15488,706	327095,416	18,36%	245,50
6-12.10.97	0,00%	5869,9	-0,12%	527,78	-4,41%	20,34%	16119,549	334440,996	17,88%	242,99
13-19.10.97	0,10%	5868	-0,03%	532,90	0,97%	21,65%	14862,621	329211,683	18,28%	248,77
20-26.10.97	0,10%	5873	0,09%	518,29	-2,74%	21,94%	13021,797	330361,880	17,59%	251,85
27.10- 2.11.97	0,10%	5900	0,46%	422,26	-18,53%	28,30%	28180,178	332547,925	19,55%	256,38
3-9.11.97	0,20%	5902	0,03%	438,34	3,81%	24,69%	23179,448	333707,460	19,74%	257,90
10-16.11.97	0,20%	5909	0,12%	342,07	-21,96%	29,24%	28938,773	334658,444	26,61%	255,79
17-23.11.97	0,20%	5917	0,14%	382,59	11,84%	30,44%	18069,85	335483,064	26,27%	251,75
24-30.11.97	0,00%	5928	0,19%	328,49	-14,14%	40,48%	21694,138	337586,469	28,00%	248,17
1-7.12.97	0,40%	5943	0,25%	382,42	16,42%	40,77%	15573,864	338125,669	41,34%	244,74
8-14.12.97	0,20%	5922	-0,35%	339,25	-11,29%	36,64%	10805,339	339148,335	34,52%	241,17
15-21.12.97	0,30%	5923	0,02%	354,41	4,47%	33,82%	11719,2782	341291,113	32,57%	236,40
22-28.12.97	0,20%	5955	0,54%	380,11	7,25%	33,37%	9977,415	343077,919	33,66%	235,21
29.12-4.1.98	0,40%	5998	0,72%	396,86	4,41%	27,36%	4411,860	343077,919	0,00%	231,21
5-11.1.98	0,30%	5,999	0,02%	372,46	-6,15%	41,70%	5676,557	344398,774	32,83%	223,81
12-18.1.98	0,40%	6,0255	0,44%	334,54	-10,18%	37,02%	9793,106	346574,460	34,71%	221,98
19-25.1.98	0,40%	6,048	0,37%	294,71	-11,90%	33,29%	12471,412	348418,880	32,14%	221,36

Недельная динамика показателей финансового рынка России в августе 1997 – августе 1998 годов										
Недели года	Инфляция, % в неделю	Курс рубля на ММВБ, руб./\$*	Темп роста курса \$, % в неделю	Индекс РТС-1, на конец недели	Темп изменения индекса РТС-1, % в неделю	Средне-взвешенная доходность ГКО-ОФЗ, % годовых	Оборот вторичного рынка ГКО/ОФЗ, млрд. руб. (с 01.01.1998 – млн. руб.)	Объем ГКО/ОФЗ в обращении на конец недели, млрд. руб. (с 01.01.1998 – млн. руб.)	Аукционная ставка по ГКО-ОФЗ, % годовых	Дюрация рыночного портфеля на ГКО-ОФЗ, на конец недели, дней
26.1-1.2.98	0,20%	6,04	-0,13%	284,35	-3,52%	39,37%	14792,133	349193,781	41,38%	219,64
2-8.2.98	0,20%	6,0475	0,12%	304,04	6,93%	36,41%	21309,455	351434,161	44,47%	220,49
9-15.2.98	0,30%	6,0525	0,08%	302,24	-0,59%	30,24%	16361,676	355411,408	34,68%	222,85
16-22.2.98	0,20%	6,046	-0,11%	305,81	1,18%	29,65%	14511,897	358865,780	35,32%	226,70
23.2-1.3.98	0,20%	6,045	-0,02%	309,56	1,23%	28,84%	13239,447	362202,605	32,31%	226,96
2-8.3.98	0,10%	6,065	0,33%	339,66	9,73%	26,83%	17329,613	367470,807	28,53%	232,97
9-15.3.98	0,20%	6,066	0,02%	350,20	3,10%	26,45%	14168,811	371091,590	29,05%	239,18
16-22.3.98	0,10%	6,0815	0,26%	335,78	-4,12%	26,79%	16826,720	373767,032	27,86%	242,85
23-29.3.98	0,10%	6,092	0,17%	341,48	1,70%	27,82%	22150,965	378813,702	25,98%	247,21
30.3-5.4.98	0,10%	6,092	0,00%	313,48	-8,20%	28,42%	15934,378	380320,665	28,57%	248,11
6-12.4.98	0,10%	6,134	0,69%	308,96	-1,44%	28,71%	15249,230	382804,428	34,23%	252,89
13-19.4.98	0,10%	6,1415	0,12%	312,69	1,20%	28,86%	13326,875	387165,160	33,81%	260,43
20-26.4.98	0,10%	6,139	-0,04%	326,16	4,31%	30,54%	15544,843	389134,692	34,93%	264,39
27.4-3.5.98	0,00%	6,1095	-0,48%	312,37	-4,23%	29,40%	11727,225	393345,432	31,84%	268,96
4-10.5.98	0,10%	6,128	0,30%	302,82	-3,06%	27,94%	11566,586	397651,534	34,16%	271,69
11-17.5.98	0,10%	6,1525	0,40%	258,10	-14,77%	33,11%	10767,486	398084,164	34,16%	272,95
18-24.5.98	0,10%	6,154	0,02%	225,41	-12,67%	45,77%	19094,463	398577,325	45,16%	270,28
25-31.5.98	0,10%	6,13	-0,39%	191,29	-15,14%	64,96%	24610,293	399281,413	61,07%	266,63
1-7.6.98	0,00%	6,178	0,78%	207,65	8,55%	51,45%	20938,528	399016,673	53,15%	265,60
8-14.6.98	0,10%	6,21	0,52%	178,13	-14,22%	46,55%	13799,083	400853,454	48,04%	269,68
15-21.6.98	0,00%	6,216	0,10%	174,65	-1,95%	54,29%	19576,525	395901,065	49,31%	284,61
22-28.6.98	0,00%	6,225	0,14%	163,99	-6,11%	52,72%	12827,391	394435,777	51,19%	287,41
29.6-5.7.98	0,00%	6,215	-0,16%	151,33	-7,72%	72,44%	15457,959	391975,482	63,11%	291,62
6-12.7.98	0,10%	6,231	0,26%	144,02	-4,83%	125,77%	15045,254	387523,792	107,23%	288,08
13-19.7.98	0,10%	6,209	-0,35%	193,35	34,26%	52,94%	34163,636	383185,563	0,00%	302,44
20-26.7.98	0,00%	6,27	0,98%	157,74	-18,42%	45,11%	18323,277	382555,058	48,96%	315,77
27.7-2.8.98	0,10%	6,272	0,03%	149,65	-5,13%	56,41%	19155,219	347498,481	0,00%	337,39
3-9.8.98	0,20%	6,285	0,21%	132,86	-11,22%	54,66%	14305,244	343554,332	0,00%	334,38

Недельная динамика показателей финансового рынка России в августе 1997 – августе 1998 годов										
Недели года	Инфляция, % в неделю	Курс рубля на ММВБ, руб./\$*	Темп роста курса \$, % в неделю	Индекс РТС-1, на конец недели	Темп изменения индекса РТС-1, % в неделю	Средне- взвешенная доходность ГКО-ОФЗ, % годовых	Оборот вторичного рынка ГКО/ОФЗ, млрд. руб. (с 01.01.1998 – млн. руб.)	Объем ГКО/ОФЗ в обращении на конец недели, млрд. руб. (с 01.01.1998 – млн. руб.)	Аукционная ставка по ГКО-ОФЗ, % годовых	Дюрация рыночного портфеля на ГКО-ОФЗ, на конец недели, дней
10-16.8.98	0,20%	6,31	0,40%	115,00	-13,44%	95,58%	12488,508	340326,857	0,00%	330,59
17-23.8.98	7,60%	7,005	11,01%	81,76	-28,90%	–	–	–	–	–

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

Глава 3. Кризис и экономико-политические альтернативы. Коммунистическое правительство в капиталистической экономике

3.1 Неизбежность выбора между инфляционистской и антиинфляционистской политикой

Сформированное в сентябре 1998 года правительство во главе с Е.Примаковым недвусмысленно заявило о своем стремлении к решительной смене осуществлявшегося в стране экономического курса. Подобных заявлений исполнительная власть не делала по крайней мере с конца 1992 года, когда Е.Гайдара во главе правительства сменил В.Черномырдин. И вот, в сентябре 1998 года, речь открыто зашла о "смене вех". Впрочем, это было совершенно естественно.

Во-первых, правительство Е.Примакова было сформировано при активной поддержке и участии левых политических сил и соответствующих фракций Госдумы - прежде всего коммунистической и аграрной. Разумеется, представители КПРФ и аграриев не раз входили в состав предыдущих правительств, однако тогда они занимали в Кабинете второстепенные посты. Теперь ситуация существенно изменилась. Видные деятели левых заняли в правительстве ключевые позиции, с которых можно было оказывать решающее влияние на деятельность Кабинета. Большинство из них сочетало принадлежность или близость к коммунистической партии с принадлежностью к традиционному советскому хозяйственному истеблишменту, имевшему на протяжении последних десятилетий отчетливо выраженную лоббистскую природу. Типичными в этом отношении представителями нового Правительства стали Ю.Маслюков (в прошлом председатель Госплана СССР и один из руководителей советского ВПК), В.Густов, Г.Кулик (Министр сельского хозяйства), а также руководитель Центробанка В.Геращенко (один из последних председателей Государственного банка СССР). В отличие от большинства стран Западной и Восточной Европы, где в 1990-е годы происходило все большее сближение левых и правых, левые взгляды на экономику и политику в России конца 1900-х весьма существенно (если не сказать радикально) отличались от представлений и опыта некоммунистических политиков.

Во-вторых, необходимость решительного поворота оправдывалась масштабом и глубиной экономического кризиса. Взрыв августа 1998 года не был только финансовым феноменом, он не мог не повлечь за собой тяжелые потрясения социального и политического характера. Скачок цен и потеря сбережений населения, резкое

расширение масштабов безработицы, причем среди слоев, наиболее активно включенных в рыночную экономику, кризис на потребительском рынке, сжатие спроса и ухудшение условий для предпринимательской деятельности - все это обрушилось на страну как мощная лавина. Требование смены курса стало всеобщим, хотя различные социально-политические силы вкладывали в это понятие совершенно разный смысл.

Однако при всем том оставался открытым вопрос: в чем именно должен состоять поворот, и какой именно курс должен прийти на смену предыдущему? Как показывает анализ, проведенный в главе 2, реальные варианты действий правительства были весьма ограничены и достаточно очевидны: оно встало перед неизбежностью *выбора между инфляционистской и антиинфляционистской политикой*.

В самом деле, за три года относительной финансовой стабильности центральной характеристикой экономического курса федерального правительства было сочетание жесткой денежной политики с мягкой (если не сказать популистской) бюджетной политикой. Валютный курс был стабилен, инфляция неуклонно снижалась, снижались и процентные ставки. Однако бюджет оставался дефицитным, и разрыв между доходами и расходами (при фактическом запрете на использование печатного станка) покрывался через механизм внешних и внутренних заимствований.

Такая ситуация была внутренне противоречивой и неустойчивой. Провал каждой новой попытки сведения бюджета с профицитом приближал кризис, наступление которого лишь было ускорено падением цен на нефть и азиатскими событиями. Преодоление этой внутренней противоречивости экономической политики представляло собой императив нового экономического курса.

Правительство Е.Примакова с самого начала своего существования было поставлено перед жестким политическим выбором, от которого нельзя было уйти. Один вариант состоял в возвращении к практике 1992-1994 годов, с характерным для того времени сочетанием мягкой денежной и мягкой бюджетной политики. Другой вариант - сохранение жесткой денежной политики и стабилизация валютного курса, которые требовалось дополнить глубокими бюджетными реформами, позволяющими обеспечить сбалансированность доходов и расходов казны.

Первый вариант – инфляционный, означающий наращивание денежного предложения, за которым неизбежно следуют рост цен и обесценение национальной валюты. Предполагается, что тем самым обеспечивается решение социальных проблем (например, создается возможность избавиться от задержек в выплате заработной платы и пенсий), преодоление кризиса неплатежей; пополнение оборотных средств предприятий, расширение спроса на товары отечественного производства, и,

соответственно, рост их производства. Принимая во внимание усиление коммунистического влияния на правительство, можно было ожидать, что реакцией на рост цен могут быть попытки их замораживания, а также введения искусственного (принудительного) курса доллара. Подобные эксперименты неизбежно должны были привести к расцвету черного рынка и быстрому наращиванию товарного дефицита. Поскольку же тотальный контроль над ценами в создавшихся условиях уже не представлялся реальным, то вероятной перспективой становилось сочетание инфляции с товарным дефицитом.

Второй вариант – стабилизационный (антиинфляционный). Здесь предполагалось достижение жесткого бюджетного равновесия и макроэкономической стабилизации, которые являются базовыми предпосылками восстановления экономического роста. Предполагалось также проведение решительных мероприятий по обеспечению профицита государственного бюджета, рестриктивной денежной политики (вплоть до введения режима валютного управления - "currency board"), более последовательной либерализации хозяйственной жизни. Следующие за этими шагами структурные и бюджетные реформы должны были создать условия для адаптации экономических агентов к конкуренции и определения каждым своей ниши на рынке.

Оба варианта действий были озвучены буквально в ближайшие дни и недели после начала полномасштабного финансового кризиса. С последовательно инфляционистских и дирижистских позиций выступило большинство ученых Отделения экономики РАН во главе с Д.Львовым, опубликовавших Открытое письмо Президенту, Федеральному Собранию и Правительству РФ¹ с изложением соответствующих взглядов и конкретных предложений. Противоположный курс на жесткую стабилизацию был сформулирован в программных предложениях группы либеральных экономистов во главе с Е.Гайдаром².

В тот момент выбор курса зависел не только от решения власти, от тех или иных идеологических, политических и социальных предпочтений правительства, но и от логики развития событий и обстоятельств. Отсутствие источников внешнего и внутреннего финансирования после отставки правительства С.Кириенко объективно толкало в сторону выбора инфляционного варианта развития. Однако, как будет показано ниже, этого не произошло.

¹ Экономика и жизнь. 1998, № 37

² Е.Гайдар и др. Антикризисная программа действий. // Время. 1998. 1 октября.

3.2. Разработка экономической программы правительства Е. Примакова

Разумеется, правительство Е. Примакова не было с самого начала политически нейтральным, оно не осуществляло “чистого выбора” между двумя вариантами экономического курса. В момент формирования от него ожидали поворота к инфляционизму и популизму, на вероятность чего указывали как явное доминирование в нем представителей коммунистических сил, так и многочисленные заявления поддерживавших это правительство политиков и экономистов. Премьер обещал в считанные месяцы, если не недели, выплатить задолженность бюджетникам и пенсионерам, разрешить проблему неплатежей, обеспечить устойчивость рубля, навести порядок. Слова о необходимости начала «контролируемой и управляемой» эмиссии, пересмотра итогов приватизации, осуществления национализации различных секторов хозяйства, введения принудительного обменного курса, а то и запрещения хранить иностранную валюту и т.п., можно было слышать практически ежедневно, причем от политиков самого высокого уровня.

Предложения о включении печатного станка дополнялись экзотическими институциональными идеями, также вызывавшими серьезные опасения относительно возможных действий властей. Достаточно сослаться на предложения Г.Селезнева по поводу мер, которые необходимо было бы предпринять в экономической политике буквально в ближайшие дни. Эти программные, по существу своему, тезисы были выдвинуты практически сразу же после назначения Е.Примакова, чью кандидатуру председатель Думы активно поддерживал: "Необходимо временно приостановить деятельность валютной биржи и директивой Центробанка установить фиксированный курс рубля к доллару из расчета 7 рублей за доллар... Провести переговоры с финансовыми структурами Запада с просьбой временно приостановить хождение валютных кредитных пластиковых карт для того, чтобы валюта не уходила за границу... Временный запрет обменным пунктам продавать валюту населению. Эти пункты должны лишь покупать доллары... Имеющуюся у коммерческих банков валюту надо направлять исключительно на закупки продовольствия и товаров первой необходимости, медикаментов"³ К этому можно добавить и предложения новых руководителей правительства осуществить ренационализацию убыточных предприятий военно-промышленного комплекса, что плохо сочеталось с элементарной логикой действий в условиях бюджетного кризиса. Ведь речь шла именно о национализации убыточных, а не прибыльных экспортоориентированных предприятий – это явно противоречило заботе о наполнении бюджета.

Если бы новое правительство начало действовать строго в соответствии с этими ожиданиями, то последующие события было бы нетрудно предугадать. Ведь предлагавшаяся советниками из Думы и Академии наук модель не была оригинальна, она прошла апробацию на протяжении послевоенных десятилетий в десятках стран мира, и особенно в Латинской Америке. В специальной литературе эта модель получила название “экономики популизма” и была достаточно подробно изучена.

Экономическая политика популизма в ходе практической реализации включает в себя четыре основных фазы, устойчиво, хотя и с некоторыми вариациями, повторяющихся от страны к стране. Вот эти фазы.

На первой фазе правительство пытается ускорить промышленный рост путем перекачки ресурсов из экспортных секторов в сектора “национальной гордости” (обычно машиностроение) при одновременном наращивании денежного предложения. Экономика, в ответ на эти меры, действительно начинает расти, поднимается и благосостояние народа. Создается впечатление, что правительство добивается крупных успехов, а страна находится на пороге экономического чуда. Популярность власти заметно возрастает.

На второй фазе в экономике начинают наблюдаться дисбалансы. Выясняется, что подъем производства и благосостояния сопровождается ухудшением ряда макроэкономических показателей – ростом дефицита торгового и платежного балансов, сокращением валютных резервов, ростом внешнего долга. Однако эти негативные сдвиги до поры до времени видны только профессиональным экономистам (а в условиях длительного отрыва страны от реальной рыночной экономики — далеко не всем из них). Нарастают трудности с бюджетом, но внимания на “временные мелочи” в ситуации, когда налицо ускорение темпов роста промышленности, обычно не обращают.

На третьей фазе происходит быстрое нарастание товарного дефицита в контролируемом государством секторе и ускоряется инфляция свободных цен. Попытки заморозить цены ведут к углублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции. Ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет. Что бы ни предпринимало правительство, уровень жизни начинает снижаться, сжимается производство.

На четвертой фазе происходит падение правительства и принятие новыми (нередко военными или чрезвычайными) властями радикальных мер по стабилизации социально-экономической ситуации⁴.

Новый виток кризиса в Аргентине 1999-2003 годов, имевший схожую с российским природу и затянувшийся на несколько лет, показал, к чему приводит реализация популистской программы.

Представления о том, какие ожидания в связи с формированием нового правительства России господствовали как внутри страны, так и за рубежом, были достаточно четко изложены позднее самим Е.Примаковым перед иностранными предпринимателями –

³ Коммерсантъ. 1998. 11 сентября. С. 2.

⁴ См.: Dornbusch R., Edwards S. (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. P. 7-13.

участниками сессии Давосского форума в Москве: “Нам предрекали еще совсем недавно: национализация как основной путь движения правительства – нет этого, отмену результатов приватизации..., фиксирование курса рубля нам предрекали – нет этого, мы не фиксируем этого курса, он плавающий. Нам предрекали неконтролируемую эмиссию – нет этого, нам предрекали запрет на хождение доллара в стране – нет этого, нам предрекали прекращение импорта – нет этого... нам предрекали поддержку отечественного производства в ущерб иностранным капиталовложениям – нет этого, говорили, что мы не будем платить долги – нет этого”⁵. Перечень этот весьма показателен, поскольку подобного рода ожидания действительно имели место: основанием для них служили как менталитет пришедшего к власти вместе с Е. Примаковым традиционного советского истеблишмента, так и риторика, и традиции коммунистов посткоммунистической России.

На практике правительство Е. Примакова стало действовать гораздо более осторожно по сравнению с тем, чего от него ожидали. Однако сам факт ожиданий подобного рода не мог не сыграть негативную роль и еще более осложнить без того непростое положение Кабинета. Ведь инфляционные ожидания могут оказаться “самореализующимся прогнозом”, влияя не только на настроения, но и на поведение экономических агентов. Кроме того, эти ожидания (опасения), действительно, имели определенные основания, поскольку они входили органической частью в проекты документов, рассматривавшихся правительством при подготовке своей экономической программы.

Программотворчество Кабинета Е. Примакова, да и экономические идеи самого премьера, претерпели за время его руководства страной заметные изменения. На первых этапах в программных документах господствовали откровенно инфляционистские и дирижистские настроения, причем очень конкретные, когда вещи называются своими именами и о необеспеченной эмиссии считается возможным говорить открыто. В более же поздних вариантах речь уже идет о массе технических деталей, о массе конкретных решений, но вопросы эмиссии, бюджетного дефицита авторами старательно обходятся.

В основе деятельности правительства лежали идеи, разработанные в Отделении экономики РАН. О серьезности отношения к этим идеям свидетельствует уже то, что именно из их авторов была образована первая группа правительства по разработке его экономической программы, и именно с академиками – членами этой группы

⁵ «Известия», 5 декабря 1998.

Ю. Маслюков проводил регулярные консультации на протяжении примерно первого месяца существования нового Кабинета.

“Программа академиков” представляла собой документ, воплощавший в себе в наиболее последовательной и жесткой (если не сказать крайней) форме идеи популизма, инфляционизма и дирижизма. По форме это была достаточно целостная и последовательная система мер, которые могли быть легко обращены в нормативные документы. Причины кризиса видятся авторам программы в порочности всего проводимого с конца 1991 года экономического курса. Среди этих причин назывались, прежде всего, либерализм экономической политики, не использование широких административных возможностей государства, преувеличение роли макроэкономического регулирования по сравнению с проведением институциональных преобразований. Стержнем позитивной части программы являются две взаимоувязанные идеи: повышение спроса населения и загрузка простаивающих мощностей.

Программа предполагала значительные денежные вливания для решения социальных проблем, повышения спроса как фактора преодоления спада, расшивки платежной системы, борьбы с банковским кризисом. Причем была даже высказана мысль о целесообразности введения механизма “автоматического” включения печатного станка для недопущения в будущем возникновения неплатежей (любых, отнюдь не только бюджетной задолженности). Словом, печатный станок рассматривался здесь в качестве универсального средства решения практически всех экономических проблем страны. Одновременно предполагалось ввести меры жесткого валютного контроля, включая отсечение спроса населения на валюту.

С самого появления программа была подвергнута жесткой критике, причем не столько за ее теоретическую сомнительность (откровенный инфляционизм), сколько за очевидную оторванность от реальных экономических процессов. Многие из содержащихся в ней мер открывали невиданное доселе поле для злоупотреблений как со стороны госаппарата (при раздаче дешевых кредитов), так и бизнеса. Идея автоматического кредитования экономических агентов при возникновении неплатежей означала, что практически любой предприниматель обретал неограниченный доступ к “дешевым деньгам”. А тотальное гарантирование вкладов населения давало возможность банкиру собрать средства под любые проценты и потом объявить себя банкротом. Перечень подобных примеров можно было бы продолжить.

К началу октября в правительстве появился и собственный вариант экономической программы. Этот документ, не получивший официального подтверждения, был

разработан в Министерстве экономики и разослан заинтересованным лицам в последних числах сентября. Документ вызвал резко негативную реакцию в обществе, включая средства массовой информации, так что Е.Примакову практически пришлось его дезавуировать. Между тем этот вариант программы заслуживает специального рассмотрения, поскольку по сравнению с более поздними версиями он оказался наиболее последовательным и конкретным.

И по форме, и по сути этот вариант очень близок к “программе академиков”. Он также был ориентирован на активное использование печатного станка для решения экономических и социальных проблем в сжатые сроки, резкое ужесточение государственного вмешательства в экономику, включая меры по запрету на использование доллара не только в качестве средства накопления, но и средства сбережения. Предполагалось введение масштабного государственного регулирования цен и тарифов (“на продукцию базовых отраслей промышленности, продовольственные и непродовольственные товары первой необходимости” и т.д.), прокламировались протекционизм и государственная поддержка импортозамещающих отраслей.

Руководство правительства явно начало бояться собственных инфляционных намерений и еще более - всеобщих инфляционных ожиданий. Не спешило с эмиссией и руководство Центрального банка. Уроки прошлого не прошли бесследно, и понимание прямой связи между эмиссией и инфляцией было усвоено в достаточной мере для того, чтобы от разговоров о благотворности эмиссии не переходить немедленно к включению печатного станка. Да и новый руководитель Центрального банка В. Геращенко, на словах не возражая против ослабления денежной политики, не желал брать на себя ответственность за раскрутку инфляции и поэтому настаивал на принятии Думой законодательного акта на этот счет, который разрешал бы ему прямое финансирование бюджетного дефицита.

Умеряя эмиссионные аппетиты, правительство стремилось сделать больший упор на свои административные возможности. Одновременно с неофициальной публикацией программы прозвучало предложение губернатора Свердловской области Э. Росселя о запрете хождения в России доллара, якобы поддержанное Президентом. Подобные настроения в тот момент господствовали среди той части политической элиты, которая была тесно связана с правительством. Хотя следует обратить внимание, что упование на Центробанк, валютный контроль и иные формы государственного вмешательства приходит на смену идеям безграничного инфляционизма и как бы прикрывает их.

Преодоление кризиса связывалось с задачей формирования «сильного государства» - тезиса, популярность которого в России неуклонно возрастала. Однако его активные

сторонники, как правило, ошибочно оценивали причины слабости государственной власти в посткоммунистической России. Считалось, что слабое государство является результатом реализации либеральной идеологии, а для восстановления экономической и политической мощи государства необходимо признать ошибочность предыдущей доктрины и начать работать над укреплением власти, особенно через расширение ее функций в хозяйственной жизни страны. Между тем, реальная ситуация была существенно иной. Дело не в либерализме, поскольку либеральная идеология как раз предполагает сильное, но находящееся в жестких правовых рамках, ограниченное законом государство. Отсутствие такого государства является препятствием для реализации либеральной политики.

Слабое же государство является фундаментальной чертой современной российской действительности, что стало результатом сложного комплекса факторов посткоммунистического развития России. Первейшим признаком слабого государства является его неспособность собирать налоги, навязать предприятиям жесткие бюджетные ограничения. Другим признаком слабости государства является преступность – коррупция в госаппарате, с одной стороны, и наличие мощных преступных групп, которые берут на себя выполнение многих функций государственной власти (арбитраж, обеспечение исполнения контрактов, защита собственности), - с другой стороны. *Расширение возможностей вмешательства государственных чиновников в хозяйственную жизнь в этих условиях означает не укрепление государства, а рост коррупции и бюрократического произвола.*

Все эти выводы в рассматриваемый период, в 1998 году, были ясны значительно меньшему числу людей, чем в настоящее время. Но и тогда они постепенно завоевывали умы. Поэтому с конца октября программный документ правительства становился еще более умеренным и менее конкретным. Точнее, в нем присутствовало огромное количество разрозненных мероприятий в социальной и производственной областях, в вопросах налоговой политики и межбюджетных отношений, однако существо экономического курса здесь прописывалось с явной неохотой. Среди анализа причин общего экономического кризиса уже меньше говорилось об ошибочном курсе прошлого и больше – о роли бюджетного кризиса и проблемах его преодоления. А Ю. Маслюков даже начал делать заявления, что новое правительство намерено сделать все то, что намечали, но не смогли реализовать его предшественники (например, заявление на встрече с участниками Давосского форума в Москве 4 декабря).

В программе исчезает стержневая идея. Уже нет упования на эмиссию. Напротив, появляется четкое осознание опасности эмиссионной накачки экономики, что находит

явное отражение в фиксируемой проблеме “критического разрыва между потребностями оборота в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии”, признается “опасность срыва в гиперинфляцию”. Надежды на сильное и мудрое государство также оказываются сведенными к вполне ритуальным словам о необходимости “укрепления государственности как важнейшего ресурса повышения эффективности экономики”. В результате “Программа” переименовывается по решению премьера в документ “О мерах по...”, тем самым подчеркивается, что речь идет именно о совокупности разрозненных мероприятий.

Весьма специфичным моментом всех рассматриваемых вариантов программы является заложенная в них микроэкономическая концепция роста. Прежде всего, минимальное значение придается проблеме защиты частной собственности, которая в большинстве документов практически не упоминается. В подавляющем большинстве случаев речь идет о той или иной форме собственности государственной. Полностью отсутствует понятие “приватизация”.

Таким образом, к концу 1998 года правительство в процессе своего программаторства, процессе осмысления проблем, стоящих перед страной, и путей решения этих проблем оказалось в весьма противоречивом положении. Правительство пришло к осознанию опасности рецептов, взятых из арсеналов “экономики популизма”, однако адекватной замены изначальной (популистской, эмиссионной) программы действий найдено так и не было. Реальная программа действий формировалась постепенно, по мере решения отдельных, конкретных задач макроэкономической и структурной политики.

Тактика неприятия резких решений и откладывания их на возможно более долгий срок была возможна и, по-видимому, вполне оправданна в сложившихся условиях. Политический мандат, выданный премьеру, поддержка со стороны законодателей и значительной части общества позволяли использовать подобную тактику. *Более того, поскольку к этому времени удалось, в общих чертах, заложить основы новой экономики страны, отказ правительства от резких движений позволил экономике адаптироваться к новой ситуации и развиваться по своим, рыночным, законам.*

3.3. Постепенное преодоление кризиса

К концу 1998 года в стране сложилась следующая ситуация. Валовой внутренний продукт за год снизился по сравнению с 1997 годом на 5,3%, производство промышленной продукции сократилось на 5,2%. Инфляция в 1998 г. составила 84%. По итогам года официальный обменный курс доллара вырос с 5,96 руб./доллар до

20,62 руб./доллар. В целом за 1998 год золотовалютные резервы ЦБ РФ снизились примерно на 5,5 млрд долларов США (с 17 784 до 12 223 млн. долларов, т.е. на 31,3%).

Налоговые доходы расширенного правительства сократились с 36,3% ВВП в 1997 году до 31,9% ВВП в 1998 г. Общие доходы составили, соответственно, 40,5% и 35,5% ВВП. Однако за счет отказа правительства от обслуживания и погашения большей части внутреннего долга и сокращения непроцентных расходов, расходы федерального бюджета сократились на 9,2 п.п. Дефицит бюджета уменьшился с 7,4% ВВП до 3,4% ВВП (табл. 3.1).

Таблица 3.1.

Исполнение бюджета расширенного правительства в 1998 г.

	Федеральный бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	% бюдж
ДОХОДЫ									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	34974,4	1,3%	132628,9	5,0%			167603,3	6,4%	18,0%
1.1. Налог на прибыль	34883,9	1,3%	61495,0	2,3%			96378,9	3,7%	10,3%
1.2. Подоходный налог с физических лиц	90,5	0,0%	71134,0	2,7%			71224,4	2,7%	7,6%
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	158455,4	6,0%	72271,8	2,7%			230727,3	8,8%	24,7%
2.1. Налог на добавленную стоимость	104749,0	4,0%	51763,1	2,0%			156512,1	6,0%	16,8%
2.2. Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	48272,0	1,8%	15317,9	0,6%			63589,9	2,4%	6,8%
нефть, включая газовый конденсат	7373,4	0,3%					7373,4	0,3%	0,8%
2.3. Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, ввозимым на территории РФ	4181,5	0,2%					4181,5	0,2%	0,4%
2.4. Налог с продаж			755,3	0,0%			755,3	0,0%	0,1%
3. Налоги на совокупный доход	313,0	0,0%	1024,9	0,0%			1337,9	0,1%	0,1%
4. Налоги на имущество	364,8	0,0%	46529,1	1,8%			46893,9	1,8%	5,0%

5.Платежи за использование природных ресурсов	3230,5	0,1%	19044,5	0,7%			22275,1	0,8%	2,4%
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	36544,4	1,4%	0,1	0,0%			36544,4	1,4%	3,9%
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	2101,5	0,1%	36622,0	1,4%			38723,5	1,5%	4,1%
7.1.Государственная пошлина	602,7	0,0%	1067,9	0,0%			1670,6	0,1%	0,2%
7.2.Прочие налоги	1498,8	0,1%	35554,1	1,4%			37052,9	1,4%	4,0%
8. Отчисления во внебюджетные фонды	0,0	0,0%			251637,6	9,6%	251637,6	9,6%	27,0%
8.1. Отчисления во внебюджетные фонды социального страхования	0,0	0,0%			207574,6	7,9%	207574,6	7,9%	22,2%
8.1.1. Работающие по найму	0,0	0,0%			5111,7	0,2%	5111,7	0,2%	0,5%
Пенсионный фонд	0,0	0,0%			5141,453	0,2%	5141,5	0,2%	0,6%
8.2.1. Работодатели	0,0	0,0%			202462,9	7,7%	202462,9	7,7%	21,7%
Пенсионный фонд	0,0	0,0%			143960,68	5,5%	143960,7	5,5%	15,4%
Фонд социального страхования	0,0	0,0%			30600,815	1,2%	30600,8	1,2%	3,3%
Фонд занятости населения	0,0	0,0%			7857,943	0,3%	7857,9	0,3%	0,8%
ФОМС и территориальные ФОМС	0,0	0,0%			20043,5	0,8%	20043,5	0,8%	2,1%
8.2. Отчисления в территориальные ДФ	0,0	0,0%			44062,967	1,7%	44063,0	1,7%	4,7%
9. Прочие внебюджетные фонды	0,0	0,0%			2248,7	0,1%	2248,7	0,1%	0,2%
10.Доходы целевых бюджетных фондов	23734,9	0,9%	17603,5	0,7%			41338,5	1,6%	4,4%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	259718,9	9,9%	325724,9	12,4%	253886,3	9,7%	839330,1	31,9%	89,9%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	42667,6	1,6%	72018,5	2,7%	45258,0	1,7%	94371,4	3,6%	10,1%
ВСЕГО ДОХОДОВ	302386,5	11,5%	397743,3	15,1%	299144,4	11,4%	933701,5	35,5%	100,0%
РАСХОДЫ									0,0%
1.Государственное управление	9703,5	0,4%	20291,4	0,8%			29995,0	1,1%	2,9%
2.Национальная оборона	56704,1	2,2%					56704,1	2,2%	5,5%
2.Международная деятельность	8533,8	0,3%					8533,8	0,3%	0,8%
4.Судебная власть	3291,8	0,1%					3291,8	0,1%	0,3%

5.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	30701,9	1,2%	11885,8	0,5%			42587,8	1,6%	4,2%
6.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	5172,4	0,2%	507,3	0,0%	661	0,0%	6340,4	0,2%	0,6%
7. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	23943,7	0,9%	141464,7	5,4%	50487,1	1,9%	215895,6	8,2%	21,1%
7.1.Промышленность, энергетика и строительство	11328,2	0,4%	10877,3	0,4%	483,8	0,0%	22689,2	0,9%	2,2%
7.2.Сельское хозяйство и рыболовство	3256,3	0,1%	16192,7	0,6%			19449,0	0,7%	1,9%
7.3.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	1005,7	0,0%	17452,4	0,7%			18458,2	0,7%	1,8%
7.4.Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0	0,0%	94419,4	3,6%			94419,4	3,6%	9,2%
7.5. Расходы территориальных дорожных фондов					48559,3	1,8%	48559,3	1,8%	4,8%
8. Социальные услуги	57161,1	2,2%	181710,2	6,9%	225020,5	8,6%	463891,8	17,6%	45,4%
8.1.Образование	12928,1	0,5%	84095,7	3,2%	477,2	0,0%	97500,9	3,7%	9,5%
8.2.Культура и искусство	1035,1	0,0%	9099,9	0,3%			10134,9	0,4%	1,0%
8.3.Средства массовой информации	1087,9	0,0%	1749,4	0,1%			2837,3	0,1%	0,3%
8.4.Здравоохранение и физическая культура	5660,1	0,2%	58725,2	2,2%	28709,4	1,1%	93094,6	3,5%	9,1%
8.5.Социальная политика	36450,0	1,4%	28040,0	1,1%	195834,0	7,4%	260324,1	9,9%	25,5%
9. Обслуживание государственного долга	106571,4	4,1%					106571,4	4,1%	10,4%
10. Расходы целевых бюджетных фондов	23617,7	0,9%	16021,9	0,6%			39639,6	1,5%	3,9%
11.Прочие расходы	54034,5	2,1%	31336,7	1,2%	15584,8	0,6%	35383,2	1,3%	3,5%
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	43046,5	1,6%					x	x	x
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	10988,0	0,4%	31336,7	1,2%	15584,8	0,6%	35383,2	1,3%	3,5%
ИТОГО РАСХОДОВ	379435,9	14,4%	403218,1	15,3%	291753,1	11,1%	1008834,4	38,4%	98,7%
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	9490,7	0,4%	3910,6	0,1%			13276,7	0,5%	1,3%
1.Бюджетные ссуды	-1316,0	-0,1%	3910,6	0,1%			2470,0	0,1%	0,2%

2.Государственные кредиты странам СНГ	-163,1	0,0%					-163,1	0,0%	0,0%
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-8981,8	-0,3%					-8981,8	-0,3%	-0,9%
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	20035,5	0,8%					20035,5	0,8%	2,0%
5.Кредиты на конверсионные нужды	-40,9	0,0%					-40,9	0,0%	0,0%
6.Кредиты на инвестиционные нужды	-43,0	0,0%					-43,0	0,0%	0,0%
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	388926,6	14,8%	407128,7	15,5%	291753,1	11,1%	1022111,1	38,9%	100,0%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-86540,1	-3,3%	-9385,4	-0,4%	7391,2	0,3%	-88409,6	-3,4%	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование	-3647,0	-0,1%	9385,4	0,4%	-7391,2	-0,3%	-1777,6	-0,1%	
2.Внешнее финансирование	90187,2	3,4%					90187,2	3,4%	
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	12164,5	0,5%					12164,5	0,5%	
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ	-5429,4	-0,2%					-5429,4	-0,2%	
2.3.Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ	83452,1	3,2%					83452,1	3,2%	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	86540,1	3,3%	9385,4	0,4%	-7391,2	-0,3%	88409,6	3,4%	

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

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

Расчетный кризис удалось преодолеть за несколько месяцев, однако доверие к банковской системе не удалось восстановить и к 2000 году. С июля по октябрь 1998 года номинальный объем вкладов населения в коммерческих банках снизился на 18,6% (с 167,2 до 136,1 млрд. рублей). В постоянных ценах это соответствует уменьшению объема вкладов почти на 46%. До конца декабря 1998 г. рост номинального объема депозитов немного превысил 3,6%. Таким образом в целом за июль-декабрь 1998 года вклады населения сократились на 15,6% (в номинальном объеме) и на 52,4% (в реальном выражении). При этом доля депозитов в Сбербанке РФ в общем объеме вкладов населения выросла с 76,7% до 83,5%.

Финансовый кризис привел к резкому снижению уровня жизни населения, увеличилась дифференциация доходов. Доля бедного населения превысила 38%, что вызвало рост социальной напряженности в обществе, который нашел выражение, в частности, в увеличении числа забастовок. Однако к концу 1998 года Правительству удалось погасить часть задолженности перед населением по заработной плате и социальным выплатам, что несколько улучшило социально-политическую обстановку в стране (подробнее см. гл. 21).

Таковы были неутешительные экономические результаты кризисного года. Следует, правда, повторить, что они были бы еще хуже, если бы правительству Е.Примакова удалось осуществить на практике все те меры популистского характера, которые были им заявлены в сентябре - ноябре. По сделанным в то время прогнозам, их реализация к тому же должна была серьезно отразиться на экономической ситуации 1999 года, потребовав роста денежной массы в этом году (по разным вариантам прогноза) на 55–

170%, что приводило к инфляции в пределах от 65% при оптимистическом сценарии до 250% – при пессимистическом. Курс рубля мог снизиться до 80 рублей за доллар, уровень монетизации ВВП – до 11-13%.

Несмотря на неблагоприятные сигналы, проект федерального бюджета на 1999 год стал свидетельством стремления Правительства обеспечить единство денежной и бюджетной политики не в логике «экономики популизма», то есть не путем ослабления первой (денежной), но посредством ужесточения последней (бюджетной). Проект бюджета на 1999 год был подготовлен исходя из явно невыполнимых предпосылок развития экономической ситуации. Бюджетные расчеты были построены исходя из крайне низкого прогнозного уровня инфляции. При заложенных в него размерах внутреннего финансирования за счет кредитов Центрального банка, осуществлении заявленных мер по реструктуризации банковской системы и наблюдаемых темпах роста цен в ноябре – декабре 1998 года темпы инфляции в 1999 году, очевидно, должны были превысить 30%, предполагаемые в проекте бюджета. В условиях более высокой инфляции правительству безусловно удалось бы собрать налоги в номинальных объемах, примерно соответствующие бюджетным проектировкам, однако в реальном исчислении налоговые поступления должны были оказаться приблизительно на 15% ниже запланированных. В результате, в условиях отсутствия неэмиссионных источников финансирования дефицита бюджета возникал риск сокращения реальных расходов бюджета и, прежде всего, социальных. Рассматривая налоговые новации, направленные в основном на снижение налоговых ставок и расширение разного рода льгот, Правительство исходило из стимулирующей роли такого рода нововведений. Предполагалось существенное перераспределение налоговых доходов от территориальных бюджетов к федеральному, что должно было компенсировать часть выпадающих доходов.

Таким образом, изначально проект федерального бюджета предполагал его выполнение в номинальных цифрах за счет недооценки инфляции, при сокращении реальных объемов финансирования по всем статьям и перераспределение фактически собираемых доходов от субъектов Федерации в пользу центрального правительства. Такой бюджетный маневр мог бы считаться оправданным лишь при условии одновременного проведения структурных преобразований и реформ, направленных на снижение бюджетной нагрузки и повышение эффективности бюджетных расходов. Однако таких мер программа действий правительства не предусматривало. Кроме того, правительство предполагало возможность снижения реальных расходов внебюджетных фондов, не проводя реформы в области пенсионного и социального обеспечения и не

компенсируя потери внебюджетных фондов из федерального бюджета. Итогом такой политики должно было и на практике стало снижение уровня реальных доходов значительной части населения России, в первую очередь, бюджетников и пенсионеров.

Проект закона о федеральном бюджете на 1999 год был внесен правительством в Парламент 11 декабря 1998 года (см. табл. 3.2). После принятия его в первом чтении 24 декабря 1998 года без изменений в объемах расходов, доходов и дефицита бюджета, Государственная Дума приступила к рассмотрению поправок к некоторым статьям расходной и доходной частей федерального бюджета, основная часть которых была отвергнута.

Таблица 3.2

Закон о федеральном бюджете на 1999 год

	Млн. руб.	% ВВП
Подоходный налог	25230,8	0,63
Налог на прибыль	36033,4	0,90
НДС	143722,8	3,59
Акцизы	87141,1	2,18
Налоги на внешнюю торговлю	91251,3	2,28
Прочие налоги	16120,3	0,40
Итого налогов	399499,7	9,99
Неналоговые поступления	74176,4	1,85
Итого доходов	473676,1	11,84
Государственное управление	13747,3	0,34
Правоохранительная деятельность и судебная власть	56172,1	1,40
Оборона	93702,5	2,34
Наука	11634,5	0,29
Услуги народному хозяйству	35017,6	0,88
Социальные расходы	78124,2	1,95
Обслуживание государственного долга	166844,4	4,17
Внутренний долг	66918,5	1,67
Внешний долг	99925,9	2,50
Прочие расходы, в т.ч.:	119804,0	3,00
Финансовая помощь регионам	43444,4	1,09
Итого расходов	575046,6	14,38
Дефицит	-101370,5	-2,53
Внутреннее финансирование	55470,5	1,39
Внешнее финансирование	45900,0	1,15

Источник: Министерство Финансов РФ.

Несмотря на давление коммунистической фракции Госдумы, правительство Е.Примакова проявило необходимую осторожность и обеспечило не только принятие, но и реализацию жесткого бюджета на 1999 год при проведении сдержанной денежной

политики. Курс правительства представлял собой смесь прокоммунистической риторики и «прагматического либерализма».

Представляется возможным выделить следующие основные факторы, позволившие предотвратить развитие событий по инфляционному варианту вопреки достаточно ясно выраженным намерениям Правительства. Во-первых, важную роль сыграли средства массовой информации, предоставившие трибуну для широкой дискуссии по поводу последствий предлагавшихся мер, и ограничившие, таким образом, предвыборный популизм депутатского корпуса. Во-вторых, сказалось изменение соотношения сил различных групп интересов: резкое ослабление влияния «олигархов», связанных с банковским и энергетическим сектором, при усилении позиций импортозамещающих производств. Региональный бизнес, прежде всего ориентированный на реальный сектор и региональный рынок, пострадал от кризиса в значительно меньшей мере, чем общероссийские структуры. Тут следует учесть, что в условиях политической и экономической слабости федеральной власти (постоянное противостояние законодательной и исполнительной власти на федеральном уровне, еще более обострившееся в предвыборный период, чрезвычайная ограниченность финансовых возможностей центра) возрастает политический авторитет региональных властей. Кризис 1998 г., ожидание финансового паралича, тотального товарного дефицита, полного экономического коллапса стимулировало процессы автономизации, стремления к концентрации имеющихся ресурсов внутри регионов.

В результате всего изложенного, развитие событий в 1999 году пошло по пути, сильно отличавшемуся от упомянутых выше сценариев, и итоговые результаты года оказались более благоприятными, чем можно было предположить:

Во-первых, проводимая в течение 1999 года жесткая бюджетная политика, заключалась в повышении собираемости налогов, с одной стороны, и отсутствии масштабных индексаций расходных статей – с другой. Правительство и Центральный банк РФ перестали подавать сигналы о возможных послаблениях в налоговой политике и, наоборот, начала проводиться политика, направленная на повышение собираемости налогов. В совокупности с ростом прибыльности в реальном секторе экономики и увеличением доли денежных расчетов (подробнее см. ниже) это позволило повысить фактический уровень налоговых доходов до 11,7% ВВП. Одновременно удалось обеспечить перераспределение налогов в пользу федерального бюджета.

Во-вторых, денежно-кредитная политика Центрального банка РФ становилась более сдержанной. Финансовая политика ноября-декабря 1998 г., и интервенции на валютном рынке позволили уже в начале 1999 года снизить темпы инфляции и

стабилизировать рубль. Рост налоговых доходов, отказ от программы масштабной санации банковской системы позволили уменьшить объем эмиссии, несмотря на то, что внешнее финансирование в части кредитов Международных финансовых организаций в 1999 году было получено лишь в объеме порядка 1,2 млрд. долларов (т.е. значительно меньше предполагавшихся 4,5 млрд. долл.). В итоге годовая инфляция лишь незначительно превысила уровень, заложенный в бюджетные расчеты, и составила менее 37%.

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

Такое сочетание мер экономической политики привело в совокупности не только к соблюдению параметров бюджета 1999 года, но и к бюджетному профициту.

Главным результатом деятельности правительства Е.Примакова, а также сменивших его Правительств С.Степашина (май-август 1999) и В.Путина (с августа 1999 г.) стало обретение страной в 1999 году бюджетного равновесия. Впервые за 10 лет был реализован бюджет с первичным профицитом. По своей экономической значимости этот факт сопоставим с достижением рыночного равновесия при Е.Гайдаре (благодаря либерализации цен) и обретением ответственной денежной политики при А.Чубайсе. В результате были обеспечены основные компоненты макроэкономической стабильности – жесткая денежная политика и сбалансированный бюджет. Именно с этим макроэкономическим результатом деятельности левого Кабинета связана быстрая стабилизация основных финансовых параметров и улучшение ситуации в реальном секторе народного хозяйства.

Таблица 3.3

Основные индикаторы финансовой и бюджетной сферы

	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	М ₀ , млрд. руб.	Темп роста М ₀	Остатки средств коммерческих банков на корреспондентских счетах в ЦБ РФ, млрд. руб.	Деньги (М ₁), млрд. руб.	Темп роста М ₁	Денежная масса М ₂ , млрд. руб.	Темп роста М ₂	Широкие деньги, млрд. руб.	Темп роста широких денег	Денежный мультипликатор (М ₂ / узкая денежная база)	ИПЦ (% в месяц)	Официальный курс рубля (руб/\$)	Темп роста курса руб/\$	Золото валютные резервы (млн. \$)	Валютные резервы (млн. \$)	Золото (млн. \$, из расчета 300\$/1 гр. ун.)	Индекс РТС-1	Темп роста индекса РТС-1 (% в месяц)	Объем сделок в РТС (млн. \$)	Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ (% годовых)	Оборот вторичного рынка ГКО-ОФЗ (млн. руб.)	INSTAR (1 день) (% годовых)	Реальный эффективный курс доллара США к рублю (январь 1998 = 100)
авг 98	161,7	0,25%	202,3	-40,6	186,4	-4,04%	133,4	3,13%	10,6	252,4	-3,52%	343,6	-4,56%	434,3	-0,80%	2,12	3,7%	7,905	26,04 %	12459	8198	4262	65,61	-56,2%	233,3	74,48%	26867,9	44,85%	122,9
сен 98	175,2	8,35%	215,3	-40,1	208,8	12,02%	154,2	15,62%	19,7	274,1	8,62%	365,8	6,46%	520,0	19,75%	2,09	38,4%	16,064	103,22 %	12709	8840	3869	43,81	-33,2%	27,7	-	-	153,93%	180,4
окт 98	187,2	6,85%	221,0	-33,8	227,9	9,17%	166,5	7,94%	22,5	289,2	5,50%	377,6	3,23%	521,7	0,33%	2,02	4,5%	16,01	-0,34%	13572	9656	3916	57,54	31,3%	44,8	-	-	33,16%	172,0
ноя 98	191,3	2,19%	229,5	-38,2	238,7	4,74%	167,3	0,49%	23,8	302,8	4,71%	396,9	5,11%	552,9	5,97%	2,07	5,7%	17,88	11,68 %	12480	8175	4306	71,46	24,2%	60,3	-	-	22,19%	181,8
дек 98	207,3	8,36%	249,3	-42,0	263,7	10,45%	187,8	12,30%	28,2	342,8	13,20%	448,3	12,95%	628,6	13,70%	2,16	11,6%	20,65	15,49 %	12223	7801	4422	58,93	-17,5%	43,8	-	-	30,74%	188,1
январь 99	202,5	-2,32%	412,2	-209,7	261,5	-0,84%	178,0	-5,23%	30,0	330,0	-3,74%	444,2	-0,91%	637,4	1,40%	2,19	8,5%	22,60	9,44%	11621	7078	4543	55,12	-6,5%	26,8	65,72%	244,8	26,08%	189,7
фев 99	205,2	1,33%	416,8	-211,6	270,8	3,58%	180,8	1,56%	31,3	340,3	3,14%	463,9	4,43%	658,0	3,23%	2,26	4,1%	22,86	1,15%	11437	7284	4153	70,03	27,1%	102,3	71,53%	991,6	24,99%	184,4
мар 99	205,9	0,34%	423,9	-218,0	289,2	6,77%	174,1	-3,68%	35,1	344,8	1,31%	473,8	2,13%	675,3	2,63%	2,30	2,8%	24,18	5,77%	10765	6679	4086	80,36	14,8%	186,8	63,19%	4502,4	22,78%	189,7
апр 99	224,5	9,03%	425,5	-201,0	310,7	7,44%	195,2	12,13%	38,7	371,9	7,86%	509,6	7,56%	717,6	6,27%	2,27	3,0%	24,23	0,21%	11168	7074	4094	91,83	14,3%	161,2	80,39%	3346,6	19,87%	184,6
май 99	241,4	7,53%	412,0	-170,6	353,1	13,66%	205,3	5,14%	51,0	404,0	8,63%	542,4	6,44%	755,5	5,27%	2,25	2,2%	24,44	0,87%	11937	8034	3903	97,64	6,3%	197,3	75,90%	4278,4	6,19%	182,2
июнь 99	258,4	7,04%	434,8	-176,4	362,7	2,72%	216,4	5,41%	55,0	418,1	3,49%	567,7	4,66%	786,1	4,05%	2,20	1,9%	24,22	-0,90%	12152	8188	3964	125,65	28,7%	272,1	57,45%	8102,2	5,39%	177,1
июль 99	260,3	0,74%	417,8	-157,5	364,9	0,58%	218,2	0,82%	51,8	429,4	2,71%	583,2	2,73%	792,0	0,75%	2,24	2,8%	24,19	-0,12%	11921	7827	4094	116,49	-7,3%	330,2	65,79%	9224,6	9,24%	172,1
авг 99	264,1	1,46%	415,6	-151,5	369,9	1,39%	216,2	-0,91%	46,9	432,9	0,82%	590,8	1,30%	812,7	2,62%	2,24	1,2%	24,75	2,32%	11231	6824	4407	102,50	-12,0%	184,6	69,70%	14069,7	8,69%	174,0
сентябрь 99	259,0	-1,93%	405,9	-146,9	364,1	-1,56%	212,8	-1,56%	54,0	431,0	-0,44%	597,4	1,12%	823,5	1,33%	2,31	1,5%	25,08	1,33%	11212	6634	4579	83,12	-18,9%	172,6	76,26%	14643,0	18,07%	173,7
октябрь 99	269,1	3,90%	390,1	-121,0	384,6	5,61%	222,0	4,30%	59,4	454,3	5,42%	625,1	4,64%	866,5	5,22%	2,32	1,4%	26,05	3,87%	11752	7081	4671	97,80	17,7%	151,7	83,56%	25769,0	13,31%	177,9
ноябрь 99	272,0	1,08%	380,4	-108,4	393,8	2,40%	219,3	-1,19%	54,6	471,6	3,79%	646,5	3,42%	909,8	5,00%	2,38	1,2%	26,42	1,42%	11504	7599	3906	112,36	14,9%	264,1	81,10%	9672,6	7,14%	178,3
декабрь 99	308,0	13,24 %	-	-	-	-	-	-	69,6	-	-	-	-	-	-	1,3%	27,00	2,20%	12456	8457	3998	177,71	58,2%	289,3	65,81%	12132,4	13,39%	179,9	

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

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

Таблица 3.4.

Исполнение бюджета расширенного Правительства в 1999 году

	Федеральный бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	% бюдж
ДОХОДЫ									
1. Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	101094,6	2,1%	236016,9	4,9%			337111,5	7,0%	20,7%
1.1.Налог на прибыль	81143,4	1,7%	139005,4	2,9%			220148,8	4,6%	13,5%
1.2.Подходный налог с физических лиц	19951,2	0,4%	97011,5	2,0%			116962,7	2,4%	7,2%
1.3.Налог на игорный бизнес	236,3	0,0%					236,3	0,0%	0,0%
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	307415,8	6,4%	111307,3	2,3%			418723,0	8,7%	25,7%
2.1.Налог на добавленную стоимость	221063,6	4,6%	65852,4	1,4%			286916,0	5,9%	17,6%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	80743,7	1,7%	24204,4	0,5%			104948,1	2,2%	6,4%
нефть, включая газовый конденсат	3938,1	0,1%					3938,1	0,1%	0,2%

2.3.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, ввозимым на территории РФ	3468,0	0,1%					3468,0	0,1%	0,2%
2.3. Налог с продаж			19302,8	0,4%			19302,8	0,4%	1,2%
3.Налоги на совокупный доход	1259,1	0,0%	5677,1	0,1%			6936,3	0,1%	0,4%
4. Налоги на имущество	749,3	0,0%	51850,5	1,1%			52599,8	1,1%	3,2%
5.Платежи за использование природных ресурсов	10495,5	0,2%	34079,5	0,7%			44574,9	0,9%	2,7%
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	86289,6	1,8%	0,1	0,0%			86289,7	1,8%	5,3%
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	2212,5	0,0%	54157,5	1,1%			56370,0	1,2%	3,5%
8. Отчисления во внебюджетные фонды					413429,6	8,6%	413429,6	8,6%	25,4%
9.Доходы целевых бюджетных фондов	56633,4	1,2%	42030,4	0,9%			98663,9	2,0%	6,1%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	566149,8	11,7%	535119,3	11,1%	413429,6	8,6%	1514698,7	31,4%	93,0%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	56390,6	1,2%	112769,3	2,3%	46236,2	1,0%	114229,3	2,4%	7,0%
ВСЕГО ДОХОДОВ	622540,4	12,9%	647888,5	13,4%	459665,8	9,5%	1628927,9	33,8%	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	2,4%					116127,5	2,4%	6,8%

3.Международная деятельность	58080,3	1,2%					58080,3	1,2%	3,4%
3. Судебная власть	4987,3	0,1%					4987,3	0,1%	0,3%
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	55445,5	1,1%	19005,1	0,4%			74450,6	1,5%	4,4%
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11196,8	0,2%	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	4,3%	91061,8	1,9%	334886,9	6,9%	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	0,7%	2,1%
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2894,9	0,1%	2369,1	0,0%	2113,1	0,0%	7377,1	0,2%	0,4%
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	941,6	0,0%	25126,5	0,5%			26006,1	0,5%	1,5%
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	2,6%			124580,2	2,6%	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%
6.8. Расходы территориальных дорожных фондов					88116,3	1,8%	88116,3	1,8%	5,2%
7. Социальные услуги	85059,4	1,8%	280397,5	5,8%	347007,4	7,2%	682874,9	14,2%	40,0%
7.1.Образование	20945,4	0,4%	126071,5	2,6%	665,9	0,0%	147682,7	3,1%	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	1,9%	43407,7	0,9%	135552,3	2,8%	7,9%
7.5.Социальная политика	49096,0	1,0%	43088,8	0,9%	302933,8	6,3%	376469,6	7,8%	22,0%
8. Расходы целевых бюджетных фондов	55275,3	1,1%	37529,9	0,8%			92805,3	1,9%	5,4%
9.Обслуживание государственного долга	162582,7	3,4%					162582,7	3,4%	9,5%
10.Прочие расходы	76460,3	1,6%	64576,8	1,3%			113979,2	2,4%	6,7%
10.1.Финансовая помощь другим уровням власти	62135,3	1,3%	9,2	0,0%			x	x	x

10.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	14325,0	0,3%	64567,6	1,3%	35086,6	0,7%	113979,2	2,4%	6,7%
ИТОГО РАСХОДОВ	677247,5	14,0%	640591,5	13,3%	474978,3	9,8%	1701021,5	35,3%	99,6%
КРЕДИТОВАНИЕ									
МИНУС ПОГАШЕНИЕ	-12573,7	-0,3%	8325,0	0,2%			6958,3	0,1%	0,4%
Бюджетные ссуды	-12573,7	-0,3%	8325,0	0,2%			6958,3	0,1%	0,4%
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	664673,8	13,8%	648916,5	13,5%	474978,3	9,8%	1707979,8	35,4%	100,0%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-42133,4	-0,9%	-1028,0	0,0%	-15312,5	-0,3%	-79051,9	-1,6%	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование	5544,5	0,1%	1028,0	0,0%	-15312,5	-0,3%	-17981,9	-0,4%	
2.Внешнее финансирование	47419,7	1,0%					47419,7	1,0%	
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	2,0%					98721,7	2,0%	
2.4.Прочее внешнее финансирование	0,0	0,0%					0,0	0,0%	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	52964,2	1,1%	1028,0	0,0%	-15312,5	-0,3%	29437,8	0,6%	

3.4 Послекризисное оживление производства: экспортоориентированные отрасли и импортозамещение

Отличительной особенностью российской экономики 1999 года был неожиданно быстрый рост производства. Прирост валового выпуска промышленности в 1999 году достиг максимального за десятилетний период уровня и составил 11,0%. В 1999 году выпуск промышленной продукции на 5,4% превысил уровень благополучного 1997 года, когда впервые с начала реформ наблюдалось оживление, и индекс промышленного роста составил почти 102%. По сравнению с 1998 годом прирост ВВП составил 6,4%, хотя по всем прогнозам предполагалось существенное снижение этого показателя. Экономика вышла на докризисный уровень: реальный ВВП в 1999 году составил 100,8% к уровню 1997 года.

Преодоление спада и начало экономического роста стало предметом оживленной дискуссии в экономической литературе. Широко распространенным является тезис о том, что ключевую роль здесь сыграло сочетание двух благоприятных обстоятельств – начавшегося роста цен на нефть (важнейшую статью российского экспорта) и девальвации рубля. Первое дало дополнительные средства бюджету. Второе способствовало значительному повышению конкурентоспособности отечественного производства по сравнению с импортом. Однако при всей важности названных двух факторов данное объяснение не может считаться исчерпывающим.

Действительно, в первой половине 1990-х годов страна уже проходила через период низкого реального курса рубля (в 1992-1994 гг.) и высоких цен на нефть. Тем не менее, в тот период реформы сопровождались значительным экономическим спадом.

Объяснение феномена быстрого восстановления положительной экономической динамики требует более сложной системы аргументов, искомым эффектом дало переплетение целого ряда факторов.

Во-первых, последовательное осуществление и завершение программы первого этапа экономических реформ (программы 1992 года). Как было показано выше, в 1999 году политика либерализации и денежной стабилизации была дополнена еще одним компонентом – стабилизацией бюджетной, что позволило заложить базовые макроэкономические предпосылки для восстановления роста. Более того, сам факт, что завершение реализации программы либеральных реформ было осуществлено левым правительством, свидетельствовал о практической безальтернативности избранного в начале реформ экономико-политического курса.

Во-вторых, за семь лет посткоммунистических реформ сформировались институциональные предпосылки для восстановления экономического роста. Благодаря

проведенной приватизации и накопленному опыту функционирования институтов рыночной экономики, в стране появились самостоятельные производители, которые были готовы воспользоваться благоприятной экономической конъюнктурой для развертывания производства. Если в 1992-1993 гг., несмотря на низкий реальный курс рубля, все попытки ужесточения бюджетной и денежной политики приводили к усилению спада и нарастанию неплатежей, то теперь ситуация радикальным образом изменилась. Девальвация, сопровождаемая макроэкономической стабилизацией, дала мощный импульс товаропроизводителям. Тем самым приватизация как центральный элемент институциональных реформ стала приносить свои плоды.

В-третьих, рост был связан с восстановлением институтов государственной власти, которые в начале 1990-х находились в глубоком кризисе. Наличие необходимого минимума политических институтов делало ситуацию более предсказуемой, а экономические решения более осмысленными.

В-четвертых, начавшийся рост имел весьма специфический характер. Это был восстановительный рост, который происходит после завершения периода длительного спада, как правило являющегося результатом революционных или военных потрясений. Восстановительный рост был проанализирован в российской экономической литературе середины 1920-х годов, и теперь вновь этот анализ приобрел актуальность⁶. Принципиальная особенность этого роста состоит в том, что он не связан с инвестиционной активностью хозяйственных субъектов, а основан преимущественно на задействовании существующих производственных мощностей, простаивавших по причине или отсутствия спроса, или общей политической и экономической нестабильности. Тем самым, восстановительный рост возникает тогда, как только в стране достигается минимальный уровень политической стабильности. Он начинается неожиданно и высокими темпами, а затем, по мере исчерпания свободных мощностей, начинает затухать. Затухающий характер является еще одной важнейшей чертой восстановительного роста. Это затухание может быть компенсировано только тем, что по мере дальнейшей политической и экономической стабилизации в стране

⁶ Закономерности восстановительного процесса были проанализированы в работах В.Базарова, В.Громана и С.Струмилина 1923-1925 годов: Базаров В. О «восстановительных процессах» вообще и об «эмиссионных возможностях» в частности // Экономическое обозрение. 1925. № 1; Базаров В. Перспективы нашего народного хозяйства на 1925/26 год // Экономическое обозрение. 1925. № 8; Громан В. О восстановительных закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // Плановое хозяйство. 1925. № 1, 2. О принципиальной возможности использования этих закономерностей применительно к советской послекризисной системе шла речь в первом обзоре ИЭПП весны 1991 года. Более подробно анализ этих процессов дан Е.Гайдаром в: Российская экономика в 2002 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. См. также Заключение в настоящей работе.

начнут разворачиваться инвестиционные процессы, создающие новые производственные мощности.

Но пока до этого этапа было еще далеко. В 1999 году Россия стояла еще только в начале этапа восстановительного экономического роста.

ТАБЛИЦА 3.5

Динамика основных макроэкономических показателей, в % к предыдущему году

	1997	1998	1999
Валовой внутренний продукт	101,4	94,7	106,4
<i>Промышленность</i>	101,9	94,8	111,0
Сельское хозяйство	101,5	86,8	104,1
Инвестиции в основной капитал	95	88	105,3
Грузооборот транспорта	96,6	96,5	105,8
Объем услуг связи		119,9	133,1
Оборот розничной торговли	104,9	96,6	93,9
Платные услуги населению	106,0	99,0,	107,0
<i>Внешнеторговый оборот</i>	101,5	82,5	86,7
Экспорт	98,2	84,2	101,1
Импорт	105,9	80,6	68,1
Реальные располагаемые денежные доходы	105,8	84,1	86,4
Реальная заработная плата	105	86,6	78,0
Безработные (зарегистрированные)	79,8	96,5	65,5
<i>Индексы цен и тарифов:</i>			
Потребительских:			
продовольственные товары	111,0	184,4	136,5
непродовольственные товары	109,1	196,6	135,9
платные услуги населению	108,1	199,5	139,2
платные услуги населению	122,5	118,3	134,0
Производителей промышленной продукции	107,4	123,2	167,3
Производителей на реализованную сельскохозяйственную продукцию	108,0	141,9	191,4
Производителей в строительстве	105,0	112,1	146,0
Тарифы на грузовые перевозки	100,9	116,7	118,2
Тарифы на услуги связи	104,2	106,2	122,8

Источник: Госкомстат России.

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

При анализе пропорций производства по секторам экономики следует принимать во внимание специфические особенности формирования уровня и динамики цен по

отдельным отраслям и секторам экономики. При росте цен производителей промышленной продукции в 1999 году по сравнению с началом года на 67,3%, цен производителей сельскохозяйственной продукции - на 91,4%, в секторе услуг за этот же период тарифы на платные услуги населению увеличились на 34,0%, на грузовые перевозки – на 18,2% и услуги связи – на 22,8%. Изменение структуры цен оказало влияние на пропорции производства ВВП. Сопоставление структуры производства ВВП в текущих и сопоставимых ценах позволяет оценить не только интенсивность изменения пропорций по секторам экономики, но и реальный вклад отдельных отраслей. В 1999 году усилилось позитивное влияние отраслей производственной инфраструктуры на ускорение динамики произведенного ВВП. При сдержанной тарифной политике рост добавленной стоимости в отраслях транспорта и связи был связан как с увеличением объемов, так и с расширением спектра предоставляемых услуг.

ТАБЛИЦА 3.6

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

	1997	1998	1999	1997	1998	1999
	текущие цены			сопоставимые цены*		
Валовой в	100	100		100	100	100
Производ	45,2	43,8	45,2	43,0	41,9	43,8
из них:						
Промышл	29,7	30,0	31,1	28,2	28,3	29,5
Сельское	6,4	5,6	7,3	7,1	6,0	6,7
Строитель	8,4	7,4	6,1	7,2	7,2	7,2
Производ	54,8	56,2	54,8	57,0	58,1	56,2
в том числе:						
Рыночные	42,9	44,4	46,0	45,8	46,1	44,6
из них:						
Транспорт	12,4	10,9	9,5	11,6	11,8	12,3
Торговля (	18,6	20,5	23,2	23,0	22,6	21,0
Нерыночн	11,9	11,8	8,9	11,2	12,0	11,5

*Рассчитано авторами.

Источник: Госкомстат России

Сравнительный анализ динамики отраслей экономики показывает, что промышленность наиболее оперативно отреагировала на изменение внутренней конъюнктуры, последовавшее после августовского кризиса 1998 года. Положительная месячная динамика промышленного производства наблюдается с III квартала 1998 года, и отклонения от нее во II квартале 1999 года полностью объясняются влиянием

фактора сезонности. В 1999 году рост отмечается практически во всех промышленно-производственных комплексах.

Динамика развития отдельных секторов определялась действием целого набора специфических факторов и условий, среди которых, как отмечалось выше, значительную роль сыграло реальное обесценение рубля. К положительным эффектам девальвации относятся импортозамещающий рост в реальном секторе экономики и повышение рентабельности в ее экспортоориентированных отраслях.

Можно предположить, что резкая девальвация рубля выполнила функцию защитной меры для отечественных производителей, ослабив конкуренцию со стороны импортных товаров на достаточно продолжительный период и стимулируя внутреннее производство.⁷ Импортозамещение в данной ситуации выражалось в увеличении производства и внутреннего потребления отечественных товаров при снижении потребления импортных товаров. При прочих равных условиях, девальвация повысила относительную цену импортируемых товаров, сдвигая при этом экономику в точку с меньшим уровнем благосостояния и меньшей долей импорта в совокупном потреблении. Совокупный эффект изменения в уровне потребления отечественных и импортных товаров при изменении относительных цен складывался из эффекта замещения и эффекта дохода.

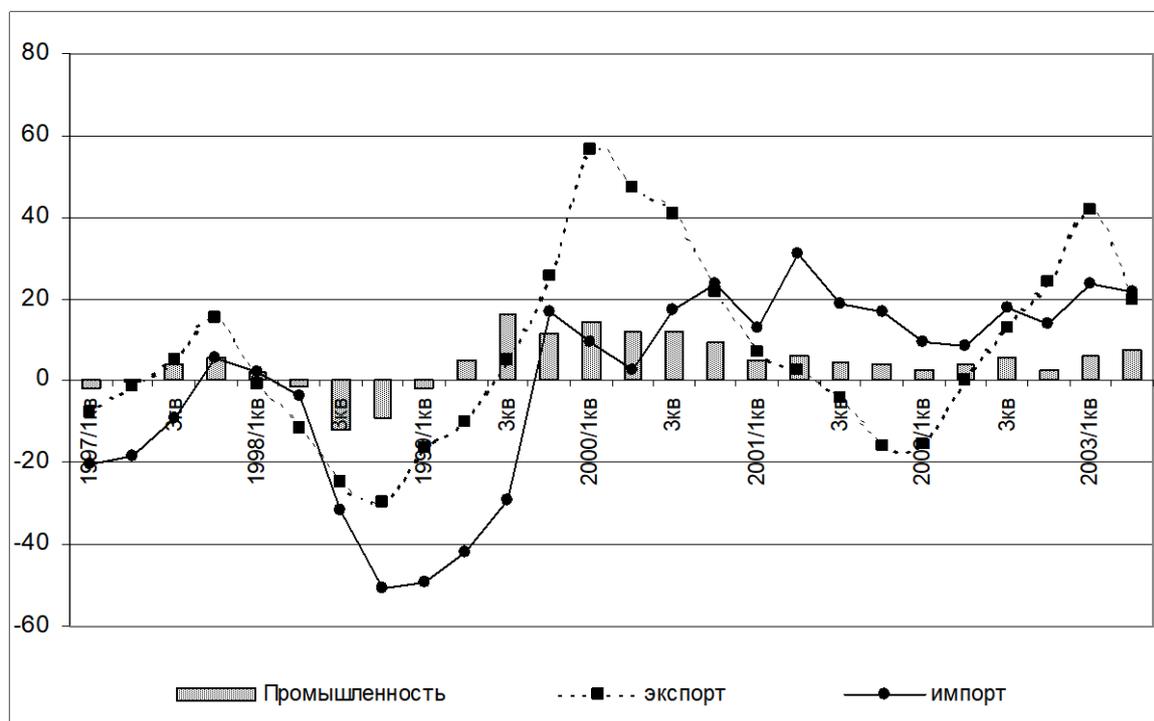
В результате общеэкономического кризиса осенью 1998г. произошло сокращение реальных доходов предприятий и населения, вызвавшее общее сужение спроса на все виды товаров. Удорожание импортных товаров вследствие девальвации привело к несимметричному изменению спроса на отечественные и импортные товары. Импортозамещение в отдельных отраслях промышленности, а также динамика физического объема импорта были обусловлены колебаниями реальных доходов населения и предприятий, с одной стороны, и увеличением масштабов производства – с другой. Следует принимать во внимание, что помимо эффекта дохода, связанного с изменением структуры цен, существенное влияние оказало и общее снижение доходов бизнеса и населения, непосредственно обусловленное девальвацией и состоянием мировой экономики.

Эффект замещения довольно существенно дифференцировался по отраслям промышленности в зависимости от эластичности спроса, склонности к потреблению импорта и возможности быстрой корректировки закупок иностранных товаров и расширения отечественного производства. Увеличение потребления отечественных товаров одновременно со снижением потребления импортных товаров происходило и вследствие изменения структуры импорта, экспорта и производства отечественных товаров, а также сдвигов в предпочтениях потребителей.

Рис. 3.1

⁷Более подробное исследование проблем импортозамещения см. в работе: Кадочников П. А., Четвериков С. Н. Импортозамещение в Российской Федерации / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ. М. ИЭПП, 2003.

Изменение темпов роста экспорта, импорта и выпуска продукции промышленности в 1995-2003 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года



Быстрое ослабление ограничений на импорт товаров и расширение ассортимента поставок иностранной продукции на внутренний рынок в первой половине 1990-х гг. на фоне постепенного укрепления реального обменного курса рубля привели к увеличению склонности к потреблению импортных товаров даже при наличии близких по характеристикам отечественных товаров. Можно предположить, что девальвация рубля в 1998г. вызвала переключение потребления на конкурентоспособные по цене отечественные товары без обратного переключения на импортные товары при реальном укреплении рубля в последующие годы. Возможен также и другой эффект. С восстановлением экономического роста увеличился спрос на импорт капитальных товаров, обусловленный необходимостью поддержания в рабочем состоянии оборудования, импортированного ранее, а также эффективной модернизации производств. Кроме того, по мере восстановления платежеспособного спроса населения повышается удельный вес товарных групп импорта, по которым объемы внутреннего производства не соответствуют спросу рынка или не производятся вообще.

Фактором, определившим ускорение темпов роста в экспортоориентированных отраслях добывающего сектора экономики, стало также благоприятное изменение конъюнктуры на мировом рынке топливных и природно-сырьевых ресурсов. Восстановление положительной динамики в обрабатывающем секторе было связано с ростом спроса на внутреннем рынке на продукцию отечественного производства и интенсивным развитием процессов импортозамещения.

Напомним, что практически все прогнозы экономического развития, сделанные осенью 1998 года, недооценили способность российской экономики отреагировать на девальвацию резким ростом производства. Более вероятным казалось, что многие ниши на внутреннем рынке, занимавшиеся ранее импортными товарами, после девальвации просто останутся

пустыми. Между тем, большое количество импортных товаров было с успехом замещено российскими аналогами. Прежде всего это стало результатом появления новой институциональной системы, формирования реальных институтов частного хозяйствования. В России сформировался слой независимых частных производителей, способных адекватно реагировать на новые экономические реалии. Российская промышленность с ее технологией и качеством трудовых ресурсов оказалась вполне способна производить широкий ассортимент товаров, спрос на которые ранее удовлетворялся практически полностью за счет импорта.

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

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

Таблица 3.7

Темпы прироста индексов интенсивности промышленного производства, %

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

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

3.5. Социальные последствия стабилизационной политики

Рост производства сопровождался повышением спроса на рабочую силу, что несколько ослабило напряжение на рынке труда. Начиная с февраля 1999 г., наблюдалась устойчивая тенденция роста числа занятых и сокращения общей численности безработных, а также числа граждан, зарегистрированных в службе занятости. Рост численности занятых наблюдался впервые за все время с начала реформ. Абсолютное сокращение общей численности безработных за год составило 1,3 млн. человек, а официально зарегистрированных в службе занятости безработных – 0,6 млн. человек. Нагрузка незанятого населения, зарегистрированного в службах занятости, на одну заявленную вакансию снизилась с 6,5 человек в ноябре 1998 года до 2,4 – в соответствующий период 1999 года. В результате показатели общей безработицы вернулись на докризисный уровень, и это способствовало постепенному снижению социальной напряженности. Вместе с тем, при определенных позитивных сдвигах ситуация на рынке труда оставалась нестабильной, что выражалось в существовании застойной безработицы, широком распространении вынужденной неполной занятости и тесно связанной с ней проблемой избыточной занятости.

В целом, по оценкам Госкомстата, после кризиса осени 1998 г. происходило падение жизненного уровня всех слоев населения, включая 20% самых богатых. Согласно данным на январь 1999 г., 38,2% населения оказалось за чертой бедности. К февралю 1999 г. реальный размер назначенной среднемесячной пенсии сократился по сравнению с докризисным уровнем наполовину, реальная начисленная заработная плата на одного работника – более чем на треть. Реальные денежные доходы населения в августе 1999 г. не достигли 80% показателя августа 1998 г.

Вместе с тем, сравнение величины официального и субъективного⁸ прожиточного минимума приводит к парадоксальному, на первый взгляд, выводу. Начиная с ноября 1998 г., величина субъективного прожиточного минимума начинает сокращаться, а в период с января по июль 1999 г., субъективный прожиточный минимум оказывается даже несколько ниже официального, рассчитываемого Госкомстатом, прожиточного минимума (см. рис. 3.2)

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

Во-первых, прогнозирувавшийся многими экономистами и политиками коллапс экономики (паралич финансовой системы, гиперинфляция, возвращение к временам всеобщего дефицита, карточному распределению) не наступил. Согласно данным ВЦИОМ, после пика начала осени 1998 года (т.е. сразу после кризиса) доля респондентов, оценивающих экономическое положение как в своем населенном пункте, так и в России как плохое и очень плохое, в целом имело тенденцию к снижению.

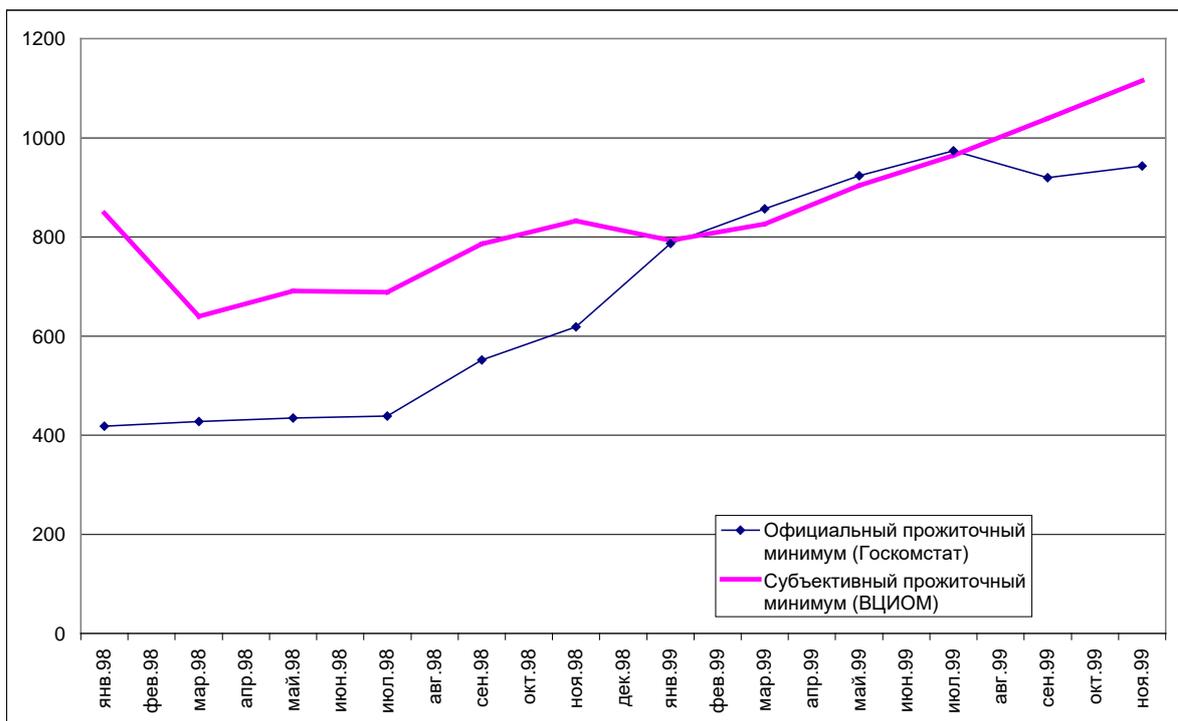
Во-вторых, долларовые сбережения населения, преобладавшие в структуре сбережений населения, несмотря на наметившуюся к 1998 году тенденцию к росту других видов сбережений, после девальвации значительно “подорожали” в рублях, кроме того, возросла их субъективная ценность для владельцев.

В-третьих, рост производства и сокращение доли бартера (рост монетизации экономики), ставшие одним из следствий девальвации национальной валюты во второй половине 1998 г., в свою очередь, в определенной мере компенсировали падение реальных доходов населения за счет более стабильной выплаты заработной платы в денежной форме и сокращения задолженности по заработной плате⁹.

⁸ Тот доход, который респонденты ВЦИОМ готовы были признать минимально необходимым.

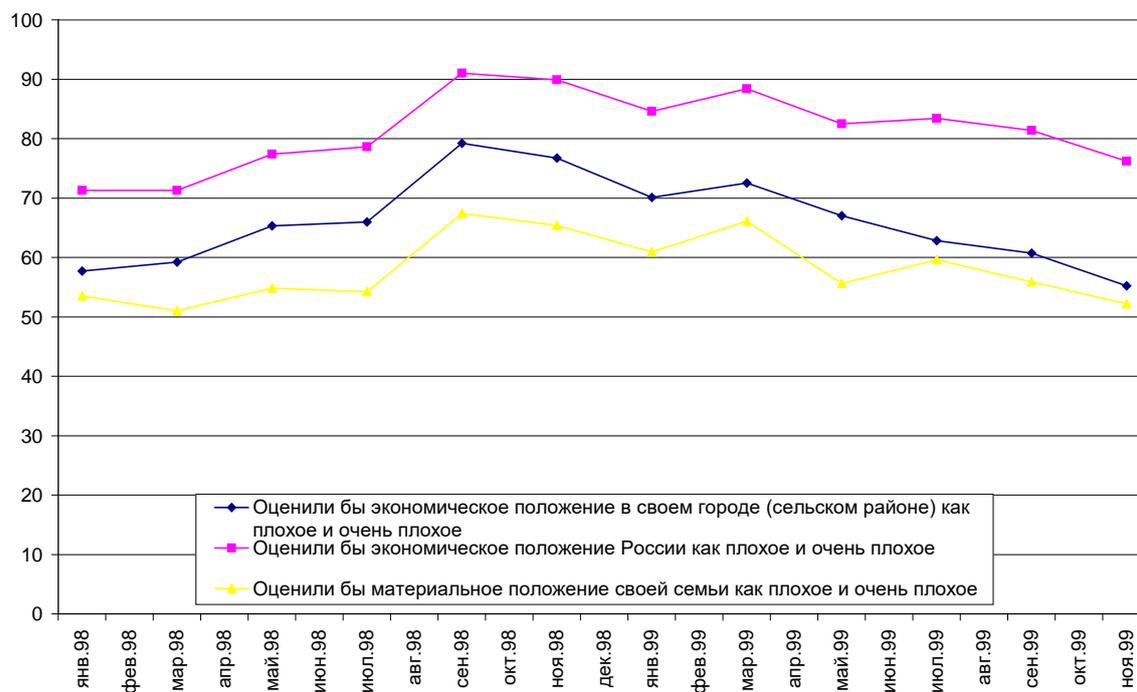
⁹ Между сокращением реальной задолженности по заработной плате и ростом промышленного производства отмечается тесная связь - коэффициент отрицательной корреляции равен 0,98. Коэффициент корреляции между индексом интенсивности промышленного производства и величиной субъективного среднедушевого дохода положителен и достигает 0,73.

Официальный и субъективный прожиточный минимум



На рис. 3.3–3.7, построенных в основном по данным ВЦИОМ, показана динамика некоторых важных сторон жизненного уровня населения страны, а также его отношения к сложившейся в результате кризиса ситуации, а также динамика его оценки управления страной в этот период.

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

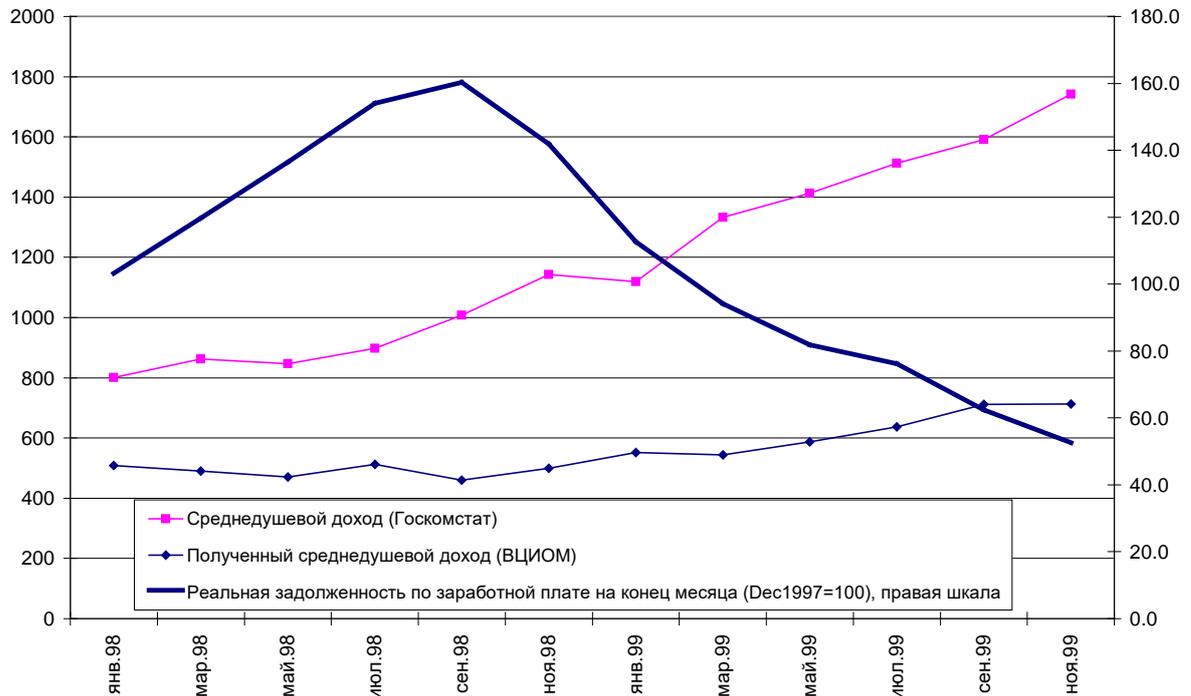


Источник: ВЦИОМ.

Характерно, что после пика, достигнутого осенью 1998 г., по мере сокращения реальной задолженности по заработной плате, а также по мере роста реальных доходов, полученных в результате расширения производства, численность участников забастовок и потери рабочего времени пошли на убыль.

Рис. 3.4.

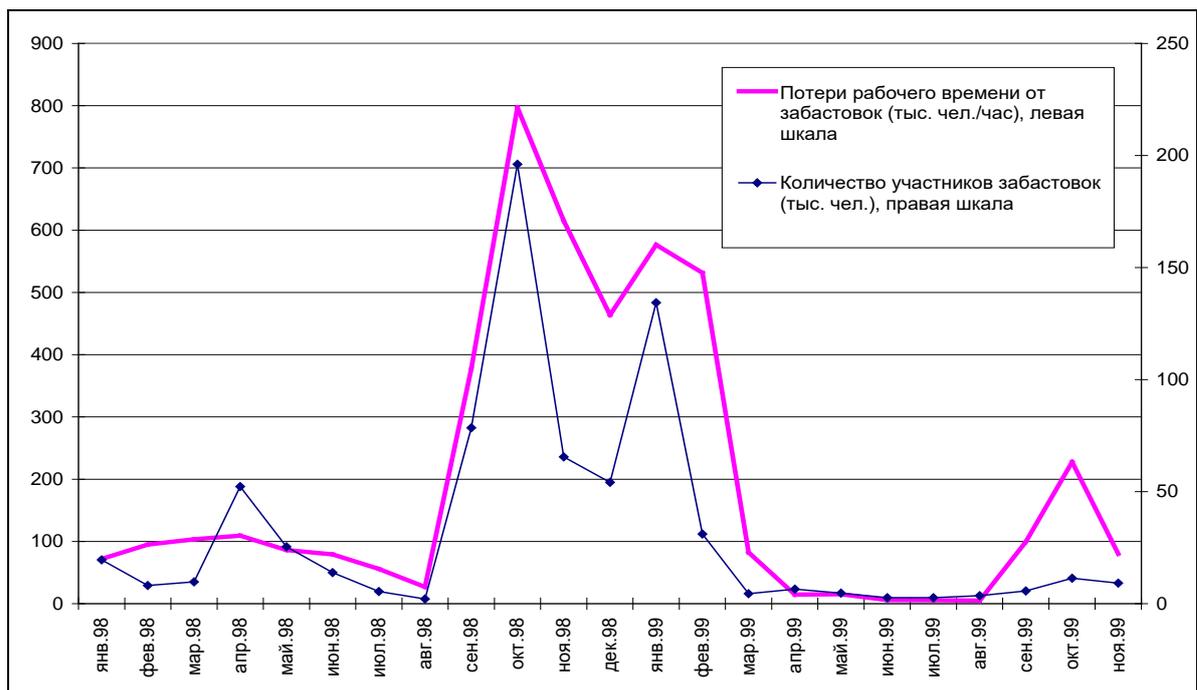
Реальная задолженность по заработной плате и динамика доходов населения



Рассмотренный выше механизм компенсации снижения доходов населения через увеличение фактических выплат в денежной форме объясняет, в том числе, и феномен роста доверия граждан к деятельности руководителя Правительства на фоне ухудшения официальной статистики жизненного уровня (см. рис. 3.6).

Рис. 3.5.

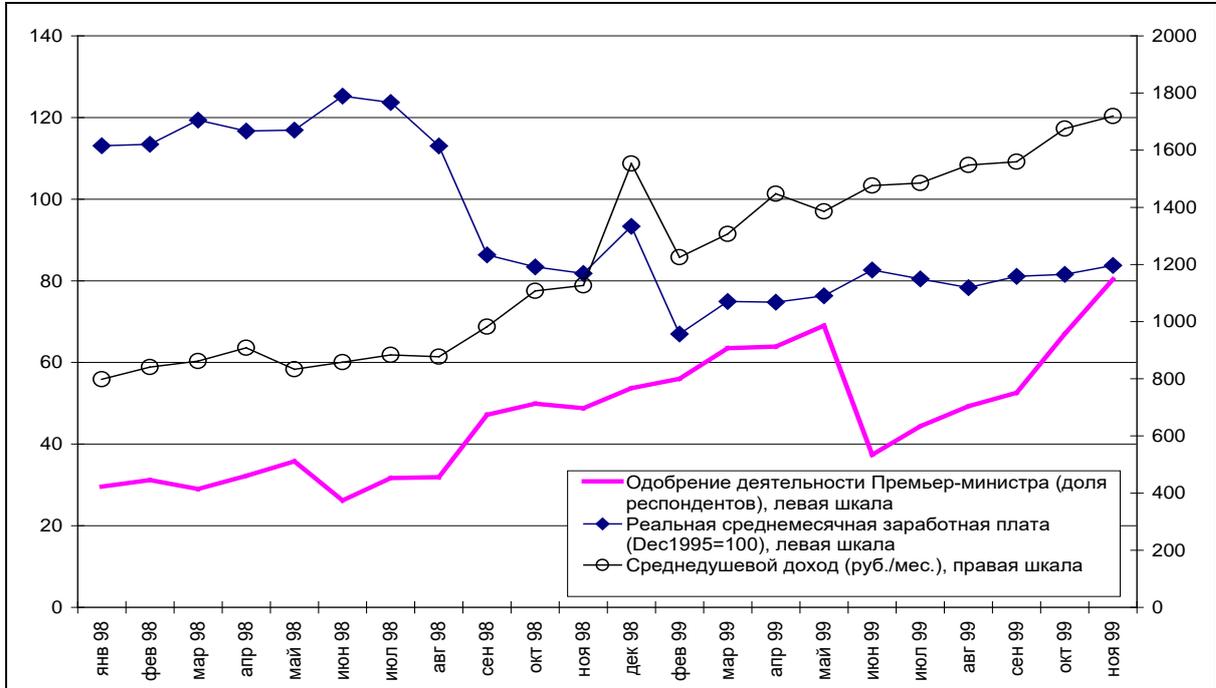
Динамика забастовок



Источник: Госкомстат РФ.

Рис. 3.6

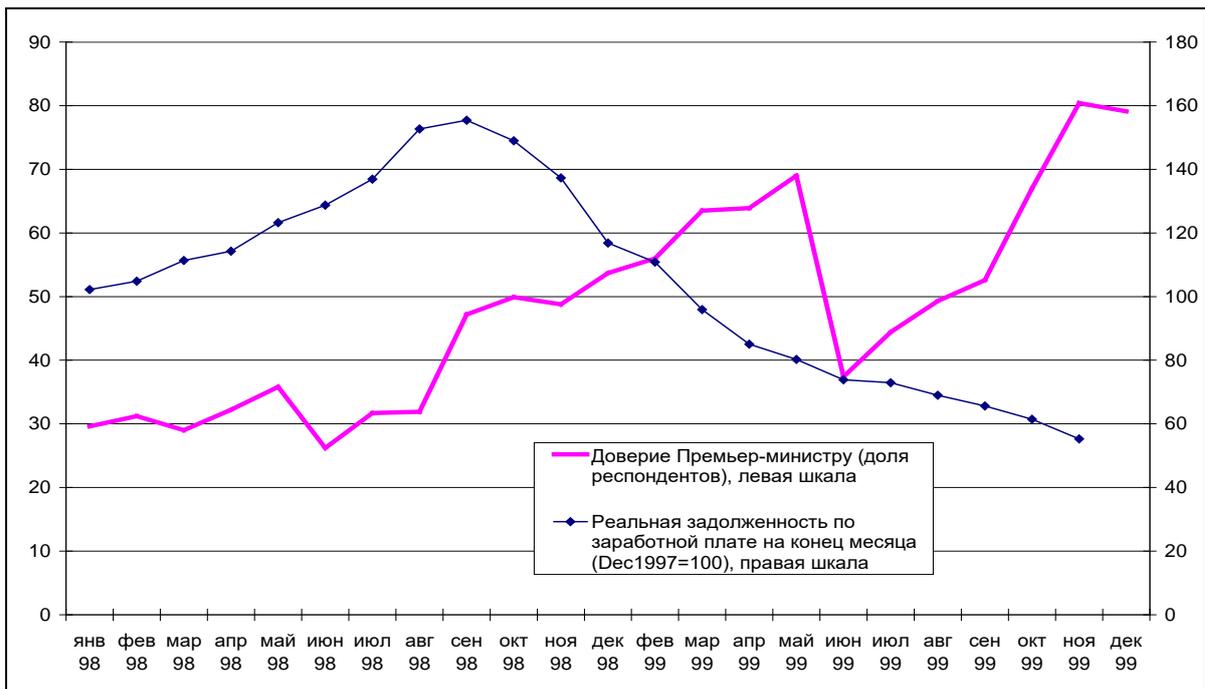
Одобрение деятельности премьер-министра, динамика реальной заработной платы и номинальных среднестатистических доходов



Источник: ВЦИОМ, Госкомстат РФ.

Рис. 3.7

Одобрение деятельности премьер-министра и реальная задолженность по заработной плате



Источник: ВЦИОМ, Госкомстат РФ.

На *рис. 3.7* представлены динамика доверия премьер-министру и динамика реальной задолженности по заработной плате. За исключением резкого спада, связанного с отставкой С.Степашина и назначением на пост председателя правительства дотоле никому не известного В.Путина, рост доверия премьер-министру идет параллельно снижению задолженности.

Таким образом, “эффект компенсации” падения доходов позволил при сокращении социальных обязательств государства в реальном выражении обеспечить высокий уровень доверия населения к деятельности правительства.

Часть II
Экономическая политика России в начале новой фазы
постсоциалистических реформ

Глава 4. Послекризисная политическая и экономическая стабилизация

Главной отличительной чертой конца 1999 г. и 2000 г. был переход к стабильному и предсказуемому экономическому и политическому развитию России. Последняя неожиданность года 1999 – досрочная отставка Б.Ельцина в канун Нового 2000 г. – стала одновременно и исходным пунктом для формирования системы устойчивых отношений между основными участниками политической жизни. А это, в свою очередь, оказалось важнейшим фактором стабильности экономической.

Подобное развитие событий подтверждает выводы предшествующих глав о политической природе российского экономического кризиса. Основным источником экономической нестабильности 90-х гг. был перманентный политический кризис, неспособность ведущих политических сил и групп интересов договориться друг с другом относительно базовых принципов и ориентиров развития страны. При всей важности и сложности проблем структурной адаптации старой советской системы к рыночным требованиям, при всей значимости внешних факторов и шоков, сама способность хозяйственных агентов адекватно реагировать на них в большой степени зависит от способности политической элиты создать соответствующие условия и институциональные рамки, понятные и устойчивые «правила игры» – и обеспечить их практическую реализацию.

4.1. Новая расстановка политических сил

Бесконфликтная отставка поддерживаемого думским большинством правительства Е.Примакова в мае 1999 г., провал попыток коммунистической фракции в Государственной думе начать процедуру импичмента Президента Ельцина, легкость утверждения Думой новых, предложенных Президентом премьеров (С.Степашина и В.Путина) уже обозначили новые реалии политической жизни. Впрочем, эти события могли, казалось бы, 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, и различия между ними вписывались в противоречия, естественные для позиций правой и левой частей политического спектра.

У такого развития были объективные экономические основания. Одним из важных последствий финансового кризиса 1998 г. и резкой девальвации рубля стало преодоление конфликта между экспортными секторами российской экономики и отраслями потенциального импортозамещения. Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура способствовала 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 гг. непреодолимым и представлявший наиболее серьезную опасность для стабильности

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

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.

Очередные парламентские выборы состоялись в декабре 1999 г. Их результатом стало формирование Государственной Думы с новой политической структурой. Представленные в ней политические партии и блоки могут быть разбиты на три сектора: во-первых, левые фракции, во-вторых, проправительственные, в-третьих, – правые. В такой ситуации практически любое предложение Президента или Правительства должно получить поддержку в Думе: за него автоматически голосуют проправительственные фракции, а также либо правые, либо левые в зависимости от характера законопроекта. В подобных условиях правительственные предложения получают большинство голосов. Таким образом, впервые в новейшей российской истории сложился парламентский механизм, который принято определять как *«машину для голосования»*.

Это было продемонстрировано уже на первых заседаниях Государственной Думы в январе 2000 г., когда позиции в руководстве палаты были поделены левыми и правительственными фракциями практически без учета интересов правых и центристов. В тот момент возникли опасения, что подобного рода блок окажется устойчивым, отражающим политические предпочтения новой администрации. Но они оказались ошибочными: 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 левых².

Подобное политическое маневрирование вполне естественно для режима, выходящего из длительного периода нестабильности. При этом заметно снижаются политические и финансовые издержки принятия законопроектов, поскольку в большинстве случаев нет необходимости идти на компромиссы, убеждая идеологических противников проголосовать за предлагаемый документ. Практически все могут голосовать в соответствии со своими идеологическими предпочтениями (если они имеются). Эта система создает благоприятные условия для принятия ответственных экономических решений, что продемонстрировали, например, голосования по Налоговому кодексу и особенно по бюджету на 2001 г. Произошло знаменательное событие: впервые за все посткоммунистические годы бюджет был принят без поддержки компартии и аграриев, т.е. как раз тех сил, за голоса которых прежде неоднократно приходилось платить макроэкономической стабильностью. В то же время, подобная ситуация несет в себе и потенциальную опасность, поскольку автоматически принимаемые решения могут становиться препятствием при изменении политической конъюнктуры или возникновении новых задач. Примером тому служит упомянутый выше компромисс, достигнутый между левыми и пропрезидентскими фракциями в январе 2000 г.: при формировании руководящих органов Государственной Думы все социальные комитеты были переданы в руки левых фракций (что резко затруднило работу над соответствующими законопроектами). Только в 2002 г. эта ситуация, явно неблагоприятная для эффективности парламентской деятельности, была преодолена.

² Впрочем, тесное сотрудничество законодателей с исполнительной властью пока не означает полной координированности их действий. В 2000 г. Президент 12 раз использовал право вето, причем все отклоненные законы должны были регулировать социально-экономическую сферу.

Можно говорить о новом этапе и в развитии **федеративных отношений**, где также проявляется тенденция к стабилизации и упорядочению 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 уровней государственной власти. Политический кризис 90-х гг. привел к формированию «особых отношений» отдельных регионов с федеральным центром, когда политическая слабость центра заставляла его покупать политическую поддержку ценой отступления региональных властей от федерального законодательства, расширения их сферы компетенции нередко даже в нарушение Конституции РФ. Эта практика оформлялась принятием двусторонних соглашений («договоров о разграничении ответственности») между федеральным центром и регионами, возможность которых была закреплена даже в первой (т.е. неизменяемой) главе Конституции.

Шагом на пути формирования устойчивой экономико-политической системы явились усилия центральной власти по выравниванию 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 инвесторов, а о наличии у некоторых регионов более благоприятных условий, недоступных другим субъектам федерации. Прежде всего это касалось специальных налоговых режимов Татарии и Башкирии, которые могли оставлять у себя более высокую долю налоговых поступлений по сравнению с другими субъектами Федерации. Такая ситуация, еще недавно казавшаяся непреодолимой, была ликвидирована в марте 2000 г., причем официально сами руководители обеих республик выступили с инициативой о пересмотре своего особого статуса (подробнее см. гл. 7).

Общее упорядочение и стабилизация отношений между центром и регионами требовали 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 важных потенциальных 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 отстраняться 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, сформированный одновременно с реформой верхней палаты вскоре после прихода к власти Президента Путина. 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 гг., поскольку политически влиятельные местные руководители могли оказывать существенное воздействие на функционирование институтов, которые

принципиально должны были находиться вне сферы их влияния (прежде всего суды, прокуратура, налоговые органы).

Наконец, большую активность стал проявлять и сам Президент, инициировавший отмену явно незаконных решений, принимавшихся властями ряда субъектов Федерации (Архангельской, Владимирской, Оренбургской, Воронежской, Тверской областей и др.). Это должно было продемонстрировать решительный настрой федеральных властей на приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с общероссийской нормативной базой. Следует отметить, что большинство отмененных актов отражало стремление региональных властей вводить чрезмерные и противозаконные ограничения на предпринимательскую деятельность.

Принципиально важной является также реформа **бюджетных отношений центра и регионов**. Реформа взаимоотношений отношений центра и регионов сопровождалась действиями, призванными несколько смягчить радикальность принимаемых решений относительно отдельных представителей региональных властей. Изменение налогового статуса Татарии и Башкирии сопровождалось 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 к нему финансовых ресурсов, а также принять специальные программы развития этих республик. Кроме того, 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 был как-то смягчить потерю ими парламентского статуса.

Стабилизация привела к изменению роли **приватизации**, ее места в политической и экономической жизни страны. С одной стороны, приватизация потеряла свое значение в качестве важнейшего фактора обеспечения политической поддержки режима (имеется в виду та функция приватизации, которая была доминирующей на протяжении 1992–1997 гг.). С другой стороны, благоприятная экономическая конъюнктура, рост налоговых поступлений резко ослабили значимость фискальной функции приватизации, что было особенно важно в 1997–1998 гг. В результате появилась возможность усиления внимания к экономическим задачам приватизации, к осуществлению ее в целях повышения эффективности функционирования экономической системы. В 2000 г. 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 гг. было прямое воздействие групп экономических интересов на исполнительную власть, без опосредования его политическими институтами (партией, парламентом), как это характерно для стабильных демократий. Теперь ситуация становилась иной. Политические институты приобретали самостоятельный вес и постепенно становились равноправными партнерами в диалоге с бизнесом – или даже начинали 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 гг. неспособность власти сбалансировать бюджет и необходимость постоянной подпитки его ресурсной части за счет ресурсов финансового рынка делали власть уязвимой перед лицом основных игроков этого

рынка. Судьба Правительства, и даже устойчивость политической системы, зависели от положения на рынке ГКО, что на практике означало зависимость от действий нескольких владельцев крупнейших финансовых структур – прежде всего от их решения покупать или продавать ценные бумаги, что в определенных обстоятельствах могло привести к падению рубля, кабинета, а то и всей политической системы ельцинской России. Именно это и превращало их в так называемых олигархов. Зависимость от олигархов носила тем самым не субъективно-личностный, а институциональный характер, и с каждым новым дефицитным бюджетом усиливался реальный контроль олигархов над действиями власти.

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

Новые политические условия означали начало нового этапа социально-экономического развития России, и тем самым создавали предпосылки для разработки новой программы социально-экономического развития страны.

4.2. Стратегическая программа социально-экономического развития России

Непосредственной причиной разработки новой стратегической программы развития и реформирования России стало формирование новой администрации во главе с В.Путиным. Однако, как видно из всего сказанного выше, 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 исторического развития страны.

Первая программа посткоммунистических преобразований была в общих чертах разработана в 1991–1992 гг. и отражала принципиальные намерения Правительства Б.Ельцина и 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 все же к концу 90-х гг. цели программы были в основном 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 консолидация власти, сближение позиций элитных групп по фундаментальным вопросам – все это сделало возможным начало дискуссии по долгосрочным проблемам развития страны. Началась разработка проекта «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.», получившей также название «программы Грефа» (по имени руководителя Центра стратегических разработок Г.Грефа, впоследствии – Министра экономического развития и торговли РФ.). Она должна была задать принципиальные ориентиры социально-экономического развития России, определить базовые механизмы, которые обеспечивали бы рост российской экономики темпами, позволяющими сокращать отставание от развитых стран мира. Иначе говоря,

программа должна была ориентировать на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста в условиях постиндустриальных вызовов.

В содержательном отношении дискуссия развивалась вокруг четырех базовых направлений консолидации экономического роста.

Дирижистская модель основана на применении принципов традиционной промышленной политики, включая выделение отраслевых приоритетов и государственную (финансовую и нефинансовую) поддержку этих секторов. Сторонниками этой модели выступали как представители левых сил, так и ряд представителей действующих структур власти и связанных с ними экономистов. Данная модель основывается на этатистской идеологии, на вере в возможности государства объективно определять приоритеты и формировать долгосрочную стратегию роста. Не менее важен в этой модели протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм. Таким образом, эта модель предполагает проведение активной «промышленной политики» в традиционном (отраслевом) значении этого слова.

Развитие финансово-промышленных групп, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм. Предполагается, что такие образования обеспечивают концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуальных), а также гарантируют снижение транзакционных издержек (благодаря соединению в себе финансовых, производственных и исследовательских организаций)³.

Резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику (реформа формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития⁴.

Институциональные реформы, нацеленные на стимулирование предпринимательской деятельности, проведение активной политики 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.

Достоинством последней модели стоит считать неявное признание того факта, что сегодня возможности для роста лежат не только в увеличении инвестиций, предполагающем уменьшение текущего потребления, но и в реформе ряда институтов, позволяющей добиться роста при одновременном повышении текущего благосостояния. Или, другими словами, признание того факта, что разного рода административные барьеры не позволяют экономике в полной мере использовать уже имеющийся потенциал.

В рамках работы над новой Стратегической программой обсуждались все возможные варианты концепции, включая этатистский (и даже его т.н. мобилизационную разновидность). В этом проявился подход новой администрации, готовой рассматривать любые предложения и не отвергающей их по чисто идеологическим или политическим основаниям⁴. Однако после рассмотрения этатистский подход был отвергнут по следующим причинам:

– государство доказало свою неэффективность в принятии инвестиционных решений. Оно способно концентрировать ресурсы, но с высокой степенью вероятности

³ См.: Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики, 2002. № 4.

⁴ См., например: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики, 2002. № 9.

можно ожидать, что концентрировать не там, где это необходимо, использовать их не самым эффективным образом;

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

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

Основная дискуссия развернулась между сторонниками третьего и четвертого подходов. И уже сам этот факт стал знаменательным событием в политической и экономической жизни посткоммунистической России. Дело в том, что оба эти подхода тесно взаимосвязаны и по сути своей являются либеральными. Формирование институциональной структуры предполагает определенное снижение бюджетной нагрузки на экономику, поскольку при таком условии экономическим агентам остается больше ресурсов для инвестиций. Сокращение же бюджетной нагрузки в качестве стержневой проблемы роста, в свою очередь, предполагает формирование институциональной среды, характерной для рыночной демократии (прежде всего гарантий прав собственности). На протяжении 90-х гг. различия между этими подходами были практически незаметны на политическом уровне, поскольку их представители были объединены в противостоянии этатистской (и популистской) альтернативе. И лишь примерно в 2000 г. 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 г. Принципиальной особенностью этого документа стала его политическая и идеологическая последовательность – впервые после программы 1992 г. В основе этого документа лежало формирование институциональных условий, стимулирующих предпринимательскую активность как основу для устойчивого экономического роста.

Стратегическая программа однозначно задала экономико-политические и идеологические ориентиры нового этапа развития. Развитие социально-экономической и политической жизни России должно было основываться на следующих основных принципах:

- укрепление демократической системы, основанной на Конституции 1993 г.;
- укрепление государства как источника стабильности и роста;
- развитие и укрепление либеральной экономической системы, предполагающей низкое налогообложение, сдерживание роли государства в хозяйственной жизни, ограничение его перераспределительной роли, и др.;
- формирование институтов, присущих современным рыночным демократиям Запада, как стратегическое направление институционального строительства (как в экономической, так и в политической сферах);
- достижение темпов экономического роста, обеспечивающих постепенное сближение России с наиболее развитыми в экономическом отношении странами мира.

Одобрение базовых подходов Стратегической программы В.Путиным в апреле 2000 г. означало принципиальный выбор в пользу предлагаемой данным документом экономико-политической модели. На основе этих принципов был разработан ряд

конкретных мер, осуществлением которых и должно было заниматься Правительство на протяжении предстоящих нескольких лет. Эти меры затем периодически уточнялись и конкретизировались на основе соответствующих разработок Минэкономразвития и одобрялись Правительством. Полный текст программы не получил тогда официального оформления, однако она стала основой для подготовки более технологичных документов – программы мер на 18 месяцев, на 2001–2003 гг. и ряда проектов разрабатываемых правительством нормативных актов.

Такое развитие событий вполне естественно. Идеологически последовательный документ может дать основание перспективам политики не благодаря своему формальному утверждению, а в зависимости от того, насколько точно он отражает объективные тенденции развития социально-экономических процессов⁵. Формальное же утверждение предполагает многочисленные межведомственные согласования, что или существенно затягивает процесс, или привносит в документ непоследовательность. Последнее также неизбежно и вполне естественно в условиях реального политического процесса как результата взаимодействия различных групп интересов.

В центре внимания Стратегической программы стоял комплекс институциональных и структурных реформ, включая политические, при поддержании общей макроэкономической стабильности (прежде всего стабильности бюджетной и денежной политики). Если в идеологическом отношении программа Г.Грефа знаменовала собой следующий этап после программы Е.Гайдара 1992 г., то в содержательном плане она была непосредственно связана с программой Кабинета 1997 г. (правительства «молодых реформаторов»), последовательно изложенной в Президентском послании Федеральному Собранию в марте 1997 г.

Разумеется, было и очень существенное отличие от 1997 г. Тогда необходимость перехода к новой фазе посткоммунистических реформ была еще только намечена. Для ее практического воплощения не хватало двух важных обстоятельств. С одной стороны, задачи макроэкономической стабилизации еще не были решены в полной мере, что прежде всего проявлялось в сохранении глубокого бюджетного кризиса. С другой стороны, страна еще не обрела политической стабильности, что подрывало в принципе базу для серьезных институциональных и структурных реформ. Теперь ситуация изменилась. Макроэкономические параметры демонстрировали устойчивость. Революция подошла к своему завершению, и политическая стабильность стала неотъемлемой чертой жизни страны.

Важнейшими компонентами институциональных реформ, которые предстояло осуществить России в соответствии с «программой Грефа», были 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 деятельности. Речь идет о снижении барьеров входа на рынок, упрощении систем регистрации, лицензирования и контроля над частнопредпринимательской деятельностью, об упрощении реализации инвестиционных проектов.

⁵ Например, программа 1992 г. так и не была официально одобрена. Она подвергалась жесткой критике со стороны большинства политических сил, однако, все-таки была реализована, поскольку отражала реальные потребности российской экономики. Хотя, как указывалось выше, ее реализация заняла гораздо больше времени, чем изначально предполагалось.

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; имелось в виду разделить монопольный и конкурентный секторы, что означает повышение прозрачности деятельности монополий и максимально возможное стимулирование конкуренции.

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

9. Реформирование пенсионной системы в направлении развития накопительных принципов.

Принципиальная особенность Стратегической программы состоит в отсутствии в ней отраслевых приоритетов. И это является важнейшей характеристикой документа, нацеленного на решение задач постиндустриальной эпохи. Фактически здесь признается два обстоятельства. Во-первых, пока не пришло время говорить о сравнительных преимуществах российской экономики, конкурентоспособности отдельных отраслей на мировом рынке. Во-вторых, наиболее перспективными и конкурентоспособными могут оказываться не отрасли, а конкретные предприятия. Последнее вообще характерно для стран, решающих задачи догоняющего развития.

Наконец, Стратегическая программа предполагает решение ряда принципиальных задач, выходящих за рамки собственно социально-экономической политики. Две из них особенно важны: административная реформа и судебная реформа. От реформы этих двух систем зависит достижение практически всех экономических целей, поскольку при сохранении коррупции государственного аппарата и несправедливости судебных решений будет скована предпринимательская активность. 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.

4.3. Экономическая программа и экономическая политика

Практическая реализация Стратегической программы вскоре начала давать первые результаты. Уже в мае 2000 г. в Государственную Думу были внесены важнейшие законопроекты, означавшие коренное реформирование налоговой системы. Они же были положены в основу разработки бюджета на 2001 г.

Предложив снизить налоги, Правительство не стало закладывать в бюджет следующего года ожидания роста доходов, несмотря на критику со стороны ряда депутатов. Позиция Правительства состояла в том, что снижение налогового бремени на экономику, снижение бюджетной нагрузки является одним из важнейших факторов стимулирования экономического роста. Был введен подоходный налог с плоской ставкой 13%. Резко сокращены налоги, базой которых является оборот предприятия (налог на содержание жилья и объектов социальной инфраструктуры и налог на пользователей автодорог).

Особенность налоговой реформы состоит в том, что она ориентируется на приведение требований, предъявляемых государству, в соответствие с его реальными возможностями по сбору налогов. Предложенная система (прежде всего плоская шкала подоходного налога и регрессивная шкала социальных отчислений) признает ограниченность административного потенциала слабого государства как данность, с которой поневоле приходится считаться. Иными словами, власть пытается уйти от

ситуации, когда оно предъявляет экономическим агентам требования, которые заведомо не способны 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. (Подробнее об осуществлении налоговой реформы см. ниже, в гл. 6.)

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 пересекающими границы товарами 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 известную противоречивость положения Правительства в формируемой системе экономических интересов. Предложения по снижению таможенного тарифа получили широкую поддержку среди политической элиты. В составе Правительства практически не нашлось влиятельных сил, которые бы настаивали на «защите отечественного производителя» методами таможенного регулирования. По-видимому, этому способствовали два обстоятельства. Во-первых, сохранявшийся еще низкий реальный уровень курса рубля, служивший барьером на пути иностранных товаров. Во-вторых, начавшийся экономический рост, который 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 привела 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. Давление «в защиту отечественного производителя», особенно в таких областях как автомобилестроение, самолетостроение, производство некоторых сельхозпродуктов, нарастало прямо пропорционально укреплению реального курса рубля. Не все понимают до сих пор, что изоляционизм в экономике грозит отставанием в научно-техническом прогрессе, как это убедительно показал опыт множества стран догоняющего развития.

Способность Правительства создать в стране благоприятный для предпринимательства климат и обеспечить практическую реализацию программы дерегулирования – а это еще один важный элемент Стратегической программы – имеет первостепенное значение для перехода к устойчивому экономическому росту. Были не только очерчены контуры такой программы, но и перечень первоочередных мер по ее реализации. В конце 2000 г. первый пакет нормативных актов был разработан и внесен на согласование в Правительство. Он предусматривал упрощение порядка регистрации предприятий, лицензирования и особенно упорядочение 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 речь идет о наиболее серьезных помехах для предпринимательской деятельности. Всевластие бюрократии проявляется прежде всего в тех препятствиях, с которыми сталкивается любой бизнес в начале своей работы (например, при основании фирмы), а также при проведении разного рода проверок. Контролирующих инстанций порядка трех десятков, продолжительность и частота проверок не регламентированы, требования, предъявляемые к бизнесу, зачастую невыполнимы и противоречивы, а размеры штрафов таковы, что способны даже при малозначительных нарушениях привести к закрытию предприятий. Естественно, в особенно трудном положении оказываются малые и средние фирмы. Причем дело здесь не только в бюрократическом давлении и вымогании взяток. Эти же инструменты могут использоваться и для выдавливания конкурентов с рынка, и для сведения счетов властей с недостаточно лояльными предпринимателями.

С политической точки зрения принятие мер по дерегулированию является индикатором реального авторитета Правительства, его способности концентрироваться на приоритетных направлениях и достигать своих целей, преодолевая сопротивление бюрократии. Несмотря на общее понимание важности предлагаемых мер, каждая из них встречает серьезное бюрократическое сопротивление, поскольку ограничивает права большого числа уважаемых ведомств как федерального, так и регионального уровней.

Принципиально важным аспектом Стратегической программы является реформа финансовой системы, и прежде всего банков. Именно это звено более всего препятствует в настоящее время трансформации сбережений в инвестиции. Отсутствие согласованности действий между Правительством и Центральным банком относительно принципов реформирования банковской системы, повышения ее надежности – серьезная проблема 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 одним из важнейших завоеваний первого посткоммунистического десятилетия и решающим 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 коммерческим банкам, а последние предпочитают хранить средства на счетах в Центробанке даже при отрицательной реальной процентной ставке или в государственных бумагах с 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 служат сегодня первой предпосылкой для улучшения функционирования финансовых рынков. Хотя, разумеется, необходимы и серьезные действия властей, направленные на улучшение ситуации в этой сфере. Особенно шаги в таких областях, как укрупнение банков, повышение их надежности, демонополизация рынка кредитных услуг (особенно конечных), привлечение на рынок иностранных банков.

Еще один важный аспект Стратегической программы – *реформирование естественных монополий*. Надо признать, что на первых порах руководители соответствующих секторов национальной экономики энергично сопротивлялись попыткам Правительства осуществить их реструктуризацию. Но примерно в 2000 г.

отчетливо обозначилась принципиально новая тенденция: теперь именно они становятся движущей силой перемен. Прежде всего, это касается железнодорожной системы и электроэнергетики. В отличие от прошлых лет сами естественные монополии не сопротивляются предложениям Правительства, но стремятся возглавить процесс своего реформирования. Тому есть, по крайней мере, три причины.

Во-первых, общая экономическая и политическая стабилизация позволяет (и, более того, делает это необходимым) уделять повышенное внимание перспективам развития отраслей. Для роста нужны капиталовложения, причем для всех уже стало очевидным, что на государственные средства в обозримом будущем 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 (и даже поколения) менеджмента соответствующих компаний. К их руководству за последние годы пришли фигуры, умеющие и готовые работать в логике рынка. Сказанное относится не только к принципиально новому менеджменту в РАО «ЕЭС» или «Транснефти». Существенные изменения произошли в стиле деятельности руководителей МПС сравнительно с тем, что было еще года три назад. Отсюда – принципиально новый уровень дискуссий (как экономических, так и политических), которые ведут руководители естественных монополий с Правительством.

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

К сказанному надо добавить резкую активизацию действий миноритарных акционеров компаний и (или) потенциальных инвесторов в соответствующие сектора российской экономики. Они также начинают активную игру за принятие более предпочтительных для них условий реструктуризации, позволяющих им получить контроль с минимальными издержками. Отчасти это оправдано готовностью вкладывать собственные 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 главной задачей власти становится не побуждение к проведению реформаторских шагов, а тщательное изучение поступающих со стороны различных групп интересов предложений относительно трансформации этих секторов. Государство должно выступать здесь прежде всего в качестве верховного арбитра. Причем в условиях асимметричности информации оптимальной часто становится тактика стимулирования конфликтов между различными группировками, заинтересованными в реформировании той или иной отрасли: открытая полемика между ними создает возможность тщательного и реалистичного анализа 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 реорганизации. 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 пользователей к услугам или продукции этих отраслей.

В 2001–2002 гг. были разработаны, внесены в Государственную Думу и в основном приняты следующие важнейшие законодательные акты:

- Земельный кодекс и Закон о регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения, определяющие механизм практической реализации конституционного положения о частной собственности на землю;
- ряд новых глав Налогового кодекса, обеспечивающих глубокое реформирование налоговой системы, снижение и упрощение налогов;
- новое пенсионное законодательство;
- комплекс нормативных актов по дерегулированию, включая законы о регистрации, лицензировании, о контрольно-инспекционной деятельности, о техническом регулировании и др.

Продвижение в решении перечисленных выше задач было важным шагом в формировании в России институциональной системы, соответствующей представлениям о рыночной демократии в постиндустриальную эпоху.

В то же время ряд принципиальных вопросов социально-экономического развития России не получил последовательного законодательного воплощения. Можно выделить ряд серьезных проблем, решение которых должно будет привлекать приоритетное внимание правительства на протяжении первого десятилетия XXI в.

Прежде всего, явно обострился вопрос о преодолении сырьевой направленности российской экономики и ее диверсификации. Для этого необходимо следующее. Во-первых, обеспечение оптимального уровня открытости российской экономики, включая вступление в ВТО и продвижение к общеевропейскому экономическому пространству. Во-вторых, проработка вопросов стратегической роли сырьевого сектора, повышения его эффективности. В-третьих, выработка стратегии развития ряда ключевых «традиционных» отраслей и секторов, прежде всего перерабатывающих, что, впрочем, не означает перехода к традиционным мерам «промышленной политики». В-четвертых, выработка концепции развития «новой экономики» (информационные технологии и т.п.).

Исключительно важная задача – повышение эффективности функционирования институтов государственной власти (политические реформы). В 2000 г. эти темы были или выведены из Стратегической программы, или даже вообще не просматривались в качестве политически приемлемых (например, военная реформа). Однако последующее развитие событий показало, что именно они являются ключевыми. К 2003 г. явно обозначился процесс снижения эффективности экономического законодательства – без коренной реформы политических институтов разработка нового, все более тонкого законодательства в области экономики не будет давать нужного результата. Среди политических реформ приоритетное значение имеют административная реформа (включая реформу госслужбы), повышение эффективности функционирования правоохранительной системы и судебная реформы, а также проведение военной реформы (прежде всего, имеется в виду комплектование вооруженных сил и переход на контрактную армию). Последнее важно не только с политической и военной, но также и с экономической точки зрения: решение задач постиндустриального прорыва плохо совместимо с отвлечением молодежи на длительные сроки от активной, творческой деятельности.

Необходимо реализовать концепцию реформирования бюджетных расходов. Продвижение налоговой реформы должно быть дополнено реформой расходной части бюджета. Особенно важно подчеркнуть, что *бюджетная реформа не должна рассматриваться исключительно как фискальная проблема, это – в первую очередь важнейший элемент структурной политики* Правительства. У проблемы бюджетной реформы есть два аспекта, и оба исключительно важны. Во-первых, структурная реформа бюджетного сектора и повышение эффективности использования бюджетных

ресурсов. Во-вторых, сокращение налоговой нагрузки на экономику, что также требует рационализации бюджетных расходов. Вместе с тем важно избегать формальных количественных ориентиров (на сколько процентов снижать расходы), поскольку погоня за процентами может подменить решение реальных проблем. Ключевым моментом здесь является повышение эффективности использования бюджетных средств. Для этого необходимо существенно пересмотреть процедуры принятия решений в бюджетной сфере, процедуры предоставления бюджетных средств, а также сеть бюджетополучателей (перечень и статус организаций, принципы их функционирования). Подробнее см. ниже.

Концепция развития и повышения эффективности здравоохранения. Эта отрасль, помимо гуманитарной составляющей, может иметь значительный мультипликативный эффект для развития других секторов экономики, поскольку она создает цепочку спроса во многих других секторах и отраслях, причем спрос, ориентированный на реальные, а не надуманные потребности. (При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в..) Принципиальным направлением развития здесь является переход к преимущественно страховому принципу, причем не только при консолидации, но и при расходовании средств. (Иными словами, переход к индивидуальным страховым схемам в здравоохранении.)

Реформирование образования, включая среднее, среднее специальное и высшее. Реформа образования неотделима от военной реформы, и прежде всего реформы комплектования вооруженных сил.

Правда, в 2002 г. наблюдалось некоторое замедление экономических реформ. Отчасти это стало результатом накопившейся «усталости» реформаторов. Отчасти сказалось влияние политического цикла – предстояли парламентские выборы конца 2003 г. и президентские выборы весной 2004 гг.

Глава 5. Государственные финансы и бюджетная политика в условиях послекризисного экономического роста

5.1. Бюджетная политика на фоне благоприятных экономических условий 1999–2002 гг.

Посткризисный период охарактеризовался рядом макро- и микроэкономических тенденций, а также некоторыми событиями, которые оказали серьезное воздействие на экономические процессы в стране. Эти тенденции, оказавшие и до сих пор оказывающие влияние на бюджетную политику, можно условно разделить на связанные, во-первых, с формированием доходной части бюджетной системы, во-вторых – с расходными обязательствами бюджетной системы, в-третьих, вытекающие из положительного баланса доходов и расходов бюджетной системы.

Первая группа тенденций включает в себя, прежде всего, крайне благоприятную макроэкономическую конъюнктуру, как внешнюю, прежде всего высокие мировые цены на сырьевой российский экспорт, так и внутреннюю, а именно: начало восстановительного роста, процессы импортозамещения, улучшение финансового состояния предприятий и рост объемов денежных расчетов между ними.

Крайне важное значение, как в краткосрочной, так и среднесрочной перспективе имела налоговая реформа, начавшаяся в 2000 году. Следует отметить и действия исполнительной власти, во-первых, по сокращению объемов накопленной налоговой задолженности (чему во многом способствовали благоприятная внутренняя экономическая ситуация и принятие первой части Налогового кодекса), во-вторых, по большей активности в извлечении доходов неналогового характера, прежде всего связанных с использованием государственного и муниципального имущества, а также по учету внебюджетных доходов бюджетных учреждений в составе доходов бюджетной системы.

Начиная с 1999 года происходили также процессы перераспределения доходов внутри бюджетной системы, которые привели к серьезному изменению баланса налоговых поступлений между территориальными и федеральным бюджетами в пользу последнего.

Ко второй группе тенденций можно отнести, в первую очередь, увеличение расходов бюджета расширенного правительства после их инфляционного сжатия в 1999 году на фоне роста доходов. При отсутствии серьезного повышения эффективности бюджетных расходов их индексирование приводит к консервированию существующих проблем (см. ниже) на новом, более высоком уровне бюджетных обязательств.

Важной характеристикой рассматриваемого периода стало отсутствие последовательности в проведении реформ в бюджетной сфере. Принятие Бюджетного кодекса стало существенным фактором упорядочения и повышения качества бюджетных процедур. Однако с момента вступления в силу Бюджетного кодекса серьезных продвижений в этой области осуществлено не было. Малая эффективность сети бюджетных учреждений, большие проблемы в организации закупок для государственных нужд, отсутствие механизмов действенного контроля за расходованием бюджетных средств, ограниченность горизонта планирования и ряд других проблем бюджетного процесса, связанных с отраслевыми особенностями, продолжают оставаться нерешенными.

Наконец, третья группа тенденций определяла политику превышения доходов над расходами бюджетной системы и, в первую очередь, федерального бюджета. Эти тенденции формировались под влиянием, с одной стороны, необходимости

осуществлять погашение основных сумм и процентов по внешнему долгу, с другой – сдерживать постоянное лоббирование увеличения расходов при отсутствии формализованных механизмов накопления бюджетных ресурсов в периоды высоких цен на нефть.

Рассмотрим более подробно развитие указанных тенденций.

Доходы

Четыре года, последовавшие за кризисом, охарактеризовались ростом налоговых поступлений в бюджетную систему страны. Исключение составляет лишь 2001 год, когда некоторое снижение налоговых поступлений произошло из-за отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также сокращения ставки налога на пользователей автомобильных дорог до 1 %¹. Всего с 1999 года налоговые поступления в бюджет расширенного правительства выросли на 7,2 п.п. ВВП, т.е. более чем на 20% в реальном выражении. Вообще говоря, лишь в 1992 году налоговые поступления составили долю ВВП большую, нежели в 2002 году – 39,2%.

Таблица 5.1

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ после 1998 года (в % ВВП)

	1999	2000	2001	2002
Налог на прибыль	4,6 %	5,4 %	5,7 %	4,2 %
Подходный налог	2,4 %	2,4 %	2,8 %	3,3 %
НДС	5,9 %	6,2 %	7,1 %	6,9 %
Акцизы	2,3 %	2,3 %	2,7 %	2,5 %
НДПИ*	1,2 %	1,6 %	1,6 %	2,5 %
Налоги на внешнюю торговлю	1,8 %	3,1 %	3,7 %	3,0 %
Единый социальный налог**	7,1 %	7,3 %	7,1 %	7,7 %
Всего налогов (включая доходы целевых бюджетных фондов, формируемых за счет налогов и обязательных отчислений)	31,4 %	35,5 %	35,3 %	38,6 %

* До 2002 года плата за пользование недрами, отчисления на ВМСБ и акциз на нефть.

** До 2001 года отчисления в Государственный фонд занятости РФ, ПФ РФ, ФСС РФ, ФОМС РФ и территориальные ФОМС.

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, МНС РФ, расчеты авторов.

На динамику поступлений отдельных налогов оказали влияние различные факторы, названные выше. Рассмотрим подробнее эти факторы и количественные оценки изменений в поступлении налогов.

Важное положительное значение для доходной части бюджетной системы имела сложившаяся после 1999 года конъюнктура цен на товары традиционного российского экспорта – нефть, газ, цветные металлы и лес. По нашим оценкам, в налоговых поступлениях бюджета расширенного правительства (включая доходы целевых бюджетных фондов, формирующихся за счет налогов) доля, представленная в табл. 5.2, объяснялась отклонением цен на нефть от значения долгосрочной средней цены на нефть марки Brent 19 долларов за баррель²:

¹ Поступления этих двух оборотных налогов в 2000 году составили примерно 3,4% ВВП, тогда как в 2001 году поступления НПА составили 0,2% ВВП.

² См.: Золотарева А., Дробышевский С., Синельников С., Кадочников П. Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ. Серия «Научные труды ИЭПП». М.: ИЭПП, 2001. №27Р.

Доля налоговых поступлений от превышения цены на нефть марки Brent над величиной в 19 долларов за баррель³

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
В % налоговых поступлений	2.90 %	1.90 %	-1.50 %	-0.10 %	-6.80 %	-1.30 %	8.60 %	5.10 %	4.40 %
В % ВВП	0.38 %	0.23 %	-0.17 %	-0.01 %	-0.78 %	-0.09 %	0.87 %	0.49 %	0.44 %

Источник: расчеты авторов.

Таким образом, начиная с 2000 года значительная часть налоговых поступлений объяснялась превышением фактических цен на нефть над долгосрочными средними значениями⁴. Следует отметить, что цены на нефть оказывают воздействие на доходы бюджетной системы не только непосредственно через рост поступлений соответствующих налогов (экспортных пошлин, НДС, акцизы на нефтепродукты), но и через общий рост совокупного спроса.

Другим важным фактором, оказавшим положительное влияние на уровень налоговых поступлений бюджетной системы, явилось улучшение финансового положения предприятий внутри страны, связанное с оживлением производства, развитие импортозамещающих процессов и рост эффективности экспорта в связи с низким реальным курсом рубля, а также рост реальных доходов населения. Рост реальной прибыли предприятий составил в 2000 г. 30% по сравнению с 1999 годом, а реальный рост поступлений по налогу на прибыль – 32%. Однако в 2001 г. было зафиксировано падение прибыли на 18,6%, в 2002 году на 21,3%. Поступления налога на прибыль в 2001 г. увеличились на 14,3%, а в 2002 г. снизились на 15,7%. Реальные доходы населения в 2000 году выросли на 9,1%, в 2001 на 8,5%, а в 2002 на 8,8%. Произошел рост товарооборота в реальном выражении в 2000 г. на 8,6%, в 2001 г. на 9,7% и в 2002 г. на 6,2%.

Следующий фактор – налоговая реформа, которая стала одним из наиболее серьезных и глубоких преобразований, осуществленных в послекризисный период. Полностью весь спектр эффектов, связанных с изменениями, внесенными в рамках налоговой реформы⁵, может проявиться лишь в существенно более длительной перспективе. Однако можно выделить ряд новаций, имевших существенное значение уже в течение рассматриваемого периода.

Прежде всего это рост поступлений подоходного налога сразу после установления единой ставки, равной 13 %. Поступления подоходного налога в течение двух лет (2001 и 2002) увеличились в реальном выражении почти на 20 % в год, или почти на 1 п.п. ВВП в 2002 году по сравнению с 2000 г. (см. табл. 5.1). Несомненно, свой вклад в положительную динамику подоходного налога внес общий рост экономики, а следовательно, и совокупных доходов населения, но очевидна и тенденция постепенной легализации доходов физических лиц, на которую, собственно, и была нацелена налоговая реформа⁶.

Существенное снижение ставки налога на прибыль (с 35 до 24 %), сопровождавшееся изменением структуры и объема (в сторону увеличения) затрат, принимаемых к вычету при определении налоговой базы, отменой практически всех

³ Отрицательные значения соответствуют доле налоговых поступлений, которая была недополучена бюджетной системой в связи с тем, что среднегодовая цена на нефть была ниже 19 долларов за баррель.

⁴ В течение 2002 года цены на нефть подверглись значительным колебаниям и опускались до уровня ниже заложенного при расчете показателей федерального бюджета, что негативно сказалось на налоговых поступлениях бюджетной системы, однако все же они были выше многолетней средней цены, равной 19 долларов.

⁵ Более подробно об этом см. в гл. 6.

⁶ Более подробно см. в гл. 6, а также в работе С. Синельникова-Мурылева, С. Баткибекова, П. Кадочникова, Д. Некипелова «Оценка результатов реформы подоходного налога» (М.: ИЭПП, 2002).

льгот, включая инвестиционную, а также рядом других положений на фоне общего снижения сальдо финансовых результатов работы предприятий в 2002 году, оказало негативное воздействие на поступления налога на прибыль. Снижение их уровня составило в реальном выражении 25 % в 2002 году (когда вступила в действие соответствующая статья Налогового кодекса) по сравнению с 2001 годом или на 1,5 п.п. ВВП (см. табл. 5.1).

Замена платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть и газовый конденсат налогом на добычу полезных ископаемых оказала серьезное положительное воздействие на налоговые поступления, рост которых составил почти 1 п.п. ВВП (см. табл. 5.1).

Еще одним существенным фактором улучшения ситуации с налоговыми поступлениями стало сокращение, начиная с 1999 года, прироста задолженности в консолидированный бюджет⁷ (см. табл. 5.3). Важным фактором, повлиявшим на снижение прироста задолженности, помимо улучшения финансовой ситуации в экономике, стала политическая стабилизация и появление у налогоплательщиков ощущения комплексности и последовательности в действиях налоговых органов по сокращению недоимки. Значительные усилия были предприняты по реструктуризации накопленной налоговой задолженности (при соблюдении текущей налоговой дисциплины), а также по применению процедур банкротства и иных административных методов, что выразилось в сокращении доли недоимки (см. табл. 5.3).

Таблица 5.3

Задолженность по налогам в консолидированный бюджет

	1999	2000	2001	2002
Годовой прирост задолженности в долях ВВП	1,3 %*	1,2 %	0,1 %	0,4 %
Доля недоимки в задолженности	91 %	79 %	52 %	40 %

* Оценка.

Источник: МНС РФ, расчеты авторов.

Важным направлением активизации деятельности исполнительной власти как на федеральном, так и на территориальном уровнях являлось получение доходов от государственного и муниципального имущества. Главными источниками увеличения этого вида доходов стал рост прибыли ГУП и МУП, перечисляемой в бюджеты соответствующего уровня, сумм дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности, а также учет внебюджетных доходов бюджетных учреждений, включая органы власти всех уровней.

Таблица 5.4

Доходы от государственной и муниципальной собственности и деятельности, в % ВВП

	1999	2000	2001	2002
Консолидированный бюджет	0,5 %	0,9 %	1,4 %	1,4 %
Федеральный бюджет	0,1 %	0,4 %	0,7 %	0,7 %

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов.

⁷ Как отмечалось в гл. 3, до 2001 года достоверные данные о задолженности в социальные внебюджетные фонды отсутствуют, так как поступления в них контролировались не Министерством РФ по налогам и сборам, а непосредственно фондами. В табл. 5.3 приводится задолженность в консолидированный бюджет РФ (для сопоставимости без учета внебюджетных фондов). В этой связи рост задолженности в консолидированный бюджет в 2002 году частично объясняется включением поступлений ЕСН по ставке 14% в федеральный бюджет и включением задолженности по ЕСН в состав задолженности перед федеральным бюджетом.

И, наконец, еще одним фактором, оказавшим влияние на распределение доходов внутри бюджетной системы между различными ее уровнями, явилось изменение нормативов отчислений отдельных налогов в течение всего периода с 1999 года. Причем, если в 1999 году это было связано с прямым желанием правительства Примакова увеличить долю налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет⁸ (что было осуществимо вследствие коалиционного характера кабинета и его поддержки в Государственной Думе), то с момента начала налоговой реформы такие меры вкупе с изменением объемов финансовой помощи были призваны компенсировать доходы того или иного уровня власти, выпадающие вследствие отмены некоторых налогов или снижения их ставок⁹.

Изменения нормативов отчислений в итоге привели к тому, что в отличие от периода с 1993 по 1998, когда превышение налоговых доходов в территориальных бюджетах над их уровнем в федеральном бюджете колебалось между 0,6 п.п. ВВП в 1995 г. и 3,5 п.п. ВВП в 1998 году, начиная с 1999 года, баланс коренным образом изменился. В 2002 году налоговые поступления в федеральный бюджет превышали (без учета поступлений ЕСН) налоговые поступления в территориальные бюджеты на 2,2 п.п. ВВП, или более чем на 10 % (см. *Приложение*). При этом происходил параллельный процесс наращивания финансовой помощи регионам из федерального бюджета.

Расходы

Принятие нереалистичного в существовавшей макроэкономической ситуации федерального бюджета на 1999 год с заниженным прогнозом инфляции и ВВП, о чем говорилось выше, привело к тому, что уровень реальных расходов всей бюджетной системы в 1999 году сократился¹⁰. Прежде всего это коснулось тех отраслей, где высока доля заработной платы, а именно отраслей социальной сферы.

Общие расходы в бюджете расширенного правительства упали в 1999 году на 3,5 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 1998 года. Это сжатие расходов в значительной степени пришлось на территориальные бюджеты, общие расходы которых сократились на 2 п.п. ВВП. В то же время расходы внебюджетных фондов снизились на 1,3 п.п. ВВП, а расходы федерального бюджета – на 1 п.п. ВВП. В 2000 году расходы бюджета расширенного правительства упали еще на 0,6 п.п. ВВП по сравнению с предшествующим годом, однако среди его составляющих снизились только расходы внебюджетных фондов на 0,7 п.п. ВВП, а для расходов федерального и территориальных бюджетов наблюдался рост на 0,3 и 0,2 п.п. ВВП соответственно. В следующем, 2001 году, расходы внебюджетных фондов и в целом бюджета расширенного правительства оставались на уровне 2000 года, а расходы федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ продолжили рост на 0,6 п.п. ВВП каждый.

В итоге расходы федерального бюджета практически вышли на уровень 1998 года уже в 2001 году. Расходы территориальных бюджетов сравнялись с уровнем 1998 года в 2002 году. В этом же году расходы федерального бюджета и всего бюджета расширенного

⁸ В соответствии с законом о федеральном бюджете на 1999 год, а также поправками к законам о подоходном налоге и налоге на прибыль с 1 апреля 1999 года в бюджеты субъектов Российской Федерации вместо 25% стало зачисляться 15% поступлений НДС, подоходный налог по ставке 3% стал зачисляться в федеральный бюджет, а федеральная и региональная ставки налога на прибыль были непропорционально снижены с 13 до 11% и с 22 до 19% соответственно.

⁹ Более подробно об изменениях в налоговой системе, а также об изменениях нормативов отчислений налогов см. в гл. 6 и гл. 7, посвященной анализу межбюджетных отношений.

¹⁰ Поскольку принятие территориальных бюджетов происходит лишь после принятия федерального бюджета и во многом зависит от закладываемых в него параметров, многие тенденции, характерные для федерального бюджета, дублируются на нижестоящих уровнях бюджетной системы.

правительства выросли по сравнению с 2001 годом на 1 п.п. ВВП и на 3,9 п.п. ВВП соответственно, расходы внебюджетных фондов увеличились на 1,5 п.п. ВВП.

В структуре расходов бюджетов всех уровней следует отметить динамичное изменение расходов на социальную сферу. В бюджете расширенного правительства расходы на социальную политику сократились в 1999 году на 2,1 п.п. ВВП по сравнению с 1998 годом. Среди составляющих бюджета расширенного правительства сильнее всего этот вид расходов уменьшился во внебюджетных фондах – на 1,1 п.п. ВВП, в федеральном и территориальных бюджетах расходы на социальную политику упали на 0,4 п.п. и 0,2 п.п. ВВП соответственно. В территориальных бюджетах и внебюджетных фондах расходы на здравоохранение и физическую культуру снизились, соответственно, на 0,3 п.п. и 0,2 п.п. ВВП, а в целом в бюджете расширенного правительства это снижение составило 0,7 п.п. ВВП. Следует также отметить сокращение в территориальных бюджетах в 1999 году расходов на образование на 0,6 п.п. и 1,0 п.п. ВВП по сравнению с 1998 годом.

После общего сжатия расходов в 1999 году и выравнивания их в 2000 году наблюдается интенсивный рост расходов в 2001–2002 годах. Сильнее всего увеличились социальные расходы. Расходы на социальную политику в процентном выражении к ВВП в федеральном бюджете в 2002 году достигают уровня 1998 года, в территориальных бюджетах этот вид расходов превышает уровень 1998 года на 0,2 п.п. ВВП. В бюджете расширенного правительства расходы на социальную политику в 2002 году оказываются лишь на 0,4 п.п. ВВП ниже величины 1998 года, а расходы на здравоохранение и физическую культуру – на 0,3 п.п. ВВП, несмотря на падение в 1999 году на 0,7 п.п. ВВП. Расходы на образование в территориальных бюджетах оказываются ниже уровня 1998 года на 0,2 п.п. ВВП, однако, ввиду роста этого вида расходов в федеральном бюджете в целом за период с 1998 года по 2002 год на 0,3 п.п. ВВП, расходы на образование в консолидированном бюджете превышают свой уровень 1998 года.

Более чем на треть в процентном выражении к ВВП сокращаются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство в территориальных бюджетах по сравнению с 1998 годом. В полтора раза (в процентах от ВВП) возрастают расходы по разделу «Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика» в территориальных бюджетах, но более чем в два раза эти расходы сокращаются во внебюджетных фондах за период с 1998 года по 2002 год, что является следствием ликвидации с 2001 года федерального дорожного фонда и процесса консолидации внебюджетных территориальных дорожных фондов в территориальные бюджеты. В бюджете расширенного правительства расходы по данному направлению после непрерывного сокращения оказываются в 2002 году ниже уровня 1998 года на 2,0 п.п. ВВП.

Общее улучшение ситуации с доходами в бюджетной сфере позволило государству все послекризисные годы сводить бюджеты не только без дефицита, чего не было на протяжении всего периода рыночных реформ, но и с существенным профицитом. Однако повышение эффективности государственных расходов, необходимость приведения социальных обязательств в соответствие с возможностями государства – о чем говорилось ранее – все более настоятельно требовали кардинальной реформы расходов.

Принятие, во многом под давлением международных финансовых организаций, в 1998 году Бюджетного кодекса, вступившего в силу с 1 января 2000 года, стало существенным продвижением в области бюджетной реформы¹¹. Новый документ был призван объединить в себе положения, регламентирующие не только общие принципы, но и все основные институты бюджетного законодательства.

¹¹ Более подробно описание истории разработки и принципов БК представлено в работе: *Золотарева А.* Совершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета (в т.ч. проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов) (опубликована в Интернете на сайте ИЭПП: www.iet.ru).

До разработки Бюджетного кодекса в Российской Федерации не существовало кодифицированного акта, регулирующего бюджетные правоотношения, а принятые в 1991 году Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и в 1993 году Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органами государственной и исполнительной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» значительно устарели и уже не соответствуют действующей Конституции и потребностям российского государства на современном этапе.

Вследствие этого явного несоответствия процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета начиная с 1995 г. регулировался разовыми законами «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете», принимаемыми отдельно на каждый финансовый год. И хотя эти нормативные акты носили временный характер и регламентировали лишь парламентскую стадию бюджетного процесса, ежегодная корректировка соответствующих бюджетных процедур с учетом выявившихся на практике недостатков позволила постепенно оптимизировать их правовое регулирование.

Кроме указанных законов с более или менее широким предметом регулирования, существовал ряд законов по частным вопросам бюджетного права, характеризующихся неравноценным качеством, несовершенством понятийного аппарата и взаимной противоречивостью, что было обусловлено слабостью базовых законов по бюджетным вопросам¹².

Помимо федерального законодательства, на момент разработки Бюджетного кодекса существовал большой массив законодательных актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующих бюджетное устройство и бюджетный процесс на соответствующих территориях. Эти законодательные акты имели различную форму (общий или специфический характер), разную степень охвата бюджетных правоотношений, но, как правило, воспроизводили недостатки, присущие федеральному законодательству в этой области.

В целом правовое регулирование бюджетного процесса было неравномерным: одни его стадии были разработаны лучше, другие – неизмеримо хуже. Так, в бюджетном законодательстве практически полностью отсутствовали нормы, регламентирующие процесс исполнения бюджетов, контроля за исполнением бюджетов, ответственность за нарушение бюджетных обязательств¹³.

Принятый Бюджетный кодекс устанавливает правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

В результате Бюджетный кодекс представляет собой новый кодифицированный законодательный акт, подробно регламентирующий не только общие принципы, но и все основные институты бюджетного законодательства, и состоящий из 5 частей, 28 глав и 307 статей.

¹² Среди них следует упомянуть: Закон РФ от 13.11.92 №3891-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации», Закон от 11.01.1995 г. №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Закон от 15.08.1996 г. №115-ФЗ «О бюджетной классификации», Закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

¹³ На законодательном уровне даже не была закреплена казначейская система исполнения бюджетов: Федеральное казначейство действовало на базе указа Президента № 1556 от 08.12.1992 г., при этом даже не была отменена норма ст. 15 Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», устанавливающая банковскую систему исполнения бюджета.

К числу наиболее важных преобразований, которые оказали воздействие на формирование и функционирование бюджетной системы, осуществление бюджетного процесса в России, можно, в частности, отнести: *более четкую регламентацию межбюджетных процедур*, в частности, распределение доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации, разграничение расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы и разработку порядка передачи расходов и доходов бюджетов, форм финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, форм взаимоотношений федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации; *повышение открытости процесса оставления бюджета* путем увеличения перечня документов, сопровождающих проект бюджета; *более четкую процедуру регламентации бюджетной классификации*, позволившую на данном этапе повысить возможность контроля за расходованием бюджетных средств; и, наконец, одно из самых важных – *упорядочение механизмов осуществления различных видов государственных расходов*, в частности, установление списка бюджетных инструментов, порядка их использования и отражения в бюджете.

Помимо упомянутой детальности правового регулирования, важной новацией Бюджетного кодекса является то, что большинство его норм распространяется не только на отношения, возникающие в процессе подготовки, утверждения, исполнения и осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, но также и на соответствующие отношения, возникающие на нижестоящих уровнях бюджетной системы. Действовавший до принятия Бюджетного кодекса Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органами государственной и исполнительной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» почти не стеснял органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в осуществлении собственной бюджетной политики. К сожалению, широта предоставленных бюджетных прав не всегда использовалась региональными и местными властями с должной эффективностью и зачастую приводила к неудержимому росту бюджетного дефицита, перекачиванию государственных средств в различного рода внебюджетные фонды, не поддающиеся контролю со стороны представительных органов. Известно, что принятие российской Конституции 1993 года имело своим следствием некоторое нарушение баланса властей в пользу исполнительной ветви власти. Но если на федеральном уровне негативное воздействие этого дисбаланса отчасти нейтрализовывалось прореформистскими настроениями Президента и Правительства (по крайней мере, по сравнению с Думой), то в регионах победившие на губернаторских выборах антидемократические силы зачастую использовали сосредоточенные в их руках властные полномочия для проведения разорительной для бюджета популистской политики или просто самообогащения за счет налогоплательщиков. При этом регионы, грубо нарушающие основные принципы бюджетного права, продолжали получать финансовую помощь из федерального бюджета.

Эти негативные явления побудили федерального законодателя значительно расширить перечень обязательных для субъектов Федерации и муниципальных образований требований к организации бюджетного процесса. Это выразилось во включении в Бюджетный кодекс норм, подробно регламентирующих вопросы формирования и исполнения региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов, устанавливающих пределы дефицита и долга соответствующих бюджетов¹⁴.

¹⁴При этом разработчики Бюджетного кодекса столкнулись с определенными сложностями юридического характера, связанными с тем, что согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся только федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. При этом в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции по вопросам, не отнесенным Конституцией к предметам ведения Российской Федерации или к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, последние осуществляют собственное правовое регулирование,

Включение в Бюджетный кодекс вопросов формирования, утверждения и исполнения региональных и местных бюджетов привело к тому, что большинство его тематических разделов излагаются по следующей схеме: сначала общие положения, затем специальные главы, посвященные специфике действия общих положений на федеральном, региональном и местном уровнях. К числу несомненных достоинств Бюджетного кодекса следует отнести то, что подавляющее большинство его норм являются нормами прямого действия и не требуют конкретизации в подзаконных актах.

Вступление в силу Бюджетного кодекса совпало с существенным улучшением бюджетной ситуации и политической стабилизацией в стране. Весь комплекс благоприятных факторов, сложившихся в конце 90-х – начале 2000-х гг., привел к ряду безусловно положительных результатов. В частности, начиная с 1999 года, потеряла свою остроту проблема роста кредиторской задолженности бюджетов разного уровня во многом в связи с общим перевыполнением планируемых показателей, но также благодаря упорядочению бюджетного процесса в связи со вступлением в силу Бюджетного кодекса¹⁵.

В то же время не решен ряд существенных проблем, к которым относятся как те, которые не были решены Бюджетным кодексом, так и те, которые накопились с момента его вступления в силу. К ним в первую очередь необходимо отнести: несоответствие существующим потребностям набора инструментов планирования исполнения и контроля за исполнением бюджета, неурегулированность вопросов статуса внебюджетных доходов бюджетных учреждений, ограниченность возможности участия организаций различных организационно-правовых форм в процессе предоставления общественных услуг и некоторые другие.

После разработки и принятия Бюджетного кодекса тема реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса отошла на второй план, и в 1999–2000 годах центральными вопросами были налоговая реформа и пересмотр соотношения доходов между федеральным и региональным бюджетами в рамках реформы межбюджетных отношений. В 2001 году тема реструктуризации расходов федерального бюджета была вновь актуализирована: в конце 2000 – начале 2001 года на основе целей и задач, вытекающих из Бюджетного послания Президента РФ, Правительством была подготовлена Концепция государственной бюджетной политики в области расходов¹⁶. К

включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Из этого можно сделать вывод, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование вопросов, связанных с формированием, утверждением и исполнением собственных бюджетов. Однако помимо федерального бюджета к ведению Российской Федерации в соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции относится «финансовое регулирование». Очевидно, что такое регулирование невозможно без установления общих принципов бюджетного законодательства, правовых основ функционирования единой бюджетной системы Российской Федерации, осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации. Поэтому перечисленные вопросы правомерно включены в предмет регулирования Бюджетного кодекса.

¹⁵ Отметим, что проблема кредиторской задолженности бюджетной системы крайне многогранна. В частности, важно понимать, что само понятие бюджетной задолженности не имеет утвердившегося определения. В нее могут быть включены обязательства бюджетной системы, вытекающие из недофинансирования утвержденных законом показателей или в рамках субсидиарной ответственности, а также обязательства публично-правового характера. В настоящем случае имеется в виду узкое определение бюджетной задолженности, как задолженности по финансированию установленных бюджетом показателей. В частности, по оценкам Экономической экспертной группы, такого рода задолженность сократилась с конца 1998 года с 42 млрд рублей практически до 0. Более подробно проблемы истории возникновения, количественной оценки, методов погашения и профилактики возникновения в будущем кредиторской задолженности бюджета рассматриваются в работе серии «Научные труды ИЭПП» «Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения» (М. ИЭПП, 2003. №54Р).

¹⁶ Концепция была разработана в соответствии с Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы, а также с учетом положений и результатов реализации Программы экономии государственных расходов (Постановление Правительства

сожалению, несмотря на активное обсуждение этой проблемы общественностью, подготовку ряда законодательных проектов и т.д., значительного продвижения в этой области (и даже утверждения Концепции на каком-либо уровне) достичь не удалось.

Повышение эффективности бюджетных расходов прежде всего связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. Проблемы, на решение которых была нацелена указанная Концепция, были сгруппированы вокруг семи направлений, причем все мероприятия, которые предполагалось осуществить по различным бюджетным отраслям, относились к одному из этих направлений.

Первое направление включает комплекс мер по обеспечению полного финансирования обязательств, принятых на себя государственными органами власти федерального и регионального уровней, а также органами местного самоуправления. В связи с этим требуется планомерная работа по инвентаризации бюджетных обязательств, в особенности в социальной сфере. Итогом подобной инвентаризации должна стать выработка предложений по отмене тех нормативных актов, финансирование которых не способствует устойчивому росту экономики и социальной сферы и ложится бременем на бюджетную систему.

Второе направление предполагает внедрение программно-целевого принципа при планировании и исполнении бюджета. В рамках данного направления необходимо разработать и внедрить систему распределения бюджетных средств по межведомственным программам, нацеленным на решение острых социальных и экономических проблем. При этом, дабы исключить простор для отраслевого лоббизма, необходимо установить строго конкурентные принципы отбора программ для бюджетного финансирования, внедрить систему институционального и индивидуального контрактирования органов государственной власти и их сотрудников, установить систему оценки эффективности осуществления программ. Исключительно важным в данной связи является приоритет среднесрочного планирования, который позволил бы зафиксировать источники и объемы финансирования программ на несколько лет, чтобы избежать их недофинансирования в будущем.

Третьим направлением является совершенствование методов осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. Необходимо перевести финансирование закупок и подряда для государственных и муниципальных нужд на конкурсную основу и одновременно создать необходимые условия для честной конкуренции в рамках таких конкурсов.

Четвертым важнейшим направлением является реформирование системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений. Смысл подобной реформы заключается в сокращении государственного сектора при одновременном повышении его эффективности. Реформа сети бюджетных учреждений представляет собой часть более общего вопроса реструктуризации государственного сектора экономики. Цель подобной реформы заключается в сокращении бюджетной сети при одновременном повышении ее эффективности путем перевода значительной части бюджетных организаций со сметного финансирования на конкурентное финансирование конечных результатов их деятельности, сопровождаемое в ряде случаев поэтапным сокращением бюджетной составляющей финансирования. Это, прежде всего, касается отраслей социальной сферы, в особенности здравоохранения и образования. Реформируемые организации, относящиеся к социальной сфере, должны участвовать на конкурсной основе в распределении бюджетных средств и нести полную ответственность по своим обязательствам. Бюджетные организации, оставшиеся на сметном финансировании, потеряют при этом какую бы то ни было финансовую самостоятельность и право распоряжаться внебюджетными доходами. Серьезным

РФ №600 от 17.06.1998 с изменениями и дополнениями) и Федеральной программы развития Федерального казначейства.

препятствием подобной реформе являлось и является отраслевое лоббирование, которое активно оппонирует любым более или менее серьезным изменениям в этой сфере (подробнее см. ниже).

Пятое направление реформирования бюджетного процесса – совершенствование отчетности. В рамках данного направления предполагается установить полный охват государственных и муниципальных операций с бюджетными и внебюджетными средствами, а также усовершенствовать бюджетную классификацию с целью повышения прозрачности операций с бюджетными средствами.

Шестое направление включает в себя мероприятия по установлению объективных ориентиров для определения ассигнований. Требуется перейти к нормативам минимально необходимого финансирования государственных и муниципальных услуг от нормативов содержания сети учреждений социальной сферы, а в дальнейшем и по иным видам бюджетных расходов. Важнейшими условиями эффективности такой системы нормативов являются принцип подушевого финансирования, когда возмещение государственных и муниципальных услуг происходит в соответствии с количеством реципиентов этих услуг, фиксирование доли софинансирования нормативов из бюджетов различного уровня, определение граждан, предоставление услуг которым должно осуществляться на безвозмездной основе и на основе критериев нуждаемости и, наконец, обеспеченность нормативов достаточным уровнем финансирования.

Седьмым направлением является совершенствование механизмов казначейского исполнения и контроля за расходованием бюджетных средств и их распространение на субфедеральный уровень.

Если рассматривать основные цели и задачи бюджетной политики по бюджетным отраслям, то можно выделить следующие направления реформирования.

Государственное управление, международная деятельность и судебная власть. Основными целями бюджетной политики в области осуществления всех видов властных полномочий на всех уровнях Федерации является эффективное расходование бюджетных средств путем перехода к планированию и использованию соответствующих средств на основе целевых индикаторов, ориентированных на достижение определенных количественно выраженных результатов. В области международной деятельности необходимо обеспечить соответствие расходов на ее осуществление целям и задачам внешней политики государства, а также эффективное управление зарубежной государственной собственностью. В области судебной власти важнейшим направлением является обеспечение объективности правосудия и своевременного его осуществления путем установления финансовой независимости судов и рационализации расходов на судебную систему.

Достижение данных целей может быть осуществлено путем решения комплекса следующих задач:

усовершенствование структуры и функций федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления и разработка на этой основе четкой системы критериев оценки эффективности и результативности их функционирования;

внедрение системы институциональных и индивидуальных контрактов, основанных на разработанной системе критериев, для повышения эффективности функционирования всех звеньев государственного и муниципального аппарата;

повышение эффективности управления государственным имуществом за границей и разработка концепции, определяющей основные принципы такого управления на долгосрочную перспективу;

совершенствование структуры государственных органов за границей и сокращение избыточного государственного аппарата в странах, не являющихся носителями стратегических приоритетов внешнеэкономической политики государства;

рационализация использования материальной базы судебной системы.

Национальная оборона и правоохранительная деятельность. Основными целями реформы системы финансирования бюджетных расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства являются обеспечение обороноспособности при эффективности расходов, создание механизмов контроля, в том числе гражданского, повышение социальной обеспеченности военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и увольняемых со службы.

Усилия в данной сфере должны быть сконцентрированы на решении таких задач, как:

- преобразование системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом, включающее приоритетное комплектование соединений и частей постоянной готовности военнослужащими, поступившими на военную службу в добровольном порядке, при сохранении призыва для подготовки и накопления военнообученных мобилизационных ресурсов в соединениях и частях сокращенного состава и учебных центрах;
- перевод всех видов продовольственного, вещевого и торгово-бытового обеспечения, а также иных неденежных форм обеспечения и льгот, в денежную форму и их консолидация в единую форму оплаты;
- вывод из состава Вооруженных Сил организаций невоенного характера с последующей их ликвидацией или приватизацией;
- установление принципов открытости бюджета на национальную оборону и правоохранительную деятельность для целей гражданского контроля;
- формирование единой системы тылового обеспечения, а также расходов на военное образование и здравоохранение, ликвидация дублирующих учреждений военного образования и здравоохранения;
- совершенствование процедур найма гражданского персонала путем распространения методов индивидуального контрактирования;
- совершенствование порядка закупок предметов снабжения, продовольствия, заказов НИОКР, иной продукции и услуг невоенного характера, унифицированного для Вооруженных Сил с применением тендерных процедур.

Реальный сектор экономики. Целями бюджетной политики в реальном секторе экономики должны стать развитие конкурентных основ деятельности в отраслях экономики, сокращение и поддержание инфраструктуры в необходимом для эффективного осуществления государственных и муниципальных функций объеме, развитие приоритетных направлений научных исследований, отвечающих требованиям современной экономики.

Осуществление такой бюджетной политики возможно путем решения следующих задач:

- сокращение объема бюджетных средств, направляемых на прямое субсидирование отраслей экономики;
- совершенствования методов закупок товаров, услуг и подряда для государственных нужд с целью усиления конкурентных основ распределения бюджетных средств;

- направление бюджетных расходов на финансировании исследований, способствующих развитию экономического и научного потенциала государства;
- отказ от дотирования неэффективных производств и выделения средств на реализацию отраслевых тарифных соглашений;
- внедрение современных методов размещения на конкурсной основе бюджетных средств, предусмотренных на инвестиции в отрасли промышленности, энергетику и строительство;
- переход на осуществление непосредственной финансовой поддержки граждан на приобретение или строительство жилья вместо прямых инвестиций в жилищное строительство;
- переход к методу финансирования издержек транспортных организаций, основанному на адресной оплате категорий лиц, пользующихся льготами, а также к выделению денежной компенсации таким лицам;
- отказ от поддержки коммерчески окупаемых проектов и исключение присутствия государства в потенциально конкурентных между собой инвестиционных проектах;
- рационализация государственных программ поддержки сельского хозяйства и повышения прозрачности государственных операций в данной области;
- поэтапный перевод учреждений коммунальной инфраструктуры в частный сектор.

Социальная сфера. Основными целями бюджетной политики в социальной сфере должны быть следующие.

В области здравоохранения – улучшение качества жизни и здоровья путем повышения уровня профилактики и повышение эффективности использования ресурсного потенциала системы здравоохранения.

В области образования – повышение качества образования и формирование конкурентных основ предоставления образовательных услуг частными, государственными и муниципальными организациями.

В области культуры, искусства и СМИ – обеспечение участия граждан в культурной жизни: пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям, обеспечение сохранения историко-культурного наследия, поддержка культурного творчества.

В области социальной политики – повышение уровня жизни населения и предоставление адресной помощи малообеспеченным гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Достижение подобных целей может быть обеспечено путем разрешения первоочередных задач, к которым относятся:

- обеспечение финансовых основ государственных гарантий медицинского обслуживания населения и взаимодействия системы здравоохранения с системами социальной защиты населения;
- реструктуризация сети бюджетных учреждений социальной сферы, включая передачу в собственность субъектов Российской Федерации отдельных федеральных учреждений, деятельность которых связана главным образом с решением региональных социокультурных задач;
- проведение реорганизации системы бюджетных учреждений и реформирование их правового статуса;

- переход на подушевой принцип бюджетного финансирования предоставления социальных услуг;
- осуществление адресной поддержки учащихся на основе академических успехов, с одной стороны, и нуждаемости – с другой.

Государственный долг. В области управления государственным долгом Российской Федерации должно быть обеспечено снижение долгового бремени на экономику страны и расходов федерального бюджета, связанных с погашением и обслуживанием государственного долга РФ, с учетом будущего графика платежей, и направление высвобождающихся средств на социально-экономическое развитие, достижение оптимального соотношения между объемами внутреннего и внешнего долга РФ, обеспечивающего минимальную стоимость заимствования и обслуживания долга, формирование временной структуры государственного долга РФ, обеспечивающей равномерное распределение расходов на обслуживание и погашение долга в будущем, обеспечение сбалансированности фискальной и денежно-кредитной политики, расширение возможностей использования государственных долговых бумаг для целей денежно-кредитной политики.

Финансовая помощь бюджетам других уровней. К целям бюджетной политики области финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней относится выравнивание социально-экономического развития регионов.

Достижение данных целей может быть осуществлено решением следующих задач:

- повышение прозрачности и справедливости системы распределения финансовой помощи;
- конкретизация и закрепление на законодательном уровне порядка и условий выделения трансфертов из ФФПР регионам;
- утверждение процедуры внешнего финансового управления в высокودотационных регионах;
- стимулирование повышения эффективности налоговой и бюджетной политики региональных властей;
- объективизация расчета трансфертов, проводимого на объективных общедоступных статистических показателях.

Наибольшего прогресса из всех указанных направлений за последние два года удалось достичь в области совершенствования казначейских процедур исполнения бюджета. Во многом это связано с тем, что на решение проблем развития Федерального казначейства была нацелена соответствующая федеральная программа¹⁷, финансирование которой осуществлялось за счет средств займа Всемирного банка.¹⁸ Радикального же продвижения по другим вопросам осуществлено не было.

Лишь в 2003 году тема бюджетных реформ была вновь поднята и рассмотрена Правительством. В рамках этой работы сотрудниками ИЭПП был подготовлен концептуальный документ «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.». Ниже в соответствии с указанным документом мы более конкретно рассмотрим вопросы, связанные с реформированием бюджетной сферы.

Первоочередными задачами, без решения которых невозможно говорить о повышении эффективности бюджетного сектора, являются, во-первых, оптимизация

¹⁷ Программа развития органов Федерального казначейства утверждена Постановлением Правительства 23 июня 1999 года № 677.

¹⁸ Соглашение о привлечении займа Международного банка реконструкции и развития для финансирования проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» было заключено 31 июля 2002 года и вступило в силу 2 октября 2002 года.

действующей сети получателей бюджетных средств в краткосрочной перспективе и, во-вторых, реорганизация бюджетных учреждений, которая предполагает внедрение новых механизмов бюджетного финансирования, обеспечение возможности предоставления государственных услуг за счет бюджетных средств организациями, осуществление комплекса мер, направленных на изменение порядка осуществления бюджетными учреждениями деятельности, приносящей доход.

На первом, подготовительном, этапе реструктуризации бюджетного сектора необходимо осуществление оптимизации сети получателей средств федерального бюджета. В связи с этим необходимо реализовать следующие меры.

Следует ликвидировать практику исполнения функций распорядителя средств федерального бюджета иными организациями, нежели федеральные органы государственной власти. Необходимо осуществить инвентаризацию учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, с незначительной штатной численностью сотрудников, и ликвидировать их с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность и действующим на данной территории или же выполняющим аналогичные функции, но действующим на соседних территориях.

Необходимо провести инвентаризацию реестров получателей бюджетных средств по главным распорядителям с целью выявления параллельно функционирующих государственных организаций со сходным профилем деятельности, имеющих различную административную подчиненность и включенных в реестры бюджетополучателей различных главных распорядителей. После инвентаризации таких учреждений необходимо принять решение об их объединении или преобразовании в иную организационно-правовую форму, а также осуществить передачу тех организаций, которые остаются в составе бюджетной сети, в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств.

Важным недостатком существующей бюджетной сети является осуществление функций распорядителя бюджетных средств организациями, относящимися к другому уровню государственной власти. Необходимо проинвентаризировать наличие таких распорядителей и прекратить существующую практику путем передачи функций распорядителей бюджетных средств организациям, административно подчиняющимся главным распорядителям бюджетных средств, в чей реестр они входят, или путем делегирования соответствующих полномочий органам власти других уровней, реализуемых в пределах и за счет предоставленных на эти цели субвенций.

В рамках осуществления регулярного мониторинга главные распорядители бюджетных средств должны представлять информацию в Министерство финансов Российской Федерации по показателям, характеризующим структуру сети получателей бюджетных средств, находящихся в их ведении.

Основополагающими задачами реорганизации бюджетных учреждений и изменения системы финансирования являются расширение разнообразия применяемых форм бюджетного финансирования; обеспечение возможности предоставления общественных услуг за счет бюджетных средств организациями различных организационно-правовых форм; ликвидация практики принятия обязательств сверх лимитов бюджетных средств, приводящих к возникновению обязательств бюджета перед поставщиками работ и услуг бюджетных учреждений в рамках субсидиарной ответственности.

Ограничение правоспособности бюджетных учреждений. С этой целью необходимо внести изменения в правоспособность бюджетных учреждений, ограничивающие возможность принятия обязательств, не предусмотренных сметой доходов и расходов, утвержденной в установленном порядке. В настоящее время Гражданский кодекс признает законными сделки бюджетных учреждений, соответствующие определенными учредительными документами целям их деятельности,

но выходящие за пределы утвержденных для данных организаций лимитов бюджетных обязательств. Запрет на принятие подобных обязательств, установленный в Бюджетном кодексе, фактически не действует. Это дает бюджетным организациям широкие возможности по принятию обязательств сверх сметы, при этом погашение таких обязательств происходит за счет нецелевого использования выделенных учреждению сметных ассигнований или за счет вышестоящего распорядителя бюджетных средств.

Необходимо внести в положения ГК изменения, в соответствии с которыми государственные и муниципальные учреждения должны быть наделены правом принимать лишь те договорные обязательства, которые предусмотрены сметой и лимитами бюджетных обязательств, а сделки данных учреждений, совершенные с нарушением сметы доходов и расходов и лимитов бюджетных обязательств, должны быть признаны сделками, выходящими за пределы правоспособности. Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные лимитами бюджетных обязательств, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг.

Преобразование бюджетных учреждений в иные ОПФ. В связи с возможными негативными последствиями ограничения свободы распоряжения внебюджетными доходами предусматривается возможность преобразования части государственных структур (учреждений), которые могут финансироваться не по смете, а на основе конкуренции за бюджетные и внебюджетные средства при финансировании по результатам, в новые организационно-правовые формы.

При этом бюджетные учреждения, не подлежащие реорганизации вследствие невозможности осуществления деятельности в конкурентной среде в условиях отсутствия гарантированного сметного бюджетного финансирования, останутся в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников.

Порядок реорганизации бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы должен регулироваться федеральным законом на основе следующих общих принципов:

обеспечение гарантий занятости во вновь создаваемых организациях коллективу действующих бюджетных учреждений и установление в течение определенного периода времени моратория на сокращение численности или штата работников в процессе реорганизации и увольнения сотрудников бюджетного учреждения по инициативе администрации, за исключением увольнения по основаниям, предусмотренным пунктами 3, 5, 6–12 статьи 81 Трудового кодекса РФ;

решение о реорганизации должно приниматься учредителями бюджетных учреждений на основании графика и с использованием критериев, устанавливаемых постановлением Правительства, принимаемым во исполнение федерального закона, регулирующего порядок реорганизации;

порядок и состав закрепляемого за вновь создаваемыми организациями движимого и недвижимого имущества должен определяться в соответствии с постановлением Правительства, принимаемым во исполнение федерального закона, регулирующего порядок реорганизации, по итогам инвентаризации закрепленного в настоящее время за бюджетными учреждениями имущества.

Варианты реорганизации могут быть следующими:

1. Преобразование в специализированную государственную или муниципальную некоммерческую организацию (СГМНО), являющееся базовым при преобразовании бюджетных учреждений, поставляющих услуги, бесплатное предоставление которых в государственных организациях гарантирует Конституция РФ.

Порядок реорганизации в СГМНО будет основываться на следующих положениях, дополняющих указанные выше общие принципы реорганизации. Движимое имущество, за исключением объектов с ограниченным оборотом, в частности музейных, архивных и библиотечных фондов, особо ценного движимого имущества, а также дорогостоящего научного и медицинского оборудования, закрепленное в настоящий момент за действующими бюджетными учреждениями, реорганизуясь в форму специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации, будет передаваться им на праве хозяйственного ведения. Недвижимое имущество, а также указанные виды движимого имущества будут передаваться вновь создаваемым организациям на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода. Право безвозмездного пользования будет ограничиваться невозможностью его отчуждения в течение срока существования организаций, за исключением случаев нецелевого использования.

Управление СГМНО в части принятия наиболее важных решений, утверждаемых в уставе на основе типового устава, будет осуществляться коллегиальным органом. Сохраняется возможность установления учредителем для СГМНО обязательных заданий по предоставлению услуг.

Введение в законодательство новой формы специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации может быть осуществлено путем принятия Федерального закона «О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях» и внесения изменений и дополнений в Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

2. Преобразование в государственную автономную некоммерческую организацию, единственным или основным учредителем которой остается государство (ГАНК).

Данный вариант преобразования имеет схожую с предыдущим основу, за исключением того, что, во избежание обращения взыскания по обязательствам государственной автономной некоммерческой организации на переданное ей государством имущество, в собственность таких организаций может передаваться только движимое имущество (за исключением особо дорогостоящего). Недвижимое и особо дорогостоящее движимое имущество, ранее закрепленное в оперативном управлении бюджетного учреждения, должно оставаться в собственности государства и передаваться ГАНК на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода.

В случае передачи такого имущества или его части третьим лицам все доходы, получаемые с субарендатора, должны поступать в бюджет. При этом для обеспечения стабильности условий аренды Правительством РФ должен быть утвержден типовой договор аренды (безвозмездного пользования) недвижимости для государственных автономных некоммерческих организаций.

Реализация прав учредителя не предполагает возможности установления для автономной некоммерческой организации обязательных заданий по предоставлению социальных услуг в одностороннем порядке. Участие автономной некоммерческой организации в реализации государственного социального заказа осуществляется на договорной основе.

3. Преобразование бюджетного учреждения в хозяйственное общество с участием или без участия государства в уставном капитале или в некоммерческую организацию с частичным участием (полным отсутствием участия) государства.

В первом случае государство в качестве учредителя сохраняет контроль за деятельностью этого общества и право на получение прибыли от нее. Данный вариант может применяться в исключительных случаях, так как он предполагает, что

внебюджетные доходы без учета бюджетных ассигнований позволяют реорганизуемому бюджетному учреждению покрывать свои потребности в финансировании.

Во втором случае происходит полная утрата государством контроля за имуществом и деятельностью создающейся организации и возможное изменение характера ее деятельности. Поэтому он применяется в исключительных случаях, когда реорганизуемое бюджетное учреждение (или отдельные его подразделения) на протяжении многих лет фактически действует как коммерческая организация. Такой вид реорганизации может осуществляться исключительно на платной конкурсной основе.

В третьем случае государство утрачивает контроль за создающейся организацией. По своим последствиям этот вариант не отличается от преобразования и должен осуществляться по тем же правилам – т.е. любое государственное имущество, как недвижимое, так и движимое, может передаваться в собственность создающейся организации исключительно на платной основе. При этом вместо выкупа недвижимого имущества создающейся некоммерческой организации может быть предложено сохранить его за собой на правах аренды по коммерческим ставкам.

Формы бюджетного финансирования после проведения реорганизации сети бюджетных учреждений. Реорганизация сети бюджетных учреждений должна быть подкреплена установлением следующих форм бюджетного финансирования:

1. Финансирование по смете доходов и расходов. Такой вид финансирования будет распространяться исключительно на бюджетные учреждения, которые сохраняют свою нынешнюю организационно-правовую форму.

2. Нормативно-подушевое финансирование. Оно подразумевает возмещение расходов на оказание конкретных стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в том числе – в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Основной целью внедрения нормативно-подушевого финансирования является определение объема бюджетных ассигнований для каждого конкретного бюджетополучателя по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг на количество предоставленных услуг.

3. Ваучерная форма финансирования. Эта форма может использоваться категориями населения, отвечающими определенным критериям (например, уровень доходов) при получении бесплатных или субсидируемых социальных услуг в учреждениях социального обслуживания в соответствии со стандартами социального обслуживания.

4. Финансирование в рамках ОМС. Предполагается завершение перехода на систему обязательного медицинского страхования путем преодоления двойственности каналов финансирования медицинских учреждений (из бюджетов и фондов обязательного медицинского страхования) в целях оптимизации сети лечебно-профилактических учреждений, обеспечения хозяйственной самостоятельности медицинских учреждений, повышения эффективности использования имеющихся финансовых, материальных и трудовых ресурсов в общественной системе здравоохранения.

Предполагается внедрить механизм оплаты медицинской помощи по нормативам на законченные случаи лечения в пределах согласованных объемов медицинской помощи. Страховое финансирование амбулаторно-поликлинических учреждений предпочтительно осуществлять на основе нормативного подушевого финансирования.

5. Социальный заказ. Под государственным социальным заказом понимается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным заказчиком и поставщиком, по условиям которых государство обязуется оплачивать

социально значимые виды услуг, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе.

Принципиальным отличием государственного социального заказа является размещение задания на поставку социальных услуг на договорной основе. Договор должен заключаться по результатам конкурса, т.е. в условиях конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам между государственными и частными организациями, оказывающими однородные услуги.

Размещение этого заказа, по возможности, должно осуществляться путем предоставления права выбора поставщика услуг непосредственно потребителю (как это предполагает система ГИФО). Однако предоставление потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг по системе соцзаказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг, практически невозможно, так как потребитель может выбрать такого поставщика, цена услуг у которого неприемлемо высока для государства. Кроме этого в тех областях, где профессионализм поставщика имеет принципиальное значение, проблемой может стать неспособность потребителя к квалифицированному выбору. В этом случае право предварительного отбора поставщиков необходимо предоставить государству.

6. Параллельно с указанными формами может использоваться финансирование в виде субвенций на покрытие разницы между затратами на предоставление услуг организациями социальной сферы и их стоимостью на основе жестко определенного механизма распределения таких субвенций.

Реформа бюджетных расходов связана с решением ряда политических проблем. Определение стратегических приоритетов и прозрачных процедур бюджетного финансирования должно служить ограничителем популистских тенденций в деятельности власти, особенно в ситуации, когда ей оказываются доступны дополнительные ресурсы (при благоприятной экономической конъюнктуре). Практика показывает, что без системной трансформации бюджетной сферы вся экономическая, социальная и политическая жизнь страны будет оставаться потенциально (а может быть и реально) неустойчивой. То есть система бюджетных расходов является сферой, в которой переплетаются проблемы макроэкономической политики, структурных реформ, а также проблемы собственно политические.

Существующая крайне неэффективная система финансирования, прежде всего социальной сферы, не позволяет ни соблюдать уже существующие и закреплённые многочисленными законами зачастую бессмысленные обязательства социального характера, ни повысить качество работы государственного сектора. При существующей системе бюджетного финансирования сколь угодно большие средства могут направляться без существенного повышения качества и объемов общественных услуг. При этом высокие цены на нефть и, как следствие, стабильные доходы бюджетной системы способствуют консервации подобной ситуации. Трансформация системы формирования и исполнения бюджетных расходов является необходимой предпосылкой преодоления зависимости финансовой системы России от колебаний мировой экономической конъюнктуры (наряду с формированием механизмов накопления финансовых ресурсов в периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры), необходимым условием снижения долговой нагрузки на экономику. Без этого даже сбалансированность бюджета остается не до конца разрешенной задачей, поскольку бюджет оказывается уязвимым перед любыми неблагоприятными обстоятельствами.

Следует отметить взаимосвязь реформы бюджетных расходов и налоговой реформы. Продолжение налоговой реформы, предполагающей дальнейшее снижение налогового бремени, способно не только послужить стимулом увеличения объема инвестиций и экономического роста, но и, накладываясь на крайне неблагоприятную для России демографическую ситуацию и ее динамику, неизбежно потребует как пересмотра

размеров социальных обязательств, так и совершенствования механизмов их финансирования, способного повысить эффективность соответствующих бюджетных расходов.

Профицит федерального бюджета

Как уже отмечалось выше, вследствие ряда решений, касающихся изменения нормативов отчислений налогов, произошло перераспределение доходов бюджетной системы в пользу федерального бюджета. Одновременно, политическая ответственность исполнительной власти позволила предотвратить резкий рост расходов бюджетов всех уровней, в условиях быстрого роста доходной части, что позволило сохранить профицит федерального бюджета и бездефицитность территориальных бюджетов¹⁹. Это, в свою очередь, стало важным условием выполнения обязательств по погашению государственного долга, о чем более подробно будет говориться ниже.

Вместе с тем регулярное превышение величины профицита (в случае 1999 года – меньшее значение дефицита) по сравнению с заложенным в бюджет создавало необходимость распределения дополнительных доходов. Причем в разные годы эта проблема решалась по-разному. В 2000 году был принят специальный закон, вносящий изменения в бюджет 2000 года в связи с получением дополнительных доходов, в 2001 в текст закона о бюджете было включено соответствующее положение о распределении возможных дополнительных доходов²⁰. Исполнение федерального бюджета в 2002 году несколько отличалось от предыдущих лет в связи с необходимостью накопления к концу года определенного резерва для использования его в 2003 году на погашение основной суммы по государственному долгу²¹ (см. ниже).

Таблица 5.5

Дефицит (профицит) федерального бюджета в 1998–2002 гг. в % ВВП²²

	Закон о бюджете	По осуществленному финансированию	Кассовое исполнение
1998	-4,9	н/д	- 6,4
1999	-2,5	-1,3	-1,1
2000	1,1 (1,7 *)	1,1	1,4
2001	0,0	2,6	2,9
2002	1,6	1,4	1,4

*В соответствии с Законом «О внесении изменений и дополнений в закон «О Федеральном бюджете на 2000 год» в связи с получением дополнительных доходов» № 194-ФЗ от 30.12.2000.

Источник: Министерство Финансов РФ, расчеты авторов.

Рост мировых цен на нефть, увеличение доходов и формирование профицита федерального бюджета в 2000 году создало предпосылки для формирования в России Стабилизационного фонда – инструмента бюджетной и денежно-кредитной политики, позволяющего снизить зависимость бюджетной системы от мировых цен на нефть.

¹⁹ Тенденция к росту расходов федерального и территориальных бюджетов с 1998 по 2002 год связана с ростом финансовой помощи из федерального бюджета. В целом расходы бюджета расширенного правительства (без учета трансфертов внутри бюджетной системы), несмотря на существенный рост в 2002 году, не достигли даже уровня 1998 года, не говоря уже о более ранних годах.

²⁰ Статья 120 Федерального закона №150-ФЗ от 27.12.2000 «О Федеральном бюджете на 2001 год».

²¹ В соответствии с законом о бюджете на эти цели предполагалось направить порядка 190 млрд рублей (1,7% планового ВВП), тогда как фактически финансовый резерв был сформирован в объеме порядка 206 млрд рублей (1,9% фактического ВВП).

²² Исполнение бюджета по осуществленному финансированию равно сумме прав по расходованию средств федерального бюджета, доведенных до бюджетополучателей. Кассовое исполнение бюджета равно сумме израсходованных бюджетополучателями средств со своих счетов.

Международный опыт создания стабилизационных фондов в Чили, Венесуэле, Норвегии, на Аляске в США и в других странах показывает, что стабилизационный фонд при помощи специальных правил используется для аккумуляции дополнительных доходов, получаемых в периоды благоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках. Фонд может формироваться как за счет части налоговых доходов от нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей отраслей, так и части суммарных налоговых доходов федерального бюджета.

При создании стабилизационного фонда должны быть определены правила накопления, инвестирования и расходования средств. В частности, средства фонда, помимо финансирования дефицита в периоды неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, могут использоваться для погашения внешнего долга. Дополнительное преимущество фонда состоит в том, что установленные правила расчета отчислений в фонд будут препятствовать взятию бюджетом на себя непомерных обязательств в периоды высоких цен на нефть. В российских условиях аккумуляция профицита федерального бюджета в стабилизационном фонде с инвестированием средств в активы в иностранной валюте позволило бы также сгладить проблемы, связанные с увеличением денежного предложения при покупке валюты Центральным банком в условиях высоких цен на нефть и значительного положительного сальдо платежного баланса.

Объем средств, перечисляемых в фонд из бюджета, должен определяться на основе заданных и неизменных правил, причем эти правила должны быть сформулированы таким образом, чтобы объем перечисляемых средств зависел только от мировой цены на нефть и базовой (средней многолетней) цены. При этом очень важно обеспечить невозможность снижения отчисления в стабилизационный фонд с одновременным увеличением непроцентных расходов, а также исключить погрешности, связанные с занижением прогноза цены на нефть и (или) доходов федерального бюджета в процессе его разработки и утверждения. Перечисленные выше сложности привели к тому, что Правительство РФ приступило к практической реализации идеи только в 2003 году, – до этого времени часть функций стабилизационного фонда была возложена на финансовый резерв Правительства РФ, в котором аккумуляровался профицит федерального бюджета и который не имел строгих правил формирования и расходования средств.

Стабилизационный фонд предполагается создать в 2004 году, наполняя его за счет отчисления доли поступлений экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, а также поступлений налога на добычу полезных ископаемых (нефть). Базовой ценой при этом считается цена 20 долл. за баррель Urals, поступления экспортных пошлин и НДС при цене выше базовой зачисляются в стабилизационный фонд²³. Среди механизмов расходования средств стабилизационного фонда, помимо использования средств в периоды неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры (в пределах расчетных значений), также предполагается досрочное погашение из средств фонда внешнего долга, что позволит оптимизировать долговую политику, в частности, сглаживать пики погашения в будущие периоды.

5.2. Динамика государственного долга в послекризисные годы

Внутренний долг. В результате решений 17 августа 1998 года РФ фактически объявила дефолт по обязательствам на сумму около 42 млрд долларов США (по курсу на 14 августа 1998 года), что составляло примерно 63,5 % всего внутреннего долга, обращающегося в виде ценных бумаг. Остальная часть долга (на сумму около 24 млрд

²³ Объем отчислений определяется как доля фактических поступлений в текущем месяце, пропорциональная превышению ставки при текущей цене на нефть над расчетной ставкой при базовой цене.

долларов США) была «заморожена». Рынок рублевых государственных ценных бумаг (ГКО–ОФЗ) начал постепенно восстанавливаться лишь весной в 1999 году. Регулярные торги на вторичном рынке с облигациями, погашаемыми после 31 декабря 1999 года, возобновились 15 января 1999 года. С 28 января на рынке появились облигации, выпущенные в рамках новации государственных ценных бумаг, замороженных в августе 1998 года. С этого дня регулярные вторичные торги стали проходить 5 раз в неделю.

Программа реструктуризации внутреннего долга

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

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

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

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

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

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

Таким образом, после проведения реструктуризации объем государственных обязательств составил около 310 млрд рублей (октябрь 1999 года), т.е. менее 12 млрд долларов США.

Таблица 5.6

Динамика внешнего и внутреннего долга РФ в 1993–2002 годах (на конец года)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Внутренний долг РФ (млрд руб., % ВВП)	35,2 (20,5 %)	88,4 (14,5 %)	188 (13,2 %)	366 (18,2 %)	501 (21,4 %)	751 (28,6 %)	584 (12,1 %)	579 (7,9 %)	531 (5,9 %)	680 (6,3 %)
Внешний долг РФ (млрд \$, % ВВП)	112,7 (81,9 %)	119,9 (69,7 %)	120,4 (39,1 %)	125 (34,6 %)	130,8 (33,5 %)	150 (117,8 %)	157,5 (88,2 %)	143,4 (55,3 %)	130,1 (43,4 %)	123,5 (36,1 %)
в т.ч. долг бывшего СССР	103,7	108,6	103	100,8	97,8	95	103	–	–	–
новый российский долг	9	11,3	17,4	24,2	33	55	54,5	–	–	–

Источник: Минфин РФ, ЦБ РФ, оценки ИЭПП. Данные могут быть несопоставимы между годами из-за различных методик оценки долга, используемых в источниках.

Таким образом, в посткризисный период произошло быстрое снижение объема внутреннего долга с 28,6 % ВВП (конец 1998 года) до примерно 6 % ВВП (2001–2002 годы). Некоторый рост объема обязательств РФ в национальной валюте в 2002 году по отношению к 2001 году объясняется увеличением предложения государственных ценных бумаг, предназначенных для инвестирования средств Пенсионного фонда РФ и в целях осуществления денежно-кредитной политики Банком России.

В 2000–2002 годах на рынке внутреннего государственного долга наблюдалась спокойная ситуация, характеризуемая снижением доходности с 100–120% до 12–15% в годовом исчислении в 2002 году. При этом объем сделок на вторичном рынке оставался крайне мал (20–50 млн долларов в неделю). Политика Министерства финансов РФ на рынке была неактивной вследствие устойчивого профицита федерального бюджета. Фактически новые заимствования делались в целях обеспечения ликвидности рынка государственных ценных бумаг и в интересах проведения денежно-кредитной политики Банка России. Объем новых размещений облигаций в посткризисный период составлял не более 7,5 млрд рублей в месяц (в 2002 году).

Важным событием в 2002 году стал выход Пенсионного фонда РФ на рынок внутреннего долга РФ. Очевидно, что появление такого крупного институционального инвестора увеличило ликвидность на рынке ГКО–ОФЗ и способствовало дальнейшему снижению доходности по облигациям. Кроме того, вложения Пенсионным фондом РФ свободных средств в государственные ценные бумаги (при условии покупки их у ЦБ РФ на вторичном рынке) может рассматриваться в качестве одной из мер, направленных на стерилизацию рублевых интервенций ЦБ РФ, осуществляющего накопление золотовалютных резервов, что аналогично размещению Министерством финансов РФ средств, полученных на аукционах по размещению долговых обязательств, на счетах органов власти в ЦБ РФ. Активное участие Пенсионного фонда РФ позволило также перейти к размещению на рынке больших объемов длинных (от 3 до 10 лет) рублевых долговых инструментов.

К концу 2002 года совокупный объем внутреннего государственного долга РФ составил около 680,3 млрд рублей (около 6,3% ВВП), в том числе оформленный в виде государственных ценных бумаг – 654,5 млрд рублей. При этом основная сумма долга (до 90 %) состояла из облигаций федерального займа (ОФЗ) с постоянным или фиксированным купонным доходом, а также амортизационных ОФЗ, т.е. ценных бумаг со сроком обращения при выпуске более одного года. Доля краткосрочных государственных облигаций (ГКО) не превышала 3%. Структура рыночных государственных обязательств представлена в таблице.

Таблица 5.7

Структура внутреннего долга РФ на 1 января 2003 года

	Объем, млрд рублей	Доля (%)
ГКО	18,82	2,88
ОФЗ–ПК	24,10	3,68
ОФЗ–ПД	350,74	53,59
ОФЗ–ФК	207,07	31,64
ОФЗ–АД	42,29	6,46
ОГНЗ	11,50	1,76
Итого	654,51	100

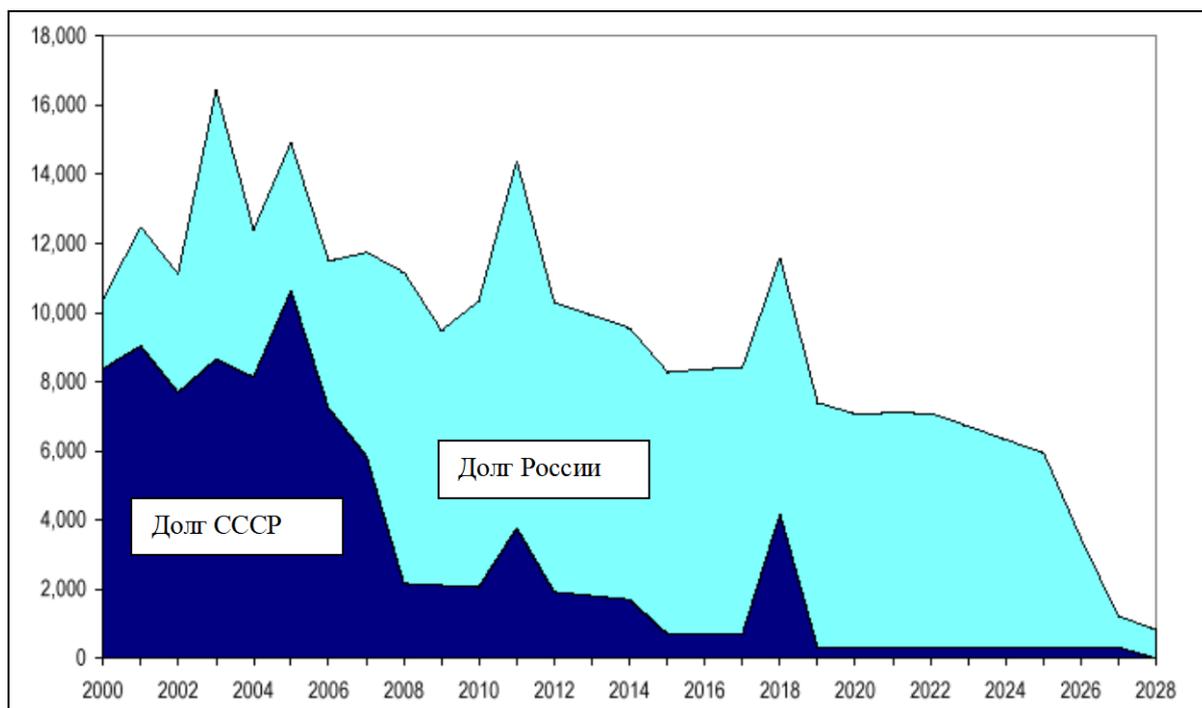
Источник: Министерство финансов РФ.

Внешний долг. За годы, прошедшие после кризиса 1998 года, стабилизировалась ситуация и с внешним долгом РФ. Если на конец 1998 года внешний долг РФ составлял около 150 млрд долларов США, или 118 % ВВП, то по состоянию на 1 января 2003 года суммарный объем государственного внешнего долга РФ снизился до 123,5 млрд долларов (36,1 % ВВП). Таким образом, объем внешнего долга в долларовом выражении сократился почти на 18 %. Благодаря росту реального курса рубля и положительным темпам роста ВВП снижение долговой нагрузки в долях ВВП оказалось еще более значимым (более чем в 3 раза). По показателям долговой нагрузки Российская Федерация перешла в категорию стран со «средним» уровнем. Благоприятная мировая конъюнктура и накопленный финансовый резерв позволяют Правительству РФ без особых проблем пройти периоды «пиковых» платежей по обслуживанию и погашению долга в 2003–2005 годах.

11 февраля 2000 года на переговорах во Франкфурте Россия достигла договоренности с Лондонским клубом кредиторов о списании 36,5 % долга и реструктуризации остальной его части. На начало февраля 2000 года долг России Лондонскому клубу составлял около 31,8 млрд долларов США. Согласно договоренностям, Россия во II и III 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 – в 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.

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. *рис. 5.1*). Очевидно, что выполнение Россией обязательств в таком объеме проблематично, и цель радикального снижения долгового бремени так и не была достигнута.

График платежей по внешнему долгу России в 2000–2028 годах



Источник: Инвестиционная компания «Брансвик Варбург».

Проведение последовательной бюджетной политики, направленной на поддержание профицита федерального бюджета РФ и снижение объема государственного долга, стабильность в денежно-кредитной и финансовой сфере и динамичное развитие экономики позволили в значительной степени преодолеть негативные представления о РФ как суверенном заемщике на мировых рынках. Международные рейтинги РФ вплотную приблизились к «инвестиционному» уровню, а российские долговые ценные бумаги в 2001–2002 годах относились к числу наиболее доходных инструментов на рынке облигаций стран с развивающимися финансовыми рынками. Так, доходность к погашению по еврооблигациям в 1999–2002 годах снизилась, в среднем, с 40–60% до 4–9% в годовом исчислении, доходность от держания долговых обязательств РФ (без учета купонных выплат) достигала 40–50% за год. Например, котировки еврооблигаций с погашением в 2028 году за период с июля 1999 года по июль 2000 года выросли с 56 до 89% от номинала, обеспечив их владельцам доходность за год 55% прибыли.

5.3. Бюджет расширенного правительства в 1998–2002 гг.

Ниже осуществлена попытка представить бюджет расширенного правительства по тем его разделам, к которым можно отнести расходы внебюджетных фондов. По всем остальным разделам бюджет расширенного правительства фактически не отличается от консолидированного бюджета (см. табл. Приложения).

Следует отметить, что при формировании такого рода сводных данных неизбежно возникает проблема консолидации, заключающаяся в необходимости избежать двойного счета. При этом данная проблема не может быть во всех случаях решена корректно ввиду неоднозначности трактовки некоторых данных об исполнении внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации. Например, отсутствует единообразие включения в сводную статистику, представляемую по территориальным дорожным и экологическим фондам, информации о тех фондах, которые консолидированы в бюджеты субъектов РФ.

Таблица 5.8

Бюджеты и внебюджетные фонды в РФ, в % ВВП

1998				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	11,5 %	15,1 %	11,4 %	35,5 %
<i>Налоговые поступления</i>	9,9 %	12,4 %	9,7 %	31,9 %
Всего расходов, в том числе:	14,8 %	15,5 %	11,1 %	38,9 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2 %	2,2 %	1,1 %	3,5 %
<i>Социальная политика</i>	1,4 %	1,1 %	7,4 %	9,9 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7 %	1,0 % **	1,9 %	3,6 %
Дефицит/ Профицит	-3,4 %	-0,4 %	0,3 %	-3,4 %
1999				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	12,9 %	13,4 %	9,5 %	33,8 %
<i>Налоговые поступления</i>	11,7 %	11,1 %	8,6 %	31,4 %
Всего расходов, в том числе:	13,8 %	13,5 %	9,8 %	35,4 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2 %	1,9 %	0,9 %	2,8 %
<i>Социальная политика</i>	1,0 %	0,9 %	6,3 %	7,8 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7 %	1,0 % **	1,8 %	3,5 %
Дефицит/ Профицит	-0,9 %	-0,1 %	-0,3 %	-1,6 %
2000				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	15,5 %	14,1 %	10,7 %	38,3 %
<i>Налоговые поступления</i>	14,3 %	11,8 %	9,5 %	35,5 %
Всего расходов, в том числе:	14,1 %	13,7 %	9,1 %	34,8 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2 %	1,8 %	0,9 %	2,7 %

<i>Социальная политика</i>	0,9 %	0,8 %	5,6 %	6,9 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,8 %	1,6 % **	2,2 %	3,3 %
Дефицит/ Профицит	1,4 %	0,5 %	1,6 %	3,5 %
2001				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	17,6 %	14,3 %	9,2 %	38,0 %
<i>Налоговые поступления</i>	16,2 %	10,9 %	8,2 %	35,3 %
Всего расходов, в том числе:	14,7 %	14,3 %	9,1 %	34,8 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,3 %	1,8 %	0,9 %	2,8 %
<i>Социальная политика</i>	1,2 %	1,2 %	6,4 %	8,4 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7 %	1,7 % **	1,2 %	2,2 %
Дефицит/ Профицит	2,9 %	0,0 %	0,1 %	3,2 %
2002				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	20,3 %/17,2 % *	15,0 %	9,8 %/6,7 % ****	38,3 %
<i>Налоговые поступления</i>	18,7 %/15,6 % *	11,5 %	8,6 %/5,5 % ****	35,8 %
Всего расходов, в том числе:	18,8 %/15,7 % ***	15,4 %	10,7 %	39,7 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,3 %	2,1 %	1,2 %	3,2 %
<i>Социальная политика</i>	4,5 %/1,3 % ***	1,3 %	7,2 %	9,5 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,6 %	1,9 % **	0,9 %	2,1 %
Дефицит/ Профицит	1,4 %	-0,4 %	-0,9 %	-1,4 %

* Включая ЕСН/без учета ЕСН.

** Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.

*** Включая трансферты ПФ РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет поступлений ЕСН, централизуемых в федеральном бюджете/без учета трансфертов ПФ РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет поступлений ЕСН, централизуемых в федеральном бюджете.

**** Включая ЕСН, централизуемый в федеральном бюджете/ без учета ЕСН, централизованного в федеральном бюджете.

Источник: ГУФК Минфина РФ, Госкомстат, расчеты авторов.

Приложение. Расходы федерального бюджета, территориальных бюджетов и консолидированного бюджета в 1998-2002 годах (в %ВВП)

	1998			1999			2000			2001			2002		
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет
Государственное управление и местное самоуправление	0,4%	0,8%	1,2%	0,3%	0,7%	1,0%	0,3%	0,7%	1,0%	0,5%	0,8%	1,3%	0,5%	0,9%	1,4%
Национальная оборона	2,2%		2,2%	2,4%		2,4%	2,6%		2,6%	2,7%		2,7%	2,7%		2,7%
Международная деятельность	0,3%		0,3%	1,2%		1,2%	0,1%		0,1%	0,3%		0,3%	0,3%		0,3%
Судебная власть	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 государства	1,2%	0,5%	1,7%	1,1%	0,4%	1,5%	1,4%	0,4%	1,8%	1,6%	0,4%	2,0%	1,8%	0,5%	2,3%
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,3%
Промышленность, энергетика и строительство	0,4%	0,4%	0,8%	0,4%	0,3%	0,7%	0,5%	0,3%	0,8%	0,5%	1,3%***	1,8%	1,0%****	1,4%***	2,4%
Сельское хозяйство и рыболовство	0,1%	0,6%	0,7%	0,2%	0,6%	0,8%	0,2%	0,6%	0,8%	0,3%	0,5%	0,8%	0,3%	0,3%	0,6%

Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика**	0,7%	1,0%	1,7%	0,7%	1,0%	1,7%	0,8%	1,6%*****	2,4%	0,7%	1,7%	2,4%	0,6%	1,5%	2,1%
Жилищно-коммунальное хозяйство		3,6%	3,6%		2,6%	2,6%		2,7%	2,7%		2,6%	2,6%		2,3%	2,3%
Образование	0,5%	3,2%	3,7%	0,4%	2,6%	3,0%	0,5%	2,4%	2,9%	0,6%	2,6%	3,2%	0,8%	3,0%	3,8%
Культура, искусство и кинематография	0,0%	0,3%	0,3%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,4%	0,5%
Средства массовой информации	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%
Здравоохранение и физическая культура	0,2%	2,2%	2,4%	0,2%	1,9%	2,1%	0,2%	1,8%	2,0%	0,3%	1,8%	2,1%	0,3%	2,1%	2,4%
Социальная политика	1,4%	1,1%	2,5%	1,0%	0,9%	1,9%	0,9%	0,8%	1,7%	1,2%	1,2%	2,4%	4,5%	1,3%	5,8%
Трансферты ПФ РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части трудовой пенсии													3,1%		
Обслуживание государственного долга	4,1%	0,0%	4,1%	3,4%	0,0%	3,4%	3,5%	0,3%	3,8%	2,6%	0,1%	2,7%	2,1%	0,1%	2,2%
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,6%		x	1,3%		x	1,4%		x	2,5%		x	2,9%		x
Военная реформа										0,1%		0,1%	0,1%		0,1%
Целевые бюджетные фонды	0,9%	0,6%	1,5%	1,1%	0,8%	1,9%	1,3%	1,7%	3,0%	0,2%	1,2%	1,4%	0,1%	1,4%	1,5%
ВСЕГО РАСХОДОВ	14,8%	15,5%	30,3%	13,8%	13,5%	27,3%	14,1%	13,7%	27,8%	14,7%	14,3%	29,0%	18,8%*	15,4%	34,2%

*С учетом трансфертов ПР РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части трудовой пенсии и операций по приобретению Правительством акций ВЭБ у ЦБ РФ.

** Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.

*** Увеличение расходов по данному разделу начиная с 2001 года произошло в результате роста ассигнований по подразделу «Строительство и архитектура» и связано с объединением в нем всех расходов территориальных бюджетов на капитальное строительство, что параллельно ведет к сокращению расходов по другим разделам. Другой причиной является реализация ряда инвестиционных проектов в некоторых регионах.

**** Увеличение расходов связано с финансированием в 2002 году из федерального бюджета расходов по подразделу «Строительство и архитектура» в связи с проведением операций по приобретению Правительством акций ВЭБ у ЦБ РФ. В 2003 году финансирование вернулось на прежний уровень.

***** Рост финансирования по данному разделу в этом и последующие годы связан с процессом включения территориальных дорожных фондов в состав бюджетов.

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов.

Глава 6. Основные положения и перспективы налоговой реформы

Основы действовавшей в последних десятилетиях прошлого столетия налоговой системы были заложены на рубеже 90-х гг. Около полутора десятка налоговых законов было принято Верховным Советом РСФСР в самом конце 1991 г. Они вступили в силу с начала 1992 г. и продолжали действовать вплоть до принятия второй части Налогового кодекса, объединившего в себе разрозненное законодательство о налогах, хотя за 90-е гг. в них было внесено большое число изменений и дополнений.

Принятые в 1991 г. законы были подготовлены в течение всего нескольких месяцев и потому не отличались глубиной проработки, а их юридическая доработка производилась, по существу, уже после принятия законов до их официального опубликования. Сформированная в конце 1991 г. налоговая система во многом напоминала налоговые системы Франции и Италии (см. *Приложение к настоящей главе*). Ее главными составляющими были налог на прибыль, который незначительно отличался от налога на прибыль, применявшегося в СССР в 1991 г. (но серьезным образом отличавшийся от него по практике нормативного распределения прибыли между предприятиями, которая существовала ранее), налог на добавленную стоимость, заменивший налог с оборота, подоходный налог, акцизы, налоги на внешнюю торговлю и отчисления в социальные и отраслевые внебюджетные фонды. Недостаток времени на подготовку законопроектов, неопределенность будущих структурных преобразований в экономике, быстро меняющееся правовое пространство, отсутствие опыта и знаний о международной практике построения налоговых систем, приспособленных к функционированию в условиях рыночной экономики, стали главной причиной того, что российская налоговая система изначально имела существенные недостатки. К ним относились гипертрофированно большая роль налога на прибыль, сохранение целевых отчислений во внебюджетные фонды (прежде всего, в дорожные и социальные), неоправданно пониженная роль налогов с физических лиц и на имущество, недостаточная проработанность вопросов налогообложения природных ресурсов и некоторые другие.

Главными источниками, формировавшими доходную часть бюджетной системы вплоть до принятия соответствующих глав Налогового кодекса, были следующие налоги и обязательные платежи.

Налог на прибыль, закон о котором был принят в самом конце 1991 г., взимался со всех предприятий – юридических лиц, включая предприятия с иностранными инвестициями. Налогообложению подлежала прибыль предприятий, которая складывалась из прибыли от реализации продукции и доходов от внереализационных операций за вычетом расходов на эти операции. Прибыль от реализации продукции принималась равной выручке от реализации продукции (без налога на добавленную стоимость и акцизов) за вычетом затрат на производство и реализацию, включаемых в себестоимость.

Доход физических лиц, имеющих постоянное местожительство в России, подлежал обложению прогрессивным *подоходным налогом* как в части, полученной от источников в Российской Федерации, так и за ее пределами. Обложению подлежал весь совокупный доход (в рублях, в валюте, в натуральной форме): от работы по найму на основном месте работы (облагался у источника), от работы по совместительству, от предпринимательской деятельности и т.д. Не включались в облагаемый доход государственные пособия, пенсии, компенсационные выплаты (командировочные, пособия по безработице и др.). Существовал ряд льгот для участников Великой Отечественной войны, инвалидов, лиц, пострадавших от чернобыльской катастрофы, и др. Кроме подоходного налога, физические лица уплачивали *отчисления в Пенсионный фонд* в размере 1% (у источника выплаты), а также *налог на имущество и налог на имущество*,

переходящее путем наследования и дарения. Страховой тариф взносов в Пенсионный фонд был установлен в размере 31,6% от начисленного фонда заработной платы всеми предприятиями. В конце 1992 г. его ставка была снижена до 28%. Ставка отчислений в Фонд социального страхования была установлена в конце 1991 г. в размере 5,4% и в 1992–1993 гг. не менялась.

Вместо налога с оборота и налога с продаж в 1992 г. одновременно были введены *налог на добавленную стоимость* и *акцизы*, представляющие собой адвалорные налоги с дифференцированными по группам товаров ставками. Акцизы были установлены для алкогольных напитков, табачных изделий, ряда товаров длительного пользования, взимались на стадии реализации товара в розничной торговле и устанавливались в процентах от отпускной цены.

К *региональным налогам* были отнесены *налог на имущество предприятий*, ставка которого не могла превышать 1%, *лесной доход* и *плата за воду*. Кроме налогов и отчислений во внебюджетные фонды федерального и регионального уровня, в России согласно закону «Об основах налоговой системы РФ» существовали *местные налоги*, для которых были законодательно установлены соответствующие рамки. В числе местных налогов можно отметить: *земельный налог*, *налог на имущество физических лиц*, *налог на содержание милиции*, *на благоустройство территории*, *на рекламу*, *сбор за перепродажу автомобилей* и *вычислительной техники*, *сбор за право торговли* и др.

Помимо налогов, взимаемых в соответствии с конкретными законами, а также поступающих в бюджеты разных уровней, были установлены таможенные пошлины, зачисляемые в федеральный бюджет. Порядок их взимания регулировался, как и в настоящее время, положениями Таможенного кодекса и нормативными документами, выпускаемыми Государственным таможенным комитетом Российской Федерации.

6.1. Первые попытки масштабной налоговой реформы

Сложившаяся в России к концу 1996 г. политико-экономическая ситуация позволяла надеяться, что 1997 год станет годом большого «окна возможностей» и правительство, пользуясь доверием Президента, получит возможность разрабатывать и проводить последовательную экономическую программу, независимо от степени популярности предусмотренных ею мер. К началу 1997 г. проблемы макроэкономической стабильности отошли на задний план: снижение инфляции, уменьшение доходности ГКО, позитивная динамика социальных показателей продемонстрировали, что при сохранении проблемы бюджетного кризиса основная причина торможения экономического роста перемещается в институциональную сферу.

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

Наряду с назревшей реформой бюджетных расходов ключевым направлением обеспечения сбалансированности бюджета в этой связи становилось проведение глубокой налоговой реформы. Именно к 1996 г. относятся первые попытки исполнительной власти провести коренной пересмотр налоговой системы, чтобы переломить сложившиеся негативные тенденции. Помимо собственно фискальных задач реформа должна была устранить ряд проблем, накопленных с начала 90-х гг.:

- недостатки в порядке определения налогооблагаемой базы по важнейшим видам налогов;
- наличие большого количества индивидуальных налоговых режимов и льгот, создающих каналы для налоговых уклонений;

- наличие экономически неэффективных и трудно администрируемых налогов, в первую очередь налогов с оборота, а также разных налогов, имеющих фактически одинаковую налоговую базу;
- неравномерность в обложении заработной платы наемных работников и доходов других категорий граждан;
- несовместимость налоговой системы России с налоговыми системами стран, являющихся ее экономическими партнерами.

Для решения этих задач правительством был разработан проект Налогового кодекса – документ, призванный объединить в себе разрозненные законодательные акты о различных налогах. Ключевыми преобразованиями, которые должны были затронуть практически все существовавшие обязательные платежи и сборы, являются следующие.

Реформирование налога на добавленную стоимость предполагало полное зачисление платежей по этому налогу в федеральный бюджет; введение зачета НДС по затратам на капитальное строительство; переход к уплате НДС по принципу страны назначения; включение физических лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью без образования юридического лица в число плательщиков НДС; переход на расчеты обязательств по НДС по счетам-фактурам.

Существенным продвижением в сторону повышения эффективности налога на прибыль было предложение о переходе к общепринятому в мировой практике порядку определения его налоговой базы в обязательном порядке (кроме особо оговоренных случаев) посредством оценки дохода от капитала по методу начислений взамен ранее разрешенного кассового метода. Одновременно предлагалось ослабление ряда ограничений на принятие к вычету из налоговой базы расходов и сокращение налоговых льгот, что позволяло приблизить оценку дохода за период к теоретически определяемому «всеобъемлющему доходу» Хейга–Саммонса. Сокращение льгот в первую очередь касалось расходов на капитальные вложения. Эта льгота позволяла предприятиям, по существу, дважды уменьшать налогооблагаемую базу на сумму расходов по приобретению оборудования и других основных средства. Это позволило бы в значительной степени сократить искажающие побудительные мотивы экономической деятельности и направления потоков денежных средств и инвестиций, а также легальные условия ухода от налогообложения. Устранялось двойное налогообложение дивидендов. Предполагалось полное зачисление налога на прибыль в доход региональных бюджетов, установление ставки на уровне 35%, введение понятия «консолидированный налогоплательщик» для вертикально интегрированных компаний.

Предложения в области подоходного налогообложения включали установление двухставочной шкалы подоходного налога – 12 и 30%, сокращение льгот, в первую очередь за счет введения налогообложения денежного довольствия военнослужащих.

Изменения в других налогах предполагали замену: различных платежей за пользование природными ресурсами единым налогом и введение налога на дополнительный доход от углеводородов; объединение налога на имущество физических лиц, имущество организаций и земельного налога в единый налог на недвижимость; замену платы за пользование водными объектами и платы, направляемой на восстановление и охрану водных объектов, водным налогом; введение экологического налога и налога за пользование объектами животного мира

Наиболее серьезным ослаблением налоговой нагрузки на экономику стало предложение об отмене налогов с оборота (налога на пользователей автомобильных дорог, налога на содержание объектов ЖКХ и соцкультбыта), доходы от которых в 1997–1998 гг. составляли около 3,5% ВВП. Эта группа налогов характеризовалась экономической неэффективностью, внося существенное искажающее влияние на решения экономических

агентов. В то же время эти налоги представляли собой значительный источник формирования дорожных фондов, а также субфедеральных бюджетов, и их отмена требовала поиска путей компенсации сокращения их доходов.

Среди наименее удачных предложений можно назвать предложения о введении адвалорного налога на розничные продажи (налога с продаж) и об использовании системы вмененного налогообложения на право индивидуальным предпринимателям заниматься определенным видом деятельности как альтернативы подоходному налогообложению.

В целом проект Налогового кодекса, принятый Государственной Думой РФ в первом чтении в июне 1997 г., несмотря на заложенные в его содержание многочисленные компромиссы, был значительным шагом в направлении формирования в России налоговой системы, характеризующейся большей справедливостью по отношению к различным категориям налогоплательщиков, нейтральностью по отношению к установлению макроэкономического равновесия и эффективностью с точки зрения бюджетных доходов.

Однако осенью 1997 г. стало ясно, что Налоговый кодекс Государственной Думой принят не будет, и, соответственно, внесенный правительством проект федерального бюджета, основывавшийся на положениях проекта Налогового кодекса, требует принятия отдельных законопроектов, касающихся будущей налоговой системы. К сожалению, в результате противодействия консервативно настроенной части депутатского корпуса значительная часть новаций, реализованных в виде поправок к отдельным законам о налогах, была отвергнута, а основные изменения, вступившие в силу с 1998 г., свелись к корректировке ставок подоходного налога, изменению порядка обложения имущества организаций и ряду других незначительных поправок.

Проект Налогового кодекса был возвращен в первое чтение, а правительству было поручено провести работу по его доработке с учетом обсуждений в Государственной Думе и многочисленных предложений ее комитетов и отдельных депутатов. В результате проект претерпел весьма существенные изменения, что особенно заметно в варианте, доработанном Министерством финансов в январе 1998 г. Пришлось отказаться от многих принципиальных положений, представлявших собой основу реформирования налоговой системы. Например, предполагалось сохранение пониженной ставки НДС равной 10% и увеличение базовой ставки до 22%. В то же время предлагалось сократить ставку налога на прибыль до 30%, что можно отнести к числу положительных изменений, наряду с некоторыми поправками в общую регламентацию администрирования налогов¹.

Общая часть Налогового кодекса, посвященная вопросам налогового администрирования, была принята в июле 1998 г., тогда как перспективы второй (специальной) ее части, регламентирующей порядок уплаты конкретных налогов, оставались крайне неясными².

Кризис августа 1998 г. и смена правительства трансформировали представления исполнительной власти о налоговой реформе. Своеобразие принимавшихся новым правительством решений определялось коалиционным составом его кабинета. Оглядка на интересы аграрного и машиностроительного лобби приводила к отмене тех нормативных

¹ Речь идет об изменении порядка взыскания с налогоплательщиков недоимок по налогам, штрафных санкций и сумм пени, прямой записи в Кодексе о сохранении налоговых льгот для тех организаций, которые получили их ранее по решениям территориальных органов и т.д.

² Следует в то же время отметить, что ряд предлагавшихся изменений был принят. В частности, был установлен налог с продаж с максимальной ставкой, равной 5%, увеличена ставка налога на покупку иностранной валюты и введен вмененный налог на малый бизнес. Список товаров, облагавшихся НДС по пониженной 10%-й ставке, регламентировался в то время правительством, что позволило последнему собственным постановлением значительно сократить его. Кроме того, также постановлением Правительства был введен новый порядок определения момента возникновения обязательств по НДС, близкий к методу начислений.

актов, которые не вписывались в политику установления баланса сил между основными лоббистскими группами³, и принятию тех решений, которые были направлены на снижение налогов.

Пакет налоговых мер, разработанный новым руководством Госналогслужбы РФ во главе с Г. Боосом буквально за считанные недели, был не только одобрен правительством, но и передан в Государственную Думу. Решения, реализованные в этом пакете, имели серьезные расхождения с предшествующей концепцией налоговой реформы.

Среди основных изменений, которые предполагалось реализовать в первоначальных вариантах законопроектов, помимо снижения ставки НДС до 15% (а через год и до 10%) необходимо отметить упразднение некоторых льгот по налогу, касавшихся, в частности, строительства жилых домов, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основании хоздоговоров. Также предлагалось ввести норму о возмещении налога по материальным ресурсам только в пределах фактически отнесенных на издержки производства и обращения реализованных товаров. Ставку налога на прибыль предполагалось снизить с 35 до 30% и ввести новые льготы по налогу на прибыль. Совокупная ставка отчислений в социальные внебюджетные фонды должна была быть снижена с 38,5 до 25%, а ставка взноса в Пенсионный фонд, уплачиваемого непосредственно работниками, увеличена с 1 до 5%. Предлагалось также изменить ставку подоходного налога и увеличить ставку налога на имущество, ввести налог с продаж и экспортные пошлины. Все эти изменения должны были быть введены одновременно с законом о бюджете на 1999 г.

Из числа основных предлагавшихся нововведений было реализовано частичное перераспределение поступлений НДС (1 марта 1999 г. он стал зачисляться в территориальные бюджеты в размере 15% от поступлений вместо 25% ранее) и снижение ставки налога на прибыль до 30%. Позднее, с 2000 года была установлена новая трехставочная шкала подоходного налога с минимальной предельной ставкой, равной 12%, и максимальной – 30% (вместо ранее действовавшей 35%-ной), а также введены поправки к закону об НДС, позволявшие вычитать в момент ввода в эксплуатацию суммы налога, уплаченные в ходе капитального строительства⁴, а также изменения, касающиеся правил уплаты НДС торговыми организациями.

Таким образом, первые попытки коренного пересмотра налогового законодательства увенчались успехом лишь в части принятия общей части Налогового кодекса⁵. Объединение положений, регулировавших вопросы администрирования налогов в едином документе, явилось важным шагом на пути совершенствования налогового законодательства. Однако вопросы совершенствования налогового администрирования не стали менее острыми даже после принятия первой части НК, что объясняется наличием слишком большого числа компромиссов и положений, принятых под давлением различных лоббирующих группировок. Помимо противоречий между первой частью Кодекса и продолжающими действовать законами и инструкциями о конкретных налогах и сборах не были эффективно решены проблемы, связанные с использованием

³ В частности, было отменено решение о переходе на уплату НДС по методу начислений, осуществлен возврат к широкому списку товаров, облагаемых НДС по ставке 10%, снижена ставка импортной пошлины на отдельные виды продовольствия.

⁴ Ранее эти суммы можно было вычитать равными долями лишь в течение нескольких лет после ввода объекта в эксплуатацию равными долями.

⁵ Более подробно вопросы, касающиеся налогового администрирования, рассмотрены в работе: С. Синельников, А. Золотарева, Е. Шкробела, С. Баткибеков, И. Трунин, Е. Серова, И. Храмова, В. Масленкова, Ю. Бобылев, П. Кадочников, О. Луговой. Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа. Серия «Научные труды». М.: ИЭПП, 2000. №19Р.

налогоплательщиками трансфертных цен, с порядком определения места нахождения налогоплательщика, порядком ответственности налогоплательщиков за налоговые правонарушения, проблема использования фиктивных сделок, контроля за соответствием расходов и доходов физических лиц, не был упорядочен список налогов и сборов на территории страны⁶.

Вторая часть Налогового кодекса, призванная объединить в себе законодательство о налогах, не была принята, а сами изменения в них фактически свелись к корректировке действовавших редакций федеральных законов.

6.2. Основные изменения в налоговой системе России в 2000–2003 гг.

Политическая ситуация начала 2000 г. позволила реализовать планы по глубокому преобразованию налоговой системы, не удавшиеся в 1997–1999 гг. Новые планы по реформированию налоговой системы во многом основывались на старых предложениях, обретая лишь более комплексную форму. Цели нового этапа налоговой реформы были сформулированы в письме Президента Российской Федерации в Государственную Думу от 23 мая 2000 г. № Пр-1058. Фактически они подтверждали те направления налоговой реформы, которые должны были быть реализованы в 1997 году, а именно снижение общего налогового бремени, создание справедливой и нейтральной по отношению к экономическим решениям налоговой системы, ее упрощение, улучшение налогового администрирования и повышение уровня собираемости налогов.

Основные предложения были сформулированы в разделе «Реформы налоговой и таможенной систем» Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг., утвержденном распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р, т.е. в так называемой Программе Г. Грефа. При этом основные законопроекты в виде соответствующих глав Налогового кодекса еще весной 2001 г. были внесены в Государственную Думу.

В числе наиболее значительных изменений в налоговой системе, осуществляемых в рамках налоговой реформы, необходимо отметить следующие⁷:

- установление плоской ставки подоходного налога;
- снижение ставки отчислений в государственные внебюджетные социальные фонды;
- ликвидация оборотных налогов – налога на содержание жилищного фонда и объектов соцкультбыта, налога на пользователей автодорог, а также налога с продаж, налога на операции с ценными бумагами, налога на покупку иностранной валюты, налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- изменение определения базы налога на прибыль;
- объединение поимущественных налогов в единый налог на недвижимость;
- отмена необоснованных налоговых льгот и устранение деформаций в правилах определения налогооблагаемой базы по отдельным налогам.

Отмена оборотных налогов. Одним из важнейших шагов в рамках налоговой реформы была поэтапная отмена оборотных налогов: с 2001 г. был отменен налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, который был

⁶ В части определения списка налогов и сборов продолжал действовать закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

⁷ Следует отметить, что параллельно с налоговой реформой осуществлялась подготовка таможенной реформы, в частности разработка Таможенного кодекса. Более подробно об этом см. в гл. 20 настоящей книги.

заменен муниципальным налогом на прибыль предприятий со ставкой, не превышающей 5%, и до 1% снижена ставка налога на пользователей автодорог, что компенсировалось введением акцизов на дизельное топливо, моторные масла и значительным повышением акцизов на бензин. С января 2003 г. налог на пользователей автодорог был отменен окончательно.

Налог на доходы физических лиц (подходный налог). Основным нововведением было установление единой ставки в размере 13%. Этому решению предшествовали бурные дискуссии – в его пользу говорила необходимость стимулировать легализацию доходов, прежде всего не связанные с заработной платой. Такое снижение могло серьезно снизить мотивации сокрытия высоких доходов и тем самым способствовать увеличению базы обложения подходным налогом и социальными платежами.

Изменения коснулись миллионов налогоплательщиков, и очень скоро появились первые результаты. Прежде всего сбор налогов при уменьшении ставки не только не сократился, как предрекали оппоненты, но увеличился: как указывалось в гл. 5, если в 1999–2000 гг. поступления подходного налога в бюджет составили 2,4–2,5% ВВП, то в 2001 г. – 2,8% ВВП, а в 2002 г. даже 3,3% ВВП.

Повышенная ставка подходного налога в размере 35% применяется лишь к отдельным и, в общем, малозначительным видам доходов – таким, как выигрыши в лотерею, выигрыши и призы, получаемые в конкурсах, играх и других рекламных мероприятиях, некоторые страховые выплаты и процентные доходы по вкладам, а также суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств и др.

Кроме того, было серьезно снижено двойное налогообложение дивидендов. Налогом на дивиденды облагается разница между полученными и уплаченными дивидендами по ставке 6% для получателей-резидентов и 15% для нерезидентов⁸.

Существенно увеличен необлагаемый минимум (он составляет теперь 400 рублей в месяц до достижения годовым 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, личное или своего ребенка, в размере 25 000 рублей вычитаются из налогооблагаемой базы налогоплательщика. Аналогичный порядок установлен и для расходов на здравоохранение, за исключением некоторых расходов на дорогостоящие виды лечения.

Размер имущественного вычета при продаже недвижимости повышен до 1 000 000 рублей, при продаже прочих видов имущества – до 125 000 рублей, при покупке или новом строительстве – установлен 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. Отметим, что данная норма в значительной степени имеет регрессивный характер, однако является одновременно стимулом для легализации доходов состоятельными плательщиками.

Единый социальный налог. Данный налог заменил собой страховые взносы, взимавшиеся ранее в социальные государственные внебюджетные фонды. При этом ставка единого социального налога расщепляется на несколько частей: по ставке 28% (22,8% – для индивидуальных предпринимателей) налог зачисляется в Пенсионный фонд⁹, 0,2% и

⁸ Первоначально была утверждена норма, в соответствии с которой сумма налога на прибыль, уплаченная при распределении прибыли, зачитывалась в счет обязательств по подходному налогу, однако впоследствии была принята другая редакция статьи, посвященной налогообложению дивидендов, получаемых физическими лицами, устанавливающая указанный порядок обложения.

⁹ С 2002 г. ЕСН по ставке 14% зачисляется в федеральный бюджет и в полном объеме перечисляется в Пенсионный фонд РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии.

3,4% – в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования соответственно; 4% (индивидуальные предприниматели освобождены от уплаты данной части налога) – в Фонд социального страхования.

Установлена регрессия социального налога со 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, 5% (2% – с 1 января 2003 г.) – для доходов свыше 600 000 рублей. При этом возможность применения регрессии обусловлена определенным размером средней заработной платы на предприятии при соответствующем количестве работников.

Необходимость установления регрессии социальных платежей объясняется тем, что системы пенсионного, социального и медицинского страхования потеряли страховой характер и обязательные отчисления в них являются по своей сути налогами, т.е. независимо от объема отчислений уровень предоставляемых медицинских услуг или пенсий ограничен. Важным моментом стал перевод администрирования отчислений в социальные внебюджетные фонды в МНС РФ.

Налог на добавленную стоимость. При принятии глав второй части Налогового кодекса был решен целый ряд важных проблем функционирования налога на добавленную стоимость. Так, в число плательщиков НДС были включены индивидуальные предприниматели, а также для налогоплательщиков предусматривалась возможность выхода из режима плательщика налога на добавленную стоимость в случае, если выручка от реализации товаров (работ, услуг) составляет менее 1 млн руб. за квартал, что позволило снизить для налогоплательщиков как издержки на налоговое администрирование для налоговых органов, так и издержки, связанные с исполнением налогового законодательства. За счет сокращения перечня услуг, освобождаемых от уплаты НДС, по сравнению с положениями ранее действовавшего закона «О налоге на добавленную стоимость в Российской Федерации» расширена налоговая база. С 1 июля 2001 г. был осуществлен переход от взимания налога по принципу страны происхождения к сбору его по принципу страны назначения во взаимоотношениях со странами – участниками СНГ, кроме Белоруссии. Налоговым кодексом для налогоплательщика была предусмотрена возможность выбора учетной политики между кассовым методом определения момента возникновения налоговых обязательств и методом начислений (однако следует отметить, что метод начислений, возможность использования которого налогоплательщиками в настоящее время предоставляется Налоговым кодексом, не в полной мере соответствует нормам, общепринятым в мировой практике, так как при использовании этого метода предоставление налогового кредита производится аналогично кассовому методу – только при оплате полученных товаров (работ, услуг)).

Акцизы. В связи с отменой налога на реализацию ГСМ и снижением до 1% налога на пользователей автодорог¹⁰ были дополнительно введены акцизы на дизельное топливо и автомобильные масла и приблизительно в три раза увеличены акцизы на автомобильный бензин по сравнению со ставками, действовавшими в 2000 г. Помимо индексации ставок на нее было принято решение разделить уплату акцизов на алкогольную продукцию между производителями и организациями, занимающимися ее оптовой реализацией, при введении с 1 июня 2001 г. режима акцизного склада. Если в 2000 г. ставки акцизов на легковые автомобили были установлены в зависимости от объема двигателя, то по Налоговому кодексу – в зависимости от мощности двигателя. До 2002 г. сохранена нулевая ставка для организаций, реализующих в Белоруссию природный газ, добываемый на

¹⁰ С 2003 г. данный налог был полностью отменен.

территории РФ. Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 118-ФЗ были внесены изменения и дополнения в главу 22. Согласно положениям этого закона, к природному газу в целях применения акцизов приравнен отбензиненный сухой газ и нефтяной (попутный) газ после их обработки или переработки. Внесены изменения в отдельные ставки акцизов. Нефть и стабильный газовый конденсат исключены из списка подакцизного минерального сырья с 1 января 2002 г. Передача продукции в целях применения акцизов рассматривается как реализация. Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ было уточнено положение об определении налоговой базы при реализации (передаче) природного газа на внутреннем рынке. База определяется как стоимость реализованного (переданного) транспортируемого природного газа, исчисленная исходя из применяемых цен, но не ниже установленных при государственном регулировании, с учетом предоставленных в установленном порядке скидок, за вычетом налога на добавленную стоимость. При оплате услуг по транспортировке газа по газораспределительным сетям стоимость этих услуг и сумма тарифов не включаются в налоговую базу.

С 1 января 2003 г. была изменена система акцизного обложения табачных изделий, нефтепродуктов – бензина, дизельного топлива, а также моторных масел. Суть изменений заключалась в первом случае во введении смешанной ставки акциза, а во втором – в возможности перемещения бремени уплаты налога с нефтеперерабатывающих заводов на этап реализации: с этой целью было введено понятие свидетельств на производство, оптовую, оптово-розничную и розничную реализацию. В случае продажи нефтепродуктов организациям, имеющим такое свидетельство, производители или оптовые продавцы получили право вычитать из своих обязательств по налогу уплаченный при приобретении акциз. При этом на самом последнем этапе реализации, т.е. при продаже автозаправочными станциями частным потребителям, налоговый вычет не предусматривался.

Налог на прибыль организаций. Одним из главных новшеств реформы является снижение его ставки до 24% с одновременной отменой большинства существующих льгот и вычетов, в том числе и льгот в части благотворительности. Вместе с тем указанное решение было проведено не вполне последовательно. Дело в том, что налоговые преимущества, предоставляемые одним налогоплательщикам перед другими, не исчерпываются льготами и вычетами. Такого рода преимущества предоставляются также в статьях, описывающих разрешенные к вычету расходы, а также доходы, не учитываемые при определении налоговой базы, особенности определения налоговой базы для отдельных налогоплательщиков.

Принят обширный перечень доходов, не подлежащих налогообложению, что фактически эквивалентно наличию льготы для некоторых видов доходов. Следует отметить, что данный перечень (в сравнении с текстом, принятом в первом чтении законопроекта) был в окончательной редакции пересмотрен. В частности, было принято решение освободить от включения в налогооблагаемые доходы авансы, полученные налогоплательщиками, применяющими метод начислений, но включать их в налоговую базу для предприятий, применяющих кассовый метод. В перечень освобожденных от налогообложения доходов была включена передача имущества от одного предприятия другому в том случае, когда принимающая сторона владеет более чем 50% акционерного капитала передающей стороны.

Итоговая редакция главы содержит понятие расходов, учитываемых при формировании налоговой базы. В отдельные группы таких расходов, помимо принятых прежде (материальные расходы; расходы на оплату труда; амортизационные отчисления; страховые взносы по обязательному и добровольному страхованию; прочие расходы, связанные с производством и реализацией товаров (работ, услуг)), выделены следующие:

расходы на ремонт, техническое обслуживание основных средств и иного имущества; расходы на освоение природных ресурсов; расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки. Такая новация не является просто изменением формулировки в сравнении с действовавшим законодательством. К вычету из налоговой базы, по существу, принимаются все необходимые для ведения бизнеса расходы (разумеется, ограничения встречаются, но в основном в тех случаях, когда отсутствие ограничений создает возможности уклонения от налогообложения или налогового планирования). В частности, выделение расходов на НИОКР сопровождается расширением возможностей вычета таких расходов из базы налогообложения.

Отдельно вводится перечень расходов, не учитываемых при формировании налоговой базы. Например, сюда включены расходы на формирование резервов по сомнительным долгам (статья 266) и расходы на формирование резерва по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию (статья 267). В числе других расходов, ограничения на вычет которых устранены или уменьшены, следует упомянуть расходы на рекламу, на имущественное страхование и страхование коммерческих рисков; на выплату процентов по заемным средствам, полученным как от банков, так и от других организаций; на обучение персонала. Предусматривается значительная либерализация учета таких расходов, хотя и сохраняются некоторые ограничения.

В отличие от действовавшего ранее порядка расходы по уплате процента за использование заемных средств принимаются к вычету независимо от целей, на которые получен кредит или ссуда. Однако сохраняется ограничение на размер принимаемых к вычету процентов по кредитам. В принятой главе Налогового кодекса вычет процента ограничивается величиной ставки рефинансирования, увеличенной на 10% по кредитам, оформленным в рублях, и ставкой в 15% – по кредитам в валюте¹¹.

Различные применяющиеся в мировой практике способы определения амортизации для налоговых целей можно сгруппировать в два класса – те, при которых учет амортизируемого имущества осуществляется по каждой единице отдельно, и те, при которых учет осуществляется в составе укрупненных групп. Оба варианта имеют общеизвестные недостатки и достоинства. В новом НК принято решение применять принцип учета по отдельным объектам имущества по линейному методу для зданий и сооружений и по комбинированному нелинейному методу – для остального имущества.

Расходы по содержанию объектов жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы ограничиваются, что позволяет снизить практику их использования для оплаты за счет предприятия расходов сотрудников. Но здесь предусмотрено сравнение условий оказания услуг с условиями тех организаций, для которых эта деятельность является основной.

Налог на добычу полезных ископаемых. Федеральным законом № 126-ФЗ вторая часть Налогового кодекса была дополнена главой 26 «Налог на добычу полезных ископаемых». Внесены также соответствующие поправки в другие законодательные акты Российской Федерации, в частности в закон «О недрах». Рассматриваемым законом в налоговую систему Российской Федерации с 1 января 2002 г. введен новый налог – налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который заменил три действовавших в 1992–2001 гг. платежа: плату за пользование недрами (роялти), отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть и газовый конденсат. Порядок исчисления и уплаты данного налога основывается на действовавшем порядке исчисления платы за пользование недрами при добыче полезных ископаемых. Налогоплательщиками

¹¹ Следует отметить, что существующее правило, призванное препятствовать недостаточной капитализации, не устраняет всех возможностей осуществления такой практики.

признаются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие добычу полезных ископаемых. Объектом налогообложения признаются добытые полезные ископаемые, а налоговой базой – стоимость добытых полезных ископаемых. Налоговые ставки установлены дифференцированно по видам полезных ископаемых в процентах от стоимости добытых полезных ископаемых. Установленные налоговые ставки определены на основе средних фактических ставок роялти и половины действовавших ставок отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (другая половина указанных отчислений, как и при действовавшей налоговой системе, остается в распоряжении добывающих предприятий, однако использование этих средств теперь не регламентируется). По нефти утвержденная ставка налога учитывает также величину акциза.

Налогоплательщики, осуществившие поиск и разведку разрабатываемых месторождений полезных ископаемых за счет собственных средств или возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых (по действовавшему законодательству такие недропользователи не являлись плательщиками отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы), уплачивают налог на добычу полезных ископаемых с коэффициентом 0,7. При выполнении соглашений о разделе продукции (за исключением соглашений, заключенных до вступления в действие главы 26 Налогового кодекса) ставки налога на добычу полезных ископаемых применяются с коэффициентом 0,5.

В ряде случаев установлены нулевые налоговые ставки, а именно, при добыче полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых, при добыче попутного газа и попутных подземных вод, при разработке некондиционных (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых, а также в некоторых других случаях.

Для добычи нефти на 2002–2004 гг. налоговой базой в соответствии с принятым законом является объем продукции в натуральном выражении, а налоговая ставка установлена в размере 340 рублей за 1 тонну. Специфическая ставка налога по нефти корректируется с учетом уровня мировых цен на нефть и изменения валютного курса рубля.

Замена трех действовавших платежей одним налогом на добычу полезных ископаемых теоретически и практически представляется вполне оправданной. Вводимый налог фактически выполняет функции роялти (платежа собственнику ресурсов за право разработки запасов). Введение налога на добычу полезных ископаемых позволяет упростить налоговую систему и привести ее в соответствие с мировой практикой. Установление же специфической ставки налога на добычу нефти (на период отладки механизма применения рыночных цен для целей исчисления налогов) позволит преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования.

Наряду с дополнениями, внесенными в Налоговый и Бюджетный кодексы, предусмотрено внесение ряда принципиальных изменений и дополнений в другие законодательные акты, в том числе в закон Российской Федерации «О таможенном тарифе». В частности, поправками к данному закону впервые законодательно установлены предельные размеры вывозных таможенных пошлин на углеводороды, изменяющиеся в зависимости от уровня мировых цен. Поправками к закону «О недрах» установлена система специальных неналоговых платежей за пользование недрами, к которым отнесены: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии; регулярные платежи за пользование недрами (взимаются при поиске и разведке месторождений полезных ископаемых и строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых); плата за

геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе (аукционе) и сбор за выдачу лицензий.

С 2004 г. была ликвидирована единая ставка НДС в 16,5% при добыче всех видов углеводородного сырья. Вместо нее установлены: ставка, равная 17,5% при добыче газового конденсата из всех видов месторождений углеводородного сырья, специфическая ставка 107 рублей за 1000 кубических метров газа при добыче природного газа и ставка, равная 16,5% при добыче нефти. При этом срок вступления в силу последней был отодвинут до 2007 г., а специфическая ставка увеличена до 357 рублей за одну тонну.

Единый сельскохозяйственный налог. В декабре 2001 г. был принят закон, вводящий единый сельскохозяйственный налог для сельскохозяйственных производителей. Данный налог должен был вводиться на территории субъекта Федерации специальным законодательным актом субъекта Российской Федерации. В случае принятия такого закона все налогоплательщики, признаваемые сельскохозяйственными производителями, должны были перейти на рассматриваемую систему налогообложения.

Объектом обложения налога является площадь сельхозугодий в собственности, во владении и (или) в пользовании плательщиков. Специфическая ставка устанавливается на один гектар сельскохозяйственных угодий, в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации. При этом к налогоплательщикам не относятся сельскохозяйственные организации индустриального типа (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и др.), определяемые по перечню, который утверждается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации.

Установленный НК налог имел достаточно сложный механизм взимания, а законодательство о едином сельскохозяйственном налоге характеризовалось таким большим количеством противоречий, что только некоторые регионы приняли соответствующий акт. В результате данный налог не получил распространения.

Налогообложение малого бизнеса. Принятые Федеральным законом от 24.07.2002 № 104-ФЗ главы Налогового кодекса 26.2. «Упрощенная система налогообложения» и 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» установили специальные режимы налогообложения малого предпринимательства и вмененного дохода отдельных видов деятельности.

Применение упрощенной системы налогообложения предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций (для индивидуальных предпринимателей – подоходного налога), НДС, налога с продаж, налога на имущество и единого социального налога уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности за налоговый период. При этом налогоплательщики производят уплату страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации (в определенных пределах на величину этих взносов можно уменьшить сумму единого налога). Иные налоги уплачиваются в соответствии с общим режимом налогообложения.

Переход на упрощенную систему налогообложения разрешается в том случае, если по итогам девяти месяцев года, предшествующего переходу, доход от реализации не превысил 11 млн. рублей (без учета НДС и налога с продаж). Если по итогам налогового (отчетного) периода доход налогоплательщика, применяющего упрощенную систему, превысит 15 млн рублей или стоимость амортизируемого имущества, находящегося в его собственности, превысит 100 млн рублей, такой налогоплательщик считается перешедшим на общий режим налогообложения с начала того квартала, в котором было превышение.

Налогоплательщик, перешедший с упрощенной системы налогообложения на общий режим налогообложения, вправе вновь перейти на упрощенную систему налогообложения не ранее чем через два года после того, как он утратил право на применение упрощенной системы налогообложения.

Не вправе применять упрощенную систему налогообложения организации, имеющие филиалы и (или) представительства; банки; страховщики; негосударственные пенсионные фонды; профессиональные участники рынка ценных бумаг и др. Не вправе использовать упрощенную систему также организации, в которых доля непосредственного участия других организаций составляет более 25%; организации и индивидуальные предприниматели, средняя численность работников которых превышает 100 человек.

Объектом налогообложения при упрощенной системе признаются доходы от предпринимательской деятельности либо такие доходы, уменьшенные на величину расходов. Учет доходов и расходов при упрощенной системе ведется по кассовому методу. В случае, если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка устанавливается в размере 6%.

Если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, налоговая ставка устанавливается в размере 15%, при этом сумма налога не может быть меньше минимального налога, величина которого исчисляется в размере 1% от выручки.

Сумма налога уменьшается (но не более чем на 50%) на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых за этот же период времени в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С 1 января 2005 г. для всех налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, предусмотренную главой 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации, объектом налогообложения признается доход, уменьшенный на величину расходов.

Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее – единый налог) может применяться по решению субъекта Российской Федерации в отношении поименованных в НК РФ видов предпринимательской деятельности, в частности: оказание бытовых услуг (ремонтные работы, чистка одежды, парикмахерские услуги и другие бытовые услуги); розничная торговля; общественное питание; услуги по перевозке пассажиров и грузов.

Уплата единого налога предусматривает замену налога на прибыль организаций (подоходного налога – для индивидуальных предпринимателей), НДС и налога с продаж, налога на имущество и единого социального налога. Организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся плательщиками единого налога, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Единый налог определяется исходя из вмененного дохода (потенциально возможный доход налогоплательщика). Вмененный доход определяется исходя из базовой доходности (условная месячная доходность в стоимостном выражении на ту или иную единицу физического показателя, которая используется для расчета величины вмененного дохода), скорректированной на соответствующие коэффициенты, показывающие степень влияния того или иного фактора на результат предпринимательской деятельности. Объектом налогообложения для применения единого налога признается вмененный доход налогоплательщика. Ставка единого налога устанавливается в размере 15% вмененного дохода. Сумма единого налога также уменьшается (но не более чем на 50%) на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

6.3. Основные результаты реформы

Масштабная налоговая реформа, затронувшая не только размеры ставок налогов, но и изменившая определение налоговых баз, структуру и масштабы предоставления налоговых льгот, порядок уплаты налогов, не может не оказать серьезного воздействия как на поведение налогоплательщиков на микроуровне, так и на динамику макроэкономических показателей. К сожалению, недостаточный период времени, прошедший с момента вступления в силу изменений, не позволяет выявить и оценить большинство таких последствий. В то же время наиболее простые из них, в частности, связанные с реакцией налогоплательщиков в виде изменения масштабов уклонения, структуры официально декларируемых доходов, в зависимости от предельной ставки обложения тех или иных видов доходов, объемов вычетов из налоговой базы, а также организационно-правовой формы и т.д., могут быть в отдельных случаях оценены. Кроме того, в краткосрочном периоде можно оценить изменение фискальной отдачи, связанное с заменой одних налогов и обязательных платежей другими или их объединением в единый налог.

Так, замена трех действовавших платежей (платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть и газовый конденсат) одним налогом на добычу полезных ископаемых оказалась оправданной не только теоретически, но и практически. В результате реформы поступления от добывающих отраслей в бюджетную систему существенно увеличились даже с учетом более высокой среднегодовой мировой цены на нефть в 2001 г.¹²:

Таблица 6.1.

	1999	2000	2001	2002
Сумма поступлений акциза на нефть, платежей за пользование недрами, отчисления на ВМСБ, в % ВВП	1,2%	1,6%	1,6%	
НДПИ, в % ВВП				2,5%

Серьезное увеличение поступлений подоходного налога после установления плоской ставки и отмены значительной части льгот по нему свидетельствует о правильности выбранного направления реформирования налога.

Сформировавшаяся к 2000 г. система налогообложения с высоким уровнем уклонения, большим количеством льгот и ставок для различных категорий налогоплательщиков, низким уровнем усилий внебюджетных фондов по администрированию приводила к регрессивности социальных платежей и к отсутствию прогрессивности подоходного налога. Возможность повышения поступлений, таким образом, появлялась только при обеспечении стимулов к уплате социальных платежей и подоходного налога относительно высокодоходными налогоплательщиками, ранее использовавшими различные схемы ухода от налогов на доходы.

Исследование С. Синельникова-Мурылева, С. Баткибекова, П. Кадочникова, Д. Некипелова «Оценка результатов реформы подоходного налога» (М. ИЭПП, 2002) продемонстрировало, что переход от прогрессивной к плоской ставке подоходного налога, а также снижение и переход к регрессивной совокупной ставке отчислений на обязательное государственное пенсионное, медицинское и социальное страхование не только не привели к сокращению поступлений в бюджетную систему, но и оказали позитивное воздействие на перераспределительный характер этих платежей.

В основе исследования лежат выводы из теоретической модели Аллингема и Сандмо¹³ о том, что уклонение от налогообложения доходов физических лиц при условии выполнения ряда

¹² См. гл. 5 настоящей книги.

¹³ См.: Allingham M.G., Sandmo A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis // Journal of Public Economics. 1972. #1. P. 323–328.

предпосылок растет с увеличением предельной налоговой ставки. Реакция налоговых поступлений на изменение предельной налоговой ставки зависит от эластичности скрываемого дохода по предельной ставке. В том случае, если эластичность скрываемого дохода по предельной налоговой ставке достаточно велика (по модулю), увеличение поступлений при снижении уклонения может превысить сокращение поступлений из-за снижения ставки и, соответственно, снижение предельной ставки налогообложения доходов может привести к росту налоговых поступлений.

Оценки уравнения зависимости изменения налоговых поступлений от показателей, характеризующих изменения средней ставки подоходного налога и единого социального налога, а также изменения уровня доходов населения (подробнее см. названную работу), свидетельствуют о том, что примерно половина общего роста поступлений подоходного налога приходится на снижение уклонения, произошедшее за счет уменьшения средней по регионам предельной ставки подоходного налога (составлявшей около 53% в 2001 г. и около 38% в 2002 г.). Изменение средней предельной ставки подоходного налога обеспечило рост поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г. на 0,19% ВВП и в 2002 г. по сравнению с 2000 г. на 0,31% ВВП. Изменение средней предельной ставки ЕСН обеспечило рост поступлений ЕСН в 2001 г. по сравнению с 2000 г. на 0,03% ВВП и в 2002 г. по сравнению с 2000 г. на 0,45% ВВП¹⁴.

Результаты расчетов индексов прогрессивности социальных отчислений и подоходного налога свидетельствуют о том, что введение регрессивной шкалы социального налога и пропорциональной шкалы подоходного налога привело к снижению регрессивности социальных платежей в 2001 году и росту прогрессивности подоходного налога. Такой результат может быть, в частности, обусловлен ростом социальных платежей и подоходного налога, уплаченных с доходов относительно более богатых налогоплательщиков вследствие снижения уклонения от налогообложения.

Необходимо отметить, что комплекс проблем, характеризовавших предреформенное состояние налоговой системы, не является характерным сугубо для России. В равной степени запутанность налоговой системы, сложность администрирования налогов, наличие неоправданных льгот и другие проблемы, которые делали невозможным существенное улучшение бюджетной ситуации без проведения коренной налоговой реформы, характеризуют налоговые системы стран СНГ.

Динамика налоговых поступлений в России после вступления в силу основных изменений в рамках налоговой реформы в 2001 г., как уже отмечалось, свидетельствует об их положительном воздействии на налоговые поступления. Следует отметить, что сравнение этой динамики с налоговой динамикой некоторых стран СНГ, схожих по величине экономики, а также по зависимости от мировых цен на энергоносители, демонстрирует ключевой характер влияния налоговой реформы на уровень налоговых поступлений.

Таблица 6.2.

Налоговые доходы консолидированных бюджетов (в долях ВВП) в некоторых странах СНГ и России*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Россия	26,3%	22,3%	24,3%	28,2%	28,2%	30,9%
Украина**	30,1%	28,2%	25,2%	28,9%	26,8%	Н/Д
Казахстан	15,8%	16,8%	18,4%	21,5%	20,7%	Н/Д
Азербайджан	14,3%	12,0%	12,0%	11,7%	13,0%	Н/Д

¹⁴ Следует отметить, что поступления единого социального налога вследствие набора факторов, среди которых основным является сокращение эффективной ставки, снизились в 2001 году по сравнению с 2000 в абсолютном выражении. В то же время это снижение было частично компенсировано ростом налогооблагаемой базы в связи с сокращением уклонения от налогообложения. Здесь приведена оценка именно этого влияния на изменение обязательств по ЕСН. Более подробное описание методики расчета и результатов приведено в работе С. Синельникова-Мурылева, С. Баткибекова, П. Кадочникова, Д. Некипелова «Оценка результатов реформы подоходного налога» (М.: ИЭПП, 2002).

* Без учета внебюджетных фондов.

** Данные о доле совокупных доходов бюджета в ВВП.

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ.

Так, в Казахстане, где в 1997–1998 гг. была проведена налоговая реформа и принят Налоговый кодекс, отмечается постепенный, но существенный рост налоговых поступлений, тогда как на Украине¹⁵ и в Азербайджане (до 2001 г.) отсутствие комплексных преобразований в налоговой политике, даже с учетом роста цен на нефть, обусловило невозможность увеличения налоговых источников формирования бюджетной системы. Определенный оптимизм относительно развития налоговой системы в Азербайджане связан со вступлением в силу в 2001 г. Налогового кодекса. В частности, в 2001 г. поступления НДС превзошли прогнозы правительства, что было обусловлено использованием счетов-фактур и устранением части льгот. В то же время наличие специальных льгот для ряда компаний, находящихся в государственной собственности, свидетельствует о непоследовательности и некомплексности реформ.

6.4. Общие тенденции совершенствования налоговых систем в мире

Налоговые реформы, осуществленные в очень многих странах за последние два десятилетия, привели к довольно значительным изменениям в налоговых системах. Ситуации, в условиях которых проводились реформы, весьма различались. Так, реформа 1986 г. в США – одна из наиболее существенных по произведенным изменениям – проводилась в условиях экономического роста¹⁶, тогда как реформа 1991 г. в Швеции – в условиях начала рецессии. Реформы в странах постсоветского пространства проводились в периоды системной трансформации и были задуманы с целью их адаптации к новым экономическим реалиям. Можно выделить ряд факторов, оказывающих влияние на ситуацию, в которой проводились налоговые реформы в большинстве экономически развитых стран мира.

Первый фактор связан с развитием интеграционных процессов, приведших к свободному перетоку капиталов из одной страны в другую. В этих условиях для сохранения уровня доходов бюджетных систем потребовалось перемещение налогового бремени на менее мобильные базы обложения, такие как потребление и труд, порождая в связи с этим весь комплекс проблем, связанный со стимулированием уклонения, занижением доходов, с налоговым арбитражем, который использовался в большей степени состоятельными налогоплательщиками и привел к существенному сокращению перераспределительных свойств налоговых систем¹⁷.

Второй фактор связан с демографическими тенденциями в большинстве промышленно развитых стран, система государственного социального и пенсионного обеспечения в которых построена по перераспределительному принципу. В таких странах необходимость поддерживать баланс между источниками финансирования и

¹⁵ Следует отметить, что на Украине до последнего времени очень медленно развивался процесс дерегулирования и приватизации предприятий. Процедура банкротства и ликвидации убыточных предприятий практически отсутствует. Кроме того, большую проблему представляет организация управления крупными предприятиями, находящимися в государственной собственности. Все это порождает мягкие бюджетные ограничения и препятствует сбору налогов.

¹⁶ См.: *Feldstein M.S.* The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act // *Journal of Political Economy*. 1995. #103(3). P. 551–572.

¹⁷ *Leibfritz W., Thornton J., Bibbee A.* Taxation and economic performance. OECD Economics Department Working Papers, 1997. #176.

государственными обязательствами приводила к повышению ставок соответствующих обязательных платежей¹⁸.

Третий фактор стал фактически следствием двух предыдущих и выражается в том, что регрессивный характер обязательных социальных платежей и налогов на потребление требует большей прогрессии от ставок налогов на доходы физических лиц. В этих условиях перераспределительные функции выполнялись за счет серьезных негативных искажений, которые вносились прогрессивными шкалами, влияя на решения, касающиеся предложения труда и уклонения от налогов¹⁹.

Четвертый важный фактор связан с крайней степенью сложности налогового законодательства. Так, за годы существования подоходного налога большое количество изменений (например, пониженные ставки, различные вычеты, специальные режимы налогообложения), вносившихся под воздействием различных как рациональных, так и, зачастую, сугубо конъюнктурных факторов, значительно усложнили налоги в большинстве стран. Всякого рода категориальные преференции, действующие в зависимости от рода деятельности, вида дохода, вида инвестиций или иных расходов, оказали негативный эффект на экономическую нейтральность налоговых систем и подоходного налога в частности²⁰.

Еще один фактор, необходимость политического согласия, проиллюстрируем на примере. Так, в Швеции только после создания широкого общественного консенсуса стало возможным реформирование подоходного налога, включавшего излишне большое число специальных режимов и льгот для различных видов доходов²¹.

Таким образом, цели, которые ставились перед налоговыми реформами, частично вытекали из существовавших проблем. Реформы должны были привести к:

- общему снижению налогового бремени на экономику;
- упрощению налоговых систем;
- повышению вертикальной справедливости или, как минимум, сохранению существующего относительного распределения доходов между доходными группами;
- повышению нейтральности по отношению к экономическим решениям и, как следствие, к большей экономической эффективности.

Важным ограничением, накладывавшимся на реформы, стало требование, касающееся относительной бюджетной нейтральности налоговых поступлений по отношению к изменениям в налоговой системе²². Предполагалось, что при перераспределении налогового бремени между домохозяйствами и предприятиями, с одной стороны, и внутри сектора домохозяйств – с другой, не произойдет существенного снижения налоговых поступлений. При этом речь идет о стабилизации общего уровня налоговых доходов, т.е. компенсации одних поступлений – другими.

Намеченных целей предполагалось достичь за счет комплексности налоговой реформы, затрагивающей большую часть обязательных платежей. Например, снижение

¹⁸ *Jourard I.* Tax Systems in European Union Countries. OECD Economics Department Working Papers, 2001. #301.

¹⁹ *Van den Noord P., Heady C.* Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys. Economics Department Working Papers, No. 303. OECD, 2001.

²⁰ *Le Cacheux J.* Les reformes fiscales dans les pays de l'OCDE: une decennie d'experience. Budget et fiscalite: quelles reformes? // Revue francaise de finances publiques. Novembre 1997.

²¹ *Agell J., Englund P., Sodersten J.* Tax Reform of The Century – The Swedish Experiment // National Tax Journal. December 1996. Vol. 49. #4. P. 643–664.

²² *Hagemann R.P., Jones B.R., Montador B.R.* Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences. OECD Economics Department Working Papers, 1987. #40.

предельных ставок могло привести не только к уменьшению поступлений налогов, но и к одновременному снижению уклонения, что вызвало бы, в свою очередь, рост налоговых поступлений.

С 1965 г. и до конца 90-х гг. прошлого столетия в большинстве развитых стран наблюдалась устойчивая тенденция к росту доли налоговых доходов бюджета в ВВП. В последние годы макроэкономические данные позволяют предположить, что эта тенденция изменилась²³.

Причины изменения налогового бремени в развитых странах были различными. По сравнению со средним показателем по ОЭСР Греция, Португалия и Швейцария демонстрируют более высокие темпы роста налогового бремени в ВВП. Поскольку величина налогового бремени в этих странах ниже, чем в среднем по развитым странам, такое изменение может быть вызвано стремлением этих стран к общеевропейской интеграции. Кроме того, причиной повышения налоговых поступлений в Швейцарии послужило увеличение государственных расходов на систему здравоохранения, а повышение налогов в Греции и Португалии было обусловлено требованиями Европейского Союза по сокращению дефицита бюджета в этих странах²⁴. В Исландии, Южной Корее, Польше и Испании рост налогового бремени в рассматриваемом периоде согласуется с его ростом в среднем по странам ОЭСР, хотя в Польше, как и в других странах с переходными экономиками, величина налогового бремени снижалась в течение последних нескольких лет. В Чехии, Японии, Мексике и Новой Зеландии налоговое бремя на протяжении нескольких последних лет также снизилось. В Мексике уровень налогообложения резко менялся для компенсации колебаний неналоговых поступлений бюджета, связанных с конъюнктурой мировых цен на нефтепродукты. Намечающийся тренд к снижению налогового бремени в Мексике связан с намерением властей сократить ставки НДС и импортные тарифы. Сокращение налогового бремени в Японии с 1994 г. осуществлялось несколькими этапами как реакция на циклические изменения макроэкономической конъюнктуры. В Новой Зеландии, напротив, налоговое бремя снижалось в рамках целенаправленной политики. Это, в частности, обусловлено желанием новозеландского правительства снизить участие государства в экономике.

Рассматривая структуру налогового бремени в странах ОЭСР, можно заметить, что наибольшая часть поступлений (около 80%) в последнее время приходится на поступления трех категорий налогов: налогов на доходы, налогов на товары и услуги и социальных отчислений²⁵. Однако существует достаточно большая межстрановая дифференциация распределения налогового бремени. Например, в Австралии и Новой Зеландии нет социальных отчислений с доходов. В целом оказывается, что в странах Европейского Союза налогообложение сконцентрировано на косвенных налогах и социальных отчислениях, в то время как доля налогов на доходы оказывается ниже, чем в среднем по странам ОЭСР. Напротив, в США доля налогов на доходы превышает среднее значение по странам ОЭСР; в то же время социальные отчисления в Соединенных Штатах ниже среднего уровня. В Японии уровень налогового бремени на товары и услуги практически совпадает с уровнем США, в то же время низкое налогообложение доходов компенсируется высоким уровнем социальных отчислений. При анализе межстрановых изменений структуры налоговой системы можно заметить, что величина ВВП коррелирует с ростом социальных отчислений.

²³См., например: Tax and the Economy. A Comparative Assessment of OECD Countries. OECD Tax Policy Studies, OECD, № 6.

²⁴ *Jourard I.* Tax Systems in European Union Countries. Economics Department Working Paper, No. 301. OECD, 2001.

²⁵ Там же.

Рассматривая налоги на предприятия и инвестиционную активность, следует отметить различие в практиках налогообложения корпоративных доходов. Ни в одной из стран ОЭСР дивиденды не рассматриваются как необлагаемые вычеты из доналоговой прибыли фирм. В то же время в разных странах применяются те или иные меры по снижению двойного налогообложения дивидендов. В некоторых странах это сделано посредством интеграции налогообложения прибыли и подоходного налогообложения, которая обеспечивает кредитование уплачиваемого предприятиями налога на прибыль в сумме обязательств держателей акций по подоходному налогу²⁶. Эта система налогообложения дивидендов (система вмененного кредита) получила распространение в Австралии, Финляндии, Франции, Мексике, Новой Зеландии и Норвегии. Кроме того, в некоторых странах применяется система частичного вмененного кредита, – когда таким образом может кредитоваться фиксированная часть обязательств по налогу на прибыль. В частности, такая система применяется в Канаде, Дании, Ирландии, Италии, Корее и других странах. С другой стороны, в рамках «классической» системы налогообложения доходов многие страны ввели пониженную пропорциональную ставку налогообложения дивидендов (например, Австрия, Венгрия, Чехия). В то же время в Германии часть дивидендов, а в Греции вся сумма дивидендов исключаются из базы подоходного налога, что понижает уровень эффективной ставки. Следует отметить, что в условиях постоянно растущих международных потоков капитала меры, связанные с сокращением двойного налогообложения дивидендов в рамках одной страны, вряд ли повлияют на структуру спроса и предложения на рынке акций. Более того, применение различных схем вмененного кредита может оказаться дискриминирующим по отношению к иностранным инвесторам. В соответствии с этим многие страны придерживаются классической схемы с двойным налогообложением дивидендов²⁷.

Другим важным направлением реформ налогообложения прибыли предприятий является тенденция к расширению базы налогообложения налога на прибыль с унификацией ставок. Во многих странах в налоговом законодательстве в течение многих лет давались преференции определенным видам экономической деятельности, что мотивировалось необходимостью поддержки отдельных отраслей экономики. Использование специальных налоговых ставок и специальных налоговых режимов оказывается необходимым, например, при налогообложении предприятий, эксплуатирующих природные ресурсы, когда цель государства состоит в изъятии природной ренты (как это делается в Исландии и Норвегии). Однако в ряде стран рассматривается вопрос о замене специального налогового режима распределением прав на добычу ресурсов на конкурсной основе (например, путем устройства аукционов). В то же время установление пониженных ставок налогообложения для некоторых отраслей искажает рыночную конкуренцию внутри страны и на международном рынке (примером чему является льготное налогообложение судоходной отрасли в Норвегии и Греции). В рамках Европейского Союза страны должны отказываться от преференций в налогообложении отдельных предприятий и отраслей²⁸ (Van den Noord, Heady, 2001).

Большое внимание в последние годы привлекает налогообложение доходов населения (включая социальные отчисления). Во многих развитых странах с развитыми системами государственного социального обеспечения наблюдается чрезвычайно высокое налогообложение заработной платы. Это приводит к тому, что разница между доналоговой

²⁶ Van den Noord P., Heady C. Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys. Economics Department Working Papers, No. 303. OECD, 2001.

²⁷ Carey D., Tchilingirian H. Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and Consumption. Economics Department Working Papers, No. 258. OECD, 2000.

²⁸ См.: Van den Noord P., Heady C. Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys. Economics Department Working Papers, No. 303. OECD, 2001.

и посленалоговой заработной платой оказывается очень большой. В частности, такая ситуация наблюдается в странах Восточной Европы: Чехии и Польше, что, по-видимому, обусловлено унаследованной от социалистической системы социально-ориентированной ролью налогов на доходы населения. Пристальное внимание к избыточному налогообложению труда привело к тому, что в ряде стран Европейского Союза, таких как Бельгия, Франция, Нидерланды, Испания и Великобритания, были снижены ставки социальных отчислений для работников с низким уровнем оплаты труда. В некоторых странах, кроме того, была введена система компенсаций работникам, у которых семейный доход оказывается ниже определенного уровня (например, в Финляндии, Греции, Великобритании, США, Канаде, Франции). Эти меры рассматриваются в рамках политики стимулирования предложения труда и привлечения на работу низкоквалифицированной рабочей силы²⁹.

Прогрессивное подоходное налогообложение предназначено для повышения уровня вертикальной справедливости налоговой системы, но фактически оно создает стимулы к минимизации налогов и может вызывать большие потери общества. В соответствии с этим во многих странах были предприняты шаги по понижению предельных ставок налогообложения доходов для высокодоходных налогоплательщиков. Более того, поскольку в некоторых странах (например, в скандинавских странах) вариация доналоговых доходов оказывается относительно малой, использование там подоходного налога в качестве инструмента дополнительного выравнивания доходов малоэффективно, что обуславливает упрощение прогрессивных шкал налогообложения доходов. В то же время в некоторых странах, таких как Мексика и Южная Корея, прогрессивность налоговой системы оказывается явно недостаточной. В условиях большого теневого сектора экономики распределительная роль налоговой системы оказывается достаточно низкой, и даже социально-ориентированная система медицинского обслуживания не приводит к видимому улучшению ситуации. В соответствии с этим в Мексике принимается ряд шагов по улучшению налогового администрирования. В Корее же низкие распределительные свойства налоговой системы обусловлены существованием сложной системы вычетов, налоговых кредитов и льгот, упрощающей налоговое планирование и снижающей фактическую прогрессивность налоговой системы. Это обуславливает направление налоговых реформ в Южной Корее, которые направлены на упрощение подоходного налогообложения.

Рассматривая вопросы косвенного налогообложения, следует отметить, что во всех странах ОЭСР, за исключением США, налог на добавленную стоимость является основным косвенным налогом. При этом в разных странах, кроме Новой Зеландии, используются сложные системы ставок и вычетов при уплате НДС. Во многих странах распространена практика освобождения от уплаты НДС тех компаний, оборот которых не превосходит определенного уровня. Это мотивируется необходимостью упростить уплату налогов небольшими фирмами и упростить сбор налога на добавленную стоимость. Однако, как показывает опыт реформ НДС в некоторых странах ОЭСР, рост порога регистрации плательщиков НДС вызывает больший рост поступлений, нежели рост издержек по сбору и уплате налога на добавленную стоимость³⁰.

С развитием электронной коммерции происходит постоянное повышение объемов международной торговли. При этом особенно важна согласованность действий разных

²⁹ См.: *Phelps, E.S.* The Importance of Inclusion and the Power of Job subsidies to Increase It. OECD Economic Studies, No. 31, 2001/II; *Hotz J.V., Scholtz, J.K.* Not perfect? But still pretty good: the EITC and other policies to support the US low-wage labour market. Economic Studies No. 31, 2000/II.

³⁰ См.: *Van den Noord P., Heady C.* Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys. Economics Department Working Papers, No. 303. OECD, 2001.

стран в области взимания НДС и акцизов с электронных продаж. В развитых странах появилось мнение о том, что к электронной коммерции должны применяться те же правила налогообложения, что и в отношении всей остальной предпринимательской деятельности

Таким образом, можно отметить, что основные принципы, заложенные в основу налоговой реформы в России, совпадали с международными тенденциями в данной области. Задаче упрощения налоговой системы соответствовали решения о сокращении количества налогов, их объединении в единый налог, переходе к уплате подоходного налога преимущественно у источника. Решению проблемы отсутствия равенства налоговой нагрузки на различные факторы производства способствовала гармонизация совокупных предельных ставок. Ликвидация значительного количества льгот отвечала как цели упрощения налоговой системы и повышения ее горизонтальной справедливости и нейтральности, так и цели сохранения уровня налоговых поступлений при существенном снижении ставок. Наконец, собственно снижение предельных ставок налогов, в частности подоходного налога, налога на прибыль, единого социального налога, приводило к существенному снижению налогового бремени на добросовестных налогоплательщиков.

Несомненно, ряд принятых положений не всегда соответствовал заявленным принципам и в некоторых ситуациях открыл возможности для налогового арбитража. Более подробно об этом будет говориться ниже. Однако предмет дальнейшего совершенствования налоговой системы в краткосрочной перспективе лежит уже в области технологического решения отдельных, хотя и достаточно важных проблем. В средне- и долгосрочной перспективе условием успешного функционирования налоговой системы является обеспечение ее адекватности новым реалиям экономической ситуации в стране, к которым можно отнести такие долгосрочные тенденции развития, как интеграцию российской экономики в мировое пространство, развитие электронной коммерции, повышение требований к техническому оснащению налоговых органов.

6.5. Перспективы дальнейшего совершенствования налогового законодательства³¹

Несмотря на то, что налоговая реформа, реализуемая с начала 2000 г., явилась крайне важным шагом на пути совершенствования налоговой системы, ряд направлений требует внесения дополнительных корректировок, как вследствие возникновения непредвиденных проблем в ходе функционирования новых положений налоговой системы, так и из-за допущенных под воздействием тех или иных лоббистских групп компромиссов и уступок при принятии соответствующего законодательства. Помимо этого некоторые изменения изначально предполагалось осуществлять на более поздних этапах налоговой реформы, с учетом влияния ранее принятых решений на бюджетную ситуацию и экономику в целом. В связи с этим можно выделить следующие важные направления дальнейшего совершенствования налоговой системы.

Налоговое администрирование

Ряд существенных изменений в администрирование налогов не был внесен ни на одном из этапов налоговой реформы. Фактически оказались нерешенными некоторые крайне важные проблемы, препятствующие нормальному функционированию налоговой системы и нарушающие баланс прав налоговых органов и налогоплательщиков. К наиболее острым проблемам, в частности, относятся:

³¹ При подготовке настоящего параграфа использованы материалы, предоставленные Шкробелой Е.В., Золотаревой А.Б., Труниным И.В., Серовой Е.В.

- трансфертное ценообразование, широко используемое вертикально интегрированными компаниями для проведения операций с аффилированными организациями с целью занижения налоговых обязательств;
- определение момента исполнения налоговых обязательств, имеющее значение для исключения потерь налоговых поступлений, связанных с недобросовестным исполнением банками своих функций по своевременному перечислению средств, предназначенных для уплаты налогов, с одной стороны, и недопущения перекладывания ответственности на добросовестного налогоплательщика за действия обслуживающего его банка, с другой;
- узость определения понятия российского налогового резидента, позволяющая на легальной основе выводить из-под налогообложения в России часть доходов физических и юридических лиц, экономическая деятельность которых фактически осуществляется в России. Эта проблема будет обостряться в дальнейшем с расширением интеграции России в мировую экономику;
- соблюдение баланса прав налоговых органов и налогоплательщиков в рамках проведения процедур налогового контроля и применения ответственности за налоговые правонарушения. Например, упрощение порядка взыскания с налогоплательщиков сумм налоговых санкций и другие.

Подходный налог

Наличие положительной связи между динамикой налогооблагаемой базы и предельной ставкой налога дает возможность надеяться на продолжение тенденции легализации доходов, начавшейся в 2001 г. (это согласуется с предварительными результатами аналогичных оценок для 2002 г.). Важнейшим условием продолжения процесса легализации доходов является сохранение в течение продолжительного периода времени плоской ставки подходного налога. Кроме того, можно выделить следующие направления совершенствования подходного налога:

- повышение эффективности администрирования налога за счет сокращения возможностей уклонения от налога и ужесточения наказания за уклонение, в частности, путем создания правовых инструментов для оценки налоговыми органами базы налогообложения физических лиц на основе так называемых «внешних признаков» богатства³²;
- увеличение размеров социальных налоговых вычетов, с целью повышения привлекательности вложений в человеческий капитал и стимулирования вложений в системы добровольного медицинского страхования;
- совершенствование налогообложения доходов от пенсионных и страховых выплат, прежде всего гармонизация налогообложения государственных и частных пенсионных и страховых схем (предоставление вычетов по взносам в частные

³² Следует отметить, что определение налоговой базы по внешним признакам применяется во многих странах, причем в некоторых из них, например, в Великобритании и США, налоговые органы имеют достаточно широкие полномочия в отношении определения действительных доходов налогоплательщиков и доначисления налогов по аналогии. Предоставление существенных полномочий налоговым органам в отношении указанных предложений в России не представляется нам приемлемым, так как существенно смещает баланс прав налогоплательщиков и налоговых органов в пользу последних. Тем не менее, следует учитывать в перспективе необходимость рассмотрения данных вопросов с целью повышения справедливости подходного налогообложения. В этом отношении нам представляется продуктивным основываться на опыте Франции в данной сфере, где применяются формализованные методы оценки налоговой базы налогоплательщиков при наличии веских оснований сомневаться в соответствии доходов и расходов налогоплательщиков.

специализированные организации), что в перспективе позволит расширить частный рынок пенсионных и страховых услуг³³.

Единый социальный налог

В отношении единого социального налога главными направлениями совершенствования являются:

- снижение эффективной ставки налога путем сокращения ставок для высоких доходов и отмены доступа к регрессивной шкале налога с учетом контекста пенсионной реформы, а также реформ обязательного медицинского и социального страхования для обеспечения сбалансированности доходов и расходов соответствующих систем;
- выравнивание возраста получения прав на минимальную трудовую и социальную пенсии, а также сокращение прав на получение досрочных пенсий; установление вычетов по налогу на сумму взносов в системы добровольного страхования в рамках реформы в области медицинского и социального страхования.

Налог на прибыль организаций

Несмотря на значительные сдвиги в направлении нейтральности, эффективности и справедливости налога на прибыль, достигнутые в главе 25 Налогового кодекса по сравнению с действовавшим ранее порядком налогообложения, сохранился целый ряд проблем, которые требуют если не немедленного решения, то серьезного обсуждения и, надо полагать, явятся в будущем предметом дискуссий как экономистов, так и политиков.

Можно выдвинуть на обсуждение следующие меры, часть из которых направлена на сокращение уклонений от налогообложения, а часть – на снижение издержек инвестирования:

- уточнение ограничений, применяемых при передаче средств между материнской и дочерней компаниями без уплаты налогов. Имеются в виду случаи, когда эти средства представляют передачу капитала и одновременно происходит соответствующая корректировка числа акций материнской компании у дочерней компании;
- ограничение права выбора учетной политики для целей налогообложения, имея в виду невозможность ее частого изменения; следует уточнить порядок расчета максимального дохода, при котором разрешается выбор учетной политики;
- сокращение или отмена льгот финансовому лизингу;
- установление одинакового порядка включения в расходы для всех НИОКР, как результативных, так и безрезультатных;
- распространение правила недостаточной капитализации на всю задолженность, а не только задолженность иностранным лицам;
- уточнение ограничений на порядок формирования резервов по сомнительным долгам и по включению в состав расходов безнадежной задолженности; для уменьшения в таких случаях налоговой базы налогоплательщик должен доказать, что прилагает необходимые усилия по взысканию долга;
- ограничение права формирования резервов под обесценение ценных бумаг для профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также формирования резервов на гарантийный ремонт и гарантийное обслуживание.

³³ Очевидно, что абсолютно аналогичным налогообложение государственных и частных пенсионных страховых схем не может быть ввиду того, что введение налогообложения пенсий и выплат из государственных внебюджетных фондов или включение в базу подоходного налога отчислений в рамках ЕСН, по-видимому, политически невозможно.

Налог на добавленную стоимость

В перспективе представляется целесообразным принятие следующих мер по совершенствованию системы взимания налога на добавленную стоимость:

- сокращение перечня товаров (работ, услуг), реализация которых освобождается от налогообложения НДС, до перечня «стандартных» освобождений от налогообложения, применяемых в мировой практике, куда входят медицинские и финансовые услуги, услуги в области культуры и искусства, благотворительная деятельность, операции с недвижимостью;
- отмена льготной 10%-ной налоговой ставки;
- снижение базовой налоговой ставки на 1–2 п.п. за счет дополнительных ресурсов, полученных от отмены льгот и пониженной ставки;
- либерализация предоставления права на вычет уплаченного налога при осуществлении строительно-монтажных работ для собственного потребления – переход к предоставлению права на вычет сумм уплаченного НДС в общем порядке³⁴;
- совершенствование информационного обеспечения системы взимания налога на добавленную стоимость – создание базы данных налогоплательщиков НДС, внедрение системы электронных счетов-фактур;
- либерализация порядка возмещения налога на добавленную стоимость при налогообложении по нулевой ставке при экспорте товаров – главным основанием для возмещения налога должно являться подтверждение пересечения товарами таможенной границы Российской Федерации (без подтверждения поступления валютной выручки на расчетный счет налогоплательщика);
- в перспективе – переход на обязательное применение метода начислений при взимании НДС, подразумевающего возникновение налогового обязательства (права на вычет налога) в наиболее ранний из трех моментов – отгрузка (получение) товара, получение (выставление) счета-фактуры, оплата товара.

Налогообложение малого бизнеса

Ключевыми направлениями совершенствования налогообложения малого бизнеса должны стать:

- снижение порогового значения оборота субъектов малого бизнеса, при котором разрешается использование системы упрощенного налогообложения, до величины, при которой предусмотрена возможность выхода из режима плательщика налога на добавленную стоимость или разработка иных дополнительных мер, препятствующих уклонению от налогообложения с использованием малых предприятий, применяющих упрощенный режим (в частности, учета доходов аффилированных лиц, вступающих в сделки с применяющим упрощенный режим лицом, при установлении права на применение упрощенного режима);
- совершенствование процедур определения налоговых обязательств при переходе малыми предприятиями на общераспространенную систему уплаты налога, в частности, отказ от перерасчета налоговой амортизации за период применения упрощенного режима;
- либерализация режима перенесения убытков на будущее и устранение ограничений по переносу на будущее уплаченного минимального налога;

³⁴ В настоящее время право на вычет уплаченного НДС при осуществлении строительно-монтажных работ для собственного потребления предоставляется в момент постановки соответствующего объекта капитального строительства на учет.

- распространение обязанности декларирования доходов на аффилированные лица, которые осуществляют те же виды деятельности или вступают в сделки с применяющим упрощенный режим налогообложения субъектом малого предпринимательства, и учет этих доходов при установлении соответствия критерию лица, имеющего право на применение упрощенной системы.

Единый сельскохозяйственный налог

Необходимость введения единого сельскохозяйственного налога аргументировалось упрощением налогообложения производителей сельскохозяйственных товаров. Однако потребность в упрощении не является специфическим отраслевым требованием. Сложность налоговой отчетности обычно является основанием для введения упрощенных схем для малых предприятий, каковыми основная часть сельскохозяйственных предприятий не является.

Действующий порядок ухудшает конкурентные условия для наиболее эффективных производителей, исключая из предприятий, на которые распространяется действие данного закона, сельхозпредприятия интенсивного типа – птицефабрики, животноводческие комплексы, зверосовхозы и т.п. Это значит, что универсальные сельхозпредприятия, производящие, например, птицу или свинину, должны платить налоги в несколько раз более низкие, чем предприятия интенсивного типа, которые оказываются в сложном конкурентном положении.

В связи с этим требуется осуществить следующие ключевые преобразования:

- необходимо ограничить применение налога лишь малыми сельскохозяйственными предприятиями, имеющими в штате не более 60 человек и обрабатываемыми не более 100 гектаров сельхозугодий;
- для малых сельскохозяйственных предприятий, переходящих на режим сельхозналога, следует ввести налоговый период, равный году (необходимо учитывать, что годовой налоговый период нужен всем сельскохозяйственным предприятиям, а не только тем, которые используют единый налог).

Налогообложение имущества

Основным направлением совершенствования налогообложения имущества является замена действующих имущественных налогов налогом на недвижимость. В то же время ограничения, связанные с недостатками механизмов взаимодействия между различными ведомствами на субфедеральном уровне по поводу обмена необходимой информацией, отсутствием реестра недвижимого имущества и рядом других проблем, обуславливают необходимость дальнейшей работы по подготовке внедрения налога на недвижимость, в частности продолжения экспериментов по его введению в отдельных территориальных образованиях. В этой связи в краткосрочной перспективе представляется важным сосредоточиться на совершенствовании действующих налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

В отношении налогообложения имущества главными направлениями совершенствования являются:

- сохранение налога на имущество организаций в составе региональных налогов;
- определение налоговой базы как стоимости объектов недвижимости и основных производственных фондов;
- передача территориям полномочий по предоставлению дополнительных налоговых льгот с одновременным значительным сокращением льгот по этому налогу, устанавливаемых федеральным законодательством.

- установление налоговой базы по земельному налогу как кадастровой стоимости земельного участка; при этом порядок определения кадастровой стоимости должен устанавливаться Правительством Российской Федерации;
- отказ от централизации части земельного налога в федеральный бюджет.
- усиление фискальной роли налога на имущество физических лиц, в частности, за счет установления более высоких ставок по престижной и дорогой недвижимости, применения (при определенных условиях) для расчета налога рыночной стоимости объектов, а также учета в целях налогообложения стоимости недостроенных объектов недвижимости. Вместе с тем, к усилению фискального значения этого налога с учетом необходимости обеспечения его прогрессивности следует подходить осторожно, с тем, чтобы не пострадали граждане, имеющие невысокие доходы.

Прочие налоги

В отношении прочих налогов можно предложить следующие направления изменений:

- государственная пошлина не должна претерпеть серьезных изменений, однако она должна вобрать в себя некоторые отменяемые сборы и платежи. В частности, предлагается ввести государственную пошлину за государственную регистрацию коммерческих и некоммерческих организаций, за изменения, вносимые в учредительные документы, а также за имеющие юридическое значение услуги, оказываемые государственными органами (например, Минюстом за регистрацию прав на недвижимость и Госавтоинспекцией, включая выдачу государственных номерных знаков и технических паспортов, выдачу патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец). Целесообразно ввести государственную пошлину за регистрацию переводных и простых векселей, а также – в связи с отменой налога на операции с ценными бумагами – за регистрацию проспекта эмиссии ценных бумаг;
- налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, следует превратить в федеральный налог. Как и сегодня, этим налогом должны облагаться только передачи имущества, входящего в закрытые, но при этом достаточно широкие перечни, а налоговые ставки должны дифференцироваться в зависимости от степени родства с умершим или дарителем. Следует также предусмотреть достаточно высокий уровень необлагаемого минимума стоимости имущества;
- необходимо повысить роль налога на добычу полезных ископаемых в части, касающейся добычи углеводородного сырья, в сочетании со стабилизацией отношений собственности в сфере использования природных ресурсов;
- в долгосрочной перспективе необходимо сохранить действующие в настоящее время основные элементы системы акцизного налогообложения табачных изделий: смешанную ставку, контроль взимания с помощью акцизных марок; полное зачисление сумм акциза в федеральный бюджет. При этом следует обеспечить более строгое регулирование розничного рынка табачных изделий с целью его приближения к нормам европейских стран. В частности, необходимо установление более строгих ограничений на качественные характеристики табачных изделий, а также более жесткая регламентация мест и условий их розничной реализации. В этих условиях появляются новые возможности для эффективного налогового администрирования акцизов на табачные изделия. При этом индексация специфической составляющей ставок акцизов на табачные изделия должна производиться постепенно с превышением прогнозируемого уровня инфляции не более чем в 1,5–2 раза.

Приложение. Налоговые системы Франции и Италии

Налоговая система Франции

	НДС	Налог на доходы от капитала	Налог на доходы от недвижимости	Налог на прибыль акционерных компаний	Налог на заработную плату	Налог на наследование и дарение	Налог на прирост капитала	Регистрационные и гербовые сборы	Местные налоги
Налогоплательщики	Все налогоплательщики, совершающие торговые и производственные операции вне зависимости от юридического статуса и отношения к другим налогам. Мелкие предприятия могут облагаться НДС не по фактическому обороту, а по оценке оборота, согласованной с налоговыми органами, без предоставления счетов-фактур поставщиков. Предприятия подлежат обязательной регистрации в качестве плательщиков НДС через 15 дней после начала деятельности	Физические лица – владельцы доходов от капитала. Обложение налогом происходит у источника, если распределяющие прибыль органы или налогоплательщики находятся за пределами Франции		Акционерные компании, общества с ограниченной ответственностью, кооперативы и их объединения и др.	Государственные и частные предприятия и организации, производящие пенсионные выплаты	Физические лица: резиденты при всех видах перехода прав собственности; нерезиденты при переходе права собственности на имущество, находящееся на территории Франции	Частные лица и партнеры, не подпадающие под обложение налогом на прибыль		Промысловый налог,
Объект налогообложения	Все сделки производственного и торгового характера. Применяется только для продукции, произведенной и проданной во Франции, вкл. Корсику и Монако. Продажей во Франции признается продажа, когда по условиям договора передача товара фактически происходит в стране	Доходы от акций, частей, помещений капитала с целью получения дохода (облигации; кредитные обязательства; вклады; доходы по поручительствам, от средств на текущих счетах); доходы от иностранных ценных бумаг	Прибыли от недвижимости, получаемые при строительстве; прибыли от недвижимости, носящие спекулятивный характер; прибыли, получаемые при продаже земли под застройку	Чистая прибыль предприятия	Фонд заработной платы	Имущество, получаемое наследником или реципиентом	Недвижимость и некоторые виды личной собственности		Налог на оборудование (Парижский регион), дополнительное обложение высотных сооружений
Ставки	Нормальная ставка налога предусматривается для всех операций, для которых не предусмотрены другие ставки (18,6%) Сокращенная ставка применяется для обложения услуг в отелях туристического класса; для обложения блюд на предприятиях общественного питания; операций (по реализации населению) с базовыми продуктами питания; обложению некоторых товаров для сельскохозяйственного производства (5,5%) Промежуточная ставка применяется для операций с газом, электроэнергией, сжатым воздухом, горячей воды для отопления, энергоносителями и некоторыми		25%			Ставки налога установлены для трех классов наследников и реципиентов			дополнительный налог в пользу фонда социальных сельскохозяйственных расходов

	<p>другими товарами (7%). Повышенная ставка применяется для предметов роскоши, табачных изделий (33,3%)</p>								
База	<p>Стоимость операции (плата в деньгах или натуральном выражении, которую покупатель обязан уплатить поставщику товаров или услуг) за вычетом расходов, которые уже были обложены НДС, включая сумму НДС. В число вычетов из налоговой базы также входят стоимость сырьевых продуктов энергетики; инвестиции в основные средства</p> <p>Вычеты не распространяются на нефтепродукцию, если она не предназначена для перепродажи (даже после переработки). Основой для предоставления вычетов являются счета-фактуры от поставщиков продукции и услуг или таможенные документы</p>	<p>Величина доходов за исключением предусмотренных вычетов</p>	<p>Сумма полученных прибылей</p>	<p>Налог исчисляется с величины прибыли, полученной предприятием по месту осуществления деятельности. Чистая прибыль предприятия рассчитывается как разница между стоимостью активов на момент закрытия годового баланса предприятия за вычетом новых вложений, произведенных акционерами из собственных средств, или с прибавлением выданной акционерам авансом в течение года части прибыли. Практически облагаемая прибыль равна разнице между валовой выручкой и расходами, произведенными для ее получения</p>	<p>Величина фонда заработной платы</p>	<p>Стоимость имущества</p>			<p>Налог на ликвидацию бытовых отходов</p>
Сроки уплаты налога	<p>Ежемесячно (если размер уплачиваемого НДС не превышает определенного уровня, предприятие имеет право давать сведения о деятельности раз в 3 месяца). Отсрочка от уплаты НДС может быть предоставлена, если предприятие занимается внешнеэкономической деятельностью или поставкой цветных металлов</p>			<p>Ежеквартально (в первые 20 дней февраля, мая, августа и ноября). Сумма взносов за 12 месяцев должна соответствовать 9/10 суммы налога на прибыль. 1/10 часть налога на прибыль уплачивается в конце</p>					<p>Арендная плата с кемпингов и мест отдыха</p>

				года после закрытия счетов предприятия					
Льготы и освобождения от налогообложения	Освобождены от налогообложения сделки некоммерческого характера; транспорт, следующий за границу; транспорт иностранного происхождения	Половина доходов от дивидендов, выплаченных французскими компаниями или иностранными компаниями, находящимися во Франции, вычитается из суммы налоговой базы	Прибыль от продажи недвижимости облагается по ставке 25% в момент сделки, а затем уплаченная сумма вычитается из суммы обязательств по налогу на доходы физических лиц	Освобождены от налогообложения изменения уставного капитала, совершаемые за счет собственных средств акционеров. Из суммы облагаемой прибыли вычитаются представительские расходы предприятия и величина амортизации основных средств. Иностранное предприятие не облагается налогом на прибыль в соответствии с соглашениями об устранении двойного налогообложения		Не облагаемая налогом сумма для потомков по прямой линии и родителей (на 1991 г.) составляет 275 тыс. франков, для нетрудоспособных – 300 тыс. франков, для братьев, сестер и лиц, имеющих низкие доходы, – 100 тыс. франков. Для остальных категорий необлагаемый минимум по налогу на наследование составляет 10 тыс. франков. Не облагаются налогом средства, перечисленные в пользу коммун, общественных и благотворительных организаций			Департаментные коммунальные налоги на рудники

Источник: <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

Налоговая система Италии

	Подоходный налог	НДС	Местный подоходный налог	Налог на доходы юридических лиц	Налог на наследование и дарение	Регистрационные и гербовые сборы
Налогоплательщики	Частные лица, резиденты и нерезиденты Италии	Предприятия и частные предприниматели	Частные лица и корпорации	Промышленные, коммерческие, и финансово - кредитные предприятия на территории страны и их заграничные филиалы. В т.ч. мелкие частные предприятия, не имеющие статуса акционерных обществ	Реципиент или наследник	
Объект налогообложения	Суммы доходов налогоплательщиков (в том числе доходы резидентов, полученные за рубежом)	Операции с товарами и услугами	Прибыль от переоценки недвижимости; прибыль от перепродажи ценных бумаг; предпринимательский доход; заработок лиц свободных профессий	Чистый доход компании в виде нераспределенной прибыли (рассчитывается как валовая выручка компании за вычетом издержек производства и расходов, необходимых для поддержания процесса коммерческой деятельности). В число издержек производства входит заработная плата производственного персонала, эксплуатационные расходы, расходы на ремонт и модернизацию основных фондов (до 5% стоимости фондов на начало налогового периода), амортизация (по нормам Министерства финансов. Отчисления возможны только в случае фактического использования оборудования и нематериальных активов. На первый год можно начислить только 50% от существующей нормы). Перенос убытков на будущее разрешен в пределах 5 лет	Рыночная стоимость наследуемого имущества	

Ставки	В зависимости от величины облагаемого дохода применяются ставки от 10 до 50% (всего 8 шедулей)	Льготная ставка применяется к товарам первой необходимости (продукты питания, полиграфическая продукция) (2%). Основная ставка применяется для промышленных изделий (9%). Повышенные ставки применяются для продуктов питания, реализуемых через рестораны, и нефтепродуктов (18%), а также для предметов роскоши (38%)		Универсальная ставка 36% (с 1983 г., до этого ставки дифференцировались по типам предприятий)	Устроены по принципу двойной прогрессии: учитывается размер наследуемого имущества и степень родства. Исчисляется двумя частями: налог с общей стоимости наследуемого имущества и налог с доли, получаемой каждым наследником (кроме супругов, родителей и детей)	
База	В качестве налоговой базы признаются: доход, полученный от земельной собственности, недвижимости и строений (в соответствии с кадастровыми оценками, пересматриваемыми каждые 10 лет); доходы от капитала (проценты по займам, текущим и депозитным счетам в банках, облигациям и другим ценным бумагам); доход от работы по найму (к доходам лиц, работающих по найму, также относят: заработную плату, получаемую членами производственных кооперативов; доходы, получаемые от третьих лиц за выполнение дополнительной работы; вознаграждения за участие в кампаниях по выборам в региональные и коммунальные органы власти) или доход лиц, свободных профессий (согласно Налоговому кодексу "деятельность в сфере искусства и ремесел" должна быть: постоянно выполняемой, исключать наемный труд, не быть связанной с получением доходов от недвижимости и предпринимательства); доходы от предпринимательской деятельности (к которым относится прибыль мелких предприятий, рассчитываемая как прибыль корпораций, но для налоговых целей рассматривается как доход владельца); доходы из прочих источников (прибыль от перепродажи земли, недвижимости, предметов искусства; доходы от собственности, находящейся за границей; платежи за разовые услуги)	Налоговые обязательства определяются как разница между суммой налога, начисленной на стоимость реализуемой продукции за вычетом ранее уплаченных сумм НДС поставщикам сырья и полуфабрикатов. В случае отрицательного результата налогоплательщик может погасить образовавшуюся разницу в последующие периоды	Величина дохода	Величина чистого дохода компании		
Сроки уплаты налога		Ежемесячно по итогам предшествующего периода (мелкие предприятия уплачивают налог раз в год или раз в 6 месяцев)				

<p>Льготы и освобождения от налогообложения</p>	<p>Поскольку в большинстве случаев доходы от капитала облагаются подоходным налогом у источника, соответствующие суммы доходов исключаются из базы подоходного налога. Установлены следующие вычеты из облагаемой суммы доходов: сумма уплаченного местного подоходного налога; арендная плата и платежи за недвижимость; проценты по полученному ранее ипотечному кредиту; расходы на лечение; расходы на похороны; расходы на образование (не превышающие стоимость обучения в государственных учебных заведениях); алименты; взносы в систему социального страхования и обеспечения; взносы по страхованию жизни и от несчастных случаев; расходы, связанные с проведением предвыборной кампании; потери, понесенные арендатором из-за прекращения арендного соглашения; пожертвования в пользу церкви. Кроме того, сумма налога уменьшается после его исчисления на сумму индивидуальных льгот, зависящую от состава семьи и числа членов семьи, находящихся на иждивении</p>	<p>Не подлежит обложению НДС купля-продажа акций, облигаций, земель действующих предприятий, экспорт товаров и услуг</p>	<p>Не подлежат обложению: доходы от работы по найму; проценты по ценным бумагам и сбережениям, если по ним удержан основной налог у источника; доходы, полученные за пределами Италии. Порядок уплаты и начисления вычетов для предприятий идентичен порядку исчисления налога на прибыль</p>	<p>Не подлежат налогообложению некоторые фонды предприятий: фонд безнадежных долгов (до 0,5% валовой выручки); фонд компенсации потерь по кредитам (до 0,5% суммы кредитов). Возможно также создание фонда амортизации из чистой прибыли предприятий. Прибыли, полученные за границей, льготируются только частично (до 2/3 итальянского налога на прибыль)</p>		
---	---	--	---	---	--	--

Источник: <http://www.mef.gov.it/>; Castelucci L. Italy // Comparative Tax Systems: Europe, Canada and Japan, ed. by J.A.Pechman, Arlington, Virginia: Tax Analysis, 1987.

Глава 7. Финансовый федерализм

7.1. Экономические реформы начала 1990-х годов и переход на новые принципы федеративных отношений

Задачи и направления развития федеративных отношений в России в новейший период ее истории – предмет дискуссий, которые к настоящему времени еще не закончены. С одной стороны, процессы децентрализации властных полномочий, активно происходившие в начале 1990-х годов, в большой степени способствовали сохранению социально-экономической и политической стабильности в момент перехода к новым принципам регулирования экономической деятельности. С другой стороны, структура распределения полномочий и предметов ведения между органами власти и управления различных уровней, сложившаяся (во многом стихийно, во многом – под воздействием необходимости решения текущих политических задач) ко второй половине 1990-х годов, оказалась не соответствующей целям и принципам необходимых экономических реформ. В целом можно утверждать, что федеративная реформа начала 1990-х годов, основные итоги которой были закреплены в Конституции 1993 года, осуществлялась без единой концепции структуры Российской Федерации как государства с многоуровневым устройством, места Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в системе распределения налогово-бюджетных полномочий между властями различного уровня.

При создании новой системы федеративных отношений в постсоциалистическом государстве множество проблем было связано не только с формированием независимых субъектов Российской Федерации, но также и с фактическим созданием относительно нового для российского государства института местного самоуправления. Необходимо отметить, что если контуры современной системы отношений на уровне "Федерация – субъекты Федерации", а также возможные перспективы дальнейшего развития этой системы к настоящему времени в основном определились, то дискуссии о месте и роли местного самоуправления в системе органов публичной власти продолжаются до сих пор.

При этом необходимо отметить, что современная система представлений о федерализме не предполагает жестких формальных критериев, позволяющих нормативно определить структуру и конкретный перечень полномочий органов власти различных уровней в государстве с федеративным устройством. Федеративный характер государства не предполагает каких-либо формальных принципов распределения полномочий между уровнями государственной власти. Как правило, называются следующие основные характеристики федеративного государства¹:

- существование двух уровней государственной власти, каждый из которых осуществляет свою деятельность непосредственно от имени своих избирателей;
- закрепленная конституционным актом автономия каждого уровня государственной власти в решении вопросов в сфере своей компетенции, также определенной в конституции;
- наличие специального института, обеспечивающего участие субнациональных властей в решении вопросов общенационального характера (как правило, в виде палаты парламента);
- невозможность внесения изменений в конституционный акт без одобрения этих изменений большинством субъектов федерации, а также наличие институтов, в функции которых входит разрешение споров между уровнями государственной

¹ См. Watts, Ronald L. "Comparing Federal Systems". – McGill-Queen's University Press: Montreal & Kingston, 1999, стр. 7

власти, а также решение вопросов по предметам совместного ведения уровней государственной власти.

Нетрудно видеть, что с формальной точки зрения положения российской Конституции 1993 года удовлетворяли практически всем перечисленным критериям. Однако в зависимости от конкретных деталей структура федеративных отношений, в том числе в фискальной сфере, может принимать различные формы. Так, в России отсутствие концепции формирования федерации нового типа в условиях существования политического противостояния между исполнительной и законодательной властью, а также необходимостью существенного сокращения бюджетных расходов привело к созданию такой системы отношений и распределения полномочий, отраженной в Конституции, при которой у федеральных властей оставалась масса возможностей по влиянию на конкретное наполнение полномочий федеральных, региональных и местных властей.

Подобная гибкость федеративной системы имела своим следствием прямо противоположные эффекты. С одной стороны, были созданы неоправданно благоприятные налогово-бюджетные условия для отдельных субъектов Федерации, а, с другой стороны, при отказе от резкого снижения бюджетных расходов существенная часть бюджетных обязательств была переложена на региональные и местные бюджеты. С одной стороны, были созданы основы налоговой системы, состоящей из федеральных, региональных и местных налогов, и, с другой стороны, созданная бюджетная система позволяла осуществлять регулярное перераспределение финансовых потоков между бюджетами различного уровня с помощью нежестких правил распределения налоговых доходов и финансовой помощи. С одной стороны, федеральным законодательством была обеспечена формальная бюджетная независимость субнациональных властей и, с другой стороны, допускались многочисленные нарушения федерального бюджетного и налогового законодательства в отдельных субъектах Федерации, зачастую способные привести к разрушению единого экономического пространства страны.

В итоге, противоречия, заложенные в новом бюджетном устройстве, приводили к отсутствию ответственности субнациональных властей за предоставление населению и бизнесу общественных благ. Во-первых, существенная часть бюджетных обязательств, переданных на субнациональный уровень, была установлена в виде федеральных мандатов, т.е. федеральные власти сохранили за собой полномочия по регулированию количественных характеристик предоставления общественных благ. Во-вторых, отсутствие формальных правил распределения доходов между уровнями бюджетной системы и возможность получения, по договоренности с федеральными властями, дополнительных средств не способствовало созданию жестких бюджетных ограничений и стимулов к повышению эффективности системы предоставления общественных благ на региональном и местном уровне.

Между тем, такое развитие событий было во многом обусловлено реалиями начала 1990-х годов. При анализе сложившейся системы налогово-бюджетных отношений между уровнями государственной власти необходимо понимать, что в течение долгого времени российская бюджетная система входила в состав высокоцентрализованной бюджетной системы Советского Союза, экономика которого предполагала крайне высокую долю перераспределения валового внутреннего продукта через государственный бюджет, что сопровождалось интенсивным межтерриториальным перераспределением бюджетных ресурсов при практически полном отсутствии автономии субнациональных властей (в особенности, входящих в состав РСФСР) как в вопросах налогообложения, так и при регулировании объемов предоставления общественных благ и определения уровня бюджетных расходов. Соответственно, содержание межбюджетных отношений заключалось в согласовании бюджетов с органами власти вышестоящего уровня с целью их последующего утверждения, что включало в себя как определение объема бюджетных

расходов, так и согласование распределения доходов между бюджетами и/или объема получаемых дотаций.

В начале экономических реформ (1991-1993 годы) законодательное регулирование системы отношений между бюджетами различных уровней было крайне неопределенным и большей частью основывалось на решениях Президента, Правительства и Министерства финансов². В условиях тяжелого экономического кризиса, отсутствие федерального регулирования вопросов разграничения полномочий между органами власти различного уровня вместе с декларируемым предоставлением суверенитета российским регионам создавало стимулы к острому противостоянию между федеральным правительством и органами власти регионов, имевших достаточно высокую бюджетную обеспеченность по поводу распределения бюджетных ресурсов. Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года, также не содержал единых положений, касающихся разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также механизмов реализации этих полномочий.

Более того, сильные в финансовом отношении регионы стремились сократить перечисление налоговых поступлений в федеральный бюджет, что послужило причиной для последовавшей за подписанием федеративного договора практики заключения договоров о разграничении полномочий и предметов ведения с отдельными субъектами Федерации. Некоторые национальные республики (республики Саха, Татарстан, Башкортостан) отказывались перечислять налоги в федеральный бюджет, добиваясь права аккумулировать в собственном бюджете все поступающие с территории региона налоговые доходы или их основную часть. В ряде случаев такие требования региональных властей сводились к борьбе за предоставление им права регулярно перечислять в федеральный бюджет единственный платеж, сумма которого определялась бы на долгосрочной основе в результате переговоров с федеральными властями. В результате подписанные с данными регионами договоры во многих случаях содержали особые условия распределения налоговых доходов и финансирования бюджетных расходов между региональными и федеральными бюджетами, что приводило к усилению неравенства различных субъектов Российской Федерации в налогово-бюджетной сфере.

Таким образом, попытки реализации основных принципов федерализма при построении бюджетной системы столкнулись на практике с серьезными трудностями. На фоне противостояния между федеральными властями и отдельными регионами, власти субъектов Федерации по привычке, унаследованной от советских времен, вели борьбу за перераспределение бюджетных ресурсов в свою пользу. При этом дотационные регионы вели борьбу за перераспределение финансовой помощи, а недотационные – за перераспределение налоговых доходов.

Ограниченность ресурсов федерального бюджета и уже отмеченное отсутствие формализации межбюджетного регулирования приводили к тому, что в 1992 и 1993 годах состав доходов субнациональных бюджетов (нормативы отчисления налоговых доходов и объемы финансовой помощи) фактически определялся федеральными властями на индивидуальной основе для каждого субъекта Федерации.

² Принятый в 1991 году закон РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР", декларируя самостоятельность субнациональных бюджетов, не содержал положений, регулирующих распределение расходных и доходных полномочий, а также налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Законодательные акты о федеральном (республиканском) бюджете, принимавшиеся в течение 1992 и 1993 годов (закон "О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года", "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год", "О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год"), предоставляли Правительству достаточно широкие полномочия по распределению налоговых доходов и финансовой помощи между бюджетами различных уровней.

Снижение налоговых поступлений вместе с фактическим отказом парламента от принятия мер по снижению расходной нагрузки на бюджетную систему привело к тому, что федеральные органы власти начали процесс передачи части расходных полномочий федерального бюджета на региональный уровень (субсидии на продукты питания и другие товары, реализуемые по регулируемым ценам, бесплатный отпуск лекарств отдельным категориям граждан, субсидии на общественный транспорт и коммунальное хозяйство, расходы на социальную защиту населения и некоторые виды капитальных расходов). При этом разрыв между расходными обязательствами и доходными возможностями регионов покрывался, как уже было отмечено выше, путем индивидуальных решений о распределении бюджетных средств из федерального бюджета, а региональные финансовые органы фактически находились в зависимости от двух уровней власти – региональных администраций и федерального Министерства финансов.

На субрегиональном уровне воспроизводились принципы реализации межбюджетных отношений, применяемые во взаимоотношениях между федеральными и региональными властями, с той разницей, что отчисления от налогов, распределяемых на долевой основе между региональными и местными бюджетами, равно как и дотации, поступали на места не из федерального, а из регионального бюджета. Такая схема позволяла в более существенных масштабах перераспределять средства от финансово обеспеченных муниципалитетов к менее обеспеченным, однако в отсутствие законодательно утвержденных правил отношений между региональными и местными бюджетами это снижало заинтересованность местных властей в мобилизации собственных доходов.

Таким образом, система межбюджетных отношений в начале 1990-х годов была крайне противоречивой, а ее структура определялась, главным образом, требованиями политической целесообразности, а также необходимостью сохранения единства государства в период первого этапа экономических реформ.

Конституция 1993 года и усиление позиций федеральных органов власти позволили уже в 1994 году провести первый этап реформы межбюджетных отношений. Новая конституция определила равный статус всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными властями, а политическая ситуация создала возможность для ужесточения бюджетной политики, в том числе и по отношению к субнациональным властям.

Основными результатами этого этапа реформы стало введение единообразия в систему распределения бюджетных ресурсов между федеральными и региональными властями. Это выразилось, во-первых, в попытках установления единых нормативов распределения поступлений налоговых доходов между центром и регионами и, во-вторых, – в формализации процесса распределения федеральной финансовой помощи.

Начиная с 1994 года, законами о федеральном бюджете устанавливались единые нормативы распределения доходов от федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами. Одновременно, в составе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого должны были распределяться между субъектами Федерации по единой для всех методике, учитывающей как доходный потенциал, так и расходные потребности региональных бюджетов. Фактически на данном этапе были впервые предприняты попытки внедрения принципов фискальной самостоятельности субнациональных властей и повышения их ответственности за решения в области предоставления общественных благ. С этой целью региональным властям были предоставлены полномочия по введению собственных налогов.

Вместе с тем, не все идеи, направленные на повышение объективности межбюджетных отношений, нашли должное воплощение на практике. В частности, не удалось полностью формализовать и сделать прозрачным процесс распределения

федеральной финансовой помощи между региональными бюджетами. Установление единых нормативов распределения доходов от федеральных налогов произошло за счет уступок некоторым национальным республикам (Татарстан, Башкортостан), которые сохранили право на зачисление в собственные бюджеты повышенной доли доходов от некоторых федеральных налогов. Не была решена проблема финансовых отношений между региональными и местными властями, которая заключалась в фактическом отсутствии законодательного регулирования бюджетного статуса органов местного самоуправления. В отсутствие необходимого федерального регулирования основных принципов налогообложения расширение налоговых полномочий субфедеральных властей на практике привело к установлению на региональном уровне многочисленных неэффективных налогов.

Однако главным препятствием для успешного развития федеративных отношений стал фактический отказ от фундаментальной бюджетной реформы. Общий объем расходных обязательств бюджетов всех уровней заведомо превышал доходные возможности бюджетной системы. Существенная часть расходных обязательств существовала в виде нефинансируемых федеральных мандатов, т.е. была возложена федеральными законами на субнациональные бюджеты без определения соответствующих источников финансирования. Такая ситуация, при которой необходимый объем расходов субнациональных бюджетов определялся федеральными властями, приводила к снижению ответственности региональных и местных властей за принимаемые бюджетные решения. В условиях превышения расходных обязательств над доходными возможностями, формализованная методика распределения финансовой помощи не достигала своих целей, т.к. при распределении межбюджетных трансфертов решающую роль для регионов играла возможность согласовать с федеральными властями значения исходных показателей – прежде всего, в области подлежащих финансированию расходных обязательств.

Доходы и расходы субнациональных властей в России

Общая величина и структура доходов и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в течение последних десяти лет подвергалась различным изменениям в зависимости как от текущей экономической ситуации, так и находясь под воздействием решений, принимаемых федеральными властями в рамках проведения экономических реформ.

Если говорить о доходах региональных бюджетов (см. табл. 7.1), то в период с начала экономических реформ их абсолютная величина не подвергалась существенным колебаниям за исключением 1992 года, когда в условиях начавшейся децентрализации и высокой инфляции величина региональных бюджетных доходов была ниже 13% ВВП, 1993 года, когда уровень доходов консолидированных региональных бюджетов превысил 15% ВВП, а также предкризисного 1997 года, в котором наблюдался максимальный уровень бюджетных доходов субъектов Федерации (свыше 16% ВВП). В остальные периоды величина региональных бюджетных доходов колебалась между 14% и 15% ВВП. Налоговые доходы региональных бюджетов за исключением 1992–1994 гг. колебались между 10% и 12 % ВВП.

В структуре налоговых доходов региональных бюджетов (см. табл. 7.2) в течение 1990-х годов основную долю составляли доходы от трех налогов – налога на прибыль организаций, подоходного налога с физических лиц и налога на добавленную стоимость. При этом зависимость региональных бюджетов от поступлений налога на прибыль постепенно снижалась с доли свыше 40% налоговых доходов в 1992–1993 годах, достигнув минимального значения (15% налоговых доходов) в 1998 году. В последующие три года как следствие начавшегося экономического роста и увеличения прибыльности предприятий доля поступлений налога на прибыль в налоговых доходах региональных бюджетов возросла до 23% по итогам 2001 года. Однако меры, принятые в рамках налоговой реформы (введение в действие главы 25 Налогового кодекса, предусматривающей среди прочего снижение налоговой ставки, либерализацию предоставления некоторых вычетов из налогооблагаемой базы), привели к снижению значимости этого налога для региональных бюджетов, и его доля в их налоговых доходах упала в 2002–2003 годах до 17% – 18%. Также наблюдалось снижение зависимости региональных бюджетов от налога на добавленную стоимость, который начиная с 2001 года был полностью исключен из состава доходных источников бюджетов субъектов Федерации.

Следует отметить, что поступления налога на доходы физических лиц (подходного налога), являясь важным источником доходов региональных бюджетов, вплоть до начала налоговой реформы составляли от 15% до 20% налоговых доходов. Однако после введения в действия в 2001 году второй части Налогового кодекса доходы от данного налога заняли лидирующую позицию в структуре налоговых доходов субнациональных властей (свыше 20% налоговых доходов).

В расходах консолидированных региональных бюджетов (см. табл. 7.1) обнаруживается три периода, в течение которых наблюдался их постепенный рост: в 1992–1994 годах, когда вследствие децентрализации они возросли с 12,5% до 17% ВВП. Вслед за ужесточением бюджетной политики в 1995 году, когда расходы бюджетов субъектов Федерации сократились до 14,8% ВВП, последовал их рост до 16% ВВП в 1997 году и 15% в 1998 году. Однако финансовый кризис 1998 года привел к сокращению региональных бюджетных расходов в 1999 году до 13,6% ВВП. Впоследствии наблюдался рост этого показателя и его стабилизация в последние годы на уровне 14% – 15% ВВП.

В итоге, к 1998 году в стране сложилась система межбюджетных отношений, формально основанная на закрепленных в Конституции принципах автономии региональных и местных властей в сфере своей компетенции (в том числе по вопросам налоговой и бюджетной политики). Однако на практике эта система, с одной стороны, оставалась чрезвычайно централизованной, что проявлялось в отношениях между федеральными властями и регионами с высокой степенью зависимости от ресурсов федерального бюджета, а с другой стороны, – наблюдалась неоправданно высокая децентрализация полномочий в отношении, прежде всего, субъектов Федерации с высокой бюджетной обеспеченностью.

Такая система уже не воспроизводила принципы отношений, характерные для Советского Союза; однако ее основные свойства не позволяли охарактеризовать ее как эффективную систему фискального федерализма современного типа.

7.2. Реформа бюджетного федерализма: 1998–2002 годы

Серьезные изменения в сфере экономической, финансовой и бюджетной политики, начавшиеся в 1998 году, оказали влияние и на отношения между бюджетами различных уровней. Процесс политического торга и борьба федеральной власти за поддержку со стороны региональных элит привели к тому, что федеральный бюджет расходовал значительные средства как в виде прямых расходов, так и в виде недополученных доходов, на финансирование ограниченной группы субъектов Федерации, зачастую без учета факторов, определяющих их реальную потребность в финансовой поддержке. При этом федеральное Правительство не имело действенных рычагов контроля ни за соответствием выделяемых региональным бюджетам средств реальной потребности в горизонтальном межбюджетном выравнивании, ни за направлениями расходования этих средств на региональном уровне. Одновременно активно продолжался процесс наращивания нефинансируемых федеральных мандатов, что давало основания региональным властям требовать от федерального центра дополнительного финансирования, которое в большинстве случаев не выделялось или выделялось лишь частично.

Помимо этого, к окончанию первого этапа реформы (1997–1998 годы), в целом основанной на принятии ряда экстренных и очевидных мер, часть из которых не была доведена до их завершения, в органах государственной власти и экспертном сообществе, во-первых, появилась убежденность в необходимости проведения системных реформ в области фискального федерализма и, во-вторых, – сформировался набор представлений о возможных направлениях таких преобразований. Сложность ситуации с реформами в области фискального федерализма, в отличие от, например, налоговой реформы,

заклучалась в уникальности опыта постсоциалистической трансформации такого крупного федеративного государства, как Российская Федерация.

Произошедший на этом фоне финансовый кризис 1998 года подтолкнул Правительство к поиску путей повышения эффективности межбюджетных отношений.

Преобразования конца 1990-х годов в области межбюджетных отношений были в определенной степени подготовлены еще в 1997 году, с принятием Закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" и созданием в рамках Комиссии по экономической реформе при Правительстве РФ рабочей группы по реформе межбюджетных отношений.

В конце июля 1998 года Правительством РФ была одобрена *Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах*. Она охватывала такие аспекты межбюджетных отношений, как разграничение расходных и налоговых полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, совершенствование методики формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также вопросы инвестиционной поддержки развития территорий.

Реформа, по замыслу, должна была повысить объективность и справедливость межбюджетных отношений, эффективность распределения расходных и налоговых полномочий, налоговых доходов между федеральными, региональными и муниципальными властями. Концепция предполагала отказаться от практики установления на федеральном уровне расходных обязательств субнациональных властей без определения механизма и источников их финансирования, активизировать процессы структурных реформ на региональном и местном уровнях.

Поясним, что со времени создания Фонда финансовой поддержки регионов методика распределения соответствующих трансфертов формально предполагала распределение средств пропорционально разрыву между потенциальными налоговыми доходами региональных бюджетов и необходимыми расходами. При этом, как уже упоминалось выше, по причине отсутствия единых и формализованных правил расчета этих показателей, их значения утверждались путем согласования между федеральными и региональными властями. В дополнение к этому, объемы финансовой помощи (в виде долей регионов в общем объеме ФФП, который определялся как часть налоговых доходов федерального бюджета), рассчитанные в соответствии с методикой Министерством финансов при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на очередной год, могли быть изменены в ходе обсуждения проекта закона о федеральном бюджете в Государственной Думе. Все это существенно снижало объективность процесса распределения трансфертов из ФФП.

Помимо несовершенной методики распределения средств ФФП, способы распределения дополнительной финансовой помощи, доля которой в общем объеме передаваемых регионам средств оставалась значительной вплоть до 1999 года (см. табл. 7.3), были непосредственно направлены на компенсацию прогнозируемых либо фактических разрывов между доходами и расходами региональных бюджетов. К 1998 году продолжение такой политики выделения финансовой помощи фактически означало (в условиях невыполнения законов о федеральном бюджете по доходам и по расходам) произвольное распределение средств в зависимости от решений Министерства финансов и лоббистских возможностей отдельных региональных лидеров.

Первые законодательные меры по совершенствованию межбюджетных отношений были приняты уже при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 год. Эти меры заключались, прежде всего, в попытках перехода к новой методике распределения средств ФФП, а также в перераспределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами (в 1999 году начался процесс перераспределения доходов от налога на добавленную стоимость в сторону федерального

бюджета, куда начиная с 1 апреля указанного года зачислялось 85% соответствующих налоговых доходов, на 10 п.п. больше, чем до этого).

Новая методика распределения трансфертов (дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности) была основана на принципиально новом подходе – выравнивании налогового потенциала субъектов Федерации с учетом их расходных потребностей. По своему замыслу, новая методика предусматривала выделение основной части трансфертов пропорционально отклонению среднедушевого налогового потенциала субъектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации в целом. При этом новый подход подразумевал отказ от согласования с регионами исходных данных о доходах и расходах региональных бюджетов, беря за основу при расчетах данные открытой статистической отчетности Госкомстата, Министерства по налогам и сборам, Министерства финансов, других ведомств.

В отсутствие политических условий для сокращения нефинансируемых федеральных мандатов, было найдено решение проблемы согласования абсолютных значений прогнозируемых расходов и доходов региональных бюджетов на очередной год (напомним, именно эта проблема не позволила эффективно функционировать механизму распределения трансфертов, введенному в 1994 году). Было решено, что определение суммы трансферта регионам должно основываться на относительных показателях соотношения расходных потребностей, стоимости предоставления общественных благ, а также налогового потенциала. Другими словами, новая методика предполагала, что выделение федеральных бюджетных ресурсов должно производиться не для покрытия потребности в дополнительных доходах, рассчитанной в абсолютных показателях, а пропорционально некоторой расчетной величине, характеризующей интенсивность потребности в финансовой помощи по отношению к среднему по стране показателю.

Для этих целей в процесс расчета финансовой помощи были введены такие понятия, как:

- «*индекс бюджетных расходов*», отражающий межрегиональную дифференциацию стоимости и объема предоставляемых бюджетных услуг на основании косвенных факторов, определяющих потребности в предоставлении тех или иных видов общественных благ в различных регионах, связанные с межрегиональными различиями в возрастной структуре населения, а также в географических, климатических и других условиях;

- "*индекс налогового потенциала*", отражающий межрегиональное соотношение потенциальных налоговых доходов регионального бюджета с учетом отраслевой структуры производимой в регионе добавленной стоимости при условии применения среднего по стране уровня налоговой нагрузки (эффективной налоговой ставки).

Экономические особенности российской системы межбюджетного выравнивания

В Институте экономики переходного периода было проведено исследование механизма распределения федеральной финансовой помощи регионам и анализ влияния действующих механизмов на фискальное поведение региональных властей³.

³ См. *Кадочников П., С. Синельников-Мурылёв, И. Трунин. Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации. – М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2002; Кадочников П., С. Синельников-Мурылёв, И. Трунин. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей // Вопросы экономики. – №5, 2002, стр. 103 – 125; Кадочников П., С. Синельников-Мурылёв, И. Трунин, Система федеральной финансовой помощи субъектам РФ и фискальное поведение региональных властей в 1994 – 2000 годах // Вопросы экономики. – №8, 2002, стр. 31–50;*

Результаты эконометрических оценок модели распределения финансовой помощи для 1995-2001 гг. показали, что эта модель удовлетворительно описывает фактические объемы финансовой помощи, выделявшейся российским регионам. И говорят в пользу гипотезы о том, что в России эти принципы в целом соответствуют известной в мировой науке модели распределения федеральным центром финансовой помощи между регионами на основе критерия выравнивания, близкого по содержанию к роулсианскому.⁴ При этом необходимо отметить, что предпосылка о применении данного критерия к регионам, а не административно-территориальным образованиям отличается определенной долей условности.

Федеральные власти при определении объемов финансовой помощи регионам основываются на двух группах показателей: а) фактические доходы и расходы регионального бюджета в предыдущих периодах и б) нормативные (потенциальные) значения бюджетных доходов и расходов в различные годы (соответствующие оценки были рассчитаны по специально разработанной нами методике). Результаты моделирования привели к выводу о том, что перечисленные показатели, взятые в уравнениях с лагом, объясняют 70-80% дисперсии величины трансферта из ФФПР и гораздо хуже описывают распределение прочих видов финансовой помощи. Так же был получен результат, согласно которому дополнительные к трансфертам из ФФПР виды федеральной финансовой помощи распределяются на основании менее объективных критериев (показателей фактических доходов и расходов региональных бюджетов), чем средства ФФПР.

Таким образом, даже в последние годы, которые можно охарактеризовать повышением объективности методики выделения трансфертов регионам, существенная часть финансовой помощи остается необъясненной (включается в ошибку). Частично это можно объяснить индивидуальным подходом к каждому региону и его проблемам при выделении дополнительных финансовых ресурсов. Примерами могут служить политические аргументы региональных властей, влияющие на решение федеральных властей при выделении дополнительной финансовой помощи, влияние региональных властей на исходные показатели для расчета трансферта и др. Одновременно следует отметить, что в последние годы вес, придаваемый федеральными властями при расчете финансовой помощи объективным показателям (т.е. показателям налогового потенциала и расходных потребностей), увеличивался, т.е. декларируемый процесс объективизации механизма распределения федеральной финансовой поддержки находил свое отражение на практике.

В Институте экономики переходного периода был осуществлен также анализ российской системы межбюджетных отношений с точки зрения эффекта, оказываемого механизмами межбюджетного перераспределения ресурсов, на конечное распределение доходов между субъектами Российской Федерации⁵. В частности, проверялись гипотезы о прогрессивном характере перераспределения валового регионального дохода и бюджетных доходов регионов с помощью системы межбюджетного регулирования, а также гипотезы о стабилизационном эффекте системы распределения финансовой помощи и налоговых доходов по отношению к региональному доходу (наличие свойств прогрессивности фискального инструмента по отношению к какому-либо экономическому или финансовому показателю означает, что использование данного фискального инструмента способствует снижению степени неравенства, измеряемого данным показателем). Анализ стабилизационных свойств фискальных инструментов означает анализ того факта, влечет ли за собой снижение валового регионального дохода или собственных доходов региональных бюджетов рост объемов направляемой в регион федеральной финансовой помощи и/или снижение размера налоговых доходов, отчисляемых в федеральный бюджет. При отсутствии стабилизационных свойств федеральной фискальной системы может наблюдаться дестабилизация – уменьшение доходов региона сопровождается снижением объема федеральной финансовой помощи и увеличением налоговых доходов федерального бюджета, собираемых на территории региона.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что набор фискальных инструментов, используемых федеральными властями, или федеральный нетто-налог (разница между

Синельников-Мурылев С.Г., Кадочников П.А., Четвериков. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ, 2003.

⁴ Роулсианский критерий справедливости (в отличие от эгалитаристского, утилитаристского и др.) заключается в том, что наиболее справедливое распределение максимизирует полезность (улучшает положение) наименее обеспеченных членов общества. Сформулирован Дж.Роулсом в книге: Rawls J., A theory of Justice. – N.-Y.: Oxford University Press, 1971.

⁵ См. Кадочников П.А., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин И.В., Четвериков С.Н. Перераспределение и стабилизация региональных доходов в рамках системы межбюджетных отношений в России / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ, 2003.

налоговыми доходами федерального бюджета, полученными на территории региона, и федеральной финансовой помощью региону), обладает свойствами прогрессивности как по отношению к перераспределению регионального валового дохода, так и доходов региональных бюджетов. Причем наблюдался рост степени прогрессивности этой системы в последние годы – период активных реформ в сфере фискального федерализма. Так, ставка федерального нетто-налога, характеризующего прогрессивность перераспределения, по отношению к ВРП в период с 1998 по 2001 год удвоилась. Также в последние годы наблюдался устойчивый стабилизационный эффект федеральной фискальной системы по отношению к региональным бюджетным доходам.

Надо признать, что Правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов, в отсутствие которой проведение рассматриваемой реформы было бы невозможным или проходило бы крайне тяжело. Проблема изменения рассчитанных в соответствии с декларируемыми принципами сумм финансовой помощи при рассмотрении законопроекта о федеральном бюджете в парламенте (что не запрещено действующим законодательством) была решена путем создания постоянно действующей рабочей группы, состоящей из заинтересованных представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства, Администрации Президента РФ, различных министерств и ведомств. После одобрения соответствующих решений на уровне рабочей группы, предложения Министерства финансов в Федеральном Собрании утверждаются с меньшими спорами и без внесения существенных изменений.

Вступление в действие, начиная с 1 января 2000 года, Бюджетного кодекса Российской Федерации привело к некоторому упорядочению массива федерального бюджетного законодательства, однако новый законодательный акт не привел к принципиальным изменениям в регулировании межбюджетных отношений. Так, в момент своего вступления в силу Бюджетный кодекс не содержал пропорций распределения налоговых доходов между органами власти различных уровней (они по-прежнему утверждались различными законодательными актами, среди которых необходимо назвать законы о федеральном бюджете на очередной год, законы об отдельных налогах, прочие законы), в Кодексе не были также закреплены принципы взаимоотношений между различными уровнями государственной власти по поводу финансирования передаваемых полномочий, распределения финансовой помощи, по прочим существенным составляющим системы налогово-бюджетного федерализма.

Глава 16 Бюджетного кодекса "Межбюджетные отношения" практически полностью была посвящена такому аспекту межбюджетных отношений, как финансовая помощь нижестоящим уровням бюджетной системы, а также определению общих принципов взаимоотношений между бюджетами различных уровней. При этом в Бюджетном кодексе, как и в ранее действовавшем бюджетном законодательстве, не содержалось прозрачных механизмов, определяющих порядок взаимодействия органов власти и управления различных уровней между собой по поводу финансирования расходных обязательств. Глава "Межбюджетные отношения" не содержала положений, определяющих принципы распределения межбюджетных трансфертов, основывающиеся на формальных и прозрачных критериях межбюджетного выравнивания либо критериях потребности в средствах, как это было предусмотрено Концепцией совершенствования межбюджетных отношений. Статья 135, устанавливающая общие принципы распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, так и не была введена в действие, т.к. предполагала определение объемов финансовой помощи на основании нормативов финансовых затрат и выполнения минимальных государственных социальных стандартов. Вместо этого законом о введении в действие Бюджетного кодекса было установлено, что порядок предоставления и расчета указанных дотаций определяются законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Такая ситуация была обусловлена различными причинами. Во-первых, на момент рассмотрения Бюджетного кодекса в Государственной думе (1997-1998 годы) не

существовало единой концепции реформ в области бюджетного федерализма, которая могла бы быть предложена в виде законопроекта. Во-вторых, радикальное реформирование межбюджетных отношений путем внесения поправок в Бюджетный кодекс в год, предшествующий введению Бюджетного кодекса в действие, подразумевающее отказ от нефинансируемых мандатов, долгосрочное распределение налоговых доходов, формализацию распределения межбюджетных трансфертов было нецелесообразно как по причинам политического характера (предвыборный период), так и по прочим причинам, среди которых можно назвать предстоящую налоговую реформу, которая сама по себе должна была стать серьезным этапом повышения эффективности межбюджетных отношений.

Изменение политической ситуации в 2000 году позволило начать урегулирование проблемы различий бюджетного статуса субъектов Федерации. Как уже упоминалось выше, по ряду причин в начале 1990-х годов были заключены договоры о разграничении предметов ведения между федеральными властями и субъектами Федерации, которые в некоторых случаях предусматривали особые условия распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами, причем к 1999-2000 годам эти условия входили в противоречие с принципами распределения доходов, установленных федеральным бюджетным и налоговым законодательством.

Индивидуальные соглашения с субъектами Федерации как отличительная черта российского фискального федерализма 1990-х годов

Существующие на практике особенности статуса ряда субъектов Федерации как участников межбюджетных отношений возникли в результате заключения индивидуальных двусторонних соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти этих субъектов. Проведенный нами анализ законодательства показал, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации были заключены с 40 субъектами Федерации, в 14 субъектах РФ приняты решения о подготовке таких договоров, с 25 субъектами договоры не заключены, решения об их разработке не принято.

По самому своему определению, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и соглашения о разграничении полномочий по предметам совместного ведения между органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, являющиеся частью договоров, призваны конкретизировать предметы совместного ведения, установленные статьей 72 Конституции РФ. Анализ текстов соответствующих договоров и соглашений, заключенных федеральными органами государственной власти с 40 субъектами РФ, позволяет условно разделить их нормы на три категории:

1) положения, которые конкретизируют определенные Конституцией и федеральным законодательством предметы совместного ведения центра и субъектов федерации, связанные с природно-географическими, социально-экономическими и другими особенностями регионов РФ.

2) положения, которые являются фактически беспредметными, так как повторяют нормы федерального законодательства, либо прямо вытекают из норм федерального законодательства, либо являются чисто декларативными.

3) положения, которые противоречат нормам федерального законодательства, относя к предметам совместного ведения полномочия, находящиеся в ведении федерального центра, либо относя к компетенции субъекта РФ предметы совместного ведения.

Среди соглашений, которые выполнялись на практике и создавали условия взаимоотношений отдельных субъектов Федерации с федеральными властями, в наибольшей степени отличающиеся от общего порядка, следует выделить соглашения с Республикой Башкортостан, Республикой Татарстан и Республикой Саха (Якутия), заключенные в 1994 – 1995 гг.

Так, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан о бюджетных взаимоотношениях в 1994 – 1995 годах было установлено, что Правительство Республики Башкортостан производит взносы в федеральный бюджет, исходя из следующих нормативов:

- по налогу на прибыль в размере 13 процентов;

- по налогу на добавленную стоимость в размере 75 процентов, за исключением налога на добавленную стоимость на импортные товары, а также драгоценные металлы и драгоценные камни, сдаваемые в Государственный фонд и отпускаемые из него;

- по доходам от внешнеэкономической деятельности в размере 100 процентов за вычетом расходов, произведенных Республикой Башкортостан на выкуп валюты по региональным квотам.

В целях финансового обеспечения реализации на территории Республики Башкортостан экологических программ, было определено оставлять в бюджете Республики Башкортостан подлежащие перечислению в федеральный бюджет акцизы на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, акцизы на нефть и газ, плату за землю, социальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства в объемах, необходимых для финансирования согласованных федеральных программ.

Согласно статье 3 Правительство Башкортостана перечисляло в 1994 году задолженность Российской Федерации по причитавшимся за 1993 – 1994 годы федеральным налогам (за вычетом расходов, профинансированных из бюджета Башкортостана на содержание учреждений федерального подчинения), а Правительство РФ возобновляло выделение из федерального бюджета централизованных кредитных ресурсов в целях финансирования и кредитования объектов, учреждений и организаций Республики Башкортостан, участвовавших в осуществлении федеральных программ на ее территории.

Протоколом уточнения взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Башкортостан на 1994 год было установлено, что на период перехода к полному исполнению вышеназванного соглашения о бюджетных взаимоотношениях в 1994 – 1995 годах Республика Башкортостан производит взносы налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет, исходя из нормативов 50 процентов.

Соглашением между Правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан, подписанным 15 февраля 1994 г., со сроком действия 5 лет, было установлено, что Республика Татарстан производит взносы платежей в республиканский бюджет Российской Федерации, исходя из следующих нормативов:

- налога на прибыль по нормативу 13 процентов;
- подоходного налога с физических лиц по нормативу 1 процент;
- налога на добавленную стоимость по нормативу, определяемому в ежегодных соглашениях между министерствами финансов Российской Федерации и Республики Татарстан.

Также было разрешено оставлять в бюджете республики Татарстан акцизы на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, акцизы на нефть и газ, плату за землю, доходы от приватизации, специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства.

С Республикой Саха (Якутия) 28 июня 1995 г. было подписано индивидуальное соглашение по распределению налоговых поступлений в федеральный и региональный бюджеты. Кроме того, финансирование федеральных расходов на территории Якутии производилось за счет удерживаемой ею части суммы собираемых на ее территории федеральных налогов.

Вслед за Татарстаном, Башкортостаном и Якутией ряд других субъектов Федерации пытались заключить подобные индивидуальные соглашения. Городу Санкт-Петербургу, Свердловской области и Краснодарскому краю удалось подписать соглашения, предоставляющие привилегии, сравнимые с полученными Татарстаном, Башкортостаном и Якутией. Например, по соглашению с Санкт-Петербургом в его бюджете оставались не менее 70 процентов налогов и 100 процентов платежей во внебюджетные фонды социального страхования. Более того, Санкт-Петербургу разрешалось вводить собственные налоги.

Некоторых, хотя и менее значительных, успехов в деле подписания индивидуальных соглашений добились также Удмуртская Республика (17.10.1995), Свердловская область (12.01.1996), Краснодарский край (30.01.1996), Республика Коми (20.03.1996), Хабаровский край (24.04.1996), Иркутская область (27.05.1996), Нижегородская область (08.06.1996), Ростовская область (29.05.1996), Вологодская область (02.07.1997), Мурманская область (30.10.1997), Ярославская область (30.10.1997), Челябинская область (04.07.1997). Однако за исключением случаев с Татарстаном, Башкортостаном и Якутией, преимущества, установленные индивидуальными соглашениями, на практике реализованы не были.

Предусматривавшиеся рядом соглашений финансирование федеральных расходов на территории субъекта РФ Федеральным казначейством за счет поступлений от собираемых на

территории данного субъекта федеральных налогов; финансирование региональных программ за счет федерального бюджета; полномочия в отношении поступлений и расходов территориальных отделений государственных внебюджетных фондов и, в некоторых случаях, согласование назначения их руководителей были в определенной степени реализованы, но применяются единообразно ко всем субъектам РФ, подписывали ли они или нет такие индивидуальные двусторонние соглашения.⁶

В последние годы, однако, происходит все большее выравнивание бюджетного статуса субъектов Федерации. Так, в соответствии с Соглашением между Правительством РФ и Республикой Башкортостан о мерах по оздоровлению государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджету Республики Башкортостан, стороны исходили, в частности, из целесообразности осуществления в 2000 г. совместных действий по приведению с 1 июля 2000 г. взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Башкортостан в соответствие с действующим законодательством РФ. Протоколом рассмотрения вопросов урегулирования межбюджетных взаимоотношений между бюджетом Российской Федерации и бюджетом Республики Башкортостан у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – министра финансов Российской Федерации А.Л.Кудрина были приняты решения, заключающиеся в обеспечении с 1 июля 2003 года зачисления налогов и доходов в федеральный бюджет в соответствии со статьей 10 ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год». При этом Министерство финансов РФ при внесении проектов федерального бюджета на соответствующий финансовый год предусматривало компенсацию выпадающих доходов Республике Башкортостан из федерального бюджета с последующим поэтапным равномерным снижением объема компенсаций в течение трех лет и их прекращением с 1 января 2004 года.

Соглашение между Правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан о бюджетных взаимоотношениях от 15.02.1994 в соответствии с Протоколом, подписанным 17 марта 1999 года, считается пролонгированным на следующий пятилетний срок и продолжает действовать.

Что касается Республики Саха (Якутия), то сроки действия соглашений с ней истекли и пролонгация этих соглашений не состоялась.

В настоящее время в целом отношения в области распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами республик Татарстан и Башкортостан приведены в соответствие с порядком, применяемым по действующему законодательству для всех субъектов Федерации. Однако переход на общий порядок осуществления взаимоотношений был компенсирован определенным образом. В частности, в федеральном бюджете предусмотрено финансирование федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года».

Вследствие принятия в 1999 году федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» №119-ФЗ проблема противоречия федеральному законодательству отдельных положений договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ во многом утратила актуальность. Согласно п.1 ст. 3 данного Закона «федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ, предметы совместного ведения». При этом согласно ст. 32 этого Закона «договоры и соглашения, действовавшие на территории Российской Федерации до его вступления в силу, подлежат приведению в соответствие с данным Федеральным законом в течение трех лет со дня его вступления в силу» (п. 2). Указанный трехлетний срок истек в 2002 г., при этом федеральные власти не предприняли действий по изменению условий заключенных договоров и соглашений, поэтому указанные положения договоров и соглашений перестали действовать автоматически.

⁶ OECD Economic Surveys. Russian Federation. March 2000. P.122 – 123. (*citing* Agreements (soglasheniia) OECD analysis on the basis of Ministry of Finance information)

Однако по отношению к некоторым субъектам Федерации были предприняты меры, направленные на компенсацию потерь от прекращения действия договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. В частности, наиболее благоприятные по отношению к региональным бюджетам условия содержались в бюджетных соглашениях к договорам с республиками Татарстан и Башкортостан – регионами, от которых в начале 1990-х годов исходила основная угроза целостности Российской Федерации. Для компенсации потерь доходов бюджетами указанных регионов начиная с 2001 года из федерального бюджета выделяются значительные суммы в виде федеральных целевых программ развития регионов (например, законом о федеральном бюджете на 2003 года предусмотрено выделение данным регионам суммы около 20 млрд. руб.).

Летом 2003 года в рамках реформы разграничения полномочий и предметов ведения (подробнее см. ниже) был одобрен Государственной Думой и подписан Президентом федеральный закон от №95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Данный закон предусматривает введение нового порядка заключения договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. В частности, статьей 26.7 новой редакции закона "Об общих принципах..." установлено, что договоры между федеральными и региональными властями о разграничении полномочий, устанавливающие принципы разграничения полномочий, отличающиеся от принципов разграничения, установленных федеральным законодательством, могут быть заключены только в тех случаях, в которых необходимость заключения таких договоров обусловлена экономическими и географическими особенностями субъекта Федерации. При этом обязательным условием для вступления в силу договора о разграничении полномочий является его утверждение в виде федерального закона, а срок действия такого договора не может превышать десяти лет.

Из сказанного видно, что новая схема заключения договоров о разграничении полномочий регламентирована в значительно большей степени, чем это было в период до введения в действие рассматриваемого закона. По причине того, что в процессе подготовки договора законом предусмотрено обязательное участие законодательного органа субъекта Федерации, а также его утверждение палатами Федерального собрания, процедура введения в действия данного договора является чрезвычайно сложной, и для ее успешного завершения необходим политический консенсус в отношении необходимости такого договора.

Необходимо отметить, что статья 5 указанного закона предусматривает, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными властями, действующие на день вступления в силу закона, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления закона в силу. При этом указанные договоры и соглашения, не утвержденные в рассмотренном порядке, прекращают свое действие. Таким образом, с учетом наблюдающихся тенденций, связанных с нежеланием федеральных властей идти на предоставление особых условий в области разграничения полномочий отдельным субъектам Федерации, наиболее вероятным представляется полное прекращение действия всех заключенных ранее договоров о разграничении полномочий в течение ближайших двух лет.

Помимо снижения степени неравенства субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере, связанной с наличием договоров о разграничении полномочий и предметов ведения, в течение рассматриваемого периода (второго этапа реформы межбюджетных отношений) продолжалось совершенствование принципов распределения трансфертов из ФФПР. В 2000 году впервые суммы трансфертов были рассчитаны полностью на основании новой методики, с минимальным воздействием различных переходных положений, учитывающих выплату финансовой помощи и прочие показатели

за предыдущие годы. Начиная с 2001 года, вместе с вступлением в силу главы 21 Налогового кодекса был осуществлен переход на полное зачисление поступлений НДС в федеральный бюджет.

Важным событием второго этапа реформы межбюджетных отношений стала предпринятая в законе о федеральном бюджете на 2001 год попытка решения проблемы нефинансируемых федеральных мандатов – был создан Фонд компенсаций, субвенции и субсидии из которого первоначально направлялись на финансирование расходов региональных бюджетов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также связанных с предоставлением льгот, предусмотренных федеральным законом "О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации". Поводом для создания Фонда компенсаций стала централизация доходов от налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете (в 1999-2000 годах в федеральный бюджет поступало 85% налога на добавленную стоимость, собираемого на территории каждого субъекта Федерации).

Выбор указанных двух видов федеральных мандатов (первоначально планировалось включить в этот перечень также расходы бюджетов субъектов Федерации на реализацию закона "О ветеранах") был обусловлен двумя причинами: во-первых, федеральное законодательство прямо предписывает осуществлять финансирование перечисленных пособий и льгот, не позволяя региональным властям накапливать задолженность по данным видам бюджетных расходов (в регионах, накапливающих задолженность по детским пособиям, судебные иски получателей пособий к региональным властям всегда удовлетворялись), во-вторых, расходы на финансирование данных пособий и льгот составляют основную часть предписанных федеральным законодательством прямых расходов бюджетов субъектов Федерации на реализацию федеральных мандатов.

В 2002 году политика перевода федеральных мандатов на финансирование через целевую финансовую помощь из Фонда компенсаций продолжилась. Начиная с этого года, из Фонда компенсаций выделяются субвенции на реализацию Закона Российской Федерации "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы" и Федерального закона "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы", субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов, субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, аварии на ПО "Маяк" и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также субвенции на реализацию Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий". Однако как и в 2001 году 88% средств Фонда составляли субсидии и субвенции на реализацию закона "О социальной защите инвалидов..." и финансирование детских пособий.

В 2003 году федеральные власти отказались от финансирования с помощью субсидий из указанного Фонда затрат консолидированных бюджетов субъектов Федерации на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов. Вместо этой статьи методика распределения средств ФК на 2003 год предусматривает выделение субсидий на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг». При этом, исходя из материалов к расчету объемов субсидий,

можно сделать вывод о том, что данные субсидии направляются исключительно на возмещение льгот по жилищно-коммунальным услугам, предоставляемым инвалидам.

Следует пояснить, что средства Фонда компенсаций распределяются между бюджетами субъектов Федерации в виде двух типов финансовой помощи – субвенций (в виде субвенций выделяются средства на выплату пособий гражданам, имеющих детей) и субсидий (в виде субсидий выделяются средства на реализацию федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"). Принципиальное отличие между этими двумя видами целевой финансовой помощи состоит в механизме использования полученных средств бюджетами субъектов Федерации: в соответствии с Бюджетным кодексом субвенциями являются бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов, а субсидиями – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Другими словами, субъекты Федерации полностью направляют средства Фонда компенсаций на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, в базовом объеме, используют собственные средства лишь для повышения сумм пособий выше базового уровня. Средства же, распределяемые в виде субсидий Фонда компенсаций, направляются получателями на софинансирование собственных бюджетных расходов на реализацию закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"; при этом источником финансирования таких расходов являются не только средства Фонда компенсаций. Таким образом, с помощью средств Фонда компенсаций бюджетам субъектов Федерации полностью компенсируются их затраты на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, и частично – расходы на реализацию федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

Вместе с тем, несмотря на внедрение Фонда компенсаций, в настоящее время нельзя говорить о полном решении проблемы нефинансируемых федеральных мандатов. Строго говоря, принцип полного финансирования расходов региональных и местных бюджетов, вызванных решениями федеральных властей, начал соблюдаться только в отношении одного федерального мандата – пособий гражданам, имеющим детей. Все остальные расходы, даже заявленные к финансированию с помощью средств Фонда компенсаций, подлежат финансированию с помощью субсидий, т.е. расходы на реализацию соответствующих федеральных законов покрываются не полностью. При этом остается неурегулированным вопрос с одним из крупнейших федеральных расходных мандатов – единой тарифной сеткой оплаты труда работников бюджетной сферы. Передача ресурсов региональным бюджетам на финансирование регулярно индексируемых зарплат работникам бюджетной сферы производится до сих пор на основании дискреционных решений Министерства финансов и Правительства, зачастую в виде бюджетных ссуд и/или их пролонгации.

С одной стороны, как уже говорилось выше, такое положение дел недопустимо в государстве, законодательство которого декларирует бюджетную независимость субнациональных бюджетов. С другой стороны, описанная ситуация имеет ряд объективных причин для своего возникновения. Во-первых, принятие федеральными властями на себя обязательств по финансированию всех установленных законодательством федеральных расходных мандатов потребует выделения на эти цели значительного объема расходов (для справки: общий объем нефинансируемых мандатов оценивается в настоящее время в более чем 15% ВВП⁷, общий объем финансовой помощи

⁷ См. *Анализ уровня жизни и дифференциации доходов в регионах России при разработке адресных программ социальной помощи населению*. – М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001 г.

региональным бюджетам по итогам 2002 года по данным Министерства финансов составил около 340 млрд. руб.), что превышает возможности федерального бюджета даже при существенной централизации налоговых доходов. Во-вторых, в настоящее время не существует механизмов оценки и финансирования расходных мандатов. Очевидно, что в случае принятия на себя федеральным бюджетом обязательств по финансированию расходных мандатов необходимо внедрить систему оценки необходимых расходов субнациональных бюджетов по финансированию расходных мандатов, проверки целевого характера выделяемых средств (существующая система финансирования транспортных и коммунальных льгот затрудняет обособление расходов на финансирование социальных льгот), в целом определить принципы взаимоотношений бюджетов различного уровня по исполнению обязательств в рамках расходных мандатов. При этом тотальная отмена расходных мандатов не представляется целесообразной.

Поэтому решение проблемы нефинансируемых мандатов должно представлять собой комплекс мер, направленных не только и не столько на финансирование принятых Правительством на себя обязательств. Необходимо, чтобы внедрению принципа финансирования расходных мандатов предшествовала как реструктуризация системы социальных льгот и реформирование механизмов их предоставления, так и создание нормативно-правовой базы, регламентирующей бюджетные отношения между органами власти различного уровня. Как показано ниже, первая попытка решить данную проблему была предпринята в 2003 году при подготовке проектов законодательных актов в рамках реформы системы разграничения полномочий.

Если говорить об общей оценке системы распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации в том виде, в котором она сложилась к 2003 году, то следует отметить, что проведенные реформы не привели к принципиальному изменению системы распределения финансовых ресурсов, хотя и создали для этого необходимые предпосылки. Наиболее формализованная часть финансовой помощи – дотации из Федерального фонда поддержки регионов – по-прежнему остается не единственным каналом предоставления нецелевой (выравнивающей) финансовой поддержки российским регионам со стороны федерального центра. Помимо средств ФФПР на цели финансирования текущих расходов субфедеральных бюджетов направляются также прочие дотации, средства, передаваемые в рамках осуществления взаимных расчетов, федеральные бюджетные ссуды (которые формально носят возвратный характер, однако законодательством не установлены ограничения на период пролонгации таких ссуд). Формализация и объективизация процессов распределения основных видов федеральной финансовой поддержки регионов должна происходить одновременно с сокращением сумм, перераспределяемых через неформализуемые каналы. Причем, если сразу после финансового кризиса 1998 года доля средств, распределяемых на формализованной основе, резко снизилась, то начиная с 2001 года наблюдается постепенный рост этого показателя. (см. табл. 7.3, где приведены данные о величине отдельных видов федеральной финансовой помощи субъектам РФ в 1992-2003 гг.).

Таблица 7.1.

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1992–2003 годах (%ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Итого доходов	12,98%	15,07%	14,22%	14,84%	14,74%	16,05%	14,82%	13,62%	14,42%	14,30%	14,91%	14,63%
<i>Налоговые доходы</i>	12,40%	14,27%	13,06%	11,90%	11,56%	12,72%	11,48%	10,37%	10,16%	9,64%	10,05%	9,95%
в том числе												
Налог на прибыль организаций	5,15%	6,96%	5,03%	4,78%	2,92%	2,67%	2,29%	2,92%	3,03%	3,32%	2,66%	2,72%
Подходный налог с физических лиц	2,39%	2,70%	2,76%	2,09%	2,34%	2,84%	2,65%	2,04%	2,02%	2,80%	3,27%	3,27%
Налог на добавленную стоимость	2,78%	2,48%	2,16%	1,55%	1,91%	2,08%	1,93%	1,38%	1,17%	0,02%	0,00%	0,00%
Налог с продаж							0,03%	0,41%	0,47%	0,50%	0,46%	0,44%
Акцизы	0,61%	0,54%	0,47%	0,41%	0,37%	0,48%	0,57%	0,51%	0,48%	0,44%	0,45%	0,65%
Платежи за пользование природными ресурсами (кроме налогов на землю)	0,58%	0,37%	0,32%	0,58%	0,77%	1,11%	0,71%	0,72%	0,81%	0,88%	1,06%	0,92%
Налог на имущество организаций	0,30%	0,34%	0,77%	0,99%	1,66%	1,81%	1,73%	1,09%	0,87%	0,97%	1,09%	1,06%
Налоги на землю	0,30%	0,17%	0,25%	0,19%	0,22%	0,32%	0,23%	0,18%	0,15%	0,13%	0,20%	0,13%
<i>Неналоговые доходы</i>	0,34%	0,65%	1,07%	2,76%	2,95%	3,10%	0,83%	0,75%	0,85%	0,96%	1,03%	1,08%
Итого расходов	12,50%	16,62%	17,13%	14,81%	14,68%	16,05%	15,17%	13,64%	13,95%	14,32%	15,32%	14,13%
в том числе												
Государственное управление	0,35%	0,50%	0,52%	0,47%	0,54%	0,73%	0,76%	0,67%	0,66%	0,77%	0,85%	0,85%
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	0,03%	0,07%	0,11%	0,40%	0,48%	0,53%	0,44%	0,40%	0,37%	0,40%	0,47%	0,42%
Промышленность, энергетика и строительство				0,67%	0,58%	0,72%	0,41%	0,30%	0,32%	1,27%	1,35%	1,63%
Сельское хозяйство и рыболовство				0,90%	0,76%	0,74%	0,60%	0,56%	0,56%	0,50%	0,29%	0,27%
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	5,33%	7,30%	7,18%	0,04%	0,04%	0,06%	0,05%	0,05%	0,06%	0,09%	0,09%	0,04%
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика				0,79%	0,74%	0,75%	0,65%	0,53%	0,50%	0,66%	0,40%	0,26%
Жилищно-коммунальное хозяйство							3,52%	2,62%	2,72%	2,58%	2,34%	1,87%
Образование	2,49%	3,45%	3,49%	3,01%	3,29%	3,65%	3,13%	2,65%	2,41%	2,55%	3,04%	3,00%
Культура и искусство	0,31%	0,43%	0,47%	0,37%	0,39%	0,42%	0,34%	0,32%	0,32%	0,33%	0,39%	0,32%
Средства массовой информации	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,05%	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%
Здравоохранение и физическая культура	2,30%	2,97%	2,76%	2,33%	2,36%	2,56%	2,19%	1,95%	1,86%	1,84%	2,09%	1,87%
Социальная политика	0,28%	0,37%	0,38%	1,07%	1,22%	1,25%	1,04%	0,91%	0,83%	1,16%	1,29%	1,29%
Финансирование	0,09%	0,09%	0,10%	0,38%	0,90%	1,24%	0,35%	0,02%	-0,46%	-0,02%	0,40%	-0,50%

* исполнение за январь-июнь 2003 года

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты автора.

Таблица 7.2

Структура доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1992–2003 годах

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Итого доходов	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>Налоговые доходы</i>	95,51%	94,67%	91,81%	80,22%	78,43%	79,27%	77,47%	76,11%	70,51%	67,40%	67,39%	68,05%
Налог на прибыль организаций	39,70%	46,20%	35,37%	32,19%	19,78%	16,63%	15,46%	21,46%	21,02%	23,20%	17,83%	18,62%
Подоходный налог с физических лиц	18,39%	17,94%	19,41%	14,08%	15,87%	17,68%	17,88%	14,97%	14,00%	19,55%	21,93%	22,34%
Налог на добавленную стоимость	21,44%	16,43%	15,18%	10,42%	12,98%	12,97%	13,01%	10,16%	8,08%	0,17%	0,02%	0,00%
Налог с продаж							0,19%	2,98%	3,29%	3,49%	3,07%	3,02%
Акцизы на алкогольную продукцию	4,73%	3,59%	3,31%	2,77%	2,52%	2,99%	3,85%	3,74%	3,34%	3,10%	3,01%	4,45%
Платежи за пользование природными ресурсами (кроме налогов на землю)	4,46%	2,44%	2,28%	3,93%	5,19%	6,89%	4,79%	5,26%	5,61%	6,15%	7,14%	6,26%
Налог на имущество организаций	2,33%	2,23%	5,39%	6,70%	11,30%	11,31%	11,70%	8,00%	6,03%	6,81%	7,29%	7,27%
Налоги на землю	2,30%	1,12%	1,73%	1,31%	1,49%	2,02%	1,54%	1,35%	1,01%	0,92%	1,34%	0,91%
<i>Неналоговые доходы</i>	2,64%	4,30%	7,49%	18,63%	20,01%	19,29%	5,59%	7,25%	5,89%	6,68%	6,92%	7,36%
Итого расходов	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
в том числе												
Государственное управление	2,83%	3,03%	3,01%	3,15%	3,67%	4,55%	4,98%	4,88%	4,71%	5,37%	5,54%	6,02%
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	0,20%	0,41%	0,62%	2,72%	3,29%	3,32%	2,92%	2,93%	2,65%	2,78%	3,04%	2,96%
Промышленность, энергетика и строительство				4,49%	3,92%	4,51%	2,67%	2,17%	2,30%	8,89%	8,81%	11,50%
Сельское хозяйство и рыболовство				6,05%	5,18%	4,63%	3,98%	4,11%	4,01%	3,51%	1,91%	1,93%
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	42,67%	43,92%	41,90%	0,29%	0,28%	0,35%	0,30%	0,37%	0,40%	0,65%	0,59%	0,32%
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика				5,31%	5,05%	4,70%	4,29%	3,87%	3,59%	4,61%	2,60%	1,87%
Жилищно-коммунальное хозяйство							23,19%	19,20%	19,53%	18,03%	15,28%	13,25%
Образование	19,91%	20,76%	20,35%	20,33%	22,41%	22,77%	20,66%	19,43%	17,29%	17,82%	19,82%	21,24%
Культура и искусство	2,52%	2,62%	2,75%	2,51%	2,66%	2,64%	2,24%	2,31%	2,28%	2,29%	2,53%	2,30%
Средства массовой информации	0%	0%	0%	0,32%	0,34%	0,44%	0,43%	0,51%	0,58%	0,54%	0,53%	0,53%

Здравоохранение и физическая культура	18,37%	17,89%	16,11%	15,71%	16,09%	15,97%	14,42%	14,32%	13,31%	12,84%	13,64%	13,24%
Социальная политика	2,21%	2,21%	2,20%	7,20%	8,32%	7,80%	6,89%	6,64%	5,94%	8,07%	8,40%	9,10%
Расходы целевых бюджетных фондов				1,08%	1,37%	1,37%	3,94%	5,78%	12,29%	8,30%	9,26%	7,57%
Федеральный дорожный фонд, территориальные дорожные фонды							2,21%	3,57%	8,32%	7,21%	7,11%	6,12%
Финансирование (% расходов)	0,75%	0,57%	0,57%	2,54%	6,16%	7,71%	2,31%	-20,27%	-3,33%	-0,12%	2,64%	-3,52%

* исполнение за январь-июнь 2003 года

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Таблица 7.3

Федеральная финансовая помощь бюджетам других уровней в 1992–2003 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Дотации и субвенции	0,00%	0,02%	0,09%	0,06%	0,09%	0,13%	0,10%	0,06%	0,15%	0,54%	0,28%	0,24%
<i>в том числе:</i>												
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур									0,11%	0,12%	0,11%	0,11%
Дотации ЗАТО											0,11%	0,06%
Дотации г. Байконуру											0,00%	0,00%
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения												0,03%
Субвенции ЗАТО на отселение												0,01%
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО												0,01%
Прочие дотации и субвенции									0,04%	0,42%	0,17%	0,13%
Дотация г. Сочи											0,01%	0,01%
Дотации бюджетам субъектов Федерации на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку и ЛВИ												0,05%

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления											0,08%	0,04%
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации											0,07%	0,03%
Прочие субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований											0,01%	0,01%
Субвенции	0,79%	0,69%	0,42%	0,12%	0,12%	0,09%	0,02%	0,20%				
Трансферты из ФФПР	0,00%	0,00%	0,36%	1,17%	1,04%	1,22%	1,12%	0,99%	0,96%	1,14%	1,36%	1,33%
<i>в том числе:</i>												
Трансферты	0,00%	0,00%	0,36%	0,86%	0,68%	0,86%	1,00%	0,99%	0,96%	1,14%	1,36%	1,33%
в т.ч. Государственная поддержка "северного завоза"									0,06%	0,08%	0,08%	0,07%
Трансферты за счет НДС	0,00%	0,00%	0,00%	0,31%	0,36%	0,36%	0,12%					
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций										0,37%	0,38%	0,36%
<i>в том числе:</i>												
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов										0,13%	0,12%	0,05%
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей										0,24%	0,21%	0,17%
субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством											0,02%	0,11%
прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций											0,02%	0,03%
Средства Фонда софинансирования социальных расходов											0,15%	0,04%

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Средства Фонда регионального развития									0,03%	0,05%	0,10%	0,19%
Государственная поддержка дорожного хозяйства								0,18%	0,11%	0,27%	0,27%	0,30%
Средства Фонда реформирования региональных финансов										0,00%	0,01%	0,01%
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61%	1,95%	2,54%	0,42%	0,81%	0,43%	0,36%	0,14%	0,28%	0,05%	0,20%	
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,09%	0,03%	0,02%	0,04%	0,23%	0,64%	-0,03%	-0,10%	-0,08%	0,02%	0,09%	
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,05%							
Прочие виды финансовой помощи									0,00%	0,13%	0,18%	0,11%
<i>в том числе:</i>												
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ									0,00%	0,11%	0,00%	
Мероприятия в области регионального развития											0,18%	0,11%
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49%	2,70%	3,4%	1,8%	2,3%	2,5%	1,60%	1,36%	1,54%	2,56%	3,02%	2,58%
Расходы федерального бюджета	21,76%	21,18%	23,0%	16,6%	15,8%	15,3%	14,5%	14,62%	8,95%	14,58%	15,82%	15,2%
ВВП												

* предусмотрено законом "О федеральном бюджете на 2003 год"

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты автора

Таблица 7.4

Доля доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1998–2002 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Налоговые доходы	44,20%	53,10%	53,40%	47,60%	49,50%	53,10%	56,63%	49,18%	43,46%	37,36%	35,08%	34,60%
Доходы**	44,08%	53,08%	52,91%	47,59%	49,52%	53,07%	53,98%	48,95%	45,39%	40,06%	37,37%	36,10%
Расходы	34,00%	40,30%	37,70%	43,40%	45,40%	48,10%	54,07%	51,85%	54,43%	54,21%	49,27%	49,35%

* данные за январь-июнь 2003 года

** без учета финансовой помощи из федерального бюджета в соответствии с данными табл. 7.3 (за исключением сальдо непогашенных ссуд из федерального бюджета).

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Для последних лет были характерны следующие тенденции в показателях, характеризующих систему фискальных трансфертов в России. Во-первых, наблюдался рост общего объема финансовой поддержки (включая сальдо выданных и погашенных федеральных бюджетных ссуд), перечисленной из федерального бюджета регионам, и в 2002 г. этот показатель превысил 3% ВВП. Во-вторых, по-прежнему основную долю финансовой помощи составляют дотации на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности (трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов) – свыше 50% всего объема финансовой помощи, а также субвенции и субсидии из Фонда компенсаций (ФК) – около 15% всей финансовой помощи.

В целом, анализ распределения финансовой помощи из федерального бюджета в региональном разрезе показал, что в последние годы зависимость консолидированных бюджетов субъектов Федерации от федеральной финансовой поддержки несколько возросла по сравнению с предыдущим периодом: если по итогам 2001 г. за счет средств федерального бюджета было профинансировано около 15% региональных и муниципальных бюджетных расходов, то за 2002 г. этот показатель превысил 17%. Такая тенденция объясняется увеличением общего объема выделяемых федеральных средств за счет факторов, рассмотренных выше (рост объема ФФПР, выделение дополнительных видов финансовой помощи, а также расширение перечня федеральных расходных мандатов, финансируемых за счет субвенций и субсидий из Фонда компенсаций). Как и ранее, в перечень субъектов Федерации, в которых расходы в наибольшей степени финансируются за счет средств федеральной финансовой поддержки, входят такие регионы, как Чеченская Республика, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО, Коми-Пермяцкий АО, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Республика Алтай, Еврейская АО, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Агинский-Бурятский АО, Корякский АО, Республика Северная Осетия.

Вместе с тем, по-прежнему высока доля финансовой помощи, распределяемой по неформализованным каналам. Так, по итогам исполнения федерального бюджета в 2002 году объем средств, переданных регионам по взаимным расчетам, составил 16,2 млрд. руб., а сальдо полученных и погашенных федеральных бюджетных ссуд составило 12,9 млрд. руб. В качестве неформализованного канала перечисления средств региональным бюджетам используются также и трансферты из вновь созданного Фонда софинансирования социальных расходов. Первоначально предполагалось, что средства данного фонда будут использоваться для софинансирования из федерального бюджета расходов региональных бюджетов, которые являются приоритетными и для федеральных властей – например, расходов, связанных с реформой системы оплаты жилищно-коммунальных услуг. Однако нормативная база для расчета трансфертов из данного фонда пока не разработана, а его средства, как правило, выделяются региональным бюджетам с целью компенсации дополнительных расходов, связанных с повышением заработной платы работников бюджетной сферы.

В качестве одного из последних на момент написания данной работы примеров неформализованного распределения финансовой помощи можно назвать распределение дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности этих бюджетов, включая возмещение выпадающих доходов в связи с изменением бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации, утвержденное распоряжением Правительства РФ от 22 августа 2003 года №1197-р. Данным решением между бюджетами 38 регионов было распределено более 4 млрд. руб., предусмотренных на эти цели законом о федеральном бюджете на 2003 год⁸. При этом не существует каких-либо формальных критериев как

⁸ См. статью 57 федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год"

предоставления региону права на получение дотации, так и определения объема дотации.

С целью решения этих и многих других проблем, стоящих перед российской системой межбюджетных отношений, летом 2001 года была утверждена новая Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года⁹. Она ознаменовала очередной этап реформы межбюджетных отношений, начатой в 1998 году. Вместе с тем, подводя итоги реализации принятой тогда Концепции, нельзя утверждать, что цели, поставленные в области реформирования межбюджетных отношений, были в целом достигнуты. Скорее, в период с 1998 по 2002 годы были созданы важные предпосылки для создания эффективной системы фискального федерализма, без которых дальнейшее осуществление реформ является во многом бессмысленным.

Среди этих предпосылок следует, прежде всего, отметить меры, принятые в рамках налоговой реформы и направленные на повышение эффективности распределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти и управления, создание в определенной степени формализованного механизма межбюджетного выравнивания, основанного на объективных критериях налогового потенциала и расходных потребностей, некоторое выравнивание налогово-бюджетного статуса различных регионов.

В процессе проведения налоговой реформы к проблемам федеративных отношений имели касательство такие меры, как отмена оборотных налогов, реформа налога на прибыль, акцизов на нефтепродукты, алкогольную продукцию и табачные изделия, отмена налога с продаж. При этом указанные решения, как правило, имели своей целью скорее устранение общих недостатков, присущих российской налоговой системе, а не совершенствование системы распределения налоговых полномочий и налоговых доходов между уровнями государственного управления и местного самоуправления. Так, необходимость отмены оборотных налогов была обусловлена их искажающим влиянием на экономическую деятельность налогоплательщиков, отмена налога с продаж – общей неэффективностью данного налога. Изменение порядка налогообложения прибыли в части распределения налоговых полномочий и налоговых доходов было обусловлено необходимостью устранить искажения, связанные с неправомерным налогообложением по пониженным ставкам в отдельных регионах в условиях слабого контроля за использованием трансфертного ценообразования. Некоторое отношение к попыткам снижения степени неравномерности имели меры по реформированию акцизов – централизация неравномерно распределенных доходов от акцизов на табачные изделия, децентрализация акцизов на нефтепродукты и введение нового порядка уплаты части акцизов через акцизные склады.

Среди основных результатов второго этапа реформы необходимо отметить тот факт, что основным источником нецелевой финансовой помощи региональным бюджетам остается Фонд финансовой поддержки регионов. Средства, предназначенные для инвестиционной поддержки регионов, а также для финансового оздоровления, аккумулируются в Фонде регионального развития и Фонде развития региональных финансов. Федеральные власти в процессе совершенствования системы федеральной финансовой поддержки субъектов Федерации пошли дальше задач, определенных Концепцией совершенствования межбюджетных отношений: в составе федерального бюджета были созданы Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов, задачей которых является финансирование реализации некоторых федеральных расходных мандатов на региональном уровне и выделение средств субъектам Федерации с целью стимулирования перехода на адресную систему выплаты

⁹ См. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. №584 "О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года"

жилищных субсидий. Однако пока не все механизмы распределения финансовой помощи являются предметом законодательного регулирования, все еще остается актуальной проблема существования неформализованных каналов распределения финансовых ресурсов между бюджетами субъектов Федерации.

Новый программный документ, одобренный Правительством в 2001 году, поставил перед органами власти более масштабный перечень задач в области реформирования межбюджетных отношений, региональных и муниципальных финансов. Предусматриваются следующие направления реформ в рассматриваемой области: упорядочение бюджетного устройства субъектов Федерации, разграничение налоговых полномочий и доходных источников органов власти различных уровней, разграничение расходных полномочий между органами власти различных уровней, совершенствование финансовой поддержки бюджетов нижестоящих уровней, а также совершенствование управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровнях управления.

Программой развития бюджетного федерализма на период до 2005 года был впервые на официальном уровне поставлен вопрос о необходимости упорядочения бюджетного устройства внутри регионов. В соответствии с действующим законодательством все муниципальные образования, в том числе расположенные на одной территории, располагают одинаковыми бюджетными правами. Проблема сосуществования различных муниципальных образований решается по-разному в различных субъектах Федерации. Рассматриваемый документ предлагает законодательно закрепить возможность формирования муниципальных образований различных типов, а также закрепить порядок разграничения расходных и налоговых полномочий между муниципальными образованиями различного уровня.

Как уже говорилось, усилия по реформированию системы межбюджетных отношений в последние годы были сконцентрированы на повышении эффективности федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации, что обеспечило существование в настоящее время в достаточной степени эффективного механизма распределения дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов. Программой предполагалось, что на основании тех же апробированных принципов будет осуществляться предоставление и расчет финансовой помощи бюджетам муниципальных образований из бюджетов субъектов Федерации.

Новой темой для документов в области бюджетного федерализма в России является управление общественными финансами (бюджетный менеджмент) на субнациональном уровне. В Программе развития бюджетного федерализма до 2005 года этой теме посвящен специальный раздел, в котором определяются задачи в области нормативно-правового регулирования системы управления общественными финансами на среднесрочную перспективу. Среди наиболее важных положений раздела следует выделить предложения о введении ограничений на использование налогово-бюджетных полномочий органами власти высокودотационных регионов, а также тех субъектов Федерации (как и муниципальных образований), которые не выполняют требования федерального бюджетного законодательства и бюджетные обязательства перед населением и прочими бюджетополучателями.

Таким образом, в Программе были в основном поставлены задачи реализации тех мер, предусмотренных авторами второго этапа реформы, которые не были реализованы на практике.

Распределение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы в России

Распределение доходов и расходов консолидированного бюджета РФ между федеральным и региональными бюджетами в последние 10 лет во многом отражает последствия имевших место тенденций в области межбюджетных отношений (см. табл. 7.4).

Так, начиная с 1992 года наблюдался постепенный рост доли расходов региональных бюджетов в общем объеме расходов консолидированного бюджета – с 34% в 1992 году до 54% в 1998–2001 годах. При этом доля собственных доходов консолидированных региональных бюджетов (без учета федеральной финансовой помощи) в консолидированном бюджете Российской Федерации не отличалась аналогичным ростом – в течение 1992 – 1999 годов она колебалась вокруг значения 50%, достигая минимума (44%) в 1992 году и максимума (54%) – в 1998 году. Аналогичная тенденция наблюдалась и в отношении распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Из представленных в *табл. 7.4.* данных видно, что, начиная с 2000 года, наметилась иная тенденция изменения показателей структуры доходов и расходов консолидированного бюджета России. Так, доля расходов региональных бюджетов в последние два года сохраняется на уровне 50%. При этом наблюдается тенденция к резкому снижению доли региональных доходов (как общей величины собственных доходов, так и налоговых доходов) в общей величине доходов консолидированных бюджетов – по итогам 2002 – первого полугодия 2003 года данные показатели составили 35% – 37%. Такая тенденция обусловлена несколькими причинами. Во-первых, в ходе налоговой реформы были приняты меры по централизации доходов в федеральном бюджете: был осуществлен переход к зачислению всей суммы поступлений налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет, был отменен ряд налогов, бывших существенными источниками формирования бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов (прежде всего, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, налог на пользователей автомобильных дорог), была снижена ставка налога на прибыль организаций. Во-вторых, в указанный период наблюдался существенный рост доходов федерального бюджета, связанный с благоприятной внешнеторговой конъюнктурой, рост реального курса рубля, повлекшим за собой рост импорта и, соответственно, импортных пошлин, темпы которого превышали темпы роста доходов региональных бюджетов.

Также следует указать на то обстоятельство, что доля налоговых доходов федерального бюджета в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации выросла отчасти за счет технического увеличения налоговых доходов федерального бюджета: в него стали зачисляться поступления единого социального налога, направляемого в бюджет Пенсионного фонда на выплату базовой части трудовой пенсии (в предыдущие годы этот вид доходов бюджета расширенного правительства не включался в доходы федерального бюджета и отражался в доходах Пенсионного фонда).

Следует отметить, что задачи, поставленные в указанной Программе, во многом носили декларативный характер, а сама Программа не содержала даже в общем виде механизмов их решения. Так, из текста Программы невозможно получить представление о предлагаемых ее авторами способах решения такой масштабной и актуальной задачи, как отказ от практики использования нефинансируемых мандатов в межбюджетных отношениях. Аналогичные соображения можно привести и в отношении других целей реформы – совершенствования распределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы, урегулирования бюджетного статуса муниципальных образований, прочих важных вопросов. Отчасти такая ситуация объясняется тем обстоятельством, что разработка новой Программы реформ в области фискального федерализма производилась в период дискуссий о направлениях проведения налоговой и бюджетной реформы и, соответственно, отсутствия определенности в этих вопросах. Естественно, что построение системы межбюджетных отношений находится в прямой зависимости от решений, принимаемых в рамках налоговой и бюджетной реформы.

Однако некоторые из поставленных Программой целей нельзя объяснить иначе, чем завышенными ожиданиями ее авторов по поводу возможных путей развития российской системы фискального федерализма. Так, одной из основных целей реформы в Программе называется постепенный отказ от расщепления налоговых доходов между бюджетами (переход к распределению налогов между уровнями власти по принципу "один налог – один бюджет"), а также постепенное расширение самостоятельности региональных и местных властей в сфере определения принципов налогообложения в области региональных и местных налогов с целью перехода на формирование доходов

региональных и местных бюджетов за счет собственных налоговых источников. Между тем, можно показать, что такой эффект, как расширение ответственности субнациональных властей является вовсе не очевидным следствием предложенной в Программе среднесрочной стратегии реформирования системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней.

По нашему мнению, несколько необоснованным является утверждение о том, что перераспределение налоговых доходов в сторону региональных бюджетов позволит повысить эффективность межбюджетных отношений, т.к. приведет к увеличению самостоятельности региональных и местных бюджетов. Нами были проведены расчеты, призванные ответить на вопрос, как изменилась бы бюджетная ситуация на субнациональном уровне, если бы в 2002 году были приняты меры, максимально благоприятные по отношению к налоговым доходам субъектов Федерации. Другими словами, если бы в консолидированный бюджет каждого субъекта Федерации зачислялись все налоговые доходы бюджетной системы, полученные на территории данного субъекта Федерации. Соответственно, т.к. в таком случае можно ожидать резкого уменьшения доходов федерального бюджета, в распоряжении которого остались бы лишь неналоговые доходы и доходы от налогов на внешнюю торговлю, в расчетах согласно такому сценарию необходимо отказаться от перечисления регионам федеральной финансовой помощи. Конечно, такая ситуация является экстремальной, и принятие подобных решений представляется нам маловероятным, но результаты соответствующих расчетов являются хорошим аргументом в дискуссиях о возможных способах распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы России.

Для этих целей был рассчитан показатель условных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации, определяемый как сумма общего объема налогов и других платежей, поступивших с территории соответствующего региона в бюджетную систему, и неналоговых доходов данного бюджета за исключением безвозмездных перечислений из федерального бюджета¹⁰. Также был определен показатель фискального разрыва между условными доходами консолидированного регионального бюджета, рассчитанными рассмотренным выше образом, и его фактическими расходами в 2002 году.

Результаты расчетов показывают, что у 34 субъектов Федерации величина данного фискального разрыва в 2002 году являлась бы отрицательной, т.е. расходы консолидированных региональных бюджетов превысили бы доходы даже при полном зачислении всех налоговых доходов, полученных на территории региона, в региональный и местные бюджеты. При этом у 20 субъектов Федерации величина данного разрыва составила 20 и более процентов расходов, а у 11 регионов – 50 и более процентов. Вместе с тем, при полном зачислении налоговых доходов в бюджеты регионов, с территории которых они поступили в бюджетную систему, также появились бы регионы с повышенной бюджетной обеспеченностью. Так, 18 субъектов Федерации получили бы возможность увеличить свои бюджетные расходы в 1,5–2 раза, 9 регионов – в 2–3 раза. При этом необходимо принимать во внимание, что подобное перераспределение доходов (передача 1,15 трлн. руб. в бюджеты субъектов Федерации) лишит федеральный бюджет возможности по осуществлению расходов не только по разделу "Финансовая помощь другим бюджетам" (включая субвенции и субсидии на реализацию федеральных мандатов и федеральные бюджетные ссуды на

¹⁰ Подробнее о расчетах подобных показателей и их результатах см. С. Днепрова, С. Синельников, И. Трунин, С. Четвериков, "Рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации". – *Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт*. – М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, стр. 162–208.

финансирование временных кассовых разрывов бюджетов субъектов Федерации), но также и по большинству других направлений.

Таким образом, достижение бюджетной самостоятельности регионов в виде максимальной степени финансирования бюджетных расходов за счет собственных и закрепленных налоговых доходов при сохранении существующих характеристик межрегионального распределения налоговой базы представляется нереализуемым прежде всего вследствие неравномерности последнего показателя. Из полученного вывода следует еще одно заключение, чрезвычайно важное для построения межбюджетных отношений в России, – российская система отношений между федеральным и региональными бюджетами объективно характеризуется высоким объемом перераспределения доходов через федеральный бюджет.

Подобное перераспределение может осуществляться как в виде прямых перечислений из федерального бюджета субъектам Федерации – финансовой помощи, так и в виде разделения поступлений от федеральных налогов между бюджетами. Эффективным представляется разумное сочетание этих двух видов. При этом в условиях российской экономической системы нет необходимости строго придерживаться принципа "один налог – один бюджет". Хорошо себя зарекомендовали на практике такие способы разделения налогов, как распределение поступлений от акцизов на алкогольную продукцию, когда часть налога, уплачиваемая производителем продукции, поступает в федеральный бюджет, а часть налога, взимаемая на этапе оптовой реализации, зачисляется в бюджеты субъектов Федерации. В России также широко используется разделение налога ставками – так, налог на прибыль организаций, взимаемый по ставке 6% в 2003 году зачисляется в федеральный бюджет, налог на прибыль, исчисляемый по ставке от 12% до 16%, поступает в бюджеты субъектов Федерации, а налог, исчисляемый по ставке 2% – в местные бюджеты.

Говоря о распределении налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти, следует отметить, что, по нашему мнению, при разработке мер экономической политики в этой области скорее следует придерживаться принятых в мировой экономической теории и практике критериев эффективности такого распределения¹¹, чем декларативных принципов, каким является принцип "один налог – один бюджет". Следование этому принципу необходимо только в случае принятия решений о зачислении доходов от налогов нижестоящего уровня: так, представляется недопустимым такое вмешательство федерального законодателя в компетенцию региональных властей, как принятие решения о равном распределении доходов от регионального налога на имущество предприятий между региональным и местными бюджетами, распределение доходов от регионального налога с продаж. Аналогичным образом, не согласуется с принципами эффективного фискального федерализма централизация в региональные, а до недавнего времени – и в федеральный, бюджеты части доходов от местного налога на землю. Однако невмешательство федеральных властей в полномочия субнациональных органов власти в этом вопросе вовсе не означает, что доходы от региональных налогов должны поступать только лишь в региональный бюджет – по решению органов власти, вводящих налог, данный налог может быть частично или полностью передан в нижестоящий бюджет. Сложность реализации принципа "один налог – один бюджет" связана также и с определением состава налоговых доходов муниципальных бюджетов: в условиях ограниченного перечня местных налогов создание стабильной финансовой базы местного самоуправления невозможно без решения федеральных властей о

¹¹ Подробнее о содержании таких критериев см. И. Трунин, "Теоретические аспекты распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями государственной власти", *Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт*. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, стр. 122–161.

зачислении, например, доли от такого федерального налога, как налог на доходы физических лиц, в бюджеты муниципальных образований по единым нормативам.

Таким образом, на момент написания настоящей работы, когда истекло более половины срока реализации Программы, реализована меньшая часть поставленных данной Программой задач, основные из которых связаны с продолжением реформирования системы распределения федеральной финансовой помощи, начатого в 1999–2000 годах. При этом совершенствование форм и методов ее распределения происходит на фоне увеличения объемов передаваемых регионам на безвозмездной основе средств за счет, прежде всего, ресурсов, распределяемых по неформализованным каналам, о чем шла речь выше. Однако ожидается, что некоторые их поставленных Программой целей будут достигнуты в ходе реализации результатов работы Комиссии по разграничению полномочий и предметов ведения (см. ниже). В случае успеха, эти решения могут стать наиболее существенным этапом реформирования федеративных отношений (в том числе и в их налогово-бюджетной части) с начала 1990-х годов.

7.3. Дальнейшие перспективы реформы: совершенствование системы разграничения полномочий между властями различного уровня

Летом 2003 года был принят и вступил в действие закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»". Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлена на рассмотрение в парламент. Введение в действие указанных документов, несомненно, окажет серьезное влияние на развитие межбюджетных отношений, региональных и муниципальных финансов.

На момент издания настоящей работы некоторые из обсуждаемых положений данного пакета документов, конечно, могут потерять свою актуальность. Однако накопившиеся проблемы носят столь серьезный характер, что не могут быть решены в краткосрочной перспективе даже при условии одобрения и принятия данных законов в полном объеме. Поэтому ниже мы кратко рассмотрим и проанализируем их основные положения, тем более что фактически указанные документы представляют собой новую редакцию программы Правительства по проведению реформ в области фискального федерализма.

Разработка и внесение в парламент пакета документов по разграничению полномочий явились результатом работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, образованной Указом Президента №741 от 21 июня 2001 года. В задачи Комиссии первоначально входила разработка предложений и представление их Президенту в таких областях, как повышение эффективности системы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными, региональными и местными властями, регулирование предусмотренного Конституцией РФ договорного разграничения полномочий между органами власти различного уровня, механизмы передачи полномочий нижестоящим уровням государственной власти и местного самоуправления, порядок разрешения разногласий между властями различного уровня в сфере разграничения полномочий и предметов ведения.

В задачи Комиссии также входило оказание содействия в устранении возможных разногласий в процессе работы по приведению конституций, уставов, законов и иных

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Результатом работы Комиссии стала инвентаризация всего объема полномочий федеральных, региональных и местных органов власти, а также подготовка поправок в различные законодательные акты Российской Федерации, направленные на уточнение полномочий различных уровней власти и управления, порядка их разграничения, исполнения и финансирования. Важно принятое положение о том, что все существенные нововведения, имеющие отношение к регулированию фискальных взаимоотношений между уровнями государственной власти и управления, вступают в силу только при условии введения в действие поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, обеспечивающих реализацию данных законов.

Остановимся на анализе возможных нововведений, которые могут последовать после вступления в силу в нынешнем виде новой редакции закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Налогового и Бюджетных кодексов с учетом разработанных Министерством финансов поправок. По существу, эти документы представляют собой систематизацию программных взглядов Правительства и Министерства финансов на дальнейшие пути реформирования бюджетной системы и межбюджетных отношений, а также разработанные подходы к их реализации.

Одним из самых важных элементов новой конструкции российской бюджетной системы, которая вводится новой редакцией федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления", будет установление на всей территории Российской Федерации единообразной структуры органов местного самоуправления, включающей в себя муниципальные образования трех типов. Поясним, что к настоящему времени в России сформировалась смешанная система организации бюджетной системы на субрегиональном уровне, когда местные органы власти, обладающие бюджетными правами (т.е. располагающие собственным бюджетом и являющиеся полноправными субъектами межбюджетных отношений во взаимоотношениях с региональными властями), формируются на уровне городов регионального подчинения и районов либо на уровне поселений. В некоторых случаях субъекты Федерации формируют двухуровневую систему местных органов власти либо двухуровневую систему, при которой первым, более высоким, уровнем управления является орган государственной власти, а вторым – орган местного самоуправления. Во всех перечисленных случаях все органы местного самоуправления одного или двух уровней могут быть лишены бюджетных прав, а соответствующие расходы на предоставление местных общественных благ – финансироваться по смете, утверждаемой региональными властями¹². Соответственно, схемы построения межбюджетных отношений между региональными и местными властями сильно отличаются друг от друга в зависимости от конкретного субъекта Федерации.

Необходимо отметить, что предложения по унификации структуры бюджетной системы и принципов построения межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации содержались уже в рассматривавшейся выше Программе развития бюджетного федерализма до 2005 года, однако данный документ содержит лишь предложения общего характера, касающиеся возможности создания законодательных

¹² Подробнее о сложившейся ситуации с организацией межбюджетных отношений на субрегиональном уровне см. Г.Курляндская, "Бюджетный плюрализм российских органов власти" / *Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей.* – Научные труды ИЭПП №24Р. – М.: Институт экономики переходного периода, 2000, стр. 365 - 409

условий на федеральном уровне для формирования различных типов организации бюджетной системы на субрегиональном уровне, в том числе – двухуровневой. По результатам работы Комиссии по подготовке предложений в области разграничения полномочий было принято решение предложить федеральному законодателю установить единую структуру органов местного самоуправления, состоящую из муниципальных образований трех типов – поселений, муниципальных районов и городских округов (последний тип муниципальных образований совмещает в себе полномочия поселений и муниципальных районов). При этом федеральное законодательство должно определять полномочия органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований, а также регламентировать принципы и порядок осуществления бюджетных взаимоотношений всех типов муниципальных образований между собой, а также с региональными властями.

Возможно, такое решение, которое отражено в проекте новой редакции закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", является достаточно радикальным изменением по сравнению с существующей ситуацией. Однако задача совершенствования структуры бюджетной системы решалась параллельно со множеством иных задач – в частности, уточнением перечня полномочий каждого уровня власти и управления, порядка разграничения и делегирования полномочий, повышением эффективности системы распределения финансовой помощи на субрегиональном уровне и т.п. Поэтому предоставление, например, органам власти субъектов Федерации права выбора между установленными федеральным законодательством вариантами построения бюджетной системы на своей территории наряду с реализацией множества иных нововведений привело бы к излишнему усложнению налогового-бюджетных и прочих отношений между уровнями власти и управления в период реформы.

Помимо установления новых принципов организации органов местного самоуправления и, соответственно, изменения структуры бюджетной системы на субрегиональном уровне, предлагаемые нововведения в сфере межбюджетных отношений охватывают следующие области¹³:

- определение и состав полномочий каждого уровня власти и управления;
- определение и состав налоговых полномочий и налоговых доходов органов власти и управления каждого уровня;
- порядок разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;
- законодательное закрепление процедур предоставления межбюджетных трансфертов из федерального, регионального и местных бюджетов;
- порядок введения временной финансовой администрации в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Из наиболее важных законодательных новаций, предусмотренных данным пакетом документов, следует выделить, прежде всего, фактический отказ от установления нефинансируемых мандатов. Так, законопроектами сформулирован жесткий перечень полномочий органов власти каждого уровня. При этом расходные обязательства, установленные в пределах собственных полномочий органов власти каждого уровня, подлежат финансированию за счет собственных доходов их бюджетов. Вместе с тем, в случае делегирования полномочий другому уровню власти

¹³ Речь идет, прежде всего, о законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", проекте новой редакции закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", а также проекте поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, необходимые для вступления в действие статей указанных законопроектов, имеющих отношение к бюджетным и налоговым вопросам.

законопроекты предусматривают, что вытекающие из таких полномочий расходные обязательства подлежат ежегодному утверждению законом о федеральном бюджете при условии их финансового обеспечения в виде субвенций.

Предложенные поправки в Бюджетный кодекс также направлены на детальную регламентацию процедур распределения межбюджетных трансфертов как на федеральном, так и на региональном уровнях власти. Процедуры распределения трансфертов из федерального бюджета, предусмотренные законопроектом, фактически направлены на законодательное закрепление применяемых в настоящее время правил распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и прочих видов федеральной финансовой помощи.

Более сложную систему предлагается предусмотреть для осуществления межбюджетного выравнивания на уровне субъектов Российской Федерации. Так, проект поправок в Бюджетный кодекс предусматривает, что направляемые в бюджеты поселений трансферты передаются по двум каналам – в виде дотаций, устанавливаемых в равном размере на душу населения для всех поселений субъекта Российской Федерации, а также в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (дотаций рассчитываемых в соответствии с едиными принципами и выделяемыми из бюджетов муниципальных районов). При этом муниципальные районы и городские округа также принимают участие в межбюджетном выравнивании путем получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Необходимо отметить, что в систему межбюджетного выравнивания разработчики реформы попытались интегрировать распределение части налоговых доходов на подушевой основе. В частности, положения законопроекта предусматривают, что органы власти субъекта Федерации обязаны передать в муниципальные бюджеты в виде финансовой помощи поступления налога на доходы физических лиц в размере не менее 20% поступлений данного налога в консолидированный бюджет субъекта Федерации.

Существенной из предлагаемых нововведений является также норма о возможности введения в субъекте Федерации (муниципальном образовании) временной финансовой администрации. Законопроект, в частности, предполагает установить, что временная финансовая администрация вводится на срок до 1 года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Федерации (муниципального образования) превышает 30% собственных доходов его бюджета. Основными полномочиями временной финансовой администрации предполагается считать разработку и контроль за реализацией согласованного с органами государственной власти региона (муниципалитета) и его кредиторами плана восстановления платежеспособности региона (муниципалитета). При этом ограничение бюджетных полномочий региональных (местных) властей законопроектом допускается только в случае нарушения ими плана восстановления платежеспособности.

В налоговой сфере законопроекты предполагают перейти на определение пропорций распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в Бюджетном кодексе, а также учитывают при регулировании перечней местных налогов переход к новой структуре органов местного самоуправления.

Среди недостатков рассматриваемых документов необходимо указать слабую проработанность их положений, регулирующих распределение финансовой помощи между муниципальными образованиями, а также обязательный переход к исполнению всех бюджетов бюджетной системы через органы федерального казначейства. В частности, предлагается ввести в российскую бюджетную практику новый инструмент "отрицательных трансфертов", который будет представлять собой форму изъятия сверхдоходов у муниципальных образований, налоговые доходы которых, установленные по единым нормативам, предусмотренным федеральным законодательством, в 2 и более раза превышают среднюю обеспеченность по субъекту

Федерации. Одновременно, проект норм Бюджетного кодекса по вопросам распределения межбюджетных трансфертов муниципалитетам оставляет региональным властям возможность манипулирования размером финансовой помощи вне зависимости от объективно обусловленной потребности муниципалитета в средствах. В сочетании, эти две нормы могут привести к усугублению существующих проблем, часть из которых пытались решить авторы проводимой реформы – произвол региональных властей в бюджетных отношениях с местными властями.

В целом следует отметить, что рассмотренные законопроекты приведут к наиболее существенному изменению отношений между бюджетами различных органов власти с начала экономических реформ 1990-х годов. Однако в настоящее время невозможно дать однозначную оценку их последствий. С одной стороны, реализация предлагаемых нововведений позволит значительно повысить прозрачность системы межбюджетных отношений (в особенности, на субрегиональном уровне), ее отражение в федеральном законодательстве. Появляется перспектива решения некоторых из важнейших проблем российской системы бюджетного федерализма – ликвидация необеспеченных расходных мандатов, улучшение структуры бюджетной системы на субрегиональном уровне, формализованное распределение финансовой помощи и налоговых доходов. С другой стороны, нет уверенности, что цели совершенствования российской системы межбюджетных отношений будут достигнуты в полной мере.

* * *

Направления развития межбюджетных отношений в России в среднесрочной перспективе во многом будут определены ходом проводимых в настоящее время реформ. Эффективная система бюджетного федерализма в России в любом случае невозможна без укрепления самостоятельности субнациональных властей, что подразумевает повышение ответственности властей за количественные и качественные характеристики предоставления общественных благ на региональном и местном уровне. Движение в сторону эффективного федерализма тормозится тем, что субнациональные органы власти вынуждены проводить собственную налоговую и бюджетную политику в основном с целью выполнения федеральных решений по поводу заработной платы в бюджетной сфере, предоставления социальных льгот и пособий, прочих направлений региональных и местных бюджетных расходов.

Вместе с тем, учитывая территориальные особенности Российской Федерации, а также чрезвычайно высокую степень межрегиональной дифференциации как налоговой базы, так и стоимости предоставления общественных благ, степень участия федерального центра в формировании доходов субнациональных властей будет оставаться относительно высокой. С учетом этого обстоятельства особое внимание должно быть уделено дальнейшему совершенствованию системы распределения федеральной финансовой помощи, а также доходов от федеральных налогов. Такая система, с одной стороны, должна быть направлена на эффективное выравнивание возможностей региональных властей по предоставлению общественных благ на своей территории, а с другой стороны, должна создавать условия и стимулы для проведения эффективной бюджетной и налоговой политики на уровне регионов.

Важнейшей задачей, решить которую российским властям необходимо в ближайшее время, является фактическое создание в большинстве регионов местного самоуправления, располагающего собственной финансовой базой и ответственного перед избирателями за предоставление местных общественных благ, которые имеют прямое отношение к обеспечению повседневных нужд населения.

Решение перечисленных задач важно не само по себе (т.е. для общего повышения эффективности федеративной системы) – в ряде случаев оно является одним из основных условий реализации программы реформ в иных областях. Так, без

укрепления местного самоуправления невозможно успешное проведение жилищно-коммунальной реформы; отказ от системы нефинансируемых мандатов в виде социальных льгот и пособий является важным шагом в области реформы социальной политики; изменение принципов организации органов власти на региональном и местном уровне является неотъемлемым элементом административной реформы; отказ от нефинансируемых мандатов и повышение ответственности региональных и местных властей чрезвычайно важны для проведения налоговой реформы на субнациональном уровне и т.д.

Все перечисленные задачи представляют собой серьезный вызов российским властям, отвечать на который им придется в самое ближайшее время.

Глава 8. Денежно-кредитная политика государства и ситуация с платежным балансом РФ

8.1 Инфляция и денежное предложение

Ситуация в денежной сфере (инфляционные процессы, изменения курса российской национальной валюты и динамика спроса на деньги) в 2000–2002 годах была достаточно стабильной и предсказуемой. В данный период произошла стабилизация темпов инфляции в диапазоне от 1% до 2% в месяц, и по итогам 2000 года инфляция (по индексу потребительских цен) составила 20,1%, в 2001 году – 18,8%, в 2002 г. – 15,1%. При этом внутригодовые колебания инфляции от года к году усиливались. Данные о динамике ИПЦ в 2000–2002 годах приведены в таблице 8.1.

Таблица 8.1

Динамика ИПЦ в 2000–2002 годах

	ИПЦ, % в месяц	Официальный обменный курс рубля на конец месяца, руб./\$	Темп роста курса доллара к рублю
янв 00	2,3%	28,55	5,74%
фев 00	1,0%	28,66	0,39%
мар 00	0,6%	28,46	-0,70%
апр 00	0,9%	28,40	-0,21%
май 00	1,8%	28,25	-0,53%
июн 00	2,6%	28,05	-0,71%
июл 00	1,8%	27,80	-0,89%
авг 00	1,0%	27,75	-0,18%
сен 00	1,3%	27,75	0,00%
окт 00	2,1%	27,83	0,29%
ноя 00	1,5%	27,85	0,07%
дек 00	1,6%	28,16	1,11%
янв 01	2,8%	28,37	0,75%
фев 01	2,3%	28,72	1,23%
мар 01	1,9%	28,74	0,07%
апр 01	1,8%	28,83	0,31%
май 01	1,8%	29,09	0,90%
июн 01	1,6%	29,07	-0,07%
июл 01	0,5%	29,27	0,69%
авг 01	0,0%	29,37	0,34%
сен 01	0,6%	29,39	0,07%
окт 01	1,1%	29,70	1,05%
ноя 01	1,4%	29,93	0,77%
дек 01	1,6%	30,14	0,70%
янв 02	3,1%	30,68	1,81%
фев 02	1,2%	30,94	0,83%
мар 02	1,1%	31,11	0,58%
апр 02	1,2%	31,19	0,25%
май 02	1,7%	31,30	0,36%
июн 02	0,5%	31,44	0,45%
июл 02	0,7%	31,44	-0,02%
авг 02	0,1%	31,56	0,40%
сен 02	0,4%	31,63	0,22%
окт 02	1,1%	31,74	0,33%
ноя 02	1,6%	31,84	0,32%

	ИПЦ, % в месяц	Официальный обменный курс рубля на конец месяца, руб./\$	Темп роста курса доллара к рублю
дек 02	1,5%	31,78	-0,18%
январь 03	2,4%	31,82	0,12%

Источник: Госкомстат РФ, Банк России.

Развитие инфляционных процессов в российской экономике в посткризисный период характеризовалось резким возрастанием роли немонетарных факторов, связанных с регулированием (повышением) цен на тарифы и услуги естественных монополий для населения. В 2000 г. наблюдался наибольший разрыв в темпах роста сводного индекса потребительских цен и регулируемых государством цен и тарифов (электроэнергия, железнодорожные перевозки, связь и т.д.)¹. Это становилось не разовым явлением, а долговременной тенденцией. Так, отраслевая структура ИПЦ показывает, что за два года (2001–2002) индекс цен на продовольственные товары вырос на 30%, на непродовольственные товары – на 25%, тогда как индекс цен на услуги увеличился на 86,5% (в том числе, индекс цен на услуги ЖКХ – на 133,3%). В то же время рост индекса цен производителей в 2001 и 2002 годах составил, соответственно, только 10,7% и 17,1%.

В связи с этим заслуживает изучения вопрос о соотношении вклада монетарных и немонетарных факторов в темпы роста потребительских цен в посткризисные годы. Соответствующее исследование было проведено в ИЭПП.²

Оценивание параметров коинтеграционного соотношения между индексами потребительских цен и денежной массы на месячных данных показало, что 1% прироста денежной массы M_2^3 приводит к приросту ИПЦ на 0,419% (стандартная ошибка – 0,081%). Декомпозиция прироста индекса потребительских цен с учетом рассчитанного вклада монетарных и немонетарных факторов в 1999–2002 гг. представлена в табл. 8.2.

Таблица 8.1

Вклад монетарных и немонетарных факторов в темпы прироста ИПЦ в 1999–2002 гг.

	Прирост ИПЦ	Монетарные факторы		Прочие (немонетарные) факторы	
		прирост ИПЦ	доля	прирост ИПЦ	доля
1999	36,6%	22,7%	62,1%	13,9%	37,9%
2000	20,1%	23,7%	117,9%	-3,6%	-17,9%
2001	18,8%	13,1%	69,8%	5,7%	30,2%
2002	15,1%	8,6%	57,2%	6,5%	42,8%

¹ См.: Российская экономика в 2000 году. Тенденции и перспективы. Вып. 22. М.: ИЭПП, 2001.

² Для оценки относительного вклада монетарных и немонетарных факторов в темпы инфляции в 1999–2002 гг. было построено коинтеграционное соотношение между накопленными индексами потребительских цен и номинальной денежной массы M_2 (за единицу принят уровень на конец августа 1998 г.). Такая формулировка предполагает, что к числу немонетарных факторов относятся все составляющие инфляции помимо собственно роста денежного предложения, то есть повышение регулируемых цен и тарифов, изменения спроса на реальные кассовые остатки и инфляционных ожиданий. Оба ряда (индекса цен и денежной массы) являются интегрированными рядами первого порядка. Тест на коинтеграцию Йохансена свидетельствует в пользу гипотезы о наличии одного коинтеграционного соотношения между рассматриваемыми переменными (с учетом линейного тренда). Оцениваемое соотношение имеет вид: $P_t = \alpha M_2 + \beta Trend$, где P – накопленный индекс потребительских цен ($P = 1$ в августе 1998 года), M_2 – номинальный объем денежной массы M_2 , $Trend$ – линейный тренд, α и β – коэффициенты регрессии.

³ Выбор денежного агрегата M_2 сделан на основе результатов, полученных в работах ИЭПП: «Экономика переходного периода...» М.: ИЭПП, 1998; Дробышевский С., Козловская А. Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России. Научные труды ИЭПП, №45Р. М.: ИЭПП, 2002.

Источник: расчеты авторов.

Как видно из таблицы, сдерживающее влияние на инфляцию со стороны спроса на деньги наблюдалось лишь в 2000 г., обеспечив снижение ИПЦ на 3,6 п.п. по отношению к значению, рассчитанному на основе фактических темпов расширения денежного предложения в этом году. Все остальные годы ИПЦ рос быстрее, чем можно было бы предполагать, исходя из динамики денежного предложения.

Напомним, что еще в 1999 г. наблюдалась обратная ситуация, когда жесткая денежно-кредитная политика была ключевым фактором сдерживания инфляции в условиях падения спроса на рублевые кассовые остатки и при сохраняющихся высоких инфляционных ожиданиях после девальвации рубля в 1998 г. Позднее ее роль явно снизилась. Возможно это является следствием повышения тарифов и цен на услуги естественных монополий в рассматриваемые годы. Причем вклад этого фактора в итоговые значения инфляции составил около 30% (5,7 п.п.) в 2001 г. и около 43% (6,5 п.п.) в 2002 г.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что в настоящее время проведение последовательной денежно-кредитной политики само по себе не является достаточным для контроля над инфляционными процессами. Доля прироста цен, приходящаяся на действие немонетарных факторов (в первую очередь, повышение регулируемых цен) становится сопоставимой с долей монетарной составляющей. В этой связи возрастает значение координации политики Банка России с политикой Правительства РФ в области регулирования цен и тарифов на услуги естественных монополий, реформирования системы субсидирования цен на социальные услуги (ЖКХ, общественный транспорт), налоговой политики (в первую очередь, в части изменения и индексации косвенных налогов, например акцизов) и таможенной политики в отношении импорта (импортные пошлины).

8.2. Денежное предложение и спрос на деньги

Начиная со второй половины 1999 года, основным *источником* предложения денег в российской экономике был приток экспортной выручки, трансформирующийся через механизм обязательной продажи 75% выручки на бирже в рубли. Косвенным свидетельством того, что предложение валюты внутри страны значительно превышало спрос на нее с учетом всех внешнеэкономических операций, является рост золотовалютных резервов ЦБ РФ. За 2000 год золотовалютные резервы увеличились более чем в 2,2 раза, с 12,5 млрд. долларов США до 27,95 млрд. долларов США. Рост золотовалютных резервов и укрепление номинального обменного курса национальной валюты за счет увеличения положительного сальдо торгового баланса типичны для стран, испытавших столь серьезный валютный кризис, какой случился в России в августе – сентябре 1998 года⁴. 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. В таблице 8.3 приведена структура денежного предложения и золотовалютных резервов Банка России.

⁴ См., например, Eichengreen, B., A. Rose, C. Wyplosz. «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.

Структура денежного предложения и золотовалютных резервов Банка России

	Денежная база, млн. рублей	Темп роста денежной базы	Чистые внутренние активы, млн. руб.	Чистые международные резервы, млрд. \$	Золото-валютные резервы, млн. \$	Валютные резервы, млн. \$	Золото, млн. \$ (из расчета 300 \$/гр. унцию)
янв 00	297800	-3,15%	371073	-2,57	12948	8911	4035
фев 00	309200	3,83%	338377	-1,02	13657	9606	4051
мар 00	318900	3,14%	287644	1,10	15532	11456	4076
апр 00	349600	9,63%	249041	3,54	17091	13410	3682
май 00	365000	4,41%	192770	6,10	19570	15878	3692
июн 00	397200	8,82%	176956	7,85	20996	17685	3312
июл 00	417300	5,06%	125884	10,48	23302	19955	3347
авг 00	427600	2,47%	114259	11,29	23731	20289	3442
сен 00	437600	2,34%	80962	12,85	25007	21474	3533
окт 00	449000	2,61%	56720	14,10	25880	22290	3590
ноя 00	455200	1,38%	9729	16,00	27667	24035	3632
дек 00	519600	14,15%	67127	16,07	27972	24264	3708
янв 01	486400	-6,39%	93388	13,85	29638	25888	3749
фев 01	493500	1,46%	45446	15,60	28345	24591	3754
мар 01	499600	1,24%	-3826	17,52	29709	25942	3767
апр 01	531100	6,31%	-26282	19,33	31650	27868	3782
май 01	550100	3,58%	-69871	21,31	33550	29749	3801
июн 01	583100	6,00%	-84656	22,97	35053	31251	3801
июл 01	609600	4,54%	-104523	24,40	36502	32694	3807
авг 01	621600	1,97%	-121711	25,31	37493	33686	3807
сен 01	649800	4,54%	-107925	25,78	37957	34044	3913
окт 01	663500	2,11%	-141689	27,11	38002	34016	3986
ноя 01	651300	-1,84%	-151243	26,81	37288	33277	4011
дек 01	708500	8,78%	-43534	24,95	36622	32542	4080
янв 02	668200	-5,69%	-94811	24,87	36408	32317	4091
фев 02	680000	1,77%	-97516	25,13	36860	32768	4092
мар 02	683100	0,46%	-119573	25,79	37295	33179	4116
апр 02	749200	9,68%	-161798	29,20	39155	35024	4131
май 02	743900	-0,71%	-276965	32,61	42227	38496	3731
июн 02	788900	6,05%	-274663	33,82	43579	39848	3731
июл 02	817100	3,57%	-284337	35,03	43294	39564	3731
авг 02	828900	1,44%	-309840	36,07	44327	40596	3731
сен 02	829100	0,02%	-380511	38,24	45619	41887	3732
окт 02	838400	1,12%	-398601	38,97	46767	43034	3733
ноя 02	849300	1,30%	-448485	40,76	48205	44470	3735
дек 02	940300	10,71%	-346187	40,48	47793	44054	3739
янв 03	879100	-6,51%	-440645	41,47	49274	45534	3740

Источник: Банк России, Russian Economic Trends.

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 в 1999–2000 годах стали основной формой прироста денежной базы

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

Суммарная доля двух названных составляющих денежной базы в 1999–2000 годах была на уровне 30–35%, тогда как в 1997–1998 годах она не превышала 15–20%.

Указанная тенденция является следствием нескольких процессов, наблюдаемых в денежной сфере. Во-первых, часть роста остатков на корреспондентских счетах может объясняться потребностью банков в увеличении объема свободных средств, обслуживающих текущие платежи клиентов. С учетом изменения уровня цен в 1998–2000 годах и увеличения доли денежных расчетов между предприятиями и в отношениях с бюджетами всех уровней, объем остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков в ЦБ РФ в 2000 году лишь незначительно превышал в реальном выражении уровень первой половины 1998 года.

Во-вторых, отсутствие безрисковых финансовых инструментов, низкая привлекательность существующих финансовых рынков ограничивали возможности проведения коммерческими банками активных операций. Депозиты в ЦБ РФ в таких условиях выполняют, фактически, роль финансовых инвестиций, хотя и приносят низкий процент. В то же время деньги остаются внутри банковской системы и не используются, например, для кредитования реального сектора экономики. При этом не следует забывать, что в реальном секторе сохранялись чрезвычайно высокие риски при долгосрочном кредитовании предприятий из-за неэффективной системы информента и низкой финансовой дисциплины.

Снижение денежного мультипликатора началось еще до кризиса, в марте 1998 года, и такая тенденция сохранялась на протяжении 1999–2000 годов. В середине 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). Однако с конца лета 2000 года начался достаточно быстрый рост мультипликатора до 1,7–1,75, что соответствовало уровню сентября-октября 1998 года. Рост сохранялся на протяжении почти года, когда в конце лета 2002 г. значения мультипликатора опустились до 1,65–1,67, после чего данный показатель оставался стабильным. По нашему мнению, это объясняется достижением предельного уровня монетизации экономики при текущем состоянии финансовых рынков и банковской системы. Несмотря на рост кредитования экономики банками, цепочки мультипликации денег оставались достаточно короткими.



Источники: ЦБ РФ, расчеты авторов.

Отсутствие реально действующих процентных ставок в экономике и рacionamento кредита означали отсутствие процентного и кредитного каналов денежной трансмиссии (т.е. механизмов, через которые денежно-кредитная политика влияет на ситуацию в реальном секторе) в экономике⁶. Единственным работающим механизмом денежной трансмиссии оставался, как указывалось выше, курсовой канал, связанный с притоком денег в страну на счета предприятий-экспортеров и их продажу (в первую очередь, обязательной части) на внутреннем валютном рынке Банку России.

Однако 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, при некоторых условиях, – к снижению чистого экспорта. Следовательно, перед Правительством и Центральным банком встает задача ограничения предложения валюты на рынке, либо создание дополнительных (но не связанных со спекулятивным поведением экономических агентов) каналов спроса на валюту. В частности, нужно быть готовыми к ограничению притока иностранного краткосрочного капитала (который не увеличивает объем инвестиций внутри страны, а направляется, преимущественно, на финансовые рынки), а также к стерилизации части поступлений экспортной выручки⁷.

⁶ 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).

⁷ 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 для роста реального сектора (см. Siklos, P. «Capital flows in a transitional economy and the sterilization dilemma: The Hungarian experience, 1992-1997», *Policy Reform*, 2000, pp. 301–326).

Таким образом, во второй половине 1999–2000 годов российский финансовый сектор и денежные власти столкнулись с проблемой так называемой «избыточной ликвидности». Как мы уже отмечали, основным источником предложения денег в этот период являлся приток экспортной выручки. Поскольку объем импорта был относительно мал, обязательная продажа валютной выручки означала значительную рублевую эмиссию, которая не компенсировалась покупками валюты под импортные контракты⁸.

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.

В качестве возможных инструментов решения проблемы «избыточной ликвидности», использовавшихся Банком России в 2001–2002 годах, можно назвать, во-первых, накопление средств на бюджетных счетах органов государственного управления и, во-вторых, – стимулирование спроса на иностранную валюту через отрицательные реальные ставки на большинство рублевых финансовых активов (данный фактор действовал, в основном, в 2001 году).

В частности, объем средств на счетах расширенного правительства в Центральном банке РФ к началу ноября 2001 года (момент, когда отношение объема средств к денежной базе имело максимальное значение) достиг 409,5 млрд. рублей, увеличившись по сравнению с началом года на 70,3%. Другими словами, денежные средства, выведенные из экономики через налоги, достигают 47–48% от общего объема резервных денег. Очевидно, что для достижения стабильности в денежной сфере необходима, по крайней мере, координация действий между денежными и фискальными властями. В противном случае, выпуск на рынок (например, через осуществление не процентных бюджетных расходов) значительных объемов денежных средств может иметь серьезные инфляционные последствия и поставить под сомнение стабильность курса рубля. В то же время, необходимо отметить, что действующее Правительство РФ сохраняет приверженность жесткой бюджетной политике, используя средства для покупки валюты для осуществления выплат по внешнему долгу напрямую у Банка России (о чем свидетельствуют колебания золотовалютных резервов), и, таким образом, предотвращает шоки на денежном и валютном рынках. В таком виде средства на бюджетных счетах аналогичны накоплениям в своего рода стабилизационном фонде, но хранятся на счету в национальной валюте и, следовательно, не приносят прибыли и не защищены от инфляционных и курсовых рисков.

Другим нетрадиционным инструментом стерилизации избыточной эмиссии, вызванной покупкой ЦБ РФ валюты на рынке, стало стимулирование спроса коммерческих банков на валюту через поддержание отрицательных процентных ставок на ликвидные финансовые активы в национальной валюте. Так, доходность по государственным облигациям (ГКО и ОФЗ) на протяжении 2001–2002 годов колебалась в пределах 13–17% годовых, ставки на межбанковском рынке и по депозитам в ЦБ РФ опускались до 2–5% годовых. Очевидно, что при текущих темпах инфляции (15–18% в год) вложения в иностранные активы представлялись более выгодными даже с учетом роста реального курса рубля. Структуры активов банковской системы и иностранных

⁸ 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.

активов банков свидетельствуют, что, хотя суммарная доля иностранных активов оставалась практически постоянной (22–25%), все большая часть иностранных активов переводилась в остатки средств на текущих счетах и депозитах в иностранных банках. Иными словами, банки предпочитали просто хранить средства в иностранных банках под низкий процент (в валюте), чем вкладывать их в еще менее доходные рублевые активы.

В дополнение к двум отмеченным выше инструментам стерилизации денежного предложения (а, следовательно, и сдерживания темпов инфляции) в 2000–2003 годах следует назвать выполнение четкого графика отдачи внешних долгов РФ в полном объеме, т.е. создание устойчивого спроса на валюту со стороны Министерства финансов РФ, что позволяло ЦБ РФ корректировать объем денежной массы, продавая валюту для выплаты внешнего долга РФ. Данная мера также являлась одним из факторов, замедлявших реальное укрепление рубля.

Необходимо отметить также тот факт, что в посткризисный период усилились сезонные колебания денежного предложения, связанные с особенностями реализации бюджетной политики Министерством финансов РФ после вступления в силу Бюджетного кодекса РФ. В частности, проведение окончательных расчетов с бюджетополучателями в конце года вызывает (с учетом того, что средства бюджета хранятся на счетах Казначейства в Банке России и не входят в состав денежной базы) резкий рост денежного предложения, в первую очередь резервных денег, в декабре. В то же время в первом квартале, когда объем расходов федерального бюджета ниже средних месячных за год величин, происходит сокращение денежного предложения.

Кроме того, ускорение темпов роста денежной базы имело 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.

В таблице 8.4 приведены данные о динамике денежных агрегатов и денежного мультипликатора в 2000–2002 годах.

Таблица 8.4

Динамика денежных агрегатов и денежного мультипликатора в 2000–2002 годах

	М ₀ , млн. рублей	Темп роста М ₀	Резервные деньги, млн. рублей	Темп роста резервных денег	Деньги (М ₁), млн. руб.	Темп роста М ₁	М ₂ , млн. рублей	Темп роста М ₂	Денежный мультипликатор (М ₂ /Резервные деньги)	Широкие деньги, млн. рублей	Темп роста широких денег
янв 00	232852	-12,64%	430685	-2,06%	508059	-3,55%	695000	-1,38%	1,61	1000609	1,60%
фев 00	242046	3,95%	449397	4,34%	529876	4,29%	726600	4,55%	1,62	1064973	6,43%
мар 00	251531	3,92%	490950	9,25%	546439	3,13%	751400	3,41%	1,53	1090399	2,39%
апр 00	279064	10,95%	513775	4,65%	576378	5,48%	787900	4,86%	1,53	1123209	3,01%
май 00	289272	3,66%	558448	8,70%	611197	6,04%	831600	5,55%	1,49	1170283	4,19%
июн 00	321766	11,23%	602794	7,94%	662680	8,42%	892200	7,29%	1,48	1242847	6,20%
июл 00	334037	3,81%	654723	8,61%	692388	4,48%	931200	4,37%	1,42	1301733	4,74%
авг 00	341627	2,27%	648192	-1,00%	717950	3,69%	960100	3,10%	1,48	1327298	1,96%
сен 00	350935	2,72%	671075	3,53%	747446	4,11%	992400	3,36%	1,48	1388424	4,61%
окт 00	349669	-0,36%	662525	-1,27%	750662	0,43%	1001200	0,89%	1,51	1415933	1,98%
ноя 00	358351	2,48%	684170	3,27%	777139	3,53%	1036400	3,52%	1,51	1457340	2,92%
дек 00	419262	17,00%	739759	8,13%	879310	13,15%	1144300	10,41%	1,55	1559964	7,04%
янв 01	380127	-9,33%	683651	-7,58%	810517	-7,82%	1079300	-5,68%	1,58	1530759	-1,87%
фев 01	387959	2,06%	680176	-0,51%	829180	2,30%	1109700	2,82%	1,63	1615821	5,56%
мар 01	399395	2,95%	702471	3,28%	858381	3,52%	1149500	3,59%	1,64	1632338	1,02%
апр 01	435350	9,00%	717234	2,10%	918209	6,97%	1210000	5,26%	1,69	1683365	3,13%
май 01	438312	0,68%	741670	3,41%	938533	2,21%	1233700	1,96%	1,66	1729982	2,77%
июн 01	474692	8,30%	773646	4,31%	987901	5,26%	1294300	4,91%	1,67	1798660	3,97%
июл 01	490598	3,35%	784830	1,45%	1015090	2,75%	1330200	2,77%	1,69	1842328	2,43%
авг 01	507107	3,37%	808002	2,95%	1040765	2,53%	1365500	2,65%	1,69	1870368	1,52%
сен 01	530972	4,71%	838077	3,72%	1074933	3,28%	1414400	3,58%	1,69	1925529	2,95%
окт 01	531481	0,10%	863050	2,98%	1084385	0,88%	1441200	1,89%	1,67	1974658	2,55%
ноя 01	527287	-0,79%	836986	-3,02%	1058132	-2,42%	1439100	-0,15%	1,72	1984879	0,52%
дек 01	584328	10,82%	951294	13,66%	1192627	12,71%	1602600	11,36%	1,68	2122734	6,95%
янв 02	533408	-8,71%	863468	-9,23%	1079428	-9,49%	1502000	-6,28%	1,74	2056288	-3,13%

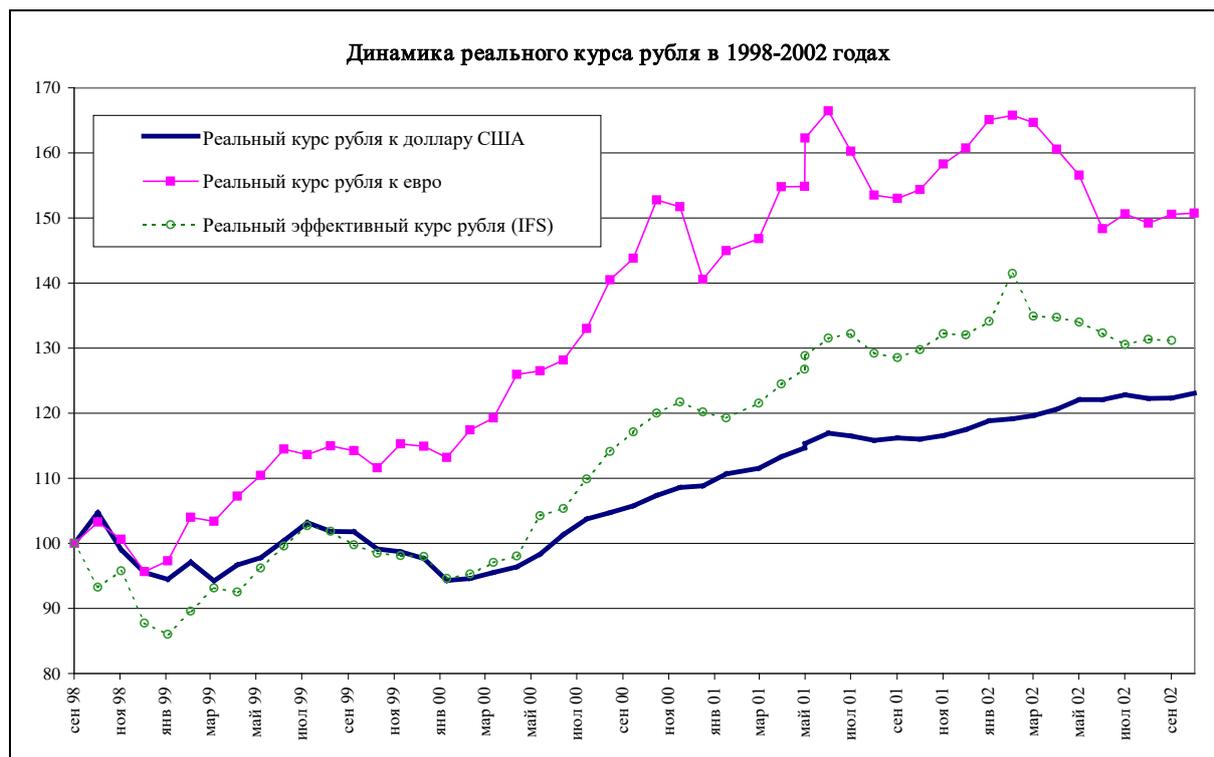
фев 02	543383	1,87%	871124	0,89%	1084641	0,48%	1522900	1,39%	1,75	2104978	2,37%
мар 02	552933	1,76%	890868	2,27%	1106330	2,00%	1562400	2,59%	1,75	2137693	1,55%
апр 02	610300	10,37%	941663	5,70%	1147512	3,72%	1621300	3,77%	1,72	2213473	3,54%
май 02	607467	-0,46%	1004586	6,68%	1204099	4,93%	1686000	3,99%	1,68	2288340	3,38%
июн 02	645934	6,33%	1049736	4,49%	1254509	4,19%	1751100	3,86%	1,67	2356786	2,99%
июл 02	659725	2,13%	1049998	0,02%	1268042	1,08%	1776100	1,43%	1,69	2403612	1,99%
авг 02	679044	2,93%	1098855	4,65%	1282091	1,11%	1812500	2,05%	1,65	2445212	1,73%
сен 02	672560	-0,95%	1104561	0,52%	1301652	1,53%	1846600	1,88%	1,67	2494691	2,02%
окт 02	675802	0,48%	1116991	1,13%	1313304	0,90%	1884600	2,06%	1,69	2538586	1,76%
ноя 02	690495	2,17%	1165265	4,32%	1337419	1,84%	1930000	2,41%	1,66	2602740	2,53%
дек 02	764407	10,70%	1262626	8,36%	1499166	12,09%	2119600	9,82%	1,68	2843572	9,25%
январь 03	710086	-7,11%	1173500	-7,06%	1396285	-6,86%	2026500	-4,39%	1,73	2778475	-2,29%

Источник: Банк России, расчеты авторов.

8.3. Валютное регулирование и валютный контроль

Динамика изменений номинального обменного курса рубля к доллару США оставалась плавной на протяжении второй половины 1999–2002 годов, при этом сохранялись умеренные темпы роста реального курса рубля. Несколько большей волатильностью характеризуется динамика курса рубля к евро, что было вызвано, в первую очередь, колебаниями курса единой европейской валюты к доллару США на мировых рынках.

Рисунок 8.2.



Источники: International Financial Statistics, расчеты авторов.



Источник: ЦБ РФ.

В области валютного регулирования и валютной политики в 1999–2000 году Банк России не предпринимал каких-либо действий, курс рубля к доллару США находился практически в свободном плавании, без активных интервенций, либо административных решений со стороны ЦБ РФ. Важные события произошли лишь в 2001 году. В частности, в сентябре этого года вступило в действие решение о снижении нормы обязательной продажи валютной выручки предприятий экспортеров с 75% до 50%. Кроме того, частные лица - резиденты РФ получили право осуществлять портфельные инвестиции за рубеж (на сумму до 75000 долларов США), был также введен уведомительный (в органах МНС РФ) порядок открытия счетов частными лицами в зарубежных банках.

Смена руководителя Банка России в марте 2002 г. (В.Геращенко был заменен С.Игнатьевым) оказала слабое влияние на динамику котировок доллара. Более того, после ухода В. Геращенко рубль сохранил некоторую тенденцию к номинальному укреплению. Круг основных инструментов денежно-кредитной политики оставался практически таким же узким, как и в предыдущие годы: интервенции на валютном рынке и накопление остатков на счетах федерального правительства в ЦБ РФ.

В сентябре 2002 г. были опубликованы Указания Банка России, устанавливающие новый порядок обязательной продажи части экспортной валютной выручки юридических лиц с 1 декабря 2002 г. В частности, этот документ предоставил право банкам осуществлять обязательную продажу иностранной валюты на внебиржевом рынке.⁹ Иными словами, значительная часть оборота валютного рынка выводилась из-под контроля Центрального банка РФ. Тем не менее, в динамике золотовалютных резервов сохранилась повышательная тенденция, и к концу 2002 г.

⁹ Совет директоров Банка России 23.08.2002 г. принял решение о том, что обязательная продажа части экспортной валютной выручки юридических лиц осуществляется через уполномоченные банки на межбанковских валютных биржах, непосредственно Центральному банку Российской Федерации, на внебиржевом межбанковском валютном рынке либо обслуживающему резидента уполномоченному банку.

объем золотовалютных резервов Банка России достиг 47,79 млрд долларов США. Доля золота в резервах не превышала 7,85%.

Осенью 2002 г. прояснились направления дальнейшей либерализации валютного законодательства. Проект новой редакции федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»¹⁰ предусматривал обязательную репатриацию валютной выручки в срок до 180 дней и возможность введения Банком России ограничений на проведение капитальных операций – так называемого режима счета (перечня разрешенных операций) и обязательного резервирования до 20% от суммы сделки на срок до одного года при ввозе валюты и до 100% на два месяца – при вывозе. За ЦБ РФ было также закреплено право требовать от резидентов предварительную регистрацию при открытии счетов в валюте за пределами России. Верхний предел норматива обязательной продажи валютной выручки установлен на уровне 30%. Все ограничения, кроме 100%-ной репатриации, предполагается отменить с 1 января 2007 г.

Таким образом, ситуацию в области проведения денежно-кредитной и курсовой политики в России в последние годы можно охарактеризовать как стабильную и внушающую определенный оптимизм. В качестве основных целей в среднесрочной перспективе (до 2007–2010 годов) следует назвать:

- полный переход к инфляционному таргетированию и снижение уровня инфляции до 5–7% в год;
- повышение уровня монетизации ВВП, в т.ч. за счет развития внутреннего финансового рынка;
- ослабление зависимости инфляционных ожиданий от динамики курса рубля к доллару США;
- достижение полной конвертируемости рубля как по текущим, так и по капитальным операциям;
- обеспечение стабильности и независимости внутренней денежно-кредитной политики в условиях внешних конъюнктурных шоков.

Для достижения поставленных целей Центральному банку и Правительству РФ необходимо решить ряд первоочередных задач.

1. Переход к явному инфляционному таргетированию, включающий в себя ежегодное объявление целевого значения полной и базовой (без учета изменений в регулируемых ценах и налогообложении) инфляции, а также разработку официального прогноза инфляции денежными властями на весь период (на 5 лет). Принятие мер по координации политики Банка России с политикой Правительства РФ в области регулирования цен и тарифов на услуги естественных монополий, реформирования субсидирования социальных услуг, налоговой и таможенной политики.

2. Обеспечение полной стерилизации рублевых интервенций на валютном рынке за счет развития системы прямых и косвенных инструментов денежно-кредитной политики. К числу первых следует отнести расширение операций на открытом рынке ценных бумаг: продажа/покупка государственных ценных бумаг, в том числе из пакета ЦБ РФ, операции модифицированного репо (включая удлинение их временной структуры), покупка/продажа корпоративных облигаций. К косвенным операциям следует отнести создание стабилизационного фонда, снижение норматива обязательной продажи экспортной выручки, меры капитального контроля (см. ниже).

3. Курсообразующая политика Банка России должна быть направлена на привязку курса рубля не только к доллару США, но к корзине ведущих свободно конвертируемых валют (доллар США, евро, йена, фунт стерлингов). Данная политика

¹⁰ Принят в первом чтении Государственной Думой РФ 14 марта 2003 года.

должна включать в себя формирование на внутреннем валютном рынке торговых площадок с полным набором котировок всех указанных валют (спот-рынок, рынок срочных контрактов), выравнивание комиссий и издержек при осуществлении текущих и капитальных операций независимо от валюты операции.

4. Принятие новой редакции федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», предусматривающей отмену большинства ограничений по капитальным операциям с 1 января 2007 года. Вместе с тем, должна быть сформирована система капитального контроля, обеспечивающая защиту внутреннего валютного рынка и независимость внутренней денежно-кредитной политики от внешних шоков. В частности, создание стабилизационного фонда позволит нейтрализовать влияние на внутренний валютный рынок колебаний мировых цен на сырьевых рынках и, следовательно, шоки счета текущих операций. Для защиты от шоков на мировых финансовых рынках и стабилизации счета капитальных операций необходимо создание системы не вознаграждаемого обязательного резервирования по отдельным видам притока капитала (краткосрочные портфельные инвестиции).

5. Создание системы страхования банковских вкладов, позволяющее Банку России снизить нормативы обязательного резервирования по вкладам в коммерческих банках, что создаст возможность для коммерческих банков повысить ставки по депозитам. Таким образом, произойдет расширение ресурсной базы банковского сектора. Росту монетизации ВВП может также способствовать начало операций Банка России с корпоративными долговыми ценными бумагами и смягчение ограничений для управляющих компаний по инвестированию пенсионных средств в частные ценные бумаги (облигации и акции).

Вместе с тем, в среднесрочной перспективе (до 5 лет) желательно добиваться постепенного повышения реального курса рубля. Во-первых, к 2005 году будет пройден период, на который приходится пиковый объем платежей по внешнему долгу, и объемы привлечения валютных поступлений для потребностей государства снизятся. Снижение спроса на валюту при устойчивом положительном сальдо торгового баланса снимет ограничения на укрепление рубля. Во-вторых, ожидаемый экономический рост будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности России и ускорению движения в сторону положительного сальдо платежного баланса. В-третьих, по мере подъема промышленного производства жизненно важно постепенно ослаблять барьеры входа на российский рынок, стимулируя обновление оборудования и технологий, повышающих конкурентоспособность российской промышленности.

Переходя к перспективам долгосрочного роста российской экономики, основанного на импортозамещении, необходимо остановиться еще на одном аспекте, связанном с соотношением эластичностей экспорта и импорта по доходу. Как было показано П.Кругманом¹¹, при таком соотношении между указанными эластичностями, какое наблюдается в настоящее время в России (низкая – для экспорта, высокая – для импорта), устойчивый долговременный рост национальной экономики возможен только при периодической девальвации валюты, уравнивающей платежный баланс.¹² В этих условиях для поддержания темпов внутреннего экономического роста

¹¹ Krugman, P. (1989) 'Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates', *European Economic Review*, 33, pp. 1031–1054.

¹² Пределы сырьевого экспорта ограничены относительно неэластичным по цене спросом на топливо и слабой возможностью влиять на мировые цены на нефть газ. В то же время, по мере повышения уровня жизни населения спрос на импортные товары, имеющие более высокое качество по сравнению с отечественными субститутами, повышается. Таким образом, происходит ухудшение торгового баланса. Если данный процесс накладывается на ухудшение условий торговли страны и усиление оттока капитала, вызванного ростом странового риска, результатом становится кризис в экономике, что мы наблюдали в 1998 году.

и положительного сальдо торгового баланса правительство страны вынуждено периодически девальвировать национальную валюту либо принимать меры, стимулирующие диверсификацию экономики и экспорта.

8.4 Состояние платежного баланса

Как было показано выше, состояние платежного баланса РФ в посткризисный период оказывало ключевое влияние на денежной сфере, колебания инфляции и изменения курса рубля. Рассматривая состояние российского платежного баланса после финансового кризиса 1998 года, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в 1999 году, несмотря на устойчивую отрицательную величину сальдо доходов по капитальным операциям, сальдо платежного баланса по текущим операциям оставалось устойчиво положительным – в I–III кварталах 1999 года величина текущего сальдо всегда превышала 5 млрд. долл., а в IV квартале 1999 года сальдо платежного баланса по текущим операциям превысило 6 млрд. долл. Такое положение было обусловлено ростом положительного сальдо торгового баланса, которое находилось в интервале 4–10 млрд. долл. в квартал. Причем это было достигнуто исключительно за счет снижения объемов импорта в Россию, т.к. квартальная величина экспорта достигла среднего уровня 1998 года (18 млрд. долл.) только в третьем квартале 1999 года.

Рост экспорта в IV квартале 1998 года был обусловлен прежде всего его возросшей эффективностью в результате девальвации, которая по инерции продолжала оказывать положительное влияние на торговое сальдо (падение импорта) и в первом квартале 1999 года. Во втором квартале наблюдалось некоторое укрепление реального курса рубля, что повлекло за собой увеличение объемов импорта. Этот фактор, несмотря на увеличение экспорта вследствие начавшегося роста мировых цен на нефть стал, по нашему мнению, причиной падения величины торгового сальдо во втором квартале. Начиная с третьего квартала, торговое сальдо стало, как и прежде, определяться динамикой мировых цен на нефть и цветные металлы. Из *рис 8.4* хорошо видно, что значительный рост цен на нефть привел к росту положительного сальдо торгового баланса в III квартале 1999 года.

Благоприятная ситуация со счетом текущих операций использовалась для погашения дефицита по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами. Сальдо по этому счету устойчиво принимает отрицательные значения, начиная с четвертого квартала 1998 года. На фоне сокращения сальдо по счетам прямых и портфельных инвестиций происходило увеличение российских активов за рубежом (прирост просроченной задолженности, остатков средств на текущих счетах и депозитах резидентов за рубежом, прирост своевременно не поступившей в страну экспортной выручки). Величина иностранных пассивов в России в течение IV квартала 1998 года – III квартала 1999 года незначительно снижалась. Происходило это главным образом вследствие необходимости погашения накопленной задолженности при отсутствии возможностей по привлечению новых заимствований. В этих условиях сохранить положительное сальдо по привлеченным ссудам и займам удавалось только за счет прироста просроченной задолженности государственного сектора.

Если мы рассмотрим аналитический разрез платежного баланса России, то увидим, что с ростом сальдо по текущим операциям происходил рост общего сальдо платежного баланса (т.е. сальдо без учета резервных активов и операций государственного сектора по привлечению новых займов). В конце 1998 – первой

половине 1999 года общий дефицит платежного баланса был профинансирован за счет снижения резервных активов, а также наращивания просроченной задолженности и перенесения сроков платежей в государственном секторе. В третьем квартале 1999 года увеличение сальдо по текущим операциям, а также получение очередного транша кредита МВФ, позволило Правительству РФ снизить величину просроченной задолженности, а даже в некоторой степени нарастить резервные активы.

В 2000 году значения ключевых статей платежного баланса продолжали изменяться в направлении, которое было характерно для 1999 года, – продолжился 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 1999 года, кроме IV квартала.

Анализ тенденций изменения сальдо платежного баланса по различным его компонентам в 2000 году, показывает, 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 осуществления платежей для уменьшения обязательств российских резидентов перед нерезидентами. При этом обращает на себя внимание необычно высокий приток капитальных трансфертов от нерезидентов в Россию в третьем квартале 2000 года: в отличие от предыдущих лет, когда капитальные трансферты резидентам 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 был результатом отражения в платежном балансе операции по безвозмездному списанию части внешнего долга России в связи с реструктуризацией задолженности РФ перед Лондонским клубом¹³ (ранее, в 1997 году, результаты подобной операции по реструктуризации задолженности России перед странами – членами Лондонского клуба были отражены по статье "Портфельные инвестиции").

Тенденции ключевых статей платежного баланса в 2001 году претерпели значительные изменения по сравнению с 1999 и 2000 годами. Прежде всего, прекратился рост сальдо платежного баланса по текущим операциям с соответствующим увеличением дефицита по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами. В целом за весь год сальдо платежного баланса по текущим операциям сократилось практически в два раза: если в первом квартале величина данного показателя составляла свыше 12,0 млрд. долл., то, по оценкам Банка России, сальдо платежного баланса по текущим операциям за четвертый квартал 2001 года составило лишь 6,3 млрд. долл.

Несмотря на снижение значений положительного сальдо торгового баланса, увеличение валютных активов резидентов в 2001 году происходило в основном за счет превышения экспорта товаров над импортом. Другими словами, именно за счет положительного сальдо торгового баланса происходило финансирование всех выплат нерезидентам по операциям, не связанным с экспортом и импортом товаров, а также изменений зарубежных активов и обязательств резидентов. Речь идет, прежде всего, о финансировании отрицательного сальдо по балансу услуг труда и капитала (выплата заработной платы нерезидентам и обслуживание долговых обязательств), осуществлении портфельных инвестиций за границу, увеличении зарубежных активов российских резидентов, а также осуществлении платежей для уменьшения

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

обязательств российских резидентов перед нерезидентами. При этом следует обратить внимание на отток капитальных трансфертов нерезидентам из России в третьем квартале 2001 года: в отличие от предыдущих кварталов, когда капитальные трансферты нерезидентам составляли от 200 до 600 млн. долл. в квартал, сальдо указанных трансфертов в июле-сентябре 2001 года составило 10,3 млрд. долл. Аналогично тому, что произошло в предшествующем году, по данным Банка России, такая сумма капитальных трансфертов стала итогом нерегулярной операции по безвозмездному списанию (прощению) части внешней задолженности беднейших стран мира перед Россией по активам бывшего СССР в рамках Парижского клуба кредиторов на сумму 9,9 млрд. долларов. Указанная сумма представляет собой накопительный итог длительного переговорного процесса, нашедшего окончательное учетно-статистическое оформление в III квартале 2001 года¹⁴.

В 2002 году произошло некоторое изменение в тенденции снижения сальдо платежного баланса по текущим операциям, которая начала проявляться годом ранее. Так, с первого квартала был зафиксирован рост сальдо платежного баланса по текущим операциям. Если в целом за 2001 год указанное сальдо сократилось практически в два раза, то в 2002 году сальдо по счету текущих операций возросло с 6,9 млрд. долл. в первом квартале до 9,3 млрд. долл. по итогам четвертого квартала. Как и прежде, основным фактором, определяющим величину сальдо по текущим операциям, был торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в решающей степени определялось движением цен на энергоносители и прочие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на *рис. 8.4*, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 1995-2001 годах, проявлялась и в течение 2002 года¹⁵.

Следует отметить, что рост сальдо торгового баланса в I-III кварталах 2002 года происходил за счет роста объемов российского экспорта, в то время как стоимость импорта в Российскую Федерацию также увеличивалась, хотя и меньшими темпами. Однако в IV квартале 2002 года темпы роста импорта превысили темпы роста российского экспорта. Так, величина торгового баланса России в IV квартале 2002 года составила 10,3 млрд. долл., при этом экспорт товаров увеличился с 32,6 млрд. долл. в III квартале до 34,1 млрд. долл. в четвертом, а импорт вырос с 22,1 млрд. долл. до 23,8 млрд. долл. (т.е. почти на 20%).

Помимо сокращения сальдо торгового баланса, в течение 2002 года существенное влияние на состояние сальдо платежного баланса по текущим операциям оказывали также значения сальдо по статье "Нефакторные услуги", отрицательное значение которого (т.е. превышение импорта услуг над экспортом) было характерно для всего этого периода.

¹⁴ См. "Вестник Банка России", №7-8 (585-586), 4 февраля 2002

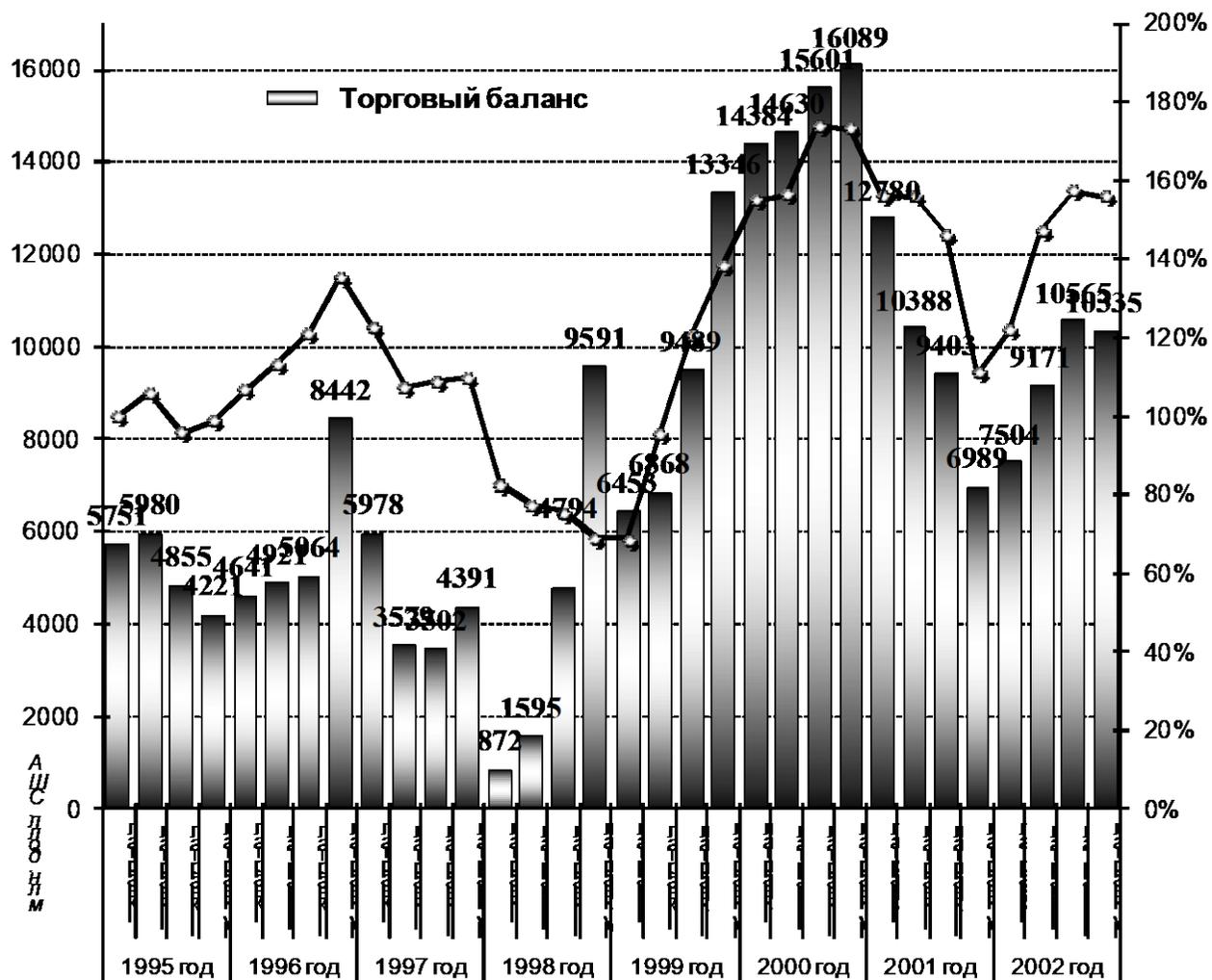
¹⁵ Оценки, проведенные для 1993-2002 гг. в ежеквартальном разрезе, показали существование статистически значимой зависимости сальдо торгового баланса РФ (*TB*) от индекса мировых цен на нефть (*P*) при *dummy*-переменной, равной 1 для третьего и четвертого кварталов 1998 года, когда решающее влияние на торговый баланс РФ оказывали иные факторы

$$TB = -9,2 + 14,3 \cdot P + 5,9 \cdot Dummy$$

$$(-5,1) \quad (10,0) \quad (3,5)$$

$$R^2 = 0,78$$

Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 1995 – III квартале 2002 года



Источник: ЦБ РФ, IMF International Financial Statistics, расчеты авторов

Несмотря на снижение значений положительного сальдо торгового баланса, валютные активы резидентов в 2002 году увеличивались в основном за счет превышения экспорта товаров над импортом. Другими словами, именно за счет положительного сальдо торгового баланса происходило финансирование всех выплат нерезидентам по операциям, не связанных с экспортом и импортом товаров, а также изменений зарубежных активов и обязательств резидентов. Если рассматривать совокупные показатели платежного баланса России в 2002 году, то ситуацию с балансом российских активов и обязательств можно описать следующим образом: за счет торговых операций с нерезидентами российские валютные активы увеличились на 45,3 млрд. долл. (т.е. на величину положительного сальдо торгового баланса в январе-декабре 2002 года). Кроме этого, источниками пополнения российских зарубежных активов были прямые инвестиции в Россию, привлечение портфельных инвестиций нефинансовыми предприятиями, привлечение заемных средств органами государственного управления и под их гарантию, а также привлечение российскими банками и нефинансовыми предприятиями ссуд, депозитов и займов.

Указанный прирост зарубежных активов был сбалансирован изменением сальдо по следующим статьям – чистый импорт нефакторных услуг, выплата доходов по прямым и портфельным инвестициям в Россию, погашение задолженности федеральными властями по долговым ценным бумагам и их выкуп на вторичном рынке, осуществление прямых и портфельных инвестиций за границу, осуществление прочих инвестиций в зарубежные активы на сумму около 16,5 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), а также накопление резервных активов (11,4 млрд. долл.). Помимо этого, отрицательное сальдо по статье "Чистые ошибки и пропуски" составило 8,7 млрд. долл.

Таким образом, в 2002 году продолжало наблюдаться соотношение динамики активов и обязательств, характерное для предыдущих лет: увеличение зарубежных активов вследствие больших объемов сальдо торгового баланса в отсутствие значимого объема заимствований служило источником погашения задолженности перед нерезидентами, сложившейся в предыдущие годы, а также для пополнения российских активов за рубежом и других форм оттока капитала.

Среди операций, основным источником финансирования которых является профицит торгового баланса, следует отметить не только изменение обязательств перед нерезидентами, но и увеличение зарубежных активов российских резидентов, которое уже несколько лет остается существенным направлением использования средств резидентов, полученных в результате положительного сальдо по текущим операциям. Если чистые обязательства перед нерезидентами по итогам года практически не изменились, то чистые активы российских резидентов за рубежом за год выросли на 5,5 млрд. долл. (при этом активы органов государственного управления снизились на 11,4 млрд. долл., в то время как зарубежные активы банков и нефинансовых предприятий возросли на 16,8 млрд. долл.). Основными видами российских активов за рубежом, увеличение которых было наиболее существенно в 2002 году, были средства на текущих счетах и депозитах, прирост задолженности по своевременно не поступившей экспортной выручке и непогашенным авансам (в сумме 10,6 млрд. долл.), а также прямые и портфельные инвестиции (2,8 млрд. долл.).

В связи с увеличением российских активов за рубежом следует упомянуть *проблему утечки капитала* из России. Как известно, часть средств резидентов, находящихся за рубежом в таких видах активов, как просроченная задолженность и своевременно не поступившая экспортная выручка и непогашенные импортные

авансы, а также часть ресурсов, отражаемых в такой статье платежного баланса, как «Чистые ошибки и пропуски», может характеризовать неучтенный вывоз капитала из страны. Причем можно предположить, что если сальдо по указанным статьям принимает устойчиво отрицательные значения в течение продолжительного времени, то его динамика может в какой-то степени характеризовать динамику неучтенного вывоза капитала из России. В 2002 году, если судить по перечисленным показателям, неучтенный вывоз капитала из страны практически не изменился – если в 2001 году сумма по статье «чистые ошибки и пропуски» составила –8,5 млрд. долл., то по итогам 2002 года этот показатель достиг –8,7 млрд. долл. Несколько иная картина складывается при анализе суммы чистых ошибок и пропусков, просроченной задолженности и непоступившей экспортной выручки: этот показатель за 2002 год оценивается на уровне –9,9 млрд. долл., в то время как в предшествующем году данная сумма составляла –19,1 млрд. долл. Другими словами, если судить по последнему показателю, то неучтенный отток капитала из страны несколько вырос. 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 2002 году, следует обратить внимание на то, что, как и в предыдущем году, положительное сальдо торгового баланса оказалось столь значительным, что, несмотря на большие объемы выплат по уменьшению российских обязательств перед нерезидентами и прирост российских активов за рубежом, происходил одновременный рост объемов резервных активов. За двенадцать месяцев 2002 года они увеличились на 11,4 млрд. долл. (максимальный прирост – 6 млрд. долл. – был зарегистрирован во втором квартале). Тем не менее, прирост резервных активов оказался меньше аналогичного показателя за 2000 год, когда золотовалютные резервы выросли на максимальное значение из исследуемых лет – на 16 млрд. долл.

Таблица 8.5

Платежный баланс России в 1998–2000 годах (млн. долл. США)

	1998 год				1999 год				2000 год			
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Счет текущих операций	-1569	-3673	777	6110	4424	4209	5650	10765	11901	10941	10552	12921
Товары и нефакторные услуги	-174	296	4130	9407	5558	5930	8362	12133	12832	12564	13397	14192
<i>Товары (торговый баланс)</i>	872	1595	4794	9591	6453	6868	9489	13346	14384	14630	15601	16089
Экспорт товаров	18558	18835	18093	19314	15564	16976	18973	24179	24364	25009	26728	29464
Импорт товаров	-17686	-17240	-13299	-9723	-9111	-10108	-9484	-10833	-9980	-10379	-11127	-13375
поправка на неэкв. бартер												
<i>Нефакторные услуги</i>	-1046	-1299	-664	-184	-895	-938	-1127	-1213	-1552	-2066	-2204	-1897
Экспорт	2904	3329	3691	3012	1771	2283	2618	2382	1809	2348	2925	2550
Импорт	-3950	-4628	-4355	-3196	-2666	-3221	-3745	-3595	-3361	-4414	-5129	-4447
Баланс услуг труда и капитала (баланс доходов)	-1243	-3807	-3311	-3239	-1085	-1798	-2918	-1673	-992	-1717	-2804	-1226
<i>Экспорт услуг</i>	2477	835	585	404	2277	721	421	463	2510	718	713	811
труда	51	74	82	94	102	111	111	102	103	116	129	152
капитала	2426	761	503	310	2175	610	310	361	2407	602	584	659
<i>Импорт услуг</i>	-3720	-4642	-3896	-3643	-3362	-2519	-3339	-2136	-3502	-2435	-3517	-2037
труда	-141	-145	-114	-65	-45	-53	-62	-45	-48	-57	-61	-67
капитала	-3579	-4497	-3782	-3578	-3317	-2466	-3277	-2091	-3454	-2378	-3456	-1970
Текущие трансферты	-152	-162	-42	-58	-49	77	206	305	61	94	-41	-45
Полученные	69	71	54	76	52	220	330	426	220	251	153	183
Выплаченные	-221	-233	-96	-134	-101	-143	-124	-121	-159	-157	-194	-228
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	4515	6728	2876	-5991	-3825	-3221	-4507	-6586	-9829	-10085	-7961	-9386
Счет операций с капиталом	-92	-189	15	-117	-30	-96	-124	-78	22	-39	10975	-4
Капитальные трансферты	-92	-189	15	-117	-30	-96	-124	-78	22	-39	10975	-4
полученные	341	537	475	351	220	188	225	252	211	182	11224	205
выплаченные	-433	-726	-460	-468	-250	-284	-349	-330	-189	-221	-249	-209

	1998 год				1999 год				2000 год			
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Финансовый счет	4607	6917	2861	-5874	-3795	-3125	-4383	-6508	-9851	-10046	-18936	-9382
<i>Прямые инвестиции</i>	<u>369</u>	<u>109</u>	<u>313</u>	<u>944</u>	<u>286</u>	<u>303</u>	<u>202</u>	<u>808</u>	<u>-156</u>	<u>3</u>	<u>-319</u>	<u>-23</u>
За границу	-254	-341	-98	-334	-356	-448	-457	-449	-692	-466	-980	-1071
В Россию	623	450	411	1278	642	751	659	1257	536	469	661	1048
<i>Портфельные инвестиции</i>	<u>3560</u>	<u>4404</u>	<u>118</u>	<u>105</u>	<u>67</u>	<u>-620</u>	<u>-44</u>	<u>-440</u>	<u>620</u>	<u>-1521</u>	<u>-8833</u>	<u>-570</u>
Активы	-97	-506	350	-3	-23	-202	306	172	37	9	-292	-135
Пассивы	3657	4910	-232	108	90	-418	-350	-612	583	-1530	-8541	-435
<i>Прочие инвестиции</i>	<u>-232</u>	<u>1637</u>	<u>-173</u>	<u>-7899</u>	<u>-5221</u>	<u>-1090</u>	<u>-5618</u>	<u>-4491</u>	<u>-7305</u>	<u>-2257</u>	<u>-5647</u>	<u>-5897</u>
Активы	-3339	-2392	-3950	-6500	-6224	-550	-4977	-3619	-6675	-2007	-2815	-5545
Наличная иностранная валюта	608	1273	-1712	773	178	1020	-393	116	-27	439	289	-1022
Текущие счета и депозиты	1617	596	-102	-1155	-1095	-1535	-473	-786	-1476	-647	-603	-940
Торговые кредиты и авансы	-90	-1157	-1186	-4385	-1892	675	-2588	-1928	-687	-178	-866	-2448
Ссуды и займы предоставленные (непросроченные)	1843	1606	1278	618	1800	2186	139	730	1622	977	400	2367
Просроченная задолженность	-3712	-2791	-488	-436	-4073	-1311	-231	-193	-3812	-694	-869	-2114
Задолженность по товарным поставкам на основе межправительственных соглашений					-185	158	113	-281	-596	-276	666	-305
Изменение задолженности по своевременно не поступившей экспортной валютной и рублевой выручке и непогашенным импортным авансам	-3395	-1650	-1507	-2111	-960	-1504	-1342	-1245	-1598	-1266	-1513	-915
Изменение задолженности по своевременно не погашенным импортным авансам												
Прочие активы	-210	-269	-233	196	3	-239	-202	-32	-101	-362	-319	-168
Пассивы	3107	4029	3777	-1399	1003	-540	-641	-872	-630	-250	-2832	-352
Наличная национальная валюта	-3	69	17	-17	-2	1	-7	11	23	42	35	55

	1998 год				1999 год				2000 год			
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Текущие счета и депозиты	-961	349	-1376	-844	-258	644	-378	153	148	-326	497	406
Торговые кредиты и авансы	-58	119	86	175	123	91	41	-225	0	0	0	0
Баланс по привлеченным кредитам	4360	2799	5294	202	1107	-1102	-283	-765	-857	-48	-3350	-877
привлечено и перенесено	3663	1830	3188	-2876	-1330	-2293	1917	-1366	-1154	-1160	-301	-690
Кредиты привлеченные	3193	1360	2588	-3456	-1510	-2493	-2207	-1366	-2739	-1317	-1912	-822
Органами гос.управления и под их гарантию	278	-418	5120	-1594	-1466	-1464	-1235	0	-1772	-1310	-1649	-1107
Использовано	1695	1453	6416	402	405	328	1195		454	136	369	128
в т.ч. кредиты МВФ	669	666	4798	0	0	0	643	0	0	0	0	0
Погашено по графику	-1417	-1871	-1296	-1996	-1871	-1792	-2430		-2226	-1446	-2018	-1235
Банковским сектором	1235	624	-3462	-1792	-34	-1109	-446		-220	32	-87	159
Предприятиями	1680	1154	930	-70	-10	80	75		-747	-39	-176	126
Перенесено	470	470	600	580	180	200	4124	0	1585	157	1611	132
по кредитам, привлеченным органами гос.управления	470	470	600	580	180	200	4124		1585	157	1611	132
Просрочено	447	295	2001	2541	2437	1191	-2200	601	297	1112	-3049	-187
Прирост задолженности перед предприятиями СНГ и Балтии по хоздоговорам												
Прочие пассивы	-231	693	-244	-915	33	-174	-14	-46	56	82	-14	64
Резервные активы	892	768	2596	1050	969	-1611	1091	-2227	-3102	-6219	-3979	-2710
Монетарное золото	0	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	-1
Резервная позиция в МВФ	0	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	-2709
Поправка к резервным активам	18	-1	7	-74	104	-107	-14	-158	92	-52	-158	-182
Чистые ошибки и пропуски	-2946	-3055	-3653	-119	-599	-988	-1143	-4179	-2072	-856	-2591	-3535

Источник: Центральный Банк РФ

Таблица 8.6

Платежный баланс России в 2001–2002 годах (млн. долл. США)

	2001 год				2002 год			
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
СЧЕТ ТЕКУЩИХ ОПЕРАЦИЙ	12 008	9 237	7 242	6 355	6 852	8 130	9 002	9376
Товары и услуги	12781	10389	9402	6988	7503	9171	10565	10335
Экспорт	27630	28810	28705	27183	24124	29312	32652	34172
Импорт	-14 850	-18 422	-19 302	-20 194	-16 620	-20 141	-22 087	-23 837
Товары	14252	12531	12256	8812	9242	11369	13226	12578
Экспорт	25544	26146	25494	24431	21589	26137	28818	30703
Импорт	-11 291	-13 615	-13 238	-15 619	-12 347	-14 768	-15 592	-18 125
Услуги	-1 472	-2 143	-2 854	-1 823	-1 738	-2 198	-2 662	-2 243
Экспорт	2087	2664	3211	2752	2535	3175	3834	3469
Импорт	-3 559	-4 807	-6 064	-4 575	-4 273	-5 373	-6 495	-5 711
Доходы от инвестиций и оплата труда	-600	-1 002	-1 961	-395	-459	-940	-1 619	-988
К получению	2874	1216	1183	1526	2409	979	1143	1085
К выплате	-3 475	-2 218	-3 144	-1 921	-2 868	-1 918	-2 762	-2 073
Оплата труда	63	27	-27	67	46	46	10	67
Полученная	161	162	157	144	158	171	159	179
Выплаченная	-98	-135	-184	-77	-112	-125	-149	-111
Доходы от инвестиций	-663	-1 030	-1 934	-462	-505	-986	-1 629	-1 055
К получению	2714	1054	1026	1382	2251	808	983	906
К выплате	-3 377	-2 083	-2 960	-1 845	-2 756	-1 793	-2 613	-1 962
Текущие трансферты	-172	-149	-199	-238	-193	-101	57	29
Полученные	84	113	55	130	73	261	401	456
Выплаченные	-256	-262	-254	-368	-266	-362	-344	-427
СЧЕТ ОПЕРАЦИЙ С КАПИТАЛОМ И ФИНАНСОВЫМИ ИНСТРУМЕНТАМИ	-9 210	-7 572	-4 306	-3 645	-6 139	-7 349	-5 219	-6 421
Счет операций с капиталом	-105	-153	-10 031	934	-70	-1 179	-5 800	-5 350
Капитальные трансферты	-105	-153	-10 031	934	-70	-1 179	-5 800	-5 350
Полученные	93	86	118	1850	108	5987	578	851
Выплаченные	-198	-239	-10 150	-916	-178	-7 167	-6 378	-6 201

	2001 год				2002 год			
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Финансовый счет	-9 106	-7 419	5726	-4 579	-6 069	-6 170	581	-1 071
Прямые инвестиции	-296	-53	-54	339	-164	-369	447	-776
За границу	-843	-694	-886	-109	-528	-972	-416	-1 369
В Россию	547	641	833	448	364	603	862	593
Портфельные инвестиции	193	-14	-301	-531	3	-463	671	1006
Активы	315	-17	60	-282	83	-322	41	-579
Обязательства	-122	2	-361	-249	-80	-141	630	1585
Прочие инвестиции	-7 173	-2 012	8529	-5 793	-5 409	757	2694	250
Активы	-6 208	-2 807	10263	-1 169	-5 251	4660	4154	-1 455
Наличная иностранная валюта	-1 152	196	658	-824	-771	517	1233	-2 053
Остатки на текущих счетах и депозиты	-2 010	-1 327	2257	1373	60	864	1153	191
Торговые кредиты и авансы предоставленные	1861	-23	715	-1 726	373	-284	27	131
Ссуды и займы предоставленные	-269	197	-1 301	634	545	658	-2 967	-1 042
Просроченная задолженность	-2 726	-981	10987	1841	-2 847	5991	8016	4810
Задолженность по товарным поставкам на основании межправительственных соглашений	190	178	-160	-573	-26	6	33	-210
Своевременно не полученная экспортная выручка и не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам	-1 623	-832	-2 319	-1 614	-2 448	-2 668	-3 027	-3 025
Прочие активы	-478	-214	-573	-280	-138	-423	-313	-257
Обязательства	-965	795	-1 734	-4 624	-159	-3 903	-1 461	1704
Наличная национальная валюта	22	0	22	6	-31	9	21	12
Остатки на текущих счетах и депозиты	249	1124	85	23	-390	631	157	91
Ссуды и займы привлеченные	-1 554	-334	-1 549	-2 502	144	-4 509	-1 021	3251
Просроченная задолженность	426	39	202	-2 103	298	-287	-590	-1 767
Прочие обязательства	-108	-33	-493	-47	-180	253	-27	117
Резервные активы	-1 830	-5 340	-2 450	1407	-499	-6 095	-3 231	-1 550
ЧИСТЫЕ ОШИБКИ И ПРОПУСКИ	-2 798	-1 665	-2 936	-2 711	-712	-781	-3 783	-2 954

Источник: Центральный Банк РФ

8.5 Денежно-кредитное регулирование

Фактическое отсутствие развитого ликвидного рынка государственных ценных бумаг в посткризисный период значительно сузило инструментальные возможности ЦБ РФ, в первую очередь, по управлению ликвидностью в краткосрочном периоде. Банк России продолжал осуществлять операции на открытом рынке, практически лишь в форме рублевых и валютных интервенций на валютном рынке. В этих условиях единственным инструментом для стерилизации интервенций в распоряжении ЦБ РФ являлись депозитные операции. Другим инструментом стерилизации денежного предложения может быть названо накопление средств на счетах федерального бюджета благодаря профициту федерального бюджета, т.е. изъятие денег из экономики через налоги и неналоговые доходы бюджета (см. выше)¹⁶.

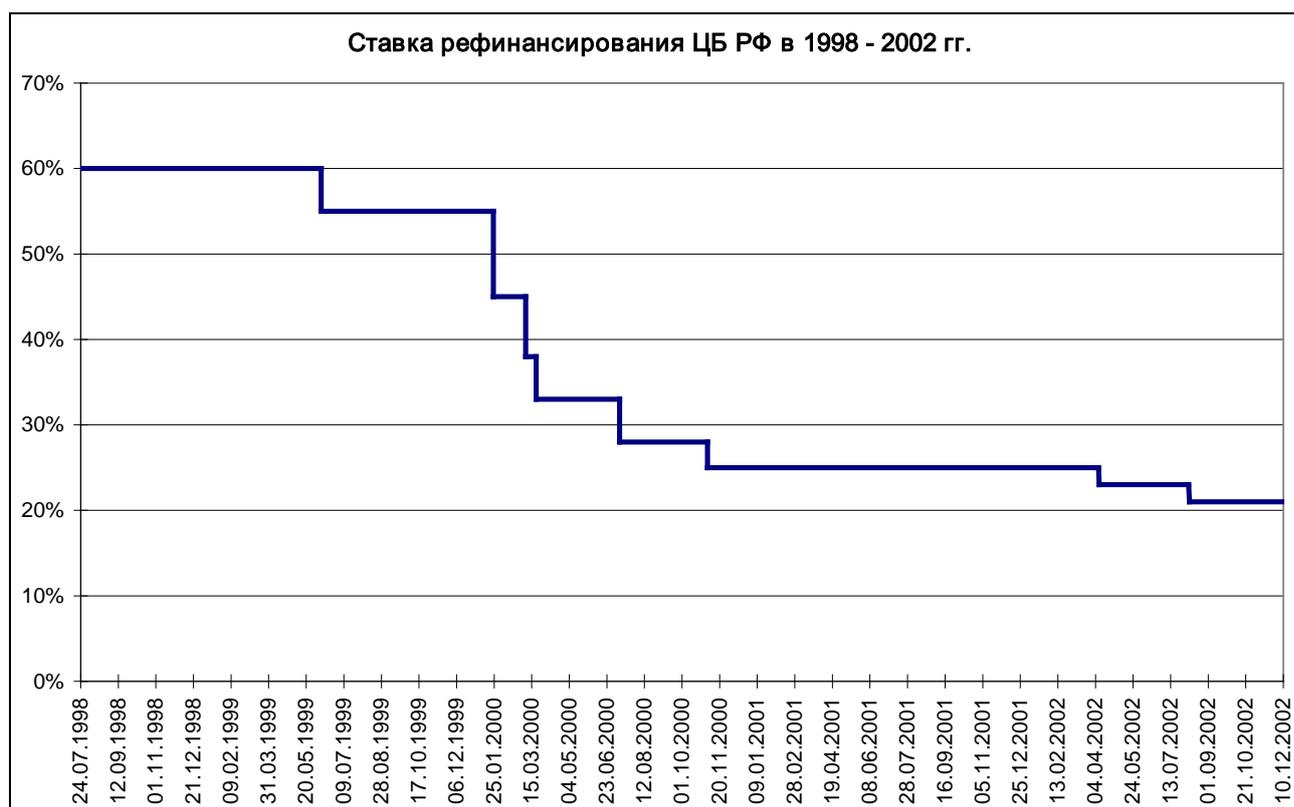
Политика резервных требований Банком России практически не использовалась. Последнее изменение (повышение) резервных требований в целях решения краткосрочной задачи – ослабления атаки на рубль – было предпринято зимой 1999–2000 годов. С 1 января 2000 года норматив обязательных резервов по привлеченным средствам юридических лиц был установлен на уровне 10%, а по привлеченным средствам физических лиц – 7%.

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 двукратной ставке рефинансирования) имела значение лишь в первые несколько месяцев воссоздания рынка ГКО-ОФЗ. В дальнейшем уровень доходности на рынке был значительно ниже ставки рефинансирования.

Непосредственно после финансового кризиса Банк России неоднократно снижал ставку рефинансирования, затем прервал этот процесс. Лишь 8 апреля 2002 года, впервые с ноября 2000 г., ЦБ понизил ставку рефинансирования. Ее новый уровень составил 23% годовых, что было наименьшим значением с ноября 1997 г. Следующее снижение ставки рефинансирования было осуществлено 7 августа 2002 г., - до 21% годовых.

Необходимо отметить, что, как и ранее, данные решения ЦБ РФ носили преимущественно знаковый характер и были направлены на формирование ожиданий дальнейшего снижения уровня инфляции и процентных ставок в экономике, поскольку фактически механизм рефинансирования банков до настоящего времени не действует, а текущие процентные ставки по кредитам и государственным ценным бумагам – значительно ниже уровня ставки рефинансирования.

¹⁶ 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 практически не изменяют денежную базу, т.к. средства бюджета хранятся в коммерческих банках, и при расходовании лишь транзитом проходят через счета Казначейства в ФРС. В России, поскольку поступление доходов и расходование средств происходит со счетов Федерального казначейства в ЦБ (соответствующие средства 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.



Источник: ЦБ РФ.

Другим важным событием в части реализации денежно-кредитной политики является выход Пенсионного фонда РФ на рынок внутреннего долга РФ. Очевидно, что появление такого крупного институционального инвестора увеличило ликвидность на рынке ГКО–ОФЗ и способствовало дальнейшему снижению доходности по облигациям. Кроме того, вложение Пенсионным фондом РФ свободных средств в государственные ценные бумаги (при условии покупки их у ЦБ РФ на вторичном рынке) могут рассматриваться в качестве одной из мер, направленных на стерилизацию рублевых интервенций ЦБ РФ, осуществляющего накопление золотовалютных резервов, что аналогично размещению Министерством финансов РФ средств, полученных на аукционах по размещению долговых обязательств, на счетах органов власти в ЦБ РФ.

В рамках политики, направленной на повышение значения процентных ставок в качестве средства денежно-кредитного регулирования, в сентябре 2002 года Банком России был введен новый инструмент: действующая система рефинансирования кредитных организаций была дополнена использованием сделок «валютный своп». При проведении сделок «валютный своп» Банк России будет осуществлять покупку долларов США за российские рубли сроком «сегодня» по официальному курсу доллара США к российскому рублю (базовому курсу) с их последующей продажей сроком «завтра». Речь фактически идет о предоставлении коммерческим банкам кредитов «overnight» под обеспечение иностранной валютой.

8.6 Расчеты между предприятиями

Одним из важнейших, после оживления экономической активности, положительных последствий девальвации рубля в августе 1998 года стало сокращение масштабов неплатежей и снижение доли сделок, обслуживаемых с помощью неденежных форм расчетов.

Доля просроченной кредиторской задолженности в ВВП сократилась с 46% до 14% (см. рис. 8.6). Отметим, что такое соотношение товарного кредита¹⁷ к ВВП соответствует аналогичным показателям развитых стран.¹⁸

Рис. 8.6

Динамика просроченной задолженности предприятий и организаций в долях ВВП



* До 1997 г. включительно по четырем отраслям (промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт). Начиная с 1998 года, суммарная задолженность в экономике рассчитывается по всем отраслям экономики.

Примечание: Кредиторская задолженность предприятий и организаций складывается из задолженности перед поставщиками, бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами, задолженности по заработной плате и перед прочими кредиторами, и не включает задолженность перед банковской системой.

Источник: Госкомстат России, Высший арбитражный суд РФ, расчеты авторов.

Отчасти такое снижение неплатежей связано с обесценением накопленного уровня задолженности, вызванным ускорением темпов инфляции в послекризисный период. Однако с 2001 года наблюдается снижение не только реальных, но и

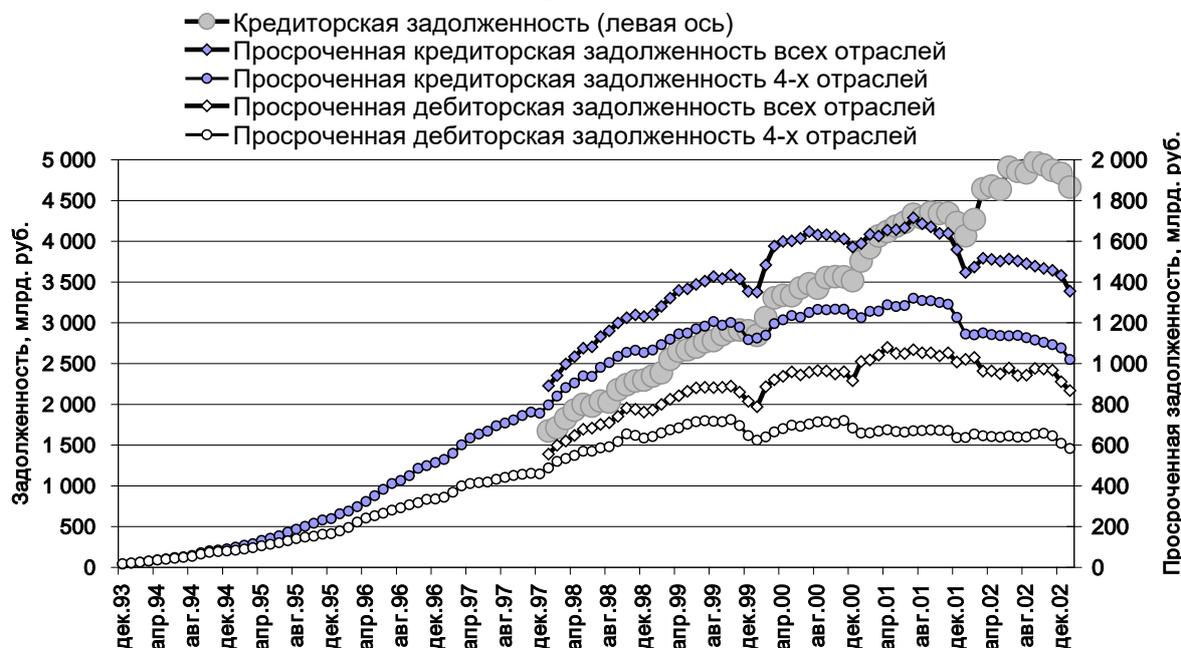
¹⁷ Под товарным или коммерческим кредитом понимается задолженность перед поставщиками (является частью кредиторской задолженности) или задолженность покупателей (входит в дебиторскую задолженность).

¹⁸ См. Schaffer M.E. Do firms in transition have soft budget constraints? A reconsideration of concepts and evidence. // Journal of Comparative Economics, 1998, 26(1), pp. 80–103.

номинальных показателей - сумм накопленной просроченной кредиторской задолженности предприятий (см. рис. 8.7). Доля просроченной кредиторской задолженности в общей снизилась с 55% (июль 1998 г.) до 30% (декабрь 2002 г.).

Рис. 8.7.

Динамика просроченной кредиторской и дебиторской задолженности в текущих ценах



Другая причина позитивных тенденций по сокращению неплатежей связана девальвационным бумом – повышением конкурентоспособности и финансовой эффективности российских предприятий. Как показывают расчеты¹⁹, одним из важнейших факторов образования неплатежей в экономике в период с 1993 по 1997 годы были неэффективные, финансово несостоятельные предприятия. В условиях слабой институциональной среды, неэффективной системы инфорсмента контрактных обязательств, такие предприятия являются первичными источниками порождения неплатежей. С другой стороны, такие институциональные условия создают стимулы для преднамеренного неисполнения обязательств даже для успешных и платежеспособных фирм. В условиях, когда существует возможность неплатежа (издержки неисполнения обязательств минимальны), неисполнение обязательств может стать рациональной стратегией поведения предприятий.²⁰ Действовавшая до

¹⁹ См. Луговой О. «Проблема неплатежей в переходной экономике» / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ. М. ИЭПП, 2003.

²⁰ Там же. В работе неплатежи в зависимости от причины возникновения классифицируются на четыре вида. Первый вид предполагает преднамеренный характер неплатежей, который может получить широкое распространение вследствие неэффективного функционирования, неразвитости рыночного института принуждения к исполнению обязательств (инфорсмента контрактов). Т.е. предприятие в состоянии исполнить собственные обязательства, но неисполнение является предпочтительным для него (более выгодным). Второй и третий виды предполагают вынужденное неисполнение обязательств. Причем во втором случае имеются в виду временные трудности с ликвидностью – платеж будет в итоге осуществлен ("запаздывающие платежи"). В третьем же - неплатежи образуются вследствие

1 марта 1998 года редакция закона о банкротстве оставляла довольно большую свободу действий для неплательщиков.

Ввод в действие нового закона о банкротстве, кардинально изменивший принцип определения несостоятельности²¹, явился существенным шагом на пути к перекрытию «канала субсидирования плохих фирм». С этого момента в арбитражном суде растет число дел о несостоятельности. Начиная с 1998 года, расчеты показывают²² снижение статистической значимости и интенсивности зависимости неплатежей от показателей эффективности предприятий.

Изменения в законодательстве и в общеэкономической ситуации позволили энергетическим монополиям, начиная с 1998 г., сократить все виды неденежных расчетов за отгружаемую и приобретаемую продукцию. Среди основных изменений структуры расчетов за отгруженную продукцию предприятий – естественных монополистов следует выделить значительное сокращение бартера. Доля денежных расчетов этих предприятий в 2002 году стабилизировалась на уровне порядка 80%.

Не вызывает сомнения, что неплатежи государства являлись одним из важнейших источников роста неплатежей предприятий, хотя во многих случаях задолженность бюджета не принимала форму просроченных обязательств. Расчеты свидетельствуют²³ о высоко значимой причинно-следственной статистической зависимости между неплатежами и неисполнением плановых расходов государства. Поэтому серьезным фактором, сокращающим масштабы неплатежей в экономике, стало более полное исполнение государством собственных обязательств перед экономическими агентами, которому способствовал профицит бюджета.

Вместе с тем, некоторые тенденции последних лет вызывают тревогу. Прежде всего, это связано с факторами роста просроченной задолженности²⁴. Так, начиная с 2002 г., наблюдается стабильный рост доли убыточных предприятий в экономике. По состоянию на май 2003 г. доля убыточных предприятий в промышленности составила 44,5%, в строительстве – 45,9%, в транспорте – 58,0%. Таким образом, по сравнению с

неэффективной деятельности (убыточности), и возникают "безнадежные долги" (часто интерпретируются как скрытая субсидия неэффективным производствам). Четвертый вид характеризует ситуацию, возникающую в условиях кумулятивного нарастания неплатежей в экономике, при которой экономический субъект имеет высокие просроченные обязательства, которые обусловлены неплатежами контрагентов.

²¹ Основное отличие редакций законов состоит в самом определении критериев несостоятельности. В предшествующей редакции использовался принцип неоплатности, исходя из соотношения активов и пассивов должника. Суд должен был определить рыночную стоимость и ликвидность пассивов неплательщика, и только в случае превышения кредиторской задолженности над балансовой стоимостью всех активов, должник признавался банкротом. Новая редакция (Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" от 8 января 1998 г. N 6-ФЗ) основана на принципе неплатежеспособности (исходя из анализа встречных денежных потоков). Подробнее см. Витрянский В. Новое законодательство о несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право, № 3. 1998.

²² См. Луговой О. «Проблема неплатежей в переходной экономике» / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ. М. ИЭПП, 2003.

²³ См. там же.

²⁴ По результатам эконометрических исследований рост неплатежей связан, в частности, с неэффективностью внутренних производителей, сокращением банковского кредитования и др. (подробнее см.: См. Луговой О. «Проблема неплатежей в переходной экономике» / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ. М. ИЭПП, 2003; Энтов Р., Радыгин А., Мау В., Синельников-Мурылев С. и др. *Op.cit.*. С. 96–149; Луговой О., Семенов Д. Неплатежи в Российской Федерации. М.: ИЭПП, 2000; Золотарева А., Лидерман Л., Луговой О., Энтов Р. Неплатежи в российской экономике и регионах. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2001).

2001 годом, доля убыточных предприятий увеличилась на 4–7% в зависимости от отрасли экономики.

В дальнейшем ситуация будет развиваться под воздействием следующих факторов. С одной стороны, тенденция к сокращению неплатежей и вытеснению неденежных расчетов, обусловленная сложившейся ранее благоприятной экономической ситуацией и институциональными преобразованиями (реструктуризация предприятий, жесткая позиция предприятий-монополистов по отношению к неплательщикам, изменения в законодательной сфере), не закончилась и, по-видимому, будет продолжаться.

С другой стороны, на образование задолженности будут оказывать опосредованное влияние (через конкурентоспособность, финансовую состоятельность предприятий и исполнение государственного бюджета) возможные изменения конъюнктуры на мировых рынках сырья и энергоресурсов. Однако возврат к всеобщей системе неплатежей возможен только в условиях ослабления институциональной среды. При условии эффективно работающих институтов, внешние шоки, приводившие ранее к нарастанию просроченной задолженности в экономике, оказывают прямое воздействие на реальные показатели – путем выбытия из хозяйственного процесса неэффективных производств.

Глава 9. Уроки российского кризиса в международном контексте: пять лет спустя

Предварительные замечания

Финансовый кризис августа 1998 года оказался серьезнейшим экономическим и политическим шоком не только для самой России, но и для окружающего мира. Конечно, международное значение этого события было последствием не столько потенциала российской экономики¹, сколько, скорее всего, геополитического значения России и связанных с ним серьезных, хотя и неудачных на практике, попыток МВФ, Всемирного банка и стран Большой Семерки не допустить краха этой страны. Более того, российский кризис оказался лишь одним из эпизодов в цепочке драматических потрясений, которые испытывались международными финансовыми рынками во второй половине 90-х годов, начиная с девальвации мексиканского песо в 1994–1995 годах. Потом, во второй половине 1997 года, пришла волна азиатских кризисов (Таиланд, Малайзия, Филиппины, Индонезия, Корея и Гонконг), которая и дала в ноябре 1997 года непосредственный импульс к первой спекулятивной атаке против российского рубля и украинской гривны. Российский кризис сразу спровоцировал сходные события в большинстве других стран СНГ². Несколько недель спустя в США разразился кризис крупнейшего спекулятивного фонда LTCM, грозивший возможным крушением основ финансовых рынков этой страны, с трудно предсказуемыми последствиями как для американской, так и для мировой экономики. Наконец, в начале 1999 года произошел валютный кризис в Бразилии, стране, которая испытывала многие слабости фискальной и структурной политики, очень похожие на российские.

Все вышеупомянутые события оказались также серьезнейшим испытанием для международных финансовых институтов, особенно для МВФ, который попал под огонь массовой критики почти со всех сторон, как с левых (например, Джозефа Стиглица³), так и с правых (например, Джорджа Шульца и других консервативных республиканцев⁴) позиций, а также правительств стран – крупных акционеров и стран – жертв кризиса, крупнейших финансовых инвесторов (например, Джорджа Сороса⁵) и усилившегося к тому времени движения антиглобалистов.

В самой России кризис нанес разрушительный удар по финансовой системе (до этого страдавшей от серьезных признаков недоверия и нестабильности), сбережениям и уровню жизни населения, а также политической системе страны, ставя под угрозу основы демократических и рыночных преобразований 90-х годов. Казалось, что репутация России и российской экономики подорвана на долгие годы. В мировой прессе и аналитических обзорах доминировала черная картина экономической ситуации в России и крайне

* Настоящая глава подготовлена ведущим польским экономистом М. Домбровским, который в своем анализе использует материалы международных экономических организаций. Поэтому приводимые им цифровые данные могут не совпадать с официальной российской статистикой.

¹ В 2002 году доля ВВП России в мировом ВВП составляла около 1% по текущему обменному курсу и около 2,5% по паритету покупательной способности – см. WEO (2003, statistical Appendix, tables 1 and 2) и ОЭР (май 2003). В 1998 году эта доля была еще более низкой.

² Домбровский М. Последствия российского финансового кризиса для соседних стран. CASE – Центр социально-экономических исследований // Исследования и анализ. 1999. № 198.

³ Stiglitz, J. *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York, N.Y., 2002.

⁴ См. Schultz, G.P., Simon, W.E., and Wriston W.B. *Who Needs the IMF?*, Wall Street Journal, February 3, 1998; Kemp, J. *Who Needs the IMF?*, Wall Street Journal, April 3, 1998; Meltzer, A.H. (1999): *What's Wrong with the IMF? What would be Better?*, The Independent Review, Fall, 1999.

⁵ Soros, G. *To Avert The Next Crisis*, Financial Times, January 7, 1999.

пессимистическая оценка ее перспектив. Россия считалась примером неудачных экономических реформ, хотя оценки причин провала сильно расходились. Противники последовательной рыночной трансформации обвиняли реформаторов в «либеральном большевизме» и политике «шоковой терапии», якобы приведшей к кризису. Сторонники радикальных преобразований, напротив, справедливо усматривали причину обвала в слишком медленных темпах проведения необходимых реформ, а также в непоследовательности принимавшихся решений.

Пять лет спустя, в середине 2003 года, августовский кризис 1998 года кажется уже почти забытым историческим эпизодом – как в России, так и за рубежом. Как было показано в предшествующих главах, в российской экономике четвертый год продолжается экономический рост. Хронический фискальный дефицит 90-х годов заменен устойчивым фискальным профицитом, связанным с нефтяным бумом. Золотовалютные резервы Центрального банка России достигли рекордного уровня. Растет доверие к рублю и российским банкам, хотя последним еще далеко до западных стандартов. Начиная с лета 2000 года осуществляется программа институциональных и структурных реформ, хотя ее темпы не всегда достаточны и не всегда соответствуют первоначальным намерениям. Некоторые реформы, особенно в сфере прямых налогов, считаются образцовыми для других стран. Международный рейтинг России и российской экономики постоянно улучшается. Во II квартале 2003 года впервые за время трансформации приток капитала превысил его отток, хотя еще рано считать Россию страной с благоприятным предпринимательским и инвестиционным климатом.

Несмотря на эти положительные изменения, актуальным остается вопрос, насколько удалось фактически преодолеть фундаментальные причины кризиса 1998 года и есть ли реальная угроза повторения подобных неприятных событий в будущем. Насколько сам по себе кризис (особенно девальвация рубля) помог в оздоровлении экономической ситуации и экономической политики, а также политической системы России? Какие уроки из российского и других кризисов второй половины 90-х годов извлекли международные финансовые рынки и международные финансовые организации во главе с МВФ и Всемирным банком?

Какие меры необходимо предпринять для улучшения предпринимательского и инвестиционного климата в России, который представляется главным препятствием на пути ее экономического развития и интеграции этой страны, как и других стран СНГ, в мировую экономику⁶?

9.1. Непосредственные последствия кризиса: глубокий шок и быстрое оздоровление

Как подробно показано в предшествующих главах, финансовый кризис, пиковая фаза которого началась 17 августа 1998 года, затронул все составляющие финансовой системы страны. Почти одновременно произошла вынужденная девальвация рубля (валютный кризис), был объявлен дефолт по большинству финансовых обязательств федерального правительства (долговой кризис), а большинство крупных банков не было в состоянии расплатиться по своим обязательствам как перед вкладчиками, так и перед другими кредиторами, например, по форвардным контрактам (банковский кризис)⁷.

⁶ В пятом и шестом разделах главы использованы результаты исследования, проведенного автором совместно с Войцехом Пачинским и Лукашем Равдановичем, в рамках проекта ТАСИС Российско-Европейский центра экономической политики (см. Dabrowski, M., Paczynski, W., and Rawdanowicz, L. *Inflation and Monetary Policy in Russia: Transition Experience and Future Recommendations*, CASE – Center for Social and Economic Research, Studies & Analyses, 2002. № 241.

⁷ Типологию финансовых кризисов в развитом виде обсуждается в: Antczak R. *Theoretical Aspects of Currency Crises*, CASE – Center for Social and Economic Research, Studies & Analyses, 2000. № 211; см. также:

Началась паника на финансовом рынке, усиленная политическим кризисом - отставкой правительства С. Кириенко и главы Центробанка С. Дубинина, проблемами с формированием следующего правительства и, наконец, с левым характером нового правительства Е. Примакова.

В течение нескольких недель рубль обесценился по отношению к доллару США более чем в три раза⁸. Вслед за этим произошел серьезный всплеск инфляции (особенно за счет подорожания импортных товаров), которая достигла трехзначного годового уровня в первой половине 1999 года⁹. В результате девальвации рубля и коррекционной инфляции официальные реальные доходы на душу населения к февралю 1999 года упали примерно на 30%, в том числе реальные пенсии - наполовину.

Вынужденный отказ правительства соблюдать свои обязательства по ГКО–ОФЗ нанес решительный удар по ликвидности и платежеспособности большинства крупных банков, до этого уже испытывавших серьезные трудности. Государственные ценные бумаги оказались в данный момент одним из главных банковских активов. В результате банковского кризиса население и предприятия потеряли значительную часть своих финансовых активов. Кроме того, были практически парализованы все расчеты.

Если принять во внимание также потерю как внутреннего, так и внешнего доверия к экономической политике, финансовой и денежной системе и российскому государству, кризис не мог не привести к негативным последствиям для реального сектора экономики. На смену небольшому оживлению в 1997 году пришел очередной раунд спада. ВВП в 1998 году снизился на 4,9%¹⁰, в том числе во второй половине года почти на 7%. Казалось, что начинается очередная отрицательная спираль, которая могла продолжаться несколько лет.

Пессимистические прогнозы на 1999 и последующие годы основывались не только на масштабах чисто экономического шока. Приход к власти левого правительства, возглавляемого Е.М. Примаковым и Ю.Д. Маслюковым, а также повторное назначение В.В. Геращенко главой Центробанка внушали самые худшие опасения – ожидалось популистские меры и гиперинфляция. Тем более, что сначала появились признаки такого поворота в экономической политике: реагируя на кризис, региональные власти усиливали административный контроль за ценообразованием и межрегиональные торговые барьеры, а федеральное правительство обсуждало целесообразность частичного отказа от конвертируемости рубля.

К счастью, прогнозы не сбылись. Несмотря на приостановку дальнейших структурных и системных реформ, серьезного отката не произошло. Обошлось левой риторикой. Удалось избежать неконтролируемой денежной экспансии, а бюджетная ситуация даже улучшилась.

Возможно, что популистского соблазна удалось избежать из-за быстрого преодоления экономического спада.

Начиная с 2000 года положительные тенденции укрепились. Это позволило многим экономистам заговорить об «оздоровительном характере» кризиса 1998 года. Насколько такой тезис можно считать оправданным?

Его сторонники указывают в первую очередь на девальвацию рубля. Фактически, если посмотреть на торговый и платежный баланс России, можно отметить его серьезное

Dabrowski., M. *Currency Crises in Emerging-Market Economies: An Overview*, in: M. Dabrowski (ed.): *Currency Crises in Emerging Markets*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, 2003.

⁸ Процесс девальвации рубля происходил скачками, с некоторыми поворотами, например временным укреплением в середине сентября 1998 г. Подробнее об этих процессах см.: *Домбровский, М., Гурски, У, Ярочиньски, М.* Инфляционные последствия девальвационного кризиса в России и на Украине // *Вопросы экономики*, 1999. № 8.

⁹ Самым высоким был годовой показатель инфляции в июле 1999 года – 126%.

¹⁰ Справедливость заставляет отметить, что спад ВВП начался уже с начала 1998 года, т.е. до начала острой фазы финансового кризиса в августе 1998 года. Одним из факторов, определяющих эту тенденцию, оказалось падение цен на нефть на мировых рынках.

улучшение в 1999 году по сравнению с 1997–1998 годами.

Как указывалось, девальвация помогла заменить часть импорта отечественным производством, особенно в отраслях, ориентированных на потребительский рынок, и в этом смысле помогла улучшить внешнеэкономические балансы страны и помочь переходу экономики на путь экономического роста. Однако она вряд ли помогла экспорту, особенно перерабатывающей промышленности, учитывая, что в результате роста мировых цен на нефть зарегистрированный в 1999 году рост экспорта нефти и нефтепродуктов составил 4,3 млрд долларов США.

Обесценивая реальную зарплату, девальвация помогла некоторым предприятиям (в первую очередь тем, которые выиграли на замещении импорта) повысить свою рентабельность и расплатиться с частью долгов по зарплате, перед бюджетом и поставщиками. Относительная роль бартера начала уменьшаться.

Что касается текущего баланса федерального и консолидированного бюджета, то он также выиграл от реального обесценения зарплаты, пенсий, социальных пособий и других номинальных расходов, не подлежащих в России автоматической индексации¹¹. Конечно, принятию более сбалансированного бюджета помог и тот факт, что впервые правительство могло рассчитывать на поддержку большинства депутатов Государственной Думы.

Влияние кризиса на государственный долг России было более противоречивым. Принудительная реструктуризация обязательств по ГКО–ОФЗ, вместе с эффектом девальвации рубля¹², привела к сокращению части государственного долга, деноминированной в рублях, с 19,5% ВВП в декабре 1997 года до 16% ВВП в декабре 1999 года (в конце 1998 года соотношение это составляло 28%). Одновременно девальвация привела к существенному росту отношения внешнего долга к ВВП: с 33,5% в декабре 1997 года до 98% в декабре 1999 года (113% в конце 1998 г.). Совокупный государственный долг составил 114% ВВП в конце 1999 года, что на тот момент не свидетельствовало о финансовой устойчивости государственных финансов России¹³ (OECD, 2000, с. 65).

Частичный дефолт, объявленный 17 августа 1998 г., нанес тяжелый удар по внешней репутации России, на продолжительное время закрыв как правительству, так и другим экономическим субъектам доступ на международные финансовые рынки. Хотя, с другой стороны, потеря государством доверия сделала невозможным продолжение практики заимствования новых средств для финансирования фискального дефицита. Именно это обстоятельство, по существу, вынудило правительство и парламент сбалансировать бюджет.

Отмечая примеры положительных коррективов, внесенных кризисом, особенно девальвацией рубля, надо также вспомнить о тех сферах, где необходимый катарсис не произошел или даже усилились экономические перекосы. Так, в микроэкономической сфере кризис не привел к выходу с рынка (например, в виде банкротства), серьезной реструктуризации или смены владельцев крупных убыточных предприятий или банков, нарушающих принципы финансовой безопасности. Нетронутыми оказались и естественные монополии, хотя именно они являлись источником многих микроэкономических патологий, условно названных «виртуальной экономикой»¹⁴. Хуже всего, что девальвация рубля и коррективная инфляция, вместе с продолжением практики административного регулирования цен энергоресурсов и транспортных тарифов, привела к углублению ценовых перекосов. Например, внутрироссийская цена на нефть снизилась с

¹¹ В отличие, например от стран Центральной Европы.

¹² Нерезиденты, которые покупали ГКО или ОФЗ в августе 1998 г. смогли получить в марте 1999 года только 7–8 центов от одного вложенного доллара – см. OECD. Economic Survey of the Russian Federation, OECD, Paris, 2000. P. 66 (Box 2).

¹³ Ibid. P. 65.

¹⁴ Gaddy, C., and Ickes, B. A Simple Four-Sector model of Russia's «Virtual» Economy, 1998, mimeo.

почти 60% мировой цены накануне кризиса до 21–25% в 1999 году, а электроэнергетические тарифы с уровня 44 и 75% финских и французских тарифов накануне кризиса до 13–20% в 1999 году¹⁵. В результате в первый посткризисный период усилилось кросс-субсидирование перерабатывающей промышленности производителями энергии за счет дальнейшего финансового истощения последних и, косвенно, потерь федерального бюджета. В последующие годы как относительные цены на энергоресурсы, так и платежная дисциплина были постепенно восстановлены.

Еще сложнее представляется оценка «оздоравливающей» роли кризиса в политической сфере. Несомненно, политический эпизод, связанный с приходом к власти правительства Примакова «цивилизовал» экономические взгляды левых и «центристских» сил, приближая их к рыночному консенсусу. Некоторые исследователи (например, Ослунд¹⁶) утверждают, что кризис ограничил богатство и политическое влияние олигархов и губернаторов субъектов федерации. Что касается губернаторов, их политическая роль даже усилилась накануне парламентских выборов 1999 года, а существенная перестройка политических, правовых и фискальных отношений между федеральным центром и субъектами федерации в пользу первого произошла лишь в 2000–2001 годах, после победы Владимира Путина на президентских выборах. В отношении олигархов более убедительным кажется тезис об изменении расстановки сил внутри этой группы и методов осуществления ее политических интересов, чем о потере ею экономической силы и политического значения.

9.2. Источники и перспективы экономического роста и фискальной сбалансированности

История экономического роста и радикального улучшения фискальной ситуации не окончилась в 1999 году. Последующие годы также принесли хорошие макроэкономические показатели (см. табл. 9.1). Не подлежит сомнению, что стимулирующая роль девальвации 1998 года постепенно теряла свое значение, по мере того как укреплялся реальный курс рубля (см. рис. 9.1).

Среди других факторов, определяющих экономический рост в России в последние годы, обычно называются высокие мировые цены на нефть (см. рис. 9.2). Не случайно начало экономического подъема совпало по времени (вторая половина 1999 года) с резким повышением цен на нефть на международных рынках, а его пиковые значения в 2000 году – с превышением ценами на нефть отметки 30 долларов за баррель, а также с улучшением условий торговли (*terms of trade*), связанными с происходившим тогда временным укреплением доллара в отношении евро¹⁷. Когда цены на нефть в конце 2001 и начале 2002 года упали почти до 20 долларов за баррель, темпы экономического роста в 2002 году замедлились до 4,3%. А повторное ускорение темпов роста в первом квартале 2003 года может быть связано с ростом цен на нефть (до уровня выше 30 долларов за баррель), вызванным всеобщей забастовкой в Венесуэле и иракским кризисом.

Таблица 9.1

Основные показатели развития российской экономики (изменение за год в %, если не указано иное)

Показатели	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 г.
ВВП	0,9	-4,9	5,4	9,0	5,0	4,3	6,4 I квартал
Промышленное производство	2,0	-5,2	11,0	11,9	4,9	3,7	6,7 Март
Инвестиции в основной капитал	-5,0	-12,0	5,3	17,4	10,0	2,6	11,3 Март

¹⁵ ЦР: *Россия: входя в XXI век*. Центр Развития. М., 2000, март. С. 6; http://www.dcenter.ru/doc_view.cgi?id=225.

¹⁶ См. Aslund, A. *Think Again: Russia*, Foreign Policy, July/August 2001. P. 20–25.

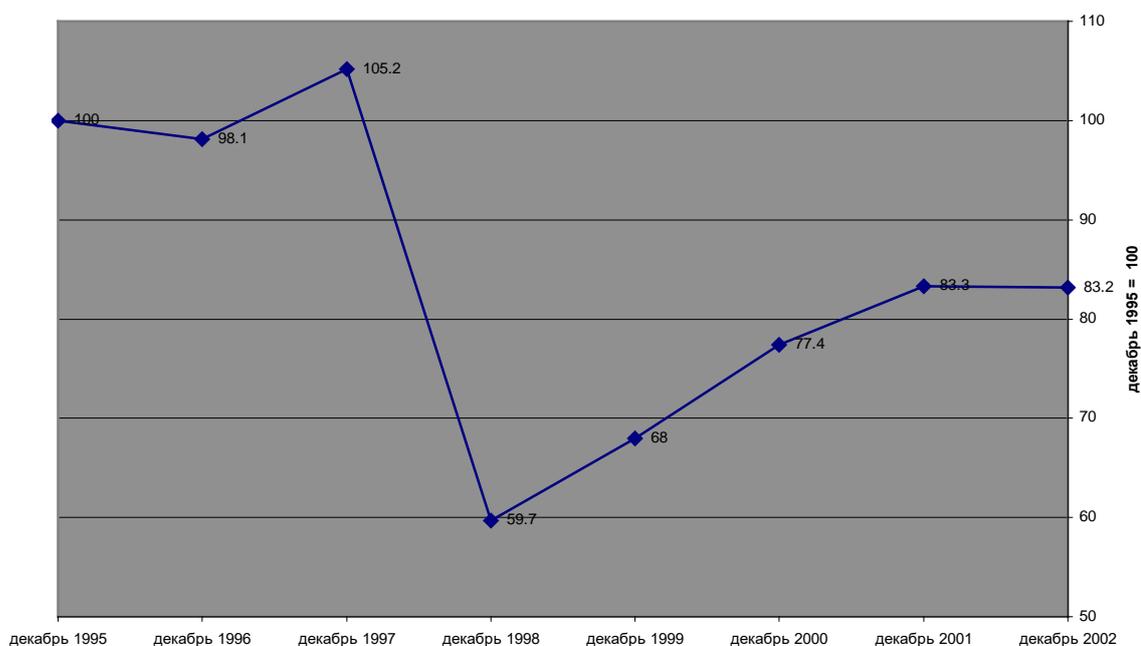
¹⁷ Большинство российского экспорта оплачивается в долларах, а импорта – в евро.

Инфляция (конец периода)	11,0	84,4	36,5	20,2	18,6	15,1	14,6	Апрель
Денежная масса М2 (конец периода)	29,5	36,3	57,2	62,4	40,1	32,3	41,4	Январь
Баланс федерального бюджета (% ВВП)	-6,7	-4,9	-1,7	2,5	2,9	1,4	3,2	I квартал
Баланс по текущим операциям (% ВВП)	0,5	0,3	13,5	18,5	11,0	9,6	13,5	I квартал

Источник: Обзор российской экономики (РЕЦЭП, РЦЭР, БЭА), май 2003, № 41. С. 2.

Рис. 9.1

**Реальный обменный курс, взвешенный по торговому обороту
(декабрь 1995 г. = 100)**



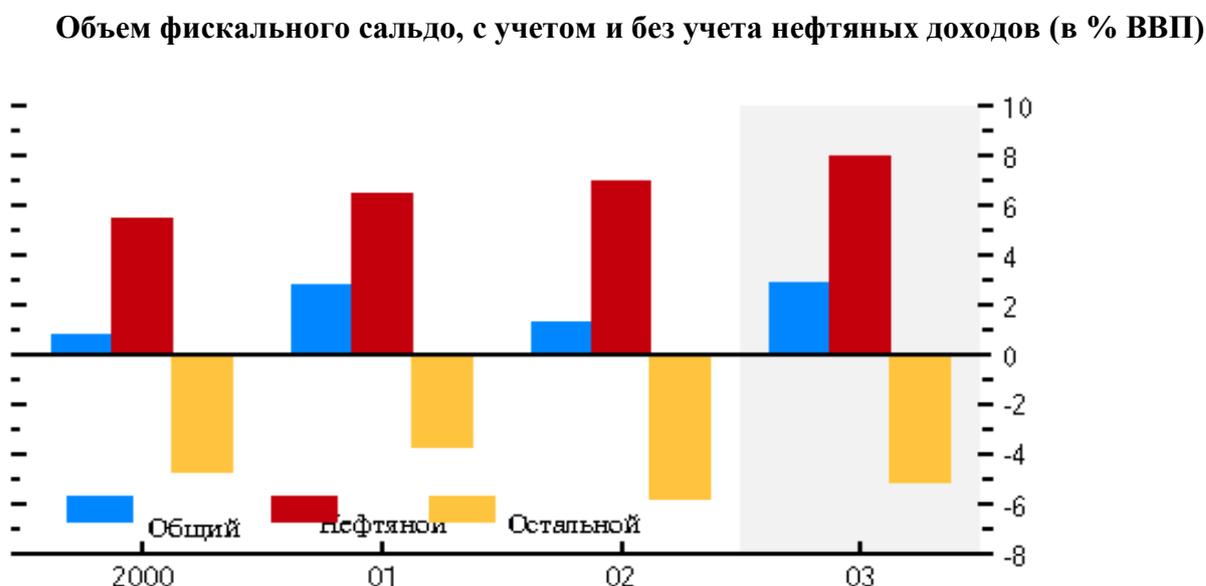
Источник: Обзор российской экономики (РЕЦЭП, РЦЭР, БЭА), май 2003, № 41.

В «Обзоре мировой экономики» МВФ за апрель 2003 года (WEO, 2003, с. 41–43) формулируется далеко идущий тезис, что рост ВВП и бюджетных доходов в результате высоких цен и растущей добычи нефти маскирует слабость других секторов российской экономики и (если не учитывать нефтяных доходов) ухудшение фискальной сбалансированности (см. рис. 9.3). Тот же источник (с. 41–42) подчеркивает замедление темпов роста капиталовложений в 2002 году в результате плохого инвестиционного климата и весьма медленный рост общей производительности (*total factor productivity*): 1,5–2% в среднем в год, что наполовину медленнее, чем в странах, вступающих в Евросоюз¹⁸. Что касается бюджетной политики, то в обзоре МВФ подчеркивается рост в 2002 году текущих расходов на повышение зарплаты, оборону и национальную безопасность, а также потеря части доходов в результате проведения налоговой реформы.

¹⁸ Пессимистическую оценку роста продуктивности и темпов структурных преобразований дает также ежегодный обзор экономики России, подготовленный авторским коллективом Института экономики переходного периода (ИЭПП, 2003).



Источник: WEO (2003), стр. 50, график 1.16.



Источник: WEO (2003), стр. 42, график 1.13.

Если с тезисом о частичном «съедании» нефтяных сверхдоходов трудно спорить, то вопрос об источниках экономического роста остается, все-таки, более сложным. Достаточно посмотреть на высокие темпы развития связи, внутренней торговли, грузового транспорта и других рыночных услуг, т.е. секторов и отраслей, напрямую не связанных с добычей нефти и других первичных ресурсов, чтобы прийти к выводу, что за быстрыми темпами роста российской экономики стоит не только хорошая конъюнктура на международных рынках энергоресурсов. Кстати, неплохой уровень цен на нефть в середине 90-х годов не воспрепятствовал резкому спаду российского ВВП.

Из вышесказанного следует вывод, что реформирование российской экономики, несмотря на его недостаточные темпы и недостаточную последовательность (по сравнению, например, со странами Центральной Европы и Балтии), начало, в конце концов, давать свои положительные результаты. Это касается, в первую очередь, эффектов широкомасштабной приватизации.

Хотя вопрос о том, в какой степени экономические реформы в России помогли

достигнуть высоких темпов роста, является дискуссионным, не подлежит сомнению, что этот фактор имеет решающее значение для продолжения тенденций роста в будущем. Чтобы убедиться в роли, какую играет в переходных экономиках их последовательное реформирование, достаточно посмотреть на историю экономического роста в странах, в которых он начался раньше, чем в России (см. табл. 9.2)

Особенно интересными кажутся здесь примеры Польши в 1992–2000 годах, Венгрии (1997–2002), Словакии (1994–1998), Словении (1993–2000), Грузии (1995–1997) и Кыргызстана (1996–2001). Во всех этих странах наблюдался достаточно быстрый подъем¹⁹ после трансформационного спада в результате использования простых, неинвестиционных резервов (лучшее использование уже существующих ресурсов и средств производства). Конечно, быстрый рост оказался возможным, прежде всего, благодаря глубине проведенных реформ, хотя в отдельных случаях свою роль сыграли также конъюнктурные факторы (начало добычи и экспорта золота в Кыргызстане) или глубина трансформационного спада (пример Грузии).

В этой первой фазе экономический рост не вызывал обычно проблем с макроэкономической сбалансированностью, так как сопровождался он быстрым увеличением монетизации экономики, бюджетных доходов и улучшением платежного баланса. Однако такие относительно комфортабельные для экономической политики условия не могут быть вечными. Обычно после 3–5 лет, если не появлялся новый импульс для развития, например, мощный приток прямых иностранных капиталовложений или «второе поколение реформ», темпы роста начинали затухать или попытка их продолжать была связана со значительным усугублением макроэкономического неравновесия. Пока лишь нескольким странам (это касается в первую очередь балтийских стран, а также Азербайджана, Армении и Албании) удалось избежать более серьезного кризиса посттрансформационного роста²⁰.

Если посмотреть на перспективы экономического роста России, то, учитывая сравнительный опыт других стран с переходной экономикой, надо сделать два принципиальных замечания. Во-первых, продолжительность (8 лет) и глубина (около 45%) трансформационного спада наводит на гипотезу, что в российской экономике сохранилось еще достаточно много простых резервов роста. Однако, и это есть второе замечание, возможность использования этих резервов во многом зависит от устранения существующих барьеров развития, среди которых надо особенно подчеркнуть:

- недостаточную интегрированность в мировую и европейскую экономику;
- монопродуктовый экспорт;
- плохой предпринимательский и инвестиционный климат.

Таблица 9.2

**Темпы роста реального ВВП в странах с переходной экономикой
(% к предыдущему году), 1995–2002 гг.**

Страна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Новые члены ЕС								
Венгрия	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3,3
Латвия	-0,8	3,7	8,4	4,8	2,8	6,8	7,9	6,1
Литва	3,3	4,7	7,3	5,1	-3,9	3,8	5,9	5,9
Польша	6,8	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,3
Словакия	6,5	5,8	5,6	4,0	1,3	2,2	3,3	4,4
Словения	4,9	3,5	4,6	3,8	5,2	4,6	3,0	2,9
Чехия	5,9	4,3	-0,8	-1,0	0,5	3,3	3,1	2,0
Эстония	4,3	3,9	9,8	4,6	-0,6	7,1	5,0	5,0

¹⁹ Подробнее о так называемом «восстановительном росте» см. в Главе 15 и в Заключение настоящей книги.

²⁰ Хотя и эти страны испытывали кратковременные замедление темпов развития: Албания в результате серьезнейшего финансового и политического кризиса 1996–1997 годов, Армения и страны Балтии – в результате российского кризиса 1998 года.

Страны Юго-Восточной Европы								
Албания	8,9	9,1	-7,0	7,9	7,3	7,8	6,5	4,7
Болгария	-1,8	-8,0	-5,6	4,0	2,3	5,4	4,0	4,0
Босния и Герцеговина	16,4	60,8	30,4	15,6	9,6	5,6	4,5	3,9
Македония	-1,1	1,2	1,4	3,4	4,3	4,5	-4,1	0,1
Румыния	7,3	3,9	-6,1	-4,8	-1,2	2,1	5,7	4,9
Сербия и Черногория				2,5	-18,0	5,0	5,5	4,0
Хорватия	6,8	6,0	6,8	2,5	-0,9	2,9	3,8	5,0
Страны СНГ								
Азербайджан	-11,8	1,3	5,8	10,0	7,4	11,1	9,9	10,6
Армения	6,9	5,9	3,3	7,3	3,3	6,0	9,6	12,9
Беларусь	-10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	4,7	4,7
Грузия	2,6	10,5	10,6	2,9	3,0	1,9	4,5	5,4
Казахстан	-8,3	0,5	1,6	-1,9	2,7	9,8	13,5	9,5
Кыргызстан	-5,8	7,1	9,9	2,1	3,7	5,4	5,3	-0,5
Молдова	-1,4	-5,9	1,7	-6,5	-3,4	2,1	6,1	7,2
Россия	-4,2	-1,0	1,8	-4,9	5,4	9,0	5,0	4,3
Таджикистан	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	10,2	7,5
Туркменистан	-7,2	-6,7	-11,3	7,0	16,5	18,0	20,5	
Украина	-12,2	-10,0	-3,0	-1,9	-0,2	5,9	9,2	4,6
Узбекистан	-0,9	1,6	2,5	2,1	3,4	3,3	3,8	2,8

Источник: МВФ (WEO, 2003, стр. 181, табл. 7).

На первый взгляд, агрегатные данные по структуре внешней торговли России выглядят совсем неплохо: в 2000 году 35% российского экспорта направлялось в страны Евросоюза (данные МВФ²¹). Однако тут надо учесть три дополнительных факта. Во-первых, в странах Центральной Европы, Балтии и Балкан эта доля в среднем приблизительно в два раза выше. Во-вторых, более двух третей стоимости российского экспорта — это нефть и нефтепродукты, природный газ, черные и цветные металлы с низкой степенью переработки. В-третьих, российская экономика вообще принадлежит к группе относительно закрытых: в 1999 году доля экспорта в ВВП составляла 17% в расчетах по текущему обменному курсу, но только 7% — по паритету покупательной способности²². В результате российская экономика не имеет шансов получить от внешней торговли настолько мощный толчок к структурным преобразованиям и модернизации, какой получили страны Балтии или Центральной Европы.

Товарная монопродуктовость российского экспорта делает его сильно уязвимым в отношении колебаний конъюнктуры на мировых энергетических и сырьевых рынках.

Ответственность за низкий уровень интеграции российской экономики с мировой и европейской экономикой несет как торговая и структурная политика самой России, проявляющаяся в сильно опоздавшем процессе вступления во Всемирную торговую организацию (в результате сопротивления разных отраслевых лобби, например в автомобилестроении), так и сильный торговый протекционизм Евросоюза²³.

Таблица 9.3

**Прямые иностранные капиталовложения в переходные экономики
(в млн долларов США, накопительным итогом, 2002 г.)**

Страна	Общая сумма	На душу населения
Чехия	37.000	3.603
Словакия	10.000	1.859
Венгрия	27.000	2.659
Польша	46.000	1.191

²¹ См. Aslund, A. and Warner, A. *The Enlargement of the European Union: Consequences for the CIS Countries*, Carnegie Endowment Working Paper, 2003. № 36.

²² См. там же.

²³ Там же.

Словения	5.500	2.754
Центральная Европа	125.500	1.890
Албания	1.000	288
Болгария	4.400	564
Румыния	8.600	383
Хорватия	7.700	1.738
Македония	900	440
Босния и Герцеговина	700	187
Сербия и Черногория	1.600	193
Юго-Восточная Европа	24.900	476
Эстония	3.600	2.647
Латвия	3.000	1.282
Литва	3.600	1.040
Балтийские страны	10.200	1.425
Россия	25.000	174
Украина	5.000	104
Беларусь	1.400	140
Молдова	700	193
Европейские страны СНГ	32.100	156

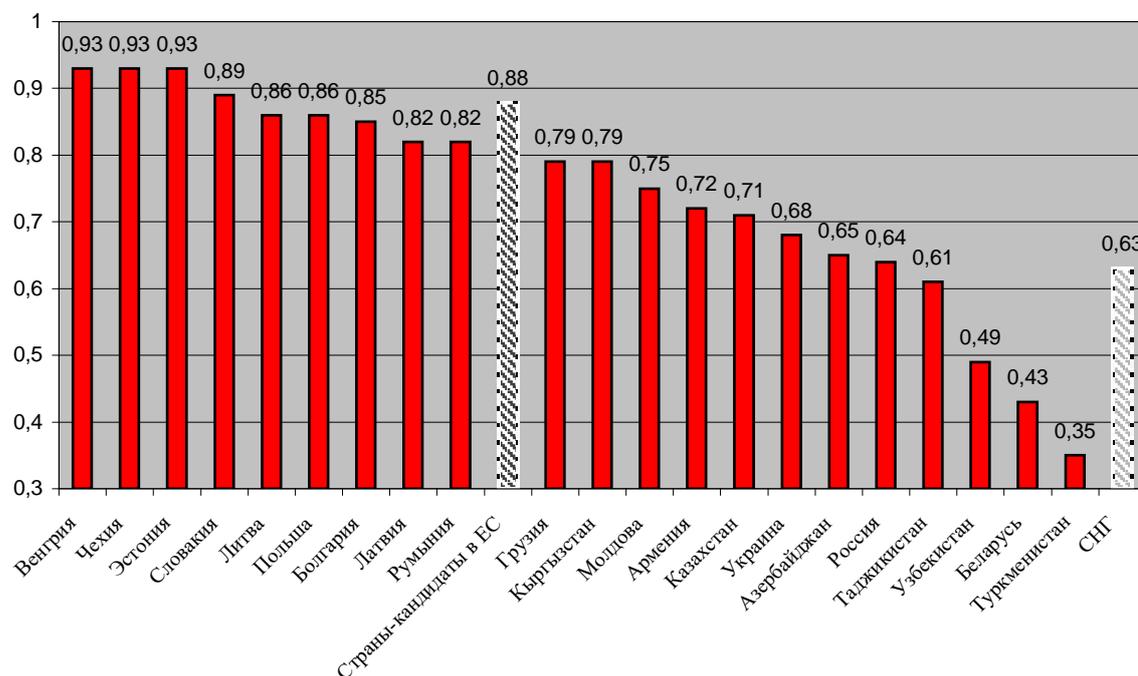
Источник: WIIW–WIFO Database.

Еще хуже выглядит статистика прямых иностранных капиталовложений на душу населения (см. табл. 9.3). Если учесть, что часть формально «иностранных» инвестиций это фактически возврат российского капитала из оффшорных зон, а главный поток настоящего западного капитала направляется в сырьевой и энергетический сектор, дело выглядит совсем плохо. Здесь снова можно говорить о последствиях низкой степени институциональной интеграции России в мировую экономику (пока нерешенный вопрос о вступлении в ВТО), однако намного важнее проанализировать внутренние барьеры, с которыми сталкивается предпринимательство.

9.3. Предпринимательский и инвестиционный климат

Плохой предпринимательский и инвестиционный климат является общей болезнью бывших советских республик, за исключением стран Балтии. Об этом свидетельствуют различного типа международные рейтинги, опросы и исследования, проводимые Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития и негосударственными организациями типа Transparency International и Freedom House, а также отдельными исследователями. Согласно этим сравнительным анализам, страны СНГ, в общем, отстают от стран Центральной Европы и Балтии (см. рис. 9.4), а по многим характеристикам (например, показатели коррупции) напоминают развивающиеся страны с низким уровнем дохода на душу населения.

Индекс структурных реформ



Комментарий: Шкала от 0 до 1. Сводный индекс структурных реформ включает индекс, представляющий прогресс в области либерализации (73%), и индекс, представляющий прогресс приватизации (27%).

Источник: Aslund, A. and Warner, A. *The Enlargement of the European Union: Consequences for the CIS Countries*, Carnegie Endowment Working Paper, 2003. № 36.

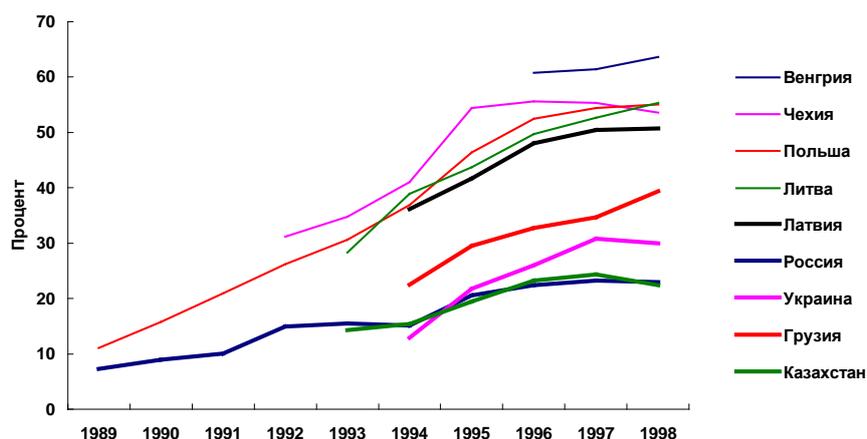
Понятие предпринимательского и инвестиционного климата является очень емким, позволяющим обсуждать практически любые характеристики экономической политики, экономической, институциональной и правовой системы и даже конституционного строя. Ограниченные рамки главы заставляют сконцентрироваться на обозначении некоторых ключевых вопросов, таких как:

1) *Барьеры входа на рынок*. Здесь речь идет прежде всего об упрощении регистрационного и лицензионного режима, а в связи с этим – ускорения и удешевления процесса создания новых предприятий, особенно физическими лицами. В результате тех и других барьеров российская экономика испытывает структурный недостаток малых и средних предприятий (см. рис. 9.5), что обычно является серьезным препятствием на пути экономического роста²⁴.

2) *Правовая система*, ее соответствие принципам открытой рыночной экономики, стабильность и прозрачность. Очевидно, что многие российские законы и подзаконные акты, особенно в сферах, косвенно связанных с деловой активностью (например, административная система и уголовный кодекс), до сих пор сохраняют многие реликты советской системы.

²⁴ Другое мнение высказывают по этому вопросу Андерс Ослунд и Питер Бун, которые подчеркивают особую и положительную роль крупных корпораций (конгломератов) в развитии российской экономики (см.: Aslund, A., and Boone, P. *Russia's Surprise Economic Success*, Financial Times, 2002, October 9).

**Доля добавленной стоимости на малых предприятиях (<50 работников),
1989–1998 гг.**



Источник: по данным Всемирного банка.

3) *Исполнение законов* в соответствии с их содержанием, эффективная защита прав собственности всех экономических субъектов, включая иностранных физических и юридических лиц. Если качество многих составляющих действующего законодательства уже соответствует международным стандартам, то болезненной точкой России и других стран СНГ являются недостатки его практического применения.

4) *Низкое качество государственных институтов*, в том числе госслужбы и судебной системы. В странах демократического капитализма именно государственная администрация и суды обязаны защищать права граждан и экономических субъектов. До тех пор, пока госаппарат и судебная система не перестанут использоваться в интересах отдельных олигархических групп или политической борьбы против бизнеса, не будут прекращены «олигархические войны» или «наезды» против отдельных предпринимателей (смотри ниже), в сознании потенциальных инвесторов сохранится боязнь экспроприации («пердела собственности»), в результате чего они будут либо вообще воздерживаться от инвестиций в России, либо закладывать в оценку инвестиционных проектов очень высокие коэффициенты риска.

Крупные предприниматели и международные корпорации могут пробовать избежать сомнительных услуг российского правосудия предусматривая в заключаемых договорах возможность обращения к иностранным судам при решении договорных или имущественных споров. Для среднего и мелкого предпринимателя этот путь недоступен, и он вынужден либо давать взятки чиновникам (судьям), либо пользоваться услугами преступного мира при решении хозяйственных конфликтов (стихийная приватизация услуг правосудия и правопорядка).

5) *Налоговая система и налоговое администрирование*. Несмотря на серьезные сдвиги в реформировании налоговой системы, особенно прямых налогов (где Россия оказалась лидером среди европейских стран), задача далека еще от завершения. Система региональных и местных налогов и сборов пока не вполне концептуально согласована с федеральными налогами. Система сбора и возврата НДС пока также не отвечает западным стандартам. Однако самой большой проблемой является система налоговой администрации, с одной стороны – неэффективная в исполнении своих чисто фискальных функций (об этом свидетельствуют размеры теневой экономики и уклонения от уплаты налогов), с другой стороны – продолжающаяся практика произвольного отношения к налогоплательщику, который не имеет достаточных средств для своей правовой и фактической защиты.

б) *Качество финансового сектора и финансовых услуг* остается плохим, и в этой сфере Россия отстает не только по сравнению с высокоразвитыми странами, но и со странами Центральной Европы и Балтии. Крах финансовой системы в августе 1998 года не был использован для коренной перестройки этого сектора, как это сделала, например, Болгария после своего банковского кризиса 1996 года. Не удалось вывести из сектора ненадежных собственников, во многом виновных в случившемся в августе 1998 года. Издержки реструктуризации и санации банков обременили в основном вкладчиков и клиентов, а частично также ЦБРФ. Одновременно многие акционеры обанкротившихся банков успешно вывели свои активы в другой бизнес. Сохраняющиеся около десяти лет административные препятствия выходу иностранных банков на российский рынок не позволили использовать самый надежный путь реструктуризации – путем привлечения первоклассных международных банковских корпораций. Несмотря на рост доверия к рублю и рост сбережений в 2000–2003 годах, российские банки не считаются надежным партнером для международного бизнеса, что является, кстати, одной из причин ограниченного притока прямых иностранных капиталовложений в российскую экономику.

7) Недоразвитость и монополизированность инфраструктуры серьезно повышает издержки и ограничивает шансы развития многих отраслей. Это касается, например, секторов, сильно зависящих от железнодорожного транспорта.

Однако в диагнозе барьеров, с которыми сталкивается предпринимательство, нельзя останавливаться на определении вышеуказанного, в своем роде «классического», перечня проблем. Надо сделать шаг дальше и попробовать выявить политические факторы, определяющие плохой предпринимательский и инвестиционный климат. Представляется, что, по крайней мере, следующие обстоятельства играют здесь серьезную роль:

- политическая неорганизованность среднего класса;
- слабость институтов гражданского общества и независимых средств массовой информации (большинство из них подчиняется либо государственной власти, либо отдельным «олигархам»);
- симбиоз части бизнеса (особенно крупного) с политикой и государственным аппаратом. Многие предприниматели заинтересованы, скорее всего, игрой с государством в поиске ренты, а не конкуренцией на рынке, особенно международном. В результате и возникают такие негативные явления, как олигархизация и политическая коррупция;
- неизбежным последствием вышеуказанного симбиоза становится паразитическая эксплуатация бизнеса коррумпированными чиновниками;
- чрезмерная милитаризация российского государства, одним из негативных последствий которой являются излишние полномочия правоохранительных органов, оказавшихся в «авангарде» репрессивного и коррумпированного поведения по отношению к бизнесу.

9.4. Борьба с инфляцией: незавершенная задача

Современная экономическая наука единодушна в утверждении, что низкая инфляция способствует устойчивому экономическому росту в средней и долгосрочной перспективе. Стабильные цены стимулируют высокий уровень отечественных сбережений и помогают упразднить разнообразные механизмы индексации, укрепляющие инфляционную инерцию и ограничивающие микроэкономическую гибкость. Кроме того, они содействуют стабильности финансовой системы и снижению риска возникновения финансового кризиса. Поэтому центральные банки в большинстве стран считают достижение низкой инфляции (оптимально – в пределах 0–2% в год) своей приоритетной задачей.

Как было показано в предшествующих главах, в течение 10 лет экономической трансформации Россия достигла замечательного прогресса в борьбе с инфляцией. Годовые темпы роста индекса потребительских цен снизились с четырехзначного уровня в начале девяностых годов и трехзначного после финансового кризиса 1998 года до 18,6% в декабре 2001 года, 15,1% в декабре 2002 года и 13,9% в конце июня 2003 года. Однако российская инфляция все еще превышает уровень, наблюдаемый не только в высокоразвитых странах, но также в других странах с переходной экономикой. Среди этих последних Россия заняла в конце 2001 года 22 место, опережая только Узбекистан, Румынию и Беларусь. Не лучше выглядела ситуация и в 2003 году.

Эмпирические исследования показывают, что темпы роста потребительских цен в России достаточно хорошо объясняются (по крайней мере, в средней и долгосрочной перспективе) темпами роста денежных агрегатов²⁵. В свою очередь, если посмотреть на источники денежной экспансии, до 1999 года однозначно «виновным» был бюджетный дефицит, в той или иной мере финансируемый ЦБРФ. Начиная с 2000 года ситуация резко изменилась. Высокие цены на нефть и другие природные ресурсы, а также дисциплинирующие меры в области фискальной политики и фискального управления помогли достичь бюджетного профицита (см. раздел 9.2 и *табл. 9.1*). Однако денежная масса продолжает расти быстрыми темпами, на этот раз из-за быстрого увеличения чистых внешних активов (валютных резервов) ЦБРФ.

Несомненно, после кризиса 1998 года ЦБРФ вынужден был восстановить свои валютные резервы, а также накопить средства для погашения внешнего долга, в том числе собственных заимствований у МВФ. Однако есть разумные границы такой политики. Тем более что быстрые темпы роста валютных резервов уже давно не определяются желанием их дальнейшего увеличения. Судя по всему, ведущей целью политики ЦБРФ в 2001–2002 годах было стремление не допустить номинального укрепления курса рубля.

В 1999–2000 годах существовали определенные возможности для неинфляционного наращивания валютных резервов. Оно было связано с восстановлением спроса на рубль (ремонетизация экономики), подорванного в результате августовского кризиса 1998 года. Однако этот ресурс не является неограниченным. Тем более что в 2001–2002 годах ЦБРФ реализовал политику ползучей девальвации рубля к доллару США. Это дополнительно усугубило конфликт между стремлением к дальнейшему снижению инфляции и одновременной защитой интересов экспортного лобби.

Международный опыт убедительно показывает, что в условиях открытой экономики и свободного движения капитала невозможно одновременно управлять денежной массой и валютным курсом. Тем более, если обе составляющие денежной политики подчинены противоречащим друг другу задачам: первая – снижению инфляции, а вторая – поддержке экспорта. В таких условиях любой центральный банк не в состоянии эффективно «стерилизовать» излишки денежной базы, быстро растущей в результате его же интервенций на валютном рынке. Кроме того, политика стерилизации быстро приводит к финансовым потерям центрального банка (а впоследствии и бюджета), а зарабатывают на ней только рыночные спекулянты.

Однако самый важный аргумент заключается в том, что фактическая польза от такой политики для самих экспортеров является очень сомнительной. С одной стороны, обесценивание национальной валюты приводит (посредством механизма формирования импортных и экспортных цен) к дополнительному инфляционному толчку. Такой же импульс получается и вследствие роста денежной базы, возникающего в результате интервенции на валютном рынке (покупка валюты). Повышенная инфляция «съедает» эффекты номинальной девальвации: реальный курс отечественной валюты укрепляется, несмотря на изменения в номинальном курсе. В этом уже убедились страны, которые

²⁵ Dabrowski, M., Paczynski, W., and Rawdanowicz, L. *Inflation and Monetary Policy in Russia: Transition Experience and Future Recommendations*, CASE – Center for Social and Economic Research, Studies & Analyses, 2002. № 241

много лет пытались одновременно бороться с инфляцией и поддерживать экспортеров путем механизма «ползущей привязки» (Израиль, Чили, Польша и Венгрия).

Какие выводы следует сделать, анализируя эти неудавшиеся попытки?

Во-первых, денежная политика должна быть подчинена осуществлению только одной цели – достижению стабильного уровня цен, т.е. борьбе с инфляцией. Стимулирование экономического роста и повышение внешней конкурентоспособности не может находиться в сфере ответственности центрального банка. Это, прежде всего, – задача правительства и проводимой им политики структурных, налоговых, социальных, административных и других реформ, способствующих снижению микроэкономических издержек предпринимательской деятельности.

Во-вторых, в условиях открытой экономики денежная политика не в состоянии влиять на реальный валютный курс. Здесь, скорее всего, есть определенное поле для действий фискальной политики²⁶. Например, бюджетный профицит и погашение внешних долгов (политика, проводимая правительством России в 2001–2003 годах) может несколько замедлить рост валютных резервов и способствовать стерилизации денежной базы (сокращение задолженности правительства перед центральным банком).

В-третьих, эффективная денежная политика может использовать только один инструмент: либо процентные ставки, либо валютный курс. В первом случае получается режим свободно плавающего валютного курса и самостоятельной денежной политики, ориентированной или на непосредственное регулирование уровня инфляции (*direct inflation targeting*), или на достижение определенных промежуточных показателей (например, темпы роста денежных агрегатов). Второй вариант, в своем крайнем воплощении, – это фиксированный навсегда валютный курс и отказ от национальной денежной политики. Второй вариант мог бы иметь, в случае России, форму либо *currency board*, либо одностороннего введения одной из главных валют (доллара или евро).

Стоит ли сохранять гибридный режим, т.е. одновременно контролировать процентные ставки и валютный курс? Международный опыт показывает, что, в лучшем случае, такого рода компромисс делает денежную политику непрозрачной и неуправляемой. В худшем варианте он может спровоцировать очередной валютный кризис.

Поэтому все большее число стран стремится к одному из крайних вариантов. Денежная политика большинства высокоразвитых стран – США, Канады, Австралии, Новой Зеландии, Великобритании, Японии, Швейцарии, а также Европейского центрального банка – нацелена на самостоятельное достижение низкого уровня инфляции (обычно в пределах 0–2%), а курсы их валют свободно плавают по отношению друг к другу. За последние годы к этой группе присоединились такие страны, как Чили, Бразилия, Израиль, а в Центральной Европе – Чехия, Польша и Венгрия. С другой стороны, двенадцать стран-членов Европейского Союза создали Экономический и денежный союз, а также совместную валюту – евро. Через несколько лет к этой зоне присоединятся новые члены ЕС. Некоторые из стран региона уже фактически принадлежат к зоне евро: Эстония, Литва, Болгария и Босния через механизм *currency board*, а в Черногории и Косово евро введено в обращение в качестве легального платежного средства. Похожие примеры присоединения к долларовой зоне можно отметить в Латинской Америке и Азии.

9.5. Как избежать валютного кризиса в будущем?

России не избежать выбора в пользу одного из вышеописанных «чистых»

²⁶ См. Rostowski, J. *The Approach to EU and EU Membership: The Implication for Macroeconomic Policy in the Applicant Countries*, 2001, in: M. Dabrowski and J. Rostowski: *The Eastern Enlargement of the EU*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London.

вариантов денежного режима.

Первый вариант (сохранение самостоятельной денежной политики) позволяет сохранить валютный курс как инструмент абсорбции шоков, например, во внешней торговле. И хотя в условиях свободного движения капитала денежная политика не имеет возможности непосредственно влиять на реальный курс, все-таки можно ожидать, что свободно плавающий номинальный курс будет соответствующим образом реагировать на изменения в условиях торговли или финансового рынка. Кроме того, он также позволяет центральному банку сохранить функцию «кредитора последнего шанса» (*lender of last resort*) в отношении коммерческих банков в случае возникновения у них кризиса ликвидности.

С другой стороны, очень непросты перспективы самостоятельной денежной политики и свободно плавающего курса в стране, у которой свежа память о высокой инфляции, а теперь она сталкивается с серьезными проблемами по преодолению инерции инфляции, которая удерживается на уровне двухзначного числа. Низкая монетизация и всеобщая долларизация российской экономики являются доказательством ограниченного доверия к рублю, даже несмотря на его относительно стабильный курс к доллару/евро и очень хорошие макроэкономические показатели. Предприятия имеют проблемы с заимствованием в национальной валюте на длительный срок. Россия, как и другие страны с переходной экономикой, — это не США, Еврозона, Япония, Англия, Швейцария, Канада или другие высокоразвитые страны, где национальная валюта пользуются высоким доверием населения и экономических субъектов, а среди политиков никто серьезно не думает об использовании инфляционных толчков для стимулирования экономического роста. В нашей части Европы разного рода макроэкономический популизм пока еще не исчез, а идеи устойчиво низкой инфляции и полностью независимого центрального банка не пользуются всеобщей поддержкой.

Как показывает опыт стран с переходной экономикой, которые избрали путь самостоятельной денежной политики (особенно Польши), снижение инфляции с хронически двухзначных чисел до низкого уровня, сравнимого со странами Западной Европы, требует нескольких лет очень высоких номинальных и реальных процентных ставок, что, разумеется, отрицательно сказывается на темпах экономического роста. А это, в свою очередь, вызывает ответную реакцию популистских политиков, настроенных против как последовательной антиинфляционной политики, так и независимости центрального банка. Даже при достижении стабильной инфляции на низком уровне инфляционные и девальвационные ожидания не исчезают сразу (что отражено, между прочим, в сильной долларизации активов и пассивов банковской системы), а процентные ставки остаются относительно высокими.

Если, несмотря на указанные трудности, Россия решила бы все-таки двигаться по пути самостоятельной денежной политики, необходимо было бы выполнить ряд условий. Во-первых, надо укрепить правовую независимость ЦБРФ от органов как исполнительной, так и законодательной власти. Пока статус ЦБРФ отстает от западных стандартов, особенно Европейского центрального банка. Во-вторых, надо быстро идти в сторону плавающего курса рубля, так как при нынешнем гибридном режиме возможность влияния ЦБРФ на ликвидность в экономике весьма ограничена. Такой маневр легче провести в условиях хорошей конъюнктуры и положительного сальдо платежного баланса.

В-третьих, надо сделать выбор конкретной стратегии самостоятельной денежной политики. Самый модный в современном мире вариант, т.е. непосредственное управление инфляцией (*direct inflation targeting*), технически очень сложен и вряд ли удалось бы его быстро применить в российских условиях, по крайней мере, в чистом виде. Скорее всего, надо бы подумать о контроле денежных агрегатов как промежуточной цели денежной политики.

Рассмотрим теперь гипотетический противоположный вариант. Навсегда

зафиксированный валютный курс должен способствовать быстрому снижению инфляции и процентных ставок к уровню, близкому соответствующим уровням страны валюты-якоря. Он должен дать сильный толчок развитию внешней торговли и притоку иностранных инвестиций (благодаря снижению транзакционных издержек) и в результате – экономическому росту. Его самым важным преимуществом является снятие с политической повестки дня, раз и навсегда, вопросов денежной эмиссии, что, в свою очередь, должно способствовать радикальному снижению макроэкономических рисков.

9.6. Изменения в международной среде

В течение пяти лет, которые прошли со времен азиатского, российского и бразильского кризисов серьезно изменились международные финансовые рынки и международные финансовые институты. И хотя этот период не был вполне свободным от эпизодов очередных финансовых кризисов (Турция, Аргентина), они имели более изолированный характер, без последующего эффекта «заражения» и широкомасштабной паники на мировых рынках. Финансовые инвесторы, так сильно критикованные в конце девяностых за свое «стадное» поведение, отсутствие профессионализма в анализе «развивающихся рынков» (*emerging markets*) и готовность идти на слишком рискованные сделки, кажется, извлекли серьезные уроки из своих поражений.

В общем, уровень финансовых вложений в «развивающиеся рынки», особенно краткосрочного, спекулятивного характера, резко сократился. Повысился спрос на независимые, профессиональные анализы развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Вместо «стадных» реакций и упрощенного, регионального подхода (если произошел кризис в стране «А», на всякий случай инвесторы уходят также из стран-соседей или стран с похожими параметрами) мы имеем дело с более индивидуализированным, углубленным анализом и более осторожными, «консервативными» решениями (касающимися как «входа», так и «выхода» из страны). В результате турецкий кризис не спровоцировал эффекта «заражения» в Юго-Восточной Европе или на Ближнем Востоке, а аргентинский кризис – в Латинской Америке. Еще раз оказалось, что действия рыночных субъектов могут быть рациональными, а призывы многих аналитиков, инвесторов и политиков к углубленному институциональному регулированию международных финансовых рынков²⁷ оказались беспредметными.

Произошли и достаточно глубокие изменения в работе международных финансовых организаций, прежде всего – МВФ. В первую очередь, произошли радикальные изменения в степени открытости решений, результатов анализа и документов МВФ. Если раньше (до 1997 года) большинство из них носило закрытый характер (конфиденциальный или даже секретный), то теперь практически все документы и решения совета директоров этой организации можно найти на ее Интернет-сайте. То же самое касается и Всемирного банка.

МВФ начал также интенсивно заставлять своих членов принимать Специальные стандарты распространения данных, повышающие прозрачность и степень унифицированности национальных статистических данных. То же самое касается распространения специальных стандартов поведения в сфере фискальной политики и в банковском секторе и регулярного мониторинга соблюдения этих правил в отдельных странах.

Пока не завершена дискуссия по вопросу об оптимальной реакции МВФ на угрозу кризиса в отдельных странах. Сторонники роли МВФ как международного «кредитора последнего шанса» выступают за возможность быстрого предоставления больших пакетов финансовой помощи странам, находящимся под угрозой кризиса, чтобы предотвратить

²⁷ Soros, G. *To Avert The Next Crisis*, *Financial Times*, 1999, January 7.

опасность паники на международных рынках и эффекта «заражения»²⁸. Однако это несет за собой опасность стимулирования чрезмерно рискованного, безответственного поведения (*moral hazard*) как правительств стран-членов МВФ, так и финансовых инвесторов²⁹.

В последние годы МВФ разрабатывает новые процедуры реструктуризации государственного долга, т.е. фактически процедуры банкротства государства³⁰, в надежде усилить фискальную дисциплину государств-членов.

При этом надо отметить, что, начиная с 2000 года, Россия приостановила заимствования в МВФ и начала погашать свою задолженность перед этой организацией. Снизилось также заимствование во Всемирном банке, который стал более активным в сфере технической помощи.

9.7. Выводы

Последствия российского кризиса оказались не такими катастрофическими, экономически и политически, как можно было ожидать летом и осенью 1998 года. Удалось избежать популистского поворота в макроэкономической политике и гиперинфляции. Более того, левое правительство фактически провело в 1999 году фискальную консолидацию, чего не удавалось сделать до этого, из-за отсутствия проправительственного большинства в Государственной Думе. Примерно уже через три квартала после кризиса начался экономический подъем.

Вопрос, насколько сам по себе кризис, особенно глубокая девальвация рубля, помог «расчистить» поле для экономического роста, остается спорным. Если девальвация создала толчок для роста российской экономики, он был относительно кратковременным (1999–2000 годы) и касался в первую очередь импортозамещения. Он также помог в фискальной консолидации 1999 года. Однако потом на смену пришли благоприятные внешнеэкономические условия, в первую очередь один из длинейших за последние двадцать лет периодов высоких мировых цен на нефть. Спорной остается также влияние третьего фактора – результатов рыночных реформ, проведенных в течение 1990-х годов и после 2000 года. Несмотря на скептические оценки темпов и последовательности реформирования российской экономики, нельзя полностью отрицать его положительную роль в преодолении многолетнего спада и выходе на нынешнюю траекторию роста.

Даже сторонники тезиса о роли кризиса 1998 года как своего рода «катарсиса» не должны забывать о его огромных издержках: потери репутации на долгое время на международных финансовых и инвестиционных рынках, потери вкладчиков, параличе банковской системы и фондового рынка и т.п.

Несмотря на определенное ускорение процесса структурных и институциональных реформ после парламентских выборов в декабре 1999 года, их темпы остаются неудовлетворительными и нет уверенности, что они в состоянии создать достаточный задел для дальнейшего роста, особенно если цены на нефть вдруг снизятся. При таком неблагоприятном сценарии внешнеэкономических событий нельзя исключить и серьезного ухудшения фискальной ситуации, а также платежного баланса, в результате чего радикально повысилась бы опасность нового финансового кризиса.

Успехи во введении низкого и пропорционального налога с доходов физических

²⁸ Sachs, J. D. The International Lender of Last Resort: What are the Alternatives?, in: Rethinking the International Monetary System, Conference Proceedings Series, No. 43. Federal Reserve Bank of Boston, 1999, June.

²⁹ Многие аналитики считают, что крайне рискованное поведение многих инвесторов на «развивающихся рынках», в том числе в России в середине 90-х годов было именно вызвано их уверенностью, что страны Большой Семерки, МВФ и Всемирный банк не откажут в финансовой поддержке странам, находящимся под угрозой кризиса.

³⁰ Krueger, A.O. A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, IMF, 2002, April 16.

лиц, единого дегрессивного социального налога и снижения ставки налога с прибыли могут не принести ожидаемых результатов в реальном секторе экономики, если эти реформы не будут сопровождаться достаточно быстрым прогрессом в других составляющих предпринимательского и инвестиционного климата. Это, в первую очередь, касается барьеров выхода на рынок, качественного законодательства и его своевременного и аккуратного применения, совершенствования государственного аппарата управления и судебной системы, радикальной перестройки и открытия финансового сектора, развития технической инфраструктуры и упразднения монопольных структур в этом секторе, ограничения милитаризации государства и роли правоохранительных и силовых органов.

Очевидно, что многие предлагаемые меры выходят за рамки чисто экономической политики и фактически связаны с реформой фундаментальных государственных институтов и политической системы. Международный опыт показывает, что в условиях постсоциалистической трансформации запаздывание политических реформ, дефицит демократии и гражданских свобод и даже частичная попытка использовать авторитарные методы управления (под псевдопатриотическими лозунгами «сильного государства») наносят вред экономической системе и препятствуют быстрому построению рыночных институтов. В ближайшие годы в России и других странах СНГ шансы экономических реформ будут сильно зависеть от того, что мы будем наблюдать в сфере политических изменений.

Часть III

Трансформация отношений собственности и институциональные проблемы развития корпоративного и государственного секторов экономики

Глава 10. Трансформация отношений собственности: 1998–2003 гг.

10.1. Приватизационный процесс 1998–2003 гг.: динамика и прикладные проблемы

Триада «стабилизация–либерализация–реформа собственности» стала классической для содержательного определения направлений системных преобразований в переходной экономике, по крайней мере, на первой их стадии. Естественно, что стержнем реформы собственности в переходной экономике является приватизационная политика и практика. В каждой из стран с переходной экономикой существовали свои особенности приватизационной политики (*табл. 10.1*), связанные с национальными условиями, однако во всех случаях переход активов в частный сектор носил системообразующий характер с точки зрения движения к рыночной экономике¹.

Практически во всех странах с переходной экономикой необходимо отметить такие проблемы, как связь приватизации с изменением властных отношений в обществе (в частности, проблема реституции), масштабы приватизации; отсутствие рациональной рыночно-конкурентной среды; огромные технические сложности; необходимость идеологического выбора; отсутствие на стартовом этапе необходимой институциональной инфраструктуры; высокий уровень коррупции и иных криминальных явлений. Хотя России не пришлось решать такие проблемы, как реституция или заметный региональный сепаратизм в ходе приватизации, в российских условиях разработка и реализация приватизационной политики особенно усложнялась в силу действия таких факторов, как спонтанный перевод государственных предприятий и имущества в иные формы собственности, высочайший уровень концентрации наравне с отсталостью многих секторов российской промышленности (что препятствовало проведению эффективной и социально «мягкой» структурной перестройки до и в ходе приватизации), политический и популистский прессинг².

¹ Для сравнения различных моделей приватизации в странах с переходной экономикой в 90-е гг. см., например: Blaszczyk B., R. Woodward, eds. *Privatization in Post-Communist Countries*. Warsaw: CASE, 1996, Vol.1—2; Bohm A., ed. *Economic Transition Report 1996*. Ljubljana: CEEP, 1997; Earl J., R. Frydman, A. Rapaczynski, eds. *Privatization in the Transition to a Market Economy*. London, Pinter Publishers. EBRD: *Transition Reports 1997–2002*, London, 1993; *Mass Privatisation. An Initial Assessment*. Paris: OECD, 1995; *Capital Market Development in Transition Economies. Country Experience and Policies for the Future*. Paris, OECD, 1998; Railean V., Samson I., eds. *Post-Privatization Period in Eastern Europe: a Chance for Enterprises and Shareholders*, 1997; Chisinau. The World Bank — OECD. *Between State and Market: mass privatization in transition economies*, 1997; Ed. by Ira W. Liberman, Stilpon S. Nestor, Rai M. Desai. The World Bank-OECD. The World Bank. *From plan to market. World Development Report*, 1996. Oxford University Press. 1996, и др.

² Подробно о первых этапах приватизации в России см.: Экономика переходного периода. М.: ИЭПП, 1998; *Privatization, Ownership Redistribution, and Formation of the Institutional Basis for Economic Reforms In: The Economics of Russian Transition*. Ed. by Y. Gaidar. Foreword by S. Fischer. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Chapter 14. P. 395–459; *Радыгин А. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее*. М., 1994; *Boyko M., Shleifer A., Vishny R. Privatizing Russia*. — Cambridge MA: The MIT Press, 1995; *Ernst M., M. Alexeev, P. Marer. Transforming the Core. Restructuring Industrial Enterprises in Russia and Central Europe*. Westview Press. IET (1992–2003): *Annual reports on Russian economy. Trends and prospects*. Moscow: Institute for the Economy in Transition, 1996; McFaul M., T. Perlmutter, eds. *Privatization, Conversion, and Enterprise Reform in Russia*. With a forew. by Kenneth Arrow. Boulder, San Francisco,

Таблица 10.1

Результаты первых волн приватизации в странах с переходной экономикой

Страна	Методы приватизации		Приватизированные активы госпредприятий, %, 1997 г.	Количество приватизированных в 1994-1997 гг. крупных и средних предприятий (или их доля, к концу 1997,%)	Количество приватизированных в 1994-1997 гг. малых предприятий (или их доля, к концу 1997,%)	Совокупная доля частного сектора в ВВП, %, на середину 1998 г.
	Основные	Вспомогательные				
Албания	ПА, ВПА/ВПП	МП1 (прервана в 1997 г.)	до 25	71	5600	75
Болгария	ПА (ПП)	МП1	20,0	н.д.	(21,1)	50
Чехия	МП1	ПА (ПП)	более 50	1680 (74,2)	н.д.	75
Словакия	ВПА/ВПП (ПП)	МП1, СФ	62,0	1281 (79,4)	н.д.	75
Босния и Герцеговина	Не определено (МП, ВПА/ВПП, ПА, реституция – в основном законы)		н.д.	н.д.	н.д.	35
Хорватия	ВПА/ВПП	СФ	до 50	1600 (67,5)	н.д.	55
Македония	ВПА/ВПП	ПП, СФ	до 50	(70,8)		55
Словения	ВПА/ВПП	СФ, МП, ПА, ПБ	более 50	(72,0)		55
Венгрия	ПА (ПП)	ЛК, ВПА/ВПП	более 50	1566	(87,7)	80
Польша	ВПА/ВПП	МП1, ПА (ПП)	более 50	(35,7)	н.д.	65
Румыния	ВПА/ВПП	ПА (ПП)	до 50	(28,4)	(95,5)	60
Армения	МП1	МП2, ВПА/ВПП	до 50	1010 (72,3)	(77,8)	60
Азербайджан	МП1	ПП, ВПА/ВПП	70% активов 3200 предприятий к середине 2000 г.		(71,0)	45
Грузия	МП2	ВПА/ВПП (ПП)	более 50	876 (73,1)	(93,8)	60
Казахстан	МП1	ПА (ПП)	70	н.д.	(100,0)	55
Киргизстан	МП1	ВПА/ВПП	до 50	(63,8)		60
Эстония	ПА (ПП)	ВПА/ВПП, МП	более 50	(99,0)	(99,6)	70
Латвия	МП1	ПА (ПП)	38,2	1351	н.д.	60
Литва	МП1	ВПА/ВПП, ПП	до 50	1034	н.д.	70
Беларусь	ВПА/ВПП	МП	н.д.	(25,5)		20
Молдова	МП2	ПА (ПП)	до 50	1100	н.д.	45
Россия	МП2	ПА, ВПА/ВПП	более 50	35000	115000	70
Украина	МП1	ВПА/ВПП	до 25	7800 (72,4)	н.д.	55
Таджикистан	ВПА/ВПП	МП	до 25	(11,3)	(50,0)	30

Oxford: Westview Press, 1995. *Radygin A.* Privatisation in Russia: Hard Choice, First Results, New Targets. London: CRCE-The Jarvis Print Group, 1995 и др.

Туркменистан	ВПА/ВПП	ПП	н.д.	15	1779	25
Узбекистан	ВПА/ВПП	МП, ПП, ПБ	до 50	18264		45
Монголия	МП	ВПА/ВПП	н.д.	470 (70,0)	н.д.	н.д.

Примечания. МП1 – массовая (ваучерная) приватизация с равным доступом для всех граждан, МП2 – массовая (ваучерная) приватизация со значительными льготами для инсайдеров, ВПА/ВПП – выкуп предприятий администрацией и персоналом, ПА – продажа аутсайдерам, ПП – прямая продажа, ЛК – льготное кредитование, ПБ – через процедуру банкротства, СФ – передача акций социальным фондам. Основные и вспомогательные методы приватизации показывают вклад (важность) конкретных методов в приватизацию активов государственных предприятий. Необходимо учесть некоторую условность приводимых усредненных данных.

Источник: Bohm A., ed. Economic Transition Report 1996. Ljubljana: CEEP; EBRD: Transition Reports 1997–2002.

В России наиболее интенсивно приватизация происходила в 1993–1994 гг. Как видно из *табл. 10.2*, для 1995–1998 гг. характерно неуклонное и стабильное снижение темпа вовлечения новых объектов. В 1999–2003 гг. приватизация как элемент экономических реформ становится еще менее актуальной. Это касается как системообразующей ее роли (весьма важной для первой половины 90-х гг.), так и бюджетной ориентации приватизационных продаж (с разной степенью успеха доминировавшей во второй половине 90-х гг.). Этот процесс падения роли приватизации в развитии переходной экономики проявился, в частности, в возросшей с 1999 г. активности критики применявшихся моделей (объектом жестких нападков вновь стала не только российская модель массовой приватизации, но и бывшая некогда эталонной, с точки зрения Запада, чешская купонная схема).

С точки зрения дальнейших системных преобразований, приватизация со всей очевидностью уступила место вопросам корпоративного управления и реструктурирования приватизированных предприятий. С точки зрения пополнения доходов бюджета (с 1999 г. – финансирования бюджетного дефицита), на первый план вышли задачи рационализации использования и повышения эффективности управления государственной собственностью. Наконец, инвестиционная составляющая приватизационных сделок традиционно близка к нулю. Более того, многие сделки с инвестиционными условиями 90-х гг. стали по разным причинам объектом расследования на предмет возврата пакетов акций в собственность государства.

Замедление приватизационного процесса связано со многими объективными и субъективными факторами. Наиболее существенным является отсутствие спроса на большинство продаваемых «остаточных» пакетов (в силу отсутствия интереса к данным хозяйственным объектам в принципе, либо в силу уже установившихся на конкретном предприятии формальных и/или неформальных полюсов корпоративного контроля). Объективной доминантой продолжающихся приватизационных продаж стали мотивы установления контроля над предприятиями (завершения консолидации), типичные для постприватизационного периода во всех странах с переходной экономикой. Нерешенность проблем с земельными участками, незавершенными объектами, мобилизационными мощностями, наличием большого числа госпакетов акций (фактически неуправляемых) приводили к дополнительному замедлению приватизационного процесса и снижению цены совершившихся сделок.

Следует заметить также, что в регионах существовали две сдерживающие приватизационный процесс тенденции: с одной стороны, невыполнение ряда принятых в последние годы решений о приватизации, с другой стороны стремление региональных властей установить контроль над максимально возможным числом предприятий региона, в том числе находящихся в федеральной собственности.

Объективным негативным фактором стало развертывание кризиса на финансовых рынках в 1997–1998 гг., что также снижало эффективность приватизационных сделок,

наиболее важных для бюджета. С учетом падения привлекательности для инвесторов нефтяных компаний в условиях неблагоприятной мировой конъюнктуры, возможности бюджетной ориентации приватизационной политики были (по крайней мере, до середины 1999 г.) особенно ограниченными.

Несмотря на указанные выше ограничения, для всего периода так называемой «денежной» приватизации (с 1994 года по настоящее время) ключевой характеристикой является бюджетная ориентация приватизационного процесса, имеющая сезонный характер с точки зрения поступления основных доходов (как правило, конец года, когда осуществлялись 2–3 основные сделки). Тем не менее существенно, что начиная с 1999 года правительство не планирует получения фиксированного объема средств от приватизации (это позволяет более взвешенно подходить к продаже наиболее привлекательных компаний).

Начиная с 2001 года – при сохранении общего подхода – можно говорить еще об одной принципиальной характеристике, связанной с использованием государственной собственности: сдвиг в структуре доходов от невозобновляемых к возобновляемым источникам. Так, в 2001 году совокупный доход федерального бюджета от приватизации и использования федерального имущества почти на 75% (а за счет внутренних источников, т.е. без доходов от «Вьетсовпетро» – на 60%) был обеспечен поступлениями из возобновляемых источников, тогда как в 1997 г. – лишь на 3%. Данная позитивная тенденция отчетливо проявилась и в 2002 году: доход от возобновляемых источников в 3 раза превышает доходы от приватизации, если не принимать в расчет сделки с акциями «Лукойл» и «Славнефть», оставшиеся под вопросом до конца года (*табл. 10.2*).

По данным Министерства имущественных отношений РФ, за 2002 год совокупные поступления в федеральный бюджет от приватизации и использования государственного имущества составили 122,39 млрд рублей (что в 3 раза больше аналогичного периода прошлого года). Совокупные поступления от использования федерального имущества составили 31,19 млрд руб., в том числе 7,8 млрд руб. – от аренды федерального имущества, 10,25 млрд руб. – за счет дивидендов по акциям в федеральной собственности, 9,9 млрд руб. – на долю РФ в СП «Вьетсовпетро», 2,3 млрд руб. – в виде арендной платы за землю, 0,9 млрд руб. – в виде перечисления части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий. Поступления от продажи имущества и пакетов акций акционерных обществ, осуществленной РФФИ и фондами имущества в субъектах РФ, составили 91,2 млрд руб., хотя свыше 80% этой суммы получено от двух сделок в декабре 2002 года (пакеты акций «Лукойл» и «Славнефть»). Поступления от продажи земли составили 0,6 млрд руб.

Таблица 10.2

Приватизация и использование государственного имущества в 1995–2003 гг. (в текущих ценах)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (план)
Фактическое количество приватизированных предприятий									
	6000	5000	3000	2583	595	320	170	2200 (план)	1063 (план)
Доходы от приватизации имущества (невозобновляемый источник)									
Утвержденный бюджет, руб.	4,991 трлн Все доходы	12,3 трлн все доходы	6,525 трлн Все доходы	8,125 млрд (с)	15 млрд (е)	18 млрд	18 млрд	35 млрд	51
Получено (факт.), руб.	7,319 трлн (а)	1,532 трлн	18, 100 трлн (b)	15,442 млрд (d)	8,547 млрд	31,368 млрд	10,11 млрд	91,2 млрд (f)	-
Фактические доходы от использования государственного имущества (из возобновляемых источников)									
Дивиденды по федеральным пакетам акций, млрд руб.	92,8	118 (35 АО)	270,5	0,575 (200 АО)	0,848 (600 АО)	3,675 (1050 АО)	6,478	10,25 (708 АО)	10,5
Доходы от сдачи в аренду, млрд руб.	116,7	н. д.	305	466	2,191	3,427	4,896 – имущества; 3,917 – земли	7,843 – имущества; 2,3 – земли	7,3
Платежи (доходы) от госпредприятий, млрд руб.	-	5	26	0,783 – «Вьетсовпетро»	5,675 – «Вьетсовпетро»	11,687 – «Вьетсовпетро (ВС)»	13,622 – «ВС»; 0,209 – прибыль 131 ФГУП	9,9 – «ВС»; 0,9 – прибыль 809 ФГУП	12,3 – «ВС»; 2,5 – прибыль ФГУП
Всего, млрд руб	209,5	123	601,7	1,824	8,714	18,789	29,122	31,19	-
Совокупные доходы от приватизации и использования государственного имущества									
Фактически получено, руб.	7,529 трлн	1,655 трлн	18,702 трлн	17,266 млрд	17,262 млрд	50,157 млрд	39,233 млрд	122,39 млрд (план на год 70,6млрд)	-

Примечание. (a) – утвержденный бюджет скорректирован в декабре 1995 г., фактический доход на 70,8% был обеспечен залоговыми аукционами; (b) – в том числе 1,875 млрд долл. от продажи акций холдинга «Связьинвест»; (c) – скорректирован до 15 млрд руб. в апреле 1998 г. (на уровне правительства); (d) – в том числе 12,5 млрд руб. от продажи 2,5% акций РАО «Газпром»; (e) – с 1999 года доход от приватизации не включается в доходную часть бюджета; (f) – в том числе доход от продажи в декабре 2002 года акций «Лукойла» и «Славнефти» составил соответственно 0,775 и 1,86 млрд долл.

Весной 2002 года вступил в силу новый закон о приватизации – «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ. Обновление инструментария³, позволяющее осуществить сброс миноритарных пакетов и неликвидов, дает правовые основания для массового сокращения количества объектов, находящихся в государственной собственности, необходимость которого обсуждается с середины 90-х гг. Это касается и ГУП, число которых (особенно с принятием закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» № 161-ФЗ от 14 ноября 2002 г., который должен стать мощным стимулом для отказа от этой организационно-правовой формы) Минимущество намерено резко сократить. Более того, процессы реорганизации (присоединение, ликвидация, акционирование, частичная продажа) должны коснуться и дочерних предприятий ГУП.

Оценивая новый закон в целом, можно констатировать, что в его основу положена традиционная для последних лет *идея повышения бюджетного эффекта приватизации посредством сохранения ориентации на индивидуальную стратегию продаж с учетом анализа рынка (платежеспособного спроса) и применение новых методов приватизации.* Сохранение акцента на единичные крупные сделки по ликвидным пакетам акций посредством аукционов и специальных аукционов дополняется возможностью использования таких новых методов, как продажа путем публичного предложения, без объявления цены или по результатам доверительного управления. Тем самым формально решается проблема создания инструментария приватизации (помимо простого преобразования в АО), который позволил бы избавить государство от неликвидных активов при одновременном стимулировании минимального спроса со стороны частных лиц и малого бизнеса.

В силу этого очевидна и основная задача в области приватизации в краткосрочной перспективе – практическая отработка получившего законодательное закрепление инструментария изменения прав собственности на принадлежащие государству активы. Ближайшие 2–3 года должны показать, насколько потенциал нового закона способен содействовать политике поддержания финансовой

³ Закон предусматривает 10 возможных способов приватизации в зависимости от размеров предприятия, ликвидности или результатов первичных продаж: 1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество; 2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе; 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе; 4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе; 5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ; 6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг; 7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения (торги с понижением цены до цены отсечения, равной половине цены несостоявшегося аукциона); 8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены (при несостоявшейся продаже через публичное предложение); 9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ; 10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления с последующим правом выкупа акций.

стабилизации, обеспечении профицита федерального бюджета и страхования его доходной части в случае ухудшения ценовой конъюнктуры на мировых сырьевых рынках и пиковых выплат по внешнему долгу.

Хотя ежегодные планы приватизации Мингосимущества традиционно амбициозны, основной доход от приватизации по-прежнему дают единичные сделки. При этом типичной является ситуация, когда окончательный отбор предприятий, акции которых должны быть проданы, не зависит от принятой программы и производится спонтанно в зависимости от ряда объективных и субъективных факторов. Более того, уже в течение ряда лет несколько крупных предприятий переходят из списка в список, и даже готовые сделки отменяются в последний момент. Традиционной проблемой российской приватизации (и не только ее) остается и нерешенность вопросов прозрачности сделок и равенства покупателей. Техника продаж в данном случае приобретает вторичный характер. Приведем лишь один – наиболее известный – пример 2002 года.

Для пакета 19,68% акций НГК «Славнефть» первоначально был предусмотрен простой аукцион в октябре-ноябре 2002 года (примерная стоимость 300-350 млн долл.). Предприватизационные скандалы с назначением руководства «Славнефти» и постоянные изменения возможной схемы приватизации, как и во многих других случаях, обусловили проблемность данной сделки. Помимо острого столкновения интересов различных финансово-промышленных кланов и «международного» аспекта приватизации (10,83% акций, принадлежавших Белоруссии), важно учесть тот факт, что «Славнефть» – последняя предназначенная к приватизации нефтяная компания России с доминированием государства (приватизация «Роснефти» пока не планируется). России принадлежало 75% акций (55,27% – Мингосимущества, 19,68% – РФФИ). ЗАО «ДКК» является номинальным держателем 13,18% акций, находящихся в собственности трастовой компании (по 25% в последней, в свою очередь, имеют «Сибнефть» и ТНК, остальные акционеры неизвестны).

Борьба за победу в приватизационной сделке началась задолго до аукциона. В апреле 2002 года произошла замена президента компании (М. Гуцериева сменил Ю. Суханов, представляющий интересы «Сибнефти»). Приобретение тандемом «Сибнефть»-ТНК блокирующих пакетов в «Ярославнефтеоргсинтезе» и «Мегионнефтегазе» стало очевидным предупреждением потенциальным конкурентам (тем более если учесть специфику корпоративных конфликтов). Пока в правительстве обсуждались различные варианты приватизации, в течение 2002 года происходила дальнейшая активная скупка акций дочерних компаний «Славнефти», что на определенном этапе (еще до приватизации) позволяет провести смену Советов директоров и осуществить дополнительные эмиссии акций. Контроль над дочерними компаниями снижает вероятность острой конкуренции при приватизации самого холдинга и создает благоприятные возможности для консолидации (перехода на единую акцию) после приватизационной сделки и получения контрольного пакета в консолидированной компании. Заключительным «предпродажным» этапом стало приобретение «Сибнефтью» и ТНК белорусской доли в «Славнефти» при отсутствии конкурентов и по цене, незначительно превышающей стартовую. Существуют также данные о заметном росте долгов компании «Славнефть» в расчете на тонну добываемой нефти в 2001–2002 гг.

Летом 2002 года в качестве основной схемы приватизации рассматривалась продажа 19,68% акций в 2002 году, затем пакета «5,27% минус 1 акция» в 2003 году, при сохранении государственного контроля. Тем не менее, по оценкам, продажа сразу контрольного пакета позволила бы добиться большей прозрачности сделки и усиления конкуренции (о чем свидетельствует, в частности, опыт приватизации 85% «ОНАКО»). Альтернативой является развитие рынка акций компании в преддверии приватизации.

В итоге на продажу 18 декабря 2002 года был выставлен именно контрольный пакет 74,95% (более 3,5 млрд обыкновенных акций), однако о конкурентности данной сделки говорить затруднительно. Победителем аукциона стала компания «Инвестойл», представляющая интересы «Сибнефти» и ТНК, и предложившая за пакет 1,86 млрд долл. (при стартовой цене 1,7 млрд), или 58,7 млрд рублей. Хотя существуют многочисленные оценки стоимости пакета в диапазоне 2–4 млрд долл., предварительно установленный «Сибнефтью» и ТНК порог контроля (блокирующие пакеты в холдинге и дочерних компаниях) несколько обесценивал максимально допустимые доходы от этой сделки. Тем не менее острая конкуренция за пакет и более высокий доход от сделки могла иметь место, и заключительным этапом борьбы за «Славнефть» стало отстранение потенциальных конкурентов на этапе подачи заявок. Нам не известны конкретные аргументы, выдвинутые «Сибнефтью» и ТНК, однако обладающие необходимыми ресурсами для участия в аукционе «Лукойл», «Сургутнефтегаз» и «ЮКОС» отказались от участия в аукционе практически накануне, неопределенно ссылаясь на финансово-экономические и юридические проблемы. Компания, представляющая интересы «Роснефти» (хотя право последней на участие в приватизации само по себе сомнительно), была отстранена от участия в аукционе решением одного из региональных судов. Один из наиболее опасных конкурентов – китайская компания CNPC – была вынуждена отозвать заявку под угрозой последующего признания сделки недействительной (несмотря на предварительно проведенные рекламные акции для иностранных инвесторов, накануне аукциона была развернута массивная кампания давления, включая возможность официального оформления решения о недопуске к приватизации в РФ иностранных компаний с высокой долей государственного участия)⁴. В итоге 7 компаний не участвовали в аукционе, отзывав заявку или в силу запрета судебных органов, 7 оставшихся участников аукциона так или иначе представляли интересы «Сибнефти» и ТНК. Таким образом, проблема крупных приватизационных сделок в России традиционно остается вне технических процедур (выбор эффективного метода продаж), но в прямой зависимости от административно-политических ресурсов потенциальных конкурентов.

Важно, тем не менее, отметить, что опыт ряда приватизационных сделок, осуществленных уже после 2000 г., позволяет говорить о том, что при наличии соответствующей политической воли в условиях продолжения экономического роста государство может рассчитывать на получение значительного дохода от приватизируемых активов.

Помимо «запуска» новых приватизационных инструментов, предусмотренных действующим законом, представляет интерес постановление правительства РФ № 845 от 3 декабря 2002 г., предусматривающее допуск к участию в приватизации государственной собственности профессиональных участников рынка ценных бумаг (фактически речь идет о праве брокерских компаний, выигравших специальный тендер, выступать посредниками при продаже акций на фондовой бирже). Очевидно, что цель данного решения состоит прежде всего в ускорении продажи миноритарных пакетов, остающихся у государства. Вместе с тем возникает традиционная для российской практики проблема ведомственного отбора профессиональных участников фондового рынка для осуществления приватизационных продаж.

⁴ Другой вариант – использование Указа Президента РФ № 2284 от 24 декабря 1993 г. «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» (действует в редакции 3 апреля 2002 г.). Одна из норм указа предусматривает необходимость решения правительства о допуске иностранных инвесторов к ряду приватизационных сделок, однако распоряжение правительства РФ от 9 октября 2002 г. о приватизации «Славнефти» не предусматривает возможности допуска иностранных инвесторов.

Несмотря на указанные позитивные новации *технического* характера, необходимо ясное понимание того, что *стратегическое* видение целей и рамок приватизационного процесса по-прежнему отсутствует. Стартовым пунктом в разработке долгосрочной стратегии приватизации (помимо бюджетных задач) должно быть определение того, какие предприятия в каких отраслях при любых условиях должны остаться в федеральной собственности. Только после этого возможно обсуждение списка продаж в кратко-, средне- и долгосрочном периоде, который со всей очевидностью подразделяется на список реально продаваемых и инвестиционно привлекательных объектов и список неликвидов (как по финансово-экономическим показателям, так и по уже сложившейся структуре собственности).

Необходимым условием дальнейшего развития имущественных отношений в России является проведение дальнейшей реформы управления государственной собственностью на основе ее тривиальной *инвентаризации*, что помимо количественного учета включает в себя ясное *разграничение прав различных уровней власти* на то или иное имущество.

Постановление Верховного Совета РСФСР 3020-1 от 27 декабря 1991 г., регламентирующее вопросы разграничения собственности на федеральную, государственную субъектов РФ и муниципальную, безнадежно устарело. Еще одним источником противоречий в процессе управления государственным сектором являются индивидуальные соглашения между федеральным центром и регионами, заключенные в 90-е гг. Внесение ясности в эти вопросы можно было связывать с появлением новой нормативной базы, появившейся после принятия в сентябре 1999 г. Концепции управления государственной собственностью и приватизации. Тем не менее, объектом применения практически всей новой нормативно-правовой базы, появившейся в 1999-2002 гг., являются федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП) и акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности. Определенные перспективы, по всей видимости, связаны с общим процессом разграничения полномочий и ответственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями (и принятием соответствующих законопроектов).

Все более актуальной становится проблема эффективности использования *собственности РФ за рубежом*. Симптоматично, что все постприватизационные годы единственным указанным в бюджете источником доходов от собственности РФ за рубежом остается СП «Вьетсовпетро». По оценкам Счетной палаты РФ, органы власти, предприятия и организации, имеющие на балансах зарубежную собственность, представляют в Минимущества недостоверную информацию, а данные о долях РФ (пакетах акций) в иностранных юридических лицах, принадлежащих российским организациям, занижаются. Потенциальные дивиденды при этом могут ежегодно составлять сумму порядка 1 млрд долл. Вместе с тем, по данным Минимущества РФ, свыше 80% зарубежной собственности РФ имеет прямое отношение к объектам недвижимости, используемым дипломатическими представительствами и иными государственными структурами РФ. В настоящее время особенно актуальны такие меры: создание полного реестра федеральной собственности за рубежом; определение основных принципов дивидендной политики в отношении российских финансовых активов в иностранных юридических лицах.

Значение *реприватизации* в России в целом как фактора снижения инвестиционной привлекательности страны очень высоко (в частности, в 1999 г. неофициально называлась цифра порядка 40% предприятий, приватизированных с нарушениями законодательства, хотя нарушения можно найти практически в любой сделке). Термин в данном случае не имеет значения. Это может быть собственно национализация, или деприватизация (т.е. возврат приватизированного имущества государству), или реприватизация (деприватизация с последующими «правильными»

приватизационными сделками). Суть проблемы состоит в том, что национализация в России уже давно идет, причем в самых разнообразных формах: на уровне общей идеологии и политической борьбы («экстремальные» проекты законов), пересмотр приватизационных сделок, возврат пакетов акций государственным структурам за долги, формирование новых (в том числе государственных) холдингов, в которые передаются государственные пакеты акций, использование деприватизации менеджерами как инструмента корпоративной борьбы (наиболее известен скандал 1999 г. вокруг Ломоносовского фарфорового завода), попытки добровольного возврата государству приватизированных АО, активность региональных властей по установлению контроля над бюджетобразующими предприятиями (чаще всего – через назначение внешних управляющих), возвращение через суд ранее переданной в регионы федеральной собственности и др.

Многие из скрытых форм национализации вполне обоснованны. Тем не менее, общая неопределенность (непрозрачность) политики государства в данной сфере является одним из основных факторов, препятствующих созданию благоприятного инвестиционного имиджа России.

Хотя необходимость закона о национализации очевидна достаточно давно (пусть формально в целях развития соответствующих статей Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ), процесс разработки этого документа – в силу политизации проблемы и наличия нескольких альтернативных вариантов – происходит сравнительно вяло. Подготовленный Минимущества РФ проект закона «Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)» обсуждался 21 октября 2002 г. в Государственной Думе на парламентских слушаниях. Правительственный законопроект предусматривает два мотива для проведения национализации – обеспечение обороноспособности и национальной безопасности страны. При этом правительство ежегодно будет определять потребность страны в стратегической продукции, и в одной из закрытых статей федерального бюджета предусматривать государственные ассигнования, необходимые для производства или приобретения этой продукции.

Если данную продукцию невозможно приобрести на рынке или разместить госзаказ на госпредприятиях, правительство вправе принять решение о национализации мощностей или предприятия в целом, на котором эта продукция может быть произведена. Правительство по согласованию с Президентом РФ определяет состав имущества, подлежащего национализации, нанимает оценщика для оценки рыночной стоимости национализируемого имущества. Если собственник имущества, в отношении которого принято решение о национализации, не согласен с этим, он может обжаловать это решение в суде.

Необходимо также закрепление двойственного подхода к рассмотрению нарушений при приватизационных сделках: (1) бессрочное применение наказаний (в том числе уголовного характера) за выявленные и доказанные правонарушения должностных лиц и их контрагентов; (2) обеспечение абсолютного принципа «неприкосновенности» собственности добросовестного приобретателя (что адекватно невмешательству государства в сложившуюся структуру собственности). Единственной альтернативой может быть лишь абсолютная компенсация потерь добросовестного приобретателя.

Отдельной проблемой является действующий для приватизационных сделок 10-летний срок исковой давности (на основе ст. 181 Гражданского кодекса РФ). Видимо, есть необходимость сокращения и законодательной фиксации срока предъявления иска о применении последствий недействительности ничтожной сделки.

Среди особенно актуальных проблем следует также отметить:

– при большинстве приватизационных сделок остается актуальной проблема их прозрачности (т.е. аутсайдеры не понимают условия инвестиционного процесса);

– продажа миноритарного (до 25%) пакета акций (особенно для иностранных инвесторов) во многих случаях ограничена возможностями последующего влияния на принятие решений в компании;

– сохраняется дискриминация в отношении инсайдеров и аутсайдеров в условиях продажи тех или иных пакетов акций;

– сохраняется дискриминация в отношении инсайдеров и аутсайдеров с точки зрения степени строгости мер воздействия за невыполнение условий приватизационных сделок;

– сохраняются проблемы, связанные с дуализмом принятия приватизационных решений и управления государственной собственностью, заложенным еще в 1991 г. при создании Госкомимущества и РФФИ. Так, Мингосимущества РФ в 1999–2003 гг. пытается найти себе новые сферы деятельности (иницируя проекты подчинения ФСФО, ФКЦБ, оценочной деятельности и др.). РФФИ видит себя в перспективе неким государственным инвестиционным банком с правом ведения операций на фондовом рынке, степень оправданности существования которого довольно неясна.

Важнейшей предпосылкой для определения дальнейших целей приватизации является понимание того факта, что в России в настоящее время не существует объектов для какой-либо новой целостной приватизационной модели. Соответственно, речь может идти только о формировании новой концепции приватизации, которая была бы ориентирована на максимально полный охват различных аспектов (решение проблем) функционирования предприятий, преимущественно уже корпоратизированных и полностью и/или частично приватизированных. Это означает также, что в силу высокой дифференцированности массива имеющихся объектов при собственно приватизации необходимо использование самых разнообразных подходов (их комбинаций), которые в подавляющем большинстве уже присутствуют в законодательстве РФ.

При этом необходимо концентрировать усилия на двух основных целях государственной политики в области управления государственным сектором экономики: оптимизация структуры собственности (с точки зрения народнохозяйственных пропорций и на микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста; максимизация доходов бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью.

Необходимо также усиление финансового контроля в государственном секторе экономики, однако этот процесс не должен быть связан с наращиванием массы объектов государственной собственности. Более того, сокращение числа таких объектов должно стать фундаментальной предпосылкой повышения эффективности управления государственной собственностью, ибо в противном случае элементы управления будут носить выборочно-спонтанный характер при огромном массиве неконтролируемой государством государственной собственности. Это наглядно демонстрирует практика последних лет во всех странах с переходной экономикой.

10.2. Перераспределение прав собственности во второй половине 1990-х – начале 2000-х гг.: доминирующие собственники, концентрация, эффективность предприятий

10.2.1. Противоположные результаты и типичные проблемы

К настоящему времени проведено значительное число эмпирических исследований структуры и концентрации собственности в корпорациях различных стран с переходной экономикой. Применительно к России при оценке общих тенденций динамики структуры собственности в корпоративном секторе большинство исследователей приходят к сходным результатам⁵. Что же касается результатов исследований по взаимосвязи «собственность – эффективность», то они часто носят противоположный или неопределенный характер⁶. Пожалуй, есть только два пункта, где сходятся результаты почти всех эмпирических исследований:

- вывод о нейтральной или негативной роли рядовых работников предприятия (как акционеров) для результатов деятельности предприятий;
- вывод о наличии прямой связи между долей иностранных инвесторов и эффективностью (преобразованиями предприятий в целом).

Противоположные или неопределенные эмпирические результаты получены, в частности, по таким вопросам, как:

- «вклад» приватизации в повышение эффективности деятельности предприятий (с учетом срока приватизации и размера государственной доли в смешанных компаниях) и, более широко, сравнительная эффективность государственных и частных предприятий;
- влияние уровня концентрации акционерной собственности на результаты деятельности предприятий;

⁵ См., в частности: *Афанасьев М., П. Кузнецов, А. Фоминых*. Корпоративное управление глазами директората (по материалам обследований 1994-1996 гг.) // Вопросы экономики, 1997. № 5. С. 84–10; *Долгопятова Т. Г.* Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических исследований). ГУ–ВШЭ, научно-исследовательский семинар «Институциональные проблемы российской экономики», 2000. № 3; *Клепач А., П. Кузнецов, П. Крючкова*. Корпоративное управление в России в 1995–1996 гг. // Вопросы экономики, 1996. № 12. С. 73–87; *Кузнецов Б. В. и др.* Проблемы собственности и управления в процессах реструктуризации промышленных предприятий России. Аналитический доклад. Бюро экономического анализа. М., 2000; *Кузнецов П., А. Муравьев*. Структура акционерного капитала и результаты деятельности фирм в России // Экономический журнал ВШЭ, 2000. Т. 4. № 4; Леонтьевский центр. «Сравнительный анализ экономических результатов работы российских предприятий различных форм собственности». Москва, Санкт-Петербург, Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 1996; *Радыгин А., В. Гутник, Г. Мальгинов*. Структура акционерного капитала и корпоративный контроль: контрреволюция управляющих? // Вопросы экономики, 1995. № 10. С. 47–69; *Радыгин А., Р. Энтов*. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999; *Симачев Ю.* Направления и факторы реструктуризации бизнеса в обрабатывающих отраслях промышленности. Бюро экономического анализа, mimeo, 2001; *Aukutsionek S., R. Kapeliushnikov, V. Zhukov*. Dominant shareholders and performance of industrial enterprises. In: The Russian Economic Barometer, 1998. № 1. P. 8–41; *Bevan A., S. Estrin, B. Kuznetsov, M. Schaffer, M. Angelucci, J. Fennema, G. Mangiarotti*. The Determinants of Privatised Enterprise Performance in Russia. Bureau of Economic Analysis, Moscow; *Blasi J., M. Kroumova, D. Kruse (1997)*. Kremlin capitalism: the privatization of the Russian economy. Cornell University Press-Ithaca, 2001; *Brown J. D., Earle J. S.* Privatization, competition and transition policy strategies: theory and evidence from Russian enterprise panel data, mimeo, November 2000; *Radygin A.* (1999a). Ownership and Control in the Russian Industry. OECD/World Bank Global Corporate Governance Forum. OECD: Paris, 1999 и др.

⁶ Это касается и более общей постановки проблемы – взаимосвязи структуры собственности (типов собственников) и в целом «преобразования» (restructuring, performance) предприятий.

– характер взаимосвязи между типом доминирующего собственника (менеджеры, внешние акционеры) и результатами деятельности (эффективностью) предприятий;

– взаимосвязи «собственность – эффективность» в региональном разрезе для России⁷.

Часто противоположные результаты, полученные при анализе взаимосвязи между доминирующими типами собственников и реструктурированием, связаны и с тем, что и сами концепции реструктурирования заметно различаются от работы к работе. Согласие достигнуто лишь при самом общем подходе к реструктурированию, когда оно определяется как «изменения в операциях, взаимодействиях (взаимосвязях) и мотивациях в направлении достижения успеха в меняющейся рыночной среде»⁸.

Видимо, для этого существует целый ряд объективных причин. Формирующаяся в России (как и в других странах с переходной экономикой) структура собственности (корпораций) носит пока промежуточный характер, и выводы об абсолютном доминировании той или иной классической модели структуры владения пока преждевременны.

Фактически в России в настоящее время формально присутствуют компоненты всех традиционных моделей: относительно распыленная собственность (но неликвидный рынок и слабые институциональные инвесторы), явная и устойчивая тенденция к концентрации собственности и контроля (но при отсутствии адекватного финансирования и эффективного мониторинга), элементы перекрестных владений и формирование сложных корпоративных структур разного типа (но при отсутствии тяготения к какому-либо одному типу). Такая размытость модели создает и очевидные трудности для принятия решений в области права и экономической политики. Лишь один пример. Принято считать, что высокий уровень прозрачности компаний (раскрытия информации) достигается обычно при широкой акционерной базе (т.е. при слабой концентрации). Если исходить из того, что итогом многих этапов передела собственности в России станет высококонцентрированная собственность, правовые требования о раскрытии информации (в существующем и тем более ужесточенном виде) не имеют реальной почвы. Более того, они крайне слабо выполняются и сейчас.

Принципиальное значение имеет проблема аффилированных отношений и бенефициарного владения. Если принять во внимание реальную организацию структуры собственности (контроля) и финансовых потоков многих крупных компаний России⁹, то практически все исходные данные для эмпирических исследований – как по линии собственности (и менеджеров, и аутсайдеров), так и по линии финансовых показателей деятельности предприятий – могут быть подвергнуты сомнению.

Особую проблему представляет собственность менеджеров. Очевидно, что указываемая в любых опросах доля директоров далека от истинной. Реальная власть менеджеров в компании может базироваться на сравнительно небольшом пакете акций

⁷ См.: *Радыгин А., Энтов Р., Мальгинов Г. и др.* Трансформация отношений собственности: сравнительный анализ российских регионов и общие проблемы становления новой системы прав собственности в России. М.: ИЭПП, 2001; *Радыгин А., Энтов Р., Турунцева М. и др.* Проблемы корпоративного управления в России и регионах. М.: ИЭПП, 2002; *Мальгинов Г., Радыгин А., Юдин А.* Структура собственности в российских регионах и ее динамика в период рыночной трансформации / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ, 2003.

⁸ *Ericson R.* Restructuring in Transition: Concept and Measurement. *Comparative Economic Studies*, 1998, 40. P 103–108.

⁹ См.: *Радыгин А., И. Сидоров.* Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества? // Вопросы экономики, 2000. № 5. С. 45–61.

(по оценкам, часто достаточно порядка 15%), хотя существует очевидная тенденция к максимизации, в том числе через аффилированные структуры. В этой ситуации крайне затруднительна проверка различных гипотез о роли менеджеров в том виде, как они (гипотезы) формулировались в ставших классическими работах – гипотеза конвергенции («convergence hypothesis»)¹⁰, гипотеза «окопавшегося менеджмента» («entrenchment hypothesis»)¹¹ и др.

Существенно и то, что даже на уровне теоретического и прикладного обсуждения проблем до сих пор не существует каких-то общих подходов – можно привести частный, но показательный пример. Так, Джозеф Стиглиц в 1999 году отмечал необходимость усиления внимания к роли инсайдеров, которые в контексте проблем связи между собственностью и управлением в переходных экономиках будут благоприятно воздействовать на сокращения цепочки агентских отношений¹². В том же 1999 году Европейский банк реконструкции и развития в качестве одного из принципиально важных направлений на следующее десятилетие указывает необходимость борьбы с «интересами окопавшихся инсайдеров»¹³.

Наконец, необходимо принять во внимание трудности, возникающие при решении одной из классических эконометрических задач – учета роли обратных причинно-следственных связей («проблема эндогенности»). Дело в том, что сам выбор объектов приватизации нельзя признать случайным. Так, теория приватизации чаще всего исходит из того, что в частную собственность приходится (следует) переводить недостаточно эффективные предприятия, оказавшиеся в кризисном состоянии¹⁴. Если у инвесторов есть выбор, то они предпочтут приобрести акции высокоэффективных компаний – это соображение, по-видимому, играло существенную роль и в ходе постсоциалистической приватизации¹⁵. Но если для какого-либо из таких предположений существуют реальные основания, это свидетельствует о неравных исходных условиях в функционировании приватизированных и остальных компаний.

Подтверждения эндогенности структуры собственности, в частности, получены на примере формирования в ходе приватизации предприятий собственности инсайдеров. По данным опроса 2000 года, инсайдеры приобретали более крупные пакеты акций на предприятиях, эффективность (производительность труда и рентабельность) которых в предприватизационный период была выше (Муравьев, 2001)¹⁶. Это обстоятельство осложняет интерпретацию результатов и не позволяет утверждать, что выявленные в ходе анализа связи достоверно отражают влияние структуры собственности на результаты деятельности предприятий. В частности, лучшие результаты деятельности компаний, в которых инсайдерам принадлежат более крупные пакеты акций, могут быть следствием отбора инсайдерами наиболее привлекательных предприятий во время их приватизации.

¹⁰ *Jensen M., W. Meckling*. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure // *Journal of Financial Economics*, 1976. Vol. 3. P. 305–360.

¹¹ *Morck R., A. Shleifer, R. Vishny*. Management Ownership and Market Valuation: an Empirical Analysis // *Journal of Financial Economics*, 1988. Vol. 51. P. 293–315.

¹² *Stiglitz J.* Whither Reform? Ten Years of Transition. World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, D.C., April 28–30, 1999.

¹³ Transition report 1999. Ten years of transition. EBRD, 1999. P. 9.

¹⁴ *Vickers J., G. Yarrow*. Privatization: An economic Analysis. The MIT Press, 1988.

¹⁵ *Carlin W., J. Van Reenen, T. Wolfe*. Enterprise Restructuring in Early Transition: The Case Study Evidence from Central and Eastern Europe // *Economics of Transition*, 1995. № 3. P. 427–458.

¹⁶ *Муравьев А.* Корпоративное управление и результаты деятельности российских приватизированных предприятий. Бюро экономического анализа, mimeo, 2001.

10.2.2. Общие тенденции в динамике структуры собственности и доминирующие собственники

В целом для современного процесса перераспределения собственности характерны две параллельные базовые тенденции: укрепление менеджеров (как акционеров или же субъектов, реально контролирующих предприятие) и растущее «вторжение» внешних акционеров¹⁷. При этом общим фоном такого перераспределения является дальнейшая концентрация собственности. Базовым конфликтом всех этих лет был конфликт между старыми менеджерами, ожесточенно отстаивающими свои позиции, и потенциальными «захватчиками» контроля. Это касалось большинства российских предприятий, хотя и по разным причинам (финансовые потоки и прибыль, поглощение и перепродажа, ведение счетов, экспортная ориентация, земельный участок и иная недвижимость, сегмент рынка или отраслевая специализация, представляющие интерес для зарубежной компании аналогичного профиля и др.)¹⁸.

Концентрация распыленных акций приватизированных предприятий (как и во многих других странах с переходной экономикой) стала наиболее общим процессом. Она происходила в самых разных формах: скупка акций на вторичном рынке (у работников, инвестиционных институтов, брокеров, банков), лоббирование конкретных сделок с пакетами акций, остающихся у федеральных и региональных властей (остаточная приватизация, доверительное управление и др.), добровольное или административно-принудительное вовлечение в холдинги или финансово-промышленные группы, легализованное размывание государственных долей, конвертация долгов в ценные бумаги, продажа дебиторской задолженности, залоговые и доверительные схемы, скупка векселей, манипулирование дивидендами по привилегированным акциям и др.

Для второй половины 90-х гг. стала характерной определенная стабилизация (упорядочивание структуры) прав собственности: от аморфной и дисперсной структуры к появлению явных (формальных, основанных на праве собственности) или скрытых (неформальных, основанных на реальной власти в корпорации) полюсов корпоративного контроля. По оценкам ФКЦБ конца 90-х гг. (хотя их условность очевидна), в 1996 г. борьба за контроль завершилась в 25% российских корпораций, в начале 1998 г. – в 50%. *Финансовый кризис 1998 г. сущест венно изменил сит уацию*, заметно активизировав процесс не только перераспределения, но и консолидации акционерной собственности¹⁹.

Резкое падение цен на вторичном рынке позволило в ряде отраслей с минимальными затратами завершить процесс консолидации корпоративного контроля. Если на стадии быстрого роста рынка в 1996–1997 гг. многие держатели пакетов акций были вынуждены ограничиваться только портфельным вложением или в лучшем случае блокирующим пакетом, то в условиях кризиса логичной становится дальнейшая концентрация акционерного капитала. Этому способствовало как массовое «бегство»

¹⁷ Подробно о структуре собственности российских предприятий в 90-е гг. см. перечень работ, указанных выше.

¹⁸ Тем не менее, следует указать на ставшую особенно актуальной в последние годы проблему тысяч «мертвых» приватизированных предприятий, которые не представляют интереса ни для менеджеров, ни для потенциальных внешних акционеров. Банкротство также не происходит, ибо этот механизм чаще всего связан в России с целями захвата (сохранения) контроля.

¹⁹ Безусловно, перераспределение собственности (в частности, рынок корпоративного контроля) является нормальным и эффективным механизмом корпоративного управления и контроля за менеджерами в рамках легальных цивилизованных процедур, если следствием является рост эффективности компании. В условиях России (и большинства стран с переходной экономикой) наличие данного следствия отнюдь не очевидно.

иностранных инвесторов, так и стремление некоторых держателей (особенно финансовых институтов) улучшить свое финансовое положение за счет сброса акций. В некоторых отраслях (с благоприятной ценовой конъюнктурой на товарных рынках, особенно после девальвации рубля) наиболее характерным стало укрепление позиции менеджеров и вытеснение иностранных инвесторов²⁰.

Одновременно финансовый кризис 1998 г. показал, как несостоятельность сложившейся во второй половине 90-х гг. модели ФПП, так и иллюзорность утверждений о целесообразности использования банков (по крайней мере, в существовавшем на момент кризиса виде) как ядра корпоративного контроля в реальном секторе. Вынужденная продажа акций предприятий, попытки избавиться от неликвидных и неприбыльных активов, добровольный расчет акциями промышленных компаний по своим долгам, проблемы расчетов по кредитам под залог акций, арест пакетов акций за долги или продажа отдельных пакетов акций в рамках официальных процедур банкротства стали типичными в посткризисный период.

На фоне кризиса многих крупнейших банков и финансовых групп вполне закономерным стало усиление федеральных естественных монополий и тех «автономных империй», которые возникли вокруг крупных корпораций, изначально ориентировались на «самодостаточность» и не столь заметно пострадали в ходе финансового кризиса. Естественно, что это усиление могло происходить в значительной степени за счет активов и влияния прежних соперников.

В посткризисных условиях 1998–2000 гг. стали более заметными и успешными попытки региональных властей взять под контроль основные предприятия своих регионов. В частности, в указанный период заметно активизировались процессы формирования региональных холдинговых структур под эгидой местных властей, попытки пересмотра тех приватизационных сделок, где победителем стали представители центра (общефедеральных групп), других регионов или иностранные инвесторы, отзыв переданных в доверительное управление пакетов акций региональных предприятий, попытки аннулирования новых эмиссий акций, которые изменяли структуру собственности корпораций региона в пользу «чужих».

О вновь начавшемся после кризиса 1998 года масштабном перераспределении собственности в корпоративном секторе говорят данные регистраторов: во-первых, осенью 1998–1999 гг. общий объем перерегистрации сделок с акциями у регистраторов не уменьшился, во-вторых, в 1999 г. практически до нуля (против 20 в 1998 г.) сократилось количество регистраторов, которые обслуживали более 500 000 владельцев именных ценных бумаг. Можно еще добавить, что по итогам 1999 г. в Российской

²⁰ По имеющимся оценкам, в 1999 г. среднегодовая рыночная цена нефти составляла 19 долларов за баррель, тогда как по статистике ГТК среднегодовая отпускная цена экспортной нефти составила лишь 13 долларов. Совокупная годовая утечка капитала в нефтяном секторе оценивается в сумму порядка 7,5–8 млрд долларов. Капитализация нефтяной отрасли (по состоянию на октябрь 1999 г.) оценивалась примерно в 4–5 млрд долларов. Одновременно зимой–весной 1999 г. вновь резко ускорился отток иностранных инвесторов. В совокупности это означало не что иное, как новую модификацию структуры собственности в отрасли (при том, что вывезенных капиталов в определенный момент оказывается достаточно для приобретения **всей** отрасли). Аналогичный процесс был характерен и для металлургии (где передел собственности в 1999–2000 гг. также резко обострился). Если в нефтяном секторе мобилизация ресурсов для консолидации контроля стала возможна благодаря росту цен с марта 1999 г., то в металлургии источники ресурсов для консолидации (перераспределения) собственности связаны с резким падением издержек в долларовом выражении после августа 1998 г. при сохранении стабильных цен. Для этого процесса стали характерны, таким образом, следующие черты: выдавливание иностранцев, скупка по очень низким ценам (что было невозможно в 1996–1997 гг.), активная роль инсайдеров (менеджеров и совладельцев-партнеров), активное использование инструментария банкротств и долговых схем.

Федерации было зарегистрировано около 19 000 выпусков ценных бумаг (в 1998 г. – 20 000), но при этом количество случаев закрытой подписки увеличилось в 2 раза, открытой – снизилось в 7 раз (по сравнению с 1998 г.).

Имеющиеся данные свидетельствуют и о существенном изменении в структуре акционерного капитала российских предприятий (табл. 10.3)²¹. Качественным переломным моментом является именно 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 от в среднем 12–16% в 1996 году до 7–8% в 2000 году²². Последнее связано либо с прямым переходом акций к 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).

Таблица 10.3

Изменения в структуре собственности средних и крупных российских АО, 1994–2000 гг., % 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), отраслевые различия. Реальная доля инсайдеров (менеджеров) обычно выше с учетом относимых к внешним акционерам аффилированных структур.

Основные тенденции 1990-х – начала 2000-х гг. находят свое подтверждение в целом ряде других опросов российских предприятий (табл. 10.4)²³.

Таблица 10.4

Изменение доли категорий акционеров по данным обследований российских предприятий (в процентных пунктах)

	БЭА*	ВШЭ**	Эрл и Браун***
Трудовой коллектив	-14,5	-9,7	-2,8
В том числе: менеджеры	5	1,2	3,1
Работники	-19,5	-10,9	-5,9
Государство	-6,5	-1,3	-9,6

²¹ Структура владения акциями в крупнейших российских АО, безусловно, отличалась от «типовой». Для них в тот период были характерны: высокие доли участия холдингов (включая государственные), существенно меньшая доля занятых всех типов, относительно высокая доля нерезидентов различных типов.

²² См.: *Радыгин А., Энтов Р.* Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999. С. 65–66.

²³ Использован следующий источник: *Российская промышленность: институционально развитие.* Под ред. Т. Г. Долгопятовой. М., 2002. Вып. 1. С. 17–27.

В том числе: федеральный уровень	-4,4	-0,5	-6,3
Регион. и местный	-2,1	-0,8	-3,3
Внешние акционеры	16	11	15,4
В том числе: российские нефинансовые коммерческие предприятия	14,7	1,9	8,7
Российские банки, инвестиционные компании и фонды	2,4	2,5	
Иностранные акционеры	2,6	1,9	1,9
Другие	9,7	4,7	1,8

*Обследование Бюро экономического анализа 2000 года. 437 предприятий 6 отраслей обрабатывающей промышленности в 12 регионах с момента приватизации к концу 1999 года.

**Обследование ГУ–ВШЭ по заказу Министерства экономики РФ в 1999 году. 318 АО в 39 регионах.

***Опрос Д. Эрла и Д. Брауна 1999–2000 гг. Выборка сформирована на основе выборки RLMS, 430–480 респондентов (Privatization and restructuring in Russia: evidence from panel data on industrial enterprises/ Доклад на ежегодной конференции РЭШ 2001 г.).

В 2000 г. 38% предприятий с доминированием аутсайдеров имели 2–3 акционеров, контролирующих свыше 50% акций²⁴. Таким образом, с момента приватизации к 2000 г. средняя величина пакетов всех внешних акционеров и менеджмента выросла, тогда как у работников и государства средний пакет сократился. Средний пакет нефинансовых компаний (если они появились уже после приватизации) составляет более 42%. Именно эта группа (если исключить иностранных акционеров, которые традиционно малозаметны в выборках) продемонстрировала наибольший рост в постприватизационные годы. В результате контрольный пакет акций примерно каждого десятого предприятия выборки принадлежит другим промышленным предприятиям²⁵.

Наиболее полную по охвату, хотя и не исчерпывающую информацию о динамике структуры собственности в российской промышленности после кризиса 1998 г. дают результаты сплошного структурного обследования средних и крупных предприятий России, проведенного Госкомстатом РФ в 1999–2000 гг. Недостатком данного обследования является использование размера уставного капитала для расчета взвешенных средних, в то время как в российских условиях объем уставного капитала слабо связан с размерами фирмы. Данные о средней взвешенной доле основных групп акционеров в уставном капитале представлены в *табл. 10.5* и подтверждают приведенные выше основные тенденции. Вместе с тем результатом, отличным от других, является вывод о прекращении роста доли кредитно-финансовых учреждений (как следствие кризиса 1998 г.).

Таблица 10.5

Распределение уставного капитала АО в промышленности между акционерами, %

	Всего по промышленным АО на конец года	
	1999	2000
Работники предприятия	11,4	9,5
Государственные и местные органы власти	14,3	11,8
В том числе: федеральные	9,3	8,1

²⁴ Bevan A., S. Estrin, B. Kuznetsov, M. Schaffer, M. Angelucci, J. Fennema, G. Mangiarotti. The Determinants of Privatised Enterprise Performance in Russia. Bureau of Economic Analysis, Moscow, 2001.

²⁵ Симачев Ю. Направления и факторы реструктуризации бизнеса в обрабатывающих отраслях промышленности. Бюро экономического анализа, mimeo, 2001.

субъекты федерации	4,6	3,5
местное самоуправление	0,4	0,2
Коммерческие нефинансовые организации	42,6	46,0
Кредитно-финансовые учреждения	7,6	7,6
Физические лица (не работники)	9,6	11,5
Прочие акционеры	14,5	13,6
Всего	100	100

Источник: структурное обследование Госкомстата РФ.

На рубеже 1990-х – 2000-х гг., несмотря на постепенную концентрацию владения акциями и рост доли внешних акционеров в капитале АО, их роль в управлении АО оставалась неадекватной их возрастающей доле в капитале АО. Безусловно, по мере увеличения доли внешних акционеров в капитале АО их возможности – в том числе с использованием защитных правовых механизмов – будут усиливаться.

В этой связи вопросы *изменения представительства* внешних акционеров в органах управления АО приобретают важное значение. В российских АО имеется значительный слой акционеров, которые, участвуя в капитале, не присутствуют ни в каких органах управления. В наибольшей степени это относится к акционерам-работникам АО и внешним акционерам-физическим лицам, в наименьшей – к коммерческим банкам и промышленным предприятиям (поставщикам и смежникам). Последнее не удивительно, ибо обе указанные группы в наибольшей степени могут настоять на своих правах акционеров, пользуясь финансовыми и торгово-экономическими рычагами или просто выступая в качестве дружественных менеджерам акционеров.

Данные о типичном совете директоров в 1995–1996 гг. также позволяют сделать вывод о том, что доля внешних акционеров в этом органе управления была далека от контролирующей (2 места из в среднем 7 мест при кворуме 5). Общее количество мест в советах директоров исследованных АО, занимаемых внешними акционерами, составляло в 1995–1996 гг. 31% от общего числа мест в советах директоров. Кумулятивное голосование при выборах в советы директоров применялось только на 39% обследованных АО в 1996 г. Ситуация безусловно лучше в тех АО, где установлен совместный мажоритарный контроль несколькими относительно крупными акционерами: в таких АО 4–5 крупных держателей (каждый в среднем владеет 16% акций, все вместе в среднем 65% акций) имеют в среднем 50% мест в совете директоров. В 25% АО с установленным мажоритарным контролем совокупная доля крупных держателей ниже 50% от количества мест в совете директоров. Кумулятивное голосование при выборах в советы директоров в 1996 г. применялось на 43% таких АО²⁶.

К рубежу 1990-х – 2000-х гг. проблема представительства внешних акционеров в советах директоров не стала менее острой. И в 1999–2000 гг. известны случаи, когда участие в этом органе управления оказывалось невозможным даже для владельцев контрольного пакета акций. По данным выборки БЭА 1999 г., совокупная доля инсайдеров в структуре советов директоров превышала 57%, тогда как в структуре собственности их доля была менее 50% (*табл. 10.6*).

²⁶ См.: *Афанасьев М., П. Кузнецов, А. Фоминых*. Корпоративное управление глазами директората (по материалам обследований 1994–1996 гг.) // Вопросы экономики, 1997. № 5. С. 84–101; *Blasi J., M. Kroumova, D. Kruse*. Kremlin capitalism: the privatization of the Russian economy. Cornell University Press-Ithaca, 1997.

Таблица 10.6

Усредненная структура совета директоров АО в 1999 г.*

Представители	В% к числу членов совета директоров	Коэффициент представительства	
		среднее значение	количество АО
Трудового коллектива и администрации	57,4**	1,92	254
Федеральных органов власти	3,2	0,97	48
Региональных и муниципальных органов	5,7	1,75	44
Иностраннных инвесторов	2,1	0,55	43
Российских банков	2,1	2,06	32
Инвестиционных компаний и фондов	9,1	0,74	124
Промышленных предприятий	15,0	1,47	117
Крупных акционеров – физических лиц	5,4	0,25	207

*Среднее число членов совета директоров составляет 7–9 человек. Среднее значение коэффициента представительства рассчитано путем деления доли группы акционеров в совете директоров на ее долю в акционерном капитале по АО, где последняя превышала 0,5%.

** Из них 38% – представители администрации, 19,4% – трудового коллектива.

Источник: Проблемы собственности и управления в процессах реструктуризации промышленных предприятий России. М.: БЭА, 2000. С. 11–12.

Что касается иностранных инвесторов (и в «типовых», и в крупнейших АО), то главной проблемой здесь остается идентификация реального происхождения инвестиций. Во многих случаях речь идет лишь о репатриации вывезенных из России капиталов.

Доля государства в акционерном капитале большинства предприятий (за исключением стратегических отраслей и ряда крупнейших АО) фактически не играет ключевой роли. Если дирекция и часть внешних крупных акционеров могут быть отнесены к «активным» группам акционеров, то к наиболее «пассивным» группам акционеров относятся именно государство и рядовые работники предприятий. Фактическая неизменность доли государства (при в среднем 9–10% в 1996 г.) четко отражает застой в приватизационном процессе второй половины 1990-х – начала 2000-х гг. При этом некоторый рост государственной доли может быть связан с активно используемой в регионах в 1998–2000 гг. практикой банкротства частных предприятий за долги по обязательным платежам и их перехода в государственную собственность.

Среди последних исследований следует упомянуть опрос руководителей предприятий, проводившийся в 2002 г. Т. Долгопятовой и Б. Кузнецовым (в рамках более широкого исследования структурных изменений на российских предприятиях под руководством Е. Г. Ясина)²⁷. Отметим лишь наиболее важные выявленные тенденции:

1. За последние 3 года (сер. 1999 – сер. 2002 гг.) какие-либо изменения в составе основных (влиятельных) собственников происходили на 39% предприятий. Каждое пятое АО прошло через *кардинальные* изменения. Опрос 2001 г. (за 1998–2001 гг., 358 предприятий) дал сходные цифры – кардинальные изменения происходили на 18% предприятий. Другие обследования (ГУ–ВШЭ, РЭБ) также свидетельствуют о смене собственников на 5–7% предприятий ежегодно.

²⁷ Долгопятова Т., Кузнецов Б. Факторы адаптации промышленных предприятий. Доклад на IV Международной научной конференции ГУ–ВШЭ «Модернизация экономики России: социальный контекст», 2–4 апреля 2003 г. Опрошено 473 предприятия из 11 регионов, хотя по ряду отдельных вопросов количество ответивших предприятий заметно меньше.

Общие данные о структуре уставного капитала АО выборки представлены в *табл. 10.7*. В целом все внешние частные собственники представлены на 191 АО и имеют суммарно в среднем более 67% уставного капитала. Эта более высокая, чем у инсайдеров, концентрация, достигается за счет коммерческих организаций и физических лиц.

Таблица 10.7

**Распределение уставного капитала АО выборки на конец 2001 г.
(в% к итогу)**

	По всем 243 АО	По АО, имеющим такого акционера*
Федеральные органы власти	3,3	35,9/22
Органы власти субъектов Федерации	3,5	52,9/16
Органы местного самоуправления	1,9	36,6/13
Нефинансовые коммерческие организации	26,9	50,8/129
Кредитно-финансовые организации	0,8	15,6/12
Некоммерческие организации	4,2	33,1/31
Физические лица	59,4	66,2/218
– в том числе работники предприятия	38,7	49,3/190
Всего по АО выборки	100	100
В том числе иностранные физические и юридические лица	4,6	42,9/26

*В знаменателе – число АО, имеющих вклад данного акционера в уставном капитале.

2. Совет директоров, как основной механизм реализации контроля акционеров за деятельностью АО, состоит в среднем из 7 членов, причем отмечено уменьшение размеров совета. Среднее число членов совета коррелирует с размерами АО: от 6 членов на малых до 8 на сверхкрупных предприятиях. Наиболее существенная следующая тенденция 1998–2001 гг.: при сохраняющемся доминировании в советах менеджмента и трудового коллектива, *постепенно падает представительство инсайдеров*. За этот счет выросло представительство других групп акционеров. В абсолютном выражении лидировали акционеры – физические лица, в относительном – быстрее всего росло представительство органов власти (что, возможно, связано с усилением контроля с 1999 г.) и прочих, включая так называемых независимых директоров (*табл. 10.8*).

Таблица 10.8

**Агрегированный состав совета директоров
(в% к общему числу членов совета)**

	1998 (273 АО)	2001 (289 АО)
Работники предприятия	59,9	55,8
– в том числе администрация	38,2	35,1
Крупные акционеры – физические лица	16,5	18,2
Органы власти	5,2	6,4
Коммерческие организации, включая кредитно-финансовые	12,3	12,9
Некоммерческие организации	1,6	1,5
Прочие, включая независимых директоров	4,5	5,2

3. Если в структуре собственности доминируют частные внешние акционеры, то в структуре совета директоров – инсайдеры (*табл. 10.9*). Можно рассчитать коэффициент представительства акционера в составе совета директоров как его вес,

приходящийся на 1% акций: коэффициент представительства работников – 1,49, внешних частных собственников – 0,73, органов власти – 0,56.

Таблица 10.9

Типы доминирующих акционеров в структуре собственности и в совете директоров (в% к числу предприятий)

Тип доминирующего собственника	Уставный капитал	Совет директоров
Работники	35,8	59,2
Органы власти	8,6	5,3
Внешние частные собственники	55,6	28,9
Вся выборка, по которой есть данные	243	202

Общий вывод авторов исследования бесспорен: после кризиса 1998 г. продолжился рост концентрации собственности и ее переход от инсайдеров к внешним акционерам. Вместе с тем в структуре корпоративного контроля преобладающие позиции остаются у инсайдеров, которые при этом могут быть тесно аффилированы с внешними частными собственниками. Хотя роль органов власти в структуре контроля выросла, они по-прежнему остаются «дискриминируемой» стороной в реализации своих прав собственности через универсальные внутренние механизмы корпоративного контроля (совет директоров). Слабые признаки усиления роли независимых директоров нуждаются в более детальном изучении. Вместе с тем, наряду с трудовыми коллективами региональные и местные органы власти остаются влиятельными стейкхолдерами, а федеральные органы власти – наименее значимыми из всех участников корпоративного управления.

Наконец, приведем данные опроса ИЭПП, проводившегося в начале 2003 г. среди российских ОАО. Средние данные о структуре собственности представлены в *табл. 10.10*.

Таблица 10.10

Средняя доля владельца в акционерном капитале по выборке в целом

	% акций, принадлежащих:								
	всем работникам	рядовым работникам	администрация предприятия	государству и местным органам власти	российским предприятиям и холдингам	сторонним российским физическим лицам	коммерческим банкам	иностранным акционерам	аутсайдером (без государства)
Средний%	35.70	16.26	16.30	9.90	25.28	19.99	1.33	2.59	47.91
Медиана (%)	25.32	10.00	7.13	0.56	14.33	10.83	0.15	0.11	51.69
Количество предприятий, ответивших на вопрос	241	185	184	255	240	233	233	234	243
% предприятий, ответивших на вопрос	85	65	65	90	84	82	82	83	86

*Данная переменная представляет минимальную долю аутсайдеров в акционерном капитале на предприятии.

Как видно из *табл. 10.10*, в среднем по выборке довольно большим количеством акций (35,7%) владеют инсайдеры (рядовые работники предприятия и администрация), а на половине предприятий на долю инсайдеров приходится как минимум четверть всех акций. Средняя доля государства и местных органов власти в акционерном капитале не очень велика – чуть меньше 10%, при этом не менее чем у

половины предприятий эта доля не превышает 0,6%. Довольно представительны группы российских предприятий и холдингов и сторонних акционеров – физических лиц в структуре собственности – в среднем по выборке этим группам акционеров принадлежат соответственно 25 и 20% акций. Напротив, очень низка средняя доля акций, принадлежащих коммерческим банкам и иностранным акционерам: 1,3 и 2,5% соответственно. Средняя минимальная доля аутсайдеров (без государства и местных органов власти) составляет 47,2%, и не менее чем у половины предприятий выборки этот показатель превышает 50% всего акционерного капитала.

По данным указанного опроса ИЭПП, «средний по выборке» совет директоров состоит из 7–8 членов, более половины из которых являются представителями инсайдеров, причем 80% из них – это представители администрации предприятия. Средняя доля представителей государства в составе совета директоров, рассчитанная по всей выборке, довольно низка – около 15%. Средняя доля представителей сторонних акционеров физических лиц, также как и доля представителей государства, не велика – всего 13% (по всей выборке). Довольно высока средняя доля представителей российских предприятий и холдингов в составе совета директоров как в целом по выборке (около 22%), так и по размерным группам. Причем если на предприятиях с численностью занятых до 2000 человек их средняя доля возрастает от 13 до 23% с увеличением размера предприятия, то для предприятий с численностью занятых, превышающей 2000 человек, этот показатель резко возрастает (37–42%).

В условиях российских реалий проблема эффективности деятельности советов директоров носит двоякий характер. С одной стороны, в условиях неликвидного рынка корпоративных ценных бумаг этот орган АО приобретает особое значение в системе представительства (координации, согласования) интересов акционеров и мониторинга управляющих. С другой стороны, на практике роль этого органа пока далека от оптимальной: в подавляющем большинстве компаний совет директоров по-прежнему имеет формальные функции, несопоставимые с ролью высшего менеджмента.

10.2.3. Концентрация акционерного капитала

Практически во всех странах с переходной экономикой в ходе и/или после приватизации наблюдалась тенденция к высокому уровню концентрации собственности.

Достигнутый уровень концентрации акционерной собственности в России не является пока столь существенным, как в некоторых странах Восточной Европы. Имеющиеся эмпирические обследования дают для Восточной Европы середины 1990-х гг. более высокие показатели, чем то, что в рамках различных опросов выявлено для России в конце 90-х – начале 2000-х гг.²⁸ Так, в Чехии, Венгрии и Польше в середине 90-х гг. 98% обследованных компаний среднего размера имели доминирующего акционера²⁹. При этом средняя величина доли капитала, находящейся в собственности основного акционера, колебалась в пределах 50–85%. В странах бывшего СССР также отмечается тенденция к концентрации. Имеющиеся по шести странам данные

²⁸ Следует учесть, тем не менее, специфику организации большинства российских компаний в виде «групп», где реальный уровень концентрации владений существенно выше формально указанного. Из-за этого, в частности, достаточно трудно корректно оценить реальный уровень концентрации акционерного капитала.

²⁹ Frydman R, Ch.W. Gray, M. Hessel, A. Rapaczynski. Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies. The World Bank. Washington D. C. Working Paper № 1830. September 1997.

свидетельствуют, прежде всего, об устойчивом росте доли менеджеров в акционерном капитале³⁰.

Тем не менее, как уже отмечалось выше, процесс концентрации акционерного капитала развивается достаточно интенсивно.

В 1998 г., по данным опроса ГУ–ВШЭ, доля 1 крупнейшего акционера составляла около 29% (против 22% в 1995 г.), доля 3 акционеров – 45,6% (против 40,4% в 1995 году), причем на 43% АО трем акционерам принадлежало свыше 50% акционерного капитала. Крупнейший акционер имел контрольный пакет 50% на 1/5 предприятий. К концу 1998 года крупнейший акционер располагал долей менее 10% капитала только в 15% случаев, а пакетом акций менее блокирующего – в половине случаев³¹. Концентрированная собственность тесно связана с собственностью аутсайдеров. Тем не менее, одной из специфических особенностей промышленности России стало сочетание концентрации собственности с ее распылением. Это создает определенный дуализм в характеристиках акционерной собственности в России у разных исследователей (при сравнении с аналогичными данными по странам Запада и по другим странам с переходной экономикой).

По данным опроса ИЭПП 2000 г. (выборка 201 ОАО), в большинстве АО не было ни одного акционера, владеющего более 25% акций (61,7% от числа ответов). В 31,6% АО отмечен лишь один акционер с блокирующим пакетом акций. Существенно меньшая доля (6,2%) приходится на предприятия, где имелось два таких акционера. Тем не менее, с учетом оговорки о доле государства, можно сделать вывод о том, что более чем на трети участвовавших в опросе АО появился акционер с более чем 25% от акционерного капитала. Только 12,8% предприятий имели акционера с пакетом свыше 50% акций и только 4,1% – акционера с пакетом свыше 75% акций.

Кроме того, согласно полученным данным, показатель среднего значения агрегированной доли крупных (более 5%) акционеров составил около 32,3% уставного капитала. Иными словами, на предприятиях рассматриваемой выборки крупные акционеры контролируют в среднем свыше 30% акционерного капитала. Данный вывод подтверждается и ответами руководителей предприятий на вопросы о суммарной доле акционерного капитала, принадлежащей пяти крупнейшим акционерам. В частности, средняя для выборки доля, принадлежащая пяти крупнейшим акционерам, составляет около 38,1%³².

Для 53% предприятий выборки РЭБ 2001 года был отмечен «высокий» и «сверхвысокий» уровень концентрации (свыше 20% акций), хотя средний размер максимального пакета составил 34,4% (против 32,5% в 1999 г.)³³.

По данным опроса БЭА 437 российских предприятий в 2000 году (*табл. 10.11*)³⁴, непосредственно после проведения приватизации на 85% предприятий выборки ни один из акционеров не владел хотя бы блокирующим пакетом. К 2000 г. доля предприятий, в которых 1 акционеру принадлежит блокирующий пакет, возросла с 13 до 26%, доля предприятий с контрольным пакетом у одного акционера – с 5,5 до

³⁰ Djankov S. Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States. The World Bank. Washington D. C. Technical Paper № 2047. February 1999.

³¹ Долгопятова Т. Модели и механизмы корпоративного контроля в российской промышленности (опыт эмпирического исследования) // Вопросы экономики, 2001. № 5. С. 46–60.

³² Радыгин А., Архипов С. Собственность, корпоративные конфликты, эффективность (некоторые эмпирические оценки) // Вопросы экономики, 2000. № 11. С. 114–133.

³³ Капелюшников Р. Собственность и контроль в российской промышленности: некоторые итоги опроса российских предприятий // Рынок ценных бумаг, 2001. № 20. С. 33–38.

³⁴ Bevan A., S. Estrin, B. Kuznetsov, M. Schaffer, M. Angelucci, J. Fennema, G. Mangiarotti. The Determinants of Privatised Enterprise Performance in Russia. Bureau of Economic Analysis, Moscow, 2001.

10,3%. Еще более заметно выросла доля предприятий, где собственность сконцентрирована у нескольких акционеров: если на момент приватизации контрольный пакет принадлежал в совокупности 2–3 акционерам на 3,3% предприятий, то к 2000 г. – на 13,6%. Таким образом, элементы концентрированной структуры собственности (хотя бы 1 блокирующий пакет у 1 акционера) на момент приватизации были отмечены у 1/6 части предприятий, к 2000 г. – у 1/3. Число предприятий, где контрольным пакетом владеют 2–3 акционера, возросло в 4 раза, тогда как число предприятий с одним владельцем контрольного пакета – только в 2 раза³⁵.

По данным Госкомстата РФ, количество АО, в которых одной группе собственников принадлежит контрольный пакет акций, только за 2000 г. возросло на 22,5%, при том что число предприятий, имеющих блокирующего внешнего собственника, сократилось на 6%.

Таблица 10.11

Изменение величины среднего пакета акций по категориям собственников, %

	Средний размер пакета на 01.01.2000	Изменение с момента приватизации
Работники	36,1	-37
Менеджмент	21,5	41
Федеральные органы власти	23,1	-30
Региональные и муниципальные органы	24,7	-10
Нефинансовые российские предприятия	40,7	22
Финансовые компании	32,2	40
Иностранные собственники	41,2	175

Источник: БЭА.

Последние данные 2002 г. свидетельствуют о сохранении указанных тенденций. Как показывают результаты опроса ЦЭФИР/РЭШ 2002 г. (по базе данных лаборатории конъюнктурных опросов ИЭПП), концентрация собственности в российской промышленности достаточно высока³⁶. Администрация предприятий контролирует в среднем 19% акций. На предприятиях, где администрация участвует в собственности, ее доля составляет 27%. Крупнейший внешний собственник контролирует в среднем 24% (по предприятиям, где такой собственник располагает более чем 1% акций, эта доля составляет 40%). В то же время пока что велика и доля мелких акционеров – в среднем они контролируют 24% акций. Так как подавляющее большинство предприятий выборки не представлены на рынке акций, наличие мелких акционеров, по-видимому, обусловлено последствиями приватизации.

При этом чем выше концентрация собственности в руках администрации или в руках крупнейшего внешнего собственника, тем выше уровень корпоративного управления. Впрочем, положительный эффект имеет место лишь до тех пор, пока концентрация собственности в одних руках не превышает 50% акций. После этого порогового значения дальнейшая концентрация собственности ухудшает корпоративное управление³⁷.

Представляют интерес данные о концентрации, полученные по итогам опроса руководителей предприятий, проводившийся в 2002 году Т. Долгопятовой и

³⁵ Основные направления и факторы реструктуризации промышленных предприятий. М.: БЭА, 2001; Кузнецов Б., Симачев Ю. Формирование связей между российскими промышленными предприятиями через участие в акционерном капитале и управлении. Тезисы. Семинар РЕЦЭП 13–14 июля 2001 г.

³⁶ Гуриев С. и др. Корпоративное управление в российской промышленности, mimeo, М.: CEFIR, 2003.

³⁷ При этом только треть респондентов оказались знакомы с Кодексом корпоративного поведения и только 4 % знакомы с ним в деталях.

Б. Кузнецовым³⁸. Уровень концентрации акционерной собственности в 1998–2001 гг. не только возрос, но сократился разрыв между средним значением и медианой. Этот разрыв демонстрировал наличие распыленности акций по наиболее мелким акционерам при высокой концентрации капитала у доминирующих собственников. Сокращение разрыва свидетельствует об уменьшении распыленной части акционерного капитала (табл. 10.12).

Таблица 10.12

Показатели концентрации собственности

	1998 (конец года)		2001 (конец года)	
	средняя	медиана	средняя	медиана
Доля крупнейшего акционера, %	36,7/204*	30,0	42,2/224*	39,5
Доля 3 крупнейших акционеров, %	48,9/163*	47,5	57,6/181*	56,0

*Количество ответивших.

Наконец, по данным опроса ИЭПП, на начало 2003 г. 1 крупнейшему акционеру принадлежит в среднем 29, 71% акций, 3 крупнейшим акционерам – 49,86% акций.

Таблица 10.13

Показатели концентрации акционерного капитала: средние доли акций, принадлежащих одному и трем крупнейшим акционерам

Среднее значение (%)	Медиана	Максимальное значение	Минимальное значение	Количество предприятий, ответивших на вопрос	% предприятий, ответивших на вопрос
29.71	23.0000	90	2	119	42
48.86	49.5000	100	3	114	40

Из табл. 10.13 видно, что средние доли данных показателей концентрации довольно высоки и равны соответственно – 29,7 и 48,9%. Отметим, что, как минимум половина предприятий из числа ответивших на вопрос, имеет уровень концентрации по доле акций, принадлежащих трем крупнейшим собственникам, выше, чем средний уровень по данному показателю.

Приведенные эмпирические данные требуют по крайней мере двух важных комментариев. Во-первых, показателем выявленный в ряде опросов более интенсивный рост доли трех крупнейших акционеров по сравнению с долей одного крупнейшего. Это различие в динамике связано с правовыми ограничениями на консолидацию капитала – 30% в корпоративном и 20% в антимонопольном законодательстве. Во-вторых, реальный уровень концентрации, который вряд ли возможно выявить эмпирическим путем, оказывается существенно выше. Это связано, как известно, со спецификой организации системы собственности в российских компаниях.

Если происходит процесс концентрации собственности, то рано или поздно – и по мере развития правовой базы – формируется относительно прозрачная система корпоративного контроля с доминирующими «ядрами» акционеров. Наиболее принципиальным в этой связи является вопрос о роли концентрированной

³⁸ Долгопятова Т., Кузнецов Б. Факторы адаптации промышленных предприятий. Доклад на IV Международной научной конференции ГУ–ВШЭ «Модернизация экономики России: социальный контекст», 2–4 апреля 2003 г. Опрошено 473 предприятия из 11 регионов, хотя по ряду отдельных вопросов количество ответивших предприятий заметно меньше.

собственность и в повышении эффективности корпорации и корпоративного управления в постприватизационный период.

Очень часто именно концентрированная собственность (концентрированный контроль) в разных формах указывается в качестве основного экономического механизма корпоративного контроля, который формирует базу для реального влияния инвесторов, сам по себе усиливает правовую защиту и позволяет минимально апеллировать к судебным решениям проблем. Большинство стран с переходной экономикой – с разной степенью успеха, законодательно или на уровне идеологии, через обязательные схемы или спонтанным путем – ориентировались на модель концентрированной собственности. На уровне гипотезы предполагалось, что модель корпоративных отношений, которая базируется на более концентрированной структуре собственности и незначительной роли инсайдеров (как работников, так и менеджеров), будет благоприятствовать и прогрессу в области финансов, и экономической эффективности. Эта гипотеза фактически устанавливала связь между моделью корпоративного управления (контроля), эффективностью такого управления и эффективностью предприятия.

Теория не дает однозначного ответа на этот вопрос. По некоторым имеющимся оценкам, результаты исследования корреляции между концентрацией собственности, контролем за управлением и ростом курсовой стоимости акций компании даже в странах со стабильной рыночной экономикой весьма неоднозначны³⁹. Некоторые из них подтверждают, что концентрация собственности приводит к улучшению работы корпораций в развитых отраслях с несложной технологией. Другие исследователи, изучающие предполагаемые теорией причинно-следственные связи, выдвигают гипотезу о том, что структура владения скорее зависимая, чем независимая переменная. Есть также предположение о том, что в некоторых отраслях промышленности высококонцентрированное владение полезно, тогда как в других наоборот, но рынок всегда подтолкнет фирму к оптимальному решению. Некоторые нюансы существуют также в зависимости от размера корпорации⁴⁰.

Вместе с тем концентрация собственности в корпорации сопровождается и издержками, связанными с возможными конфликтами интересов между крупными и мелкими акционерами. Так, среди очевидных издержек концентрации обычно рассматривается возможность извлечения *private benefits* контролирующими акционерами⁴¹. Таким образом, вряд ли возможен какой-либо однозначный вывод, тем более применительно к нестабильной переходной экономике.

Практика стран с переходной экономикой дает не менее противоречивые результаты.

Так, принято считать, что концентрация собственности в постприватизационный период (у менеджеров или аутсайдеров) создает определенные преимущества для эффективного корпоративного управления и реструктурирования. По данным опроса опроса ЦЭФИР/РЭШ 2002 г.⁴², чем выше концентрация собственности в руках администрации или в руках крупнейшего внешнего собственника, тем выше уровень корпоративного управления. Тем не менее положительный эффект имеет место лишь до тех пор, пока концентрация собственности в одних руках не превышает 50% акций.

³⁹ *Грэй Ч. В., Р. Дж. Хэнсон.* Корпоративные отношения в Центральной и Восточной Европе. Уроки рыночной экономики развитых стран // Корпоративное управление и права акционеров. М., 1994. П. 1.3.

⁴⁰ *Demsetz H., K. Lehn.* The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences // *Journal of Political Economy*, 1985. Vol. 93. P. 1155–1177.

⁴¹ *Barclay M., C. Holderness.* Private Benefits from Control of Public Corporations // *Journal of Financial Economics*, 1989. Vol. 25. P. 371–395.

⁴² *Гуриев С. и др.* Корпоративное управление в российской промышленности, mimeo. М.: CEFIR, 2003.

После этого порогового значения дальнейшая концентрация собственности ухудшает корпоративное управление⁴³. Что касается данных о влиянии концентрации собственности на результаты деятельности предприятий, то они весьма неоднозначны и с трудом поддаются интерпретации⁴⁴.

Так, на примере деятельности 706 чешских предприятий в 1991–1995 гг. было показано, что концентрированная собственность приводит к повышению рыночной стоимости предприятия и, следовательно, к более высокой его рентабельности. При этом авторы делают вывод о положительном влиянии на предприятие его основного банка через косвенный контроль инвестиционного фонда⁴⁵. Материалы чешского Министерства финансов свидетельствуют об обратном: широкое распространение получили многочисленные механизмы присвоения средств инвестиционных фондов и вывода средств из компаний, контролируемых фондами⁴⁶. Эти механизмы, предполагающие сговор между высшими менеджерами компании и приватизационными инвестиционными фондами, получили название «тоннельного эффекта» («tunneling»)⁴⁷.

Тем не менее косвенным подтверждением эффективности предприятий с высоконцентрированной собственностью могут быть приводимые целым рядом исследователей сравнительные данные о деятельности предприятий с разными типами доминирующих собственников. Во многих случаях наилучшие показатели хозяйственной деятельности наблюдаются на небольших и средних предприятиях, где собственность сконцентрирована у менеджеров и у некоторых типов аутсайдеров на крупных предприятиях (см. ниже), хотя есть и противоположные данные.

В этой связи представляют интерес результаты опроса, проведенного в России по заказу Международной финансовой корпорации осенью 2002 г.⁴⁸ В опросе участвовали 307 ОАО с числом акционеров свыше 50 каждое, из 4 регионов (Санкт-Петербург, Самара и Самарская область, Екатеринбург и Свердловская область, Ростов и Ростовская область). В 40% компаний крупнейший акционер владеет от 5 до 24,99% акций. В 19% компаний есть контролирующий акционер (более 50% акций), в 23% – блокирующий акционер (25–49,99% акций). В тройку крупнейших акционеров входят: в 85% компаний – члены СД /представленные ими структуры (в 31% компаний это крупнейший акционер), в 79% – российские организации (крупнейший в 33%), в 34% – менеджеры (крупнейший в 15%), в 22% – российские физические лица, в 18% – федеральные власти (крупнейший в 12%), в 9% – иностранные организации, в 5% – региональные власти. При этом концентрированная собственность позитивно влияет на производительность в компании. Средняя производительность (на 1 занятого) в компаниях, где есть контролирующий акционер (более 50% акций), превышает среднюю производительность в компаниях с иной (более распыленной) структурой собственности как минимум на 60% (хотя не учитывались отраслевые особенности).

⁴³ При этом только треть респондентов оказались знакомы с Кодексом корпоративного поведения, и только 4 % знакомы с ним в деталях.

⁴⁴ Кузнецов П., А. Муравьев. Структура акционерного капитала и результаты деятельности фирм в России // Экономический журнал ВШЭ, 2000. Т. 4. № 4.

⁴⁵ Claessens S., S. Djankov, G. Pohl. Ownership and Corporate Governance: Evidence from the Czech Republic. World Bank Policy Research Working Paper № 1737. Washington, 1997.

⁴⁶ См.: Capital Market Development in Transition Economies. Country Experience and Policies for the Future. Paris, OECD, 1998.

⁴⁷ Johnson S., R. La Porta, F. Lopes de Silanes, A. Shleifer. Tunneling // American Economic Review, 2000. Vol. 90; Coffee J. Institutional Investors in Transitional Economics: Lesson from Czech Experience. In: Corporate Governance in Central Europe and Russia. Vol. 1 Banks, Funds, and Foreign Investors. CEU Press, 1996.

⁴⁸ Corporate Governance Practices in Russian Regions. Draft Report. IRG по заказу IFC, 2003.

Аналогичный вывод сделан для компаний с блокирующим акционером (производительность ниже высококонцентрированных, но выше прочих).

Авторы проведенного в конце 90-х гг. в Гарварде сопоставления эффективности правовых систем 49 стран мира с точки зрения защищенности интересов инвесторов приходят к выводу, что концентрация владения одновременно является реакцией (адаптацией) на слабую правовую защищенность инвесторов в рамках национальной модели корпоративного управления⁴⁹. В России, тем не менее, ситуация носит двойственный характер. Процесс концентрации собственности в значительной мере связан с деятельностью непосредственно менеджеров (или крупных акционеров, ставших инсайдерами). Соответственно он становится инструментом нарушения прав других акционеров (инвесторов), а не средством адаптации к слабости внешних механизмов корпоративного управления.

10.2.4. Собственность и эффективность

В рамках технологической парадигмы, включая неоклассическую теорию (в терминологии О. Уильямсона⁵⁰), принято считать, что связь между типом собственности и эффективностью (результатами деятельности) предприятия не имеет существенного значения. Предполагается, что рыночная структура и конкуренция в гораздо большей степени важны для эффективности предприятия, чем различия между владельцами активов. При этом, как отмечает Дж. Ярроу, «конкурентная и регулятивная среда более важна, чем вопрос собственности сам по себе»⁵¹.

В силу этого отдельным принципиальным вопросом стала оценка *преимуществ частных предприятий* перед государственными. В более узкой постановке это проблема влияния приватизации на эффективность предприятий⁵². Большинство исследователей склонны считать его позитивным, однако (при наличии обширной теоретической и эмпирической литературы) единая точка зрения пока не выработана. Существует, по крайней мере, несколько подходов к проблеме:

– социальный: государственные предприятия представляют собой инструмент «лечения» недостатков рынка с помощью ценовой политики, учитывающей социальные маржинальные цены⁵³. Такие функции и затраты негативно влияют на эффективность предприятий;

– политический: политическое (бюрократическое) вмешательство в деятельность предприятия приводит к излишней занятости, неоптимальному выбору продукции, неоптимальному размещению и нехватке инвестиций, нечетким стимулам для менеджеров. Эти предприятия более подвержены давлению заинтересованных групп в ущерб максимизации прибыли⁵⁴;

⁴⁹ La Porta R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny. Law and Finance // Journal of Political Economy, Dec. 1998. Vol. 106. № 6. P. 1113–1155.

⁵⁰ Williamson O. E. A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organisation // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1990. Vol. 146. № 1.

⁵¹ Yarrow G. Privatization in theory and practice. In: Economic policy. Cambridge University Press, April 1986. P. 324–356.

⁵² Подробный обзор по проблеме см., например, в работе: Перевалов Ю., И. Гримади, В. Добродей. Влияет ли приватизация на деятельность предприятий // Вопросы экономики, 1999. № 6. С. 76–89.

⁵³ Shapiro C., R. Willig. Economic Rationales for the Scope of Privatization / The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization. London. Westview Press, 1990.

⁵⁴ Shleifer A., R. Vishny. Politicians and Firms // Quarterly Journal of Economics, 1994. Vol. CIX. P. 995–1025.

– конкурентный: приватизация усиливает конкуренцию, которая заставляет предприятия работать более эффективно. Частные предприятия в большей степени подвержены дисциплине коммерческих финансовых рынков⁵⁵;

– стимулирующий: менеджеры государственных предприятий могут не иметь необходимых стимулов к эффективной работе или их недостаточно контролируют⁵⁶.

Безусловно, по каждому из указанных подходов существуют и противоположные точки зрения. Так, например, политическое вмешательство может в определенный момент оказаться долгосрочным и предпочтительным для улучшения деятельности предприятий, если (1) *ex ante* отсутствует законодательная защита прав собственности и (2) интересы частных собственников в этой связи становятся спекулятивными краткосрочными. Доводы в пользу стимулирующего подхода могут быть несостоятельны в тех случаях, когда правительство как держатель контрольного пакета может жестче контролировать менеджеров, чем распыленные акционеры частных корпораций⁵⁷. Доводы в пользу конкурентного подхода верны только в том случае, если частные фирмы действительно более эффективны, чем государственные.

Применительно к переходной экономике априори было принято считать, что приватизированные компании более эффективны, чем государственные. Даже сама подготовка к приватизации в некоторых случаях (например, в Польше конца 80-х – начала 90-х гг.) связывалась с ростом заинтересованности руководителей фирм в повышении производительности, поскольку возможны более интенсивный экономический рост, быстрое наращивание инвестиций⁵⁸. Этот тезис прямо или косвенно доминировал и в отчетах международных организаций о состоянии переходных экономик⁵⁹.

Хотя существуют очевидные отраслевые различия, целый ряд исследований, проводившихся в середине 1990-х – начале 2000 гг., подтверждают (в целом или по отдельным переменным) наличие позитивного влияния приватизации на эффективность российских предприятий:

1. Чем раньше начата приватизация, тем выше эффективность данных предприятий по сравнению с предприятиями, начавшими приватизацию позднее (результат для 12 отраслей, использованы 8 показателей экономической эффективности и финансового состояния)⁶⁰. Тем не менее, исследования ИЭПП 2000–2003 гг. не подтвердили значимость такой взаимосвязи.

2. Как показывают данные ИЭПП, предприятия с меньшей долей государства более приспособлены для ведения хозяйственной деятельности в рыночных условиях – они оказываются более эффективными, нежели предприятия с большей долей государства в структуре акционерного капитала. Наиболее явно эта закономерность проявилась при оценке взаимосвязи доли государства и отношения прибыли к

⁵⁵ Kikeri S., Nellis J., Shirley M. Privatization: the Lessons of Experience. Washington: The World Bank, 1992.

⁵⁶ Vickers J., G. Yarrow. Privatization: An economic Analysis. The MIT Press, 1988.

⁵⁷ Dewenter K., P. Malatesta. State-Owned and Private-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity. Financial Economics Network Working Papers, August 1998.

⁵⁸ Pinto B., S. Van Wijnbergen. Ownership and Corporate Control in Poland: Why State Firms Defied the Odds. CEPR Discussion Paper № 1273. London, 1995.

⁵⁹ EBRD. Transition Report 1997. Enterprise Performance and growth. London, 1997; World Bank. From plan to market. World Development Report 1996. Oxford University Press, 1996.

⁶⁰ Сравнительный анализ экономических результатов работы российских предприятий различных форм собственности. Москва, Санкт-Петербург, Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 1996.

основным фондам – чем ниже доля государства, тем выше доля прибыли (другие проверявшиеся в 2000–2001 гг. взаимосвязи оказались малозначимы)⁶¹.

Аналогичные результаты имеются в исследованиях БЭА. Чем выше доля государственной собственности, тем хуже результаты хозяйственной деятельности⁶². Одновременно, чем больше доля государства в собственности (от 25 до 50%), тем хуже обстоят дела в области управления и осуществления реорганизационных мероприятий (реструктурирования). Это в значительной мере объясняется тем обстоятельством, что частные акционеры не заинтересованы в проведении реорганизации и инвестировании своих средств, поскольку права собственности на значительную долю акций остаются, по сути, неопределенными.

3. Чем выше доля государственной и муниципальной собственности, тем ниже интерес потенциальных внешних инвесторов к данным предприятиям. В практике консалтинговых и юридических фирм вполне стандартной является рекомендация при принятии инвестиционных решений ориентироваться на предприятия, где отсутствует государственный и/или муниципальный пакет акций.

4. Высокая доля государства негативно влияет на обновление и ввод производственных мощностей. Доминирование государства как собственника негативно сказывается (по сравнению с другими предприятиями, где доминируют частные собственники разных типов) на расходах на НИОКР и реализации инвестиционных проектов⁶³.

Следует заметить, что есть и прямо противоположные или, по крайней мере, неопределенные результаты исследований государственных и приватизированных предприятий.

Некоторые исследователи вообще не отмечают устойчивой взаимосвязи между постприватизационной структурой собственности и интенсивностью преобразования по российским предприятиям⁶⁴. Данные по украинским предприятиям также не подтверждают явной связи между структурой собственности и преобразованием (реструктурированием)⁶⁵. В материалах обследования 3000 предприятий в 20 странах с переходной экономикой отмечается, что анализ воздействия приватизации и структуры собственности на реструктурирование и преобразование предприятий не дал четких результатов. В качестве причины называется отсутствие информации о госпредприятиях до приватизации⁶⁶. Данные анализа 7534 промышленных

⁶¹ Arkhipov S., Radygin A. Ownership structure and financial position of firms in Russia. Russian Economic Trends, 2001. Vol. III; Радыгин А., Энтов Р. Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ. Серия «Научные труды ИЭПП». М.: ИЭПП, 2001. № 36Р.

⁶² Проблемы собственности и управления в процессах реструктуризации промышленных предприятий России. М.: БЭА, 2000; Основные направления и факторы реструктуризации промышленных предприятий. М.: БЭА, 2001.

⁶³ Долгоятова Т., Кузнецов Б. Факторы адаптации промышленных предприятий. Доклад на IV Международной научной конференции ГУ–ВШЭ «Модернизация экономики России: социальный контекст», 2–4 апреля 2003 г.

⁶⁴ Linz S., G. Krueger. Enterprise Restructuring in Russia's Transition Economy: Formal and Informal Mechanisms. In: Comparative Economic Studies, 1998. Vol. 40. P. 5–52; Earle J., S. Estrin. After Voucher Privatization: The Structure of Corporate Ownership in Russian Manufacturing Industry, SITE Working Paper 120. Stockholm Institute of Transition Economics, 1997.

⁶⁵ Estrin S., A. Rosevear. Enterprise Performance and Ownership: The Case of Ukraine. European Economic Review, 1999. P. 1125–1136.

⁶⁶ Carlin W., S. Fries, M. Schaffer, P. Seabright. Competition, Soft Budget Constraints and Enterprise Performance in Transition Economies. Warsaw, CASE (International conference «Ten years after. Transition and growth in post-communist countries»), 1999.

предприятий России показывают, что в среднем в фирмах всех форм собственности преобразования идут слабо, при этом в частных фирмах – хуже, чем в государственных. В итоге авторы делают вывод о негативном влиянии приватизации на экономическую эффективность, хотя и отмечают, что было бы ошибочно объяснять это только приватизацией, поскольку результаты деятельности государственных предприятий ненамного лучше остальных⁶⁷.

Многие авторы специально рассматривают влияние моделей приватизации на структуру собственности и последующее развитие предприятий. Ключевым является вывод о существенных межстрановых различиях, вызванных применением различных моделей (в том числе комбинированных) приватизации. Сравнительно новым направлением стало эмпирическое исследование вопросов взаимосвязи собственности (приватизации), преобразований и конкуренции.

Во многих странах по итогам приватизации сформировались инсайдерские модели *корпораций*. Это характерно не только для стран, законодательно избравших продажи инсайдерам (МЕВО) в качестве основного метода приватизации, но и для многих других стран, где формирование инсайдерской модели проходило спонтанно, в том числе под видом продажи активов формальным аутсайдерам. Во всех странах с переходной экономикой работники-инсайдеры как особый субъект корпоративного контроля практически не являются самостоятельной силой. Их акционерные владения либо контролируются менеджерами, либо сильно «распылены» и формируют аморфную структуру владения акциями предприятия.

Оценка эффективности деятельности менеджеров как субъектов корпоративного контроля в постприватизационный период носит двойственный характер. С одной стороны, эта политика, безусловно, успешна и действенна в том, что касается консервации (консолидации) контроля. С другой – пока она остается предметом дискуссий в той ее части, которая касается эффективности «менеджерской модели» контроля не только для стратегического развития, но и для элементарного выживания предприятия.

Тем не менее, сосредоточение контроля у менеджеров создает возможности для существенного повышения эффективности. Но, по некоторым расчетам, такой тип доминирующего контроля не лишен тех недостатков, которые присущи собственности работников⁶⁸. Все же корпорации, контролируемые менеджерами, характеризовались значительно более высокой эффективностью, чем предприятия, принадлежащие «трудовому коллективу».

Преимущества приватизированных компаний становятся все более отчетливыми по мере сосредоточения собственности у «внешних» частных владельцев. Наиболее эффективными оказываются новые частные фирмы. Среди приватизированных компаний наилучшие результаты имеют те фирмы, в которых установлен прочный контроль «внешних» собственников. Например, данные обследования чешских фирм свидетельствуют о том, что руководители, которых впервые «привели» в приватизированную компанию «внешние» владельцы, действовали намного эффективнее, чем руководители, назначенные государственным ведомством⁶⁹.

⁶⁷ Brown J. D., Earle J. S. Privatization, competition and transition policy strategies: theory and evidence from Russian enterprise panel data, mimeo, November 2000.

⁶⁸ Frydman R, Ch.W. Gray, M. Hessel, A. Rapaczynski. Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies. The World Bank. Washington D. C. Working Paper № 1830. September 1997.

⁶⁹ Claessens S., S. Djankov. Enterprise Performance and Management Turnover in the Czech Republic. European Economic Review, 1999. P. 1115–1124.

Традиционно считается, что именно появление «внешних» собственников придает динамизм постсоциалистической экономике⁷⁰. Однако, как и при оценке взаимосвязи между формой собственности и эффективностью, в ряде исследований отмечается, что собственность аутсайдеров-резидентов не имеет значимой корреляции с реструктурированием⁷¹.

Принято также считать, что «идеальную» форму корпоративного управления обеспечивают компании, принадлежащие иностранным владельцам⁷². Анализ данных по предприятиям Чехии, Венгрии, России и Болгарии показывает, что преобразование предприятий, принадлежащих иностранцам, осуществляется наилучшим образом⁷³. Но положительное влияние иностранной собственности на реструктурирование сказывается при ее относительно высоком значении – более 30% акций⁷⁴.

Тем не менее, имеющиеся данные свидетельствуют, что разница между предприятиями, принадлежащими местным инсайдерам (работники и менеджеры) и доминирующим аутсайдерам, очень невелика⁷⁵. В Чехии, Венгрии и Польше частные фирмы превосходят государственные по уровню преобразования, но фирмы, находящиеся под контролем аутсайдеров, не превосходят фирмы, в которых доминируют инсайдеры⁷⁶. Другие авторы на примере предприятий Словении приходят к выводу, что предприятия с доминированием нерезидентов характеризуются наибольшим ростом добавленной стоимости, однако предприятия инсайдерского типа демонстрируют наивысший средний рост по сравнению с предприятиями, находящимися под контролем местных аутсайдеров⁷⁷.

Авторы упомянутого выше обследования 7534 промышленных предприятий России приходят к выводу, что фирмы с большой долей инсайдеров и держателей акций по итогам ваучерных аукционов преобразуются намного хуже, чем фирмы с долей холдингов, иностранцев и «золотой акцией». Фирмы, приватизированные по 1-му варианту приватизации, преобразуются лучше, чем те, которые избрали 2-й вариант. Эффект деятельности холдингов и нерезидентов с размером пакета не повышается.

Обследование 103 наиболее известных российских эмитентов в 1995–1997 гг. свидетельствует, что чем выше доля аутсайдеров (местных и иностранных), тем эффективнее преобразования в области производительности труда. Напротив, собственность инсайдеров и государства приводит к низкой производительности труда.

⁷⁰ Carlin W., M. Landesmann. From Theory to Practice? Restructuring and Dynamism in Transition Economies. In: Oxford Review on Economic Policy, 1997. P. 77–105.

⁷¹ Djankov S. Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States. The World Bank. Washington D. C. Technical Paper № 2047. February 1999.

⁷² Brada J., I. Singh. Corporate Governance in East Central Europe: Issues and Summary of Case Studies. In: Corporate Governance in East Central Europe. Case Studies of Firms in Transition, ed. by J. Brada, I. Singh, M. E. Sharpe, 1999.

⁷³ Carlin W., J. Van Reenen, T. Wolfe. Enterprise Restructuring in Early Transition: The Case Study Evidence from Central and Eastern Europe. Economics of Transition, 1995, 3: 427–458.

⁷⁴ Djankov S. Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States. The World Bank. Washington D. C. Technical Paper № 2047. February 1999.

⁷⁵ Carlin W., J. Van Reenen, T. Wolfe. Enterprise Restructuring in Early Transition: The Case Study Evidence from Central and Eastern Europe. Economics of Transition, 1995, 3: 427–458.

⁷⁶ Frydman R, Ch.W. Gray, M. Hessel, A. Rapaczynski. Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies. The World Bank. Washington D. C. Working Paper № 1830. September 1997.

⁷⁷ Smith M., B.-C. Cin, M. Vodopivec. Privatization Incidence, Ownership Forms, and Firm Performance: Evidence from Slovenia // Journal of Comparative Economics, 1997. P. 158–179.

Собственность государственного холдинга затрудняет повышение производительности, хотя и несколько меньше, чем собственность государства⁷⁸.

В подробном исследовании БЭА 2001 г. основной вывод касательно взаимосвязи «собственность – преобразования» состоит в том, что различия в преобразовании между предприятиями инсайдерского и аутсайдерского типа минимальны (за исключением прибыльности, которая значительно выше у предприятий с инсайдерским (менеджерским) типом собственности)⁷⁹. Видимо, последнее можно объяснить «самодостаточностью» предприятий, принадлежащих менеджерам, тогда как доминирование аутсайдеров (особенно если предприятие входит в вертикально-интегрированную группу) часто ведет к переключению финансовых потоков на другие структуры и хронической (формальной) убыточности предприятия.

В пользу такой интерпретации говорят и данные о связи концентрации собственности с инвестициями. Данная выборка не подтвердила однозначно позитивной связи. Если для машиностроительных предприятий и предприятий по производству стройматериалов наблюдалась прямая связь уровня консолидации и инвестиционной активности предприятий, то в легкой и пищевой промышленности зависимость обратная. Вероятно, стимулирующий эффект от консолидации присутствует на тех предприятиях, которые захватываются другими промышленными предприятиями – именно в капитале предприятий по производству стройматериалов и машиностроению наиболее велико участие других промышленных предприятий⁸⁰.

Связь результатов деятельности предприятий со структурой собственности наиболее четко выражена для финансовых показателей (рентабельность акционерного капитала, рентабельность продаж). Отмечается наличие прямой связи между долей акционеров-инсайдеров в капитале предприятия и результатами его деятельности, причем не выявлено различий между собственностью менеджеров и рядовых работников предприятий. Между долей внешних акционеров (кроме иностранных, где связь прямая) и результатами деятельности предприятий выявлена обратная связь. Между долей государственной собственности (только региональной и местной) и результатами деятельности, измеряемыми рентабельностью и ростом объема реализации в 1999 г. к 1998 г., выявлена обратная связь⁸¹.

Обследования предприятий, проводившиеся ИЭПП в 1999–2003 гг., также позволяют сделать ряд выводов.

(1) Обследование 1, 1999–2000, 201 предприятие (ОАО) панели ИЭПП:

– Гипотеза: предприятия с высокой долей менеджеров в структуре акционерного капитала и с меньшей долей, принадлежащей работникам, демонстрируют более высокие показатели эффективности. Результат: для предприятий с высокой долей менеджеров в структуре акционерного капитала и с меньшей долей, принадлежащей работникам, характерно более высокое отношение выручки к основным фондам и отношение прибыли к выручке.

– Гипотеза: чем выше уровень концентрации собственности, тем выше эффективность деятельности предприятий. Результат: с увеличением концентрации акционерного капитала растет отношение выручки к числу занятых.

⁷⁸ *Kuznetsov P., A. Muravyov. Ownership Structure and Firm Performance in Russia (manuscript), EERS, RESEP, 1999.*

⁷⁹ Основные направления и факторы реструктуризации промышленных предприятий. М.: БЭА, 2001.

⁸⁰ *Симачев Ю.* Направления и факторы реструктуризации бизнеса в обрабатывающих отраслях промышленности. Бюро экономического анализа, mimeo, 2001.

⁸¹ *Муравьев А.* Корпоративное управление и результаты деятельности российских приватизированных предприятий. Бюро экономического анализа, mimeo, 2001.

– Гипотеза: предприятия с меньшей долей государства оказываются более эффективными. Результат: на минимальном уровне значимости была выявлена зависимость, согласно которой с уменьшением доли государства в акционерном капитале растет отношение прибыли к основным фондам предприятий.

– Гипотеза: чем раньше была проведена приватизация, тем более эффективным является то или иное предприятие. Результат: подтверждена лишь отмеченная в различных исследованиях противоречивость оценок и неоднозначность итогов различных эмпирических исследований влияния государственной собственности на эффективность предприятий.

– Гипотеза: позитивное воздействие приватизационных процессов становится очевидным лишь при заметном увеличении доли аутсайдеров в структуре акционерного капитала предприятий. При увеличении доли иностранных инвесторов позитивное воздействие существенно усиливается. Результат: на минимальном уровне значимости было подтверждено, что при увеличении суммарной доли аутсайдеров отношение выручки к числу занятых возрастает. При увеличении доли иностранных инвесторов предприятий, их финансовая эффективность существенно возрастает⁸².

(2) Обследование 2, использована панель БЭА 1998–2000 для регионального анализа, 400 предприятий:

– в целом нельзя говорить об однородности результатов для различных регионов, а также для выборки в целом;

– в отличие от аналогичных исследований, проведенных для стран Восточной Европы, не выявлено значимых различий между значениями темпов роста совокупной факторной производительности для различных приватизационных групп;

– факт более ранней приватизации не всегда влияет на эффективность деятельности предприятия. Гипотеза о большей эффективности деятельности ранее приватизированных фирм имеет четко выраженные региональные особенности (вероятно связанные с региональными особенностями приватизационных процессов и институциональными особенностями развития экономик отдельных регионов) и носит скорее частный, чем общий характер;

– выявлены заметные региональные различия при анализе проблемы возможного влияния распределения акционерного капитала на эффективность деятельности предприятий. По всей выборке не обнаружено какого-либо влияния на эффективность деятельности предприятий со стороны инсайдеров. Влияние доли аутсайдеров в акционерном капитале фирм на их деятельность значимо в отдельных случаях (регионах);

– влияние инсайдеров в составе совета директоров на эффективность деятельности фирмы оказывается положительным для предприятий Московской области и отрицательным – для нижегородских фирм. В Перми зафиксировано положительное влияние аутсайдеров, в Новосибирске и Екатеринбурге – также положительное влияние представителей других российских промышленных предприятий и иностранных представителей, соответственно, а в Новосибирске – отрицательная зависимость между показателем доли региональных властей в составе совета директоров и эффективностью деятельности фирм⁸³.

(3) Обследование 3, 2003, панель ИЭПП, 283 предприятия (ОАО):

⁸² Подробно см.: *Радыгин А., Энтов Р.* Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ. Серия «Научные труды ИЭПП». М.: ИЭПП, 2001. № 36Р.

⁸³ Подробно см.: *Радыгин А., Энтов Р., Турунцева М. и др.* Проблемы корпоративного управления в России и регионах. М.: ИЭПП, 2002.

– выявлена отрицательная связь между количеством (%) акций, которыми владеют различные группы инсайдеров (соответственно, аутсайдеров), и долями (%) представителей различных групп аутсайдеров (соответственно, инсайдеров) в составе совета директоров;

– концентрация собственности на предприятиях с высокой долей рядовых работников, а также администрации предприятия, в совете директоров довольно низка. На тех же предприятиях, в составе совета директоров которых высока доля представителей российских предприятий и холдингов, концентрация собственности высока;

– наличие высокой доли (%) администрации в акционерном капитале предприятия, либо иностранных акционеров, либо представителей коммерческих банков в совете директоров снижает вероятность наличия в совете директоров независимого директора;

– на предприятиях с высокой долей инсайдеров (как в целом, так и по подгруппам) в акционерном капитале либо в составе совета директоров концентрация собственности довольно низка;

– на предприятиях с высокой долей (%) акций, принадлежащих трем крупнейшим акционерам, довольно высок уровень корпоративного конфликта;

– вероятность выплат дивидендов по любому типу акций (и по привилегированным, и по обыкновенным) ниже, если на предприятиях высока доля представителей сторонних акционеров (физических лиц) в совете директоров;

– интенсивный корпоративный конфликт наблюдается на предприятиях, в акционерном капитале которых высока доля (%) коммерческих банков и иностранных акционеров, а также высока доля представителей коммерческих банков в совете директоров;

– чем выше индекс интенсивности корпоративного конфликта, тем выше вероятность наличия независимого директора в совете директоров, выплат дивидендов, как по привилегированным, так и по обыкновенным акциям, вхождения предприятия в неформальные стратегические альянсы с партнерами по хозяйственной деятельности или в промышленные группы, а также вероятность того, что предприятие осуществляло открытую торговлю своими акциями на региональном или российском рынке;

– высокий уровень корпоративного конфликта на предприятии скорее свидетельствует о наличии на этом предприятии высокой доли основных фондов моложе 5 лет и низкой доли основных фондов старше 15 лет;

– выявлена положительная связь между показателем доли (%) акций, принадлежащих рядовым работникам предприятий, и долей новых основных фондов;

– наличие большой доли (%) акций, принадлежащих либо администрации предприятия, либо коммерческим банкам, положительно влияет на объем инвестиций, направляемых на создание новых производственных мощностей. Предприятия с высокой долей (%) акций, принадлежащих российским предприятиям и холдингам, а также коммерческим банкам, осуществляют крупные вложения, направляемые на приобретение сторонних производственных мощностей. Предприятия с высокой долей (%) работников в структуре акционерного капитала, а также с высокой долей аутсайдеров в составе Совета директоров, активно инвестируют в оборотные средства;

– наличие высокой доли администрации предприятия в структуре акционерного капитала уменьшает вероятность увеличения реальной прибыли в 2002 г. по отношению к 2001 г.⁸⁴

⁸⁴ Предварительные результаты. Полный текст исследования см. на сайте ИЭПП.

По данным Б. Кузнецова и Т. Долгопятовой 2001–2002 гг., основные группы предприятий, характеризующие особенности структур собственности, не оказывают практически значимого влияния на проведение мер по реформированию предприятий и используемые на них управленческие технологии⁸⁵. Структура инвестиций – соотношение собственных и внешних источников испытывала влияние таких переменных, как наличие кардинальных изменений в составе собственников и наличие акционера с контрольным пакетом акций. В обоих случаях возрастала роль внешних источников финансирования инвестиций. Наибольшее влияние было выявлено по косвенной характеристике корпоративного контроля – факту участия предприятия в объединении, бизнес-группе. Он, во-первых, способствовал проведению ряда важных мер реформирования и их комплексному характеру, повышению внимания к развитию бизнеса, а во-вторых, увеличению доли внешних источников инвестирования, улучшению условий доступа к кредитам. Вместе с тем участие в объединении позитивно отражалось на загрузке мощностей и обеспеченности заказами.

Полученные результаты исследований весьма неоднозначны. Целый ряд не вызывавших сомнения в первой половине 90-х гг. гипотез не нашел подтверждения в ходе эмпирических исследований предприятий России и других стран с переходной экономикой во второй половине 90-х – начале 2000-х гг. Это свидетельствует, в частности, о том, что отнюдь не всегда сложившиеся в 90-е гг. теоретические представления о «правильном» составе акционеров оказываются верными, когда речь идет о реальных взаимосвязях. Вместе с тем уже имеющиеся эмпирические данные дают достаточно обширную картину взаимосвязей, возникающих при анализе доминирующих собственников, представительства в Советах директоров, уровней концентрации, корпоративных конфликтов и инвестиционно-хозяйственных результатов деятельности предприятий.

10.2.5. Корпоративные конфликты: особенности России в 1998–2003 гг.

В период 1993–1996 гг. нарушения корпоративного законодательства как следствие борьбы за контроль приобрели наиболее «дикие» формы: вычеркивание неудобного акционера из реестра, голосование на общем собрании акционеров поднятием рук, а не по принципу «одна акция – один голос», решение конфликтов с помощью криминальных и государственных силовых структур и др.

С 1996 г. – со вступлением в силу закона «Об акционерных обществах», появлением целого ряда других нормативно-правовых документов – начинается постепенный переход от наиболее диких к квазизаконным процедурным технологиям корпоративного контроля и перераспределения акционерного капитала: манипуляции с процедурами созыва и проведения общих собраний акционеров, консервация состава и закрытость советов директоров, нарушение правил прозрачности, различные манипуляции при размещении ценных бумаг и др.

Таблица 10.14

Основные риски корпоративного управления в России

Риск	Значимость риска	Уникальность риска для России	Наличие в других странах с развивающимися рынками
------	------------------	-------------------------------	---

⁸⁵ Долгопятова Т., Кузнецов Б. Факторы адаптации промышленных предприятий. Доклад на IV Международной научной конференции ГУ–ВШЭ «Модернизация экономики России: социальный контекст», 2–4 апреля 2003 г.

	(«+++»-максимальный)		
«Размывание» уставного капитала	+++	Нет (но более явно и агрессивно до 2002 г.)	Корея
«Вывод» активов и трансфертные цены	+++	Нет (но более широко распространено)	Индонезия, Малайзия, Корея, Мексика
Раскрытие информации	++	Да (существенно хуже, чем в других странах)	-
Слияния и реорганизация	++	Нет (но условия часто произвольны и непрозрачны)	Малайзия, Корея, Индонезия
Банкротство	+++	Нет (но до 2003 г. использовалось в основном как способ поглощения или «вывода» активов)	Практически повсюду
Отношение (поведение) менеджеров	++	Нет (но для 70–80% компаний характерно отсутствие представлений о корпоративном управлении)	Множество примеров во всех странах
Ограничения на владение акциями и распоряжение правом голоса	+	Нет (ограничения в России относительно редки)	Корея, Мексика, Таиланд
Регистратор	+++	Нет (но нарушения стали вновь особо актуальны в начале 2000-х гг. через решения судов)	Индия (частично)

Ист очник: Brunswick Warburg; оценки автора.

Хотя во второй половине 90-х гг. законодательная база корпоративного управления постоянно развивалась, основные риски корпоративного управления в значительной степени актуальны и в настоящее время (*т абл. 10.14*). В этой связи важно отметить, что Россия не стала исключением: многие из этих рисков характерны для других стран переходной экономики и для развивающихся рынков (см. также главу 12).

В целом ряде крупнейших компаний стадия консолидации контроля затянулась в силу особенностей приватизации (например, «двойная» приватизация в нефтяной отрасли). Так, последовательность создания и приватизации многих крупнейших холдинговых структур, в первую очередь вертикально интегрированных, оказалась самостоятельным источником конфликтов между акционерами. Например, в нефтяной отрасли процесс институциональных преобразований начался с создания отдельных добывающих корпораций и их приватизации в 1992–1993 гг. Затем государственные пакеты акций объединили в соответствующих холдингах (аналогичные тенденции в ряде отраслей характерны и для 1999–2003 гг.) и провели новую приватизацию созданных структур в 1995–1997 гг. Покупатели «второй волны», получившие мажоритарный контроль в холдингах, неизбежно вступали в конфликт с миноритарными держателями акций – покупателями «первой волны». Серия конфликтов на этой почве затянулась до начала 2000-х гг.

Широко известный конфликт между менеджментом и мелкими иностранными акционерами РАО «ЕЭС России» в 2000 г. также имеет в своей основе объективно 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, имеют самостоятельную перспективу⁸⁶, 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 именно посредством выработки пока отсутствующих принципов корпоративного управления.

Наиболее широко используемым способом избавления от «чужих» акционеров 1990-х – начала 2000-х гг. стало размывание их доли – как в совете директоров, так и в уставном капитале эмитента – в пользу крупнейших акционеров (холдинга). Для этого могли применяться и производные механизмы: объявленные акции, конвертируемые облигации, дробление или консолидация акций, переход на единую акцию и др. В холдингах в случае наличия у внешнего акционера права вето (свыше 25% голосующих акций) на дополнительную эмиссию применялись трансфертные цены и перераспределение активов между материнской и дочерними компаниями без учета интересов мелких акционеров.

К нарушениям прав акционеров можно отнести и широко распространенные действия менеджеров по бесконтрольной «перекачке» активов АО в свои личные компании и на свои счета в России и за рубежом, а в лучшем случае – установление себе за пределами высоких окладов (при многомесячных невыплатах заработной платы рядовым работникам-акционерам и/или невыплате дивидендов)⁸⁷. Причиной такой активности является прежде всего неустойчивая ситуация в области корпоративного контроля, которая и стимулирует менеджмент к подготовке «золотых парашютов».

С конца 1997 г. начинается новая волна конфликтов, связанных с нарушениями прав акционеров. Кризис активизировал использование дополнительных эмиссий акций и производных бумаг, долговых схем (секьюритизации долгов), инструментария банкротства (со вступлением в силу нового закона с 1 марта 1998 г.) в целях передела собственности. Проблема состояла в том, что документы, необходимые для регистрации выпусков акций и облигаций, часто балансируют на грани соблюдения законодательства и полного его игнорирования. В силу имеющихся недостатков российского корпоративного и приватизационного законодательства часто этот, по сути, неправомерный прием осуществлялся в легальных формах. Распространенными в 1998 – начале 2000-х гг. стали также нарушения прав акционеров, связанные с проведением реорганизации акционерных обществ. Прежде всего, это попытки вытеснения отдельных акционеров в новые компании с неблагоприятным финансовым состоянием.

Как уже отмечалось выше, с появлением корпоративного законодательства второй половины 90-х гг. и его постоянным развитием в 2000-е гг. можно говорить о некоторой стабилизации в сфере прав собственности – борьба переместилась уже в *правовое поле*. Хотя фактор коррумпированности судов и государственных институтов вносит свои «поправки» в результаты этой борьбы, в значительной степени используются квазиправовые – на грани законности – методы (или «дыры» в законодательстве). Методы борьбы, как и ранее, носят в основном процедурный характер: ведение двойного реестра, двоевластие в АО (два собрания, два совета

⁸⁶ В качестве аналогичного примера можно привести забастовку работников ОАО «АвтоВАЗ» в ответ на объявленный план реструктуризации и преобразования в холдинг в 2000 г.

⁸⁷ Как показывает практика, информация о вознаграждениях высших должностных лиц компаний является одной из самых закрытых. Невыплата (отсрочка выплаты) дивидендов является вполне типичной. Выплата дивидендов (обычно минимальных) по привилегированным акциям служит лишь для предотвращения конвертации привилегированных акций в обыкновенные голосующие.

директоров, два генеральных директора), переход на единую акцию, а также скупка акций и долгов, банкротство, подкуп менеджера (не хозяина) и др.

Тем не менее в начале 2000-х гг. вновь обострилась проблема нарушения прав акционеров. В ряде случаев *вооруженный захват* предприятия вновь, как и в «дикие» 1993–1995 гг., становится одним из широко используемых способов установления корпоративного контроля. Чаще всего для такого рода конфликтов характерен правовой нигилизм, когда захватчик власти в корпорации игнорирует реальную структуру акционерного капитала и тонкости процедурных вопросов управления. В целях оказания дополнительного давления очень часто создается напряженная обстановка в «трудовом коллективе» (вплоть до организации демонстраций, пикетов и вооруженного отпора силами работников). Такое обострение ситуации в ряде крупных предприятий было связано со стремлением завершить передел собственности *любыми способами* до президентских выборов 2000 г., чтобы поставить новую федеральную власть уже перед свершившимся фактом. Есть и более глубокие стимулы: расчет корпоративного агрессора на поддержку региональных властей и общая кризисная ситуация в сфере инфорсmenta.

Среди наиболее известных корпоративных конфликтов этого периода – противостояние СИДАНКО и ТНК, Транснефть, Ломоносовский фарфоровый завод, Выборгский ЦБК (вооруженный захват), Ачинский глиноземный завод (вооруженный захват), Кузнецкий металлургический комбинат, кондитерский концерн «Бабаевский», ОАО «Кристалл», АО «Уралхиммаш», Качканарский ГОК (вооруженный захват), Нижнесалдинский металлургический комбинат (вооруженный захват), угольные разрезы в Красноярском крае и Кузбассе, алюминиевые предприятия, ГУП «Мосхимфармпрепарат» (унитарное предприятие, попытка вооруженного захвата), Орско-Халиловский металлургический комбинат (фактически впервые в корпоративной истории России выпущены альтернативные дополнительные эмиссии). Экзотическим, но вполне действенным методом недопуска «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 невозможен.

Среди примеров попыток «силового» решения корпоративного конфликта 2001 г. – Салдинский металлургический завод (монополист по производству рельсовых стыков, Свердловская область), Усть-Илимский ЛПК (1/3 российской целлюлозы, Иркутская область), Ступинский металлургический комбинат (цветные металлы и жаропрочные стали, Московская область), «Альстом-Свердловский электромеханический завод (энергетическое оборудование, Свердловская область), Псковский завод тяжелого электросварочного оборудования и другие, АО «Карабашский медеплавильный комбинат» – ЗАО «Карабашмедь» (черновая медь, Челябинская область).

К началу 2003 года в нефтяной, угольной, металлургической отраслях *интенсивный процесс перераспределения собственности в значительной степени завершился* (в силу приватизации последних государственных пакетов и раздела сфер влияния между крупнейшими промышленными группами). Дальнейшая динамика перераспределительных процессов в этих секторах обусловлена преимущественно сделками, связанными с реорганизацией крупных холдингов, оптимизацией их активов (вывод непрофильных активов) или межгрупповыми альянсами (см. главу 11).

Так, в черной металлургии контроль осуществляют 7 крупнейших групп, что, тем не менее, не исключает дальнейшего укрупнения. В конце 2002 года о возможности объединения своих компаний заявили руководители Новолипецкого (НЛМК) и Магнитогорского металлургических комбинатов (ММК). Хотя на данном этапе наиболее вероятно «мягкое» объединение в целях совместного инвестирования и

экономии ресурсов, возможно и создание единой холдинговой структуры, которая сможет претендовать на место в первой десятке мировых производителей отрасли. Следует также отметить, что различные несостоявшиеся варианты объединений крупнейших металлургических компаний анонсировались и ранее (альянс ОАО «Северсталь» и ММК против НЛМК и «Евразхолдинг» при продаже государственного пакета компании «Кузбассуголь», созданное НЛМК и «Евразхолдингом» некоммерческое партнерство «Русская сталь»). На современном этапе для отрасли в большей степени характерны не слияния, а программы реструктуризации и консолидации активов в рамках уже сложившихся структур, контролирующих отрасль.

В медной промышленности рынок контролируется тремя компаниями, в алюминиевой отрасли в 2002 г. осталось два холдинга. Так, в алюминиевой отрасли в результате присоединения к ОАО СУАЛ (второй по величине в отрасли) алюминиевых активов «Севзаппрома» (управляющая компания Волховского и Волгоградского алюминиевых заводов и Пикалевского ГЗК и ряда др.) группа СУАЛ-холдинг фактически разделила с «Русалом» отраслевой рынок, контролируя 25% производства алюминия и 60% глинозема. Владельцы ООО «Управляющая компания «Севзапром» получают 18% акций ОАО СУАЛ.

Признаком формирования относительно устоявшихся сфер влияния в отрасли может стать и малозначимая на первый взгляд сделка с акциями Надвоицкого алюминиевого завода (НадАЗ), который имеет значение прежде всего для развития СУАЛа. В 2002 г. 65% акций НадАЗ приобрел СУАЛ-холдинг, 32% – «Русский алюминий». Достаточно очевидно, что совместное управление предприятием двумя конкурентами в отрасли вряд ли перспективно и чревато затяжной внутрикorporативной конфронтацией, поэтому ситуация цивилизованно разрешилась в конце 2002 г. сделкой по приобретению СУАЛом указанных 32% акций. Хотя условия сделки неизвестны, нетрудно предположить, тем не менее, наличие значительной премии «Русского алюминия» за отказ от «совместного управления».

Вместе с тем определенная стабилизация в сфере имущественных интересов (в определенном смысле – посткризисная фиксация сфер имущественных интересов) создает предпосылки для нового этапа враждебных поглощений. Как дефицит «свободных» объектов для захвата, так и постепенное исчерпание свободных финансовых ресурсов, позволяют предположить, что стиль поглощений в ближайшие годы будет в большей мере «административным» с использованием долговых схем, судебных исков о ничтожности ранее состоявшихся сделок и т.п.

Напротив, в целом ряде отраслей, где имеется значительный потенциал роста и/или активы относительно раздроблены, *продолжаются интенсивные процессы концентрации (поглощений)* и, что традиционно при нестабильной институциональной структуре, острые корпоративные конфликты.

В 2002 г. начался процесс концентрации относительно распыленных активов в мясной промышленности, инициированный в значительной степени аграрными субхолдингами крупных нефтяных и металлургических групп. В целом тенденция к росту интереса крупнейших российских групп к аграрному сектору характерна для последних трех лет, что связано как с перспективами платежеспособного спроса в отрасли, так и с возможностями легализации капитала.

Продолжается «война» в лесной отрасли. Хотя в 2002 г. судебные решения оставили за «Илим Палп Энтерпрайз» права на акции Котласского и Братского ЦБК, его основной соперник «Континенталь Менеджмент» (дочерняя структура «Базового элемента») вряд ли откажется от борьбы и дальнейшей экспансии в отрасли. Очевидно, что и в данном имущественном конфликте двух крупнейших компаний одной из наиболее привлекательных отраслей российской экономики реальное противостояние

происходит между крупнейшими добывающими группами, диверсифицирующими активы. По оценкам, наибольшую эффективность в данном конфликте показали традиционные для последних лет методы поглощения – заказное банкротство, манипуляции с реестрами и «административный ресурс». Следует принять во внимание также тот факт, что в отрасли по состоянию на конец 2002 г. присутствуют, по оценкам, в общей сложности 12 самостоятельных структур, формирующих вертикально или горизонтально интегрированные холдинги (структуры Альфа-групп, ОАО «Северсталь» и др.).

Среди других известных конфликтов 2002 г. можно указать неудавшиеся попытки «Альфа-Эко» захватить Таганрогский металлургический завод, обратившийся за поддержкой к группе МДМ, арест пакета акций Красноярской угольной компании, параллельные собрания акционеров «Дальвостокуголь», иски миноритариев «Роснефти» по поводу трансфертного ценообразования в холдинге, манипуляции с реестрами Нижегородского масложирового завода и Московского НПЗ⁸⁸, многоплановый конфликт вокруг «Северной нефти», столкновение судебных приставов и «трудового коллектива» «Москомплектмебель» и др.

Параллельный процесс избавления от непрофильных активов и диверсификации позволяет говорить о начавшемся в последние два года межотраслевом переливе финансовых ресурсов, который обслуживается рынком поглощений. При этом для отраслей-реципиентов характерны две основные черты: отсутствие стратегических (контролирующих) собственников и приемлемый (выше среднего) уровень рентабельности. При этом сохраняющаяся в большинстве отраслей острота корпоративных конфликтов свидетельствует также о том, что враждебные поглощения (в том числе с их российской спецификой – использованием «административного ресурса») остаются доминирующим методом концентрации акционерного капитала. Для нескольких ближайших лет (с учетом планов корпоратизации и приватизации ГУП) можно прогнозировать также корпоративные конфликты, связанные со сменой контроля в этих предприятиях перед и в ходе приватизационных сделок.

Тем не менее данные 2002–2003 гг. позволяют говорить о некоторых количественных изменениях. Иными словами, после резкого усиления процесса поглощений и смены собственников в 1998–2001 гг. к настоящему времени происходит некоторое сокращение доли российских предприятий, остающихся потенциальным объектом поглощения или сохраняющих «конфликтную» структуру акционерного капитала (т.е. наличие нескольких противоборствующих групп акционеров). Эмпирическим основанием для такого вывода могут служить, в частности, приводившиеся выше данные по смене собственников в российских предприятиях.

10.3. Сдвиги в структуре акционерного капитала и тенденции корпоративного управления в странах с переходной экономикой

10.3.1. Специфика имущественных отношений в переходных экономиках: теоретические подходы

Многочисленные проявления неэффективного функционирования имущественных отношений, обнаруживающихся в посткоммунистических странах после массовой приватизации, порождены отнюдь не особой приверженностью реформаторов каким-либо теоретическим воззрениям, а скорее специфическими

⁸⁸ Аналогичным образом (изъятие реестра по решению суда и передача его другому регистратору, с последующими «изменениями» в составе акционеров), насколько известно, происходила смена контроля в Усть-Илимском ЛПК, Таганрогском металлургическом заводе и др.

проблемами переходной экономики. Речь идет, прежде всего, о глубоком расхождении между формальными правами собственности и реальными возможностями контроля, об отсутствии серьезных санкций, которые неизбежно следовали бы за нарушением контрактных прав и прав собственности, о неэффективности процедур банкротства, существовании легальных и полуправовых форм перераспределения собственности в пользу лиц, принимающих политические решения и др.

Как теория прав собственности С. Гроссмана–О. Харта–Дж. Мура⁸⁹, так и новая институциональная теория (Д. Норт, О. Уильямсон и др.) позволяют выявить некоторые источники неэффективности, характеризующей функционирование подобной системы имущественных отношений.

В связи с этим рассмотрим несколько более детально вопрос о последствиях массовой постсоциалистической приватизации. В соответствии с традиционной неоклассической теорией (а также новой институциональной теорией) изменения в структуре имущественных отношений обычно носят эволюционный характер и постепенно осуществляются спонтанным путем. В одной из наиболее известных работ – в статье «К теории прав собственности» Х. Демсица – предлагается, например, следующая схема. Резкие изменения относительных цен, прежде всего цен на природные ресурсы, неизбежно порождает ряд «внешних эффектов» (externalities). В ходе последующих операций, связанных с куплей-продажей корпоративной собственности и личного имущества, удается добиться такого изменения структуры собственности, которое обеспечивает «интернализацию» проблем, ранее обнаруживавшихся во «внешних эффектах». Переход к новой структуре собственности обеспечивает более эффективную аллокацию ресурсов. «...Формирование прав собственности можно наилучшим образом понять в том случае, если рассмотреть их связь с появлением новых различных благоприятных или вредоносных эффектов»⁹⁰.

Нетрудно видеть, что при таких изменениях институциональное окружение должно предусматривать достаточно четкие «правила относительно изменения правил», по крайней мере, для предвидимых изменений. Вместе с тем сложившееся институциональное окружение должно включать хозяйственные механизмы (в обычных условиях прежде всего рыночные механизмы), способные осуществить такие изменения.

Теоретические модели С. Гроссмана–О. Харта–Дж. Мура по существу согласуются с указанным подходом. Конечные права контроля не могут быть зафиксированы в контракте и превратиться в обычные контрактные права; в некоторых случаях (например, специфические инвестиции и накопление человеческого капитала) это может приводить к тому, что при заданной структуре собственности оптимальное равновесие просто не может быть достигнуто в результате свободной игры конкурентных сил на рынке готовой продукции. Переход к более эффективному использованию ресурсов может обеспечиваться изменением сложившейся структуры имущественных отношений, скажем, на путях объединения владельцев реальных активов и образования компаний или вертикальной интеграции уже существующих

⁸⁹ См.: *Grossman S., Hart O.* The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration // *Journal of Political Economy*, 1986. Vol. 94. P. 691–719; *Hart O., Moore J.* Property Rights and the Nature of Firm // *Journal of Political Economy*, 1990. Vol. 98. P. 1119–1158; *Hart O.* Firms, Contracts, and Financial Structure. Clarendon Press. Oxford, 1995. Более подробно о данных моделях см. также: *Радыгин А., Энтов Р.* Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999 (гл. 1).

⁹⁰ *Demsetz H.* Towards a Theory of Property Rights // *American Economic Review*, 1967. Vol. 57. P. 350.

фирм. Тем самым в ходе «интернализации» процессов в рамках единой компании удастся решить проблему наиболее эффективного использования ресурсов.

Хорошо известны ограничения, в рамках которых можно рассчитывать на действие рыночных сил, описываемых теоремой Коуза (1960 г.)⁹¹. Тем не менее ее выводы сохраняют особую привлекательность для многих экономистов. Ряд экспертов, выработавших рекомендации по вопросам приватизации в странах Восточной Европы, исходил из следующих предположений. На самом деле вопрос о том, кто непосредственно окажется частным владельцем приватизируемого имущества, не столь важен. Цепь рыночных сделок, увеличивающих стоимость приватизируемых активов, в конечном счете, сможет обеспечить наиболее эффективное их использование⁹². В российской науке точка зрения, согласно которой действие рыночных сил, описываемых теоремой Коуза, в конечном счете, обеспечит благотворные последствия приватизации, поддерживалась многими исследователями.

Как показал Г. Демсиц в указанной выше работе, существование четко определенных прав частной собственности является одним из необходимых предварительных условий, делающих возможным эффективное функционирование рыночных отношений. Поэтому результаты действия рыночных сил в начальный период формирования частной собственности могут существенно отличаться от результатов, описываемых теоремой Коуза. Нетрудно видеть, например, что в ситуации, когда система отношений, характеризующих «институциональную упорядоченность», не обеспечивает функционирование обязательств, внушающих доверие, а также более или менее действенный инфорсмент контрактных прав и прав собственности, ссылки на теорему Коуза напоминают скорее благие пожелания, чем прогнозы, основанные на сколько-нибудь строгой логике суждений.

Применительно к постсоциалистической экономике существенной модификации требуют теоретические модели С. Гроссмана–О. Харта–Дж. Мура. В ситуации, когда наблюдается массовое неисполнение контрактных обязательств (просроченные платежи по заработной плате, неплатежи поставщикам, налоговые недоимки и т.п.), не влекущее за собой санкций, а владение акциями не обеспечивает участия в корпоративном управлении и принятии решений, размываются различия между контрактными правами и остаточными правами контроля. Заметим, что неисполнение обязательств может распространяться в полной мере и на компенсационные платежи (side payments), которые играют столь важную роль в теоретических моделях Коуза, описывающих эффективное перераспределение прав собственности.

Прежняя социалистическая экономика характеризовалась разительными расхождениями между официально провозглашенными правами собственности («общенародная собственность», «коллективная собственность») и реальными правами

⁹¹ Coase R. H. The problem of social costs // Journal of Law and Economics, 1960. Vol. 3. № 1. P. 1–44.

⁹² См., например: Rapaczynski A. The Roles of the State and the Market in the Establishing Property Rights // Journal of Economic Perspectives, 1996. P. 87–103. Отзвуки подобных взглядов можно найти и у представителей новой институциональной теории. Так, Дж. Найт и Д. Норт утверждают: «В краткосрочном плане менеджеры предприятий, ранее принадлежавших государству, могут стремиться к выбору таких схем распределения прав собственности, которые обеспечивают им большие выгоды, даже если такие схемы оказываются неэффективными по критерию Парето. В долгосрочном плане, однако, если они станут упорствовать, пытаясь сохранить неэффективное, по Парето, распределение прав собственности, давление конкурентных процессов приведет к тому, что их сменят участники, использующие более эффективное распределение прав собственности» (Knight J., North D. Explaining the Complexity of Institutional Change. The Political Economy of Property Rights. Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economics. Ed. by D. Weimer. Cambridge University Press, 1997. P. 349–354).

контроля. В постсоциалистической переходной экономике, несмотря на действительно имевшие место серьезные изменения в имущественных отношениях, продолжает сохраняться серьезный разрыв между номинальными и реальными правами собственности, причем в некоторых случаях права реального контроля – «силы», по терминологии Р. Рэджана и Л. Зингалеса, – сохраняются в руках старой (или пришедшей ей на смену новой) номенклатуры.

В концепции Д. Норта–О. Уильямсона справедливо отмечается, что изменения структуры собственности сами по себе не могут обеспечить повсеместного утверждения обязательств, внушающих доверие. К этому стоит лишь добавить, что лица, осуществляющие реальный контроль над приватизированными реальными активами, во многих случаях отнюдь не заинтересованы в распространении таких обязательств, в появлении жестких санкций за их невыполнение и в реально действующих и свободных от политического вмешательства процедурах банкротства. Поэтому в постприватизационный период реальные права собственности могут постепенно сосредоточиться у тех участников хозяйственного процесса, которые умеют наилучшим образом использовать ситуацию неплатежей, неравного доступа к правительственным финансовым ресурсам, манипулирования корпоративной собственностью, распространения финансовых пирамид, коррупции, и пр.

Из сказанного следует, в частности, что последовательность приватизации, ее формы и темпы проведения оказывают чрезвычайно существенное влияние на структуру складывающихся прав собственности. Опыт развития переходных экономик может служить еще одним подтверждением того, что изменения в структуре имущественных прав в огромной степени зависят от пути, пройденного экономикой (path-dependent).

При этом переход от государственной собственности к частной, в соответствии со стандартными представлениями экономической теории, должен придать приватизированному сектору сравнительно большую динамичность. Реальная задача приватизации, как справедливо отмечает К. Эрроу, состоит не в том, чтобы просто передать ранее существовавшие предприятия и активы в частную собственность, а скорее в том, чтобы постепенно заменить их новыми предприятиями и новыми активами⁹³. Не исключено, что интенсивность реальных преобразований структуры отрасли и технологии производства может находиться в обратной зависимости от скорости «формальной» приватизации. Во всяком случае, если исходить из критерия Эрроу, по-видимому, придется заключить, что лишь в некоторых отраслях экономики подлинная приватизация может осуществиться в короткие сроки. Так, в целом реальное обновление производства в ходе российской приватизации по своим темпам существенно уступало аналогичным процессам, осуществлявшимся, например, на территории бывшей ГДР или в Венгрии.

В большинстве стран с переходной экономикой, в том числе России, после проведения массовой приватизации отсутствие хозяйственных механизмов, которые могли бы обеспечить надежный инфорсмент контрактных прав и прав собственности, а вместе с тем внушать доверие к складывающимся обязательствам, конечно, серьезно ограничивало действие «коузианских процессов» – рыночных процессов реаллокации ресурсов и формирования новых более эффективных структур собственности.

⁹³ Arrow K. Economic Transition: Speed and Scope // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 2000. Vol. 156. P. 9–18.

10.3.2. Некоторые тенденции в структуре собственности: эмпирический опыт

Современная структура собственности акционерных обществ в странах с переходной экономикой, как правило, имеет ряд типичных характеристик, отражающих историю приватизационных программ⁹⁴. Она характеризуется прежде всего большим значением собственности инсайдеров, собственности, оставшейся в государственном владении, а также появлением различных институциональных инвесторов, причем в странах Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) важное место среди последних занимают бывшие приватизационные фонды.

Особенное значение собственность инсайдеров имеет в странах ЮВЕ, поскольку в ходе приватизации там широко применялся метод МЕВОВ (выкуп акций предприятия менеджерами и работниками). Кроме того, в странах бывшей СФРЮ (Хорватия, Словения) процесс приватизации фактически сохранил главные особенности гибридной югославской модели управления предприятием, отличающейся высокой степенью вовлеченности работников как в управление, так и во владение акционерной собственностью.

По-другому обстоит дело в Польше, хотя в результате процесса приватизации инсайдеры и здесь получили значительную долю в собственности предприятий. Тем не менее к концу 90-х гг. в структуре собственности крупных польских корпораций в результате процесса перераспределения собственности преобладали уже не инсайдеры, а аутсайдеры. Крупными акционерами в польских корпорациях являются иностранные инвесторы. Второй по значимости группой являются польские граждане, третьей – польские корпорации, четвертой – инвестиционные фонды. Роль банков незначительна.

Большую роль в собственности акционерных обществ в странах с переходной экономикой по-прежнему играет государство. Например, в Хорватии государство более или менее прямо контролирует в среднем 40% акций предприятий. Кроме того, государство в некоторых случаях сохраняет контроль над предприятием, даже не имея контрольного пакета в связи с крайней распыленностью собственности (например, в Румынии). В Польше крупные пакеты акций также по-прежнему находятся в руках государства и, судя по динамике показателей, правительство не спешит продавать свои акции. Впрочем, в некоторых случаях государство просто не может продать свои пакеты, поскольку каждое второе предприятие, доля государства на котором превышает 20%, нерентабельно и, кроме того, часто уже имеет стратегического инвестора, владеющего контрольным пакетом акций, а следовательно, не заинтересованного в дополнительных акциях.

Как уже было отмечено выше, особенностью стран с переходной экономикой является то, что существенную роль в структуре собственности предприятий продолжают играть различные институциональные инвесторы, прежде всего бывшие приватизационные фонды. Так, в Румынии самыми крупными институциональными инвесторами являются 5 ФИФов (финансовых инвестиционных компаний). В Польше среди фондов наибольшее значение имеют две группы: Национальные инвестиционные

⁹⁴ Здесь и ниже использованы следующие основные источники: *E. Berglöf, A. Pajuste*. Emerging Owners, Eclipsing Markets? Corporate Governance in Transition. SITE, Stockholm School of Economics, 2002; *B. Błaszczuk, R. Woodward, I. Hashi*. A Review of the Relevant Literature on Corporate Governance and Secondary Ownership Transformation in the Transition. Mimeo, 2003; *P. Kozarzewski*. Changes in Corporate Governance Structures in Polish Privatised Companies. Early Results from the Survey. Warsaw, 2001; *P. Kozarzewski*. Corporate Governance and Secondary Privatization in Poland: Legal Framework and Changes in Ownership Structure. Working Paper. Warsaw, 2002; *M. Mesnard*. A comparative overview of the corporate governance framework in South East Europe. First South East Europe Corporate Governance Roundtable. Bucharest, 20–21 September 2001; EBRD Transition Reports 1997–2002.

фонды, которые были частью массовой программы приватизации, и пенсионные фонды. Инвестиционная деятельность пенсионных фондов жестко регламентирована. Но, несмотря на установленные законодательством ограничения, сформировалась сильная группа из 17 фондов, чьи инвестиции на Варшавской фондовой бирже (WSE) составляют 6% общей капитализации.

Разумеется, экономика каждой из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) имеет ряд специфических характеристик. В Словении, например, большое распространение получило такое явление, как существенное участие сотрудников предприятия как в собственности, так и в управлении («employeeism»). В Чехии, напротив, работники предприятий редко участвуют в его собственности и работе органов управления. В экономике ряда стран (например, в Польше, Эстонии и Венгрии) иностранные инвесторы играют одну из главных ролей, в отличие от Словении, где их роль очень ограничена и т.д. Тем не менее, существуют и некоторые общие тенденции трансформации отношений собственности в странах с переходной экономикой.

Во-первых, в большинстве компаний, приватизированных через использование схем массовой приватизации, не предусматривающих официальных привилегий для инсайдеров, прошли активные процессы вторичной приватизации, позволившие захватить контроль над предприятием новым собственникам. В то же время переход собственности к новым владельцам в компаниях, контролируемые инсайдерами, в целом не был характерен и наблюдался только на незначительном числе компаний.

Во-вторых, в большинстве компаний активно продолжается рост концентрации акционерной собственности. Тенденция к концентрации собственности особенно заметна в странах, где активно осуществлялись приватизационные программы, поскольку концентрация собственности является своего рода реакцией второго этапа на результаты ранних программ приватизации. При этом концентрация собственности в странах ЦВЕ часто превышает уровень, характерный для континентальной Европы. Причем предоставляемые компаниями данные, скорее всего, даже занижены, поскольку стандарты отчетности в странах с переходной экономикой все еще далеки от совершенства.

Например, в Румынии в результате программы массовой приватизации сложилась чрезвычайно рассеянная структура собственности. Однако сейчас на Бухарестской фондовой бирже подавляющее большинство компаний, исключая крупнейшие финансовые компании (главным образом, ФИФы), имеют высоко концентрированную структуру собственности, где имеется либо собственник пакета, превышающего 50%, либо контролирующей компанию собственник меньшего по величине пакета. Кроме того, отмечена четкая тенденция, в рамках которой ФИФы концентрируют свои портфели путем сокращения числа компаний в портфеле и увеличения размера пакетов остающихся компаний. Тенденция к концентрации проявляется также и в том, что большинство крупнейших компаний связаны между собой, поскольку их владельцами являются один или несколько инвесторов. Сходным образом процесс концентрации собственности идет и в других странах ЮВЕ.

В Польше уровень концентрации собственности на предприятиях очень высок и продолжает расти: в среднем, один крупнейший акционер владеет контрольным пакетом акций, а на пять крупнейших акционеров приходится более 80% акций. Кроме того, в 1998–2000 гг. около 90% компаний имели по крайней мере одного акционера, владеющего 20% и более акций. При этом наиболее концентрированная собственность характерна для компаний с доминирующим иностранным инвестором, а наименее концентрированная – для компаний, где доминируют инсайдеры: крупнейший акционер там владеет в среднем долей, в два раза меньшей, по сравнению с долей, принадлежащей иностранным инвесторам в контролируемых ими компаниях.

**Доля собственности, принадлежащая трем крупнейшим акционерам
(2000/2001)**

	Год	Крупнейший собственник		Второй по величине собственник		Третий по величине собственник		Размер выборки
		Среднее	Медиана	Среднее	Медиана	Среднее	Медиана	
Болгария	2000	59,5	58,1	12,7	10,1	5,5	0,0	104
Чехия	2000	61,1	52,6	26,1	25,3	13,8	13,8	57
Эстония	2000	56,2	54,4	9,3	6,7	4,2	0,0	21
Венгрия	2000	46,2	43,7	20,2	19,5	10,4	10,3	63
Латвия	2001	57,9	55,0	11,1	7,9	3,3	0,0	60
Литва	2001	54,2	49,9	10,4	9,9	5,4	6,0	45
Польша	2000	44,6	39,5	15,6	10,4	9,4	5,0	210
Румыния	2000	53,4	53,0	16,5	16,0	9,2	8,0	115
Словакия	2000	51,6	45,9					28
Словения	2000	27,4	22,3	13,4	12,1	9,2	9,5	136
Среднее		51,2	47,4	15,0	13,1	7,8	5,8	

Источник: E. Berglöf, A. Pajuste. Emerging Owners, Eclipsing Markets? Corporate Governance in Transition. SITE, Stockholm School of Economics, 2002.

В-третьих, не подтверждается широко распространенный среди экономистов тезис о том, что рост концентрации собственности приводит к росту эффективности деятельности предприятия. Исключением является весьма малое число компаний, принадлежащих главным образом иностранным инвесторам (например, в Польше). Впрочем, отсутствие прямой связи между ростом концентрации собственности и эффективностью может объясняться существованием временного лага между переходом предприятия в руки новых владельцев и ростом эффективности его деятельности.

В-четвертых, как уже отмечалось выше, одним из следствий использования схем массовой приватизации в странах с переходной экономикой является существование инвестиционных фондов. Изначально предполагалось, что они помогут решить проблемы корпоративного управления одним из двух способов. Либо фонды, выступая от имени огромного числа мелких акционеров (практически всего населения), смогут сосредоточить в своих руках управление и контроль на предприятиях, либо, напротив, фонды быстро продадут свои акции в компаниях, что приведет к концентрации собственности в руках новых владельцев и, в конечном итоге, к решению проблем корпоративного управления. Тем не менее инвестиционные фонды, как правило, не оправдали эти ожидания. С одной стороны, они не имели ни возможностей, ни мотивации к активному участию в корпоративном управлении. Но, с другой стороны, они остались крупнейшими собственниками, активно участвуя в схемах по выведению активов из предприятий (особенно активно этот процесс развивался в Чехии).

В-пятых, среди заметных тенденций трансформации структуры собственности в странах с переходной экономикой можно выделить, помимо вышеупомянутых, также: преобразование ОАО в ООО, де-листинг публичных корпораций и формирование холдинговых компаний на базе бывших приватизационных фондов.

Тенденция, в рамках которой большое число ОАО преобразовывается в ООО и осуществляет де-листинг, развивается параллельно с тенденцией к концентрации собственности. В ходе приватизации в странах ЦВЕ автоматически было создано большое количество акционерных обществ. Но для многих предприятий, учитывая их размер, структуру собственности и организационную модель, форма АО является невыгодной. Поэтому существующая тенденция к де-листингу компаний должна

поощряться, особенно если речь идет о мелких и средних предприятиях, не имеющих средств для доступа к внешним источникам капитала. Например, для рынка RASDAQ некоторые эксперты дают следующую оценку: около 80% компаний должны осуществить де-листинг, по крайней мере, по той причине, что они не выполняют требования к прозрачности компании.

Наконец, пока отсутствуют признаки явной связи между имеющейся пост-приватизационной структурой собственности и формирующейся в стране правовой моделью корпоративного управления. Более того, имеются примеры явного противоречия между структурой собственности *de facto* и заимствованными в странах с развитым законодательством правовыми концепциями корпоративного управления.

По всей видимости, это является следствием другого противоречия: с одной стороны, доминирование идеологии «концентрированной собственности» как средства эффективного корпоративного управления и, с другой стороны, объективно расплывчатая собственность на первом постприватизационном этапе. Даже в тех странах, где по итогам массовой приватизации сложилась концентрированная собственность, ее эффект подрывается пока жесткими и нерегулируемыми (в праве) конфликтами интересов, «абсентеизмом» многих даже крупных аутсайдеров в отношении долгосрочного управления корпорацией, сопротивлением менеджеров, представляющих, как правило, всех инсайдеров, слабыми правовыми нормами защиты прав аутсайдеров (крупных и особенно мелких). Возможно, что игнорирование интересов мелких акционеров в большинстве стран есть следствие идеологии концентрированной собственности.

Последние положения свидетельствуют также о том, что пока нет оснований говорить о прямой связи между высококонцентрированной собственностью и эффективностью корпоративного управления. Это означает также и то, что «с первой попытки» в большинстве стран с переходной экономикой поиск «реальных ответственных собственников» не удался.

10.3.3. Структура собственности и модель корпоративного управления

Очевидно, что во всех странах важнейшим фактором развития корпоративного управления являются национальные исторические традиции и национальная идеология, своеобразный менталитет и взгляды на социально-экономические отношения. Ни в одной из стран с переходной экономикой модель корпоративного управления пока не носит устойчивых черт. Более того, несмотря на признаки концентрации собственности (или, напротив, дисперсии), ни в одной из стран не формируется в явном виде какая-либо из «стандартных» мировых моделей.

В силу этого трудно однозначно ответить на вопрос о том, какая структура собственности и корпоративного контроля стала доминирующей в странах с переходной экономикой: англосаксонская (доминирование рынков капитала) или континентальная (доминирование банков). Рынки капиталов (за исключением разве что Польши) в странах ЦВЕ недостаточно развиты и недостаточно прозрачны для того, чтобы осуществлять эффективное регулирование в этой сфере. С другой стороны, несмотря на то, что в странах с переходной экономикой большую роль играют крупные финансовые институты, это, как правило, инвестиционные фонды, а не банки, которые являются портфельными инвесторами и почти не заинтересованы в активном участии в

⁹⁵ Точнее было бы сказать, что это даже не идеология в строгом смысле (т.е. воплощаемая в правовых концепциях, постоянной политике государства), а в большей степени «благое пожелание» и наивное стремление переложить вопросы эффективности на спонтанный процесс концентрации.

корпоративном управлении, поэтому говорить о том, что в странах ЦВЕ представлена континентальная модель, также трудно.

В то же время в большинстве стран с переходной экономикой в качестве цели была принята (в том числе в законодательстве) именно континентальная модель. Это связано с необходимостью обеспечения жесткого контроля со стороны собственников (наблюдательного совета) над исполнительными органами компании в условиях, когда влияние внешнего контроля во многих случаях еще не является достаточно эффективным. Кроме того, континентальная модель представляется более приемлемой для стран с переходной экономикой, так как она подразумевает существенную роль стратегических инвесторов, которые, особенно иностранцы, приносят в компанию не только капитал, но также и новую культуру управления, поведения компании в окружающей среде, новые технологии и т.д.

Очевидно, что одним из главных предварительных условий для надлежащего функционирования наблюдательного совета компании является его способность представлять интересы главных групп акционеров. Согласно данным, собранным и проанализированным П. Козаржевски, на польских предприятиях соотношение количества мест в наблюдательном совете в определенной степени коррелирует со структурой собственности компании, хотя инсайдеры, как правило, представлены в наблюдательных советах слишком широко⁹⁶. При этом существует определенная закономерность в том, что в компаниях с более высокой концентрацией собственности доминирование определенной группы собственников не сопровождается доминированием этой группы в наблюдательном совете: инвестор, владеющий большинством акций в компании чаще, чем другие инвесторы, не видит потребности в формальном доминировании в наблюдательном совете.

Другое исследование структуры собственности и управления, выполненное Гданьским институтом рыночной экономики, дало следующие результаты. Разница между собственностью и контролем измерялась как разница между количеством акций и количеством голосов, принадлежащих разным группам акционеров в польских корпорациях. В случае с большими пакетами акций, совокупная разница не была большой (средняя для контроля=39,5% и средняя для собственности=37,2%). Тем не менее, в некоторых компаниях такая разница была очень велика. Так, в одной из компаний лицо, владеющее только 47,5% акций, имело 81,0% голосов⁹⁷.

Однако при этом собственники в странах ЦВЕ в настоящее время обеспечивают полноценный контроль далеко не во всех компаниях. Хотя формально в странах с переходной экономикой наблюдательный совет имеет широкий круг полномочий, особенно связанных с контролем (как гарантия против оппортунизма менеджеров), на практике роль этого органа в системе корпоративного управления, как правило, невелика, а наиболее влиятельным органом в компании является исполнительный совет.

В странах с переходной экономикой представлены обе существующие структуры органов управления – одноуровневая и двухуровневая. Часто обе модели встречаются в одной стране. В Хорватии существует двухуровневая система, основанная на германской модели. В Болгарии компании имеют право самостоятельно выбрать модель. В целом, порядка 2/3 компаний имеют одноуровневую систему и около 1/3 – двухуровневую. При этом одноуровневая система в целом более типична

⁹⁶ Kozarzewski P. Changes in Corporate Governance Structures in Polish Privatised Companies. Early Results from the Survey. Warsaw, 2001.

⁹⁷ Kozarzewski P. Corporate Governance and Secondary Privatization in Poland: Legal Framework and Changes in Ownership Structure. Working Paper. Warsaw, 2002.

для промышленных компаний, двухуровневая – для холдингов. В Македонии компании также имеют право самостоятельного выбора между двумя структурами управления. В Румынии формально принята одноуровневая система, но фактическое распространение получила гибридная система с двумя управляющими органами. Крупные компании (особенно, если они контролируются иностранцами) используют эту гибридную модель управления, поскольку это позволяет разделить функции между иностранным партнером и местными специалистами. В Польше старый Коммерческий кодекс предусматривал двухуровневую структуру управления, включающую в себя наблюдательный совет, совет управляющих и там, где это допускалось, совет аудиторов. Новый кодекс устраняет совет аудиторов в акционерном обществе. Его функции передаются лицензированным аудиторам и наблюдательному совету.

Функции и полномочия правления корпорации (board) обычно не описываются в законодательстве в деталях – чтобы обеспечить гибкость в этой сфере. Фактическое функционирование, влияние и эффективность совета зависит больше от качеств его членов и президента или главного исполнительного директора компании. Процесс назначения членов правления в странах с переходной экономикой не всегда учитывает необходимость представления миноритарных акционеров, особенно если утверждение проходит путем голосования методом сложения голосов по количеству акций.

Относительно злоупотребления служебным положением законодательство стран с переходной экономикой значительно отличается друг от друга. В Румынии членом правления не может быть ни акционер, ни менеджер, ни член правления компании-конкурента, ни лицо, самостоятельно занимающееся тем же видом бизнеса. Член правления должен сообщать другим членам правления, когда он или его родственник имеют специфический интерес в данной сделке. В случае, если он скрыл такую информацию, он становится ответственным за ущерб, понесенный компанией. А в Болгарии, напротив, от членов правления не требуется раскрытия информации о любом материальном интересе, который они могут иметь в данной сделке. В Хорватии члены правления не обязаны информировать о своем материальном интересе при некоторых особых сделках, и им не запрещается участвовать в принятии решений по сделкам с заинтересованностью.

Законодательство Польши почти не принимает во внимание участие заинтересованных лиц в структурах корпоративного управления. Как показывают различные исследования, во многих приватизированных компаниях заинтересованные лица, прежде всего менеджеры и служащие, имеют представительство в этом органе в результате кадровой политики контролирующих акционеров.

Формально правление должно устанавливать вознаграждение для главного исполнительного директора (кроме Хорватии). Однако на практике вознаграждение определяется контролирующим акционером, хотя формально требуется одобрение общего собрания акционеров, причем сведения о вознаграждении директоров обычно не публикуются. Обычно здесь применяются следующие уловки: корректировка за счет инфляции и не оговоренные контрактом бонусы. Пакеты вознаграждений, связывающие вознаграждение правления с деятельностью компании, распространены мало. Иногда использование вознаграждения на основе деятельности компании может быть затруднено законодательством, устанавливающим ограничения на вознаграждение в форме акций (Болгария). Однако в основном эта форма вознаграждения встречает затруднения в связи с низкой ликвидностью рынков капитала.

К настоящему времени детальные эмпирические обследования структуры правления в разных странах ЮВЕ не проводились. Тем не менее основные наблюдения экспертов состоят в следующем:

- состав правления обычно отражает структуру собственности, за исключением государства, которое все еще имеет чрезмерное представительство.

– правление едва ли выполняет функцию независимого контроля за управляющими. Нет никаких установленных законом требований в том, что касается внешних, независимых директоров. Очень часто внешние директора формально существуют, однако фактически они представляют лица, связанные с компанией или контролирующими собственниками.

– некоторые внешние директора назначаются исключительно из политических соображений, и регулярно заменяются после парламентских выборов (особенно это распространено в Румынии).

При этом наблюдается рост разделения функций между председателем наблюдательного совета и исполнительным директором. Однако это разделение, по своей природе все еще кажется скорее формальным. В большинстве советов (в Болгарии – 75%) нет специализированных комитетов. Более того, правления редко обращаются за помощью к независимым экспертам, которые могли бы их несколько связать в том, что касается выработки стратегии компании или эффективного контроля за менеджментом.

Исследования, проведенные в Польше, показывают, что в компаниях, где доминируют иностранцы, менеджеры имеют в целом самый низкий уровень независимости, а наиболее независимы менеджеры в компаниях, где крупнейшая группа акционеров – частные лица, особенно инсайдеры. При этом независимость менеджеров, очевидно, связана с концентрацией собственности: в компаниях с более низким уровнем концентрации менеджеры более независимы, чем в компаниях, где собственность высоко сконцентрирована.

Сравнение результатов по полномочиям в зависимости от структуры собственности и структуры наблюдательных советов позволяет сформулировать гипотезу: в компаниях, где большинство акций принадлежит частным лицам и, прежде всего, инсайдерам, это большинство часто является достаточно формальным и не гарантирует реального контроля над компанией. В некоторых случаях группы миноритарных акционеров могли оказывать реальное влияние на компании, в других случаях реальный контроль над компанией осуществляют группы заинтересованных лиц.

С точки зрения финансовой системы предприятия важным фактором является значимость коммерческих банков в обеспечении деятельности промышленных корпораций. Одной из особенностей польской модели приватизации является очень скромная роль банков. Тем не менее, общее влияние банков на компании гораздо сильнее, чем об этом можно было бы судить, опираясь только на информацию о структуре собственности. Так, банки широко представлены в наблюдательных советах компаний. Они также оказывают сильное влияние на деятельность компаний через такой инструмент как кредиты. В случае возникновения проблем с возвратом кредита банки чаще всего стараются ее решить путем личных переговоров с менеджерами компании либо прибегают к некоторым другим мерам: судебным процессам, отказам в выдаче нового займа и т.п.

В то же время менеджеры видят четкие каналы влияния банков, среди которых, по мнению менеджеров, наиболее важными являются: отправка счетов в банк, мониторинг долговых соглашений, телефонные контакты и регулярные визиты в компанию. Зато роль представительства банков в наблюдательных советах менеджерами оценивается очень скромно, и даже в компаниях, где банк является акционером, этот канал влияния рассматривается как наименее важный.

В большинстве стран банки (как правило, универсальные) были допущены к участию в приватизации и, соответственно, к процедурам корпоративного управления (прямо или через аффилированные структуры). Вместе с тем ни в одной стране (даже в Чехии и Словении, где проблема была наиболее острой) не были одновременно введены законодательные нормы для урегулирования конфликтов интересов,

связанных с участием банков в корпорациях. Это наносило ущерб как вкладчикам банков, так и акционерам соответствующих фондов и предприятий.

10.3.4. Права акционеров

В данный момент основные права акционеров в большинстве стран с переходной экономикой законодательно обеспечены относительно надежно. Тем не менее эта позитивная ситуация сложилась не так давно: в большинстве стран ЦВЕ и СНГ существенные поправки в законодательство были внесены в 2000–2001 гг., во многом в рамках процесса приведения законодательства стран ЦВЕ в соответствие с требованиями ЕС, и касались в основном торговли ценными бумагами. Так, в ряде стран (Чехия, Венгрия, Польша) были ужесточены требования относительно уведомлений, которые обязаны сделать акционеры, величина пакетов которых достигла определенных пороговых значений, либо о приобретении крупного пакета акций (Польша), а также относительно порогов, при достижении которых акционер должен делать публичную оферту по выкупу всех не принадлежащих ему акций. Вводились также поправки (Чехия, Венгрия), дополнительно защищающие права миноритарных акционеров, в том числе в случае реструктуризации компании по типу слияния и поглощения. В Литве были приняты поправки, ужесточающие требования к минимальному размеру уставного капитала.

Большинство стран ЦВЕ ввели правило о принудительном предложении по скупке всех акций недавно. Одна из немногих стран, имевшая это правило до 1997 г. – Польша. На данный момент это правило работает в большинстве стран и, как правило, порог составляет 50%. Тем не менее, нередки случаи, когда владелец контрольного пакета, владеющий более 50% и даже более 75% акций, не делает такого предложения. Причина этого заключается в слабом информенте. Кроме того, в Эстонии и Румынии проблема заключается еще и в том, что закон предусматривает многочисленные исключения из этого правила. Достаточно неопределенно сформулирована эта норма и в Болгарии. Эксперты полагают, что неопределенность законодательства является, по крайней мере отчасти, преднамеренной, поскольку в ином случае большое число компаний было бы вынуждено осуществить де-листинг.

В связи с высокой концентрацией акционерной собственности, ключевой проблемой в странах с переходной экономикой представляется защита прав миноритарных акционеров, тем более, что управляющие в этих странах часто совпадают с контролирующими акционерами.

Коммерческий кодекс Польши содержит систему гарантий от злоупотребления в отношении миноритарных акционеров. С другой стороны, в польском законодательстве существуют положения, предназначенные для предотвращения злоупотреблением этими гарантиями. На практике в Польше происходит множество случаев злоупотреблением своими правами как миноритарными, так и крупнейшими акционерами, также как и случаев оппортунизма менеджеров. Есть три главных причины, которые делают эти нарушения возможными:

- проблемы формирования корпоративного управления в Польше. В результате приватизации возникли распыленные и с высоким участием инсайдеров структуры собственности с сильными позициями менеджеров и в некоторой степени и других служащих, что препятствует эффективному контролю акционеров над менеджерами и аутсайдеров над инсайдерами. С другой стороны, если компания была продана аутсайдерам и на ней имеется высоко сконцентрированная структура собственности, возникают условия для злоупотреблений по отношению к миноритарным акционерам.
- неадекватность законодательства. Система прав и гарантий, регулирующая корпоративное управление в компаниях, недостаточно эффективна. Например, интересы миноритарных акционеров могут быть нарушены с помощью

использования содержащихся в законодательстве положений против сговора акционеров, менеджеры имеют законные возможности для манипуляций с прибылью и др.

– слабый инфорсмент. Ни суды, ни прокуратура не имеют возможностей и навыков, чтобы справиться со случаями нарушения компаниями законов.

Главная проблема в сфере защиты прав миноритарных акционеров – размывание их пакетов акций, несмотря на то, что существующее законодательство содержит положения о преимущественных правах на покупку акций.

Например, в Болгарии приватизационные контракты со стратегическими инвесторами часто влекли за собой последующее, недостаточно прозрачное, увеличение капитала, часто проводимое за счет миноритарных инвесторов. В Румынии, несмотря на то, что обычные преимущественные права на покупку акций в случае увеличения капитала предоставлены всем акционерам, размывание долей акций осуществить очень просто. Во-первых, доли миноритарных акционеров могут автоматически размываться из-за инфляции, если капитал не был должным образом переоценен перед эмиссией новых акций. Во-вторых, в случае возрастания капитала за счет взносов, внесенных в натуральной форме, акционеры не пользуются преимущественным правом на покупку акций и могут страдать от злоупотреблений в связи с оценкой этих взносов. В Хорватии закон о компаниях содержит несколько положений, предоставляющих совету управляющих возможность увеличения капитала без одобрения собрания акционеров. Впрочем, в последнее время был достигнут некоторый прогресс в улучшении законодательных норм в этой сфере. Например, в Болгарии после принятия закона о публичном размещении и ценных бумагах практика непропорционального увеличения капитала стала гораздо менее распространенной.

Проблемой является и представительство миноритарных акционеров в органах управления компанией. Они представлены либо недостаточно, либо никак, что может быть результатом как низкой активности самих миноритариев, так и ограничением возможностей доступа к процессу управления. Миноритарные акционеры также мало вовлечены в обсуждение стратегии развития компании во время годовых собраний акционеров. Кроме того, некоторые положения законодательства могут ограничивать равноправие акционеров в том, что касается их права голоса. Так, в Хорватии закон о компании позволяет накладывать ограничения по право голоса для некоторых акционеров.

Право участия и голосования на общем собрании акционеров формально предоставляется во всех странах ЦВЕ. На практике, однако, широко распространены методы, препятствующие миноритарным акционерам действительно участвовать в общих собраниях акционеров и голосовать на них, связанные, прежде всего, с предоставлением информации о собрании акционеров, местом и временем его проведения и процедурах голосования. Впрочем, воспрепятствование миноритарным акционерам голосовать на общих собраниях не является самой большой проблемой в большинстве стран ЦВЕ и СНГ, поскольку концентрация акционерной собственности, как правило, такова, что предложениям владельцев контрольного пакета акций гарантировано почти автоматическое одобрение.

Таблица 10.16

Некоторые различия в корпоративном законодательстве стран ЦВЕ и Балтии

	Обязательное требование «одна акция=один голос»	Требование обязательного предложения о покупке акций (mandatory takeover bid)	Требование обязательного раскрытия информации о крупных пакетах (нижний порог, требующий
--	---	---	--

		(порог)	уведомления)
Болгария	Да. При этом разрешены неголосующие привилегированные акции, имеющие преимущества при выплате дивидендов. Привилегированная акция становится голосующей, если выплата дивидендов на нее просрочена на один год и не была осуществлена в следующем году вместе с выплатой дивидендов за этот год.	50%, 90%	5% (официальный рынок) 10% (неофициальный рынок)
Венгрия	Нет. Разрешены привилегированные акции с точки зрения прав при голосовании, которые могут иметь право голоса, превышающие номинал акции до десяти раз, а также обеспечивать право вето.	33%+1. Если акционер владеет по крайней мере 10% голосов – 25%	5%
Латвия	Нет. Разрешена эмиссия акций без права голоса или с ограниченным правом голоса. Акции без права голоса не должны составлять более 40% капитала.	50%, 75%	5% (первый уровень на бирже – main list) 10% (прочие публичные корпорации)
Литва	Да. Устав компании может лишить некоторые акции права голоса. Если все голосующие акции одинаковы по стоимости (same par value), каждая акция имеет один голос на собрании акционеров.	50%	10%
Польша	Нет. Разрешены акции, предоставляющие привилегии при голосовании. Они должны быть зарегистрированы (в отличие от акций на предъявителя). Ни одна привилегированная акция не может предоставлять более пяти голосов.	50%	5%
Румыния	Да.	50%, 75%	5%
Словакия	Нет.	...	5%
Словения	Также, как в Болгарии.	25%	5%
Чехия	Нет. Неголосующие привилегированные акции могут составлять до 50% капитала. Разрешены акции с различными номиналами, а также ограничения при голосовании (voting caps).	2/3, 3/4	5%
Эстония	Также, как в Болгарии.	50%	10%

Источник: E. Berglöf, A. Pajuste. Emerging Owners, Eclipsing Markets? Corporate Governance in Transition. SITE, Stockholm School of Economics, 2002.

В странах ЮВЕ право акционера на получение дивиденда остается весьма теоретическим, поскольку огромное количество крупных и даже имеющих листинг на бирже компаний за последние несколько лет не распределяли дивиденды. В целом можно отметить следующее:

- очень небольшое количество компаний проводит дивидендную политику, ясно связывающую выплату дивидендов с прибылью компании;
- множество компаний систематически трансформируют прибыль в накопленный капитал;
- когда годовое собрание акционеров голосует в пользу выплаты дивидендов, их реальная выплата происходит с большими задержками. Например, в хорватском законодательстве отсутствуют базовые указания относительно того, как и когда следует выплачивать дивиденды;
- в ряде стран существуют либо существовали такие налоговые режимы, которые делают выплату дивидендов маловыгодной.

Другой важной проблемой является широко распространенная практика вывода активов или прибыли в компании, связанные с контролирующими акционерами, а также сделки, совершенные с использованием инсайдерской информации и с участием заинтересованных лиц.

В текущем законодательстве большинства стран ЮВЕ были увеличены базовые требования для одобрения сделок с участием заинтересованных лиц. Тем не менее, эти требования могут быть эффективными только при условии соблюдения, по крайней

мере, минимальных стандартов прозрачности и раскрытия информации. Кроме того, для адекватного исполнения положений законов требуются институциональные возможности, затрата человеческих и финансовых ресурсов, что местные фондовые биржи и комиссии по ценным бумагам не всегда себе могут позволить.

Обычно акционеры имеют право возбуждать дело по поводу нарушения их прав, хотя в действительности очень немного случаев дошло до суда, и еще меньшее их количество было решено в пользу акционеров. Так, в Румынии акционеры имеют право подавать иск по поводу решений, принятых на общем собрании акционеров, но это право трудно осуществить на практике в связи со слабостью судебной системы. В Хорватии акционеры могут возбуждать дела в коммерческих судах относительно решений, принятых советом управляющих. Случаи, когда акционеру удавалось выиграть дело, известны, но крайне редки. В Польше акционерам доступно несколько способов защиты их прав: они могут возбудить судебное дело либо от имени компании путем возбуждения производного иска, либо от своего имени. Однако такое право имеют только те акционеры, которые голосовали против решения, и в протоколе имеется соответствующая, должным образом исполненная, запись.

10.3.5. Прозрачность корпорации

Опыт развитых стран показывает, что права акционеров могут быть адекватно защищены только при соблюдении двух условий: прозрачности деятельности корпораций и эффективном раскрытии информации, а также эффективной работе управляющих корпорацией органов.

В отличие от развитых стран, где раскрытие информации в корпоративной жизни зависит от различных формальных и неформальных правил, в переходной экономике, как правило, раскрытие информации публичной корпорацией устанавливается системой формальных норм. Такой подход «сверху–вниз» является типичным феноменом для всех переходных экономик. Сами корпорации оценивают его как чрезмерное давление на частный сектор со стороны государства, поскольку прозрачность в переходных экономиках пока еще не воспринимается как преимущество с точки зрения имиджа компании.

В странах ЦВЕ регулярно предпринимаются попытки найти адекватные стимулы и меры для того, чтобы компании работали в условиях открытости. Но при этом игнорируется реальная проблема: открытость корпоративной информации характерна для развитых рынков, а недостаточно развитый рынок не поощряет открытости информации. Именно поэтому прозрачность и открытость информации – область, в которой во всех странах с переходной экономикой наблюдается наибольшее несоответствие между требованиями законодательства, которое в большинстве стран оценивается экспертами как в целом дружелюбное по отношению к инвесторам, и реальной практикой. Причем доступ к информации часто ограничен даже для акционеров-инсайдеров.

В ряде стран не всегда выполняется даже такое базовое требование, как публикация ежегодных отчетов. Но даже если компании выполняют требования законодательства и предоставляют информацию фондовым биржам и комиссиям по ценным бумагам, доступ акционеров к этой информации все равно может быть трудным и дорогим, поскольку:

- финансовая отчетность редко публикуется, либо публикуется в местных и малоизвестных газетах;
- компании не обеспечивают своим акционерам прямого доступа к информации через современные коммуникации, например, через Интернет;
- финансовые документы, после их одобрения общим собранием акционеров, должны быть представлены в местные торговые реестры, однако компании либо

вовсе этого не делают, либо делают слишком поздно, а торговые реестры не всегда легко доступны для акционеров. В странах с переходной экономикой акционеры, как правило, могут получить собственные копии финансовой документации, а также отчеты управляющих органов компании, однако их часто отпугивает слишком высокая цена этой услуги.

Кроме того, финансовая документация не подвергается аудиту систематически. Законодательство обычно требует внешнего аудита для крупных и средних компаний, но он не всегда имеет место, а в Румынии, например, обязательный внешний аудит требуется только для банков.

В Болгарии был проведен ряд исследований с целью проанализировать отношение болгарских корпораций к проблеме раскрытия информации, в ходе которых были выявлены следующие закономерности:

- установленные законом требования по открытости информации исполняют меньше половины всех публичных корпораций, в том числе компании, торгующие своими ценными бумагами на Болгарской фондовой бирже (BSE-Sofia), включая некоторые «голубые фишки», контролируемые как национальными, так и иностранными инвесторами;
- больше половины всех болгарских публичных корпораций не исполняют всех установленных законом требований по открытости информации, в том числе компании, торгующие своими ценными бумагами на BSE-Sofia, некоторые крупнейшие государственные компании, ряд бывших приватизационных фондов, а также некоторые «голубые фишки»;
- наиболее распространенными пробелами в ежегодных финансовых отчетах корпораций являются недостаток информации об имеющихся и будущих активах и о цене акций;
- связь между экономической деятельностью корпораций и деятельностью по раскрытию информации о ней является недостаточной.

10.3.6. Внешние механизмы корпоративного управления

Одновременно с изменениями в структуре собственности в переходных экономиках происходят изменения и во внешних механизмах корпоративного управления, в том числе на рынке корпоративного контроля и рынке ценных бумаг.

По мнению экспертов ЕБРР, самым слабым местом в коммерческом законодательстве стран с переходной экономикой является законодательство, посвященное процедуре банкротства⁹⁸. Особенно это касается эффективности применения этого законодательства. Слушания по делам о банкротстве часто оказываются затянутыми и безрезультатными. Вызывает определенные сомнения и квалификация назначаемых внешних управляющих. Несмотря на то, что в последние годы в странах ЦВЕ, Балтии и СНГ предпринимались серьезные шаги по усовершенствованию как законодательства, так и практики в сфере банкротств компаний, значимых улучшений не наблюдается, за исключением Македонии, где поправки в закон о банкротстве были внесены в июле 2000 г., и Словакия, где изменения в законодательство вносились в августе 2000 г. и в феврале 2001 г., а также в 2002 г. В результате в обеих странах эффективность процедуры банкротства серьезно возросла.

Сейчас важнейшей задачей для переходных экономик ЦВЕ и СНГ является удаление из законодательства о банкротстве всех препятствий для реализации прав должника и его кредиторов. Наиболее важным фактором здесь является способность

⁹⁸ Transition Report 2001. Energy in Transition. EBRD, 2001. P. 36.

суда справляться с многочисленными трудностями, которыми обычно сопровождается процедура банкротства предприятия. Для стран с переходной экономикой ключевым вопросом здесь становится выбор суда, занимающегося делами о банкротстве. Некоторые страны сделали выбор в пользу отдельных судов, занимающихся делами о банкротстве, заменяющими в этой сфере прежние арбитражные суды. Другие предпочли, чтобы банкротствами занимались независимые суды в рамках судебной системы по коммерческим вопросам. Например, Литва преобразовала старую систему арбитража в систему судов, занимающихся делами о банкротстве и другими проблемами, попадающими под действие коммерческого законодательства.

Проблемы, которые приносит слишком медленная процедура банкротства, хорошо видны на примере Словакии, где в конце 90-х гг. слушание по делу происходило только через год после того, как был зарегистрирован запрос. Кроме того, в этой стране каждый должник обязан был пройти через процедуру реорганизации вне зависимости от своего финансового состояния. В результате вся процедура банкротства в Словакии по состоянию на 1999 г. обычно занимала от трех до пяти лет. Однако благодаря поправкам, внесенным в законодательство Словакии в 2000–2002 гг., эту проблему удалось решить.

В отношении развития фондового рынка на ранних стадиях переходных процессов страны ЦВЕ и СНГ использовали самую разнообразную политику. Всего можно выделить три основных модели. В Болгарии, Чехии, Словакии, Литве и Румынии после массовой приватизации листинг был принудительным, поэтому фондовые биржи в этих странах характеризуются изначально быстрым ростом числа компаний, имеющих листинг, а затем их постепенным уменьшением. Другая группа стран – Эстония, Венгрия, Латвия, Польша и Словения – предпочли начать с небольшого числа акций, имеющих листинг, которое возрастало по мере развития рынка (впрочем, в Польше все же были некоторые обязательные требования к листингу для приватизированных предприятий и НИФов). Третья группа стран – Россия и Украина – совмещали оба метода, т. е. как добровольное предложение, так и обязательный листинг для пакетов ряда приватизированных предприятий.

Биржи стран с переходной экономикой обычно имеют два или более уровня, в которых предлагаются все более гибкие требования к листингу. Основная часть рыночной капитализации и объемов торгов обычно приходится на самые гибкие сегменты рынка (т. е. на свободный рынок). Например, на BSE-Sofia свободный рынок представляет 89% от рыночной капитализации и 69% объема торгов. Очевидным исключением из этого правила является Загребская фондовая биржа, где акции двух наиболее торгуемых компаний находятся на первом уровне и представляют 75% от объема торгов.

Второй особенностью фондовых рынков стран с переходной экономикой является их высокая концентрированность. Так, на Бухарестской фондовой бирже (BSE) 10 крупнейших компаний представляют около 80% рыночной капитализации. На Варшавской фондовой бирже (WSE) 15 компаний представляют 80,1% от общей рыночной капитализации.

Капитализация и объем торгов на фондовых рынках мало зависят от величины экономики. В качестве показателя степени развитости фондового рынка обычно используется соотношение рыночной капитализации и ВВП. В четырех странах – Чехии, Эстонии, Венгрии и Литве – этот показатель превышает 20%, что можно сравнить с показателями Греции и Португалии в начале 90-х гг. Болгария, Румыния и Украина, с другой стороны, имеют очень низкое значение (ниже 10%) этого показателя. В прочих странах – Польше, России, Словакии и Словении – этот показатель составляет от 10 до 20%.

В показателях капитализации в конце 1990-х – начале 2000-х гг. наблюдалась нисходящая тенденция, которая имеет несколько объяснений. Во-первых, всеобщий

спад на мировых фондовых рынках. Во-вторых, ужесточение требований к листингу, что заставило многие компании осуществить де-листинг. В-третьих, рост уровня концентрации собственности: в большинстве стран имеется обязательное требование к владельцу, превысившему определенный порог во владении акциями, сделать оферту по выкупу всех оставшихся акций компании. В результате, эти компании должны уходить с фондовой биржи (одно из требований к листингу – в свободном обращении должно находиться определенное количество акций).

В целом фондовые биржи стран с переходной экономикой остаются достаточно слабо развитыми, с низкой капитализацией и незначительной ликвидностью. Дело в том, что фондовые рынки стран с переходной экономикой были созданы как инструменты приватизации и изначальная торговля на них была связана с перераспределением собственности. Они и сейчас во многом остаются вторичными рынками, исполняющими именно эти функции. Особенно это относится к BSE-Sofia, где регулярно торгуются только 10–15 компаний. Множество сделок во всех странах ЦВЕ и СНГ все еще остаются внебиржевыми, основанных на инсайдерской информации.

Неразвитость фондового рынка стран ЮВЕ – результат прежде всего проблем со стороны предложения. Биржи стран ЮВЕ испытывают недостаток в крупных компаниях с существенным объемом свободно торгуемых акций. С другой стороны, ограниченное предложение «хороших» бумаг усиливается недостатком спроса, поскольку торговля акциями на этих рынках происходит в очень ограниченном кругу участников.

Среди специалистов популярно мнение, что с точки зрения организации и деятельности лучшей биржей в странах с переходной экономикой является WSE. Однако она была основана главным образом для того, чтобы обслуживать первичное общественное предложение в ходе приватизации, что типично для стран с переходной экономикой. Поэтому на бирже по-прежнему доминирует приватизированный сектор, что становится барьером для ее дальнейшего развития, поскольку главная задача приватизации состоит в том, чтобы найти стратегических инвесторов для государственных предприятий, а такие инвесторы не заинтересованы в сохранении публичного статуса этих компаний. Во многих случаях они вынуждены делать это в соответствии с условиями контрактов приватизации и в результате на бирже часто обращается только малая часть акций компании. В результате WSE является очень маленьким рынком, имеющим тенденцию к дальнейшему сжатию.

Регулирование рынка ценных бумаг и защита инвесторов в корпоративном законодательстве сильно отличаются в разных странах. С точки зрения инфорсменты десять стран ЦВЕ могут быть условно разделены на четыре группы. Венгрия и Польша выбрали жесткие регулирующие механизмы с целью защитить инвесторов от злоупотреблений менеджмента и владельцев крупных пакетов акций. По сравнению с Польшей Венгрия имеет более слабое регулирование. Деятельность ее фондового рынка является следствием специфических методов приватизации, в ходе которой контрольные пакеты часто продавались иностранцам, что привело к росту иностранного контроля над местными компаниями и помогло поднять интерес к местному рынку через повышение его ликвидности.

Три государства Балтии и Румыния вначале осуществили довольно строгое регулирование рынка ценных бумаг. Но способность регуляторов фондового рынка эффективно осуществлять свои функции оказалась ограничена недостатком ясных положений законодательства, ресурсов и опыта.

Чехия и Словакия изначально не обращали должного внимания на регулируемую структуру, что привело к злоупотреблениям и существенному застою на местных фондовых рынках. Ситуация улучшилась после принятия новой редакции Коммерческого кодекса (1 января 2001 г.). Похожим образом дело обстоит и в

Словакии, где положения, обеспечивающие более жесткое регулирование, вступили в силу только 1 января 2002 г.

Фондовый рынок Болгарии изначально был полностью нерегулируемым. Ситуация немного улучшилась в 1995 г. в связи с принятием закона о ценных бумагах, фондовых биржах и инвестиционных компаниях, хотя закон имел ряд существенных недостатков (так, в нем неоднозначно трактовался термин «заинтересованная сторона»). Законодательство в сфере раскрытия информации и определения заинтересованных сторон улучшилось после принятия в 2000 г. закона о публичной торговле ценными бумагами.

Особым случаем является Словения. Словенский метод приватизации как уже отмечалось выше, породил к жизни такое явление как «employeeism». Кроме того, приватизация здесь шла медленно, оставляя существенные доли собственности в руках правительства, что стало главным препятствием «нормальному» развитию рынка капитала, защищенного к тому же от иностранцев. В результате, несмотря на то, что уровень институционального и технического развития фондового рынка Словении достаточно высок, он остается сегментированным от мирового рынка из-за ограничений и «полусоциалистических» структур корпоративного управления.

10.3.7. Некоторые общие выводы для России

С точки зрения приватизационной модели (которая является отправным пунктом для понимания сдвигов в структуре собственности и формирования модели корпоративного управления в переходной экономике) в России сложилась довольно специфическая ситуация, ибо были объединены несколько возможных подходов: массовая приватизация через ваучеры, модель инсайдеров и стандартные продажи. К положительным отличиям российской модели можно отнести отсутствие проблем реституций и «социально-ориентированной» собственности, относительно быстрое «размывание» собственности инсайдеров-работников. Не стал в России базовым конфликт интересов, связанный с участием банков в инвестиционных фондах. Имеются, безусловно, и свои специфические проблемы, связанные с масштабами корпоративного сектора, сохраняющейся долей в нем государства, сильными позициями инсайдеров-менеджеров, высоким монополизмом и тенденциями к созданию финансово-промышленных альянсов и др.

Тем не менее *Россия не стала каким-либо уникальным исключением из правил, характерных для большинства стран переходной экономики.* Все наиболее характерные тенденции в динамике структуры собственности и становления модели корпоративного контроля и управления в 1990-е – начале 2000-х гг. так или иначе присущи и России. Существует при этом одна общая и вполне тривиальная закономерность: чем раньше страна вступает на путь масштабной и быстрой приватизации, тем раньше она сталкивается и с проблемами корпоративного управления и контроля, тем более развитым к настоящему времени является соответствующее законодательство (в том числе защита прав инвесторов). Россия, на наш взгляд, при всех имеющихся проблемах находится среди первопроходцев, и – на фоне многих других стран с переходной экономикой – прогресс в этой сфере в России значителен.

Применительно к дальнейшим задачам формирования и регулирования национальной модели корпоративного управления вышесказанное означает очень «простую» на первый взгляд вещь: для формирования и становления такой национальной модели не существует ни «особых препятствий», ни «особых рецептов». С большинством из известных проблем сталкиваются все страны с переходной экономикой. Как основные проблемы, так и инструментарий их разрешения хорошо известны в мировой практике. Формирование национальной модели корпоративного

управления предполагает «лишь» осознание следующих необходимых условий (предпосылок):

- понимание особой роли государства в переходной экономике (как «созидательного разрушителя»);

- понимание длительности этого процесса, сопоставимого со всем переходным периодом;

- необходимость политической воли для создания и исполнения эффективного законодательства и «фильтрации» узкогрупповых интересов любого типа (политических, популистских, криминальных и др.);

- наконец, необходимость не радикальных конъюнктурных вмешательств, но ежедневной регулятивной деятельности государства, способного осуществлять жесткую, централизованную политику.

Глава 11. Современные тенденции консолидации, интеграции и реорганизации крупных корпораций (групп)

Консолидация собственности, продолжающиеся процессы концентрации акционерного капитала, объединения предприятий и реорганизации уже созданных бизнес-групп (холдингов), внутри- и межотраслевая экспансия стали главными тенденциями институционального развития корпоративного сектора в 2000-х гг. Данная характеристика относится не только к крупнейшим частным корпорациям и группам, но и в значительной степени к политике государства в лице исполнительной власти в отношении остающихся в собственности государства активов.

Существенно, что анализ реорганизационных изменений 2000-х гг. позволяет выявить различные стратегические мотивы – по степени «зрелости» группы¹. При этом развитие стандартов корпоративного управления прямо связано с той или иной реорганизационной и долгосрочной стратегией компаний. Особенности последней, как показывает опыт 2002 г., обусловлены также представлениями владельцев групп об особенностях их международной экспансии в ближайшие годы.

11.1. Первые шаги в общей логике консолидации²

Как известно (и частично отмечалось выше), в результате массовой приватизации в России юридическая собственность на крупные российские компании перешла в руки, во-первых, мелких акционеров, преимущественно сотрудников предприятий. Во-вторых, владельцами средних по размеру пакетов акций стали иностранные инвесторы как единственные участники приватизации, обладающие достаточными средствами для покупки акций на приватизационных аукционах. Третьим владельцем акций приватизируемых предприятий осталось государство, сохранившее контрольные пакеты акций компаний в ряде стратегических отраслей экономики, в первую очередь в нефтяной, газовой, металлургической отраслях.

После передачи крупных или контрольных пакетов акций стратегических предприятий в руки частных инвесторов в 1996–1997 гг. в ходе залоговых аукционов и инвестиционных конкурсов, сложились предпосылки к началу рыночного или, точнее, негосударственного перехода прав собственности между экономическими агентами. В это же время сложились основные финансово-промышленные образования (партнерства или «личные интересы»), которые играют основную и возрастающую роль в современной российской экономике: группы «Альфа», «Лукойл», «МДМ», В.Потанина и партнеров, М.Ходорковского и партнеров, Р.Абрамовича и партнеров, М.Черного, О.Дерипаски, И.Махмудова и ряд других. Данные группы выделены по принципу многорегиональности деятельности – например, группа М.Шаймиева, группа Ю.Лужкова, группа В.Богданова («Сургутнефтегаз»), группа АЛРОСА по масштабам деятельности превосходит некоторые из перечисленных, но их деятельность практически полностью сосредоточена в

¹ При отборе конкретных примеров для целей объективности изложения авторы стремились использовать только бесспорные факты или несколько источников, в совокупности отражающих противоположные позиции. Помимо имеющихся в распоряжении авторов собственных данных, использовались данные сайтов эмитентов, СКРИН НАУФОР, РИД, Ассоциации по защите прав инвесторов и иных ресурсов Интернета, периодических изданий ИД «Коммерсантъ», «Финансовая Россия» («Финанс»), «Ведомости», «Эксперт», «Финансовые известия», «Компания», «Журнал для акционеров», «Рынок ценных бумаг» и ряда других.

² При участии И.Сидорова.

подконтрольных хозяевам этих групп регионов, за пределами которых их влияние на перераспределение собственности минимально.

Получив в свое распоряжение частичный контроль над одним или несколькими крупными предприятиями, перечисленные и другие группы оказались перед следующей задачей, которую поставили перед ними наследие массовой приватизации и российские налоговые и валютные ограничения:

– в руках группы первоначально находился сравнительно небольшой процент собственности на подконтрольные предприятия (например, в результате многоступенчатой модели приватизации в руках владельцев 49% акций ТНК первоначально находилось только чуть более 12% акций добывающих предприятий, являющихся собственно владельцами всех основных фондов и лицензий на добычу нефти);

– действующая налоговая система позволяла владельцам компаний – физическим лицам получать на личные счета около 10% от прибыли, получаемой подконтрольными им предприятиями (без учета доли, причитающейся миноритарным акционерам) – в случае, если бы они полностью легально вели бизнес, продавая продукцию по реальным рыночным ценам и выводили прибыль из компании в форме дивидендов. После «честного» раздела прибыли с миноритарными акционерами на долю контролирующих акционеров приходилось бы, в зависимости от компаний, от 2 до 5% прибыли.

– требовались существенные финансовые ресурсы на реорганизацию системы управления подконтрольными компаниями, «стимулирование» местных и федеральных чиновников, борьбу с криминальными группировками в регионах или улаживание отношений с ними. Естественно, требовались также и существенные инвестиции собственно в производство, а также в приобретение предприятий – смежников, которые в результате массовой приватизации оказались самостоятельными компаниями;

– в ряде случаев контролирующим группам требовались также ресурсы для расчетов по кредитам, полученным для покупки контроля над предприятиями.

Очевидным путем решения данной задачи, взятым на вооружение группами, контролирующими предприятия, было следующее:

– концентрация прибыли за рубежом путем трансфертного ценообразования с последующей конвертацией рублей и незаконного или серого вывоза валюты (крупные западные банки и оффшорные финансовые структуры, схемы с покупкой российскими резидентами «ценных бумаг» у нерезидентов), а также путем вывода прибыли через внешний и внутренний толлинг и занижения экспортных цен³;

– после того как полученные таким образом средства поступали в подконтрольные оффшорные компании, они распределялись соответственно приоритетам групп. В некоторых ситуациях деньги выводились на личные счета хозяев групп, но в большинстве случаев крупные группы, перечисленные выше, расходовали их главным образом на «производственные» цели (собственно, поэтому такие группы и стали крупными, а не исчезли с российского экономического горизонта вместе с хозяевами).

«Производственное» использование средств, помимо перечисленных выше «необходимых» вложений, включало в себя вложение в укрепление степени юридического контроля и параллельное увеличение доли собственности на подконтрольные предприятия. В 1997–2003 гг. на выкуп долей миноритарных, а в ряде случаев и контролирующих акционеров, крупные группы потратили миллиарды долларов.

³ Еще для 2000 г. была характерна более примитивная схема, например: поставки нефтедобывающего предприятия по минимальной цене в ООО или ЗАО Калмыкии, оттуда по максимальной цене на нефтеперерабатывающий завод, затем в зарубежные оффшоры. По оценкам, если при этом был бы легализован весь сложившийся «институциональный срез» организации бизнеса, доходы партнеров упали бы примерно в 8 раз.

Следует отметить, что эти средства в подавляющем большинстве безвозвратно ушли из России: получившие их предприниматели первой волны ушли на покой или, если и вкладывают средства куда-либо, то, как правило, максимально далеко от России. Другой группой акционеров, доли которых контролирующим группам пришлось выкупать, стали иностранные инвесторы, получившие пакеты акций в ходе первой волны приватизации и активно защищающие свои интересы в судах, прессе, и т.п.

Кроме выкупа акций, контролирующие группы сокращали миноритарные интересы в компаниях и другими способами – путем размытия миноритарных акционеров в ходе дополнительных эмиссий акций, банкротства подконтрольных предприятий (предварительно получая контроль над основной суммой кредиторской задолженности), проводя обмены акций в свою пользу (см. главу 10).

Сравнительная легкость этого процесса концентрации экономических интересов была связана с крайне низкой ценностью миноритарных пакетов акций – практически вся прибыль компаний концентрировалась контролирующими группами в безналоговых зонах, фирмах-однодневках, зарубежных трейдерах и толлингерах. Капитализация большинства российских компаний была крайне мала отчасти в связи с таким «ограблением» компаний, а отчасти в связи с полным упадком рынка после кризиса 1998 г. и ухода из России практически всех иностранных инвесторов.

Современная завуалированная структура собственности, созданная, в частности, в сырьевых отраслях, вызвана *возникшей к 2001 г. принципиальной дилеммой: «партнерства» в рамках каждой крупной группы фактически сложились, и потребовалось сделать структуру собственности и дохода более легальной.* Следующим логическим шагом стало создание оффшорных холдингов (во избежание дополнительного налогообложения в России), а владельцы («партнеры») укрываются за группой сложных юридических структур через холдинг. Все организационные схемы стали квазизаконными (т.е. формально не противоречащими законодательству), за двумя исключениями: перманентное нарушение антимонопольного законодательства (не менее 20 % сделок, по оценкам) и трансфертное ценообразование (в том числе как способ вывоза капитала, хотя правового регулирования здесь практически нет).

При этом, по всей видимости, внутри- и межотраслевая экспансия крупных групп, базирующихся в добывающих отраслях, в начале 2000-х гг. оказалась близка к своему порогу. Это связано, в частности, со сравнительно небольшим количеством «свободных» привлекательных объектов, остающихся доступными для приобретения у частных контрагентов (в том числе приватизаторов «первой волны») или государства, и не входящих в сферу влияния конкурирующих групп. Как показывают данные по приватизации, государство распродало почти все активы в нефтяной, угольной, алюминиевой отраслях, черной металлургии. Определенные перспективы связаны со сравнительно ограниченным числом неприватизированных объектов (например, преобразуемые ГУП, атомная отрасль, генерирующие мощности электроэнергетики, объекты МПС) и зарубежной экспансией крупнейших компаний.

11.2. Новые тенденции 1999–2001 гг.: интеграция, переход к полному контролю и «юридическое оформление» групп

В крупнейших компаниях России процесс реорганизации стал объективной необходимостью для дальнейшего долгосрочного развития. Основной и в целом позитивной тенденцией, проявившейся в 1999–2000 гг., стал *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 аналогичные тенденции стали характерны для химической, пищевой промышленности, гражданского авиастроения, ряда секторов ВПК (хотя в последнем многолетние попытки создания или, точнее, восстановления вертикально интегрированных структур «сверху» не были успешными) и других отраслей.

Прежде всего изменились *критерии формирования* таких структур (в отличие от прежних ФПГ 90-х гг.):

- технологическая и финансово-экономическая целесообразность присоединения новых активов (предприятий);

- существенно более высокий уровень корпоративного контроля дочерних структур (75% и выше);

- организационно-правовая трансформация (в том числе слияния, консолидация в рамках и между холдингами, переход на единую акцию в холдингах др.).

По всей видимости, *гигантские конгломераты и многоуровневые холдинги с паритетным управлением бизнесом, основанные на множественных экономических личных интересах и политических связях, вряд ли станут реальной перспективой в рамках институционально-структурной трансформации российской промышленности.*

Наиболее масштабным примером 2000–2001 гг. стал процесс формирования и фактически развала неформального конгломерата, связываемого наблюдателями с деятельностью И.Махмудова, М.Черного, О.Дерипаски, «ЕвразХолдинг», «Группы МДМ» и других⁴. Его структура не была 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, контролировали значительные сегменты медной промышленности, черной металлургии, угольной отрасли, алюминиевой отрасли (70%), автомобилестроения. В последнем случае в орбиту интересов группы были вовлечены ОАО «ГАЗ», «ПАЗ», Заволжский моторный завод, подшипниковые заводы. Имевшая место осенью 2000 г. активизация на рынке акций ОАО «АвтоВАЗ» расценивалась некоторыми наблюдателями как подготовка к поглощению. Отмеченные конфликты между группой «Интеррос» и Уральской горно-металлургической компанией были связаны, видимо, с интересом холдинга к РАО «Норильский никель».

С учетом совокупной роли указанных структур в экономике России одним из наиболее важных вопросов стал вопрос об уровне и экономико-политическом обосновании 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 могли 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. Помимо утраты политических связей, начавшейся волны компромата внутри страны и из-за рубежа, развал столь внешне неопределенной структуры может быть связан с более серьезными противоречиями, как раз и обусловленными «системой партнерства». Система партнерства предполагает ориентацию на текущие краткосрочные доходы, и, соответственно, возникают проблемы согласования и осуществления долгосрочной инвестиционной стратегии.

Процесс *вертикальной интеграции* (нефть, газ, химия, металлургия) обеспечивает концентрацию добывающих и перерабатывающих производств. Он наиболее характерен для отраслей со значительным числом технологических переделов и позволяет

⁴ См. например, интервью М.Черного в: Ведомости, 2000. 1 ноября, а также многочисленные публикации и обзоры в деловой периодике 2000–2001 гг. о формировании группы.

максимизировать совокупный доход группы за счет контроля над всей цепочкой, производящей добавленную стоимость (в том числе с учетом специфики «оптимизации» налогов и финансовых потоков в рамках группы).

При этом происходит выход базирующихся в добывающих отраслях групп, во-первых, в технологически связанные сектора, во-вторых, в рентабельные сектора промышленности и с некоторых пор АПК. Наиболее показательны в этой связи поглощения металлургическими компаниями машиностроительных, авиастроительных и автомобильных предприятий, экспансия нефтегазовых холдингов в химическую отрасль, растущий интерес ряда крупнейших групп к аграрному сектору («Лукойл», «Интеррос») и розничной торговле («ЮКОС», «МДМ», «БИН»).

Хотя существуют различные точки зрения об эффективности вертикальной интеграции⁵, ее очевидное преимущество в России связано, в частности, 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 с 2000 г. (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. 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 на экономику страны резко возрастет. 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.

Горизонтальная интеграция предполагает расширение доли группы на рынке, прежде всего за счет поглощения региональных предприятий аналогичного профиля (холдинги «Красный октябрь», «Бабаевский», объединение «Сладко» в пищевой отрасли, пивоваренная компания «Балтика» и др.). Среди преимуществ объединения – экономия издержек производства и сбыта, сокращение налоговых выплат.

Строительство вертикально- и горизонтально- интегрированных холдингов (субхолдингов) в рамках крупных групп было характерно для ряда отраслей. Металлургическая отрасль является одним из наиболее интересных примеров, позволяющих понять наиболее важные институциональные тенденции в корпоративном секторе начала 2000-х гг.

Во-первых, процесс концентрации собственности здесь перешел на новый уровень. В 90-е гг. (после приватизации) процесс концентрации акционерного капитала шел преимущественно в рамках одного (базового) предприятия. Деятельность так называемых ФПГ (формальных и неформальных) в этой связи не показательна, ибо их имущественная стратегия обычно носила хаотичный характер и не имела технологической основы. В 1999–2001 гг. началась активная внешняя 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

⁵ См.: Бендукидзе К. Вертикальная интеграция работает только на несовершенных рынках // Эксперт, 2001. №№ 1–2. С. 33. В частности, точка зрения автора 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.).

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 могло быть обсуждение совместного проекта «СУАЛ-холдинг» и «Русского алюминия» 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).

Группа «МДМ», начавшая активную экспансию в промышленности сравнительно недавно, к 2002 г. владела тремя крупными отраслевыми субхолдингами – Минерально-химическая компания, Угольная энергетическая компания, Трубная металлургическая компания. В машиностроении процесс формирования холдинговых структур происходил в начале 2000-х гг. как по инициативе крупнейших многоотраслевых групп («извне»), так и на базе самостоятельных и крупных машиностроительных структур (ТВЭЛ, группа Бендукидзе, «Силовые машины», «Новые программы и концепции», «Сибирский алюминий», «Базовый элемент» и др.).

Существует немало примеров агрессивной стратегии групп при поглощении компаний, основанной на элементарной дискредитации прежнего менеджмента и использовании «административного ресурса».

Так, например, логика действий ИПГ «Сибирский алюминий» при поглощении автомобилестроительных предприятий описывается следующим образом: 1) массивная PR-компания по дискредитации предприятия и его менеджеров с целью снижения стоимости будущей сделки; 2) переговоры с местными властями о «стратегическом сотрудничестве и инвестировании» с подключением высших федеральных чиновников, предложение выплатить долги и поддержать избирательную кампанию; 3) покупка контрольного пакета с последующей сменой менеджеров и изменениями в совете директоров; 4) «расчистка» долгов и вывод ликвидных активов в новую компанию в рамках холдинговой структуры.

Группа «МДМ» при поглощении, например, АО «Невинномысский азот» (Ставропольский край)⁶ также использовала стандартные для российской практики методы. Общий план поглощения предусматривал: 1) скупку на вторичном рынке около 30 % акций; 2) смену генерального директора; 3) покупку на конкурсе 21,8 % акций, оставшихся в собственности государства. Реализация этой схемы сопровождалась дополнительными мерами: дискредитация в прессе действующего генерального директора⁷ и его арест налоговой полицией, проведение внеочередного собрания «на территории» группы в Мурманской области (благодаря этому милиция смогла не допустить на собрание «посторонних» акционеров (частных и представляющих государство) в связи с «нарушением паспортного контроля»).

⁶ В минерально-химическую компанию группы входят также Ковдорский ГОК (Мурманская область) и АО «Фосфорит» (Ленинградская область).

⁷ Вне зависимости от конкретного примера сюжет интересен сам по себе. В июле 1999 г. руководство комбината учредило некоммерческое партнерство «Содружество» для «представления интересов своих членов в органах управления». Членами партнерства стали все работники комбината, причем предусматривалась утрата членства при увольнении с комбината. В 1999–2000 гг. партнерство получило от комбината два беспроцентных займа на общую сумму 160 млн руб., которые были использованы для выкупа порядка 10–16% акций комбината.

В качестве яркого примера можно привести конфликт «Альфа-групп» и Таганрогского металлургического завода в Ростовской области. Хотя менеджменту завода и аффилированным структурам принадлежал в совокупности контрольный пакет акций (51 %), «Альфа-Эко» использовала уже не раз апробированные приемы захвата, предполагающие приобретение миноритарного пакета (с последующим наращиванием) и использование пресловутого «административного ресурса» федерального уровня (запуск судебных процедур по любому возможному поводу, проверки прокуратуры, Счетной палаты, МВД, ФСБ, ФКЦБ, налоговых и антимонопольных органов). Региональные власти перед губернаторскими выборами заняли нейтральную позицию. Итогом стало включение в совет директоров завода 2 представителей «Альфа-ЭКО» (при том, что решение признается легитимным, если за него голосовали 10 из 11 членов), а также обязательство завода ежегодно переводить большую часть прибыли на дивиденды⁸.

По оценке Института корпоративного права и управления, первоначально (2000–2001 гг.) процессы реорганизации происходили при различном уровне прозрачности (с точки зрения интересов мелких акционеров). Для этого периода можно выделить три типа: 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), телекоммуникации (информирование и привлечение мелких акционеров к разработке программы).

Сравнительно новой практикой стала в этот период *консолидация акций*. Еще осенью 2000 г. (до поправок августа 2001 г. в закон «Об акционерных обществах») ФКЦБ заявляла о неприемлемости существующей практики консолидации, направленной на вытеснение «чужих» акционеров. На практике, к примеру, Санкт-Петербургское отделение ФКЦБ в сентябре 2000 г. 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 располагали пакетом, достаточным для конвертации в 1 акцию (т.е. держатели так называемых дробных пакетов), должны были получить денежную компенсацию.

В компании «Сибнефть» необходимость консолидации акций дочерних компаний обосновывалась тем, что остающиеся мелкие акционеры (менее 5% акций) не отреагировали на предложение перейти на единую акцию и фактически недоступны. Консолидация в этой ситуации стала способом трансформации миноритарных акционеров в кредиторов (через предложение о выкупе дробных пакетов). В декабре 2000 г. 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, был 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% предполагалась их реорганизация в ЗАО или ООО, чем резко упрощаются процедуры управления и расширяются возможности материнской компании по манипулированию.

В целом необходимо заметить, что 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». Интересно отметить, что *по мере консолидации активов дочерних компаний возрастала формальная прозрачность и*

⁸ Финансовая Россия, 2001. № 29. С. 6; № 41. С. 4.

открытость компаний по отношению к мелким акционерам (видимо, первичной здесь является консолидация). 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.

Показательным примером является консолидация 100% акций добывающих предприятий ТНК, фактически завершенная к январю 2002 г. До начала процесса консолидации холдинг был владельцем от 51 до 71% голосующих акций дочерних компаний. Первоначально предусматривалась классическая схема – дополнительная эмиссия акций холдинга и обмен на акции дочерних компаний. Затем в нее внесли изменения, предусмотрев несколько этапов: до 1 декабря 2001 г. акционеры дочерних компаний имели право обменять свои акции на ценные бумаги ТНК, в течение декабря – продать ТНК дробные акции, появившиеся в результате консолидации акций компаний (данный механизм не законен с 1 января 2002 г.). Одновременно завершилась юридическая реорганизация. 97% акций ТНК находятся в собственности «ТНК-Интернэшнл», которая паритетно учреждена (в Лондоне) в конце 2001 г. партнерами/владельцами «Альфа-групп» и «Ренова»⁹.

Если «ТНК» и «Лукойл» (которая, собственно, первой еще в 1997 г. осуществила консолидацию через обмен своих акций на акции дочерних компаний и преобразовала затем последние в ООО) смогли провести консолидацию практически без конфликтов с миноритариями, то «Сибнефть», «ЮКОС» и «ОНАКО» оказались вовлечены в серию судебных разбирательств. Прежде всего речь идет о претензиях мелких акционеров, отказавшихся участвовать в обмене, касательно злоупотреблений главного контролирующего акционера (холдинга). Хотя механизм выкупа дробных акций часто рассматривается как неконституционный (принудительное изъятие собственности без суда, что противоречит ст. 35 Конституции РФ), наличие конфликта с миноритарными акционерами чаще всего обусловлено финансовыми условиями выкупа или тривиальным корпоративным шантажом.

Осенью 2001 г. завершилась реорганизация группы «акционеров «Сибнефти» (группы Абрамовича)». Все активы группы (88% акций «Сибнефти», 50% акций «Русского алюминия», 26% акций «Аэрофлота» и др.) переданы в управление учрежденной самой группой в Лондоне компании Millhouse Capital. Определенный рост прозрачности структуры активов группы, тем не менее, ни в какой мере не связан с формальной идентификацией бенефициаров – физических лиц.

Группа «Сибал» после перевода алюминиевых активов в «Русский алюминий» с 2000 г. зарегистрирована как инвестиционно-промышленная группа «Базовый элемент» и сосредоточилась на поглощении автомобилестроительных, машиностроительных и угольных компаний. Субхолдинг АО «Руспромавто» контролирует ГАЗ и 4 автобусных завода. В 2001 г. группа получила контроль в ОАО «Брянский арсенал» (60% рынка автогрейдеров, 30% рынка асфальтоукладчиков и полуприцепов-трейлеров), приобрела контрольный пакет акций АО «УралАЗ», включив в сферу своих интересов производство большегрузных автомобилей¹⁰. Предполагается расширение числа субхолдингов с отраслевой специализацией (авиастроение, лесная промышленность, энергетика, горнорудное дело).

Завершилась реорганизация в холдинге «Русский алюминий», основанном в виде ООО в марте 2000 г. По ряду мотивов свою деятельность холдинг начал в апреле 2001 г.,

⁹ Ранее партнеры/владельцы «Альфа-групп» и «Ренова» контролировали ТНК через три дочерних ЗАО, созданных также на основе паритетного участия, – «Новые приоритеты» (49,86%), «Новый холдинг» (40%), «Нью Петролеум Файненс» (10,1%).

¹⁰ Интересен факт подписания в мае 2001 г. соглашения с губернатором Челябинской области П.Суминым о предоставлении «Сибалу» режима наибольшего благоприятствования при поглощениях в регионе.

получив разрешение МАП РФ вместе с предписанием завершить консолидацию промышленных активов к декабрю 2001 г. Хотя холдинг контролирует производство более 70% российского и 10% мирового алюминия, схема формирования этой структуры формально дала возможность МАП РФ не рассматривать деятельность вовлеченных предприятий в качестве единой компании. В соответствии с предписанием МАП РФ к концу 2001 г. в уставный капитал холдинга были внесены собственно алюминиевые активы (акции 10 предприятий), ранее оформленные в оффшорных компаниях.

Институциональным итогом реформы ВПК в ближайшие несколько лет должно стать появление относительно ограниченного числа крупных холдингов, контролируемых государством. В авиационной промышленности, в соответствии с принятой правительством РФ в мае 2002 г. программой, к 2004 г. должны быть созданы 5 интегрированных структур, в том числе 2 многопрофильных холдинга, производящих как военную, так и гражданскую продукцию.

Осенью 2002 г. завершено юридическое оформление процесса укрупнения российских телекоммуникационных компаний в рамках холдинга «Связьинвест». Итогом этого процесса стало создание 7 межрегиональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «Уралсвязьинформ», Южная телекоммуникационная компания, «Сибирьтелеком», «Волгателеком», «Дальсвязь») на базе 72 операторов. Безусловно, формальная консолидация предполагает не менее трудоемкий последующий этап – фактическую консолидацию межрегиональных дочерних компаний, ужесточение управленческого контроля со стороны холдинга, программу роста капитализации.

В 2001 г. началась реорганизация активов группы «Интеррос». Помимо самостоятельной реструктуризации РАО «Норильский никель», в рамках группы более четко разграничены стратегические прямые активы и портфельные вложения. К первой группе относятся ГК «Норильский никель», холдинги «Силовые машины» (скупка акций предприятий энергетического машиностроения в 2002 г.) и «Профмедиа», агропромышленный холдинг «Агрос», финансовые институты («Росбанк», пенсионные и страховые структуры), ко второй – доли группы в консорциуме «Мастком» (созданном в связи с покупкой акций «Связьинвест» в 1997 г.), в «Русия Петролеум» и ряде других. По всей видимости, в планы группы входит постепенная концентрация на своих стратегических активах, что предполагает распродажу портфельных (или не рассматриваемых как стратегические) вложений с последующим инвестированием полученных средств в активы группы.

Аналогичные процессы происходят и в группе Бендукидзе (ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» – ОМЗ, металлургическое, буровое и горнодобывающее оборудование, спецстали, оборудование для атомных станций, торпедные аппараты, судостроение, многочисленные «непрофильные» активы). В процессе реорганизации предполагается концентрация на тяжелом машиностроении. Еще в 2000 г. группа объявила о продаже непрофильных производств, обосновывая это слишком тесной интегрированностью и неэффективностью «самообеспечения». Весной 2001 г. менеджеры приобрели принадлежавший группе завод по производству мотоциклов (ОАО «ИМЗ–Урал»).

Эта тенденция, видимо, в ближайшие годы приобретет более явный и масштабный характер. Первая волна «сброса» различных активов, приобретенных группами (ФПГ) до кризиса 1998 г., носила спонтанный характер и была обусловлена распадом и финансовыми проблемами многих формальных и фактических ФПГ в посткризисной ситуации 1998–1999 гг. Для современного этапа характерна более рациональная и осознанная политика. Итогом ее реализации, возможно, будет переход от аморфных конгломератов, созданных спонтанно в условиях избытка финансовых ресурсов (на двух этапах – «банковском» до кризиса 1998 г. и «промышленном» после девальвации), к

четким структурам, предполагающим высоко консолидированную собственность и эксплуатацию интеграционных эффектов.

Тем не менее возникает еще один вопрос, требующий самостоятельного исследования, – *насколько текущая реорганизация крупного российского бизнеса будет отвечать задачам достижения его международной конкурентоспособности*. Другая потенциальная проблема имеет не столь дальний горизонт – исчерпание посткризисных (девальвационных) ресурсов, необходимых уже не столько для экспансии, сколько для развития инвестиционного потенциала реорганизованных групп. В этой связи продажа непрофильных активов, происходящая пока в «плановом» порядке и косвенно свидетельствующая именно об исчерпании «легких денег», может приобрести более хаотический характер.

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.

Применительно к перспективам корпоративного управления в России описанные тенденции будут оказывать достаточно многоплановое и часто противоречивое воздействие:

– именно по мере консолидации собственности будет возрастать формальная прозрачность компаний, и, соответственно, «безопасный» переход к международным нормам корпоративного управления;

– завершение процессов консолидации собственности создает объективную базу для реального разделения собственности и управления в рамках частных групп, завершивших реорганизацию;

– процессы реорганизации (как юридическое оформление групп (холдингов), так и реструктуризация активов) активизируют спрос на эффективное корпоративное управление – прежде всего в целях бесконфликтного урегулирования отношений между различными типами акционеров;

– определенная посткризисная фиксация сфер имущественных интересов создает предпосылки для нового этапа враждебных поглощений.

В контексте вышесказанного следует заметить, что на первый план выходят правовые новации в области реорганизации, слияний и поглощений компаний. По-прежнему актуально улучшение законодательства о несостоятельности. Актуальным остается и вопрос о степени регулирования (контроля) «экономической концентрации» (в терминах антимонопольного законодательства) и деятельности фактических контролирующих собственников (и их менеджеров), которая может осуществляться в ущерб иным группам акционеров (дивиденды, трансфертное ценообразование, занижение экспортных цен, вывод активов, налоги, вывоз капитала и др.)

Проявившаяся со стороны государственной власти в 2001–2002 гг. тенденция к имущественной экспансии, установлению контроля за основными финансовыми потоками российской экономики и – более широко – к обеспечению зависимости бизнеса от государственных институтов и строительству модели «государственного капитализма» (несмотря на решения по дерегулированию и планы дальнейшей приватизации) особенно

остро ставит вопрос о защите прав собственности, судебной реформе и эффективном правоприменении.

11.3. Дифференциация стратегических мотивов в зависимости от стадии «зрелости» группы (опыт 2002 г.)

В целом процесс структурных изменений в российских компаниях (различные типы реорганизации в юридическом смысле) развивается достаточно интенсивно. По данным МАП РФ, число различных операций, связанных со структурными изменениями, составило в 1997 г. – 5000, 1998 – около 9000, 1999 – около 11 000, 2000 – около 16 000, 2001 – 20 000, 2002 г. – 24 000.

Консолидация собственности в рамках групп связана со стремлением реальных владельцев выстроить максимально управляемую корпоративную структуру (в терминах корпоративного контроля), не подверженную непредсказуемым воздействиям «чужих» акционеров, включая корпоративный шантаж. Реорганизация, в свою очередь, является лишь следствием экспансии и консолидации группы и формирования многоуровневых холдинговых структур. Спонтанный процесс расширения сфер влияния группы и достижение почти абсолютного корпоративного контроля в дочерних компаниях (субхолдингах) требует в определенный момент *юридического оформления всей структуры, приемлемого для конкретных бенефициаров.*

В настоящее время существуют несколько основных типов юридического оформления существующих групп:

– полностью прозрачная структура пирамидального холдинга вплоть до мажоритарных акционеров–физических лиц, оффшорных трастов и их бенефициаров («ЮКОС» и АФК «Система» с 2002 г., хотя и в силу разных мотивов). Данный вариант является, видимо, пределом допустимого в условиях современных российских реалий раскрытия информации о структуре собственности;

– формально прозрачная (но не показывающая бенефициаров) структура собственности в холдинге («Лукойл» и другие нефтяные холдинги после перехода на единую акцию, «ТНК-Интернэшнл» до объединения российских активов с ВР в 2003 г., завершающие реорганизацию металлургические холдинги и др.);

– центральной структурой холдинга является управляющая компания, учрежденная номинальными владельцами материнской холдинговой компании (или активов группы, оформленных реальными владельцами на различные оффшорные компании) и получившая доверенности на управление активами («группа акционеров» «Сибнефти» после реорганизации в 2001 г., некоторые металлургические группы);

– «оболочечный» холдинг, фактически функционирующий как единая структура с реальными управленческими полномочиями, но в котором ни контролирующей акционер центральной компании холдинга, ни сама центральная компания не являются владельцами дочерних предприятий. Последние выведены в иные – юридически не связанные с холдингом – структуры (нефтехимический холдинг «СИБур» до 2002 г.);

– группа, предусматривающая различные уровни вовлеченности участников. Например, в рамках кондитерской группы «СладКо» (хотя в итоге проект полностью не состоялся) действовало некоммерческое партнерство «СладКо», объединяющее ряд предприятий. Одновременно в качестве единой компании создавалось ОАО «КО «СладКо», к которому должны были быть присоединены принявшие соответствующие решения предприятия (их акционеры).

Дополнительные нюансы связаны с регистрацией головной компании в виде ООО или ЗАО, или в виде партнерства за рубежом. Несмотря на такие явные различия в

прозрачности структуры всего холдинга (группы), общая особенность практически всех (даже структурно прозрачных и согласовавших свою структуру с МАП РФ) групп – бенефициарное владение, или, что в условиях России практически синонимично, юридическая идентификация фактических полюсов контроля.

Применительно к проблемам корпоративного управления этот вопрос имеет значение в той мере, в какой деятельность фактических контролирующих собственников (и их менеджеров) может осуществляться в ущерб иным группам акционеров (дивиденды, трансфертное ценообразование, занижение экспортных цен, вывод активов и др.). Очевидно, что 100%-ная консолидация активов группы у контролирующего собственника снимает этот вопрос применительно к частным миноритариям и управлению государственными долями, однако остается набор проблем в рамках взаимоотношений группы с государством (налоги, вывоз капитала и др.).

Достаточно очевидно, что формирующаяся структура группы (в том числе степень ее прозрачности) и преследуемые в рамках программ реструктуризации цели в значительной степени обусловлены конкретным этапом развития предприятия (группы предприятий).

Завершение процессов институционального формирования (консолидации) относительно стабильных бизнес-групп в нефтяной отрасли к началу 2000-х гг. не исключает дальнейшую экспансию в нефтяной и в других отраслях. Тем не менее текущие программы реструктуризации крупнейших нефтяных компаний достаточно сходны и в первую очередь ориентированы на оптимизацию имущественных активов, снижение себестоимости добычи нефти за баррель, наращивание добычи и увеличение экспорта нефтепродуктов, развитие газодобывающего сектора.

Программы нефтяных компаний «ЮКОС», «Сибнефть» и с 2002 г. «Лукойл» предусматривают также набор стандартных мер для увеличения капитализации компаний: отчеты, построенные на основе US GAAP, вывод сервисных и непрофильных структур, включение в совет директоров независимых директоров, дивидендная политика и др. Так, «Лукойл», утративший в последнее время позиции лидера отрасли, предполагает продажу 206 непрофильных компаний, закрытие 1/4 низкорентабельных скважин (около 5000), сокращение персонала. В совет директоров, состоящий из 11 членов, на годовом собрании акционеров 2002 г. введено 3 независимых директора (в «ЮКОСе» избранный в 2002 г. совет директоров помимо двух высших менеджеров компании включает 9 независимых, или, по крайней мере, прямо не связанных с компанией, директоров). Тем не менее существующая сложная структура холдинга и уровень прозрачности пока не адекватны задачам повышения капитализации компании. Напротив, одним из существенных корпоративных событий 2002 г. стало раскрытие компанией «ЮКОС» данных о структуре собственности группы, что также сказалось на росте капитализации (стимулом для этого стало получение листинга на Нью-Йоркской фондовой бирже и размещения ADR 3-го уровня).

Таблица 11.1

Формирование формальных стандартов корпоративного управления в нефтяном секторе и некоторые сопряженные характеристики, к концу 2002 г.

	Лукойл	ЮКОС	Сургут-нефтегаз	ТНК	Сибнефть**	Татнефть
Выделение непрофильных активов	2001	1998*	-	-	1997	2002
Финансовая отчетность US GAAP	1998	2001	2002	-	1998	2000
Дивиденды не ниже 10% от прибыли по МСБО («западные» аналоги – от 30 до 70 %)	1993 (около 15%)	2001 (около)	2-5 %	-	2001 (около)	2-5 %

		15%)			15%)	
Независимые директора	2002	2000	-	-	1998	-
Кодекс (устав, принципы) корпоративного управления	-	2001	-	Проект в февр.2003	1998	-
Наличие комитета совета директоров по корпоративному управлению	-	2000	-	-	1998	-
Выпуск ADR	1996	2001	-	-	2000	1998
Раскрытие данных о структуре собственности	-	2002	-	-	-	-
Выход основных собственников-акционеров из состава менеджмента	-	-	-	-	1996	-
Доля свободно обращающихся акций (free float), % УК, декабрь 2002	Около 60 (>25 после 2000 г.)	20-25	Н.д.	10-15	15	Н.д.
Возможность миноритариев влиять на уровень доходов (компенсаций) менеджеров и получать соответствующую информацию	2001	-	-	-	-	-
Равенство субъектов рынка перед эмитентом (запрет на использование инсайдерской информации при покупке акций сотрудниками (афф. лицами); запрет на передачу имеющей существенное значение, но неопубликованной информации, частным лицам и организациям	-	-	-	-	-	-
Опционные программы	-	2001	-	-	-	2001
Место в рейтинге корпоративного управления ИКПУ, всего 25 компаний, 3-й кв. (2-й кв.) 2002	7(9)	5(5)	17(19)	20(20)	6(7-8)	21(22)
Рейтинг популярности СКРИН НАУФОР, 50 эмитентов, январь 2003 (январь 2002)	1(1)	7(10)	4(4)	16(18)	14(15)	17(14)

* На рубеже 2001–2002 гг. (перед приватизацией остающегося у государства пакета) обсуждалась так и не получившая однозначного толкования проблема вывода активов из дочерней компании «ЮКОС» – ВНК. Впрочем, проблема приемлемых с точки зрения миноритарных акционеров экономико-правовых границ (условий) вывода активов и трансфертного ценообразования характерна для большинства холдингов (групп).

** Отчетность компании 1998 г., равно как и состав «независимых директоров», вызывали целый ряд замечаний аналитиков. 90% прибыли, выплаченной в 2001 г. в виде дивидендов, со всей очевидностью нельзя интерпретировать в контексте стандартных целей дивидендной политики.

Источник: веб-сайты компаний; Коммерсантъ–нефть и газ, 2002. № 114; оценки автора.

Очевидно, что рост капитализации, с точки зрения инвестора свидетельствующий об эффективности управления активами, предоставляет компании целый ряд преимуществ – эффективный выход на рынок ценных бумаг, имидж и престиж эффективных менеджеров, возможность получения кредитов под залог акций, выгодной продажи или слияния компании, реализация компенсационных программ для работников и др. Вместе с тем (и это отнюдь не российская специфика, о чем свидетельствует, к примеру, опыт Enron) капитализация отнюдь не всегда отражает динамику фундаментальных показателей, но может быть связана с инерционной «модой» на уже переоцененные акции в условиях ограниченного (по количеству торгуемых бумаг) рынка и эффективным информационным обеспечением (PR, позитивные финансовые отчеты аналитиков и др.).

Так, по оценкам, «Сургутнефтегаз» является одной из самых эффективных компаний России, имеющей фундаментальный базис для роста (прирост добычи, объем извлекаемых запасов), обеспеченный крупными капиталовложениями. При этом традиционная

политика компании характеризуется закрытостью, игнорированием интересов миноритариев и существенно более низкими, чем у конкурентов, дивидендами. Тем не менее, в 2002 г. «Сургутнефтегаз» опубликовал финансовую отчетность по стандартам US GAAP за 2000–2001 гг., предполагая в дальнейшем ежеквартальную публикацию отчетности и развитие программы улучшения корпоративного имиджа.

Государственная «Роснефть» также опубликовала в 2002 г. финансовую отчетность по стандартам US GAAP за 2000–2001 гг. Тем не менее, с точки зрения складывающихся в холдинге имущественных отношений, компания пока отстает от своих конкурентов. Если последние фактически завершили процессы консолидации дочерних компаний и перешли на единую акцию в конце 1990 – начале 2000-х гг., то политика консолидации в «Роснефти» далека от завершения. Одной из проблем в этой связи является структура владений в дочерних компаниях – 51% обыкновенных голосующих акций, но лишь 38% от уставного капитала (при невыплате дивидендов по привилегированным акциям «Роснефть», таким образом, теряет контроль, что уже происходило в 1997 г.). Очевидной итоговой целью «Роснефти» является достижение квалифицированного контроля над дочерними предприятиями с последующим переходом на единую акцию. Это тем более актуально для компании с учетом конфликтов с миноритариями 2002 г. касательно трансфертного ценообразования в холдинге.

Не менее показательна – в контексте консолидации как общей тенденции и соответствующих перспектив фондового рынка России – негативная позиция «ТНК» в отношении выхода на внутренний рынок акций по завершении консолидации. В качестве мотивов фактической закрытости компании и отказа от публичного обращения акций называются: минимальное число миноритариев, опасения скандалов и корпоративного шантажа в ущерб репутации, нежелание в качестве ориентира использовать более «дешевые» внутренние котировки.

Политика раскручивания корпоративного имиджа и искусственного «накачивания» капитализации может свидетельствовать, в частности, о подготовке к продаже или паритетному международному слиянию. При прочих равных условиях приход иностранных совладельцев в некоторые российские нефтяные компании (в различных организационных формах) оценивается как вопрос времени, обусловленный, во-первых, достижением российскими компаниями определенного уровня ценового соответствия зарубежным аналогам при пересчете их стоимости с учетом запасов, во-вторых, наличием альтернативных возможностей вложения вырученных средств в российской экономике¹¹.

В 2002 г. вслед за нефтяным сектором целый ряд крупных холдингов (групп) приступили к программам реорганизации, направленным на ужесточение контроля и консолидацию управления приобретенными активами. Можно выделить два основных направления такой реорганизации.

Во-первых, это *стратегия упорядочивания активов* (избавления от непрофильных предприятий), которая была характерна в 2002 г. не только для нефтяной отрасли, но для большинства крупных относительно сформированных групп.

Программа реструктуризации ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» не связана с консолидацией активов и предусматривает создание в 2003 г. (на первом этапе без юридической самостоятельности) 6 бизнес-подразделений в рамках ОМЗ с самостоятельным балансом и бюджетом – горное, атомное, металлургическое, нефтегазовое оборудование, спецстали и судостроение. Не исключена возможность последующего выделения подразделений в самостоятельные компании и их продажа. Сходная программа реструктуризации активов начата в 2002 г. в ОАО «Северсталь». Предполагается формирование трех холдингов (металлургический ОАО «Северсталь»,

¹¹ Использованы оценки ИК «Центринвест», ИК «Финанс-аналитик», Института финансовых исследований, ИК «НИКойл», ИК «Перспект», ИК «Атон», обзоры нефтегазовой отрасли RusEnergy.com.

автомобильный ОАО «Северсталь-Авто» и горнодобывающий ОАО «Северсталь-Ресурс»), контролируемых ЗАО «Северсталь-груп». Целями такой реструктуризации являются освобождение основного – сталелитейного – бизнеса группы от непрофильных активов и повышение капитализации для последующего выхода на фондовый рынок США.

Политика РАО «Газпром» в отношении упорядочивания своих активов представляется гораздо более сложной, в частности, в силу необходимости возврата в компанию части выведенных ранее профильных активов. Произошедшее в 2002 г. восстановление контроля над «СИБУРОм» недостаточно для эффективного управления и требует наращивания участия «Газпрома» в этой компании до квалифицированного большинства. Следует отметить также, что в 2002 г. восстановлен контроль над компаниями «Запсибгазпром», «Пургаз», «Востокгазпром», Южно-Русским месторождением и рядом других. Одновременно происходит процесс реализации непрофильных активов (выручка 7 млрд руб. в 2002 г. при затратах на возврат профильных активов около 9,5 млрд). Очевидно, тем не менее, что специфика РАО как федерального естественного монополиста не позволяет даже приблизительно рассматривать указанные процессы как программу реструктуризации. Более серьезные реформы в отношении РАО, видимо, заморожены, как минимум, на 1,5 ближайших года.

Во-вторых, *ужесточение систем управленческого и имущественного контроля*, что характерно как для завершивших свои экспансионистские программы групп, так и для продолжающих корпоративное «строительство». В отличие от относительно распространенной на Западе практики только управленческой консолидации производства, последняя в России, как правило, следует за имущественной, но никогда не рассматривается как самодостаточная (или лишь временно на стадии установления имущественного контроля).

Фактически завершено строительство промышленных субхолдингов группы МДМ. Завершающей, по данным представителей группы, стала сделка по приобретению минерально-химической корпорацией «Еврохим» 80% акций АО «Азот». Как и в ряде других групп, первым этапом реструктуризации является ужесточение (по вертикали) структуры управления активами. Во-первых, в советах директоров основных предприятий усилено представительство холдинга. Во-вторых, происходит процесс консолидации управленческих функций: вместо генеральных директоров, назначаемых и сменяемых советом директоров или общим собранием акционеров, управление на местах должны осуществлять исполнительные директора, назначаемые холдингом и действующие по доверенности.

Следующим логичным шагом является переход каждого из холдингов (МКХ «Еврохим», Трубно-металлургическая компания, «Байкал-уголь») на единую акцию (создание единого юридического лица, включающего контролируемые предприятия на правах подразделений), трансформация в публичную компанию и выход на фондовый рынок (IPO в 2003–2004 гг.). Итогом реорганизации может стать и последующая децентрализация управления субхолдингами со стороны ядра группы МДМ.

Ужесточение стратегии управления своими предприятиями предпринято также в «Русском алюминии» (паритетный контроль «Сибнефти» через компанию Millhouse и группа О.Дерипаски). Еще в начале 2002 г. речь шла о создании единого управляющего органа 8 предприятий холдинга – дочернего (по отношению к «Русскому алюминию») ООО «Русал – управляющая компания». Предприятия основного профиля группы (основные мощности) предполагалось оставить независимыми юридически, однако все вспомогательные производства и услуги централизовать. Бывшие директора предприятий холдинга утрачивали в этой схеме статус генеральных и осуществляли свои функции по доверенности как исполнительные «управляющие директора», являющиеся сотрудниками ООО. Уже осенью 2002 г. консолидация 27 предприятий холдинга в 6 бизнес-направлений

и переход на единую акцию стали более приоритетными задачами (по крайней мере, согласно официальным заявлениям). Хотя существует целый ряд требующих решения юридических проблем (разрешение МАП РФ покупку более 20% акций, процедура трансформации ОАО в ООО для ряда предприятий, принудительный обмен/выкуп миноритарных пакетов при поглощении/присоединении), аналогичное поглощение подконтрольных заводов проводило ОАО «СУАЛ» в январе 2001 г.

Интересно заметить, что в контролируемом компанией «Базовый элемент» ОАО «Горьковский автомобильный завод» реструктуризация, начавшаяся в 2002 г., идет по противоположному пути – от единой компании к классическому холдингу – и, по сути, сводится к выделению структурных подразделений в дочерние общества. Такие общества могут быть созданы на основе завода штампов и пресс форм, завода коробок скоростей, автомобильных мостов, литейного производства, производства легковых и грузовых автомобилей и др. Помимо снижения себестоимости выпуска, расчет сделан на создание СП на базе дочерних обществ.

Те промышленные холдинги, которые еще находятся в стадии формирования и продолжают имущественную экспансию, одновременно проводят политику установления жесткого контроля над уже приобретенными активами.

Продолжение экспансии Уральской горно-металлургической компании (УГМК) связано с формированием вертикально интегрированного медного холдинга, включающего (через систему оффшорных владений) более 20 предприятий горнодобывающей промышленности и цветной металлургии. УГМК одновременно выступает в роли управляющей компании. На данном этапе речь идет об обеспечении «юридической чистоты» контроля над рядом и без того вовлеченных в группу компаний (разрешения МАП России на приобретение крупных пакетов акций Гайского ГОК, «Уралэлектромеди» и других). Следующим логичным шагом легализации (повышения прозрачности) системы владений группы должен стать перевод контрольных пакетов входящих в группу предприятий из оффшорных компаний в УГМК, последующий переход на единую акцию, вывод акций консолидированной публичной компании на зарубежные фондовые рынки. По оценкам, стратегия поглощений группы, тем не менее, не завершена.

Дальнейшая реструктуризация компании «Евразхолдинг» предполагает переход сталелитейных предприятий холдинга (Новосибирский, Кузнецкий, Западно-Сибирский, Нижнетагильский металлургические комбинаты) на единую акцию к 2005 г., однако предварительным условием данной операции должно стать урегулирование потенциальных проблем в сфере управления предприятиями (получение холдингом полномочий исполнительного органа). В частности, предполагается придание холдингу статуса управляющей компании в отношении Западно-Сибирского и Нижнетагильского металлургических комбинатов (для чего необходимо не менее 75% голосов на собрании акционеров). Следует заметить, что ликвидация функций генерального директора и переход исполнительных полномочий к специально создаваемой управляющей компании (что предполагает и квалифицированный контроль) имеет такое несомненное преимущество, как ограничение возможностей оппортунистического поведения высшего менеджмента предприятия (в крайнем варианте – перехвата контроля путем сговора с менеджментом). Таким образом, текущий этап реорганизации может иметь чисто оборонительные цели, однако стратегической задачей, как и в некоторых других группах, может являться выход на рынок ценных бумаг или продажа компании.

Следует заметить, что проблемы ужесточения контроля за деятельностью высшего менеджмента так или иначе рассматривались и в государственных холдингах. В качестве примера можно привести распоряжение правительства от 29 октября 2002 г. № 1512-р «О внесении изменений в устав ФГУП «Росспиртпром». Согласно этому документу холдинг лишается права самостоятельно кредитоваться, включать в повестку дня собраний

акционеров вопросы избрания советов директоров и исполнительных органов АО, акции которых переданы в уставной капитал ФГУП, прекращать полномочия руководства дочерних предприятий. Теперь все эти действия могут осуществляться только с согласия правительства, которое будет рекомендовать собраниям акционеров вышеуказанных АО размер дивидендов и принимать решения об изменении в их уставах и уставных капиталах. Назначение генеральных директоров филиалов, заместителей гендиректора и главного бухгалтера самого холдинга будет согласовываться с Министерством сельского хозяйства РФ. Ранее «Росспиртпром» был ограничен лишь в вопросах проведения дополнительной эмиссии акций или конвертации акций в облигации. Основная мотивировка, приводимая правительством в пользу таких действий, – необходимость сокращения числа преднамеренных банкротств предприятий алкогольной отрасли.

Для 2002–2003 гг. был характерен также целый ряд сравнительно *новых тенденций*, связанных, как отмечалось выше, с внутрикорпоративными программами ряда крупнейших компаний (групп). Помимо указанного выше ужесточения управленческого контроля, интересны следующие тенденции.

Во-первых, отличительной чертой процессов реструктуризации и консолидации 2002 г. стала определенность их промежуточных целей – в частности, выход на российский и международный фондовые рынки. Такие цели, в частности, заявили промышленные субхолдинги группы МДМ, УГМК, «Северсталь», высока вероятность реализации таких программ «Евразхолдингом», «Русалом», рядом машиностроительных предприятий и др. Так, продолжающаяся концентрация капитала в машиностроительной отрасли, по оценкам, на фоне отмеченной в 2001–2002 гг. тенденции к росту привлекательности акций машиностроительных предприятий, в ближайшие 1–2 года приведет к выходу на фондовый рынок ряда крупнейших холдинговых структур и групп отрасли («Русские машины», «Силловые машины», «Северсталь-Авто»). О своем выходе на фондовый рынок заявили также некоторые крупные компании АПК – АПК «Черкизовский» (в 2003 г. размещение блокирующего пакета на Нью-Йоркской фондовой бирже стоимостью около 150 млн долл.), АПХ «Русагрокапитал» в 2005 г. (блокирующий пакет стоимостью 25–30 млн долл.) и др.

Очевидно, что консолидация имущественного и управленческого контроля необходимое, но недостаточное условие для реализации таких программ. Не менее существенным условием является формирование имиджа «прозрачности» для потенциальных инвесторов. В этой связи можно прогнозировать и рост реального спроса на новации в сфере корпоративного управления, связанные с раскрытием информации и финансовой отчетностью компаний. В то же время не следует, на наш взгляд, переоценивать подобные перспективы (см. главу 12).

Во-вторых, получила свое более прикладное оформление тенденция к правовому «закрытию» ряда компаний (групп).

В 1990-е гг. нефтяные холдинги преобразовывали в ООО свои дочерние компании, производя обмен их акций на акции холдингов. Уже в 2000–2001 гг. в отдельных наиболее консолидированных компаниях рассматривался вопрос о трансформации в непубличную структуру единой консолидированной компании. В 2002 г. вопрос о трансформации входящих в холдинг ОАО в закрытые компании рассматривался в «Русском алюминии». В ноябре 2002 г. практически впервые в России вопрос о преобразовании из ОАО в ООО был перенесен в прикладную плоскость – включен в повестку дня собрания акционеров ОАО «Уралкалий» (крупнейший производитель калийных удобрений, свыше 70% у контролирующего акционера, 10 000 акционеров, отчетность по международным стандартам с 1996 г., торговля в РТС с 1999 г.). С учетом характеристик данной компании мотивы возможного преобразования достаточно неопределенны: 1) такая попытка предпринималась менеджментом компании для нейтрализации миноритарных акционеров и попыток собрать блокирующий пакет (как и в «Русском алюминии», где наличие многих

ОАО в составе группы рассматривается как актуальная проблема); 2) закрепление сложившейся структуры собственности, которую (в том числе приватизационные сделки) после реорганизации труднее оспаривать в суде; 3) игра на понижение акций ОАО (без реальных целей реорганизации) для более экономичной консолидации пакета свыше квалифицированного большинства; 4) по версии самой компании – необходимость преобразования в ООО соответствует бизнес-целям компании как де-факто закрытой (с точки зрения владения) и не заинтересованной в сторонних инвестициях.

Проблема имеет и более широкое значение. Для многих средних российских компаний, ставших ОАО принудительно в ходе массовой приватизации и высоко концентрированных с точки зрения структуры акционерного капитала, в этом есть ряд преимуществ. Тем не менее в массовом масштабе такая трансформация возможна только в том случае, если будут созданы адекватные правовые условия, или, что точнее, очевидные стимулы для трансформации из ОАО в ЗАО¹².

Одно из современных противоречий российского корпоративного законодательства состоит в том, что деятельность публичных компаний регламентирована недостаточно, тогда как закрытые по своей организационно-правовой форме (непубличные) компании обременены излишней регламентацией. Например, с точки зрения МЭРТ России, для ООО имеет смысл предусмотреть такие новации, как исключение требования об учредительном договоре (который часто дублирует устав, но необходимы разные процедуры голосования), возможность неограниченного выхода участника (по уставу), регистрация участников в государственном реестре и др.

В-третьих, новой тенденцией, характерной для уже сформированных российских групп, исчерпавших внутренние возможности экспансии, является выход на международный уровень. В задачи настоящей работы не входит обсуждение строгих определений и концепций развития международных корпораций¹³, однако некоторые принципиальные различия имеют значение – прежде всего мотивы и тип интернационализации.

Помимо традиционных мотивов (прежде всего преимущества от вертикальной или горизонтальной интеграции, варьирующиеся в зависимости от страновой и отраслевой специфики), можно выделить и свойственные для российских групп на современном этапе:

– наращивание «физической» мощи и поиск интеграционной модели, позволяющей выйти на сопоставимый с зарубежными аналогами уровень международной конкурентоспособности;

– восстановление и развитие снабженческо-сбытовой инфраструктуры, сложившейся во времена СССР и СЭВ и сохранившей свою стратегическую значимость для российских компаний;

– диверсификация бизнеса (в рамках основного профиля группы) для страхования изменений в мировой сырьевой конъюнктуре;

¹² Другими словами, разумной представляется политика «выталкивания» компаний в иные формы посредством системы стимулов и ограничений законодательства. Аналогичный подход, уже оформленный законодательно в 2002 г., предусмотрен для государственных унитарных предприятий.

¹³ См., например, работы С.Хаймера, Ч.П.Киндлебергера (модель монополистических преимуществ), Р.Вернона (модель жизненного цикла продукта), Дж.Гэлбрейта (технологическая модель), Дж.Кэссона, Дж.МакМануса (концепция интернационализации), С.П.Маги (теория присвоения), Дж.Даннинга (эклектическая модель), материалы Центра ООН по транснациональным корпорациям и др. Заметим также, что применяемые определения относительно условны – аналогичные по своим характеристикам компании в Германии могут называться «международными концернами», в странах англосаксонской традиции – «транснациональными корпорациями» и т.п. В равной степени не существует стандартного критерия для международного характера компании (наличие хотя бы одного филиала или определенная доля бизнеса (активов) за рубежом, определенный объем экспортно-импортных операций, наличие иностранных совладельцев, капитализация, доля free float на мировых фондовых рынках и т.д.).

– имидж компании и обеспечение режима наибольшего благоприятствования с точки зрения привлечения зарубежных инвестиций (при включении в состав участников группы влиятельных внешних стратегических партнеров);

– политическая страховка от внутрироссийских рисков.

Отдельного внимания, видимо, заслуживает классическое «ноу-хау» международных компаний – трансфертное ценообразование. По определению П.Линдберга, это артистичная форма ухода от налога на прибыль корпорации, которую могут применять любые бухгалтеры, оперирующие активами или продуктами, перемещающимися через национальные границы¹⁴. С учетом продолжающегося в ряде российских федеральных ведомств обсуждения проблемы трансфертного ценообразования, формирование сети дочерних компаний и филиалов за рубежом может стать превентивным способом борьбы с возможным ужесточением подходов.

Особенности текущего этапа реорганизации многих российских групп, описанные выше, по всей видимости, прямо связаны со стратегическими представлениями владельцев о перспективах их дальнейшей трансформации. Соответственно, в контексте глобализации бизнеса этих групп возможны два сценария развития.

1. Формирование на базе консолидированных российских активов действительно *мультинациональных* корпораций (отсутствие отдельной страны базирования, регистрация головной (управляющей) компании вне России, широкий интернациональный состав имеющих влияние акционеров).

В перспективе в таком контексте, видимо, можно рассматривать создание в 2002 г. объединенной международной промышленной группы (участники – SUAL-International, угольные активы Access Industries в России и Казахстане, принадлежащие британской Fleming Family and Partners производства тантала в Мозамбике и ферроникеля на Кубе, а также инвестиционные обязательства FFP порядка 3 млрд долл.). С точки зрения «СУАЛ» такой альянс заметно повышает эффективность планируемого группой выхода на международные фондовые рынки (предположительно IPO через 2 года), и означает, в частности, реальную мультинационализацию компании. Фактически новая компания создается на базе SUAL-International, доля FFP в ней в перспективе должна достичь около 25%. Прямой конкурент «СУАЛ» компания «Русский алюминий», напротив, не рассматривает в качестве своей стратегии выход на мировой фондовый рынок и/или продажу части бизнеса, полагаясь, видимо на свои внутренние экономико-политические возможности.

Вполне вероятно, что ряд российских нефтяных компаний, которые осуществляют «накачивание» своей капитализации и создания благоприятного корпоративного имиджа, также могут в перспективе пойти по такому пути. Пример объединения российских активов ТНК и ВР в 2003 г. стал продолжением данной тенденции. По некоторым оценкам, объединение «ЮКОСа» и «Сибнефти» в 2003 г. в перспективе может также привести к продаже определенных долей новой компании иностранным стратегическим инвесторам и действительно (а не только декларативному) ее превращению в «глобального энергетического лидера».

¹⁴ Lindert P.H. International Economics. IRWIN, 1986. Например, фирма устанавливает завышенные цены на товары и услуги, поставляемые в филиал в стране с высоким уровнем налогов, из филиала со льготным налоговым режимом. Итогом является чистое сокращение сумм уплачиваемых налогов международной корпорации. Считается, что факт уклонения от налогов можно доказать, сопоставив внутрифирменные и рыночные цены, однако существуют способы маскировки трансфертного ценообразования. В 80-е гг. в ряде штатов США (Калифорния, Монтана и др.) был введен унифицированный единый налог, который предполагает, что международная корпорация получила на территории штата такую же долю своих общих объявленных прибылей, какова доля всей собственности, выплаченной зарплаты и продаж, приходящихся на данный штат. При этом подаваемые корпорациями декларации о прибылях априори признавались недостоверными.

Подобный сценарий развития, как представляется, не станет широко распространенным, даже по мере «созревания» других российских групп, проходящих в настоящее время стадии консолидации активов и ужесточения управленческого контроля).

2. *Транснациональный* вариант экспансии (штаб-квартира в России, приобретение зарубежных активов в рамках вертикальной или горизонтальной интеграции предприятий группы, вывод активов в зарубежные центры прибыли и др.) был свойственен для многих российских промышленных и добывающих компаний и групп уже в 1990-е гг. Среди многочисленных примеров – «Русский алюминий» (глиноземные предприятия на Украине, в Гвинее и др.), «Лукойл», «ЮКОС», «Норильский никель», группа МАИР и др. Это касается и изначально частных по происхождению российских компаний. Например, в 2002 г. объявлено о приобретении компанией «Мобильные ТелеСистемы» 57,67% акций украинского оператора сотовой связи UMS (стоимость сделки 194 млн долл.).

Таким образом, в целом можно говорить о начавшемся в 2001–2003 гг. поиске крупнейшими российскими группами своего места в системе международных экономических отношений. Правильность избранной стратегии в значительной степени зависит от мотивов владельцев (стратегическое развитие конкурентоспособной группы или выход из бизнеса с фиксацией прибыли) и может быть подтверждена только в перспективе.

Определенным отражением этих процессов стали и активизировавшиеся в 2002 г. дискуссии о целях и принципах потенциальной промышленной политики в России, которая сводится к обсуждению двух принципиальных и взаимосвязанных аспектов: 1) сложившийся *status quo*¹⁵ или отказ от сырьевой ориентации экономики страны, ужесточение налогообложения экспорта для выравнивания рентабельности в сырьевом и перерабатывающем секторах; 2) абсолютная государственная поддержка «интегрированных бизнес-групп» (по версии РСПП) или «ограничение всевластия отечественных финансово-промышленных групп». На практике же в настоящее время понятие «промышленная политика» представляет собой некий мутирующий симбиоз лоббистских усилий крупнейших промышленных и финансовых групп и амбициозных деклараций политических группировок. Очевидно, что для действительно эффективной промышленной политики необходим не некий формальный документ общего свойства, но ряд обусловленных ясными целями конкретных мер в сфере налоговой политики, экономической концентрации (в терминологии МАП), фондового рынка, инфорсента, внешней политики России.

¹⁵ Предельно ясная позиция сформулирована и в экономическом отчете одной из ведущих брокерских компаний России «Brunswick UBS Warburg» (опубликован 31 января 2003 г.): «В постиндустриальном мире процветание нации определяется интеграцией страны в глобальную экономику путем концентрации на своем сравнительном преимуществе. Для России таким преимуществом является экспорт сырьевых и энергоемких товаров (в отличие от капиталоемких и трудоемких промышленных товаров)».

Глава 12. Корпоративное управление: экономические ограничения, факторы и механизмы

12.1. Значимость проблемы

Прозрачная и сбалансированная модель корпоративного управления¹, где права всех типов финансовых инвесторов в равной степени гарантированы *de jure* и *de facto*, является одним из ключевых условий роста капитализации, долгосрочного развития и привлечения инвестиций на микроуровне. На макроуровне эффективная модель корпоративного управления является одной из основных институциональных составляющих экономического роста. Национальные особенности (страновые модели) имеют значение, однако суть от этого не меняется.

Проблема «корпоративного управления» стала особенно актуальной в России со второй половины 90-х гг. Внешними побудительными мотивами для этого стали общемировые процессы, в частности возросший интерес к корпоративному управлению в США и ряде других стран в 80-е гг. (как реакция на волну враждебных захватов контрольных пакетов акций при одновременном усилении институциональных инвесторов), мировой финансовый кризис 1997–1998 гг. и проблемы корпораций стран с развивающимися рынками. Скандалы, связанные с «Enron», рядом других крупных компаний, инвестиционных банков и аудиторских фирм США, а также других стран, придали новый импульс дискуссии о реформе корпоративного управления уже в начале 2000-х гг.

Значительное количество различных национальных и международных кодексов корпоративного управления, появившихся в 90-е – начале 2000-х гг., отражает эту тенденцию и все в большей степени влияет на традиционное законодательство². Значимость проблемы подчеркивается тем, что вопросы реформы корпоративного управления вышли за национальные рамки и стали предметом внимания ОЭСР (Принципы корпоративного управления, 1999 г.), ЕС (создание группы экспертов по реформе законодательства о компаниях, 2001 г.), встреч «большой восьмерки» (2002 г.). В частности, подписанные в 1999 г. Принципы корпоративного управления ОЭСР стали обобщением опыта государств-членов ОЭСР в этой области и своего рода потенциальным модельным сводом стандартов и руководств, в том числе для стран с переходной экономикой³.

¹ Термин используется в наиболее узком и строгом смысле – как система взаимоотношений различных групп акционеров и менеджеров корпорации, имеющая своей целью защиту финансовых интересов акционеров (как части финансовых инвесторов) от оппортунистического поведения менеджеров. Такая группа финансовых инвесторов, как кредиторы, не рассматривается, равно как и более широкая проблема «со-участников» (stakeholders) корпорации. Очевидно, что в условиях России смысловые акценты проблемы видоизменены с учетом особенностей систем корпоративного контроля. См. также: *Radygin A., Shmeleva N. Main Corporate Governance Mechanisms and Their Specific Features in Russia. In: The Economics of Russian Transition. Ed. by Y.Gaidar. Foreword by S.Fischer. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Chapter 15. P. 461–510.*

² *Gregory H. The globalisation of corporate governance. Weil, Gotshal and Manges LLP, 2001.*

³ Принципы корпоративного управления ОЭСР. ОЭСР, 1999.

Усиление внимания к корпоративному управлению происходит в контексте информационных проблем, институциональной и правовой инфраструктуры⁴. Помимо ортодоксальных либерализации и приватизации, находят, наконец, свое признание политические, социальные, налоговые ограничения реформ, а также долгосрочные проблемы собственности и управления. Форма собственности, наряду с интенсивностью конкуренции, приводит к межстрановым различиям в реформах на уровне самих предприятий. Качество инвестиционного климата и преобладание мягких бюджетных ограничений определяют различия на страновом уровне⁵.

В России первоначальный интерес к корпоративному управлению объективно возник лишь по окончании массовой приватизации 1992–1994 гг. В количественном плане корпоративный сектор России наиболее интенсивно формировался в процессе приватизации первой половины 90-х гг. (*табл. 12.1*). К началу 2002 г. совокупная доля предприятий частной и смешанной собственности составила более 92% объема промышленного производства России (*табл. 12.2*).

⁴ *Stiglitz J.* Whither Reform? Ten Years of Transition. World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, D.C., April 28–30, 1999.

⁵ Transition report 1999. Ten years of transition. EBRD, 1999. P. 9.

Таблица 12.1

Акционерные общества в РФ: некоторые характеристики

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Общее число учтенных предприятий и организаций (ЕГРПО), тыс. ед. *	1245	1946	2250	2505	2727	2901	3106	3346	3594	Н.д.
В промышленности, тыс. ед. и (% от общего)	212 (17)	289 (14,8)	310 (13,7)	324 (12,9)	339 (12,4)	352 (12,1)	372 (12)	384 (11,5)	402 (11,2)	Н.д.
Хозяйственные общества и товарищества, тыс. ед. **	Н.д.	748	895	1329	1480	1623	1819	1985	Н.д.	Н.д.
- в т.ч. акционерные общества***	Н.д.	43130	51148	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	427000	Н.д.	Н.д.
Приватизировано (изменена форма собственности) предприятий (объектов), в год****	42924	21905	10152	4997	2743	2129	1536	2274	2287	2557
Число приватизированных за год промышленных предприятий	12052	5895	2087	864	365	229	140	160	123	137
АО, созданные в процессе приватизации, в год	13547	9814	2816	1123	496	360	258	199	125	125
АО, пакет акций которых закреплен в государственной и муниципальной собственности, в год	439	1496	698	190	84	142	101	72	59	38
АО с «золотой акцией», в год	204	792	429	132	58	28	42	8	2	1

* Данные – на 1 января следующего (за указанным) года. ЕГРПО – Единый государственный регистр предприятий и организаций всех форм собственности.

** До 1996 г. – «Акционерные общества и товарищества».

*** Для 1994–1995 гг. указаны только ОАО, для 2000 г. – АО всех видов. После 2000 г. данные Госкомстата РФ отсутствуют.

**** По различным оценкам, в 1991 г. в России имелось около 242 000 государственных предприятий, включая 30 000 средних и крупных. Всего в 1992–2002 гг. приватизировано (сменили форму собственности) около 140 300 предприятий (объектов), в том числе создано около 32 500 открытых акционерных обществ.

Источник: Госкомстат РФ.

**Распределение промышленных предприятий РФ по формам собственности,
% от числа предприятий и (% от общего объема производства)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Государственная и муниципальная собственность	19,4 (44,9)	8,9 (21,5)	7,7 (11)	4,4 (10,4)	4,4 (10,2)	5,1 (11,4)	5,2 (9,4)	5,1 (9,3)	5,4 (9,3)
Частная собственность	61,3 (9,3)	72,1 (15)	72,3 (18,9)	87,1 (25,2)	88,1 (25,8)	88,1 (27,0)	88,4 (29,6)	88,7 (41,1)	85,6 (43,2)
Смешанная российская собственность	17,3 (43,7)	16,5 (60,9)	16,9 (66,9)	6,0 (60,8)	5,5 (58,8)	5,6 (52,4)	5,1 (51,0)	4,7 (33,1)	6,6 (29,9)

* Государственная собственность – имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность) и субъектам РФ (собственность субъектов РФ). Муниципальная собственность – имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям и иным муниципальным образованиям. Частная собственность – любое имущество граждан и юридических лиц, за исключением отдельных видов имущества, которые не могут им принадлежать в соответствии с законом. Остаток (до 100%) – собственность с иностранным участием, общественных организаций и др.

Ист очник: Госкомстат РФ.

Закон «Об акционерных обществах» (№ 208-ФЗ от 26 декабря 1995 г.) стал важной правовой вехой, однако можно утверждать, что прикладной характер дискуссия о корпоративном управлении (точнее – о дискриминации прав аутсайдеров) приобрела на фоне и по итогам фондового бума 1996–1997 гг. Генератором дискуссии в значительной мере стали иностранные портфельные инвесторы, непривычные к стандартам российской корпоративной культуры. Финансовый кризис 1998 г., вызвав новую волну и новые инструменты перераспределения собственности, лишь усилил остроту дискуссий. Прежде всего это произошло за счет и в ходе усиления имущественных позиций менеджеров и прихода в российские компании новых акционеров, дешево перекупивших пакеты акций в посткризисный период (см. главу 10).

В начале 2000-х гг. вопросы эффективного корпоративного управления стали одной из самых модных тем в России, предметом десятков, если не сотен, конференций и семинаров. Крупнейшие корпорации, еще 3–4 года назад фигурировавшие как злостные нарушители прав акционеров, срочно принимают «кодексы корпоративного управления», создают «отделы по работе с акционерами», вводят в советы директоров «независимых директоров», обеспечивают «прозрачность». ФКЦБ России подготовила собственный «кодекс корпоративного поведения». Несколько частных организаций в 2000–2001 гг. предложили рынку свои конкурирующие «рейтинги корпоративного управления». Чиновники научились оперировать термином. На волне этой конъюнктуры возникает ощутимая тенденция к выхолащиванию смысла и превращения понятия «корпоративное управление» лишь в лозунг для очередной кампании⁶.

Столь повальное увлечение корпоративным управлением имеет несколько причин. Во-первых, у правительства в настоящее время остается весьма ограниченный набор способов демонстрации активности в сфере институциональных реформ. Во-вторых, у западных институциональных инвесторов корпоративное управление – это болезненная *idée fixe* с «диких» 90-х гг., формализованная в рекомендациях международных финансовых организаций. Наконец, у крупнейших российских эмитентов (что главное), завершается консолидация акционерного капитала, финансовые возможности для которой

⁶ В этой связи невольно вспомнить о кампании 1993–1998 гг. по созданию «финансово-промышленных групп» как панацеи для российской экономики. Кризис 1998 г. разрушил этот миф, хотя монографии с апологией этих структур выходят до сих пор.

появились после кризиса 1998 г. Кроме того, экспансия и формирование новых интегрированных структур (групп) потребовали дополнительных ресурсов, и формальные стандарты корпоративного управления стали необходимым условием для создания бесконфликтного имиджа программ реорганизации и получения доступа к действительно внешним источникам финансирования за рубежом.

Вместе с тем очевидно, что в основе любых предложений по совершенствованию корпоративного управления в России должно лежать понимание реальных социально-экономических процессов. Прежде чем что-либо менять, следует достаточно четко осознавать, кого, от кого, зачем и в какой мере необходимо защищать в рамках национальной модели корпоративного управления. В большой мере модель корпоративного управления формируется за рамками права, хотя обратное влияние значительно. Есть также целый ряд концептуальных трудностей.

В целом в России среди ключевых особенностей развития национальной модели корпоративного управления необходимо выделить:

- перманентный процесс перераспределения собственности в корпорациях;
- специфические мотивации многих инсайдеров (менеджеров и крупных акционеров), связанные с контролем финансовых потоков и «выводом» активов корпорации;
- слабая или нетипичная роль традиционных «внешних» механизмов корпоративного управления (рынок ценных бумаг, банкротства, рынок корпоративного контроля);
- значительная доля государства в акционерном капитале и вытекающие проблемы управления и контроля;
- федеративное устройство и активная роль региональных властей как самостоятельного субъекта корпоративных отношений (причем субъекта, действующего в рамках конфликта интересов – как собственник, как регулятор через административные рычаги воздействия, как коммерческий/хозяйствующий агент);
- неэффективный и/или выборочный (политизированный) государственный инфорсмент (при сравнительно развитом законодательстве в области защиты прав акционеров).

Указанные особенности достаточно подробно анализировались в отечественной литературе⁷. Вместе с тем существует целый ряд проблем концептуального характера, неопределенность в интерпретации которых заметно усложняет прикладные решения в сфере развития национальной модели корпоративного управления.

Прежде всего следует заметить, что полный анализ проблем корпоративного управления возможен только на основе систематизации подходов, выработанных в различных отраслях знания, так как различные механизмы корпоративного управления являются предметом исследования экономической и институциональной теории, корпоративных финансов и менеджмента, юриспруденции, социологии, психологии, истории и других отраслей науки. В последние годы отмечается тенденция к формированию междисциплинарного подхода к проблеме⁸.

⁷ См. работы С.Аукуционека, М.Афанасьева, И.Беликова, Д.Васильева, Т.Долгопятовой, Б.Кузнецова, Р.Капелюшников, А.Клепача, П.Кузнецова, Г.Мальгинова, Я.Миркина, А.Муравьева, А.Радыгина, Ю.Симачева, И.Храбровой, Р.Энтова, А.Яковлева и др.

⁸ См.: *Prentice D., Holland P. Contemporary Issues in Corporate Governance*. Oxford, Clarendon Press, 1993; *Monks R., Minow N. Corporate Governance*. Blackwell, 1995; *Turnbull Sh. Corporate Governance: Its scope, concerns & theories*. In: *Corporate Governance: An International Review*, Blackwood, Oxford, 1997. Vol. 5. № 4. P. 180–205; *Charkham J., Simpson A. Fair Shares: The Future of Shareholder Power and Responsibility*, Oxford Univ Press, 1999 и др.

При этом сам факт обсуждения понятия «корпоративное управление», по крайней мере, применительно к крупной публичной корпорации, оправдан лишь в том случае, когда имеют место составляющие его *экономическую основу* процессы:

- отделение собственности от управления в корпорации;
- отделение финансов (определенных источников финансов) от управления в корпорации.

Еще два момента имеют немаловажное значение. В контексте дискуссии о тяготении к тому или иному типу финансовых систем имеет смысл обсуждать структуру и уровень концентрации акционерного капитала, который обуславливает формы реализации права контроля в корпорации. Вместе с тем существует и точка зрения, что в современных условиях правовой подход (законодательство и информент) является более плодотворным для понимания корпоративного управления и его реформы, чем условное разграничение банковско- и рыночно-ориентированных финансовых систем⁹. Иными словами, возникает вопрос об обратном воздействии права на развитие экономических предпосылок формирующейся модели корпоративного управления.

Принципиальное значение в условиях переходной экономики имеет также последовательная и ясная политика государства как гаранта прав собственности (прав акционеров в системе корпоративных отношений) и регулятора процесса образования эффективных институтов. Как показывает практика России последних лет, деятельность (или, в ряде сфер, бездействие) государственных структур в большой степени носит дестабилизирующий характер в том, что касается формирования эффективной и цельной модели корпоративного управления. Вместе с тем бесспорной, с нашей точки зрения, является связь «институциональные барьеры – фрагментарность экономики – проблемы экономического роста»¹⁰.

Именно эти взаимосвязанные проблемы и формируют тот спектр экономико-правовых ограничений, который в своей совокупности станет определяющими для долгосрочного развития модели корпоративного управления в России.

12.2. Разделение собственности и управления, или агентская проблема

Общепризнано, что именно разделение функций собственника и управляющего характерно для крупных акционерных компаний (как фундаментальная тенденция) и вызывает к жизни собственно проблему корпоративного управления¹¹. В России ситуация пока более сложная и противоречивая.

Действительно, массовая приватизация привела к распылению собственности, и прежние (еще советские) менеджеры фактически господствовали в корпорациях в первой половине 90-х гг. В то же время стандарты корпоративного управления (как способ

⁹ *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Investor Protection and Corporate Governance*, mimeo, 1998. P. 1–39.

¹⁰ *Клейнер Г. Разорванный мир // Эксперт, 2002. № 3. С. 58.*

¹¹ Уже в 1924 г. Т.Веблен констатировал переход контроля от собственников к менеджерам-инженерам (*Veblen Th. Engineers and the Price System*. NY, Viking, 1924). В 1926 г. Дж. М. Кейнс отмечал, что в процессе роста крупного института наступает момент, когда собственники капитала (т.е. акционеры) почти полностью отделяются от менеджмента (*Keynes J. Essays in Persuasion*. NY, Norton, 1963). А.Берли и Г.Минз дали классическое описание проблем разделения (распыления) собственности и перехода контроля к менеджерам (*Berle A., Means G. The Modern Corporation and Private Property*. NY, MacMillan, 1932). В 1960–1990-х гг. агентские проблемы подробно анализировались в работах О.Уильямсона, В.Баумола, Е.Фамы, М.Дженсена, В.Меклинга, С.Гроссмана, О.Харта, А.Шлейфера и др.

регулирования агентских проблем и оппортунистического поведения менеджеров) по разным причинам не стали элементом программы корпоратизации и приватизации.

Первые корпоративные конфликты середины 90-х гг. стали отражением растущей концентрации акционерной собственности. Менеджеры, активно проводившие стратегию «окапывания» и скупавшие акции своих предприятий, сражались с действительно внешними акционерами за право контроля, пользуясь всем арсеналом доступных им законных и незаконных средств. В этот период борьба шла действительно между новыми акционерами и старыми «окопавшимися» менеджерами.

Существует целый ряд исследований 2000–2001 гг., посвященных динамике личного состава менеджеров в российских компаниях (ИЭПП, БЭА, РЕЦЭП, ЦЭФИР и др.). Так, по данным ИЭПП, они сменились в 1992–1999 гг. на более чем 77% обследованных предприятий. Можно предположить, что эта смена обусловлена не столько «естественным отбором» в пользу более квалифицированных наемных высших менеджеров нового поколения при прежних собственниках, сколько укреплением старых (до порога мажоритарного контроля) или приходом новых собственников и формированием новых альянсов акционеров (включая «старых» менеджеров), взявших на себя управление или приведших за собой новых менеджеров (арбитражных управляющих и т.п.).

Более чем на половине предприятий выборки ИЭПП 2003 г., ответивших на вопрос о том, с какого года руководитель предприятия занимает эту должность, смена руководителя произошла после 1998 г., и лишь на четверти предприятий руководитель занял эту должность до 1992 г. (см. табл. 12.3).

Таблица 12.3

С какого года руководитель (генеральный директор) предприятия занимает этот пост

Ответ	Количество ответов	%	% среди ответивших	Накопительный%
До 1992	66	23.32	24.54	24.54
1992–1997	61	21.55	22.68	47.21
После 1997	142	50.18	52.79	100
Итого (среди ответивших)	269	95.05	100	
Нет ответа	14	4.95		
Итого	283	100		

В ближайшие годы борьба между менеджерами и новыми внешними акционерами (и, соответственно, значимость классической агентской проблемы) не утратит своей актуальности и остроты. Тем не менее для второй половины 90-х гг. и современного периода более характерен специфический процесс *слияния функций менеджеров и контролирующих акционеров* во многих российских корпорациях.

Российская модель «менеджерального капитализма», таким образом, формируется в рамках двух параллельных тенденций:

- менеджеры постепенно становятся и контролирующими акционерами в корпорации, т.е. ключевой характеристикой является не «капитализм управляющих» как наемных работников высшего уровня, а «капитализм управляющих», ставших собственниками (или «инсайдеровский капитализм» в общепринятом в России значении);

- внешние акционеры по мере консолидации контроля сами начинают функционировать в качестве менеджеров или передают эти функции доверенному представителю («младшему партнеру») группы акционеров, связанному с ними не окладом или формальным контрактом, а целым комплексом экономических и внеэкономических интересов.

В любом случае во многих средних и крупных корпорациях России происходит фактическое отождествление фигур «менеджера» и «контролирующего акционера». Очевидно, что это вынужденная ситуация, связанная с целым рядом обстоятельств.

Во-первых, сохраняющееся слияние функций обусловлено тем, что при существующей внешней среде («серые» и «черные» схемы корпоративных финансов, «оптимизация налогообложения», контроль финансовых потоков, вывод активов, сложные организационные структуры, криминал и др.), и сохраняющихся тенденциях борьбы за контроль, собственнику (формальному или конечному бенефициару) необходим контроль такого уровня, что он не может делегировать даже оперативное управление предприятием, не рискуя одновременно утратить как титулы собственности, так и контроль над финансовыми потоками.

Во-вторых, необходимо принять во внимание последствия партнерской системы организации бизнеса¹². Речь идет о большинстве крупных частных корпораций. Система организована по принципу двух, трех, четырех партнеров, которые делят и собственность (контроль), и бизнес. Что это значит с точки зрения развития системы корпоративных отношений? Можно выделить несколько важнейших проблем:

– проблема прозрачности структуры собственности и финансов;

– проблема краткосрочных инвестиций, и прежде всего проблема максимальной ориентации на внутренние источники, включая псевдоиностранные кредиты и т.п. (в начале 2000-х гг. усиливается процесс реинвестирования, именно российскими владельцами, именно в виде различных форм псевдоиностранных инвестиций);

– проблема инфорсмента. Многие корпорации ориентируются на зарубежные центры прибыли и, соответственно, любое ужесточение инфорсмента может означать остановку этого процесса реинвестирования из-за границы. Это накладывает определенные требования и условия к проблемам ужесточения возможных санкций по всему спектру.

– проблема долгосрочной инвестиционной стратегии в таких корпорациях. Система партнерства предполагает ориентацию на текущие краткосрочные доходы, и, соответственно, возникают проблемы согласования и осуществления долгосрочной инвестиционной стратегии. Очевидно, что такая организация предполагает и жесткую систему минимизации потерь, связанных с оппортунистическим поведением менеджеров, которая обеспечивается *не только* в рамках КЗоТ и судебных исков в области корпоративного права.

Сохраняющаяся латентность процесса разделения собственности (контролирующих акционеров) и управления, несмотря на отдельные амбициозные выступления представителей деловых и академических кругов, в принципе не вызывает сомнений, хотя, безусловно, есть нюансы и по отраслям, и по предприятиям различного размера. Так, преждевременность обсуждения проблемы разделения собственности и управления в ее классическом виде отмечал Б. Кузнецов¹³. По мнению Т. Долгопятовой, основная характеристика сложившейся в российской промышленности структуры собственности – совмещение в одном лице собственника и менеджера¹⁴.

¹² См.: Радыгин А., Сидоров И. Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества? // Вопросы экономики, 2000. № 5. С. 45–61. Важно принять во внимание и имеющую место тенденцию к юридическому оформлению «закрытия» открытых акционерных обществ, создававшихся в ходе массовой приватизации 1992–1994 гг. и позднее.

¹³ Семинар «Корпоративное управление в России». М., РЕЦЭП, 17 мая 2001 г.

¹⁴ Долгопятова Т. Модели и механизмы корпоративного контроля в российской промышленности (опыт эмпирического исследования) // Вопросы экономики, 2001. № 5. С. 48. В указанной работе речь шла о совмещении функций только в контексте увеличения доли собственности инсайдеров (прежних директоров). Проблема, безусловно, шире.

Хотя цепочка агентских отношений (и соответствующие затраты) при слиянии этих функций действительно сокращается¹⁵, такая ситуация приводит к *заметному усложнению проблемы корпоративного управления* с точки зрения объектов защиты. Здесь существует несколько аспектов проблемы.

Во-первых, имеет ли смысл в принципе обсуждать двухстороннюю проблему мониторинга при наличии одного субъекта? Ответ очевиден применительно к комплексу взаимоотношений контролирующих акционеров и менеджеров.

Во-вторых, большинство конфликтов переходит в плоскость отношений: менеджеры как контролирующие акционеры (в том числе контролирующие акционеры как менеджеры) – все прочие акционеры.

Модификация проблемы корпоративного управления в данном случае связана с тем, что один из собственников приобретает преимущества, вытекающие из его управленческих функций, а не имущественных прав. Статус собственника позволяет менеджеру снизить издержки по своей защите, а издержки других акционеров по мониторингу оппортунистических действий менеджера, напротив, возрастают.

Видимо, реально важные с точки зрения проблем корпоративного управления отношения менеджеров и акционеров в современных условиях России складываются в следующих случаях (вариантах корпоративного контроля):

– когда есть менеджер без акций или с небольшим пакетом и распыленные акционеры, относящиеся преимущественно к категории «спящих» или «безбилетников» (несущественно, инсайдеры или аутсайдеры)¹⁶;

– когда есть несколько крупных миноритарных акционеров, и менеджер, не связанный с кем-то из них, играет на противоречиях;

– когда есть контролирующий акционер-менеджер (или менеджер как полностью подконтрольный контролирующим акционерам младший партнер) и миноритарии-аутсайдеры.

Отдельно следует учитывать интересы новых претендентов на контроль (корпоративные «захватчики», поглощения) и «шантажистов» (либо в рамках тривиального внутрикорпоративного конфликта миноритариев с контролирующим акционером, либо в качестве элемента стратегии поглощения или захвата финансовых потоков).

Первый случай наиболее безнадежен. В России в значительной степени эта проблема связана с хроническими производственными и финансовыми трудностями (соответственно, с минимальным внешним интересом к предприятию) и издержками первичного распределения прав собственности в ходе приватизации. Хотя, по данным некоторых обследований, эффект асимметрии информации обусловил получение многими инсайдерами на первом этапе контроля над более привлекательными объектами, массив убыточных предприятий с распыленной среди мелких акционеров собственностью значителен. Существует также проблема т.н. «мертвых» предприятий, не нашедших «эффективного собственника» или брошенных крупным акционером на произвол судьбы.

Актуальная в постприватизационный период (второй случай) проблема конфликтов между «крупными миноритарными акционерами» (10–30% акций) и акционерами,

¹⁵ Существует ряд эмпирических исследований, позволяющих говорить о сравнительной эффективности инсайдерской модели с доминированием собственности менеджеров.

¹⁶ Соответственно, большое значение приобретает анализ мультипликативного эффекта, когда контрольные функции менеджера-акционера резко возрастают при наличии «спящих» партнеров. Этот эффект усиления контроля значим и для определенного состава совета директоров. Так, в 2000 г., по некоторым оценкам, 10–15% акционеров РАО «Газпром» могли быть отнесены к категории «спящих», никак не реагиовавших на внутрикорпоративные события (хотя пример, безусловно, не типичен).

достигшими порога «доминирующего влияния» (свыше 25–30%, но ниже 51%) в рамках компании¹⁷, вероятно, уходит на второй план по ряду причин. В первую очередь это процессы консолидации, активизация рынка корпоративного контроля (поглощения), формирование стратегических альянсов акционеров, отсутствие вторичного рынка акций. Остающиеся в собственности работников акции и сохранение значительного количества пакетов акций в государственной собственности, безусловно, создают почву для возникновения новых конфликтов, однако 10-летний опыт борьбы за контроль позволяет изыскивать необходимые противовесы. Что касается взаимоотношений в терминах «инсайдер» и «аутсайдер» или корпоративного шантажа (при любом размере пакета), то эти вопросы имеет смысл рассматривать отдельно.

Наконец, классическая проблема отношений крупных акционеров (менеджеров) и миноритарных акционеров (третий случай). Применительно к российской практике, видимо, имеет смысл отождествлять (в духе трактовки американской Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам применительно к инсайдеровским сделкам) такие категории, как:

- «инсайдеры» (внутренние акционеры) = «менеджеры» и «крупные акционеры»;
- «аутсайдеры» (внешние акционеры) = «мелкие акционеры» (до 10% акций, а с 1 января 2002 г. до 25%, т.е. не имеющие возможности процедурного давления и с которыми, соответственно, могут не считаться менеджеры и крупные акционеры¹⁸).

Здесь нет возможности углубляться в вопросы типологии и оценки данной разновидности корпоративных конфликтов. Представляется, что этот вопрос важен с точки зрения инвестиционного имиджа России, но не является экстремально актуальным. Во-первых, он объективен в условиях фактически закрытых российских корпораций, но это гораздо более широкая экономическая проблема. Во-вторых, очевидным фактором, нейтрализующим значимость вопроса, является тенденция к консолидации акционерного капитала. В-третьих, эта проблема не является уникальной для России. Более того, исследования Института сравнительного правоведения Макса Планка (Гамбург) свидетельствуют, что именно страны СНГ, в отличие от Центральной и Восточной Европы и стран Балтии, в настоящее время имеют наиболее явную устойчивую тенденцию движения к англо-американской модели защиты прав акционеров. Формирование системы защиты, характерной для норм общего права, происходит в странах СНГ несмотря на традиции гражданского права, тогда как в Центральной Европе сохраняется приверженность к германской модели с относительно более сильным уклоном в сторону защиты прав кредиторов¹⁹. Это действительно так – достаточно обратиться к закону «Об акционерных обществах» (тем более с учетом поправок 2001 г.) и проанализировать нормы, которые позволяют мелким акционерам формально отстаивать свои права

¹⁷ В терминологии *Andreff W.* Le controle des entreprises privatisées dans les économies en transition. Une approche théorique // *Revue Economique*, 1995. Vol. 46. № 3.

¹⁸ Множественное толкование понятий «инсайдер» и «аутсайдер» в литературе предполагает следующие варианты: (а) как внутренние (работники, менеджеры) и внешние (банки, фонды, другие корпорации) инвесторы корпорации; (б) с точки зрения вовлеченности в систему межкорпоративных владений (в холдингах или при перекрестной схеме владения); (в) с точки зрения степени распыленности владения (инсайдеры как крупные контролирующие акционеры и аутсайдеры как мелкие портфельные акционеры); (г) как «внутренние исполнительные» и «независимые» директора в составе унитарного или двухпалатного органа управления. Некоторые исследователи российского законодательства относят к «инсайдерам» всех членов совета директоров, членов коллегиального исполнительного органа общества, лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа общества, и крупных акционеров, которые имеют возможность определять решения, принимаемые обществом.

¹⁹ *Pistor K.* Corporate Law in Transition Economies. Max-Planck Institute for Comparative and International Corporate Law, Hamburg, mimeo, 1999.

(табл.12 4). В-четвертых, это в значительной степени вопрос судов и информента в целом, как важнейшего самостоятельного направления институциональной реформы.

Таблица 12.4

Права акционеров в зависимости от доли в оплаченном уставном капитале

«Порог» участия	Права акционера
1 акция	1) право голоса на общем собрании акционеров. 2) право на получение дивидендов по данной категории акций 3) право на получение части имущества (адекватной стоимости) при ликвидации АО. 4) право требовать выкупа акций при определенных условиях. 5) право обжаловать в суд решения, принятые общим собранием акционеров. 6) право на ознакомление с документами, относящимися к деятельности АО, предусмотренными законом, за исключением документов бухгалтерского учета и протоколов заседаний коллегиального исполнительного органа АО. 7) право на получение выписки из реестра АО. 8) право на получение выписки из списка лиц, имеющих право на участие в общем собрании акционеров АО
1%	1) право на ознакомление со списком лиц, имеющих право на участие в общем собрании акционеров АО 2) право на обращение в суд с иском к члену совета директоров, единоличному исполнительному органу, члену коллегиального исполнительного органа общества и к управляющей организации или управляющему о возмещении убытков, причиненных АО, в случае, предусмотренном законом
2%	1) право внести вопросы в повестку дня годового общего собрания акционеров. 2) право выдвижения кандидата в совет директоров, ревизионную комиссию, коллегиальный исполнительный орган, счетную комиссию АО
10%	1) право требования созыва внеочередного общего собрания акционеров АО. 2) право в любое время потребовать проверки финансово-хозяйственной деятельности АО.
25%+1 акция	1) право блокировать решения общего собрания акционеров по вопросам внесения изменений в устав или утверждения устава в новой редакции, размещения акций (закрытая подписка, размещение обыкновенных акций через открытую подписку, если размещается более 25% ранее размещенных обыкновенных акций, размещение по открытой подписке эмиссионных ценных бумаг, которые могут быть конвертированы в обыкновенные акции, составляющие более 25% ранее размещенных обыкновенных акций), реорганизации и ликвидации АО, назначения ликвидационной комиссии, утверждения ликвидационных балансов, определения количества, номинальной стоимости, категории (типа) объявленных акций и прав, предоставляемых этими акциями, приобретения обществом размещенных акций в случаях, предусмотренных законом, одобрения решения о заключении крупных сделок. 2) право на ознакомление с документами бухгалтерского учета и протоколами заседаний коллегиального исполнительного органа АО.
30%+1 акция	Право проведения общего собрания акционеров, созванного повторно (взамен несостоявшегося из-за отсутствия кворума)
50%+1 акция	1) право проведения общего собрания акционеров 2) право принятия решения на общем собрании акционеров (за исключением вопросов, требующих квалифицированного большинства)
75%+1 акция	Полный контроль над АО

Следует заметить, что судебная статистика не выделяет дел, связанных с корпоративным управлением (защитой прав акционеров), поэтому невозможно указать точные цифры по данной категории дел. Как отмечает председатель ВАС РФ В. Ф. Яковлев, категории дел меняются в зависимости от того, какие идут экономические процессы. Если в начале 90-х гг. было много дел о признании недействительными актов приватизации, то в настоящее время таких споров уже немного. Необходимо отметить, что если до настоящего времени предметом большинства разбирательств в арбитражных судах были споры в области налоговых правоотношений и дела о банкротстве, а споры в

области корпоративного управления составляли небольшой процент, то в последние два года количество споров в области корпоративного управления существенно возросло²⁰.

Сложности в применении права в области корпоративного управления возникают как в силу «пробелов» и противоречивости процессуального права, так и из-за несовершенства материального права. Как отмечает О. Козырь, когда речь идет о применении средств судебной защиты прав и законных интересов акционеров (табл. 12.4), то понятно, что в первую очередь и в наибольшей степени это относится к акционерам меньшинства²¹. Акционеры, обладающие большинством акций, могут (по крайней мере, формально) достаточно эффективно защищать свои права посредством «проведения» решений на общем собрании, а также через лиц, избранных ими в органы управления. В то же время, если речь идет о пресечении действий управленцев общества, наносящих ему убытки, обратиться в суд с требованием о признании сделок недействительными может любой акционер, в том числе и имеющий контрольный пакет акций. Судебно-арбитражная практика по вопросам акционерного права лишь начала формироваться, поэтому она не всегда дает достаточный материал для выводов о судебном толковании тех или иных сложных или спорных положений акционерного законодательства. Многие спорные ситуации еще не успели созреть и стать предметом судебного рассмотрения, либо не прошли всех его стадий.

Какие ограничения, помимо указанных выше, представляются наиболее весомыми применительно к данному аспекту проблемы корпоративного управления? Переход к иным условиям развития корпорации сопровождается изменением условий делегирования полномочий и механизмов прямого и косвенного мониторинга. В развитии системы корпоративного управления нередко возникают неоптимальные процессы: одним из примеров такого рода могла бы, вероятно, служить волна конгломератных слияний в США второй половины 60-х – начала 70-х гг. Однако активное действие конкурентных сил на различных рынках не только очерчивает (в более длительной тенденции) возможные границы подобных отклонений, но чаще всего также активизирует децентрализованные механизмы, корректирующие обнаружившиеся «перекосы». Соответственно, *функционирование развитой системы конкурентных товарных рынков, рынков капитала и труда* было и остается важнейшим условием эффективности корпоративного управления²².

Что касается внутрикорпоративных стимулов для менеджеров, связанных с оплатой и участием в капитале²³, то их специфика в России и, как следствие, неконструктивность для текущего решения проблем корпоративного управления, очевидны, в том числе с учетом вышесказанного.

²⁰ Яковлев В.Ф. Стабилизировать отношения собственности // Журнал для акционеров, 2002. № 4. С. 5–9.

²¹ О судебной практике см.: Козырь О. Права акционеров в Российской Федерации: судебная практика. Вводный доклад. «Круглый стол» по вопросам корпоративного управления в России. М., ОЭСР и Всемирный банк при поддержке АМР США, 24–25 февраля 2000 г.; Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Межераупс И.В. Проблемы правоприменения (инфорсмент) в сфере защиты прав акционеров. М.: ИЭПП, 2002.

²² Подробно см.: Энтов Р. Корпоративное управление: теоретические и эмпирические обследования. М., 1999.

²³ Соавтор одного из лучших учебников по корпоративным финансам профессор Р.Брейли (*Брейли Р., Майерс С. Принципы корпоративных финансов*. М., 1997) на лекции в Академии народного хозяйства в 1998 г. предлагал следующий рецепт для защиты миноритарных акционеров в российских компаниях – предложить менеджерам стать мелкими акционерами, имея в виду, что доля менеджера (по опыту американских и британских компаний) не должна превышать 3% (после 5% смещение менеджера становится практически невозможным).

12.3. Разделение управления и финансов, или проблема источников финансирования

Этот важный аспект проблемы прямо связан с активизацией деятельности крупнейших компаний в сфере улучшения корпоративного управления. По данным опроса крупнейших предприятий России, проведенного в 2000–2001 гг., у 80% предприятий выборки отмечен спрос на долевые инвестиции, хотя на практике их используют только 14% компаний в основном через программы ADR-GDR, 66% не имеют возможности их привлечь, 20% просто не заинтересованы. Долговое финансирование (заемные средства) используется на 59% предприятий. Тем не менее основным источником финансирования остаются собственные средства (91% предприятий)²⁴.

Наиболее высокий спрос на внешние долевые инвестиции при наименьших фактических результатах отмечен для «инвестиционно-депрессивных» отраслей» с устаревшими основными фондами и высокой капиталоемкостью (телекоммуникации, энергетика, машиностроение). Наибольшая активность в фактическом привлечении внешних долевых инвестиций отмечена для «инвестиционно-растущих» отраслей, близких к конечному потребителю и с коротким производственным циклом (потребительские товары, розничная торговля). Пониженный спрос на долевые инвестиции отмечен для «инвестиционно-статичных» отраслей, где значительны объемы собственных средств (сырьевые отрасли, нефтехимия, металлургия).

Интересно, что, по данным БЭА, консолидация акционерного капитала в наибольшей степени характерна для машиностроения, а в наименьшей – для легкой промышленности. В нефтяной и металлургической отраслях процесс консолидации фактически завершен. Отмечается также отсутствие позитивного влияния консолидированной собственности на инвестиционную активность.

С точки зрения источников финансирования данные более представительной выборки БЭА менее оптимистичны. Для 289 инвестиционно-активных предприятий (данные за 1997–1999 гг.) отмечены следующие тенденции: явный рост использования собственных средств (275 предприятий в 1999 г. против 257 в 1997 г.), восстановление докризисного уровня привлечения банковских кредитов (37 против 38), падение долевого финансирования через эмиссии корпоративных ценных бумаг (1 против 8), рост внешнего финансирования со стороны российских частных инвесторов (14 против 5) и падение со стороны иностранных частных инвесторов (0 против 2). Рост доли российских частных инвесторов характерен для предприятий, где наиболее заметен контроль других промышленных предприятий (в капитале, в совете директоров).

Можно ли ожидать заметных сдвигов в данной ситуации в среднесрочном периоде? Проблема имеет несколько аспектов.

Менталитет «дикого директора» как психологическая проблема привлечения инвестиций был актуален для 90-х гг. Практически все исследователи психологических особенностей российских директоров фиксировали отношение к внешним инвесторам, построенное на принципе «пусть дадут денег и не мешают работать» – при тотальном одобрении притока инвестиций на предприятие. Как было показано выше, ротация «старых» генеральных директоров происходила в России достаточно быстрыми темпами, на многих предприятиях сменились собственники и сама концепция инвестиционного процесса. Иными словами, «дикие» (и, соответственно, безнадежные) варианты в значительной степени ушли в историю. Современный директор, ставший собственником

²⁴ Роль независимых членов советов директоров в управлении российскими предприятиями. Ассоциация менеджеров, Ассоциация по защите прав инвесторов. М., 2001.

или плотно связанный с контролирующей группой, вполне отдает себе отчет, что инвестиции в условиях неопределенности приходят только в обмен на собственность, отдать долю в которой не только тяжело психологически (после 10 лет борьбы), но и опасно с учетом перспективы утраты контроля.

Гораздо большее значение имеет проблема объективной ограниченности возможных источников финансирования. Очевидно, что подавляющее большинство предприятий обрабатывающих отраслей хотя бы теоретически заинтересованы во внешнем акционерном финансировании. Последнее в других странах с переходной и развивающейся экономикой представляет собой лишь одно из множества средств корпоративного финансирования, однако Россия не может позволить себе роскоши выбора²⁵. Возможность использования банковской системы в качестве локомотива корпоративного управления и финансирования была взята на вооружение в середине 90-х гг. и принесла отрицательный результат. В настоящее время банки по-прежнему не способны осуществлять долгосрочное внешнее финансирование реального сектора в силу недостаточности собственных капиталов и коротких пассивов.

Некоторые страны с переходной экономикой смогли использовать прямые иностранные инвестиции для стимулирования корпоративных инвестиций и реструктуризации. В то же время модель корпоративного управления, основанная на широком присутствии иностранных стратегических инвесторов в ключевых отраслях экономики, требует стабильного и тщательно культивируемого политического климата (причем стабильность является ключевым моментом, о чем свидетельствует пример Китая). Хотя привлечение прямых иностранных инвестиций должно оставаться приоритетом в некоторых отраслях, значительный их приток в среднесрочной перспективе маловероятен.

В свою очередь, действительно внешнее финансирование (как акционерное, так и заемное) в современных российских условиях резко повышает риск враждебного поглощения (через скупку акций, кредиторской задолженности, векселей и/или банкротство). В 1998–2002 гг. такие поглощения стали обычным явлением.

Схемы скупки акций, финансовых векселей и кредиторской задолженности, назначения «своего» несменяемого (в рамках действующего законодательства) конкурсного управляющего и банкротство в целях поглощения предприятия хорошо известны. Новацией 2001 г. стало использование товарных векселей, выпускавшихся согласно указу Президента РФ «О товарных и финансовых векселях» в 1995–1997 гг.²⁶ Первоначально товарный вексель рассматривался как ордерная бумага, для передачи которой достаточно индоссамента, номинированная в товарах. В 1999 г. Высший Арбитражный суд после нескольких конфликтов определил товарные векселя как «долговые письменные обязательства», которые должны передаваться по договору цессии с отражением в бухгалтерской отчетности возникающей кредиторской и дебиторской задолженности. При этом просроченные более 3 месяцев долги должны были включаться в налогооблагаемую базу по налогу на прибыль. Этого не происходило, и у всех участников вексельных расчетов автоматически возникало сокрытие задолженности и уклонение от уплаты налогов. В 2001 г. эту коллизию использовала «Альфа-ЭКО» для захвата Орско-Халиловского металлургического комбината (НОСТА). Если принять во внимание, что в 1997 г., по оценкам, объем товарных векселей в обороте превышал агрегат М2 в 2,5–3 раза, то становится понятен и потенциал использования данной схемы

²⁵ См.: *Нестор Ст., Джезовер Ф.* Принципы корпоративного управления ОЭСР в области прав и равноправия акционеров: их актуальность для Российской Федерации. «Круглый стол» по вопросам корпоративного управления для России. ОЭСР, Всемирный банк. М., 2000. 24–25 февраля.

²⁶ См.: *Рубченко М.* А ведь предупреждали! // Эксперт, 2001. № 25. С. 36–37.

захвата предприятия. Его естественным ограничением является лишь способность корпоративного агрессора заинтересовать региональные власти, ФСФО и налоговые органы, т.е. мобилизовать «административный ресурс», для выявления недоимки в бюджет периода вексельных расчетов и возбуждения процедуры банкротства.

В связи с этим самовыкуп акций и искусственное создание кредиторской задолженности (с концентрацией акций или всех требований у аффилированной компании) стали распространенным способом предотвращения враждебного захвата предприятия. Очевидно, что это ведет как к подрыву возможностей самофинансирования, так и к снижению привлекательности предприятия для возможных внешних инвесторов. Сдерживающим фактором внешнего акционерного финансирования является и недооценка (вне зависимости от причин) рынком многих компаний.

Интересно в этой связи привести данные опроса ИЭПП по динамике задолженности предприятий в 1999–2000 гг. Так, среди 109 опрошенных предприятий 82 отметили уменьшение или отсутствие задолженности поставщикам и в бюджет в 2000 г. по сравнению с 1999 г. Хотя в пользу данной тенденции действует множество факторов, она, тем не менее, может служить и косвенным подтверждением растущего осознания угрозы использования долга как инструмента корпоративного захвата.

В такой ситуации единственным безопасным способом привлечения внешнего финансирования становятся корпоративные облигации. В значительной степени всплеск интереса к этому инструменту в 2000–2003 гг. связан с указанным обстоятельством (см. ниже).

Таким образом, в среднесрочной перспективе остаются два наиболее типичных варианта: 1) самофинансирование, в том числе в виде возврата собственных средств под видом кредитов и долевого акционерного участия, как базовый источник для «независимых» предприятий, не входящих в какие-либо технологические цепочки или конгломераты, оформленные формальным и неформальным имущественным контролем (т.е. в «группы»); 2) квазивнешние инвестиции в разных формах для тех предприятий, которые входят в «группы», и получают часть централизуемых финансовых ресурсов в их рамках в зависимости от места в групповой иерархии. Возможности для прямого самофинансирования в последнем случае чаще всего ограничены в силу особенностей организации финансовых потоков внутри группы, поэтому речь может идти о «дозированном» возврате ранее выведенных финансовых ресурсов (активов), т.е. по сути о субституте самофинансирования²⁷.

Этот вывод со всей очевидностью не является оптимистичным и при оценке перспектив развития эффективной (т.е. прозрачной и ориентированной на равенство всех акционеров) модели корпоративного управления. Самодостаточность финансирования, пусть вынужденная, в рамках предприятия или группы, автоматически снимает вопрос о долевом акционерном финансировании, которое, собственно, и является финансовой основой и стимулом корпоративного управления в его классическом восприятии.

Следует также учесть, что эффект девальвации для добывающих отраслей и преимущества высоких цен на нефть в 2002–2003 гг. сойдут на нет, а проблемы структуры источников финансирования останутся. Более того, останутся и взятые в период посткризисного роста обязательства: кредиты под поставки нефти по текущим ценам, расчеты по облигациям, щедрые декларации в отношении дивидендной политики и др., а

²⁷ Речь не идет в данном случае о «старых» банковских и промышленных ФПГ периода 1993–1998 гг. Интересен в этом контексте также один из выводов указанного выше опроса БЭА: предприятия, в акционерном капитале которых наиболее высока доля других российских предприятий, характеризуются наихудшими (по официальной статистике) показателями производственно-финансовой деятельности, но в то же время сравнительно высоким уровнем инвестиций от частных российских инвесторов.

также задачи реструктуризации и финансирования поглощенных предприятий. Когда проходит эйфория роста и начинаются очередные финансовые трудности, проблемы традиционно решаются в первую очередь за счет миноритарных акционеров и кредиторов. Вопрос, таким образом, остается открытым.

12.4. Противоречия и особенности правового регулирования

В теории выделяются, как правило, пять основных направлений защиты интересов инвесторов в рамках корпоративного управления: 1) концентрация собственности; 2) рынок корпоративного контроля; 3) делегирование и концентрация контроля у совета директоров; 4) компенсации исполнительным директорам; 5) фидуциарные обязанности (обязанность агента действовать честно и грамотно в интересах заказчика/принципала)²⁸. Последнее направление тесно связано с эффективностью инфорсменты и «культурой контракта».

Следуя классификации Ж. Тироля, можно выделить, по крайней мере, три механизма, регулирующих согласование принимаемых в рамках корпорации решений с интересами владельцев акций: 1) сохранение руководящей должности за менеджером (и его деловой репутации на соответствующем рынке в случае успешной деятельности корпорации); 2) обеспечение возможно более действенных стимулов для эффективного (с точки зрения акционеров) управления с помощью специально разработанных систем оплаты; и 3) прямой мониторинг, осуществляемый главным образом владельцами крупных пакетов акций и их представителями²⁹. В отдельных странах роль каждого из этих механизмов, формы их действия и соотношения между ними могут существенно различаться.

При всех различиях в существующих структурах корпоративного управления в каждой из развитых стран сформировалась (или завершается формирование) такой системы сдержек и противовесов, которая может обеспечивать интересы инвесторов (прежде всего владельцев акций), а вместе с тем достаточную самостоятельность и инициативу менеджеров, управляющих корпорацией. В российских условиях, как справедливо отмечают Э. Берглоф и Э.-Л. фон Тадден, «нормальная парадигма корпоративного управления – точная настройка сдержек и противовесов в регулировании собственных интересов и оппортунистического поведения – настолько радикально меняет свое содержание, что к ней оказывается просто неприменимой теория корпоративных финансов. Трудно даже представить какие-либо ограничения для инсайдеров-клептократов, если вся господствующая политическая система оказывается неспособной или не желающей противостоять им»³⁰.

Справедливости ради следует отметить, что Россия в этом смысле не уникальна – такая ситуация типична для целого ряда развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В России в 2002 г., по данным опроса Ассоциации по защите прав инвесторов, вывод активов и трансфертное ценообразование является наиболее типичным нарушением прав акционеров (39% опрошенных), затем следуют преднамеренное и фиктивное банкротство (20%), размывание доли акционера (20%) и невыплата дивидендов

²⁸ *Becht M., Bolton P., Roell A. Corporate Governance and Control. In: Constantinides G., Harris M., Stulz R., eds. Handbook of Economics of Finance. North-Holland, 2002.*

²⁹ *Tirole J. Corporate Governance. CEPR Discussion Paper № 2086. London, 1999.*

³⁰ *Berglöf E., von Thadden E.-L. The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Developing and Transition Economies. Annual World Bank Conference on Development Economics (1999). Washington, 2000. P. 153–154.*

(17%)³¹. Тем не менее, с такими же рисками инвесторы сталкиваются во многих странах: Индонезии, Корее, Бразилии, Мексике, Аргентине, Турции, Чехии, Индии и других (см. также главу 10).

При этом ни одна из существующих даже в наиболее развитых странах моделей корпоративного управления не является совершенной. Точно так же ни в одной стране мира не достигнут 100%-ный уровень реализации наиболее компромиссных с точки зрения мировой практики Принципов корпоративного управления ОЭСР 1999 г. Ближе всего к нему по формальным признакам наиболее развитые страны, в первую очередь принадлежащие к англо-американской правовой системе (США, Канада, Гонконг). За ними следуют страны континентального права, прежде всего те, которые следуют традициям Кодексов Наполеона³².

Ошибочным было бы и утверждение об отсутствии в России развитого законодательства о компаниях (корпоративного права). Хотя имеют место многие особенности права в переходной экономике и весомые пробелы, существующее законодательство России в этой области можно оценить как высокоразвитое с точки зрения наличия *формальных* общепринятых мер по защите прав акционеров (табл. 12.5–12.6).

Таблица 12.5

Сравнительный анализ прав акционеров в различных странах

Права акционеров	Положительно (+) или отрицательно (-) влияние	Страны «Большой семерки»	15 крупнейших развивающихся рынков	Россия
1. Одна акция – один голос	(+)	Нет	Малайзия, Греция, Чили, Южная Корея	Есть
2. Голосование по почте с помощью бюллетеней	(+)	Великобритания, США, Франция, Канада	Аргентина, Южная Корея	Есть
3. Отсутствие блокировки акций перед собранием акционеров	(+)	Япония, Канада, США, Великобритания	Бразилия, Чили, Португалия, Южная Корея, Филиппины, Индонезия, Малайзия, Таиланд, Индия, Турция, Южная Африка	Есть
4. Кумулятивное голосование	(+)	Только США	Таиланд, Аргентина, Филиппины, Тайвань	Есть
5. Право меньшинства акционеров отменить решение менеджмента	(+)	Великобритания, США, Канада, Япония, Германия	Аргентина, Бразилия, Чили, Филиппины, Малайзия, Тайвань, Таиланд, Индия, Южная Африка	Есть
6. Право меньшинства акционеров требовать выкупа акций по	(+)	Великобритания, США, Канада, Япония, Германия	Аргентина, Бразилия, Чили, Филиппины, Малайзия, Тайвань, Таиланд, Индия, Южная Африка	Есть

³¹ См.: www.corp-gov.ru.

³² Корпоративное управление в России: есть ли шанс для улучшения? Институт корпоративного права и управления, 2001.

справедливой цене в случае крупных сделок, реорганизации или изменения устава				
7. Процент акций для созыва чрезвычайного собрания акционеров	Чем меньше, тем лучше	1 – США 2 – Япония 5 – Канада и Германия 10 – Великобритания и Франция 20 – Италия	1 – Чили 3 – Тайвань 5 – Южная Африка, Греция, Аргентина, Бразилия, Южная Корея, Португалия 10 – Индия, Малайзия, Индонезия, Турция, Филиппины 20 – Таиланд 33 – Мексика	10
8. Обязательные дивиденды	Компенсационные механизмы в странах континентального права (+ для последних)	Нет	Чили – 30% Греция – 35% Бразилия – 50% Филиппины – 50% Португалия – 50%	Нет

Источник: Корпоративное управление в России: есть ли шанс для улучшения? Институт корпоративного права и управления, 2001; La Porta R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. W. Vishny (1997): Law and Finance. IIID, Development Discussion Paper № 576.

Таблица 12.6

«Стандартные» элементы корпоративного законодательства и их наличие в некоторых странах с переходной экономикой, 90-е гг. *

	Россия	Чехия	Венгрия	Болгария	Польша	Румыния
Законодательные акты	Гражданский кодекс РФ (1994), закон «Об АО» (1995)	Торговый кодекс (1991)	Закон VI о коммерческих обществах (1988)	Коммерческий закон (1991, 1994)	Торговый кодекс (1934 с изм.)	Акт о коммерческих обществах (1990) на основе Торгового кодекса 1887
(1) четкое распределение полномочий по принятию решений	Слабо	есть	есть	слабо	есть	слабо
(2) структура правления (одно- или двухуровневая, т.е. правление и совет директоров /наблюдательный совет)	Двухуровневая, если число акционеров выше 50	всегда двухуровневая	всегда двухуровневая	по решению акционеров	двухуровневая, если уставный капитал выше 0, 5 млн.злотых	по решению акционеров
(3) назначение (число голосов для выборов) директоров;	Более 50%	более 50%	более 50%	более 50%	н.у., часть может быть назначена крупными акционерами	компетенция правления

(4) смещение директоров	Более 50%	более 50%	более 50%	более 50%	более 50%	более 50%
(5) контроль за правом голоса (доверенности)**	Есть	есть	есть	есть	есть	есть
(6) правила раскрытия информации и аудит;	низкий уровень	низкий уровень	высокие стандарты	низкий уровень	высокие стандарты (близки ЕС)	низкий уровень
(7) права миноритарных акционеров:						
(а) преимущественное право покупки акций;	Есть	есть	есть	есть	есть	Н.д.
(б) квалифицированное (или выше) большинство при важных решениях;	75%	66%	75%	2/3 уставного капитала	может быть 50% , 2/3, 3/4, 4/5	2/3 от 75% кворума
(в) правила поглощений;	Есть	нет	есть	нет	н.д.	н.д.
(г) кумулятивное голосование;	Есть	н.д.	н.д.	н.д.	есть	н.д.
(д) ограничения на число голосов для 1 акционера	н.у.	могут быть	могут быть	н.у.	могут быть	могут быть
(8) участие занятых в наблюдательном совете	н.у.	1/3-1/2, если число занятых более 50	1/3, если число занятых более 200	н.у.	н.у.	н.у.
(9) минимум для кворума собрания	Свыше 50%	30%	Свыше 50%	по уставу	н.у.	50%
(10) число голосов на 1 акцию	как правило 1	1	неограничено	1	от 1 до 5	1
(11) запрет инсайдерских сделок	Есть	есть	есть	есть	есть	есть
(12) – принудительное исполнение этих норм (enforcement).	слабо	слабо	слабо	слабо	слабо	Слабо

* н.д. – нет данных, н.у. – не указано в законодательстве. Информация может быть устаревшей.

** реально зависит (а) от правил доступа к реестрам акционеров и (б) от перспектив формирования системы депозитариев, сходной с германской (где банки-депозитарии голосуют за акционеров, не выразивших отношения к поставленным вопросам собрания. Последнее прямо противоположно нормам США, где такие голоса аннулируются).

Реальные же проблемы корпоративного управления в России имеет смысл оценивать в иной плоскости:

– экономические ограничения и противоречия формирования национальной модели корпоративного управления;

– наличие легальных форм нарушения прав акционеров (в рамках закона «Об акционерных обществах» и др. актов), которые возникли и активно используются в связи с несовершенством законодательства и неоднозначным толкованием его норм;

– специфика правоприменения.

В целом применительно к России с учетом целого ряда эмпирических и правовых данных 1990-х – 2000-х гг. можно говорить об устойчивом и *фундаментальном противоречии* формирующейся системы корпоративного управления. Суть его состоит в

том, что в сложившейся системе сосуществуют два в принципе противоположных подхода (табл. 12.7):

– концентрация акционерного капитала, которая предполагает минимум правовых средств защиты акционеров;

– англосаксонская правовая традиция, для которой характерна максимизация средств правовой защиты миноритарных акционеров (не в последнюю очередь связанная с идеологией разработчиков, но принимавшаяся по частям в силу достаточно жесткого сопротивления)³³.

Таблица 12.7

Сравнительные характеристики страновых моделей защиты прав инвесторов *

	(1) Германская и Скандинавская модели	(2) Страны общего права	(3) Страны французской гражданской традиции (наиболее распростран.)	(4) Россия
Формальная концентрация владения акциями у 3 крупнейших акционеров в 10 крупнейших частных компаниях (средний для 49 стран – 46%)	34 (Германия), 37 (Скандинавия)	В среднем – 43 (США – 20, Великобритания, Австралия – менее 30)	54	По данным 2003 г., промежуточная между средним уровнем для (2) и (3)
Правовые механизмы защиты инвесторов	Средние	Наилучшие	Наименее эффективные	Формально близки к странам общего права
Уровень исполнения	Наилучший	Сильный	Наихудший	Несопоставим

³³ Федеральный закон № 120-ФЗ от 7 августа 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» ввел следующие наиболее значимые новации в сфере защиты прав акционеров: особо зафиксировано право акционеров отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров и общества (ст. 2); установлена возможность ограничения проведения закрытой подписки в ОАО (в уставе или правовых актах РФ); закрытая подписка (ст. 39) может осуществляться только решением общего собрания акционеров при кворуме $\frac{3}{4}$ голосов (при возможности введения большего числа голосов для принятия такого решения); размещение обыкновенных акций через открытую подписку (если размещается более 25% ранее размещенных обыкновенных акций) требует аналогичного порядка; введена норма о преимущественном праве приобретения акционерами акций, размещаемых через открытую подписку (ранее – при наличии этой нормы в уставе АО); введена норма о преимущественном праве на приобретение акций, размещаемых через закрытую подписку, для тех акционеров, которые голосовали против или не участвовали в голосовании; акционеры, реализующие преимущественное право (в течение 45 дней с момента уведомления), вправе оплатить размещаемые дополнительные акции деньгами, даже если решение о размещении предусматривает оплату неденежными средствами; установлен запрет на конвертацию обыкновенных акций в привилегированные акции, облигации и иные ценные бумаги; акционеры реорганизуемых в форме разделения или выделения АО, которые были против реорганизации или не участвовали в голосовании, имеют право на получение акций каждого созданного общества пропорционально числу принадлежащих им акций; ст. 78 впервые относит к крупным сделкам заем, кредит, залог и поручительство, при этом общее собрание и совет директоров принимают решение об одобрении крупной сделки, а не ее совершении; дробная акция предоставляет права в объеме, соответствующем части целой акции, которую она составляет, т.е., по сути, запрещена консолидация как способ вытеснения аутсайдеров; возможность временного отстранения исполнительных директоров советом директоров без проведения внеочередного собрания акционеров (ст. 69).

законодательства				
------------------	--	--	--	--

Первоначальное сопоставление проводилось для (1), (2) и (3) без учета России и других стран с переходной экономикой. Высокие стандарты бухгалтерского учета, правовые механизмы защиты инвесторов и уровень исполнения законодательства имеют крайне отрицательную корреляцию с концентрацией собственности. Безусловно, следует принять во внимание и некоторые ограничения данного исследования: анализ только 5-10 крупнейших по капитализации компаний в каждой стране, учет только номинального владения акциями, а не всей совокупности механизмов контроля и др.

Источник: La Porta R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. W. Vishny (1997): Law and Finance. NIPD, Development Discussion Paper № 576. P. 32–35, 40–43; для России – оценки автора.

Их сочетание привело к уникальной ситуации *взаимной нейтрализации*:

– постепенное вымывание мелких акционеров в принципе снижает значимость широкого инструментария защиты миноритариев с точки зрения корпоративного сектора в целом, а сами инструменты защиты мелких акционеров трансформируются в инструменты корпоративного шантажа³⁴;

– создание развернутой системы правовых средств защиты акционеров, в свою очередь, сдерживает дальнейший процесс концентрации акционерного капитала (как фактор обратного влияния права на экономические процессы). Можно предположить в этой связи, что средний уровень концентрации достиг своего формального порога – в рамках действующего корпоративного и антимонопольного права³⁵.

При этом следует учесть, что защита своих интересов через дальнейшую концентрацию – это прерогатива крупных акционеров, их реакция не на отсутствие правовых средств защиты, а прежде всего на «заказное» правоприменение. Этот процесс не имеет прямой связи с проблемами миноритарных акционеров, которые не располагают ни возможностями к консолидации, ни самостоятельными судебными возможностями.

В более оптимистичной интерпретации можно говорить о том, что к началу 2000-х гг. достигнут некий «*модельный*» баланс между уровнем концентрации (с поправкой на аффилированные отношения и альянсы) и определенным набором мер защиты мелких акционеров. Элемент оптимизма состоит в том, что произошла определенная стабилизация системы. Проблема же заключается в начавшемся ее *воспроизводстве* в силу описанной выше взаимной нейтрализации ключевых компонентов.

Движущими силами современной реформы корпоративного законодательства, охватившей практически все страны, объективно являются процессы глобализации экономики, интернационализация и конкуренция, появление новых отраслей, развитие

³⁴ Одной из новаций 2000–2001 гг. стало применение ст. 49 закона «Об акционерных обществах», позволяющей акционеру (в том числе 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. Среди многочисленных примеров такого рода – иски к ОАО «Кристалл» (вопрос о смене генерального директора), к РАО «Норильский никель» (по форме проведения голосования на собрании по вопросам, связанным с реструктуризацией РАО), к ОАО «Полимерстройматериалы» (попытка проигнорировать решение суда только усложнила конфликт), к РАО «Газпром», запрет ОАО «Мосэнерго» проводить внеочередное собрание (смена генерального директора), обеспечительный арест пакета акций ОАО «Северсталь», запрет ОАО «Транснефть» экспортировать нефть НК «Лукойл» и т.д.

³⁵ В США для 1984–1990 гг. доля крупнейшего акционера компании с разными типами обыкновенных акций составляла 32%. (Zingales L. What determines the value of corporate votes // Quarterly Journal of Economics, 1995. Vol. 110. P. 1047–1073). Доля 3 крупнейших акционеров в 10 крупнейших компаниях 49 стран составляла в среднем 46 % (La Porta et al. Op. cit.).

финансовых рынков и новых технологий, быстрый рост числа акционеров и изменения в их структуре³⁶.

Вместе с тем стремление выработать определенный стандарт «корпорации XXI века» на мировом уровне обострило дискуссии о наиболее общих принципах функционирования современной крупной компании, которые часто отождествляют с «американским» подходом и попытками навязать миру англо-американскую модель бизнеса. На современном этапе можно согласиться лишь с подходом, что не должно быть единого размера для всех, однако *ответственность, подотчетность, честность (законность) и прозрачность являются действительно универсальными стандартами для всех режимов корпоративного управления*³⁷.

В то же время достаточно распространено остается мнение, что эффективность функционирования «корпорации XXI века» будет тем выше, чем больше будут учтены принципы национального предпринимательства. Как отмечают, например, Э. Берглоф и Э.-Л. фон Тадден, обобщение чаще бывает вредным, чем полезным, и все международные кодексы должны признавать национальные различия³⁸. Попытки трансплантации специализированных элементов различных моделей или институтов, связанные с политическими и идеологическими соображениями, но не учитывающие реалии национальных традиций и экономико-правовых особенностей, обычно заканчиваются неудачей. Наглядным примером может служить Директива ЕС 1993 г. касательно прозрачности компаний в сфере собственности и контроля, т.е. там, где континентальные страны ЕС не отличаются эффективным регулированием. Ее принятие было вызвано острой критикой со стороны адептов рыночного подхода к корпоративному управлению, в рамках которого прозрачность информации о собственности и системах контроля является изначально позитивной. Тем не менее, по оценкам, эта Директива не дала ощутимого прогресса: большинство компаний и даже стран ЕС нашли пути для обхода ограничений, установленных ЕС³⁹.

Не существует единства мнений и среди экономистов, правоведов, представителей академических кругов разных стран. К примеру, такие механизмы, как аудит и раскрытие информации, ключевые в англо-американской модели, рассматриваются в Германии как основа будущего корпоративного управления (акт 1998 г.). Напротив, в США в академических кругах усиливается отрицательное отношение к их роли в корпоративном управлении. Среди аргументов в пользу такого отрицательного отношения можно указать гипотезу эффективных рынков капитала, неверие в регулирование и регулирующие агентства (включая SEC), аргументы в терминах теории общественного выбора и др.⁴⁰ Скандалы начала 2000-х гг. в США, связанные с Enron, Worldcom, Citigroup Tyco, Adelphia и рядом других крупных компаний, могут стать прикладным аргументом в пользу такой точки зрения. Указанный скептицизм так или иначе распространяется и на новации, предусмотренные в законе Сарбейнса–Оксли 2002 г. (Sarbanes-Oxley Act).

³⁶ См.: Hopt K. Modern Company Law Problems: A European Perspective. In: Company Law Reform in OECD Countries. A Comparative Outlook of Current Trends. Stockholm, Sweden, 7–8 December 2000; Hopt K.J., H.Kanda, M.J.Roe, E.Wymeersch, S.Prigge, eds. Comparative Corporate Governance. The State of the Art and Emerging Research. Oxford, 1998.

³⁷ См.: Fremond O., Capaul M. Corporate Governance: One Size Fits All? (2002) – http://rru.worldbank.org/Hot_Topics_Fremond_Capaul.asp.

³⁸ Berglöf E., von Thadden E.-L. The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Transition and Developing Countries. June 1999.

³⁹ Corporate Governance and Disclosure in a Transatlantic Perspective. Centre for Economic Policy Research and European Corporate Governance Network, Brussels, 1998.

⁴⁰ Hopt K. Modern Company Law Problems: A European Perspective. In: Company Law Reform in OECD Countries. A Comparative Outlook of Current Trends. Stockholm, Sweden, 7–8 December 2000.

В России ситуация не менее противоречива⁴¹. Как показывают различные опросы, подавляющее большинство компаний имеют весьма отдаленное представление о преимуществах и принципах (стандартах) эффективного корпоративного управления. По различным данным (конец 2002 г.), не более 15–17% компаний России знакомы с мировой практикой и рекомендациями российского Кодекса корпоративного управления (основанного на Принципах ОЭСР) и не более 5% готовы к внедрению части новаций⁴². Лишь 10-я часть компаний с большой долей условности может быть отнесена к компаниям с позитивной практикой в области корпоративного управления. При этом, по оценкам, кодекс только на 5–10% будет определять судьбу российского рынка ценных бумаг и приход на него долгосрочных инвестиций⁴³.

Хотя российское корпоративное законодательство – при наличии целого ряда серьезных пробелов – можно оценивать как вполне развитое, только правовых новаций отнюдь недостаточно для повышения уровня корпоративного управления. По данным совместного исследования «The Economist» и KPMG (2002 г.), наибольшее значение имеют *внутрикорпоративные* инициативы и *корпоративная культура*. Если достижения в области корпоративной культуры и культуры контрактов в целом есть продукт длительного исторического развития, то для конкретных инициатив на уровне компании должны сложиться объективные условия. В России же основная причина неприятия новаций – именно в объективных *особенностях национальной российской модели*: относительно высокий уровень концентрации собственности, фактическая «закрытость» основной массы компаний (формально являющихся ОАО), организация бизнеса в форме группы компаний, слияние функций менеджмента и собственника, самофинансирование, «карманные» советы директоров, отсутствие или неэффективность внешних механизмов и ряд других.

Более того, если во второй половине 90-х гг. призывы к реформированию норм корпоративного управления генерировались прежде всего западными портфельными инвесторами, то в настоящее время фактор давления «с Запада», видимо, стал менее значимым. По-видимому, в настоящее время можно говорить об *адаптации* (или привыкании) западного делового сообщества к специфике организации корпоративных отношений в России: прежде всего ведение дел через группы формально не связанных компаний, подчиненных одному конечному собственнику или нескольким партнерам, и соответствующая организация финансовых потоков⁴⁴. Можно предположить, таким образом, что создание формального имиджа компании (группы) с элементами цивилизованных стандартов корпоративного управления оказалось достаточным для многих западных контрагентов, а основополагающая система «организации бизнеса» (в

⁴¹ Подробно см.: *Радугин А.* Корпоративное управление в России: ограничения и перспективы // Вопросы экономики, 2002. № 1. С. 101–124; *Radygin A., Shmeleva N.* Main Corporate Governance Mechanisms and Their Specific Features in Russia. In: The Economics of Russian Transition. Ed. by Y. Gaidar. Foreword by S. Fischer. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Chapter 15. P. 461–510.

⁴² Corporate Governance Practices in Russian Regions. Draft Report. IRG по заказу IFC, 2003. По данным совместного исследования «The Economist» и KPMG (2002 г.), 46% опрошенных руководителей крупнейших компаний мира включают корпоративное управление в список 3 первостепенных задач, 14% рассматривают как приоритетную задачу. В России, по данным некоторых опросов, 50% компаний признают корпоративное управление важным и относят к 3 приоритетным задачам (хотя содержание этого понятия сильно варьируется, а значимость признается чаще всего в перспективе), 17% компаний рассматривают эту задачу как главную.

⁴³ *Миркин Я., Лосев С.* Защита инвесторов: границы возможного и новые идеи // Рынок ценных бумаг, 2000. № 22. С. 43–47.

⁴⁴ Такую оценку современной ситуации дал, в частности, И.А.Розинский на конференции ВШЭ «Модернизация экономики России: итоги и перспективы» (секция 2 «Институциональные и структурные реформы») 3–4 апреля 2002 г.

том числе недивидендные источники доходов и трансфертное ценообразование) принята как данность.

В этой связи вряд ли стоит принимать всерьез и заявления 2001–2002 гг. руководителей ряда крупнейших российских компаний о проблемах бизнеса, порождаемых отсутствием цивилизованных этических норм ведения бизнеса. Частично такие заявления нашли свое отражение в так называемой Хартии корпоративной и деловой этики РСПП, принятой 25 октября 2002 г. Среди подписавших Хартию сторонников «общепризнанных моральных правил и нравственных норм» есть и активные участники одиозных приватизационных сделок первой половины 90-х гг., и участники известных «залоговых аукционов» середины 90-х гг., и инициаторы многих корпоративных конфликтов и скандалов рубежа 1990-х – начала 2000-х гг. Ситуация вокруг продажи «Славнефти» в декабре 2002 г. также не дает оснований для оптимизма в указанной сфере. Справедливости ради следует заметить, что и дело «ЮКОСа»/МФО «Менатеп» лета 2003 г. не создает дополнительных мотиваций для установления цивилизованных взаимоотношений как между бизнесом и государством, так и в рамках бизнес-сообщества.

Можно ли в такой ситуации обсуждать перспективы формирования той или иной классической модели в России? Видимо, допустимо все же утверждать, что в России, несмотря на описанную выше противоречивость подходов, имеет место объективное по своим экономическим основам *тяготение к континентальной европейской модели корпоративного управления*. В основе такого вывода лежит сходность ключевых проблем, стоящих перед Россией и континентальными странами ЕС.

Как отмечает один из крупнейших экспертов в данной области К. Хопт, первичный конфликт в терминах «принципал–агент» в европейском законодательстве о компаниях – это не конфликт между акционерами и советом директоров (который в силу американской традиции с 30-х гг. чаще всего и обсуждается в современной экономической теории⁴⁵), но *конфликт между мажоритарными и миноритарными акционерами*. Данная ситуация имеет в своей основе отличия континентальной Европы от США и Великобритании в области акционерной собственности и структуры контроля, которые и позволяют выделить два разных типа систем корпоративного управления – системы инсайдеров и аутсайдеров. В США и Великобритании ни частные акционеры, ни институты не имеют значительной доли акций в компаниях. На континенте акционерные владения высоко концентрированы в руках семей, других компаний или универсальных банков (феномен «групп»). Частыми являются взаимные и перекрестные владения. В таких компаниях советы директоров часто являются лишь куклами в руках контролирующего акционера

⁴⁵ В частности, акцент делается на то, как законодательство о компаниях может принудить совет директоров в большей степени отвечать интересам акционеров. Обычно такие реформы не учитывают фундаментальную структуру совета (т.е. одно- или двухуровневую), а вместо этого фокусируются на таких вопросах, как размер совета, независимые директора, конфликт интересов, комитеты совета, частота и эффективность заседаний, вознаграждения членов совета и др. Ключевой проблемой является поиск разумного баланса между, с одной стороны, делегированием директорам права принятия бизнес-решений и, с другой стороны, контролем за ними посредством структурных и иных правовых норм и установления определенного уровня ответственности. Лишь сравнительно недавно началась дискуссия о сравнительных издержках и преимуществах одно- и двухуровневой систем совета, влиянии, информированности и независимости членов совета.

Другие аспекты внутреннего контроля (сотрудничество с работниками и роль банков) также рассматриваются достаточно односторонне в зависимости от «страновой» принадлежности авторов. Аргументы «за» и «против» чаще всего неубедительны. См. также: Hopt K.J. et al., eds. *Comparative Corporate Governance – The State of the Art and Emerging Research*. Oxford, 1998.

или «родительской» компании. Европейское законодательство о компаниях отвечает (если вообще делает это) на это явление различными мерами защиты прав миноритариев⁴⁶.

Для России со всей очевидностью характерна ситуация, типичная для континентальной европейской («инсайдерской») модели с марионеточными Советами директоров, которая обременена специфическими проблемами в сфере инфорсmenta и коррупции. Тенденция к поверхностному реформированию их роли и в России рассматривается иногда как новая панацея для эффективного корпоративного управления. Тем не менее при обсуждении политики в отношении советов директоров прежде всего необходимо решить очевидный вопрос: следует ли законодательно усиливать роль этого органа управления в ситуации, когда контролирующий акционер (группа), высшие менеджеры и совет директоров чаще всего *тождественны* по персоналиям и/или по своим интересам?

Другой пример связан с традиционным требованием повышения прозрачности компаний. Как известно, жесткие стандарты финансовой отчетности и аудита в системе корпоративного управления необходимы для портфельных инвесторов-аутсайдеров, т.е. тогда, когда компания рассчитывает на значительный приток средств за счет внешнего акционерного финансирования. Возникает закономерный вопрос: должно ли государство осуществлять политику в пользу жестких стандартов прозрачности в условиях концентрации акционерной собственности (или, что в данном контексте синонимично, сокращения миноритарных акционерных владений) и фактической «закрытости» подавляющего большинства компаний?

Естественно, здесь речь идет лишь о целесообразности принудительных (закрепленных законодательно) норм. Ничто не мешает узкому кругу заинтересованных российских компаний использовать международные стандарты отчетности добровольно. Точно также ничто не препятствует этим компаниям приглашать «независимых директоров» и осуществлять иные меры по улучшению корпоративного имиджа. Более того, отнюдь не все собственники, имеющие четкие планы продажи части (всех) акций внешним (иностраным) инвесторам, «раскрываются» для проведения такой сделки. Наглядным примером является ТНК, объединяющая свои активы с британской ВР в 2003 г., но остающаяся одной из наиболее закрытых российских компаний с минимальным формальным («демонстративным») прогрессом в сфере корпоративного управления.

В этой связи следует учесть еще одно немаловажное соображение. Несмотря на запуск любой дорогостоящей и сложной программы повышения прозрачности, любой разумный собственник способен поставить процесс прозрачности под контроль: то, что не должно стать прозрачным, будет аккуратно проходить мимо заинтересованных лиц (мелких акционеров, государства, оценщиков, аудиторов, рейтинговых агентств, инвестиционных компаний, аналитиков). Напротив, все яркое и позитивное может становиться не только прозрачным, но и служить целям скрытой рекламы бизнеса. Тем не менее, есть и другая сторона проблемы: если компания вступила на путь прозрачности, то скрыть большинство событий будет крайне трудно, любые тайные действия станут элементом аферы или преступного сговора, могут привести к уголовному преследованию⁴⁷. Данный фактор является немаловажным, хотя и неосознанным пока многими компаниями, ограничителем перехода к прозрачности бизнеса.

И это не предел усложнения ситуации. Так, с одной стороны, в силу особенностей корпоративного ландшафта в России нет более серьезной проблемы, чем *конфликт*

⁴⁶ Нопт К. Modern Company Law Problems: A European Perspective. In: Company Law Reform in OECD Countries. A Comparative Outlook of Current Trends. Stockholm, Sweden, 7-8 December 2000.

⁴⁷ Мошкович Б. Призрачная прозрачность или управляемая стоимость бизнеса? // Управление компанией, 2002. № 12. С. 69–72.

мажоритарных (контролирующих) и мелких акционеров. По сути, серьезность данного конфликта основана не на его абсолютной значимости, а на отсутствии равноценных конфликтов в системе российского корпоративного управления⁴⁸. С другой стороны, нет и очевидной экономической необходимости и возможности далее ужесточать меры защиты миноритариев (через мониторинг советов директоров, прозрачность и т.п.). В равной степени не существует законодательных способов защиты прав крупных акционеров (эмитентов) от корпоративного шантажа, ибо это в первую очередь вопрос эффективной судебной системы. Акцент политики в пользу лишь одной группы субъектов системы корпоративного управления требует серьезной экономической ломки сложившихся отношений и ведет к нарушению баланса интересов всех остальных субъектов, которые в равной степени имеют право на защиту с точки зрения общего принципа защиты прав собственности.

На фоне описанных проблем и новаций популярная идея повсеместного внедрения российского *Кодекса корпоративного поведения* не выглядит приоритетной⁴⁹. Формальным преимуществом для компаний, которые намерены следовать рекомендациям Кодекса, станет формирование позитивного имиджа для зарубежного инвестиционного сообщества. В этом смысле национальный Кодекс является неким привычным, хотя и формальным, сигналом для потенциальных инвесторов о ситуации в стране. По данным опроса компанией McKinsey 200 крупнейших мировых инвесторов (в совокупном управлении – активы на сумму 3,25 трлн долл.), 75% инвесторов ставят качество корпоративного управления на один уровень с финансово-экономическими результатами, а в условиях стран переходной экономики отдают фактору корпоративного управления приоритет. С точки зрения стоимости акций 80% инвесторов согласны на «надбавку» за качество корпоративного управления, а вызванная последним капитализационная премия находится в пределах от 20% (страны с развитой корпоративной культурой) до 50% и более (развивающиеся рынки)⁵⁰.

Многие крупнейшие российские компании в 2000–2003 гг. уже приняли собственные кодексы именно с этой целью, и принципиальных отличий, видимо, не будет. Как правило, нормы таких кодексов в большей степени ориентированы на стандарты тех зарубежных рынков, с которыми компания связывает свои программы финансирования (привлечения инвесторов). Более того, даже заимствование отдельных норм унифицированного Кодекса российскими корпорациями будет происходить лишь постольку, поскольку последние, во-первых, сами заинтересованы в них по целому комплексу самых разных причин, во-вторых, по мере консолидации корпоративного контроля. Как показывает опыт 2000-х гг. *именно по мере консолидации контроля в целом и, в частности, активов дочерних компаний возрастала формальная прозрачность и открытость ряда компаний по отношению к мелким акционерам.* Первичной здесь, безусловно, является консолидация. «Вымывание» мелких акционеров становится, таким образом, условием улучшения качества их защиты.

Единственно возможная форма такого Кодекса – рекомендательная, однако соблюдение не только рекомендательных, но и законодательных норм в компаниях, где актуальны корпоративные конфликты или сохраняется угроза враждебного поглощения, не представляется возможным. Это означает в принципе спонтанный характер процесса формирования корпоративной культуры по мере преодоления объективных издержек передела собственности в России. Данный тезис прямо связан с общей проблемой защиты прав акционеров.

⁴⁸ Если абстрагироваться от проблемы враждебных поглощений, имеющей самостоятельное значение.

⁴⁹ Кодекс корпоративного поведения. Материалы для общественной дискуссии. М., ФКЦБ, 2001

⁵⁰ Сайт компании McKinsey (www.mckinsey.com/features/investor_opinion/index.html).

С другой стороны, попытки обязательного использования норм Кодекса в качестве внешнего механизма корпоративного управления (в данном случае через рынок ценных бумаг) не станут эффективными в обозримом будущем. Например, требование допуска к листингу на фондовых биржах только при соблюдении норм Кодекса несостоятельно – как массовый, стандартный инструмент – по причине неликвидного и крайне узкого (штучного) рынка. Во-первых, явная тенденция к концентрации акционерного капитала, во-вторых, процесс «закрывания» созданных в процессе приватизации открытых АО являются для этого объективной базой.

Таким образом, очевидны объективные границы действия данного Кодекса. Можно согласиться с оценкой, согласно которой Кодекс только на 5–10% будет определять судьбу российского рынка ценных бумаг и приход на него долгосрочных инвестиций⁵¹. Образовательное значение Кодекса, тем не менее, может оказаться полезным уже на текущей стадии, а его действенность будет зависеть от соблюдения следующих принципов: строго рекомендательный характер при отсутствии каких-либо санкций за невыполнение норм (в законодательстве и ведомственных актах); отказ от дублирования корпоративного и сопряженного законодательства; отбор жизнеспособных (в российских реалиях) норм Кодекса по мере накопления позитивной практики и их внесение в законодательство.

Безусловно, есть и ряд других объективных позитивных тенденций в становлении стандартов корпоративного управления у российских эмитентов. Например, по данным Института корпоративного права и управления (ИКПУ), отмечается повышение прозрачности компаний (информация раскрывается более полно и своевременно, в частности, в ежеквартальных отчетах и сайтах эмитентов), существенно улучшилось содержание учредительных и внутренних документов компаний. Эти сдвиги находят свое отражение, в частности, в рейтинге корпоративного управления ИКПУ. Так, за 12 месяцев (II квартал 2001 г. – II квартал 2002 г.) из 23 компаний, на которые приходится около 90% капитализации российского фондового рынка, в 18 корпоративное управление улучшилось, в 4 ухудшилось и в 1 осталось неизменным. Данные за III квартал 2002 г. также подтверждают эту тенденцию. Пока речь идет о ряде крупнейших компаний, поэтому говорить о масштабных сдвигах в корпоративном секторе в отношении соответствующих стандартов пока не представляется возможным.

Можно в итоге выделить следующие принципиальные для перспектив формирования национальной модели корпоративного управления процессы:

- латентное состояние процесса разделения собственности и управления (слияние «контролирующих акционеров» и «менеджеров») сохранится в среднесрочном периоде;

- крайне низка вероятность расширения в ближайшие годы внешнего акционерного финансирования как второй принципиальной экономической предпосылки эффективного корпоративного управления;

- финансовая система России в ее современном неопределенном состоянии не позволяет даже предположительно оценивать тяготение российской системы корпоративного управления к каким-либо классическим образцам (прежде всего – к каким-либо иным, кроме самофинансирования, источникам, и, соответственно к типам контроля);

- тем не менее концентрация акционерного капитала является очевидным процессом, в рамках которого происходит не только консолидация контроля, но и реализация *экономическими* методами «самодостаточной» модели корпоративного

⁵¹ Миркин Я., С.Лосев. Защита инвесторов: границы возможного и новые идеи // Рынок ценных бумаг, 2000. № 22. С. 43–47.

управления (предложенной для переходных экономик в середине 90-х гг. в контексте *правоприменения*);

– правовые новации в области собственно корпоративного законодательства (защиты прав акционеров) в значительной степени достигли своего предела с точки зрения существующих экономических условий;

– методы защиты прав акционеров не смогут получить дальнейшего развития без адекватных общих мер в сфере цивилизованного информента;

– методы мониторинга менеджеров останутся неэффективными при отсутствии развитой системы конкурентных товарных рынков, рынков капитала и труда, банкротств.

Модель с доминированием интересов мелких акционеров (или резкий акцент в законодательстве на абсолютную защиту мелких акционеров), видимо, не столько невозможна, сколько несостоятельна на практике. Реализация такой модели, основанной в значительной степени на англосаксонской практике, прецедентном праве и идеях самодостаточности корпоративного права для России (середина 90-х гг.), потребует серьезной экономической ломки сложившихся отношений (хотя нельзя согласиться и с тем, что эти отношения благотворны). Резкий акцент в пользу миноритарных акционеров нарушает баланс интересов всех остальных субъектов корпоративных отношений, которые в равной степени имеют право на защиту с точки зрения общего принципа защиты прав собственности.

Роль мелких акционеров, тем не менее, принципиально важна для обеспечения прозрачности компаний. В целом же, безусловно, в перспективе необходимо двигаться в направлении некой смешанной модели, которая с одной стороны будет учитывать описанные экономические принципы и тенденции, но вместе с тем предполагать баланс интересов всех акционеров и, более широко, соучастников («stakeholders»). Модельные принципы ОЭСР по данному вопросу могли бы послужить для этого разумной основой.

В долгосрочном плане следует учитывать *общемировую тенденцию к сближению моделей* корпоративного управления (конвергенция) и формированию общепринятых принципов «корпорации XXI века». В целом можно согласиться с подходом, что ответственность, подотчетность, честность (законность) и прозрачность являются действительно универсальными стандартами для всех режимов корпоративного управления. В то же время очевидно, что эффективность функционирования «корпорации XXI века» будет тем выше, чем больше будут учтены принципы национального предпринимательства.

В долгосрочной перспективе России необходимо также двигаться в направлении некой *смешанной модели*. В прикладном плане это означает – в данный момент времени – нецелесообразность (невозможность) такого правового оформления «национальной модели» корпоративного управления, которое бы соответствовало тому или иному классическому образцу (которые сами становятся все более размытыми). Фундаментальная задача с точки зрения государства – это рассмотрение корпоративного управления в контексте защиты и гарантий прав собственности (прав инвесторов, прав акционеров) и обеспечение баланса интересов (прав) всех участников корпоративных отношений. Именно в данном контексте корпоративное управление должно рассматриваться как важнейшее институциональное условие экономического роста.

Принципиально важно состояние дел в области *исполнения законодательства*. Хотя и среди стран Запада имеются весомые различия, реформа в данной сфере в России является наиболее актуальной.

Приведем лишь один пример. С вступлением в силу Гражданского процессуального (с 1 февраля 2003 г.) и Арбитражного процессуального (с 1 сентября 2002 г.) кодексов связывалось решение острейшей проблемы коллизии компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов РФ в отношении споров в сфере корпоративного

права в целом и в сфере защиты прав акционеров, в частности. В соответствии с п. 4 ст. 33 Арбитражного процессуального кодекса РФ арбитражным судам теперь подведомственны дела «по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров». Тем не менее внесенные изменения так и не решили проблему двойственности судебной компетенции в области корпоративных споров – по-прежнему неясно, например, какому суду будет подведомствен спор по иску акционера к акционерному обществу о нарушении прав акционера в ходе проведения общего собрания акционеров, а также иные споры в сфере защиты прав акционеров (т.е. все дела, вытекающие из гражданских правоотношений), и, наконец, споры между акционерами общества.

Хотя к началу 2000-х гг. правовые новации в области собственно корпоративного законодательства (защиты прав акционеров) в значительной степени достигли своего предела с точки зрения существующих экономических условий, перспективы улучшения действующих норм достаточно широки. Наиболее корректно было бы утверждать, что в настоящее время существуют отдельные прикладные задачи, позволяющие не рассматривать проблему корпоративного управления на мифологическом уровне. Это касается как основополагающего закона «Об акционерных обществах», так и более специализированных областей, таких, как реорганизация, слияния и поглощения, группы компаний, аффилированные лица, бенефициарные владения и ответственность собственников, коллизия «доверительное управление – траст», инсайдерские сделки, раскрытие информации и отчетность, банкротство, сохраняющиеся объемы участия государства в корпорациях и др.

Проблема дальнейшего развития законодательных норм корпоративного управления нуждается в комплексном решении, основанном не только на ужесточении мер ответственности различных хозяйственных субъектов (значимость которых минимизируется системной коррупцией), но прежде всего на понимании реальных механизмов и особенностей функционирования российских корпораций. Несколько принципов должны быть приняты во внимание:

- разный подход к компаниям разного типа и размера (с точки зрения прозрачности, стандартов корпоративного управления и др.);
- перманентная ликвидация в законодательстве способов дискриминации различных групп акционеров (что характерно для всего мира);
- детализация ставших особо актуальными вопросов (например, регулирование поглощений);
- отказ от заведомо неэффективного принудительного внедрения стандартов корпоративного управления (Кодекса корпоративного поведения ФКЦБ);
- селекция «прижившихся» добровольных норм и их узаконение;
- прозрачность процедур государственного (ведомственного) контроля и правоприменения. Очевидно, что движение вперед окажется бессмысленной затеей при отсутствии эффективной инфраструктуры и политической воли к исполнению законодательства.

12.5. Корпоративное управление, обязательства, внушающие доверие, и «институциональное окружение»

Экономическая теория прав собственности позволяет выделить лишь некоторые фундаментальные («базовые») отношения присвоения. Между тем роль тех или иных хозяйственных институтов в огромной степени зависит от распространенных в

данном обществе традиций и неформальных норм поведения. В свое время еще Джон Стюарт Милль отмечал, что распределение продукта, равно как и систему экономических отношений, проявляющуюся в формах и методах распределения, можно считать результатом действия двух групп факторов – конкуренции и традиции («обычая»), причем экономисты обычно склонны уделять внимание лишь первой группе факторов⁵².

И при обсуждении механизмов, основанных на рыночной конкуренции, достаточно важен учет сложившихся норм, особенностей поведения и ограничений, порожденных историческими традициями. Нетрудно видеть, например, что описанный выше анализ прав собственности предполагает экономику, в которой существуют не только хорошо отлаженная структура контрактных соглашений, оформляющих результаты рыночных сделок, но и воспитанная многими десятилетиями, если не столетиями, «культура контракта», опирающаяся на некую постепенно сложившуюся систему норм.

Само «понятие» нормы в подобном контексте удачно определяет один из наиболее известных экспертов в области «правовой экономики» Р. Познер. С его точки зрения, речь идет о правиле, которое провозглашается какой-либо официальной организацией, например, судом или законодательной властью, и не проводится в жизнь с помощью угрозы санкций, предусматриваемых законом, но которое, тем не менее, постоянно соблюдается⁵³.

Большинство теоретических моделей и эмпирических наблюдений приводят к выводу, согласно которому в большинстве случаев инфорсмент хозяйственных прав удается обеспечить благодаря *взаимной заинтересованности* участников хозяйственного процесса. Лишь в исключительных случаях последние апеллируют непосредственно к содействию судебно-правовых органов, что связано прежде всего с высокими затратами защиты исков в суде. В качестве наиболее эффективного «регулятора» отношений между фирмами указываются, как правило, спонтанные процессы самоорганизации, обеспечивающие постепенное совершенствование контрактных отношений между участниками хозяйственного процесса.

Эффективное функционирование механизмов инфорсмента контрактных прав и прав собственности предполагает, что участники хозяйственного процесса уверены в надежности и устойчивости этих прав. Ключевой категорией, описывающей подобную ситуацию, Д. Норт считает «обязательство, вызывающее доверие» (*credible commitment*)⁵⁴. Как большинство характеристик такого рода, «обязательство, вызывающее доверие», представляет собой не формально отточенное понятие, а, скорее, некоторую значимую метафору; поэтому напрасно было бы искать особенно четкие определения такого обязательства. Комментируя эту концепцию Д. Норта, один из известных представителей новой институциональной теории Г. Лайбекэп полагает, что в узком смысле слова такое обязательство характеризует инфорсмент контрактных прав в коммерческих сделках. В широком смысле оно подразумевает ограничение произвольных действий со стороны государства, обеспечивающее такую надежность прав собственности, которая необходима для осуществления долгосрочных инвестиций⁵⁵. О существовании обязательств,

⁵² Mill, John Stuart. Principles of Political Economy. Ed. by W. Ashley. New York: A. M. Keller Publishers, 1965 [1848]. Book II.

⁵³ Posner R. Social Norms and the Law: an Economic Approach // American Economic Review, 1997. Vol. 87.

⁵⁴ North D. Institutions and Credible Commitment // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993. Vol. 149. P. 11–23.

⁵⁵ Libecap G. Comments // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993. Vol. 149. № 1. P. 29–35. Более подробный анализ связей между «обязательствами, вызывающими доверие», и правами частной собственности содержится в работе, специально посвященной природе обязательств, складывающихся в условиях переходной экономики: Diermeier D., Ericson J., Frye T., Lewis S. Credible Commitment and Property Rights: The Role of Strategic Interaction Between Political and Economics Actors. In.: The Political Economy of

внушающих доверие, по мнению Д. Норта, можно судить по достаточно низкому уровню транзакционных издержек на рынке капитала и на других рынках.

Новая институциональная теория исходит из того, что на протяжении предшествовавшей истории хозяйственные отношения лишь в редких случаях могли обеспечить появление обязательств, внушающих доверие. Да и в настоящее время сфера распространения подобных обязательств не всегда достаточно широка.

Д. Норт справедливо отмечает, что в формировании системы обязательств, внушающих доверие, важнейшую роль играет проверка временем. Такие обязательства могут быть утверждены лишь на протяжении чрезвычайно продолжительного периода. В экономике феодального типа для упрочения отношений между властью и подданными требовалась смена нескольких поколений, за это время постепенно расширялся и «горизонт» финансового планирования монарха. В периоды войн и финансовых кризисов горизонт планирования, понятно, сокращался.

В случаях более или менее радикальных реформ вплоть до нынешней поры требуется немалый период, чтобы с годами стала уменьшаться неопределенность, характеризующая последующее развитие событий. Постепенное упрочение обязательств, принятых на себя участниками хозяйственного процесса, выступает в качестве долгосрочной фундаментальной тенденции в развитии зрелой рыночной экономики.

Особенно существенным представляется в этой связи следующее соображение. Вопреки мнению многих экономистов, в том числе ряда западных экспертов, помогавших при разработке хозяйственных реформ в странах Центральной и Юго-Восточной Европы, формирование поведенческих стандартов, которые обеспечивают функционирование обязательств, внушающих доверие, не следует и не может автоматически последовать за общей либерализацией хозяйственной жизни (например, за отказом от фиксированных цен, разрешением купли-продажи иностранной валюты, появление финансовых инструментов и превращением их в объект купли-продажи и др.).

Базовые характеристики стабильности складывающихся хозяйственных отношений, в том числе отношений собственности, рассматриваются в работах О. Уильямсона. Вслед за Л. Дэвисом и Д. Нортом, О. Уильямсон предполагает различать институциональную упорядоченность (*institutional arrangement*) и институциональное окружение (*institutional environment*)⁵⁶.

Первая из них, по-видимому, должна характеризовать совокупность прав собственности, формально закрепленных в контрактах, а также в многочисленных неформальных соглашениях и механизмах поддержания репутации. Институциональная упорядоченность должна обеспечивать единообразные правила и механизмы, позволяющие вносить изменения в законы или в систему прав собственности. О наличии институциональной упорядоченности может свидетельствовать, в частности, доверие всех участников к заключенным контрактам. Поскольку такие соглашения заключаются добровольно в индивидуальном порядке, институциональная упорядоченность представляет собой, прежде всего, результат упрочения новых этических и правовых норм хозяйственной жизни.

Институциональное окружение характеризует общую устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления долгосрочных инвестиций. Указанное понятие включает и требования политической устойчивости, а также достаточной дееспособности

Property Rights. Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies. Ed. by D. Weimer. Cambridge University Press, 1997. P. 20–42.

⁵⁶ Williamson O. The Evolving Science of Organization // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993. Vol. 149. № 1. P. 36–63.

судебной системы. При характеристике институционального окружения особую роль играют изменения в «характеристиках доверия» («credibility features»).

Выявление политико-правовых условий, формирующих оптимальное институциональное окружение, представляет собой достаточно сложную задачу. Б. Уэйнгаст, например, выделяет «фундаментальную политическую дилемму хозяйственной системы»: «правительство, достаточно сильное для того, чтобы защитить права собственности, оказывается вместе с тем достаточно сильным и для того, чтобы конфисковать собственность своих граждан»⁵⁷.

Новая институциональная теория обычно исходит из того, что с развитием экономики должна меняться оптимальная структура собственности, но ни в одном случае права собственности не могут быть сформулированы и установлены совершенным образом. Последнее соображение связывается, в частности, со значительными масштабами транзакционных издержек, требующихся для реализации и защиты индивидуальных прав собственности. Наряду с государством, играющим столь важную роль в осуществлении инфорсmenta контрактных прав и прав собственности, каждому участнику приходится расходовать силы и средства для реализации и защиты своих хозяйственных прав. *Чем более благоприятно институциональное окружение для осуществления рыночных операций, тем меньшая доля в осуществлении подобных защитных функций приходится на частные формы инфорсмента.*

Применительно к переходной экономике, в том числе в условиях России, благоприятность институционального окружения имеет принципиальное значение. Вместе с тем здесь особенно остро стоит проблема *действия факторов постсоциалистической рецессии*⁵⁸. Ситуация осложняется еще и тем, что в течение относительно долгого периода времени объективно сохраняют свое значение некоторые социалистические институты (*проблема социалистического наследия*). Для условий России 90-х гг. следует также принять во внимание такие факторы, как политическая нестабильность и слабость власти. В 2000-х гг. на первый план выходит проблема инфорсmenta контрактных прав и прав собственности. Тем не менее политические мотивы тех или иных правоприменительных действий, проявляющиеся в том числе в виде выборочного (заказного) инфорсмента, отнюдь не утратили своей значимости при выборе объектов. В определенном смысле (в контексте институционального окружения) можно говорить об институциональном кризисе.

Хотя подробно различные институциональные проблемы рассмотрены в других главах, здесь же необходимо привести несколько важнейших уроков 90-х – начала 2000-х гг.

1. Очевидная и объективно необходимая *рецепция стандартного набора формальных рыночных институтов*, связанных с функционированием корпораций в пост-приватизационный период, завершена к концу 90-х гг. По «степени охвата» хозяйственное законодательство России не уступает другим странам с переходной экономикой, по ряду позиций находится впереди. Ключевой задачей на перспективу является *тонкая «настройка» существующей системы институтов* в соответствии с реалиями российской переходной экономики.

Тем не менее в отношении формирующейся национальной модели корпоративного управления можно говорить о противоречии между фактическим процессом экономической концентрации (концентрации акционерного капитала) и

⁵⁷ Weingast Constitutions as Governance Structures: the Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993. Vol. 149. P. 286–311.

⁵⁸ См.: *Гайдар Е.* Современный экономический рост и стратегические перспективы социально-экономического развития России. М.: ИЭПП, 2003.

гипертрофированной ориентацией права на защиту миноритариев. Практическим результатом такого противоречия являются: **поверхностно** – перманентные конфликты интересов в компаниях, **по сути** – несостоятельность механизмов защиты миноритариев, с одной стороны, и невозможность бесконфликтной реализации законных преимуществ крупного собственника, с другой.

2. Одним из наиболее серьезных выводов должно быть крайне осторожное отношение к *трансплантации институтов* уже на современной стадии – стадии «настройки» первичной институциональной структуры.

Подобный опыт многих стран, часто обусловленный политическими мотивами, чаще всего негативен (например, ужесточение требований прозрачности европейских публичных компаний по инициативе ЕС в 90-е гг.). Такого рода трансплантация возможна только при наличии **сходных** экономических предпосылок. Так, например, если многие элементы современной реформы законодательства о компаниях ЕС 2000-х гг. могут быть использованы в России⁵⁹, то новации закона Сарбейнса–Оксли (США, 2002 г.) вряд ли реально приживутся на российской почве.

3. Очевидный кризис государственного правоприменения (инфорсмента) не позволяет пока говорить даже о долгосрочных благоприятных перспективах формирования институционального окружения⁶⁰.

Проявлениями такого кризиса могут служить и широкий спектр как минимум малообоснованных судебных решений последних лет по корпоративным спорам, и хроническая борьба ведомств за расширение своих контрольных полномочий (например, ФСФО – в вопросе консолидации требований государства в соответствии с законом 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)», ФКЦБ – в вопросе собственных функций при подготовке поправок в закон «О рынке ценных бумаг» и др.), и выполнение государственными правоохранительными органами функций частного инфорсмента на коммерческих началах.

Данная проблема, тем не менее, не носит одностороннего характера. По сути, речь идет о некоем воспроизводимом противоречии: с одной стороны, для пресечения правонарушений со всей очевидностью необходима система эффективного инфорсмента. С другой стороны, эффективность инфорсмента объективно подрывается массовостью таких нарушений. Следовательно, дело не только в эффективной судебной реформе, но есть и экономические и правовые предпосылки формирования институционального окружения, имеющие прямое отношение к «тонкой настройке» уже созданных институтов.

4. Действие конкурентных механизмов требует, чтобы объектом купли-продажи были реальные или финансовые активы, но никак не сами *правила*, соблюдаемые в «рыночной игре». Оптимальная система инфорсмента предполагает, что сами решения судебных инстанций, защищающие права собственника или контрактные права, никоим образом не могут покупаться и продаваться. Нетрудно предположить, что в реальной жизни вряд ли можно рассчитывать на строгое соблюдение подобных условий. Известно, например, что и при полном отсутствии каких-либо элементов рентоориентированного (rent-seeking) поведения представителей «третьей власти» предприниматель, прибегающий к дорогостоящим услугам более квалифицированных и/или более влиятельных юристов, при прочих равных условиях имеет больше шансов выиграть судебный процесс.

⁵⁹ Подробно см.: *Радыгин А.* Регулирование норм корпоративного управления в России и ЕС: ограничения, возможности и перспективы унификации / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ. М., 2003.

⁶⁰ Подробно см.: *Радыгин А., Энтов Р.* Инфорсмент прав собственности и контрактных обязательств: теоретические подходы и опыт России / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ. М., 2003.

В переходной экономике (равно как и во многих развивающихся) к этому, безусловно, следует добавить наличие отлаженной *системы* поборов и взяток, часто оказывающих существенное влияние на решения органов правопорядка⁶¹. В итоге именно в переходной экономике может складываться несколько парадоксальная ситуация, когда в судебной сфере взятки, выступающие в роли побочных платежей (*side payments*), в некоторых случаях могут способствовать реализации прав собственности. Очевидно, тем не менее, что в условиях несовершенного законодательства и судопроизводства подобные платежи могут склонять и к решениям, предполагающим нарушение этих прав.

При этом проблема коррупции носит очевидный системный характер. Косвенным признаком такой системности (помимо абсолютных оценок) можно считать формирование своеобразной «табели о рангах», основанной на сопоставимости доходов на государственной службе и в частном секторе. Ротация, соответственно, осуществляется с учетом ренты, извлекаемой на государственной должности.

5. Острота проблемы эффективных *неформальных институтов* только сегодня стала очевидна для переходной экономики России. Обязательства, внушающие доверие, равно как и нормы «культуры контрактов», уже упоминались выше.

Необходимо также упомянуть те институциональные элементы, которые лежат на грани формальных и неформальных институтов. Роль легальных (т.е. не относящихся к криминальным) негосударственных форм, обслуживающих интересы относительно широкого круга экономических агентов, становится особенно значимой именно в условиях неэффективного институционального окружения (включая слабые или функционирующие неоптимально государственные формы). Прежде всего, это институт саморегулирования. На наш взгляд, становление системы саморегулируемых организаций (СРО) в России как принципиальное и недостающее звено цельной системы инфорсменты *искусственно* ограничивается государственной властью. Об этом свидетельствует длительное непринятие закона «О саморегулируемых организациях», отношение государственной судебной системы к негосударственным формам разрешения споров, отношение государственных ведомств к тем СРО, которые претендуют на независимость в интересах своих членов, и др.

6. Отсутствие в социальной памяти населения информации о *досоциалистических рыночных институтах* особенно сказывается на состоянии фондового рынка и его цивилизованных институтах коллективного инвестирования. В этой связи особенно показательны сравнительные данные об инвестиционных фондах по России и ряду стран Восточной Европы: в абсолютном выражении совокупные чистые активы инвестиционных фондов Польши, Венгрии и Чехии в 5–7 раз превышают аналогичный показатель по России, в расчете на душу населения отмечается разрыв вплоть до 80-кратного⁶².

Хотя для интенсивного развития рынка необходимы пока отсутствующие в России предпосылки иного (экономического) характера, быстрое преодоление психологических барьеров невозможно, соответственно бессмысленны прогнозы массового притока частных сбережений на корпоративный сегмент фондового рынка в любых формах.

⁶¹ В соответствии с рейтингами Всемирного банка 2000 г., которые исчислены на основе опроса предпринимателей разных стран, индекс некоррупционности судебно-правовой системы оказался наиболее высоким в странах со «скандинавским» типом законодательства (медианное значение 4,65). В странах с англосаксонским типом законодательства он составил 3,82, а в странах с германским типом – 3,92. Страны с переходной экономикой занимали самое низкое место – индекс некоррупционности был равен 2,8.

⁶² Анализ и прогноз развития финансовых рынков в России. М.: ТАСИС, 2003.

7. Отдельной проблемой является *инерция социалистических институтов*. Ярким примером является сохранение института унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения (см. главу 14).

8. На современном этапе актуальной является также проблема *имитации рыночных институтов*. Наиболее наглядно она может быть проиллюстрирована на примере института банкротства начиная с 1992 г. (см. главу 13).

9. Приватизация и другие хозяйственные реформы, которые не сопровождаются формированием *институциональных барьеров*, ограничивающих хозяйственное влияние мощных социально-политических группировок, вызывают ряд неблагоприятных экономических эффектов и, в частности, могут повлечь за собой постепенное «обескровливание» некоторых приватизированных предприятий. Вместе с тем, отсутствие подобных барьеров и недостаточно действенная система инфорсmenta контрактных прав и прав собственности может способствовать укреплению различных частных криминальных («мафиозных») структур, осуществляющих столь необходимые функции – реализацию контрактных прав и действительную защиту собственности. Данные группировки, по сути, замещают отсутствующие или функционирующие неэффективно структуры, относящиеся к централизованному государственному инфорсменту.

10. Особое значение имеет *реальный спрос на те или иные институты*, точнее, наличие экономических агентов, готовых не только предъявить соответствующий спрос, но и обеспечить политическую поддержку развития необходимых им институтов.

Так, применительно к проблеме защиты прав собственности и конкуренции в России (и не только) вполне обоснованным выглядит подход, согласно которому низкий уровень защиты прав собственности обусловлен как минимум двумя причинами⁶³. Во-первых, возникшее (в том числе по итогам приватизации) и усилившееся в 90-е гг. имущественное и политическое неравенство при слабом государстве обусловило минимальный спрос на создание «хороших» государственных институтов, так как наиболее состоятельные экономические агенты использовали альтернативный путь – инвестировали ресурсы в создание собственных защитных механизмов (службы безопасности, связи с федеральными и региональными чиновниками и судами, финансирование политических деятелей и другие механизмы, впоследствии получившие название «административного ресурса»).

Во-вторых, низкий уровень защиты прав собственности был и в значительной степени остается и в 2000-е гг. выгодным для многих экономических агентов, так как создает благоприятные условия для дальнейшего перераспределения (передела) собственности. Тем не менее с 2002 г. отмечается рост интереса к тем экономическим институтам, которые не связаны с отдельной социальной группой, т.е. призваны обеспечивать защиту интересов всех экономических агентов (практически всеобщая поддержка реформы государственного аппарата, идеи независимости судов и др.). Очевидно, что такой интерес не возникает сам по себе – можно предположить, что на определенном этапе издержки взаимодействия крупнейших российских корпораций с бюрократией (в рамках указанного альтернативного механизма защиты своих интересов) стали неоправданно высоки, что и потребовало пересмотра системы защитных механизмов.

Возможно, в таком контексте (помимо политического, имеющего, видимо, самостоятельное значение) следует рассматривать и дело «ЮКОС»/МФО «Менатеп» лета 2003 г. Очевидно, что вывод всей схемы владений из тени (о налоговых и финансовых

⁶³ См.: *Гуриев С., Сонин К.* Богатство и рост // Эксперт, 2003. № 24. С. 40–47. Подробно о спросе на институты в условиях России см. также: Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады, № 148. М.: МОНФ, 2003.

схемах речь в данном случае не идет) означает в том числе и уменьшение потребности в специфических доверительных отношениях с бюрократией. Соответственно, наиболее полно (по сравнению с другими) легализовавшая свою структуру, акционеров и бенефициаров компания стала и первой жертвой такой легализации, что само по себе является уроком для других. В то же время не стоит забывать о том, кто, собственно, культивировал такие «доверительные» отношения на протяжении всех лет российских реформ (на федеральном и региональном уровнях, при приватизации на всех ее этапах, создании пирамиды ГКО в 1993–1998 гг., в кредитно-финансовой сфере и банковском секторе, во внешнеэкономической сфере и т.д.). «Кто ведет в плен, тот сам пойдет в плен; кто мечом убивает, тому самому надлежит быть убиту мечом». При этом очень показательным критерием для оценки перспектив формирования реального спроса на независимые институты является почти нулевая поддержка (защита) «ЮКОСа» со стороны других крупнейших групп (предпринимателей).

Нельзя, тем не менее, не указать и иную возможную интерпретацию возросшего спроса на «независимые» институты. Как, например, выразился президент «Сибнефти» Е. Швидлер, в ходе развития нефтяных компаний каждая получила свою долю административного ресурса, и именно это определяет истинную конкуренцию на нефтяном рынке⁶⁴. Следует заметить, что по оригинальной версии, предложенной в том же источнике, стандартизация и массовость процедур применения «административного ресурса» в 2002 г. привели как к удешевлению его использования, так и к тому, что противоборствующие стороны используют одинаковые методы (равновесные фигуры поддержки) и чаще всего уже не в состоянии довести дело до победы одной из сторон. В этой ситуации затраты, сопутствующие корпоративному конфликту, становятся сопоставимы с реальной стоимостью активов, и цивилизованные переговоры становятся более экономичными. Это, в свою очередь, требует и большей защищенности прав собственности участников сделки, и большей прозрачности экономических агентов (в том числе в отношении реальных собственников российских компаний).

При этом выбор между теми или иными институтами прямо связан со сравнительной затратностью их использования. Пожалуй, наилучшим примером является сравнение в данном контексте института банкротства и рынка корпоративных ценных бумаг. Фактически возбуждение процедуры банкротства в 1998–2002 гг. 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 г. закона «О несостоятельности (банкротстве)» и низким уровнем сопротивления российского фондового рынка в 1998–2000 гг.⁶⁵ Существенно при этом, что закон «Об акционерных обществах» содержит многочисленные легальные возможности для эффективного отражения корпоративного агрессора в рамках корпоративного права, тогда как действовавшая в 1998–2002 гг. процедура банкротства при должной организации была для агрессора почти беспроигрышной.

⁶⁴ Коммерсантъ-Власть, 2003. 20–26 января. С. 25.

⁶⁵ См.: Волков А., Привалов А. А ну-ка, отниму! // Эксперт, 2001. № 1–2. С. 28–29.

Глава 13. Внешние механизмы корпоративного управления

13.1. Рынок корпоративных ценных бумаг¹

Значение рынка ценных бумаг для формирования определенной модели корпоративного управления не требует комментариев. Применительно к условиям неликвидного развивающегося рынка проблема выбора между механизмом «голоса» и механизмом «выхода» утрачивает характер дихотомии² и становится по сути безальтернативной: если нельзя продать свои акции, то возникает необходимость повышения роли механизма «голоса». Когда основным объектом торговли являются бумаги 10—15 эмитентов, механизм «выхода» (продажа акций) как элемент модели корпоративного управления в подавляющем большинстве случаев не работает. Ликвидность рынка акций конкретного эмитента чаще всего носит кратковременный характер, причем односторонний: мелкие акционеры могут осуществить только «выход» и только в периоды консолидации контрольного пакета или обострения корпоративных конфликтов между крупными акционерами и менеджерами. В целом ряде случаев эта проблема не возникает в принципе (если установлен абсолютный контроль и/или предприятие просто никому не интересно).

Соответственно формирование модели корпоративного управления становится по сути безальтернативным: если не работают механизмы «выхода» (нельзя продать свои акции), то развитие объективно идет по линии усиления роли механизма «голоса». Если и здесь возникают проблемы (связанные с сохраняющейся идеологией «принципала» у менеджеров), то остается только вмешательство государственных исполнительных и судебных систем.

Вместе с тем существует и обратная связь. По целому ряду имеющихся оценок, нарушения норм корпоративного управления в российских корпорациях стали одним из доминирующих факторов ухода инвесторов и падения рынка ценных бумаг в 1998 г.³

1999–2000 гг. дали некоторые основания для оптимизма в отношении перспектив развития российского рынка ценных бумаг (*табл. 13.1*). Благоприятные оценки были связаны прежде всего с оживлением промышленности после девальвации рубля и ростом мировых цен на нефть и газ, которые привели к росту налоговых поступлений бюджета и росту доходов экспортеров. Положительная динамика была отмечена в большинстве отраслей, в том числе хронически депрессивных в течение ряда лет (электротехника, легкая промышленность, переработка сельхозпродукции и др.). Посткризисный экономический рост, относительная стабильность макроэкономической ситуации и политические изменения на рубеже 1999–2000 гг. позитивно сказались и на состоянии российского рынка ценных бумаг. По оценкам большинства агентств и влиятельных финансовых изданий, российский фондовый рынок в первом послекризисном – 1999 г. вошел в тройку наиболее быстрорастущих рынков мира. Капитализация рынка «голубых фишек» за год увеличилась на 182%. Индекс РТС-Интерфакс стал вторым в мире в 1999 г. по темпам роста. В 2000 г. проявился интерес инвесторов к компаниям второго

¹ Более подробно см. Главу 10 настоящей работы.

² Hirschman A.O. Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organisations and States. Cambridge: Harvard University Press, 1970. P. 15–54.

³ Вклад этого фактора в падение капитализации рынка в 1998 г. оценивается в диапазоне от 30% (ФКЦБ России) до 100% (Brunswick Warburg), хотя очевидно, что такие оценки очень условны.

эшелона, что можно было расценивать как сигнал начавшейся переориентации инвесторов от чисто спекулятивных краткосрочных вложений к более длительной стратегии.

В 2001–2002 гг. для российского фондового рынка в целом была характерна позитивная динамика⁴. За 2001 год индекс РТС изменился на 129 пунктов при объеме торгов около 4,5 млрд долл. (что, тем не менее, ниже итогов 2000 г. – 5,5 млрд). К концу 2001 г. индекс РТС достиг докризисного уровня 260 пунктов (максимальное с 14 мая 1998 г. значение). При этом в 2001 г. российский рынок относился к наиболее доходным рынкам мира, а индекс РТС (как и в 1999 г.) вошел в тройку наиболее быстрорастущих фондовых индексов мира.

В 2002 – первой половине 2003 г. российский фондовый рынок вновь продемонстрировал рост, несмотря на продолжающиеся внешние негативные тенденции. Незначительные темпы роста экономики США, Японии и ЕС, финансовые и политические кризисы в ряде развивающихся стран (например, Аргентине и Венесуэле) не добавляли оптимизма инвесторам. Среди позитивных для фондового рынка факторов следует указать высокие цены на нефтяном рынке, продолжающийся рост российской экономики, своевременное выполнение платежей по внешнему долгу, повышение долгосрочных суверенных рейтингов России, признание России в 2002 г. страной с рыночной экономикой и принятие в 2003 г. в члены FATF. Помимо динамики цен на нефть и сохранения позитивных макроэкономических тенденций, следует указать третий существенный момент: по итогам 2002 г. реальные располагаемые доходы населения возросли на 8,8%. На фоне снижения страновых рисков и дефицита альтернативных направлений инвестирования часть средств населения инвестировалась в акции компаний.

Среди наиболее весомых негативных (сдерживающих) факторов – отсутствие значимых структурных изменений в экономике (реформа естественных монополий⁵ и ЖКХ), медленное продвижение реформы госслужбы, сохраняющиеся непрозрачность компаний и отсутствие заметного интереса к реформе корпоративного управления, весомая роль политических и административных факторов при решении экономических споров и др. Значительное воздействие на состояние финансового рынка России оказывает, со всей очевидностью, медлительность в реализации банковской реформы в целом и ограничение, в результате этого, возможности банковского кредитования средних и мелких компаний. Прогнозы мировых финансовых рынков также не дают оснований для излишнего оптимизма, несмотря на повышение кредитных рейтингов России и рост интереса к российским бумагам в 2002 г. со стороны иностранных институциональных инвесторов, ориентирующихся на более долгосрочные вложения и фундаментальные показатели компаний.

Важно также учесть, что отличительной чертой процессов реструктуризации и консолидации крупнейших промышленных групп 2002–2003 гг. стала определенность их промежуточных целей – в частности, выход на российский и международный фондовые рынки (см. главу 11). Очевидно, что консолидация имущественного и управленческого контроля является необходимым, но недостаточным условием для реализации таких программ. Не менее существенным условием является формирование имиджа «прозрачности» для потенциальных инвесторов. В этой связи можно прогнозировать и рост реального спроса на новации в сфере корпоративного управления, связанные с раскрытием информации и финансовой отчетностью компаний.

⁴ Подробно см.: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 116–125; Состояние финансовых рынков России в 2002 г. и перспективы их развития в 2003 г. М.: БЭА, Информационно-аналитический бюллетень № 37, апрель 2002.

⁵ Тем не менее, к примеру, именно перспективы реструктурирования электроэнергетики обусловили начавшийся в 2002–2003 гг. процесс интенсивной скупки акций как РАО «ЕЭС России», так и ряда АО-энерго.

Следует заметить, что в 2002 г. развитие рынка было менее интенсивным по сравнению с 2001 г. По итогам 2002 г. индекс, рассчитываемый Morgan Stanley для российского рынка (MSCI.RU), вырос на 16,2%, в то время как аналогичный индекс для развивающихся рынков (MSCI.EMGLF) снизился на 7,97%, а мировой индекс (MSCI.WRLD) – на 16,94%. В I квартале 2003 г. индекс РТС сохранил второе место в списке самых быстрорастущих фондовых индикаторов мира, опубликованном инвестиционным банком «Merrill Lynch». К концу 2002 г. индекс РТС составил 359,07 пункта и, по итогам года, вырос более чем на треть (табл. 13.1).

К концу апреля 2003 г. индекс РТС достиг максимального значения с 6 ноября 1997 г. – 430,39 пунктов, а среднедневной оборот в РТС вырос до 42,4 млн долл. Здесь, тем не менее, присутствуют конъюнктурные моменты: рост акций «ЮКОСа» и «Сибнефти» в преддверии объединения компаний, «Сугрутнефтегаза» в силу имевших место (по ряду оценок) попытки поглощения и игры самих менеджеров на повышение, «Мосэнерго» в преддверии реструктуризации.

Таблица 13.1

Основные показатели развития фондового рынка России, 2000–2002 гг.

	1995	1997	1999	2000	2001	2002
Индекс РТС, пункты (изменение за год в%)	100 на 1.09.95	572 – историч. максимум 6.10.97	98	143,29 (-19,95)	260,05 (98,5)	359,07 (34,1)
Капитализация, млрд. долл.	5-8	60-65	около 20	40	82	110
Оборот торгов, млрд. долл. (доля в общем объеме в%)	0,2 (сент. — дек.)	16,7-17	5,7	20,8 (100)	28,04 (100)	41,07 (100)
В т.ч. РТС	-	-	-	5,8 (28)	4,44 (16)	4,57 (11)
ММВБ	-	-	-	15 (72)	23,6 (84)	36,5 (89)
Количество эмитентов, с акциями которых совершаются сделки, шт. (в т.ч. котировальные листы)	70-80 (-)	260-300 (100-120)	350-400 (50-60)	300-350 (30-35)	370-400 (30-35)	370-400 (30-35)
Количество брокерско-дилерских компаний, ед.	3176	5045	1628	924	618	619
Количество кредитных организаций, ед.	2295	1764	1375	1320	1320	1331
Торговые системы, на которых сконцентрировано свыше 90% объема торгов, ед. (все в Москве)	2	3	3	3	3	3

Источник: РТС, ММВБ, ФКЦБ, БЭА, Банк России, данные Я. М. Миркина, Ю. А. Данилова.

В 2002 г. на рынке возросла роль частных внутренних инвесторов. В фондовой секции ММВБ 77% оборота обеспечивал т.н. «Интернет-шлюз»: оборот сделок через Интернет составил 711 млрд руб. Около 75% данных операций совершались физическими лицами. К концу 2002 г. к торговой системе ММВБ была подключена 191 брокерская система, позволяющая обслуживать инвесторов через удаленные терминалы и Интернет-технологии.

В то же время не следует, на наш взгляд, *переоценивать среднесрочные перспективы развития рынка*. Прежде всего, российский фондовый рынок, как и в предыдущие годы, не способен адекватно выполнять функции перелива инвестиционных ресурсов. Хотя для интенсивного развития рынка необходимы пока отсутствующие в России предпосылки иного (экономического) характера, быстрое преодоление психологических барьеров невозможно, соответственно бессмысленны прогнозы массового притока частных сбережений (от 20 до 60 млрд долл. по разным оценкам) на корпоративный сегмент фондового рынка в любых формах.

Следует указать также целый ряд диспропорций и особенностей, характерных для российского рынка последних лет.

Во-первых, несмотря на приближение, к примеру, индекса РТС к максимальным значениям, зафиксированным до кризиса 1998 г., и его 35%-ный рост в 2002 г., капитализация рынка не превышает 110 млрд долл.⁶ Доля нефтегазовых компаний в общей капитализации РТС составляет около 60%, что наглядно демонстрирует наличие структурных искажений в российской экономике и ее направленность на экспорт сырьевых ресурсов.

Во-вторых, рынок остается высоко концентрированным. В 2002 г. на бумаги пяти эмитентов приходилось 72,18% (76,91% – в 2001 г.) общего оборота РТС⁷. 10 компаний дают 90% оборота, а 2 из них – «Лукойл» и РАО «ЕЭС России» – около 45%. Максимальное количество сделок с акциями, обращающимися в РТС, было зафиксировано с бумагами РАО ЕЭС (11,4 тыс.), на втором месте – «Лукойл» (6,2 тыс.).

В-третьих, основная торговля остается сконцентрированной в Москве на двух торговых площадках – РТС и ММВБ. В последние годы проявилась также очевидная тенденция к доминированию ММВБ на рынке (*табл. 13.2*).

В-четвертых, большое значение имеет проблема объективной ограниченности возможных источников финансирования корпораций (см. выше). Сдерживающим фактором внешнего акционерного финансирования является и недооценка (вне зависимости от причин) рынком многих компаний.

В-пятых, в последние годы особенно проявилась тенденция к долговому характеру российского рынка. В условиях интенсивного процесса пост-приватизационного перераспределения собственности корпоративные облигации становятся по сути единственным безопасным способом привлечения внешнего финансирования. Среди преимуществ данного способа финансирования, равно как и всплеска интереса к этому инструменту в 2000–2003 гг., можно указать:

- относительная безопасность с точки зрения перехвата корпоративного контроля;
- дефицит на рынке финансовых инструментов с фиксированной доходностью в условиях благоприятной рыночной конъюнктуры (профицит бюджета, низкие темпы инфляции, снижение ставок на рынке госдолга);

⁶ По данным РТС на конец декабря 2002 г., пятерка крупнейших по капитализации российских компаний претерпела изменения по сравнению с 2001 г. На первое место вышел ОАО НК «ЮКОС» (\$21 038 млн), за ним следуют ОАО «Газпром» (\$18 039 млн), ОАО «Лукойл» (\$13 099 млн). Прошгодний лидер ОАО «Сургутнефтегаз» занял лишь четвертое место – (\$11 409 млн), и замыкает список ОАО «Сибнефть» (\$10 478 млн). Среди компаний, не принадлежащих к нефтегазовому и энергетическому секторам, наибольшей капитализацией обладает ОАО «Сбербанк» – \$3 629 млрд, из «голубых фишек» наименьшую совокупную стоимость акций имеет ОАО «Ростелеком» – \$870 млн. Общая доля капитализации «голубых фишек» в общей капитализации РТС составляет около 78%.

⁷ В общем обороте РТС доля обыкновенных акций РАО ЕЭС по сравнению с 2001 г. несколько снизилась и составила 26,3% (32,86% в 2001 г.), «Лукойла» возросла до 19,31% (16,65%), «Сургутнефтегаза» – до 10,65% (9,02%), стремительно ворвавшийся в прошлом году в пятерку «ЮКОС» сохранил позиции – рост до 10,41% (13,2%), и ОАО «Татнефть» – 5,51% (5,06%).

- заинтересованность российских инвестиционных посредников (брокерско-дилерских компаний и банков) в «раскрутке» новых инструментов фондового рынка;
- снижение зависимости заемщика от одного кредитора;
- более гибкая система управления обязательствами, увеличение срока кредитования и снижение стоимости заемных ресурсов;
- налоговые и стоимостные преимущества перед банковскими кредитами и векселями;
- формирование (через «пробные» и, что главное, погашенные сравнительно небольшие займы) кредитной истории и имиджа первоклассного заемщика;
- отсутствие дефолтов в пост-кризисной истории сегмента рынка, которые привели бы к росту доходности на рынке (хотя в сторону роста действуют и сами объемы эмиссии 2001–2002 гг.).

В посткризисный период первая эмиссия рублевых корпоративных облигаций была осуществлена НК «Лукойл» (май 1999 г.), затем «Газпромом» и ТНК в расчете на привлечение средств нерезидентов со счетов «С». К середине 2001 г. эмиссию с совокупным номиналом более 110 млрд рублей осуществили свыше 40 компаний. Торги по корпоративным облигациям впервые были организованы на ММВБ, а в настоящее время только на ММВБ ведутся торги свыше 80 российских компаний и банков, включая «Газпром», «ТНК», «Магнитогорский металлургический комбинат», РАО «ЕЭС России», Внешторгбанк и др. В период 1999–2002 гг. на ММВБ размещены корпоративные облигации свыше 80 эмитентов на общую сумму более 110 млрд рублей.

До осени 2001 г. подавляющая часть эмиссий размещалась среди заранее определенных инвесторов, не склонных к продаже до погашения, т.е. носила закрытый характер и размещалась одномоментно. Часто речь шла лишь об альтернативном кредитованию способе финансирования различных проектов в реальном секторе, связанных с поглощениями через дочерние и аффилированные структуры, об оптимизации налоговых платежей. С конца 2001 г. больше эмитентов стали предлагать свои облигации на открытом рынке (публичные эмиссии), а объем рынка многократно возрос. По оценкам, к концу лета 2001 г. 50% облигационных займов размещались публично.

За 2000–2001 гг. объем привлеченных предприятиями и банками средств достиг 2 млрд долл., или около 3% от валовых инвестиций в основной капитал России. За 2002 г. эта сумма как минимум удвоилась. В то же время в странах «Большой семерки» посредством облигационных займов осуществляется финансирование 30–60% инвестиционных проектов. Тормозом для развития этого рынка является целый ряд проблем (налогобложение, регистрация в ФКЦБ, целесообразность в ряде случаев предусматривать обеспечение выпусков облигаций, опасность насыщения инвестиционного спроса, связанная с этим необходимость интенсивного развития вторичного рынка для притока новых инвестиций и др.). Кроме того, в обозримой перспективе крупнейшие компании России сохраняют свое доминирующее положение на этом сегменте рынка (хотя крупнейшие и средние компании-эмитенты количественно представлены примерно поровну).

В-шестых, имеющиеся пока единичные публичные размещения акций компаний (IPO) не позволяют разделить эйфорию многих аналитиков (особенно интерпретации 2003 г. как «года IPO», пришедшего на смену 2002 г. как «года рублевых корпоративных облигаций»). Характерно при этом, что относительно успешно реализованные размещения связаны пока с изначально частными компаниями, имеющими известные брэнды, и покупателями выступают не стратегические инвесторы, а финансовые институты. Важно также, что в российском законодательстве процедура IPO прописана минимально, поэтому каждый проект пока требует гораздо больше консультационно-

правовых затрат, чем это было бы при наличии детальных стандартизированных регламентов. Превышение потенциальных выгод выхода на публичный рынок (дешевизна полученных ресурсов по сравнению с другими методами, рост капитализации, ликвидности и др.) над совокупными издержками (на раскрытие информации, оплату услуг консультантов, юристов, андеррайтеров и др.) характерно для относительно зрелого этапа развития компании. В частности, эмпирические проверки в рамках теории «жизненного цикла» свидетельствуют, что средний возраст компаний, осуществивших IPO за последние 20 лет, составляет 7 лет (если исключить из сферы анализа бум Интернет-компаний конца 90-х гг.).

Опыт зарубежных IPO относительно невелик: размещение акций «Вымпелком» (1996, 100 млн долл.), «Мобильные ТелеСистемы» (2000, 300 млн долл.) и «Вимм-Билль-Данн» (2002, 200 млн долл.) на Нью-Йоркской фондовой бирже. Помимо ряда компаний, указанных выше, прямое публичное размещение части своих акций в США в ближайшие годы планируют концерн «Калина» (около 25% акций, после публикации отчетности по стандартам МСФО), «МегаФон» (около 20% акций), ОАО «Пивоваренная компания «Балтика» (после интеграции дочерних обществ холдинга в единую структуру).

Первое IPO в России было проведено холдингом ОАО «РБК Информационные системы» в апреле 2002 г. (ММВБ и РТС, 16% акций). В январе 2003 г. первичное размещение 20% акций осуществила компания «Аптечная сеть 36,6». В обоих случаях цена размещения была ниже первоначальных оценок андеррайтеров выпусков (что, тем не менее, не специфично для российского рынка), а активное вторичное обращение акций не прогнозируется.

Корпоративные рублевые облигации пока остаются основным инструментом, по крайней мере в силу отсутствия адекватной альтернативы. Тем не менее, по некоторым прогнозам, среди доступных финансовых инструментов в ближайшие 2 года возрастет интерес к обыкновенным акциям⁸. Это означает, в частности, что многие эмитенты, могут (возможно, в качестве более легкой альтернативы IPO), провести конвертации привилегированных акций в обыкновенные. Напротив, долговые инструменты будут представлять интерес для уже сложившегося относительно ограниченного круга инвесторов, причем последние не будут пересекаться с инвесторами, заинтересованными во вложениях в российские акции.

В отношении непосредственно IPO наиболее очевидно деление будущих размещений на два сегмента – внешний для крупных компаний и российский для мелких и средних (т.е., по сути, формирование в России рынка Small Caps). Развитие последнего сегмента имеет, в частности, принципиальное значение для перехода к классификации российских компаний не по ликвидности, а по капитализации.

В-седьмых, российский рынок является «рынком крупных пакетов». При этом относительно высокий уровень концентрации акционерного капитала (при имеющейся тенденции к росту уровня концентрации) позволяет предполагать возможность формирования в России модели высоко ликвидного рынка, основанной на широком участии населения (broad based market), только в долгосрочной перспективе⁹.

Рынок ценных бумаг в России с самого начала развивался как рынок корпоративного контроля. Для современной ситуации характерно снижение объема операций, формирующих портфельные инвестиции, и увеличение масштабов выкупа акций с целью

⁸ Линч К. 2002-й – год корпоративных облигаций, 2003-й – год IPO // Рынок ценных бумаг, 2002. № 5. С. 60–62; Интервью с председателем совета директоров ИК «Атон» П.Хеллораном // Рынок ценных бумаг, 2002. № 9. С. 48–50; Петров В., Супрунов П., Петрова О. Ждет ли Россию бум IPO? // Рынок ценных бумаг, 2002. № 20. С. 22–26.

⁹ См.: Миркин Я.М. Рынок ценных бумаг России. М., 2002. С. 319.

передела собственности¹⁰. Тем не менее слияния и поглощения практически не затрагивают организованный фондовый рынок, и рыночная цена акций на вторичном рынке не имеет существенного значения. Крупнейшие «голубые фишки» с относительно ликвидным рынком в наименьшей степени могут стать объектом поглощения, даже если их рыночная стоимость существенно занижена по сравнению с потенциальной.

В *краткосрочном периоде* для рынка ценных бумаг будут, видимо, характерны также следующие основные тенденции:

- дальнейшее сокращение количества, укрупнение (слияние) и обострение конкуренции профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- продолжающийся процесс консолидации и реорганизации в финансовых группах и корпорациях сохранит остроту корпоративных конфликтов и нарушений прав акционеров;
- низкая вероятность существенного усиления интереса иностранных инвесторов к российскому рынку (как в силу неопределенности в отношении реструктуризации банковской системы, так и в связи с общим состоянием мировых финансовых рынков);
- поиск новых и развитие уже занявших определенный сегмент рынка инструментов (корпоративные облигации различного срока, складские расписки, закладные бумаги и др.), причем этот процесс может развиваться как в ответ на спрос инвесторов и эмитентов, так и «сверху», например, на региональном уровне;
- развитие новых форм коллективного инвестирования (закрытые паевые инвестиционные фонды в сфере недвижимости и др.);
- конкуренция государственных ведомств и участников рынка за средства накопительной пенсионной системы.

При этом у российского рынка ценных бумаг существует значительный *потенциал дальнейшего среднесрочного развития*. В основе этого потенциала (помимо макроэкономических и политических) лежат такие факторы, как:

- значительный корпоративный сектор, наличие многих перспективных предприятий, интерес многих предприятий к дополнительным эмиссиям;
- значительная недооценка активов (но этот фактор останется гипотетическим без эффективного менеджмента и роста прозрачности эмитентов);
- приток на корпоративный сегмент российского рынка ценных бумаг средств мелких (населения) и стратегических российских инвесторов;
- приход на российский рынок консервативных зарубежных инвесторов, возрастание доли долгосрочных вложений глобальных фондов в российские корпоративные ценные бумаги;
- развитие системы коллективных инвесторов;
- перспективы доступа участников рынка к средствам накопительной пенсионной системы
- благоприятные сдвиги в развитии инфраструктуры рынка ценных бумаг, повышение ответственности субъектов депозитарной и регистраторской деятельности, снижение рисков и затрат посредством создания центрального депозитария;
- восполнение имеющегося дефицита новых финансовых эффективных инструментов (эволюция к более сложной продуктовой структуре рынка);
- повышение прозрачности российского рынка с учетом потребностей участников рынка и эмитентов, а не регулирующих органов;

¹⁰ Рудык Н.Б., Е.В.Семенкова. Рынок корпоративного контроля: слияния, жесткие поглощения и выкупы долговым финансированием. М., 2000. С. 9.

- снижение рисков, связанных с защитой прав акционеров и «антиаутсайдерской» политикой менеджеров компаний;
- снижение рисков, связанных с налогообложением.

Вместе с тем следует ясно понимать, что по целому комплексу объективных и субъективных причин в среднесрочной перспективе этот рынок не станет серьезным источником инвестиционных ресурсов предприятий. Соответственно, пока не следует переоценивать практическую значимость этого сегмента при выработке социально-экономической стратегии¹¹.

Наконец, не менее важно учитывать тот факт, что рынки ценных бумаг непрерывно развиваются, что вызвано изменениями ситуации в мире и в стране, экономической политики, технологий, регулятивных мер и появлением новых продуктов и структур затрат. Рынки представляют собой не окончательно сформированные и застывшие структуры, а постоянно развивающиеся организмы. Это означает, что *регулирование должно быть максимально гибким и динамичным*, наиболее адекватно отражая происходящие изменения.

Соответственно не может быть переоценена необходимость *долгосрочной целенаправленной политики государства в отношении развития рынка ценных бумаг*, формирование модели регулирования рынка, которая будет адекватна конкретным условиям российской экономики, национальным интересам и традициям. Основными задачами такой политики являются:

- формирование единых «правил игры» для цивилизованной конкуренции между участниками рынка, которая в конечном результате приводит к расширению и улучшению качества предлагаемых инвесторам услуг;
- регулирование эмитентов, обеспечивающее как доступность и прозрачность их деятельности в сфере рынка ценных бумаг, так и возможность низкозатратного (в финансовом и бюрократическом смысле) использования рынка для привлечения финансовых ресурсов;
- создание условий, позволяющих населению с уверенностью вкладывать средства, а участникам рынка – безбоязненно расширять свой бизнес;
- обеспечение высоких стандартов поведения профессиональных участников;
- минимизация риска мошенничества со стороны профессиональных участников и злоупотреблений со стороны регулирующих государственных органов;
- предотвращение нарушений на фондовом рынке как основная функция надзорного органа.

Тем не менее для современного периода развития рынка характерны низкий уровень координации органов государственного регулирования рынка ценных бумаг (ФКЦБ, Центральный банк России, МАП, Министерство финансов) и наличие хронического конфликта интересов соответствующих государственных органов. Одним из следствий является недопустимое затягивание с принятием ряда принципиально важных новых законов: «О срочном рынке», «Об инсайдерской информации», «О саморегулируемых организациях», поправок в действующее законодательство и др.

Достаточно очевидной в настоящее время является также избыточная, экономически и социально не обусловленная регламентация деятельности финансовых институтов, которая снижает привлекательность отрасли. Помимо контроля со стороны налоговых, валютных органов и органов «финансовой разведки», рядовая инвестиционная компания

¹¹ Хотя данная точка зрения разделяется подавляющим большинством российских экспертов, более оптимистичный взгляд на развитие рынка представлен в: Данилов Ю.А. Роль фондового рынка на макро- и микроуровне (или о мифах фондового рынка). Доклад на семинаре ГУ-ВШЭ «Институциональные проблемы российской экономики» 25 апреля 2003 г.

должна пройти шесть кругов контроля – аттестация специалистов, лицензирование деятельности, со стороны ФКЦБ, обязательного внутреннего контролера, саморегулируемой организации и организатора торгов. Вариантом решения может быть расширение функций СРО при существенном снижении административного давления регулирующих органов¹².

Заметной тенденцией является также углубление противоречий между ФКЦБ и наиболее влиятельными саморегулируемыми организациями профессиональных участников рынка ценных бумаг, в основе которых лежат очевидное стремление регулятора к тотальному администрированию добровольных профессиональных объединений.

В целом существующая модель регулирования рынка продолжает оставаться административной (разрешительной) с явной тенденцией к усилению административного давления. Стратегической основой перспективного развития рынка должны стать, с одной стороны, либерализация рынка, и, с другой стороны, прозрачность регулятивных норм и участников рынка. Это предполагает сбалансированное сочетание шести принципов:

- детальное правовое оформление процедур, связанных с деятельностью эмитентов и профессиональных участников;

- различные законодательные требования (контроль, прозрачность, гарантии, налоги и др.) к процедурам, предназначенным для разного круга экономических агентов (различающихся по функциям, профессионализму, клиентской базе, по количеству и др.);

- априорное предположение о добросовестности намерений участников рынка, соответственно минимизация необходимых согласований и разрешений в государственных органах в пользу уведомительного подхода (например, при эмиссии акций и облигаций, при получении статуса профессионального участника рынка определенного типа и др.);

- прозрачность всех процедур, исключая двойственные толкования и возможность административного отбора части участников рынка для осуществления какой-либо деятельности;

- двухуровневая система инфорсмента при выявлении недобросовестных намерений (третейские суды саморегулируемых организаций (усиление их роли) и государственная судебная система). При этом развитие системы третейских судов означает и частичную «разгрузку» бюджета в части финансирования судебной системы;

- широкий диапазон санкций за выявленные нарушения (от предупреждения, наносящего урон репутации, или исключения из саморегулируемой организации до пожизненного запрета на осуществление той или иной деятельности и, наконец, уголовного преследования).

13.2. Банкротства

Основное назначение института несостоятельности – обеспечение предсказуемого распределения рисков для кредиторов. Теоретически правовые нормы регулирования несостоятельности предприятий могут преследовать следующие задачи: на макроуровне – снижение уровня хозяйственных рисков в экономике путем ликвидации неэффективных производств, обеспечение перераспределения промышленных активов в пользу эффективно хозяйствующих предприятий, развитие конкурентной среды; на микроуровне – защита прав кредиторов, обеспечение финансовой дисциплины, повышение надежности кредитного обращения, проведение реорганизации предприятий и их финансовой

¹² См.: Анализ и прогноз развития финансовых рынков в России. М.: ТАСИС, 2003. с. 121–122.

реструктуризации, повышение качества корпоративного управления, перераспределение собственности в пользу «эффективных» владельцев, смена неквалифицированных менеджеров, внедрение рациональной системы управления на предприятиях.

В то же время реализация процедур банкротства – это всегда потери для кредиторов, должника, государства. Не исключение в этом и зарубежные страны с развитой экономикой. Возможности использования банкротства для реформирования бизнеса предприятий, смены «неэффективного» собственника весьма ограничены, его основное назначение – ликвидировать неэффективные производства, перераспределить нерационально используемые активы, снизить хозяйственные риски в экономике, т.е. процедуры банкротства могут быть созидательными прежде всего на макроуровне.

Опыт развитых зарубежных стран не позволяет однозначно утверждать, что регулирование несостоятельности должно строиться исходя из приоритета только кредиторов, есть примеры, когда оно заметно направлено на защиту интересов должника или государства. Все определяется конкретной экономической политикой того или иного государства и во многом связано с масштабами существующего в его экономике госсектора и отношением к необходимости его сохранения.

Роль банкротства как средства давления на менеджеров корпораций в рыночной экономике хорошо известна и во всех аспектах (как позитивных, так и негативных) описана в обширной литературе. Угроза банкротства корпорации при ошибочной политике менеджеров на рынках (и в наиболее жестком варианте переход контроля к кредиторам) стандартно рассматривается как важнейший внешний инструмент корпоративного управления. Очевидным ожидаемым итогом применения такого механизма (вне зависимости от плюсов и минусов конкретных страновых моделей – прокредиторских или продолжниковских) должно быть оздоровление финансов и повышение эффективности деятельности корпорации, ставшей объектом соответствующих процедур.

Вместе с тем хорошо известны и те специфические объективные ограничения, которые имеются в условиях России и ряда других стран переходной экономики для эффективного и массового применения данного механизма:

- неблагоприятное финансовое состояние значительного числа вновь созданных корпораций;
- традиции мягких бюджетных ограничений;
- сохранение значительного количества корпораций с долей государства;
- необходимость адекватной и квалифицированной исполнительной и судебной инфраструктуры;
- социально-политические преграды для проведения реальных процедур банкротства убыточных корпораций, особенно в случае крупнейших или градообразующих предприятий;
- многочисленные технические трудности, связанные с объективной оценкой финансового состояния потенциальных банкротов;
- коррупция и прочие криминальные аспекты проблемы, в том числе связанные с процессами перераспределения собственности.

Отечественное законодательство о банкротстве ориентировано на развитую рыночную экономику, когда доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых необходимо применять процедуры банкротства, относительно незначительна. Однако экономическая ситуация в России принципиально иная. Практически нет сомнений в необходимости формирования развитого института банкротства в России, почти нет сомнений в его позитивном влиянии уже сейчас в малом и среднем бизнесе. Основная критика в России связан с практикой банкротства крупных предприятий.

Институт банкротства в России 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 безнадёжные предприятия избегают этой процедуры (так как не находится желающих захватить эти предприятия, а шансы получить долги в ходе процедуры банкротства невелики).

А. Первый закон

Первый закон «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» был принят в России в ноябре 1992 г. – примерно в то же время, что и в других странах с переходной экономикой. Хотя в 1995–1997 гг. число исков о банкротстве, поданных в арбитражные суды, довольно динамично росло, однако процедура банкротства не получила в России широкого распространения по сравнению с другими странами с переходной экономикой (табл. 13.2). В основу данного закона был положен принцип неоплатности. Практика применения Закона показала, что права кредиторов существенно ограничивались в силу трудностей оценки реальной стоимости имущества и проведения ее арбитражным судом а, соответственно, затягивания решений о признании должника несостоятельным.

Динамика соответствующих дел в 1993-1997 гг., когда действовал первый закон «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (принят Верховным Советом РСФСР 19 ноября 1992 г., вступил в силу 1 марта 1993 г.) была крайне незначительной. Всего с 1993 г. по 1 марта 1998 г. в арбитражных судах рассмотрено около 4500 дел. На 1 марта 1998 г. в судах на рассмотрении находилось 2900 дел (для сравнения с другими странами с переходной экономикой см. табл. 13.2).

Таблица 13.2

Банкротства в некоторых странах с переходной экономикой, 1991–1998 гг.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Россия (нарастающим итогом):									
Поступило заявлений	-	-	-	100	240	1108	3740	5687*	12 781*
Признано банкротами	-	-	-	50	н.д.	469	1226	2269 **	4747**
Чехия:									
Рассмотрено дел	-	-	350	1098	1816	2393	2990	н.д.	н.д.
Завершено дел (***)	-	-	5 (0)	61 (1)	290 (2)	482 (2)	725 (6)	н.д.	н.д.
Венгрия:									
Рассмотрено дел	-	-	14060	8229	5900	6461	7477	н.д.	н.д.
Завершено дел (***)	-	-	1302 (740)	1650 (510)	1241 (90)	2276 (21)	3007 (9)	н.д.	н.д.
Польша:									
Рассмотрено дел	151	1327	4349	5936	4825	3531	3118	н.д.	н.д.
Завершено дел (***)	29 (1)	305 (8)	910 (98)	1048 (179)	1030 (235)	1030 (287)	984 (173)	н.д.	н.д.

* Заявления, поданные в арбитражные суды.

** Важно учесть, что только в первые месяцы действия нового закона (март–июнь 1998 г.) было подано 800 заявлений. К началу ноября 1998 г. число заявлений возросло в 10 раз до 8000, чем и объясняется столь резкий рост по итогам 1998 г.

*** Включая реорганизации.

Источник: данные ФУДН; Комментарий к закону РФ «О несостоятельности (банкротстве)». М., 1998; EBRD Transition Report 1997. Enterprise Performance and growth. London, 1997; EBRD Transition Report 1998. Financial Sector in Transition. London, 1998; EBRD Transition Report 1999. Ten Years of Transition. London, 1999.

В период действия первого закона о несостоятельности (1992 г. до февраля 1998 г.) наиболее существенными внешними факторами, определяющими интересы сторон, были следующие:

- в качестве условия для объявления предприятия банкротом устанавливалось превышение суммы его долга над стоимостью имущества, что определяло существенные трудности в иницировании процедур банкротства;
- в государственной или смешанной собственности сохранялось значительное число крупных привлекательных предприятий;
- для экономики был характерен высокий уровень бартеризации расчетов, острой была проблема неплатежей, в том числе государству по налогам и обязательным платежам.

В числе причин недостаточно активного применения закона о банкротстве от 1992 г. называлось¹³ отсутствие систематической практики применения процедур банкротства со стороны государства как налогового кредитора и его ориентация на использование таких инструментов, как наложение штрафов за просрочку. Обычным кредиторам было бессмысленно инициировать процедуру банкротства, так как все ликвидные активы при этом шли в погашение задолженности государству как привилегированному кредитору.

На заключительном периоде действия данного закона о банкротстве стали проявляться определенные тенденции к расширению масштабов применения процедур банкротства к потенциально высокорентабельным предприятиям, а также к тем предприятиям, которые должны были получить крупный заказ. Некоторые эксперты связывали это со стремлением ФУДН ускорить процесс приватизации.

Б. Второй закон

Второй закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 6-ФЗ от 8 января 1998 г. вступил в силу с 1 марта 1998 г. В основу этого закона положен принцип неплатежеспособности: рассматривается неспособность предприятия выполнять свои обязательства по мере наступления сроков погашения, в этом случае предприятие считается неплатежеспособным на кассовой основе. Это обеспечило существенное снижение барьеров для иницирования процедур банкротства.

По-видимому, ни один из российских законов не стал объектом столь ожесточенных споров и дискуссий, как второй закон о несостоятельности. В принципе этот закон в заметно большей степени был ориентирован на обеспечения платежной дисциплины и равных возможностей для кредиторов по иницированию процедуры банкротства. Однако по ряду экономических и правовых причин этот закон на практике стал не инструментом возврата долгов, а способом борьбы за контроль над крупными, относительно благополучными предприятиями. Применение закона в 1998–2002 гг. продемонстрировало его уязвимость для злоупотреблений со всех сторон, неоднозначность и спорность принимаемых судебных решений.

¹³ Пакье О, Селигман Р. Угроза банкротства и реструктуризация (на примере московских предприятий) // Предпринимательство в России, 1997. № 2.

В условиях высокого уровня коррупции и продолжающегося перераспределения собственности предусмотренные во втором законе схема принятия и вилка возможных решений стали удобным инструментом манипулирования и давления в интересах разных участников процесса (но это, конечно, не проблема качества собственно закона). В первую очередь это вопросы назначения различных типов арбитражных управляющих и объективные критерии выбора между ликвидацией и реабилитацией. Заметное упрощение процедуры инициации банкротства (при долге 500 МРОТ для юридических лиц) означало и заметное упрощение запуска этой схемы изъятия собственности. Из российской практики хорошо известно, что назначение «своего» арбитражного (временного, конкурсного или внешнего) управляющего почти гарантирует решение «своих» проблем, идет ли речь о защите или об агрессии. При этом осталась открытой проблема правового и практического обеспечения защиты прав и интересов всех типов акционеров в рамках процедуры банкротства. В частности, опасность принудительного банкротства многих крупных корпораций-должников федерального бюджета в 1998 г. стала одним из факторов стремительного оттока портфельных инвесторов с рынка корпоративных ценных бумаг.

В период действия второго закона о несостоятельности (март 1998 г. – 2002 г.), особенно после августовского финансового кризиса, существенно изменился состав основных факторов, влияющих на реализацию процедур банкротства:

- резко снизился «порог» для начала процедур банкротства;
- интенсифицировались процессы промышленной интеграции, при этом активизировалась законодательная деятельность по защите интересов миноритарных акционеров;
- на значительном числе предприятий начался рост производства, но сохранился высокий уровень задолженности предприятий по налоговым платежам¹⁴;
- государство лишено права голоса при принятии важнейших решений на собраниях кредиторов;
- развивалась система арбитражных судов, но они оказались в значительной зависимости от региональных и местных органов власти;
- обострились проблемы подготовки арбитражных управляющих, их аффилированности с отдельными кредиторами.

После принятия нового закона о несостоятельности развернулась кампания по демонстрации потенциальной «созидательности» процедур банкротства¹⁵. Постулировалось, что в 90% случаев причины бедственного положения предприятий лежат в сфере управления бизнесом и лишь 10% связаны с унаследованной структурой экономики. Поэтому предполагалось, что процедуры внешнего управления позволят отстранить от управления некомпетентного менеджера и заменить его компетентным арбитражным управляющим, который «оздоровит» предприятие. Многие эксперты в тот период (а некоторые и сейчас) демонизировали образ «красного директора», не видя ни возможных путей его саморазвития, ни альтернативных банкротству инструментов замены менеджмента.

Ряд специалистов также отмечали проблему умышленного банкротства, которое может использоваться как способ защиты директора от акционеров. Менеджеры относительно легко могут сделать так, что их доверенные партнеры консолидируют умышленные долги предприятия, выкупят его векселя и проведут банкротство, поставив новым управляющим представителя прежнего руководства. Представители

¹⁴ Бюджетные ограничения стали системно ужесточаться только во второй половине 2001 г. в связи с предпринятой кампанией по реструктуризации задолженности предприятий по обязательным платежам.

¹⁵ Горелов А. О российской специфике института банкротства // Рынок ценных бумаг, 1998. № 19.

Мингосимущества России¹⁶, отмечали, что банкротство становится также инструментом защиты от государства как собственника. Например, в одних случаях при подготовке к приватизации предприятия потенциальные покупатели пытались «сбить» цену путем угроз об инициировании банкротства в отношении объекта приватизации, в других случаях, при попытке государства использовать свои права как акционера для смены директора, последний инициировал процедуру банкротства в отношении предприятия.

Представители государственных органов власти¹⁷ в качестве одного из мотивов преднамеренного банкротства после принятия закона от 1998 г. называют стремление вывести из предприятия, являющегося должником по налоговым платежам, наиболее ликвидные активы. Такие возможности связывались ими с ограничениями государства как налогового кредитора в ходе проведения процедур банкротства. По оценкам ФСФО, каждое пятое банкротство имеет признаки преступных преднамеренных действий (в частности, банкротство для списания долгов).

Необходимо признать, что и государство в свою очередь иногда использует угрозу банкротства как инструмент давления на предприятие с тем, чтобы принудить его погасить долги по налогам или в иных целях. В одном из исследований¹⁸ показано, что опасность банкротства крупного регионального предприятия приводит к объединению интересов менеджеров и региональных властей. Ни те, ни другие не заинтересованы в ликвидации предприятия или его коренной реструктуризации, так как первые не желают прилагать усилия по проведению реформирования бизнеса, а вторые опасаются потерять налоговые поступления, рабочие места, предоставление общественных услуг и не считают необходимым содействовать погашению задолженности предприятия перед кредиторами из других регионов.

Однако следует признать, что поведение региональных органов власти в отношении банкротства предприятий неоднотипно. Так, по мнению представителей ФСФО, расследование случаев преднамеренного и фиктивного банкротства часто затруднено из-за давления, оказываемого местными органами власти, так как последние считают вывод активов и последующее создание на их основе нового предприятия важным механизмом повышения эффективности бизнеса.

Хотя за последние годы региональный патронаж процедур банкротства и использование их менеджерами для сохранения своего контроля не потеряли своей актуальности, следует принять во внимание такой контекст, как передел собственности между различными бизнес-группами. Возбуждение процедуры банкротства стало низкочастотной альтернативой враждебному поглощению. Корпоративное право обеспечивает множество инструментов защиты от «захвата», тогда как закон о несостоятельности создает почти беспроигрышные условия для «агрессора». Иногда взгляды некоторых крупных бизнес-групп на экономическую роль банкротства отражаются отдельными экспертами весьма ярко и на удивление откровенно¹⁹. Справедливо указывая на проблемы вступления России в ВТО, необходимость усиления экономической концентрации в ряде отраслей для обеспечения конкурентоспособности на мировых рынках, эксперт приходит к весьма дискуссионному утверждению о том, что существующий институт несостоятельности в целом неплох, так как у государства существует право осуществлять «...низкочастотный передел собственности в интересах повышения эффективности общественного производства...», а крупнейшие предприятия и

¹⁶ Беккер А. Погонщики слонов (интервью с В. Пыльневым). Ведомости, 7.06.2000.

¹⁷ Комаров Ю. Главное – финансовое оздоровление (интервью с Г.К.Талем) // Журнал для акционеров, 1998. № 11.

¹⁸ Ламберт-Могильянская А., Сонин К., Журавская Е. Политические аспекты банкротства в переходный период. М.: РЕЦЭП, 2000.

¹⁹ Цыгичко А. Инновационные пигмеи, членство в ВТО и законодательство о банкротстве. Сайт РСПП, www.rsppr.ru, 2001.

холдинги имеют реальные возможности «...быстро и недорого расширять свое хозяйство...».

В результате масштабы применения процедур несостоятельности к предприятиям резко расширились. Так, по состоянию на 1 января 1998 г. в производстве находилось примерно 4 200 дел о банкротстве, на 1 января 1999 г. – уже почти 10 200 дел, на 1 января 2000 г. – около 15 200, на 1 января 2001 г. – примерно 23 800, а на 1 января 2002 г. – уже порядка 42 800. Дальнейший рост числа заявлений связан, в частности, с задачей «расчистки поля» от фактически брошенных предприятий путем банкротства отсутствующих должников.

Соответственно возросла и нагрузка на инфраструктуру применения процедур банкротства (см. также *табл. 13.3*). Все большее число дел о банкротстве переходит на следующий год, что связано как с относительным удлинением собственно процедур (даже таких, как конкурсное производство), так и с опережающим ростом количества находящихся в производстве дел о банкротстве по сравнению с «пропускной способностью» арбитражной системы. За последние пять лет общее количество арбитражных дел возросло в два раза (в 2001 г. в арбитражные суды поступило 750 000 заявлений), а численность арбитражных судей увеличилась примерно на 20%. Так, при всей условности данного показателя, на одного судью Арбитражного суда г. Москвы в среднем в течение 2001 г. приходилось по 26 арбитражных дел в месяц. В дальнейшем эта тенденция станет еще более значимой.

Таблица 13.3

Движение дел о банкротстве

	1998	1999	2000	2001
Остаток неоконченных дел на начало года	4210	10171	15211	21080
Принято к производству в течение года	8337	10933	19041	37916
«Суммарный оборот» дел в течение года	12547	21104	34252	58996
Завершено производство в течение года	2628	5959	10485	16194
Остаток неоконченных дел на конец года	9919	15145	23767	42802
Остаток неоконченных дел на конец года, % от оборота дел в течение года	79	72	69	73

Такая динамика означала, видимо, не столько энтузиазм кредиторов от открывшихся легальных перспектив, сколько апробирование новых схем поглощения (захвата активов) или, напротив, защиты менеджеров от враждебных поглощений. Не случайным, видимо, является и *совпадение этого процесса с общей активизацией перераспределения собственности* в условиях и после кризиса 1998 г. Кроме того, особенно акцентировать внимание именно на этих цифрах не следует по трем причинам²⁰.

Во-первых, в сопоставлении с общим количеством хозяйствующих субъектов число предприятий, в отношении которых реализуются процедуры банкротства, весьма незначительно. В среднем из 200 предприятий только примерно одно находится в состоянии банкротства. Если сопоставить эти данные с количеством убыточных предприятий (для 2000 г.), то приходится признать, что на макроуровне процедуры банкротства, вообще говоря, являются точечными и в самой минимальной степени служат целям вывода с рынка неэффективных предприятий. Если в среднем процессы банкротства охватывают незначительную часть хозяйствующих субъектов, то

²⁰ Подробный анализ статистики дел по банкротствам см.: *Симачев Ю.* Роль банкротства в российской переходной экономике: оценка «состоятельности» института несостоятельности. Доклад на конференции ГУ–ВШЭ «Модернизация российской экономики», апрель 2002 г.

применительно к крупным предприятиям их масштабы существенно шире: в 1998–2000 гг. было подано более 300 заявлений о признании банкротами градообразующих предприятий, к числу которых отнесено порядка 1700 предприятий.

Во-вторых, далеко не все заявления принимаются к производству. В 2000 г. было принято к производству только 77% заявлений о признании должника банкротом.

В-третьих, большая часть принятых в 2000 г. заявлений была связана с реализацией упрощенных процедур банкротства в отношении отсутствующих и ликвидируемых должников. Дело в том, что весьма значительная часть из числа проводящихся процедур несостоятельности связана с усилиями налоговых органов по банкротству отсутствующих должников и не имеет никакого отношения к проблемам разрушения крупных (социально значимых) промышленных комплексов, передела собственности. Почти 70% прироста числа заявлений о признании банкротом в 2000 г. по сравнению с 1999 г. обусловлено резким повышением активности налоговых органов в отношении отсутствующих должников. Если в 1998 г. удельный вес заявлений в отношении отсутствующих должников в общем числе заявлений о признании должника банкротом составил примерно 9%, то в 2000 г. – почти 38%.

Быстрорастущую активность в подаче заявлений о признании должников банкротами демонстрируют государственные органы, в частности, налоговые органы, Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО)²¹, прокуратура. И, напротив, наблюдается снижение активности негосударственных кредиторов. Отчетливой становится тенденция к усилению участия ФСФО и иных уполномоченных органов в инициировании процедур банкротства. Доля их заявлений в общем количестве заявлений в отношении средних и крупных промышленных предприятий (назовем их условно «содержательными» должниками) составила, по нашим оценкам, почти 40%.

Рассмотрим результаты применения различных процедур банкротства. Основная тенденция в применении процедур наблюдения – увеличение доли решений по открытию конкурсного производства и уменьшение доли решений по введению внешнего управления. Заслуживает внимания пусть незначительное, но увеличение доли решений о прекращении производства по делу о банкротстве. В целом по результатам 2000 г. 18% предприятий «вышли из-под банкротства», 14% – вошли в реорганизационную процедуру (внешнее управление), однако большинство перешли в стадию ликвидации (конкурсного производства). При этом шансы предприятия выйти из процедуры конкурсного производства (ликвидации) минимальны – 1 из 50²². Некоторое снижение удельного веса завершенных процедур конкурсного производства и расширение практики их продления связано, скорее всего, с проблемами реализации имущества предприятий и не расширяет возможности для сохранения бизнеса.

Таким образом, в период 1998–2000 гг. в течение каждого года процедуры внешнего управления вводились в отношении 1 100–1 200 предприятий-должников и продолжались в отношении 1 000–2 000 предприятий. По нашим оценкам, исходя из сложившихся «пропорций исхода» различных процедур банкротства пока только одному предприятию из четырех «содержательных» удастся выйти из процедур банкротства, а остальные обречены на неизбежную (пусть отсроченную во времени) ликвидацию.

Несовершенство и нечеткость процедур несостоятельности в сочетании со стремлением использовать их в недобросовестных целях обуславливают *высокую спорность* их реализации. При очевидном снижении степени конфликтности процедуры конкурсного производства на первый план вышли споры сторон в рамках процедуры

²¹ С сентября 1993 г. в России действовало Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) (ФУДН) при Госкомимуществе РФ, в марте 1997 г. была создана Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению, а в июне 1999 г. она преобразована в ФСФО.

²² Здесь сделана поправка с учетом того, что порядка половины дел о банкротстве касаются отсутствующих должником и ничем иным, кроме как ликвидацией, завершиться в принципе не должны.

внешнего управления, в ходе которой, в основном, и происходят основные события по переделу собственности (табл. 13.4).

Таблица 13.4

Оценка степени конфликтности различных процедур несостоятельности

Вид процедуры банкротства	Количество жалоб в % к суммарному количеству рассматривавшихся дел		
	1998	1999	2000
Наблюдение	32	40	27
Внешнее управление	66	62	94
Конкурсное производство	67	44	39

В целом, процедуры банкротства оказываются малоэффективны с позиций возврата долгов. По итогам первого полугодия 2001 г. кредиторам четвертой очереди (задолженность государству по обязательным платежам) возвращено примерно 7% от суммы требований, а кредиторам пятой очереди (задолженность конкурсным кредиторам) – около 4% от суммы требований, причем эти значения сильно варьируют по регионам. К концу 2001 г. уровень возврата долгов, по оценке ФСФО²³, возрос до 31% для государства (как кредитора четвертой очереди) и до 24% – для конкурсных кредиторов.

Низкий уровень возврата средств кредиторам в сочетании с высокой активностью негосударственных структур в инициировании процедур банкротства служит свидетельством того, что значительная часть этих структур заинтересована не в возврате средств, а в перехвате управления на предприятиях-должниках, выводе ликвидных активов. В некоторых случаях кредиторы предпринимают специальные усилия, чтобы должник не мог с ними рассчитаться.

По результатам анализа 100 дел о банкротстве, проведенного ФСФО, примерно на трети предприятий кредиторы были заинтересованы не в возврате своих средств, а в смене собственника²⁴. В 2000 г. ФСФО и ее территориальными органами было проведено 388 экспертиз на наличие признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, при этом в 156 случаях такие признаки были выявлены²⁵.

Хотя закон «О несостоятельности (банкротстве)», действовавший в 1998–2002 гг., был формально вполне прогрессивен с точки зрения мировой практики и предполагал определенный баланс интересов должников и кредиторов, использование его норм на практике стало одним из наиболее одиозных проявлений дискриминации прав отдельных участников процесса (в зависимости от конкретной ситуации, собственников предприятия и различных кредиторов, включая государство).

В течение всего периода действия второго (ныне недействующего) закона о несостоятельности предпринимались попытки скорректировать его положения. В ходе обсуждения проекта нового (третьего) закона о несостоятельности все стороны признали важность решения следующих проблем регулирования несостоятельности:

- нарушение прав предприятия-должника и его собственников, отсутствие возможности для последних провести оздоровление предприятия под контролем кредиторов;
- недостаточная защищенность прав обеспеченных кредиторов;
- крайне ограниченные права государства как кредитора по обязательным платежам;

²³ Доклад на коллегии ФСФО России 12 февраля 2002 г. «Об итогах работы ФСФО России за 2001 г. и основных задачах на 2002 г.».

²⁴ Интервью Т.И.Трефиловой // «Труд-7» (23–29 августа 2001 г.).

²⁵ Отчет ФСФО по итогам работы за 2000 г.

- распространенность практики использования процедур банкротства для захвата (перехвата) управления предприятием, для вывода наиболее привлекательных активов в интересах отдельных кредиторов;
- неразвитость механизмов ответственности арбитражных управляющих;
- отсутствие разумных особых механизмов банкротства предприятий оборонно-промышленного комплекса и естественных монополий.

Однако представления о возможных способах решения вышеперечисленных проблем оказались во многих случаях прямо противоположными. Говорить о сколько-нибудь единой позиции государственных органов по трансформации регулирования несостоятельности не приходится. Отметим, что позиция некоторых ведомств претерпевала в течение прошедших четырех лет кардинальные изменения – особенно это характерно для ФСФО.

В. Третий закон

Новый – третий – федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) № 127-ФЗ, принятый 26 октября 2002 г., содержит следующие принципиальные новации:

- усиление защиты прав и законных интересов кредиторов;
- расширение круга прав добросовестных собственников (учредителей, участников) предприятия-должника, а также усиление защиты их интересов в процедурах банкротства;
- защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц;
- изменение статуса арбитражного управляющего;
- изменение статуса государственных органов, участвующих в процедуре банкротства;
- введение новой процедуры банкротства, применяемой к должнику в целях восстановления платежеспособности и погашения долга (финансовое оздоровление).

Острота дискуссии вокруг нового – уже третьего – закона о банкротстве связана, прежде всего, с недостатками данного закона (как и любого иного) в общем институциональном контексте проблем коррупции, передела собственности, произвола и некомпетентности со стороны различных государственных структур. Наиболее спорными являются такие вопросы, как:

- уточнение статуса саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, условий членства, гарантийных фондов;
- проблема конфликта интересов ФСФО, правомерность и последствия предлагаемых расширенных полномочий;
- рассмотрение вопроса о полном отстранении арбитражного суда (который не несет ответственности) от каких-либо решений о выборе и квалификации арбитражного управляющего и решений (одобрения решений) в отношении активов предприятия;
- рассмотрение вопроса об исключении процедур «внешнего управления» и «финансового оздоровления» в принципе;
- уточнение процедур участия государства как кредитора в процедурах банкротства.

Необходимо, тем не менее, заметить, что не бывает совершенных законов, которые закрывают проблему одномоментно. Специалисты в области права отмечают, что регулирование несостоятельности является наиболее динамично развивающейся областью права в развитых зарубежных странах, при этом экономика государства диктует постоянное обновление соответствующих норм. Аналогичный подход является тем более объективно неизбежным для переходной экономики России.

Значительные – хотя, видимо, весьма отдаленные – перспективы связаны с совершенствованием судебной практики в целом. Например, 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 рассматриваться как злоупотребление правом в соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса РФ и предусматривать как прозрачность судебной процедуры, так и ответственность судебного корпуса.

Необходимо отметить, что, несмотря на несомненные достижения, новый закон в принципе не может решить ряд принципиальных проблем.

Во-первых, наделение государства равными правами с другими кредиторами потребует соответствующей инфраструктуры для представления его интересов. Маловероятно, что для этого будут выделены соответствующие ресурсы. По этой причине, на нескольких сотнях предприятий будет действительно улучшен ход и контроль за процедурами банкротства, но на большинстве других предприятий это скорее породит дополнительную коррупцию и интерес к скупке административного ресурса. Последнее весьма вероятно и по той причине, что легче всего будет возбудить процедуру банкротства государству – ему не требуется подтверждать свои требования в суде.

Во-вторых, ужесточение условий, при которых могут возбуждаться процедуры банкротства, не приведет к существенному ограничению процессов передела собственности. Это объективный процесс, и если он не нашел своего разрешения в рамках закона об акционерных обществах, то он все равно будет идти, только теперь в рамках исполнительного производства.

В-третьих, при установлении особенностей несостоятельности в отношении определенных секторов создаются предпосылки к сбрасыванию долгов на эти сектора. Если же этого не сделать, то велики социальные издержки. Помимо этого, весьма неоднозначен вопрос об отнесении тех или иных предприятий к сфере «естественных монополий», к градообразующим или стратегическим предприятиям.

В целом следует признать, что институт банкротства в России пока нельзя рассматривать как стабильный и эффективный механизм корпоративного управления, направленный на оздоровление управления и финансов компаний.

Каковы перспективы?

В России сформировались все основные элементы института несостоятельности. В то же время наблюдается существенное отставание в развитии инфраструктуры применения законодательства о банкротстве. Значительная часть предложений по реформированию законодательства стала следствием не столько несовершенства действующего регулирования, сколько недостаточно развитой инфраструктуры его применения. Одна из главных проблем в этой сфере – зависимость арбитражных судов от местных органов власти, недостаточный уровень квалификации судей для рассмотрения сложных хозяйственных споров. С введением в действие нового (третьего) закона о банкротстве требуется время для формирования соответствующей инфраструктуры и ее адаптации к новым законодательным нормам.

Масштабы применения процедур банкротства динамично расширяются, однако институт несостоятельности не стал реальным инструментом вывода с рынка неэффективных предприятий и возврата долгов кредиторам (хотя и носит прокредиторский характер). Удельный вес убыточных предприятий слишком велик, чтобы государство могло инициировать массовое банкротство предприятий-должников. В то же время нельзя разделить «катастрофический» тон высказываний именно о банкротстве как об источнике всех бед. В рамках того же корпоративного права нарушений и злоупотреблений в абсолютном выражении многократно больше.

Институт несостоятельности оказался востребованным как инструмент перераспределения собственности. В связи с этим, если говорить о крупных

предприятиях, он чаще применяется в отношении потенциально привлекательного бизнеса. В последнее время произошли значительные сдвиги в усилении защиты прав миноритарных акционеров. Вследствие этого банкротство еще длительное время будет оставаться инструментом решения различных корпоративных проблем: от обеспечения защиты менеджеров от собственников до осуществления враждебного поглощения. В перспективе можно ожидать дальнейшего расширения практики банкротства крупных, потенциально привлекательных предприятий. Скорее всего, в этот период неоднозначность влияния банкротства на экономическое развитие станет еще более очевидной.

13.3. Рынок корпоративного контроля

На протяжении всего XX столетия слияния и поглощения вызывали активный научный и общественный интерес²⁶. Многие экономисты и политические деятели видят в них одно из важных проявлений рыночной дисциплины: конкуренция на рынке корпоративного контроля может обеспечивать переход фирмы в руки хозяйственных руководителей, реализующих более эффективную стратегию развития фирмы. «Рынок корпоративного контроля» (угроза враждебного поглощения и смены менеджеров), как и угроза банкротства, является одним из ключевых внешних механизмов корпоративного управления. Многие исследователи считают рынок поглощений единственным механизмом защиты акционеров от произвола менеджеров. Отмечается, что этот метод наиболее эффективен тогда, когда необходимо «сломить» сопротивление консервативного совета директоров, незаинтересованного в рационализации (раздроблении) компании, особенно если речь идет о высокодиверсифицированной компании²⁷.

Вместе с тем эффективность этого метода для последующего улучшения корпоративного управления все больше подвергается критике. В частности, отмечается тот факт, что опасность поглощения толкает менеджеров только к реализации краткосрочных проектов из-за опасений снижения курсовой стоимости акций. Другие критики полагают, что поглощения служат лишь интересам акционеров и не учитывают интересы всех «соучастников». Наконец, всегда существует риск дестабилизации деятельности как компании-покупателя, так и поглощенной компании. В обширной теоретической литературе подробно анализируется также взаимосвязь поглощений с «частной» (особенной) выгодой крупных акционеров и повышением экономической эффективности после перехода контроля к новому собственнику.

Все это вызвало к жизни активные споры о роли слияний и поглощений в современной экономике и дискуссии относительно оптимальных форм регулирования указанных процессов. В процессе институционально-экономических преобразований в России и других странах с переходной экономикой дискуссия о роли слияний и поглощений, их особенностях в условиях перехода к рынку стала не менее актуальной.

Первый – единичный – опыт враждебных поглощений в России (если говорить не о захвате контроля через различные приватизационные механизмы, а о публичных

²⁶ Подробно см.: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Шмелева Н.А.* Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. М.: ИЭПП, 2002; *Радыгин А., Энтов Р.* Слияния и поглощения в корпоративном секторе: основные подходы, особенности России и задачи регулирования / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ, 2003. См. также: *Рудык Н.Б., Семенкова Е.В.* Рынок корпоративного контроля: слияния, жесткие поглощения и выкупы долговым финансированием. М., 2000; *Чиркова Е.В.* Действуют ли менеджеры в интересах акционеров? Корпоративные финансы в условиях неопределенности. М., 1999; *Кулагин М.И.* Избранные труды. М., 1997 и др.

²⁷ *Coffee J.C.* Shareholders Versus Managers. Oxford University Press, 1988.

операциях на вторичном рынке) относится уже к середине 90-х гг.²⁸ Известной, хотя и неудачной, попыткой публичного проведения операции поглощения (public tender offer) стала попытка захвата кондитерской фабрики «Красный Октябрь» летом 1995 г. группой банка «Менатеп». Другой хорошо известный случай – покупка холдингом «Инкомбанка» контрольного пакета акций кондитерского АО «Бабаевское». Можно отметить также открытый аукцион заявок на продажу акций, объявленный банком «Менатеп» по покупке 51% акций целлюлозно-бумажного комбината АО «Питкяранта» у нескольких акционеров. Имели место и покупки контрольных пакетов через биржу. В качестве примера можно привести покупку летом 1997 г. 59% акций «Владивостокского ликероводочного завода» компанией «Уссурийский бальзам». Известна также попытка нефтедобывающей компании «Черногорнефть» с помощью «Salomon Brothers» разработать «программу мер по защите интересов акционеров» в случае изменения контроля над материнской структурой – нефтяной компанией «Сиданко».

В этот же период (и далее) многие крупнейшие банки (финансовые группы) и фонды портфельных инвестиций практиковали поглощения компаний в самых разных отраслях для собственных нужд и для последующей перепродажи нерезидентам или стратегическим инвесторам. Так, начиная с 1992 г. «Альфа-банк» и «Альфа-капитал» (структуры группы) осуществили более 30 сделок в области слияния и поглощения как для группы, так и для клиентов (химия, связь, стекольная промышленность, нефть и др.)²⁹. В 1997–1998 гг. известны примеры поглощений в пищевой, фармацевтической, табачной отраслях, в производстве иных потребительских товаров.

Поглощения в классическом виде в середине 90-х гг. проходили, прежде всего, в отраслях, где не требуется значительная концентрация финансовых ресурсов. Позитивный характер данной тенденции связан с тем, что, во-первых, происходит определенное упорядочивание структуры акционерного капитала, во-вторых, это важно в силу общеотраслевого эффекта: другие предприятия также вынуждены предпринимать меры по реструктуризации, чтобы не стать объектом следующего поглощения (попытки поглощения).

Таким образом, для *первого (начального) этапа* с середины 90-х гг. до кризиса 1998 г. типичны единичные попытки использования классических методов поглощений. Если учитывать приватизационные сделки, то именно этот период наиболее широко характеризуется «поглощениями через приватизацию». Данный способ был актуален как самостоятельный механизм, а также в рамках экспансионистской стратегии первых ФПГ (прежде всего неформальных банковского происхождения).

Второй этап (посткризисный «бум») приходится на период с середины 1999 г. до 2002 г. Именно в этот период наиболее явно проявились специфические причины, вызвавшие волну слияний и поглощений. Главным стимулом для их активизации в первые посткризисные годы стала продолжающаяся консолидация акционерного капитала. Тем не менее в силу особенностей применяемых методов некоторые аналитики предпочитают даже не использовать термин «слияния и поглощения», ограничиваясь привычным «передел собственности». В этот период экспансия промышленных групп сочеталась с усилением процесса консолидации активов.

Посткризисная финансовая ситуация способствовала ускорению темпа слияний и поглощений в тех секторах экономики, где потенциальная готовность к этому уже имела до кризиса. Процесс слияний и поглощений, первоначально инициированный крупнейшими нефтяными компаниями, в этот период был наиболее характерен для черной и цветной металлургии, химии, угольной отрасли, машиностроения, пищевой,

²⁸ Radygina A. Ownership and Control in the Russian Industry. OECD/World Bank Global Corporate Governance Forum. OECD: Paris, 1999.

²⁹ По данным официального сайта банка, хотя количество указанных операций в рамках всей группы с учетом операций партнеров и аффилированных структур, очевидно, существенно больше.

фармацевтической и лесной промышленности. В качестве разновидности слияния можно рассматривать переход на единую акцию в нефтяных компаниях.

Третий этап (реорганизационный «спад») – начинается в настоящее время. Для него характерно некоторое снижение темпов экспансии сложившихся групп, завершение процессов консолидации и наметившийся переход к реструктуризации групп и юридической реорганизации (прежде всего легализация аморфных холдингов и групп).

Безусловно, оценка масштабов процесса слияний и поглощений в России зависит от выбранного методологического подхода. Так, при наиболее широком подходе многие крупные приватизационные сделки могут расцениваться как дружественное или враждебное поглощение, и тогда значимость этого процесса для корпоративного сектора России в течение всех 10 лет его масштабного развития (1992–2002 гг.) исключительно высока.

Если подойти с наиболее строгих позиций и опираться на традиционные дефиниции, то речь применительно к России может идти только о постприватизационном периоде, единичных вторичных транзакциях и крупных компаниях. Альтернативные ограничения в данном случае носят объективный характер (как для слияний, так и для поглощений): необходимость крупных денежных средств (кредитов), которые доступны лишь крупнейшим компаниям (банкам), возможность мобилизовать значительные пакеты акций для обмена, отсутствие «юридически чистых» объектов для поглощения как наследие приватизации (возможные нарушения, незарегистрированный первый выпуск, срок давности по приватизационным сделкам и др.).

Собственно *слияния (дружественные поглощения)* корпораций в строгом смысле (т.е. участие равных фирм, дружественная и согласованная сделка крупных фирм без скупки акций мелких держателей, обмен акциями или создание новой компании) пока не стали заметным явлением в России, хотя именно для этой формы не требуется высокоразвитый рынок капиталов. Этот процесс традиционно активизируется на стадии экономического роста и тенденции к росту курсов акций, тогда как в условиях России он чаще рассматривается в качестве возможного антикризисного механизма, в политическом контексте, или же как институциональная формализация технологической интеграции (восстановление старых хозяйственных связей, борьба за доли рынка, вертикальная интеграция).

Несмотря на целый ряд ограничений (необходимость консолидации крупных пакетов акций, четкой и зафиксированной структуры собственности в корпорации, значительных ликвидных ресурсов), наибольшее развитие в России получили именно *враждебные поглощения*, т.е. собственно рынок корпоративного контроля. Его активизация в различные периоды связана прежде всего с экспансией крупнейших групп (холдингов). Тем не менее, если принять во внимание весь спектр классических (общепринятых в мировой практике) и специфичных для России методов поглощения (например, через банкротство), то объемы такого рода операций, особенно после 1998 года, очень значительны.

Выявление особенностей слияний и поглощений в России представляет самостоятельный интерес. В этом контексте целесообразно выделить несколько групп.

Первая группа особенностей связана с различиями в причинах данных процессов.

Хотя волны слияний и поглощений традиционно сопутствуют стадии экономического роста, в условиях посткоммунистической России вне зависимости от стадий значительно влияние таких факторов, как постприватизационное перераспределение собственности, экспансия и реорганизация крупных групп и финансовые кризисы. Спонтанный процесс консолидации акционерного капитала и захват контроля в корпорациях после кризиса 1998 г. является тому несомненным подтверждением.

Прямое влияние государственного регулирования (в отличие, к примеру, от США, где модификация форм и методов слияний и поглощений была связана, в том числе, с введением новых мер государственного регулирования) в России минимально. Процесс слияний и поглощений в том, что касается конкретных форм и направлений объединения, происходит преимущественно спонтанно. Вместе с тем слияния и поглощения (интеграция, консолидация) косвенно являются защитной реакцией на последствия (издержки) приватизации, незащищенность прав собственности, налоговую политику.

Необходимо также учесть такие общие факторы, как изначальное сохранение условий монополизации экономики, формирование (фактически) основного экспортного потока на 2000 российских предприятий, включение большинства экспортеров в те или иные группы и относительно стабильная структура их акционеров (к августу 1998 г.). Перечисленные факторы сказывались на «частоте» использования данных операций.

Вторая группа обусловлена спецификой российского фондового рынка. Рынок ценных бумаг в России с самого начала развивался как рынок корпоративного контроля. Для современной ситуации характерно снижение объема операций, формирующих портфельные инвестиции, и увеличение масштабов выкупа акций с целью передела собственности. Тем не менее слияния и поглощения практически не затрагивают организованный фондовый рынок и рыночная цена акций на вторичном рынке не имеет существенного значения. Крупнейшие «голубые фишки» с относительно ликвидным рынком в наименьшей степени могут стать объектом поглощения, даже если их рыночная стоимость существенно занижена по сравнению с потенциальной.

Третья группа особенностей связана со спецификой структуры собственности российских компаний и участников операций:

- несмотря на определенные правовые механизмы, миноритарные акционеры компании-«цели» играют пассивную роль и не могут выступать полноценными участниками рынка корпоративного контроля. Они могут как выиграть за счет более высокой цены, предлагаемой за акции («премия слияния»), так и проиграть (если новый собственник будет проводить политику, ущемляющую их права). При этом неликвидность акций не позволяет им в подавляющем большинстве случаев оценить выгоду от продажи;

- особая значимость такого фактора, как личные соображения руководителей (хотя такие мотивы обычно не признаются публично и оцениваются крайне негативно, как идущие вразрез с экономической эффективностью). Практически поголовная идентичность менеджеров и владельцев предприятий (помимо обычных амбиций наемных менеджеров, что свойственно и для других стран) приводит к тому, что слияние с более крупным конкурентом часто воспринимается как проигрыш конкуренту;

- сложная и непрозрачная структура (собственности) компаний обуславливает минимум открытости при совершении данных сделок.

- организация корпораций как «группы компаний» делает выкуп активов уже действующего предприятия гораздо более технологичной и менее рискованной сделкой, чем проведение реорганизации двух сливающихся компаний;

- сравнительно высокие требования к доле в акционерном капитале для осуществления контроля над предприятием (в идеале – до 100% акционерного капитала).

- взаимоотношения между компаниями, в том числе между входящими в структуру групп, в минимальной степени и относительно неэффективно регулируются законодательно;

- часто неформальный контроль (через «контрактные группы», контроль финансовых потоков, давальческие механизмы, соглашения об использовании «денежных суррогатов» и т.д.) является более предпочтительным, чем юридическое оформление слияния или поглощения. Помимо финансовых затрат такого оформления, часто

необходимо преодоление сопротивления региональных властей, конкурентов, криминальных структур, что под силу только очень крупным группам со связями в федеральных органах власти;

– региональные власти не имеют возможности непосредственного законодательного регулирования интеграционных процессов (как это имеет место в США), но обычно участвуют в сделках в пользу одной из сторон;

– частные кредиторы могут получить определенные выгоды от выкупа своих требований со стороны компании-захватчика, а кредиторы, представляющие те или иные государственные институты, часто используются для инициирования дела о банкротстве;

– в качестве «белого рыцаря» может использоваться абсолютно любая структура (не только «дружественный» покупатель акций, но федеральная структура, региональная администрация, банк-кредитор, судебная инстанция, криминальная группировка, которым со всей очевидностью не требуется приобретать акции компании-цели).

Четвертая группа особенностей касается наиболее типичных форм слияний и поглощений:

– отсутствуют равноправные слияния, что также может быть связано с неразвитым фондовым рынком (соответственно, чаще происходит оплата не акциями, а наличными средствами и векселями);

– известная в США с 80-х гг. агрессивная скупка недооцененных на фондовом рынке компаний с целью краткосрочного повышения их рыночной стоимости и последующей перепродажи, часто с раздроблением компании, применением долгового финансирования (LBO) и выпуском «мусорных облигаций» (бизнес «налетчиков» – raiders) практически не распространена;

– несмотря на нераспространенность бизнеса «налетчиков», достаточно редки и добровольные «дружественные» слияния и поглощения (свойственные континентальной Европе по крайней мере до 90-х гг.);

– имеют место финансовые ограничения для агрессивного поглощения компаний через предложение ее акционерам премий к стоимости акций;

– преобладание (с 1998 г.) агрессивного поглощения через банкротство и различные долговые схемы;

– обмен акциями в российской практике поглощений пока практически не использовался;

– финансирование сделок по приобретению акций осуществляется в основном за счет собственных акционеров;

– среди методов защиты – преобладание административно-силовых и судебных методов (до и после поглощения), хотя это в равной степени можно отнести и к тактике агрессора;

– создание конгломератов относительно распространено, хотя в мире данный тип слияний утратил свою значимость³⁰.

Ключевой особенностью России является *преобладание жестких враждебных поглощений (по сути, «захватов» в терминологии ряда исследователей) с использованием «административного ресурса»*. В самом общем виде применяемые в России методы поглощений не претерпели заметных изменений в течение 10 лет, хотя, безусловно, менялись акценты. По сути, они сводятся к шести основным группам: скупка различных пакетов акций на вторичном рынке, лоббирование приватизационных (доверительных)

³⁰ Об особенностях российских слияний и поглощений см. также: Материалы конференций ИД «Коммерсант»: Реструктуризация компаний, альянсы, слияния, поглощения (2000 г.); Успешная реструктуризация предприятий. Проблемы и практика решений (2001 г.); работы Т.Андреевой, О.Беленькой, И.Владимировой, Р.Леонова и др.

сделок с государственными пакетами акций, административное вовлечение в холдинги или иные группы, скупка и трансформация долгов в имущественно-долевое участие, захват контроля через процедуры банкротства, инициирование судебных решений (для признания ранее осуществленных сделок недействительными, ограничения прав по голосованию или владению пакетами акций, проведению общих собраний, назначению арбитражных управляющих и т.д.). Особенно широко распространено использование ошибок эмитентов при регистрации итогов выпусков ценных бумаг (табл. 13.5).

Таблица 13.5

Некоторые сравнительные характеристики вариантов зарубежных и российских сделок «враждебного поглощения»

Характеристика	Западное «враждебное поглощение» *	Российское «враждебное поглощение»
Форма	Выстраивание пакета (до 10%) в компании-цели; открытый тендер против воли управляющих	«Тихая» скупка; открытое предложение; приобретение долговых обязательств
Инициатор атаки	Агрессор (его дочерняя финансовая компания или уполномоченный инвестиционный банк)	Оффшоры агрессора; компания, специализирующаяся на поглощениях и/или первоначально выступающая в тандеме с заказчиком
Инструмент получения контроля	Акции компании-цели	1) Акции (органы управления захватчика должны принять формальное решение; формально развито антимонопольное регулирование и методы защиты в рамках корпоративного права; налоговый режим – налог на прибыль; возможность приобретения самой компанией-целью – до 10%; стоимость приобретения рыночная или контрактная); 2) Долговые обязательства (нет необходимости в принятии формального решения; ограничения антимонопольного законодательства отсутствуют; налоговый режим – налог на прибыль, возможен НДС; возможность приобретения самой компанией-целью – нет прямых ограничений; стоимость приобретения – контрактная, за исключением части векселей); 3) Банкротство; 4) Судебные иски о пересмотре ранее состоявшихся сделок с ценными бумагами и др.
Форма оплаты	Наличные; акции агрессора; иные ценные бумаги (агрессора и третьих лиц)	Наличные; векселя агрессора или принятые рынком; PRINs и IANs
Стоимость операции	Рыночные котировки акций плюс премия	Рыночные котировки акций или прямые соглашения с кредиторами (цена может варьироваться от 6,5 до 90% величины денежного обязательства, без учета штрафов, и т.п.)
Инициаторы	Управляющие «захватчика»; инвестиционные банки (гораздо реже)	Реальные владельцы «захватчика»
Главный бенефициар	Акционеры компании-цели; управляющие «захватчика»;	Реальные владельцы «захватчика»;

	управляющие компании-цели	Некоторые акционеры компании-цели; Некоторые кредиторы компании-цели
Перспективы компании-цели	Присоединение к компании-«захватчику»; отчуждение большей части непрофильных активов; последующая продажа	Реструктуризация; разделение активов; ослабление финансовых позиций; возможное прекращение деятельности
Влияние третьих лиц	Возможно только со стороны судов (в случае начала тяжбы), антимонопольных органов, ключевых кредиторов компании-цели; влияние правительства минимально; резко возросло влияние инвестиционных банков	Исключительно высоко, в том числе с учетом «коммерциализации» государственных институтов

* Под «западным» поглощением прежде всего подразумевается практика рынка корпоративного контроля США. *Источник:* Леонов Р. «Враждебные поглощения» в России: опыт, техника проведения и отличие от международной практики // Рынок ценных бумаг, 2000. № 24. С. 38.

Принято считать, что российское законодательство предоставляет собственнику предприятия практически неограниченные возможности для защиты бизнеса от поглощения. В силу этого, во-первых, практически любая техника поглощения доступна прежде всего тем структурам, которые обладают ресурсами политического давления на собственника. Во-вторых, для России характерно сравнительно редкое явление – компании по обеспечению слияний и поглощений. Схема их деятельности следующая: создается объединенная компания совместно с «заказчиком» поглощения, реструктурируется вся группа, впоследствии имеет место участие в прибылях и активах единой компании или продажа своей части акций заказчику³¹.

Основные *методы защиты*, применяемой менеджерами (акционерами) поглощаемой компании в западной практике, хорошо известны и подразделяются на две основные группы: превентивные («отпугивание акул», «ядовитые пилюли», разнообразные «парашюты», участие работников в капитале, защита реестра и изменение места регистрации корпорации, создание стратегического альянса и др.) и те, которые применяются уже после объявления тендерного предложения (тяжба, приглашение «белого рыцаря», соглашение о не-поглощении, обратный выкуп с премией, контрнападение на акции захватчика, реструктуризация активов или обязательств, PR-защита и др.)³². Среди известных в России методов сопротивления потенциальному агрессору, которые использовались менеджерами (акционерами) компании-объекта поглощения, могут встречаться почти все известные из мировой практики (с поправкой на специфику рынков). Тем не менее превентивные методы защиты (если оставить в стороне такие методы, как контроль реестра, максимальная концентрация акционерных владений или «распыление» активов в рамках группы) распространены сравнительно слабо. Среди мер, применяемых уже при наличии прямой угрозы, особенно велика защитная роль «административного ресурса» (федеральные и региональные власти, местные суды, силовые структуры, работники предприятия), встречного «черного пиара», реструктуризации активов и обязательств, контрнападений на акции противника и встречных судебных исков («тяжба»)³³.

³¹ См.: Материалы конференции ИД «Коммерсант»: Реструктуризация компаний, альянсы, слияния, поглощения, 2000 г.

³² *Herzel L., Shepro R.* Bidders and Targets: Mergers and Acquisitions in the U.S. Basil Blackwell, Cambridge, Mass., 1990; *Ruback R.* An Overview of Takeover Defences. Working Paper № 1836–86. Sloan School of Management, MIT. September 1986. Tab. 1–2.

³³ Отдельный интерес представляют используемые в России методы и формы финансирования сделок по враждебному поглощению предприятий, а также методы оценки компаний-целей в процессе враждебных захватов. Подробно см. об этом: Враждебные поглощения. Материалы специального семинара журнала «Рынок ценных бумаг» и компании «ИнтерФинанс АВ» // Рынок ценных бумаг, 2001. № 11. С. 8–17.

Как свидетельствует мировой опыт, проблема слияний и поглощений с точки зрения государственного регулирования предполагает учет нескольких направлений: соответствие промышленной политике и общей стратегии реорганизации в рамках соответствующих секторов и отраслей, поддержание активного функционирования конкурентных механизмов в экономике, обеспечение прозрачности операций на рынке корпоративного контроля, защита прав акционеров (в том числе миноритарных), регулирование социальных конфликтов, порождаемых слияниями и поглощениями.

Современное российское законодательство, помимо общих норм Гражданского кодекса РФ, сосредоточено (в значительной мере формально), прежде всего, на антимонопольных аспектах (экономическая концентрация) и отдельных вопросах прозрачности и защиты прав акционеров. Проблемы соответствия требований законодательства о слияниях и поглощениях промышленной политике вряд ли актуальны для рассмотрения в силу отсутствия какой-либо концепции промышленной политики в РФ. Социальные конфликты, возникающие при реорганизации, хорошо известны на практике, однако специальное их регулирование (как, например, в ряде директив ЕС) отсутствует.

Следует также заметить, что установленные в Гражданском кодексе РФ формы реорганизации юридического лица не отражают всего многообразия экономических форм реструктуризации³⁴. Вместе с тем различающиеся по экономической мотивации и результирующей структуре собственности экономические формы реструктуризации часто подпадают под единую форму реорганизации юридического лица. В настоящее время возникла очевидная потребность пересмотра существующего базового законодательства по нескольким направлениям:

- принятие федерального закона «О реорганизации и ликвидации коммерческих организаций» или, по крайней мере, существенное обновление соответствующих норм Гражданского кодекса РФ и ряда других актов;
- совершенствование регулирования экономической концентрации в рамках антимонопольного законодательства;
- развитие и детализация правовых механизмов, обеспечивающих защиту прав как оферента, так и миноритарных акционеров при поглощении (публичная оферта, право принятия решений, «справедливая цена», право «выдавливания» мелких акционеров при приобретении определенного процента акций и др., кредиторов и иных заинтересованных лиц);
- развитие норм (требований) раскрытия информации о процедуре слияния или поглощения;
- обеспечение координации со стороны регулирующих органов (непротиворечивость ведомственных актов, единая система контроля и др.);
- обеспечение «прозрачности» судебной практики разрешения споров, возникающих в процессе поглощений.

³⁴ Львов Ю.А., Русинов В.М., Саулин А.Д., Страхова О.А. Управление акционерным обществом в России. М., 2000.

Глава 14. Проблемы управления государственными унитарными предприятиями

14.1. Общая характеристика сектора

Общее число унитарных предприятий, зарегистрированных в Российской Федерации, оценивается на уровне 80 тысяч, при этом число федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) – менее 10 тысяч, число государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации – более 10 тысяч, и есть еще около 60 тысяч муниципальных унитарных предприятий¹.

Удельный вес государственных унитарных предприятий в общем числе предприятий и организаций относительно невысок и оценивается на уровне 0,5%. Более часто государственные предприятия встречаются в таких отраслях экономики, как геология, геодезия и гидрометеорология, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, промышленность и наука, но даже по этим отраслям их удельный вес варьируется в пределах 1–% от числа предприятий и организаций отрасли.

Количество ФГУП в той или иной отрасли в большой мере отражает, с одной стороны уровень концентрации производства, сложившийся в дореформенный период, с другой стороны, степень привлекательности самой отрасли для внешних (не только иностранных) инвесторов и качество государственной политики по управлению своим имуществом в предыдущие годы. Весьма показательным в этом отношении является крайне незначительная (до 50 ед.) численность ФГУП в отраслях топливно-энергетического комплекса, металлургии, химии, которые имели высокий уровень концентрации производства по технологическим причинам еще в рамках централизованной экономики. С началом рыночных реформ их экспортная специализация вкупе с принудительной интеграцией большого числа бывших госпредприятий в холдинги на предприватизационной стадии сделали интерес частного капитала к ним столь большим, что государство, реализуя свою приватизационную программу, практически ушло из этих наиболее привлекательных отраслей, сохранив лишь точечное имущественное присутствие в форме долей капитала в АО. Так, нефтяной отрасли сохранилось лишь 6 унитарных предприятий, в газовом хозяйстве – 1, в нефтегазовом строительстве – ни одного.

На другом полюсе оказались ряд отраслей обрабатывающей промышленности (прежде всего, машиностроение), где изначально меньший уровень концентрации, дополненный кризисом сбыта и политикой «атомизации» хозяйствующих субъектов на этапе массовой приватизации 1992–1994 гг. способствовал тому, что множество предприятий в них оказались вне поля зрения потенциальных инвесторов и остались государственными.

Государственные предприятия являются одним из основных элементов

¹ Подробный анализ сектора см. в кн.: О мерах по повышению эффективности управления государственной собственностью и о критериях ее оценки. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г.; Мальгинов Г., Радыгин А., Симачев Ю. и др. Проблемы управления и задачи регулирования в секторе государственных унитарных предприятий / Повышение эффективности бюджетных расходов на финансирование бюджетных организаций (учреждений), управления государственными унитарными предприятиями. М.: ИЭПП, 2003. Т. 2; Симачев Ю. Реформирование государственных унитарных предприятий. М.: БЭА, mimeo, 2003.

госсектора². К 1 января 2000 г. в государственном секторе экономики, по данным Госкомстата, насчитывалось порядка 72 тысяч предприятий и организаций, среди которых государственных унитарных предприятий (федеральных и субъектов Российской Федерации) – 21574, государственных учреждений – примерно 45 тысяч, хозяйственных обществ с долей государственного участия более 50% уставного капитала – около 5 тысяч. Таким образом, в настоящее время коммерческие организации в государственном секторе российской экономики представлены, в основном, унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения³. Государственные унитарные предприятия составляют более 70% от числа предприятий и организаций госсектора в таких отраслях, как ЖКХ, торговля, транспорт, строительство. Государственные предприятия играют доминирующую роль в перевозках железнодорожным транспортом, в проведении лесовосстановительных работ, в услугах ЖКХ, атомной электроэнергетике. Их роль существенна в городском транспорте, сельском хозяйстве, в промышленности.

По результатам 1999 г. доля предприятий госсектора⁴ в общем объеме промышленного производства оценивалась на уровне 10%, а в среднесписочной численности занятых по предприятиям и организациям промышленности – на уровне 14%. В то же время в отдельных отраслях промышленности роль государственных предприятий весьма значительна, в частности в полиграфической промышленности, в атомной промышленности, в атомной электроэнергетике, в оборонно-промышленном комплексе, машиностроении и металлообработке.

В начале 2003 г. в государственном секторе на федеральном уровне насчитывалось, в том числе, 9846 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), более 37 тысяч федеральных государственных учреждений, менее 700 открытых акционерных обществ, в которых более 50% акций находится в собственности Российской Федерации.

Состав федеральных государственных предприятий весьма неоднороден как по их отраслевой принадлежности, так и по масштабам бизнеса. Более половины из числа ФГУП относятся к науке, сельскому хозяйству, транспорту и строительству.

Таблица 14.1

**Структура федеральных государственных унитарных предприятий
в отраслевом разрезе (на 1 января 2003 г.)**

Наименование отраслей	Количество предприятий	% к итогу
Сельское и лесное хозяйство	1568	16,0%
Наука и научное обслуживание	1431	14,5%
Транспорт и связь	1033	10,5%
Строительство	988	10,0%
Торговля и общественное питание	909	9,2%
Машиностроение и металлообработка (без промышленности медицинской техники)	879	8,9%

² В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 января 1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» к государственному сектору экономики Российской Федерации относят государственные унитарные предприятия, государственные учреждения, хозяйственные общества с долей государственного участия более 50% уставного капитала, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

³ В начале 2001 г. насчитывалось только 26 казенных предприятий, а в 2002 г. – 33 казенных предприятия.

⁴ В этот период к госсектору относили только государственные предприятия, государственные учреждения и хозяйственные общества с долей государственного участия более 50% уставного капитала.

Материально-техническое снабжение и сбыт	892	9,0%
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	229	2,3%
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	226	2,3%
Полиграфическая промышленность	219	2,2%
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	218	2,2%
Прочие отрасли	1254	12,7%
ИТОГО	9846	100%

Источник: О мерах по повышению эффективности управления государственной собственностью и о критериях ее оценки. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г. (далее – данные Минимущества РФ).

Среди федеральных государственных предприятий есть значительное число весьма небольших фирм – почти на каждом третьем ФГУП численность занятых не превышает 20 человек. Чаще такие небольшие ФГУП относятся к сферам науки и управления.

Таблица 14.2

**Распределение федеральных государственных унитарных предприятий
в зависимости от численности занятых и от величины чистых активов**

	Количество предприятий	Удельный вес в общем числе ФГУП
Среднесписочная численность работающих, чел.		
свыше 100	4160	42,3%
от 50 до 100	1459	14,9%
от 20 до 50	1568	16,0%
от 10 до 20	971	9,9%
менее 10	1688	17,1%
ИТОГО	9846	100%
Величина чистых активов, тыс. рублей		
свыше 500	5894	59,9%
от 100 до 500	846	8,6%
от 50 до 100	256	2,6%
от 10 до 50	284	2,9%
менее 10	2566	26,1%
ИТОГО	9846	100%

Источник: данные Минимущества России.

Федеральные государственные предприятия весьма неоднородны по величине своих активов. С одной стороны, основная часть объектов федеральной недвижимости (более 70% от их числа) закреплена за государственными унитарными предприятиями. В среднем за одним ФГУП закреплено более 20 объектов недвижимости (производственного, административного, жилого назначения, а также соцкультбыта). С другой стороны, примерно каждый четвертый ФГУП – с чистыми активами менее 10 тысяч рублей. Лишь порядка 60% федеральных государственных предприятий

обладают активами (имуществом), достаточными для преобразования в открытое акционерное общество⁵.

Официальные данные по результатам деятельности государственных унитарных предприятий весьма ограничены, даже данные по их численности постоянно уточнялись в последние годы. В то же время, по данным Минимущества России, по результатам 2002 г. 40% из числа ФГУП являются убыточными, а 20% функционируют с примерно нулевой рентабельностью. Оценки Счетной палаты Российской Федерации еще более пессимистичны – убыточны примерно 67% государственных унитарных предприятий.

При этом в конце 1999 г. – начале 2000 г. в правительственных документах применительно к государственным унитарным предприятиям были зафиксированы следующие ключевые проблемы:

- количество унитарных предприятий не соответствует возможностям государства по управлению ими и контролю за их деятельностью;

- деятельность унитарных предприятий, как правило, неэффективна, что приводит к недополучению доходов в федеральный бюджет;

- основная деятельность унитарных предприятий не всегда находится в сфере публичных задач;

- юридическая конструкция унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, имеет ряд существенных недостатков;

- нормативно-правовая база, определяющая цели и задачи создания унитарных предприятий, а также порядок их функционирования, недостаточна;

- отсутствует практика получения собственником части прибыли унитарного предприятия;

- трудовое законодательство, эффективно защищая права руководителей, создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности предприятия;

- с большинством руководителей унитарных предприятий не заключены контракты, а имеющиеся не предусматривают ответственности руководителей за результаты деятельности;

- отсутствует надлежащая регламентация порядка взаимодействия и четкое разделение функций между различными федеральными органами исполнительной власти при осуществлении ими управления унитарными предприятиями;

- отсутствует полный реестр унитарных предприятий, содержащий информацию об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности.

Справедливости ради необходимо отметить, что такие негативные последствия функционирования института хозяйственного ведения, как низкие показатели эффективности текущей деятельности, вывод активов, фиктивное банкротство и т. п., в принципе характерны и для многих субъектов других организационно-правовых форм. В российской экономике многие приватизированные предприятия тоже не демонстрируют ожидаемой эффективности и управляемости даже новыми частными владельцами, что показывает универсальный характер сложностей, присущих взаимоотношениям менеджеров и собственников в условиях перехода к рынку.

⁵ В соответствии со статьей 26 Федерального закона «Об акционерных обществах» минимальный уставной капитал открытого акционерного общества должен составлять не менее одной тысячи МРОТ.

14.2. Некоторые направления реформирования системы ГУП

Проблема реформирования унитарных предприятий связана, прежде всего, с недостатками правовой конструкции права хозяйственного ведения. Ее суть состоит в асимметрии полномочий субъекта такого права и титульного собственника – государства. Именно этими обстоятельствами вызвано стратегическое решение о сокращении числа унитарных предприятий всех уровней. В среднесрочной перспективе предполагается их преобразование в открытые акционерные общества (ОАО), 100 процентов акций которых находится в государственной или муниципальной собственности, или казенные предприятия. Это позволяет использовать не специальный механизм управления государственными унитарными предприятиями, а ставший за последние годы достаточно ординарным инструмент делегирования представителей государства в советы директоров созданных на базе ФГУП акционерных обществ.

Появление этих прав связано с плановой экономикой, когда государство было объективно вынуждено выпускать в имущественный оборот «самостоятельные» юридические лица – «предприятия» и «учреждения», закрепляя за ними свое имущество на некоем ограниченном вещном праве. С 60-х гг. это право стало именоваться «правом оперативного управления», впоследствии в законах о собственности было разделено на более широкое по содержанию «право полного хозяйственного ведения», предназначенное для производственных «предприятий», и более узкое «право оперативного управления», предназначенное для госбюджетных и аналогичных им учреждений⁶.

В 1993 г. правительственная комиссия (возглавлявшаяся Е. Т. Гайдаром) предложила радикальное решение проблемы: трансформация подавляющего большинства госпредприятий в АО, и ограниченного количества госпредприятий – в казенные (ряд промежуточных документов был принят в 1994 г.). Эта идея не была реализована, и с 1995 г. в ГК РФ включено понятие «государственное унитарное предприятие»⁷.

Начиная с 1995 г. можно выделить следующие основные этапы в реализации политики по реформированию государственных унитарных предприятий:

– этап деклараций и формирования устойчивого сектора «самостоятельных» государственных предприятий (1995–1998 гг.);

– этап повышения эффективности управления государственными предприятиями и совершенствования государственного администрирования их деятельности (1999–2000 гг.);

– этап формирования стимулов к «вытеснению» государственных предприятий (2001–2003 гг.).

Важнейшим элементом – вехой – в государственной политике по реформированию государственных предприятий стало принятие в 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации⁸, в которой

⁶ См.: Комментарии для предпринимателей к Гражданскому кодексу РФ. В 2-х томах / Под ред. В. Витрянского. М., 1995–1996; Суханов Е. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления // Экономика и жизнь, 1995. № 27, 29; Витрянский В. Выступление на «Круглом столе» ОЭСР и Всемирного банка по корпоративному управлению. М., май 1999.

⁷ Еще в середине 90-х гг. был подготовлен проект закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Уже тогда было очевидно, что форма ГУП себя изжила, однако значительное количество предприятий такой формы требовало некоего переходного периода. Это связано, во-первых, с исключительным удобством данной формы (ГУП) для бесконтрольного управления со стороны менеджеров (субъективный фактор), во-вторых, с необходимостью радикальной смены юридических механизмов и понятий в принципе (объективный фактор).

⁸ Одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024.

впервые системно были зафиксированы основные недостатки в сложившейся системе взаимоотношений государства и унитарных предприятий, определены основные цели и задачи управления унитарными предприятиями, а также определен комплекс практических мер по их достижению.

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 органами власти.

Давно назревшими шагами на пути решения задач управления госимуществом являются введение типовых форм отчетности представителей РФ в открытых акционерных обществах (ОАО) (октябрь 1999 г.), решение о создании реестра показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности (январь 2000 г.), переход к ежегодному утверждению для ФГУП и ОАО (с долей федеральной собственности более 50%) показателей экономической эффективности деятельности, контролю за их достижением и использованием имущества, определению доли прибыли ФГУП, перечисляемой в бюджет, рекомендуемого объема дивидендов для голосования представителями РФ в органах управления ОАО (февраль 2000 г.), регламентация порядка назначения представителей государства и их взаимодействия 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 (март 2000 г.).

В разработанной в 2000 г. программе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» было прямо указано, что правовой статус более чем 11 тысяч государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не позволяет им быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики. В этой связи отмечалась необходимость отказа от использования права хозяйственного ведения. Решением проблемы должно было стать ускорение преобразования государственных унитарных предприятий в акционерные общества либо в казенные предприятия.

Следует заметить, что новый закон о приватизации 2002 г. существенно расширил инструментарий продажи государственного имущества (в частности, были введены способы, позволяющие реализовать низколиквидные объекты), однако в нем все равно наблюдается «дефицит» способов приватизации, учитывающих специфику нынешнего состава госсектора.

Новый закон о приватизации устранил одно из важнейших ограничений – необходимость утверждения Государственной Думой прогнозного перечня приватизируемых предприятий, однако при этом решить задачу существенного упрощения процедур акционирования государственных предприятий не удалось. Так, до начала непосредственного акционирования государственного унитарного предприятия должен пройти весьма длительный цикл согласований – если требуется акционировать предприятие в определенном году, то соответствующие предложения должны быть поданы в Правительство РФ федеральными органами исполнительной власти уже до 1 мая

предшествующего года⁹. В дополнение к этому собственно процедура акционирования, по оценкам Минимущества России, занимает от 7 до 10 месяцев¹⁰.

Что касается сокращения оснований для сохранения государственных предприятий, то все усилия в этой сфере показали, что нормативными актами установить достаточно жесткие рамки невозможно – всегда возникают возможности для их расширительного толкования отраслевыми ведомствами. Минимуществом России¹¹ отмечалось, что подавляющее большинство имеющихся федеральных государственных предприятий были заявлены отраслевыми министерствами и ведомствами как необходимые для выполнения стоящих перед министерствами задач, хотя при этом реально лишь незначительная часть из этих предприятий выполняла публичные функции. Таким образом, на первый план вышли уже не столько нормативные проблемы, сколько *сопротивление отраслевых министерств и ведомств планируемому существенному сокращению числа подведомственных им государственных предприятий*.

В этом контексте интересно проанализировать подходы министерств и ведомств к дальнейшему реформированию федеральных унитарных предприятий в различных отраслях. Исходя из требований Постановления Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 органы отраслевого управления на протяжении 2000–2001 гг. вели работу по разработке предложений о реорганизации ФГУП. Ниже приведены данные, характеризующие количественную сторону этого вопроса (табл. 14.3).

Таблица 14.3

Предварительные предложения органов отраслевого управления по реорганизации подведомственных федеральных унитарных предприятий

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Предлагаемые варианты реорганизации *							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Министерство транспорта (Минтранс): - Дорожное хозяйство	396	...	...	30	...	...	...	...	...
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	12	...	60	...	8	...	...	...

⁹ В соответствии с законом о приватизации №178-ФЗ для того, чтобы акционировать ФГУП, его необходимо включить в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, который утверждается Правительством РФ (если государственное унитарное предприятие является стратегическим предприятием, то оно может быть включено в этот план только после принятия Президентом РФ решения о его исключении из числа стратегических предприятий. Прогнозный план утверждается ежегодно Правительством РФ и вносится в Государственную думу одновременно с проектом закона о федеральном бюджете, при этом федеральные органы исполнительной власти не позднее чем за 8 месяцев до начала финансового года должны направить в Правительство РФ предложения об акционировании федеральных государственных унитарных предприятий.

¹⁰ Об итогах приватизации государственного имущества в 2002 году и о мерах по реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества в 2003 г. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 27 февраля 2003 г.

¹¹ О мерах по повышению эффективности управления государственной собственностью и о критериях ее оценки. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г.

Министерство природных ресурсов (МПР):	290	1	68	48	15	39	1	49	87
- Геологическая служба;	193	1	68	29	15	8	1	37	52
- Лесная служба;	83	0	0	17	0	30	0	11	25
- Служба охраны окружающей природной среды;	8	0	0	0	0	0	0	1	7
- Водная служба	6	0	0	2	0	1	0	0	3
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	8	9	16	1	...	...	...	...
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	3	-	-	3	1	-	-	32
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	6	-	2	-	-	-	-	-	4

* Цифрами обозначены следующие способы реорганизации ФГУП:

I – присоединение; II – слияние; III – акционирование и приватизация; IV – передача в собственность субъектов РФ; V – ликвидация (включая предприятия, имеющие отрицательные чистые активы, по которым решение еще не принято); VI – преобразование в федеральные государственные учреждения; VII – исключение из реестра подведомственных предприятий; VIII – сохранение организационно-правовой формы унитарного предприятия.

При всех отличиях в подходах к ситуации в различных ведомствах можно отметить, что возможность приватизации ФГУП через их акционирование допускается лишь в отношении не более 15-20% их общего количества: в Минпромнауке – 18,4%, в МПР – 16,5%, в Госстрое – около 9%. Еще более слабой выглядит вероятность передачи федеральных ГУП в собственность субъектов РФ. МПР предполагает реорганизовать таким образом около 5% предприятий, Госстандарт – около 8%.

В целом можно утверждать, что разрабатываемые органами отраслевого управления планы реорганизации подведомственных унитарных предприятий ориентированы на сохранение их основной массы в имеющейся организационно-правовой форме в прежнем или измененном (после присоединения или слияния) виде.

В качестве обоснования сохранения ФГУП в организационно-правовой форме унитарного предприятия обычно используется следующая аргументация:

- отнесение объекта или вида деятельности к исключительно к федеральной собственности;
- запрет на приватизацию;
- выпуск продукции и оказание услуг, относящихся к сфере национальной безопасности, изъятой или ограниченной в гражданском обороте;
- участие в федеральных программах и обеспечение уникальных технологических процессов;
- статус государственного научного учреждения;
- внесение в реестр федерального имущества.

До сих пор в стадии проработки или пилотных проектов находятся процедуры преобразования унитарных предприятий через реструктуризацию их имущественного комплекса путем выделения отдельных подразделений с последующим обособлением и интеграции с образовательными учреждениями (создание научно-образовательных комплексов).

При этом необходимо принимать во внимание тот факт, что проведенный анализ, конечно, далеко не полон, охватывая менее четверти от всех 9,4 тыс. ФГУП по состоянию на начало 2002 г. В частности, вне поля анализа остался почти весь оборонно-промышленный комплекс, находящийся в ведении специализированных правительственных агентств по управлению предприятиями определенного профиля, а

также предприятия блока силовых ведомств (ГТК, МВД, МЧС, Минюст, ФАПСИ, ФПС, ФСБ), деятельность которых имеет очень большую специфику.

Уже в 2001 г. стали особенно заметными следующие проблемы:

- невозможность обеспечить качественное государственное администрирование по отношению ко всем существующим ФГУП;

- принципиальные трудности в определении «узких» критериев сохранения ФГУП, которые бы работали на практике;

- существенное ведомственное «сопротивление» процессу реформирования сектора государственных предприятий;

- «регенерация» ФГУП, когда процессы их преобразования и ликвидации компенсируются процессами создания новых государственных предприятий.

В этих условиях стал все более доминировать следующий взгляд на реформирование государственных унитарных предприятий: административный контроль – слишком долгий путь приближения ФГУП к корпоративным нормам. Такой взгляд стал основой всего дальнейшего содержания этапа «вытеснения» государственных предприятий. Основную роль здесь должен сыграть закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Хотя необходимость данного закона была очевидна еще с 1995 г. (вступление в силу ГК РФ), в своем итоговом варианте он был принят 14 ноября 2002 г. (№ 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях») и вступил в силу 3 декабря 2002 г.

Его основной задачей следует считать минимизацию недостатков права хозяйственного ведения. Квинтэссенцией нового закона стало известное сужение степеней хозяйственной свободы унитарного предприятия (четкое определение целей создания и допустимых видов деятельности, объем правоспособности), усиление регламентации управления ими со стороны государства, усиление защиты его имущественных прав (регламентация совершения крупных сделок, сделок с заинтересованностью, ограничение прав по созданию дочерних унитарных предприятий, допущение возможности изъятия части имущества в пользу государства).

Таким образом, этот закон привносит в юридическую конструкцию унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, ряд важных норм корпоративного права по крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью, запрещает создание дочерних предприятий (что в случае унитарных предприятий не сопровождается замещением активов), а самое главное – устанавливает соответствующие требования для унитарных предприятий всех уровней (и федеральных, и принадлежащих субъектам Федерации, и муниципальных)

Среди основных новаций, которые позволяют говорить об изменении системы управления ГУП в сторону ужесточения, можно выделить:

- унитарное предприятие не в праве создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие); тем самым перекрыты организационные возможности вывода активов;

- унитарные предприятия могут быть участниками (членами) коммерческих организаций и некоммерческих организаций, где допускается участие юридических лиц. Решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника имущества унитарного предприятия. Только с согласия этого собственника также возможно и распоряжение долей (вкладом) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также акциями, принадлежащими унитарному предприятию;

– унитарные предприятия не в праве выступать учредителями (участниками) кредитных организаций (тем самым ограничены возможности дирекции контролировать финансовые потоки)¹²;

– унитарные предприятия не вправе продавать принадлежащее им недвижимое имущество, сдавать его в аренду, передавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества (товарищества) или иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника;

– унитарные предприятия не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительством, получением банковских гарантий и с иными обременениями, с уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества;

– создание казенного предприятия возможно не только на федеральном (как предусмотрено Гражданским кодексом), но и на региональном и муниципальном уровнях, хотя ограничивается список оснований для создания таких предприятий ограничен (только для использования имущества, приватизация которого запрещена, для решения социальных задач, а также для производства продукции, связанной с национальной безопасностью и обороной, или отдельных видов продукции, изъятой из оборота);

– введены ограничения на совмещение видов коммерческой деятельности руководителей унитарных предприятий – помимо исполнения основных обязанностей, им разрешается лишь научная и творческая деятельность;

– все крупные сделки на сумму более 10% уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тыс. раз превышающие МРОТ должны согласовываться с собственником;

– казенное предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии со сметой расходов и доходов, утверждаемой собственником;

– собственнику предоставлено право преобразовать унитарное предприятие в государственное или в муниципальное учреждение;

– уточнен порядок формирования уставного фонда унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

Закон определяет в соответствии с Гражданским кодексом РФ правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий, права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарных предприятий. Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарного предприятия могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

Тем не менее *наиболее серьезный недостаток* этой организационно-правовой формы сохраняется: «в России создаются и действуют унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления (казенное предприятие)».

¹² В 2001 г. для инвентаризации долей государства (ГУП) в банках была создана специальная межведомственная комиссия, по данным которой в собственности государства находятся доли в 424 банках (в том числе в 62 – блокирующие пакеты). Около 600 ГУП владеют 714 пакетами акций в 250 кредитных учреждениях на сумму примерно 2,5 млрд руб. Все ведомства должны были до 1 июля 2002 г. передать Минимущества принадлежащие им акции. Первоначальной реакцией ГУП стало искажение информации об участии в кредитных организациях, а некоторые предприняли попытки провести увеличение уставных капиталов банков для «размывания» государственной доли. Тем не менее к октябрю 2002 г. в Минимущества передано около 90% акций. Аналогичная работа должна быть проделана по страховым компаниям и инвестиционным фондам.

Кроме того, нельзя не отметить, что принятый вариант закона имеет целый ряд существенных недостатков:

- нерациональность норм, определяющих случаи возможного создания унитарных предприятий, прежде всего – избыточность оснований для создания казенных предприятий;

- отсутствие необходимого развития норм Гражданского кодекса, определяющих специальную правоспособность унитарных предприятий;

- недостаточная развитость положений, касающихся изменения вида унитарного предприятия и передачи имущества унитарного предприятия другому собственнику государственного или муниципального имущества;

- несогласованность некоторых норм закона с Гражданским кодексом РФ, другими действующими законами (в частности, федеральным законом «Об аудиторской деятельности»), несоответствие применяемых терминов уже устоявшейся терминологии, используемой в подзаконных актах и др.

Тем не менее закон об унитарных предприятиях представляется очень важным, и сам факт его появления можно было бы только приветствовать. Как уже было отмечено выше, основная цель принятия закона об унитарных предприятиях была связана уже не столько с «заполнением» существующего правового вакуума, сколько с созданием дополнительного давления на унитарные предприятия с целью ускорения их приватизации, превращения их в союзников в преодолении административных согласований и, таким образом, решением политической задачи – подтолкнуть процесс преобразования унитарных предприятий. Вообще говоря, эта задача открыто провозглашалась руководством Минимущества России (что было отмечено рядом экспертов)¹³. По этой причине, основной акцент был сделан на ужесточении условий деятельности государственных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и усложнении ведения ими коммерческой деятельности. По признанию руководителей Минимущества России, закон об унитарных предприятиях «ставит ФГУП в неравное положение с другими участниками рынка» с расчетом на то, что «нормальный грамотный руководитель старается быстрее вырваться из оков ФГУП»¹⁴.

Значительные сдвиги были достигнуты в совершенствовании государственного администрирования применительно к ФГУП, однако такого рода изменения коснулись лишь части (не более трети) предприятий. Так, к 2003 г. 2890 ФГУП перерегистрировали свой устав, прошли аттестацию 2194 директор, с 1748 директорами перезаключены контракты. Было рассмотрено примерно 2600 бизнес-планов ФГУП для определения доли их прибыли, подлежащей перечислению в бюджет. В то же время, по данным Минимущества России, 225 директоров ФГУП были назначены отраслевыми министерствами без проведения конкурса.

К маю 2001 г. было отобрано порядка 400 аудиторских компаний для проверки результатов деятельности ФГУП за 2000 г. Однако объектами аудиторской проверки стали, вероятно, не более 1 тысячи государственных предприятий.

В 2001–2002 гг. работа по совершенствованию государственного администрирования деятельности государственных предприятий стала приносить свои первые позитивные финансовые результаты – в 2001 г. в бюджет за счет перечисления части прибыли ФГУП поступило 209,6 млн руб., а в 2002 г. – уже 902, 9 млн руб. Важным здесь представляются не сами абсолютные объемы бюджетных поступлений (которые незначительны в сопоставлении с другими источниками доходов от управления государственным имуществом) и даже не тенденция к их росту – принципиальным является тот факт, что стал заметно расширяться круг государственных предприятий,

¹³ Российская промышленность: институциональное развитие / Под ред. Т.Г.Долгопятовой. М.: ГУ–ВШЭ, 2002. Вып. 1.

¹⁴ Половина ФГУП сегодня абсолютно не нужны государству (Интервью Ю.М.Медведева) // Нефть и капитал, март 2003 г.

принимающих новые «правила игры». Так, если в 2001 г. число ФГУП, перечисливших государству часть прибыли, составило 131, то в 2002 г. – уже 809.

В то же время работа в этом направлении отнюдь не завершена – по результатам 2002 г. в среднем из 100 ФГУП, которые прибыльны¹⁵, лишь примерно 22 отчислили государству часть своей прибыли. Здесь сказались отсутствие в течение довольно продолжительного времени правил утверждения программ деятельности ФГУП и определения части их прибыли, подлежащей перечислению в бюджет¹⁶.

Довольно динамично и результативно были проведены мероприятия по обеспечению передачи государственными предприятиями находящихся у них акций (долей) в уставных капиталах в казну Российской Федерации¹⁷. По результатам проведенной инвентаризации к июлю 2002 г. было установлено, что 548 ФГУП имеют 642 пакета акций в банках. К сентябрю того же года более 600 долей ФГУП в банках были переданы в казну Российской Федерации¹⁸. В целом к январю 2003 г. Минимуществом России была собрана информация о 574 федеральных государственных предприятиях, федеральных казенных предприятиях и учреждениях, являющихся держателями 772 пакетов акций в 156 кредитных организаций.

Несмотря на ряд заметных позитивных сдвигов, в 2001–2002 годах не удалось добиться главного – сокращения числа ФГУП. По оценкам представителей Минимущества России, порядка 4 тысяч федеральных государственных предприятий занимаются хозяйственной деятельностью периодически и не нужны государству для решения публичных задач¹⁹. В то же время ликвидировать ФГУП можно только по решению Правительства Российской Федерации, поэтому Минимущество России стремилось идти путем реорганизации государственных предприятий.

В разработанной в 2000 г. программе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» была поставлена задача – сократить к 2004 г. государственный сектор экономики до 1,5–2,5 тысяч предприятий. Однако решить ее хоть в сколько-нибудь заметной степени не удалось – масштабы акционирования ФГУП в течение 2000–2002 гг. были крайне ограниченными. Следует заметить, что основные изменения в численности ФГУП в 2000–2002 гг. были связаны с уточнением состава федеральной собственности.

Таблица 14.4

Динамика численности ФГУП и темпы их акционирования в 1999–2002 г.

	Количество ФГУП (на начало года)	Число акционированных ФГУП в течение года
1999 г.	16–17 тысяч	10
2000 г.	13,5–14 тысяч	2
2001 г.	10–11 тысяч	5
2002 г.	9 394*	102

¹⁵ Напомним, что, по оценкам Минимущества России, лишь 38% из числа ФГУП прибыльны.

¹⁶ Принятие соответствующих нормативных актов не было прямо предусмотрено планом нормативной работы по реализации положений Концепции, в результате только 10 апреля 2002 г. Правительством Российской Федерации было принято Постановление № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий»

¹⁷ В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 454-р федеральным органам исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях, поручалось обеспечить совместно с Минимуществом России передачу подведомственными им федеральными государственными предприятиями находящихся в их хозяйственном ведении акций, долей в уставных капиталах кредитных организаций в казну РФ, при этом завершение такой передачи требовалось обеспечить не позднее 1 июля 2002 г.

¹⁸ На 2003 г. запланирована приватизация примерно 150 пакетов акций банков, переданных в казну Российской Федерации

¹⁹ Половина ФГУП сегодня абсолютно не нужны государству (Интервью Ю.М.Медведева) // Нефть и капитал, март 2003 г.

2003 г.	9846
---------	------

* Данное значение представляется неточным.

Источник: данные Минимущества России.

В течение 2001 г. Минимуществом России проводилась работа по подготовке к реформированию государственных унитарных предприятий, но при этом только по 66% федеральных государственных унитарных предприятий были сформированы предложения о способе их реструктуризации (в том числе по реорганизации 1669 ФГУП и по ликвидации 531)²⁰.

В 2001 г. предполагалось, что в плане приватизации на 2002 г. будет примерно 1200–1500 государственных предприятий, однако было согласовано и одобрено акционирование только 576 ФГУП²¹. Более того, по состоянию на 1 января 2003 г. «успели» зарегистрировать только 30 акционерных обществ, документы еще 72 созданных акционерных обществ находились на государственной регистрации, тогда как по 36 ФГУП был проведен аудит промежуточного баланса, а по 360 ФГУП была только собрана информация для формирования промежуточного баланса²². Это было обусловлено и тем, что сам перечень объектов для приватизации в 2002 году был сформирован в полном объеме только к середине того же года, и тем, что многие нормативные акты по реализации положений нового закона о приватизации были приняты уже во второй половине 2002 г.

Таким образом, результаты 2002 г. весьма противоречивы: по данным Минимущества России, в течение этого года было ликвидировано 283 ФГУП, но при этом 365 возникло вновь²³. Последнее явилось следствием продолжения практики учреждения дочерних государственных предприятий (до вступления в силу закона об унитарных предприятиях), а также создания новых государственных предприятий отраслевыми министерствами и ведомствами. Не случайно в апреле 2003 г. было установлено, что решения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных предприятий, принимаются Правительством Российской Федерации²⁴. Если принять во внимание, что в 2001 г. были начаты процедуры конкурсного производства в отношении примерно 40 ФГУП, а в 2002 г. – в отношении 60 ФГУП, то приходится признать, что значительная часть ликвидаций ФГУП вообще не связана с реформаторскими усилиями органов власти.

Реально в 2002 г. (судя по всему, эта особенность сохранится и в 2003 г.) органы власти стремились сократить число ФГУП не столько за счет изменения их организационно-правовой формы, сколько путем укрупнения государственных предприятий на основе слияний и присоединений, а также за счет консолидации не подлежащих приватизации объектов федерального имущества в хозяйственном ведении ограниченного числа ФГУП.

²⁰ Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и программе приватизации в 2002 г. Материал Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации.

²¹ В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29.03.2002 № 385-р от 22.06.2002 № 851-р.

²² Процедура акционирования ФГУП включает проведение инвентаризации имущества, в том числе прав на результаты научно-технической деятельности, и обязательств предприятия; составление промежуточного баланса по результатам инвентаризации; оформление документов о земельных участках, предоставленных предприятию; формирование перечня не подлежащего приватизации имущества (в том числе исключительных прав) и предложений по дальнейшему их использованию; формирование сведений об имеющихся обременениях имущества (в том числе публичных сервитутах); проведение аудиторской проверки промежуточного баланса; утверждение устава нового открытого акционерного общества и формирование его органов управления.

²³ Идеальное разделение имущества невозможно. Интервью А.А.Бравермана // Ведомости, 18 февраля 2003 г.

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2003 г. № 217 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения».

В настоящее время можно говорить о том, что в сфере управления государственной собственностью продолжает оставаться актуальной и приоритетной на ближайшие годы задача реализации того комплекса мер по улучшению управления имуществом, остающимся в собственности государства, который был намечен Концепцией управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. Предпринимаемые во исполнение Концепции на протяжении последних трех лет мероприятия уже принесли определенные плоды. 2001–2002 гг. характеризуются качественным сдвигом в структуре доходов федерального бюджета от приватизации и использования федерального имущества (см. главу 10).

Тем не менее Концепция 1999 г. нуждается в *серьезном обновлении*, прежде всего с точки зрения формирования в РФ *единой системы управления государственным имуществом* (активами), позволяющей добиться имущественного (материального) обеспечения выполнения государственных функций, оптимизации структуры федеральной собственности.

Опыт реформ 2000–2003 гг. показывает, что организационные возможности государства по реформированию унитарных предприятий вошли в *серьезное противоречие с количественным ограничением – масштабом сектора ГУП*. Налицо и очевидное противоречие между радикальной ориентацией на полную ликвидацию ГУП с упразднением права хозяйственного ведения, как такового, и спецификой их хозяйственной деятельности, связанной с производством товаров и услуг, выполнением работ, основным потребителем которых является государство и общество в целом, а также низкой ликвидностью их активов. Наконец, существует, хотя и ограниченный, круг государственных задач (и публичных интересов), возложение решения которых на государственные унитарные предприятия можно рассматривать в качестве рациональной возможности при условии совершенствования соответствующего регулирования.

Радикальным решением была бы ликвидация института ГУП. Тем не менее реальная динамика приватизации последних лет свидетельствует в пользу сценария длительного существования унитарных предприятий. Исходя из этого, более обоснованной представляется ориентация на постепенное уменьшение количества государственных и муниципальных унитарных предприятий и параллельную реализацию комплекса мер по улучшению контроля и управления ими.

Для 2003 г. предполагалось решение следующих структурных задач реформирования государственных предприятий:

- укрупнение ФГУП на основе их слияний и присоединений в таких отраслях, как оборонно-промышленный комплекс, железнодорожный транспорт, атомная энергетика, теле- и радио вещание;
- преобразование дочерних предприятий (что обеспечит сокращение числа ФГУП почти на 1,5 тысячи);
- «стягивание» не подлежащего приватизации федерального имущества на ограниченном числе ФГУП (например, воздушный и морской транспорт);
- расширение масштабов разгосударствления и преобразования государственных предприятий (в агропромышленном комплексе, в полиграфической промышленности, в непромышленной сфере).

В феврале 2003 г. были внесены дополнения в прогнозный план приватизации федерального имущества на 2003 г., который теперь содержит 825 ФГУП²⁵. С учетом тех ФГУП, которые не успели акционировать в 2002 г., количество ФГУП, намеченных к приватизации, составляет около 1300.

²⁵ В ранее утвержденном распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № 1155-р плане приватизации на 2003 г. было 435 ФГУП.

На 2003–2005 гг. в качестве одной из основных задач в сфере управления государственной собственностью определено поэтапное сокращение избыточной части государственного сектора. Решение данной задачи потребует:

- разработки механизма отнесения ФГУП к числу необходимых для выполнения государственных функций;

- перехода к организации управления федеральной собственностью на основе среднесрочной программы;

- принятия трехлетней программы приватизации, включающей сведения о приватизации или ликвидации ФГУП, а также приватизации их имущества, не требующегося для выполнения государственных функций;

- отказа от использования права хозяйственного ведения и преобразования всех сохраняемых в государственной собственности унитарных предприятий в казенные предприятия.

Предполагается, что к 2008–2009 гг. унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, прекратят свое существование. План²⁶ достижения данной задачи примерно таков:

- с 2004–2005 гг. – прекращение создания унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения;

- 2005–2008 гг. – репрофилирование или отчуждение государственного имущества и муниципального имущества, которое в соответствии с законодательным порядком не может быть отнесено к государственной собственности;

- к 2006 г. – определение перечня имущества стратегического назначения, внесение законопроектов, определяющих виды необходимого государственного и муниципального имущества;

- к 2008 г. – преобразование всех оставшихся унитарных предприятий в казенные предприятия;

- с 2009 г. – государственное и муниципальное имущество, не внесенное в соответствующие реестры, подлежит продаже в соответствии с законодательством о приватизации.

Сохранение в обозримом будущем ГУП как субъектов хозяйствования в российской экономике делает актуальным выделение в качестве самостоятельного направления минимизацию недостатков, вытекающих из права хозяйственного ведения. В практическом плане это означает *минимизацию коммерческих рисков при ведении государственного предпринимательства через унитарные предприятия*. К наиболее очевидным и широко распространенным коммерческим рискам в этой сфере следует отнести:

- возможность частичного отчуждения имущества, переданного государством в хозяйственное ведение ГУП;

- низкая вероятность получения государством доходов от деятельности ГУП как в силу отраслевой специфики (низкая рентабельность и ликвидность активов, ориентация на государственный заказ с вытекающей отсюда проблемой исполнения государством своих обязательств), так и возможностей перехвата финансовых потоков сторонними структурами;

- опасность старения производственного аппарата в результате нецелевого использования инвестиционных средств и «проедания» прибыли;

- риск банкротства ГУП и полной утраты государством права собственности на переданное им в хозяйственное ведение имущество.

²⁶ Проект Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», внесенный в Минимуществом России в Правительство Российской Федерации 31 января 2003 г.

Среди конкретных направлений деятельности государства по минимизации этих рисков следует указать:

– *приведение деятельности ГУП в соответствие с требованиями, предусмотренными нормативно-правовыми актами Правительства РФ и МГИ РФ 1999–2003 гг., что предполагает перерегистрацию обновленных уставов предприятий в Минимущества РФ; назначение руководителей на контрактной основе; фиксацию в уставе права государства на долю получаемой прибыли и определение детального порядка таких отчислений для различных типов предприятий; внедрение новой системы контроля и отчетности;*

– *эффективное применение правомочий собственника в рамках действующего законодательства и вышеуказанных требований (определение объема правоспособности; контроль за использованием имущества и достижением определенных показателей экономической эффективности деятельности; пополнение неналоговых доходов бюджетной системы за счет регулярного перечисления ГУП установленной доли прибыли от текущей деятельности, проведение кадровой политики посредством решений аттестационных комиссий и расторжения контрактов);*

– *детализацию и организационную оптимизацию управляющего воздействия государства на ГУП (создание специализированных ГУП для управления большим количеством относительно небольших, распыленных активов, включение унитарных предприятий в холдинговые структуры, усиление контрольных функций государства в крупных ГУП через создание Наблюдательных советов из представителей всех государственных органов, курирующих данное предприятие; в отношении ГУП стратегического значения – прямое подчинение Правительству РФ);*

– *продолжение и завершение работы по инвентаризации государственного имущества в части включения государственных унитарных предприятий в Реестр собственности РФ на основе их четкого разграничения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями (недопущение ситуаций существования на местах федеральных унитарных предприятий, не относящихся к какому-либо ведомству);*

– *разработку целостной и прозрачной системы финансового контроля за деятельностью ГУП, оперирующих бюджетными средствами (распорядителей бюджетных средств).*

При этом факт принятия закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не должен означать отказа от усиления государством своего управляющего воздействия на унитарные предприятия путем совершенствования действующей нормативной базы, т.е. путем доработки Примерных Устава ФГУП и Контракта с его руководителем, улучшения работы аттестационных комиссий с общей ориентацией на увеличение степени сохранности государственного имущества.

Разработанная Минимущества РФ в конце 2002 – начале 2003 г. *новая концепция мер по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки* основана на базовом подходе формирования в РФ *единой системы управления государственным имуществом (активами)*; она позволяет добиться имущественного (материального) обеспечения выполнения государственных функций, оптимизации структуры федеральной собственности. Идея формирования такой единой системы должна быть ключевой при последующей разработке нормативно-правовой базы, обеспечивающей новые подходы.

Среди позитивных новаций необходимо отметить:

– *предложение разрабатывать Программу управления федеральным имуществом (активами) на 3 года, призванную связать воедино приобретение, выбытие и использование федерального имущества;*

– охват в вышеуказанной Программе всех возможных процедур и операций с имуществом (создание новых объектов, выкуп, национализация, приватизация, передача регионам и муниципалитетам, участие в деятельности, передача в аренду, доверительное управление, концессия), которые соотнесены со стадиями управления собственностью;

– выработка критериев *оценки эффективности управления федеральным имуществом* с коммерческой (динамика поступлений в бюджетную систему и стоимости имущества) и некоммерческой (факт производства определенного государством количества продукции (работ, услуг) при соблюдении установленных стандартов и обеспечении уровня издержек в процессе производства) точек зрения;

– преимущественная ориентация на корпоратизацию унитарных предприятий, сохранение организационно-правовой формы унитарного предприятия лишь в редких случаях и др.

Очевидно, что для реализации предусмотренных подходов необходимо решение целого ряда технических проблем: кадры, категориальное определение видов имущества, необходимых для выполнения публичных функций на разных уровнях власти, возможность относительно быстрой выработки критериев эффективности использования федерального имущества в некоммерческих целях, отдельный учет затрат и доходов по различным направлениям деятельности в рамках одного объекта федеральной собственности и др.

В контексте управления государственной собственностью особое значение приобретает кадровая политика государства. В современных условиях помимо повышения квалификации лиц, осуществляющих управленческие процедуры, весьма актуальными являются вопросы селекции кадрового потенциала и решительного пресечения злоупотреблений. Оставляя за скобками возможность применения норм гражданского и уголовного законодательства, можно предложить ряд достаточно очевидных мер для решения этих задач:

– введение нормы об обязательном исключении в будущем из числа управляющих государственной собственностью лиц, отстранявшихся от исполнения своих обязанностей по причине их недобросовестного исполнения (с детальным описанием характера нарушений и последовавших за этим санкций), с созданием информационной базы, где могла бы содержаться полная информация обо всех лицах, представлявших когда-либо интересы государства при управлении собственностью (директора ГУП, представители государства в АО, доверительные управляющие).

– введение нормы об обязательном информировании директорами унитарных предприятий и представителями государства в АО органов государственного управления о своих доходах и имуществе, как вариант – принятие специального закона об оплате труда руководителей в госсекторе или изменениях в налоговом законодательстве;

– разработка системы мер ответственности должностных лиц ГУП (одновременно уточнив законодательно это понятие), включая возможность внесения поправок в Уголовный кодекс РФ о защите интересов государства при недобросовестном исполнении должностными лицами своих обязанностей.

Большой проблемой остается ситуация в сфере управления унитарными предприятиями, относящимися к собственности субъектов РФ, и муниципальными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами с долей местных органов власти в капитале. Прежде всего необходимо распространить на собственность субъектов РФ (по аналогии с объектами федеральной собственности) все появившиеся в последние 3 года схемы и механизмы управления.

Часть IV

Послекризисное развитие реального сектора экономики

Глава 15. Общие тенденции развития реального сектора после кризиса 1998 года

15.1. Динамика основных макроэкономических показателей

Наиболее острая фаза структурного кризиса российской экономики приходилась на 1992–1994 гг. На общеэкономическую ситуацию в этот период существенное влияние оказывала высокая инфляция, несбалансированная бюджетная и денежная политика, мягкие бюджетные ограничения предприятий и практически полное отсутствие институтов рыночной экономики. Финансовый кризис в октябре 1994 г. определил необходимость корректировки финансово-экономической политики.

Экономическую ситуацию 1995–1997 гг. можно определить как этап, связанный с формированием принципиально новой модели воспроизводства. Впервые с начала реформ в 1997 г. была зафиксирована положительная динамика ВВП и промышленного производства. Благоприятное воздействие на экономическую ситуацию оказывал интенсивный рост внешнеторгового оборота и активное сальдо торгового баланса. Вместе с тем в этот период усилилось воздействие таких негативных явлений, как крайне острая ситуация с исполнением бюджета, высокие темпы роста внутренних государственных заимствований, ухудшение финансового состояния реального сектора, снижение финансовой дисциплины на всех уровнях экономики. Рост эффективности операций на денежно-кредитном и валютном рынках инициировали усиление оттока инвестиционных средств из реального производства

Положение осложнялось отсутствием значимых сдвигов в структуре производственных мощностей, что сдерживало диверсификацию производства. Кроме того, при сложившемся соотношении российской и иностранной валют отечественные производители не имели конкурентных преимуществ на внутреннем рынке. Трансформация структуры спроса соответствовала тенденции к снижению загрузки даже конкурентоспособных производственных мощностей и крайне сдержанная инвестиционная политика российского бизнеса. Хотя уже и в этот период стала наблюдаться активизация деятельности предприятий, ориентированных на развитие импортозамещающих производств.

Развитие позитивных тенденций, сложившихся в период 1995–1997 гг., было ослаблено, а затем и полностью нейтрализовано изменениями ситуации на мировых финансовых и товарных рынках. За годы реформ российская экономика в определенной степени интегрировалась в мировое хозяйство, и ситуация на финансовом и товарном рынках не могла не повлиять на динамику экономического развития. С октября 1997 г. в российской экономике стали проявляться первые признаки нового спада, а в августе 1998 г. финансовый кризис принял открытые формы.

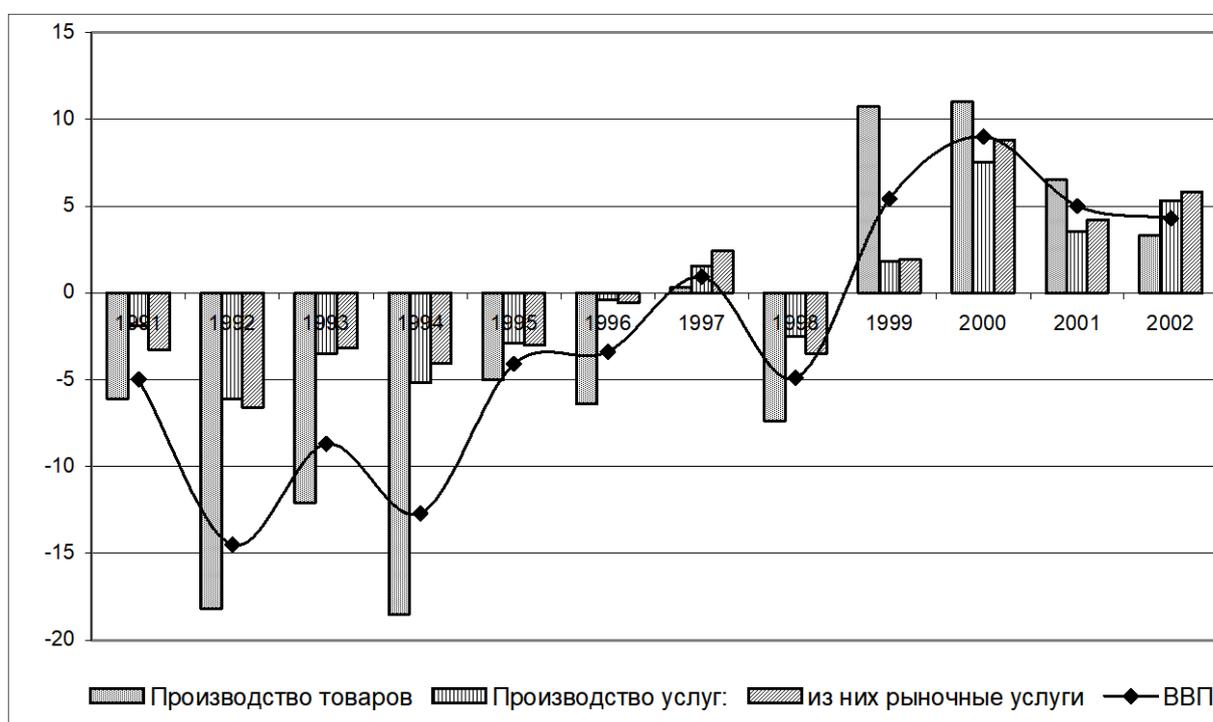
Последствия острого финансового кризиса, к счастью, не приняли тех форм и масштабов, которые первоначально предсказывались. Отечественные производители успешно воспользовались изменением конкурентной среды, что обеспечило выход промышленности на траекторию роста. В результате девальвации рубля и изменения структуры платежеспособного спроса в экономике усилились тенденции к развитию

импортозамещающих и экспортоориентированных производств. Накопленный потенциал российского бизнеса и девальвация рубля стимулировали рост производства за счет обеспечения ценовых преимуществ отечественных товаров по сравнению с импортными аналогами.

Российская экономика в 1999–2002 г. характеризовалась высокими темпами роста. Экономический подъем протекал на фоне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней социально-экономической стабильности. Отличительной чертой 1999–2002 гг. стало изменение пропорций между секторами экономики. Причем положительная динамика одновременно восстановилась и в секторе производства товаров, и в секторе услуг. Производство товаров за эти годы выросло на 35%, рыночные услуги – на 21%.

Рисунок. 15.1

Динамика производства ВВП по секторам экономики в 1999–2002 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года



Рост производства товаров поддерживался развитой за годы реформ инфраструктурой рынка услуг. Коммерческий грузооборот транспорта в 2002 г. по сравнению с 1998 г. увеличился на 19,0%, оптовой торговли – на 60,0%, а объем услуг связи – удвоился. В посткризисный период розничная торговля заняла позиции одной из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики. Индекс оборота розничной торговли в 2002 г. составил 123,2% к уровню 1998 г.

Положительная динамика ВВП стала наблюдаться со II квартала 1999 г. и обуславливалась ростом производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве. В 2002 г. по сравнению с 1998 г. промышленное производство составило 135,1%, продукция сельского хозяйства – 122,7% и объем строительных работ – 140,1%. Среднегодовые темпы прироста в промышленности за 1999–2002 гг. достигли максимального за последние тридцать лет значения и составили 8,0%. Впервые за последнее десятилетие строительство развивалось темпами, опережающими рост объемов выпуска продукции промышленности и ВВП. Прирост ВВП за 1999–2002 гг. составил 28,2% к уровню 1998 г., а инвестиций в основной капитал – 37,9%. Вместе с тем, сравнительный анализ внутригодовой динамики макроэкономических индикаторов

указывал на тенденцию к торможению темпов роста. Если в 1999–2000 гг. среднегодовой темп прироста ВВП составлял 7,2%, то в 2001–2002 гг. – 4,5%.

Со второй половины 2002 г. позитивное влияние на темпы экономического развития оказывала исключительно благоприятная ситуация на мировом рынке энергоносителей. Объем экспорта за I полугодие 2003 г. по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года составил 129,8%. Высокие цены на мировых рынках энергоносителей и цветных металлов и рост доходов экспортеров усилили трансформационные процессы расширения внутреннего рынка потребительских и инвестиционных товаров. Наибольший вклад в прирост производства в I полугодии 2003 г. внесли экспортоориентированные отрасли. Развитие отраслей инвестиционного и потребительского комплексов, ориентированных преимущественно на внутренний рынок, характеризовалось более сдержанной динамикой. В январе–июне 2003 г. относительно аналогичного периода предыдущего года темп роста отраслей, производящих конечную продукцию, достиг 105,9%.

За I полугодие 2003 г. ВВП увеличился на 7,2% против 3,9% в соответствующий период 2002 г. Кроме того, характерной особенностью первой половины 2003 г. стал интенсивный рост инвестиционного спроса. Инвестиции в основной капитал по сравнению с I полугодием 2002 г. увеличились на 11,9%, в том числе иностранные инвестиции – на 51,3%.

Собственно, расширение инвестиционного спроса являлось одной из отличительных черт восстановительного роста 1999–2003 гг. В 1997 г., когда впервые с начала реформ был зафиксирован рост производства ВВП и промышленности, динамика инвестиций оставалась в области отрицательных значений.

Таблица 15.1

**Динамика основных макроэкономических показателей в 1998–2002 гг.,
в % к предыдущему году**

	1999	2000	2001	2002	I полугодие 2003
Валовой внутренний продукт	106,4	110,0	105,0	104,3	106,9
Выпуск продукции и услуг базовых отраслей	104,6	108	105,7	103,9	107,2
Объем промышленной продукции	111,0	111,9	104,9	103,7	106,8
Продукция сельского хозяйства	104,1	107,7	107,5	101,7	99,7
Инвестиции в основной капитал	105,3	117,4	108,7	102,6	111,9
Грузооборот транспорта	105,8	104,8	103,2	105,6	107,1
Объем услуг связи	133,1	113,8	119,1	115,6	135,0
Оборот розничной торговли	93,9	108,8	110,7	109,1	108,9
Платные услуги населению	107,0	105,0	102,8	100,4	105,3
Внешнеторговый оборот	86,7	129,7	105,4	108,1	127,3
Экспорт	101,0	139,5	97,8	105,3	129,8
Импорт	68,1	113,5	119,8	113,4	122,8
Реальные располагаемые денежные доходы	86,4	109,1	108,5	108,8	115,1
Реальная заработная плата	78,0	110,9	119,9	116,6	109,7
Безработные (зарегистрированные)	65,5	82,3	98,1	117,4	120,9
Индексы цен и тарифов:					
Потребительские цены	136,5	120,2	118,6	115,1	107,9
Продовольственные товары	135,9	117,9	117,1	111,0	107,4
Непродовольственные товары	139,2	118,5	112,7	110,9	104,6
Тарифы на платные услуги населению	134,0	133,7	136,9	136,2	115,6
Цены производителей промышленной продукции	167,3	131,6	110,7	117,1	105,1
Цены производителей на реализованную сельскохозяйственную продукцию	191,4	122,2	117,5	98,1	101,9
Цены производителей в строительстве	146,0	135,9	114,4	112,6	104,9

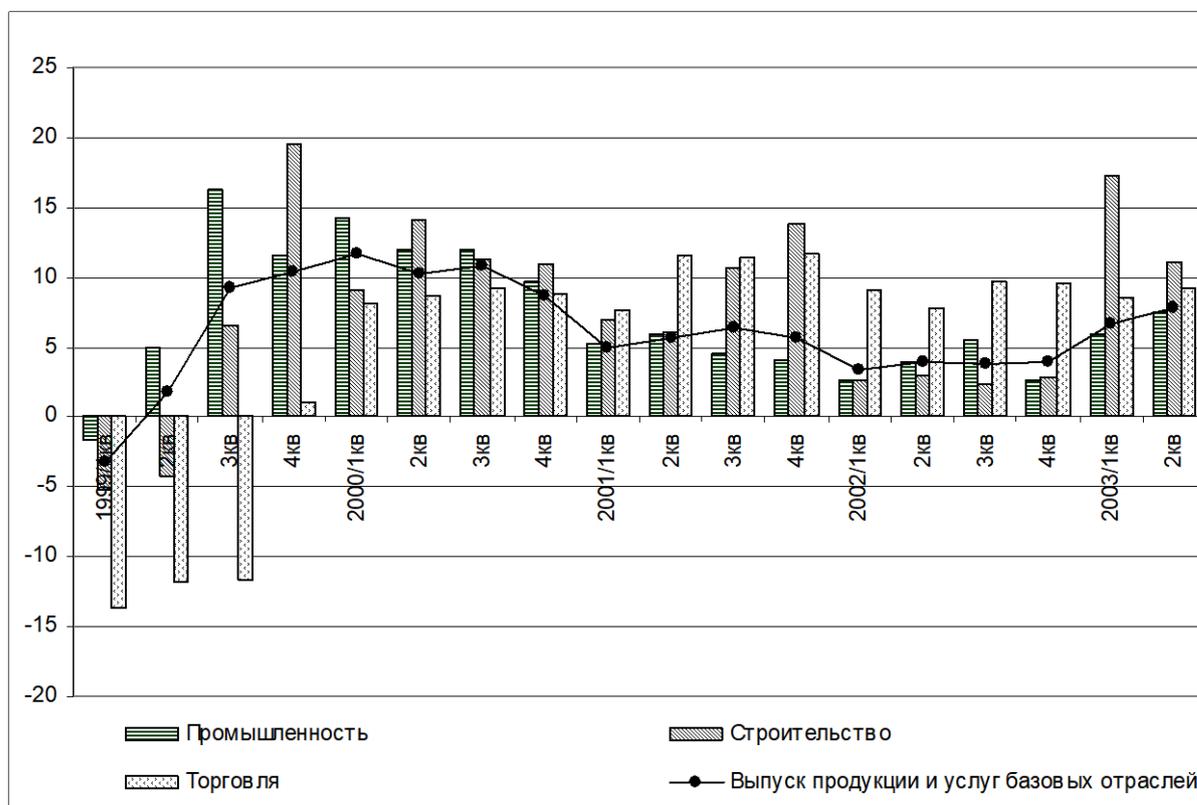
Тарифы на грузовые перевозки	118,2	151,5	138,6	118,3	111,2
Тарифы на услуги связи	122,8	106,8	115,0	109,0	98,1
Индекс официального курса доллара по отношению к рублю	130,8	104,3	107,0	105,4	95,5

Источник: Госкомстат России.

При анализе тенденций экономического роста в послекризисный период в зависимости от степени влияния отдельных факторов, можно выделить несколько стадий:

- активное импортозамещение в конце 1998 – первой половине 1999 г., обусловленное девальвацией рубля и протекающее на фоне относительно низких цен на продукцию естественных монополий, резкого сужения импорта и сдержанного роста заработной платы;
- расширение внешнего спроса со второй половины 1999 г., связанное с благоприятными изменениями конъюнктуры мирового рынка топливно-энергетических и сырьевых ресурсов;
- расширение внутреннего спроса на инвестиционные ресурсы с III квартала 1999 г., обусловленное ростом доходов предприятий;
- расширение внутреннего потребительского спроса со второй половины 2000 г. под влиянием роста доходов населения;
- замедление темпов промышленного развития с IV квартала 2000 г. под воздействием опережающего роста издержек производства в результате повышения цен и тарифов на услуги естественных монополий и постепенного восстановления опережающих темпов роста импорта;
- снижение уровня инвестиционной активности с начала 2001 г., обусловленное снижением рентабельности производства вследствие изменения относительных цен внутреннего и внешнего рынков;
- замедление темпов промышленного развития с начала 2002 г., под влиянием опережающего роста заработной платы по сравнению с производительностью труда;
- восстановление опережающих темпов роста инвестиций в основной капитал с начала 2003 г. и ускорение темпов экономического роста на фоне повышения производительности труда.

Динамика выпуска продукции и услуг базовых отраслей экономики в 1999 – в I полугодии 2003 г., в % к соответствующему кварталу предыдущего года



Следует обратить внимание на специфические особенности восстановительного роста 1999–2001 гг. по сравнению с оживлением производства в 1997 г. В 1997 г. уровень деловой активности определялся опережающим развитием добывающих отраслей промышленности. Несмотря на неблагоприятную конъюнктуру цен на углеводородное сырье, высокие цены на мировом рынке металлов, лесобумажной продукции и химических удобрений вызвали рост производства в соответствующих отраслях промышленности. Впервые с начала реформ в 1997 г. в машиностроении был зафиксирован рост выпуска продукции на 3%. Однако это не могло повлиять на уровень инвестиционной активности, поскольку рост производства был сконцентрирован в ограниченной группе отраслей – в автомобилестроении и химическом и нефтяном машиностроении. Практически по всей основной номенклатуре машиностроительной продукции инвестиционного назначения сохранялась тенденция к сокращению выпуска.

В отраслях потребительского комплекса в 1997 г. кризис не был преодолен. Низкое технико-технологическое состояние производства и сложившееся соотношение курса рубля к иностранным валютам ужесточало конкуренцию с импортными товарами и по цене, и по качеству. Почти половина объема розничного товарооборота формировалась за счет поступлений по импорту.

Формирование товарных ресурсов для обеспечения оборота розничной торговли в 1991–2002 гг, в % к итогу

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Товарные ресурсы оборота розничной торговли	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе за счет									
отечественного производства	14,0	46,0	48,0	51,0	52,0	59,0	60,0	59,0	59,0
поступлений по импорту	86,0	54,0	52,0	49,0	48,0	41,0	40,0	41,0	41,0

Источник: Госкомстат России.

Восстановительный рост 1999–2000 гг. определялся действием противоположных факторов – ростом инвестиционного спроса и сужением масштабов импорта вследствие низкого реального обменного курса рубля. Период трансформационного спада в российской экономике, по существу, закончился финансовым кризисом 1998 г. Предпосылкой восстановительного роста стал сформированный за период радикальных преобразований потенциал развития, в том числе воздействие таких факторов, как рост эффективности и инвестиционной активности предприятий, изменение структуры инвестиций и адаптация трудовых ресурсов к работе в новых условиях и др. Кроме того, в этот период активно вовлекались в производство неиспользуемые конкурентоспособные мощности.

С 2000 г. наблюдается тенденция к укреплению реального обменного курса, которое сопровождается наращиванием масштабов и относительным удешевлением импорта. При этом увеличение импорта шло более высокими темпами по сравнению с ростом производства отечественных товаров. В данном случае происходил процесс замещения отечественных товаров более дешевым импортом.

Первоначально в наиболее выигрышном положении оказались отрасли потребительского комплекса, традиционно ориентированные на внутренний рынок. Годовой прирост производства потребительских товаров в 1999–2000 гг. составил 13,1%, превысив темпы общепромышленного роста и оборота розничной торговли. Добывающий сектор экономики характеризовался более сдержанной динамикой развития. Среднегодовой прирост производства в топливной промышленности в 1999–2000 гг. составлял 3,5%. Положительная динамика металлургического комплекса в этот период определялась воздействием роста внутреннего и мирового спроса на конструкционные материалы.

На начальном этапе восстановительного роста наиболее существенное влияние на характер и пропорции производства и конечного потребления оказал интенсивный рост доходов экономики. Это было связано с исключительно благоприятными изменениями конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы, с одной стороны, и активной политикой российского бизнеса, направленной на заполнение ниш на внутреннем рынке отечественными товарами, с другой стороны. В целом анализ динамики импорта и доли импорта в формировании ресурсов оптового и розничного рынков показывает, что девальвация оказала значительное влияние на соответствующие отраслевые показатели.

Влияние девальвации на структуру экономики было неоднозначно. Почти во всех отраслях во время высокого реального обменного курса в 1995–1998 гг. наблюдалось падение промышленного производства и рост импорта, а после девальвации отмечается обратное соотношение. В условиях низкого обменного курса рубля и сокращения доходов экономики, под влиянием резкого ухудшения мировой конъюнктуры сырьевых рынков, отрасли промышленности, традиционно ориентированные на внутренний рынок,

демонстрировали интенсивный рост на фоне уменьшения объемов импортируемой продукции.

Несмотря на существенное снижение спроса на импорт, скорость падения потребления импортной продукции ограничивалась, во-первых, длительностью действия контрактов на поставку импортных товаров; во-вторых, интенсивностью ввода в действие новых производственных мощностей и тем фактом, что для поддержания в рабочем состоянии уже действующих мощностей во многих отраслях промышленности требовались импортные комплектующие, сырье и полуфабрикаты; в-третьих, отсутствием реальной замены импортных товаров товарами российского производства близкими по потребительским свойствам. Помимо ограничений, связанных с невозможностью быстрого увеличения предложения товаров отечественного производства, усилилось и воздействие таких факторов как, изменение поведения и предпочтений потребителей.

Наиболее ярко иллюстрируют эти процессы легкая промышленность и машиностроение, глубокий спад производства, в которых в 1992–1998 гг., стал одним из основных факторов кризиса российской промышленности. В 1999–2000 гг. среднегодовые темпы прироста в легкой промышленности составили 22,0% и в машиностроении 15,6% при увеличении выпуска продукции в целом по промышленности на 11,0%. Интенсивное наращивание масштабов производства в этот период протекало на фоне низкой внешнеэкономической активности. Среднегодовые темпы импорта товаров легкой промышленности составляли 5,6%, а в машиностроении импорт снизился почти на 1/3 по сравнению с 1998 г.

С IV квартала 1998 г. в отраслях химико-лесного и инвестиционного комплексов также фиксируются высокие темпы роста. Отечественные производители довольно успешно воспользовались конъюнктурой и заняли ниши на внутреннем рынке. В 2002 г. импорт продуктов химической промышленности составлял примерно 80% от докризисного уровня 1997 г. Формирование этой тенденции опиралось на низкий реальный курс рубля. Динамика доли импорта в объеме потребления химической промышленности, как и объем импорта продукции химической промышленности, соответствует динамике реального обменного курса.

Расширение спроса на потребительском рынке в 2000–2002 гг. протекало на фоне замедления темпов развития отраслей легкой и пищевой промышленности и, инициировало опережающий рост импорта товаров конечного спроса по сравнению с динамикой отечественного производства. В структуре товарных ресурсов потребительского рынка с середины 2000 г. фиксируется повышение доли импорта. Если замедление темпов физического объема экспорта в 2001–2002 гг. можно объяснять конъюнктурными факторами мировых рынков сырья, то интенсивный рост импорта на протяжении последних двух лет вызван внутренними причинами.

Со второй половины 2000 г. по мере укрепления реального курса рубля в российской экономике наблюдается постепенное восстановление опережающих темпов импорта по сравнению с динамикой производства отечественных товаров в 1999–2002 гг. В 1997 г. импорт достиг максимальной с начала реформ величины и составил 72,0 млрд долл, в 1998 г. снизился до 58,0 млрд долл, а в 1999 г. – составил почти половину от докризисного уровня. В 2002 г. при росте выпуска продукции промышленности на 3,7% по сравнению с предыдущим годом импорт увеличился на 13,6%. Для первой половины 2003 г. также характерно увеличение разрыва в темпах отечественного производства и импорта. По итогам I полугодия 2003 г. прирост выпуска продукции промышленности составил 6,8% при увеличении импорта на 21,9%.

Инерционность промышленного роста последних двух лет, с одной стороны, свидетельствовала об использовании остаточного потенциала импортозамещения и сохраняющегося эффекта девальвации рубля, а с другой стороны, об отсутствии процессов реструктуризации отечественного бизнеса, направленных на формирование

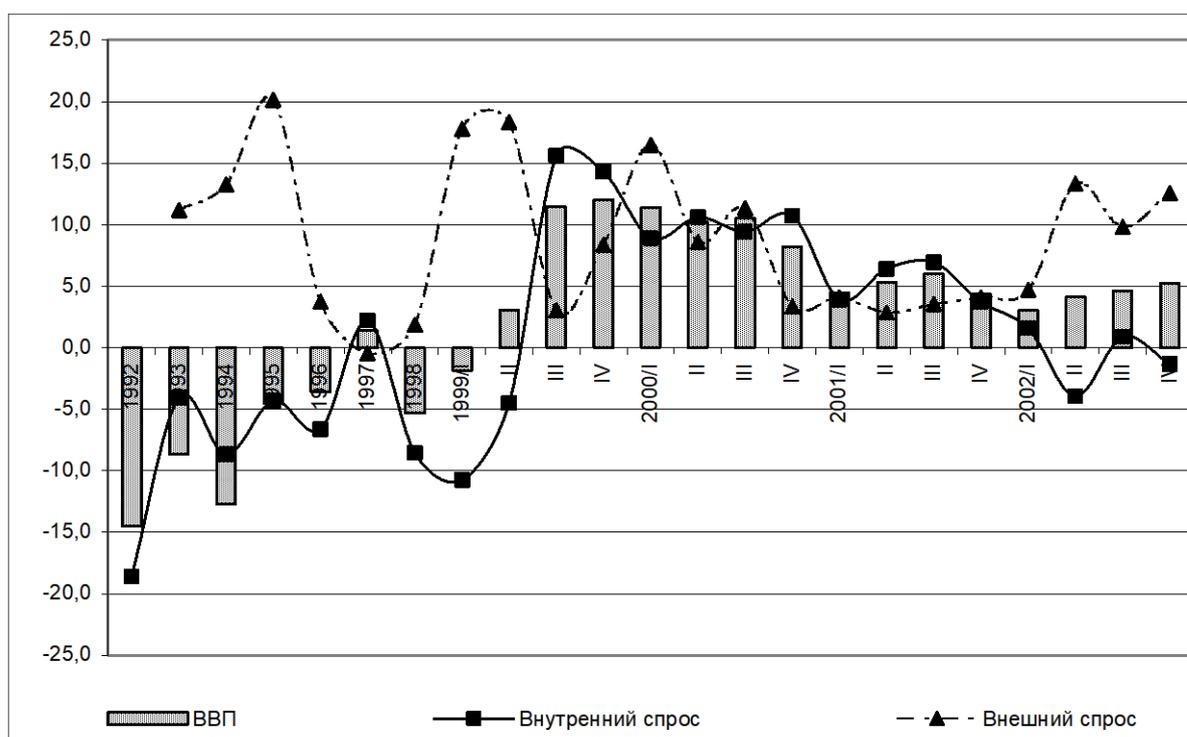
новых конкурентоспособных рынков отечественной продукции. По сути, в российской экономике вновь наблюдалось восстановление пропорций производства и импорта, характерных для периода до кризиса 1998 г.

15.2. Динамика и структура конечного спроса

Сравнительный анализ изменения динамики и структуры ВВП за период реформ показывает, что если в 1992–1996 гг. внешний спрос выступал как фактор, частично компенсирующий сужение внутреннего рынка, то по мере формирования открытой рыночной экономики кумулятивное влияние внешних и внутренних факторов усиливается и ситуация меняется. Резкое ухудшение мировой конъюнктуры на финансовых и товарных рынках в конце 1997 – начале 1999 гг. было одной из основных причин формирования новой волны кризиса в российской экономике.

Рисунок 15.3

Изменение динамики внутреннего и внешнего спроса в 1992–2002 гг., в % к предыдущему периоду

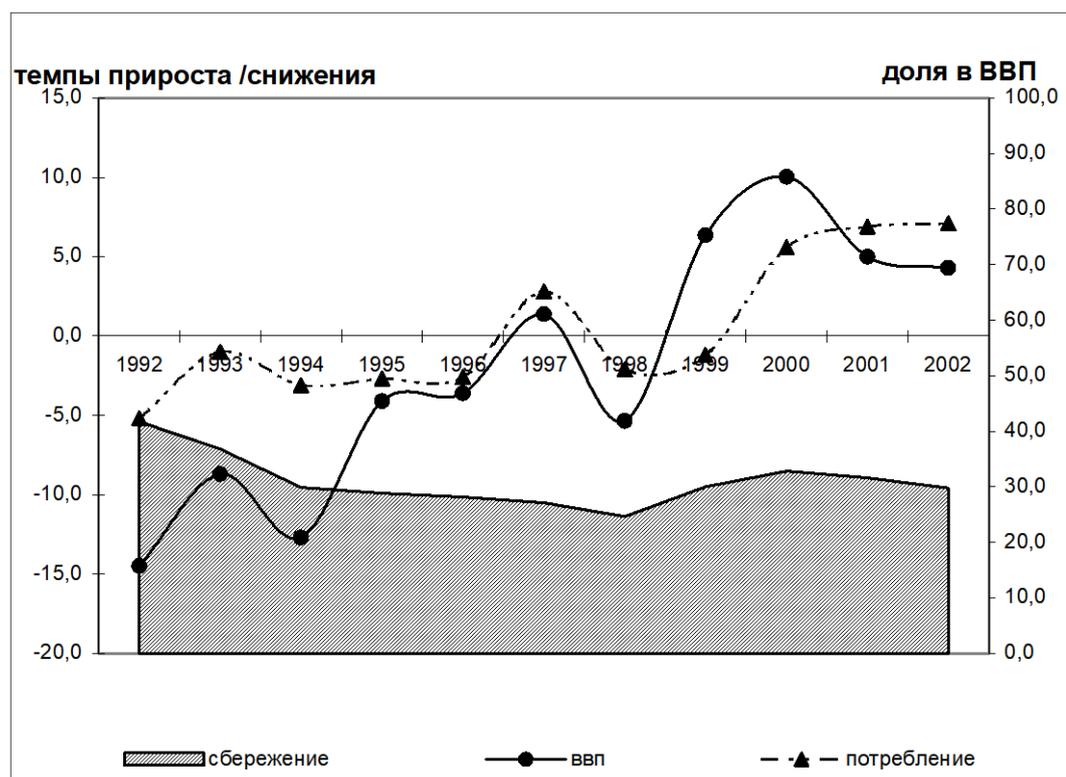


При безусловно успешных результатах хозяйственной деятельности в 1999–2002 гг. сопоставление основных индикаторов социального развития показывает, что в российской экономике до сих пор полностью не преодолены последствия кризиса октября 1997 – августа 1998 гг. На фоне экономического подъема проявилась ярко выраженная асимметрия роста производства, доходов населения и конечного спроса, которая не позволяет однозначно оценить экономическую ситуацию. В 1999 г. темпы роста производства сдерживались низким потребительским спросом, что было обусловлено резким падением доходов населения в результате произошедшего кризиса. Реальные доходы населения в 1999 г. составляли 73,8% от уровня докризисного 1997 г. Совокупные расходы на конечное потребление снизились за год на 3,5%. В этой ситуации повышение заработной платы в бюджетной сфере и пенсий оказало позитивное воздействие на характер экономического развития. С IV квартала 1999 г. динамика расходов домашних

хозяйств на конечное потребление характеризуется устойчивой тенденцией к росту. В 2000 – 2002 гг. почти 3/5 прироста ВВП объясняется ростом конечного потребления населения. Позитивное влияние на оживление конечного потребительского спроса в 2001–2002 гг. оказало повышение реальной заработной платы и реального размера назначенных пенсий почти в 1,4 раза по сравнению с 2000 г. Дополнительным фактором роста конечного потребления стало замедление темпов инфляции.

Рисунок 15.4

Изменение динамики ВВП, конечного потребления (% к предыдущему году) и доли сбережения в ВВП в 1992 –2002 гг., в % к ВВП



Системный кризис российской экономики сопровождался беспрецедентным спадом инвестиционного спроса. Инвестиции в основной капитал за последнее десятилетие сократились почти в четыре раза, а доля валового сбережения в ВВП уменьшилась на 20 п.п. Более плавное снижение конечного потребления населения и государственных учреждений поддерживалось за счет перераспределения ресурсов накопления в пользу этих компонентов ВВП. Масштабы инвестиций в основной капитал не соответствовали реальным потребностям обновления и модернизации производственного аппарата, что отрицательно сказывалось на эффективности экономики. Действие этой тенденции на протяжении достаточно продолжительного времени так же негативно отразилось на характере воспроизводства основного капитала.

Таблица 15.3

Структура использования валового внутреннего продукта в 1995–2002 гг., % к итогу

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:								
Расходы на конечное потребление	71,2	71,5	75,8	76,2	68,1	61,3	65,2	68,1
домашних хозяйств	50,4	50,2	52,7	55,6	52,4	45,1	47,8	49,9
государственных учреждений	19,1	19,5	21,1	18,7	14,6	15,1	16,3	16,9

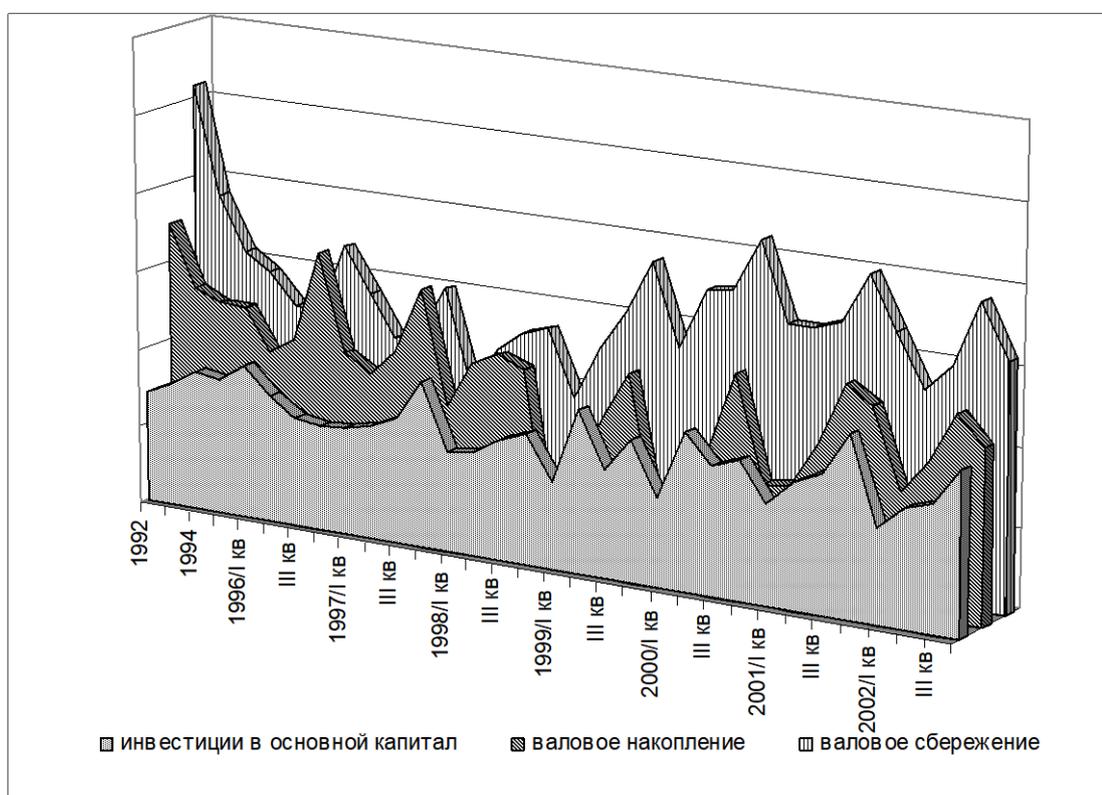
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	1,7	1,8	2,0	1,9	1,2	1,1	1,1	1,3
Валовое накопление	25,4	23,7	22,0	15,0	14,8	18,7	22,0	21,1
валовое накопление основного капитала	21,1	20,0	18,3	16,2	14,4	16,9	18,6	17,9
изменение запасов материальных оборотных средств	4,4	3,7	3,7	-1,2	0,4	1,8	3,4	3,1
Чистый экспорт	3,4	4,2	2,2	6,7	17,0	20,0	12,8	10,8
Экспорт	29,3	26,1	24,7	31,2	43,2	44,1	36,3	34,7
Импорт	25,9	21,8	22,5	24,6	26,2	24,0	23,5	24,0

Источник: Госкомстат России.

Сопоставление динамики ВВП по компонентам конечного спроса показывает, что инвестиционные расходы подвержены колебаниям в значительно большей степени, чем потребительские расходы, поэтому анализ динамики и структуры их изменения способствует пониманию тенденций экономической активности. При анализе динамики инвестиций в российскую экономику необходимо проследить характер изменения валового накопления в ВВП. Напомним, что еще в дореформенный период в российской экономике сложилась устойчивая тенденция к снижению чистых инвестиций и доминирующим источником финансирования инвестиций была амортизация. Резкое сокращение свободных денежных ресурсов провоцировало расширение практики использования амортизационных средств на пополнение запасов оборотных материальных фондов и на потребительские цели, в частности на оплату труда наемных рабочих. Соответственно, это привело к формированию негативных тенденций воспроизводства основного капитала. В среднем за последнее десятилетие инвестиционные расходы составляли примерно 16,0% ВВП. Если спад деловой активности 1992–1998 гг. приходился на период снижения доли инвестиций в основной капитал в ВВП, то экономический рост 1999–2002 гг. опирался на перераспределение ресурсов в пользу инвестиционной составляющей.

Благоприятная конъюнктура на внешнем и внутреннем рынке в 1999–2002 гг. усилила мотивацию к развитию и расширению производства. Отличительной чертой изменения структуры использования ВВП в этот период был интенсивный рост валового накопления основного капитала. При сохранении высокой доходности производства и экспортных операций с 1999 г. восстановилась тенденция к повышению доли валового национального сбережения в ВВП. В 2002 г. доля сбережения составила 32,0% ВВП против 28,5% в 1999 г. и 22,1% в 1997 г. Рост доходов гарантировал выполнение обязательств по своевременному финансированию бюджетных расходов, обслуживанию и погашению государственного долга без внеплановых заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках.

Доля валового сбережения, валового накопления и инвестиций в основной капитал в ВВП
в 1992–2002 гг., в % к ВВП



С повышением уровня деловой активности в российской экономике, рост инвестиционного спроса обеспечил почти четверть прироста физического объема ВВП. Перераспределение ресурсов ВВП в пользу инвестиционной составляющей, естественно, сопровождалось тенденцией к сокращению доли расходов на конечное потребление.

Устойчивая положительная динамика производства изменила ситуацию в инвестиционном секторе. В 1999–2001 гг. фиксируется опережающий рост накопления и инвестиций по сравнению с динамикой ВВП. После длительной инвестиционной паузы естественной реакцией производителей на расширение спроса, как указывалось выше, стало повышение степени использования накопленного производственного аппарата за счет повышения загрузки и вовлечения в производство конкурентоспособных резервных мощностей. Несмотря на положительную динамику роста инвестиций, при сложившихся отраслевых технологических, воспроизводственных и возрастных показателях состояния основного капитала, они оказываются явно недостаточными для поведения активной структурно-инвестиционной политики. С увеличением масштабов сбережения и накопления на первый план выступили проблемы определения стратегии привлечения инвестиций в отрасли, которые традиционно испытывали недостаток конкурентоспособных мощностей.

В условиях экономического роста стало очевидным, что управление инвестициями не согласовано с динамичными процессами реструктуризации российской экономики. Анализ структуры инвестиций показывает, что высокая концентрация доходов внутри экспортоориентированного сектора определяла характер и динамику инвестиционных расходов на воспроизводство основного капитала. Проблема инвестиционного маневра в пользу отраслей, производящих товары и услуги с более высокой степенью добавленной стоимости, способных обеспечить конкурентоспособность российской экономики, остается нерешенной.

Характер инвестиционной деятельности является одной из наиболее ярких иллюстраций противоречивости итогов последних трех лет. Несмотря на благоприятное сочетание конъюнктуры мировых цен и сохраняющегося эффекта девальвации, инвестиционный климат в последние два года практически не изменился. Сохранение высоких рисков определялось и нестабильностью законодательного поля. Отсутствие новаций в области защиты прав собственности, несовершенство корпоративного управления, выравнивания условий конкуренции, административного регулирования рынков, недостаточная прозрачность хозяйственной деятельности – все эти факторы сдерживают инвестиционную деятельность и частного отечественного, и иностранного капитала.

Ситуация усугубляется отсутствием развитого механизма межотраслевого перелива капитала и трансформации сбережения в инвестиции. Крайне медленный процесс реформирования банковско-кредитных институтов серьезно сдерживает экономический рост. Формирование инвестиционной модели экономического развития российской экономики в рамках долгосрочной стратегии ориентируется именно на устранение отмеченных негативных факторов.

15.3. Состояние основных фондов отраслей экономики и промышленности

С восстановлением экономического роста существенную роль в изменении инвестиционной среды играют процессы реструктуризации производства, направленные на повышение конкурентоспособности предприятий. В связи с этим вопросы диверсификации инвестиционных потоков и повышения эффективности использования инвестиций и накопленного основного капитала становятся особенно актуальными. Анализ динамики инвестиционной деятельности за последнее десятилетие показывает, что инвестиции в основной капитал, как мы уже отмечали, составляют примерно 1/4 от уровня дореформенного 1990 г., в то время как объем основных фондов в национальной экономике остался практически на уровне 1990 г., что объясняется как особенностями переоценки основного капитала в условиях инфляции, так и резким ухудшением характеристик воспроизводства.

Коэффициент обновления основных фондов в целом по экономике снизился с 5,8% в 1990 г. до 1,5% в 2001 г., а выбытие основных фондов в последние пять лет сохранялось в пределах 1,1%. В промышленности коэффициент обновления основных фондов за этот же период снизился с 6,9 до 1,6%, а средний возраст производственного оборудования увеличился, соответственно, с 10,8 лет до 19,4 лет.

Систематическое снижение нормы ввода в действие основных фондов усилило тенденции к повышению степени износа основных фондов. В 2002 г. износ основных фондов в целом по экономике составил 47,9% при довольно существенной дифференциации этого показателя по отраслям экономики и промышленности и видам основных фондов. Оснащенность сельскохозяйственной отрасли техникой снизилась до 40–60% от нормативной потребности, а уровень ее износа составил почти 70%. Сохранение указанных тенденций может привести в дальнейшем к необратимым процессам в производственном аппарате. Наиболее высокий уровень износа фиксируется по активной части производственного аппарата. Износ машин и оборудования по отраслям экономики колеблется в интервале 62–30%, при износе пассивной части основных фондов в интервале 50–29%.

Таблица 15.4

Степень износа основных фондов по отраслям экономики в 2002г., в %

	Все основные фонды	Здания, сооружения и передаточные устройства			Машины и оборудование	Транспортные средства
		всего:	здания	сооружения		
Промышленность	52,9	47,5	32,7	55,5	61,9	49,4
Сельское хозяйство	50,4	50,0	47,3	55,0	62,1	63,2
Строительство	43,9	35,9	33,7	41,1	50,5	50,7
Транспорт	54,1	49,7	40,3	58,8	54,3	64,3
Торговля	28,9	28,9	29,2	26,9	29,0	30,5

Источник: Госкомстат России.

Коэффициенты обновления основных фондов в промышленности снизились почти в 2,0 раза. Минимальный уровень нормы обновления фиксируется в машиностроении, химической и легкой промышленности. По уровню износа эти отрасли занимают лидирующее положение. Настораживают показатели низкой инвестиционной деятельности в электроэнергетике и топливной промышленности, поскольку во всех отраслях топливно-энергетического комплекса проектный ресурс оборудования исчерпан более чем на половину, а в нефтепереработке – на 80%.

Таблица 15.5

Степень износа основных фондов по отраслям промышленности, в %

	1970	1980	1990	1995	1998	1999	2000
Промышленность – всего	25,7	36,2	46,4	48,5	52,9	51,9	51,3
Электроэнергетика	23,2	31,6	40,6	45,7	49,4	50,4	51,6
Топливно-энергетическая промышленность	34,7	43,4	46,7	51,2	54,7	52,6	50,2
Черная металлургия	25,8	38	50,1	46,9	53,1	53	53,5
Цветная металлургия	29,9	37,8	46,9	47,5	52	49,1	44,5
Химическая	22,1	35,8	56,3	57,6	62,6	60,9	60,2
Машиностроение	25,3	34,4	47,5	47,4	53,2	53,3	55,3
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	29,3	38,5	48,3	50,2	55,2	51,6	48,7
Промышленность строительных материалов	24,7	34,5	42,1	46,5	53,6	54,2	53,7
Легкая	25,1	32,8	40,2	47,7	54,9	55,7	54,2
Пищевая	25,7	38,9	40,7	42,8	44,5	39,9	38,3

Источник: Госкомстат России.

В машиностроении накануне реформы на оборудование в возрасте до 10 лет приходилось более половины производственного парка, а в 2000 г. удельный вес этой группы составил лишь 15%. К 2000 г. доля оборудования в возрасте более 20 лет по сравнению с дореформенным периодом увеличилась вдвое, и половину парка формирует техника в возрасте 11–20 лет.

Таблица 15.6

Возрастная структура производственного оборудования в промышленности, в %

	1970	1980	1990	1995	1998	1999	2000
Все оборудование	100	100	100	100	100	100	100
из него в возрасте, лет:							
5	40,8	35,5	29,4	10,1	4,1	4,1	4,7
6–10	30	28,7	28,3	29,8	20,1	15,2	10,6
11–15	14	15,6	16,5	21,9	25,3	25,7	25,5
16–20	6,9	9,5	10,8	15	18,9	20,1	21
более 20	8,3	10,7	15	23,2	31,6	34,8	38,2

Средний возраст, лет	8,42	9,47	10,8	14,25	17,01	17,89	18,7
----------------------	------	------	------	-------	-------	-------	------

Источник: Госкомстат России.

Несвоевременная замена основного капитала вынуждает продлевать сроки использования неэффективных машин и оборудования. Во многих случаях основные фонды ликвидируются только тогда, когда их дальнейшая эксплуатация становится невозможной. Так, в 2001–2002 гг. 81–84% машин и оборудования ликвидировалось вследствие физической изношенности, и лишь 11–13% – из-за экономической неэффективности эксплуатации. Замена изношенной техники и оборудования по-прежнему остается основной целью инвестирования в основной капитал. В связи с устареванием основных фондов возрастает вероятность их разрушения вследствие техногенных катастроф и стихийных бедствий. В 2001–2002 гг. влиянием этих факторов объясняется 1–2% от общего объема ликвидированных основных фондов, 2–3% от объема ликвидированных машин и оборудования в промышленности.

Высокая степень физического и морального износа основных капитала, неблагоприятная возрастная структура парка машин и оборудования является довольно жестким ограничением экономического роста. Произошло нарушение нормального цикла воспроизводства основных фондов. Расчеты структуры валового накопления в основных фондах показывают, что с 1995 г. в экономике наблюдалось абсолютное снижение объемов чистого накопления. В этих условиях инвестиционная деятельность ограничивалась функциями поддержания накопленного потенциала.

Таблица 15.7

**Индексы физического объема основных фондов по отраслям экономики,
в % к предыдущему году**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Все основные фонды	100,1	99,9	99,6	99,6	100,1	100,4
в том числе:						
Производство товаров	99,1	99,2	98,6	98,6	99,3	99,6
из них:						
промышленность	100,1	100	99,5	99,4	99,8	100,2
сельское хозяйство	99,6	97,7	96	96,2	97,2	97,1
строительство	98,3	97,9	98,6	98,4	99,3	99,5
Производство услуг	100,9	100,6	100,4	100,6	100,9	101,1
из них:						
транспорт и связь	100,3	100,1	99,5	99,5	100	100,9
торговля	100,6	98,9	99,1	99,3	99,8	99,8

Источник: Госкомстат России.

Негативное влияние на воспроизводство основных фондов оказывает и тенденция повышения расходов на капитальный ремонт. За период 1995–2000 гг. затраты на капитальный ремонт в среднем 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. Соответственно в структуре инвестиций на оборудование доминирующая часть приходится на приобретение отдельных установок, а на приобретение новых технологических линий и комплексов по выпуску новой продукции - менее 5%. Такая практика в долговременном аспекте приводит к экономической и технологической стагнации.

Если на первых этапах реформы наблюдалось повышение доли затрат на строительно-монтажные работы, то уже с 1995 г. фиксируется постепенное повышение доли затрат на приобретение машин и оборудования в общем объеме инвестиций в основной капитал.

Таблица 15.8

Структура инвестиций в основной капитал по видам, в % к итогу

	1998	1999	2000	2001	2002
Инвестиции в основной капитал – всего, в том числе:	100	100	100	100	100
здания (кроме жилых) и сооружения	45,1	41,5	43,6	41,8	41,9
машины, оборудование	29,9	36,3	35,7	35,0	38,9
жилища	16,3	14,3	10,7	11,4	12,8
прочие	8,7	7,9	10	11,8	6,4

Источник: Госкомстат России.

Инвестиционная деятельность предприятий в 1998–2002 гг. ориентировалась, главным образом, на активное включение в производство конкурентоспособных резервных мощностей. С изменением конъюнктуры в структуре капитальных затрат отмечалось повышение расходов на реализацию высокоэффективных проектов по реконструкции и техническому перевооружению производства, при сокращении нового строительства. Отличительной особенностью 1999–2002 гг. явилось повышение доли расходов на приобретение машин и оборудования в структуре инвестиционных расходов на фоне сокращения доли затрат на капитальный ремонт. В результате с 1999 г. наблюдается оживление инвестиционного спроса, и рост машиностроения значительно опережает темпы промышленного производства. Это свидетельствует о достаточно гибкой и оперативной реакции производителей на изменения ситуации на внутреннем рынке.

С изменением конъюнктуры предприятия ориентируются на расширение своих позиций на внутреннем рынке как за счет повышения конкурентоспособности своей продукции по сравнению с отечественными аналогами, так и за счет интенсивного развития импортозамещающих производств. Меняется и мотивация инвестиционной деятельности.

Таблица 15.9

Удельный вес промышленных предприятий по целям инновационной деятельности в общем числе инновационно-активных предприятий, в %

	1995	1996	1997	1998	1999
Замена снятой с производства устаревшей продукции	16,1	16,6	14,7	21,7	18,2
Расширение ассортимента продукции	71,5	75,5	78,8	85,1	77,2
Сохранение традиционных рынков сбыта	23,3	27,9	28,8	35,6	32,7
Создание новых рынков				38,5	34,5
Сокращение затрат на заработную плату	8,3	8,5	7,3	10,6	8,3
Снижение материальных затрат	19,4	18,5	17,7	22,6	19,4
Сокращение энергозатрат	12,3	13,9	13,1	18,7	16,9
Обеспечение соответствия современным стандартам	-	-	-	27,8	28,4
Улучшение качества продукции	31,5	34,2	32,8	51,0	46,9

Источник: Госкомстат России.

Анализ использования производственных мощностей показывает, что значительная часть оборудования ввиду его физического и морального износа не может быть задействована в производстве. 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 различается. Хотя активное вовлечение резервных производственных мощностей и обусловило восстановление экономического роста в 1999–2002 гг., однако, существует и определенный предел загрузки оборудования.

В сырьевых отраслях в общем случае увеличение спроса можно удовлетворить, задействовав имеющиеся мощности, поскольку качество сырья зависит от его месторождения, а не способа его 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 критических нагрузках на оборудование.

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

Таблица 15.10

Уровень использования среднегодовой мощности по выпуску отдельных видов промышленной продукции, в %

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Первичная переработка нефти	87	62	61	65	60	64	68	68
Уголь	93	72	72	70	66	73	84	87
Чугун	94	70	70	73	71	84	86	86
Сталь	94	67	68	68	63	71	77	77
Готовый прокат черных металлов	92	66	65	67	59	63	72	78
Железная руда товарная	98	84	81	81	81	90	92	93
Минеральные удобрения	75	50	46	49	47	58	63	67
Синтетические смолы и пластические массы	84	45	36	40	45	55	62	62
Лакокрасочные материалы	74	20	17	17	15	20	24	22
Шины автомобильные	91	43	52	62	59	69	71	76
Металлорежущие станки	81	24	18	16	13	14	17	18
Кузнечно-прессовые машины	83	13	7,8	7,8	10	10	13	18
Тракторы	81	11	10	9,7	8,4	14	19	15
Холодильники и морозильники бытовые	98	37	24	27	25	31	39	52
Электропылесосы	82	19	13	14	12	21	20	20
Часы бытовые	98	40	22	16	18	28	55	50
Пиломатериалы	69	31	28	27	29	34	39	39
Клеевая фанера	88	52	53	53	67	76	82	80
Древесностружечные плиты	92	39	27	30	36	47	55	63
Картон	87	41	29	35	38	52	63	67
Бумага	94	57	49	47	54	70	79	81
Цемент	93	45	36	36	36	39	44	48
Материалы стеновые	81	50	41	38	34	45	48	49
Конструкции и изделия сборные железобетонные	78	32	24	20	20	22	28	33
Ткани хлопчатобумажные суровые	91	28	24	31	29	39	55	58
Ткани шерстяные готовые	68	16	12	12	11	14	17	18
Трикотажные изделия	93	21	13	12	13	24	28	33
Обувь	87	23	18	17	14	23	29	32

Сахар-песок из сахарной свеклы	87	86	85	81	75	77	76	81
Хлеб и хлебобулочные изделия	67	44	41	38	35	39	40	40
Консервы плодоовощные	72	21	15	16	20	24	32	45
Мясо	76	32	25	19	17	14	18	18
Колбасные изделия	90	54	52	44	41	42	52	55
Масло животное	76	35	29	27	26	24	25	24
Цельномолочная продукция	76	24	24	24	26	28	32	35

Источник: Госкомстат России.

При сохранении тенденции к снижению реального накопления рост производства носит временный характер и обусловлен, как правило, повышением уровня использования действующих мощностей и активного вовлечения в производство резервных мощностей за счет модернизации и реконструкции накопленного потенциала. Среднеотраслевая загрузка мощностей по переработке нефти 2001 г. составила 68%, при экономически эффективном уровне 80–85%. Высокий уровень загрузки действующих мощностей в алюминиевой промышленности (99,3%) был обеспечен, в основном, за счет проведения толлинговых операций по переработке импортного и отечественного сырья. В химической и нефтехимической промышленности в связи с благоприятной конъюнктурой на внешнем рынке и повышением спроса отечественных потребителей на продукцию отрасли коэффициент использования производственных мощностей составил 53% против 43% в 1998 г.

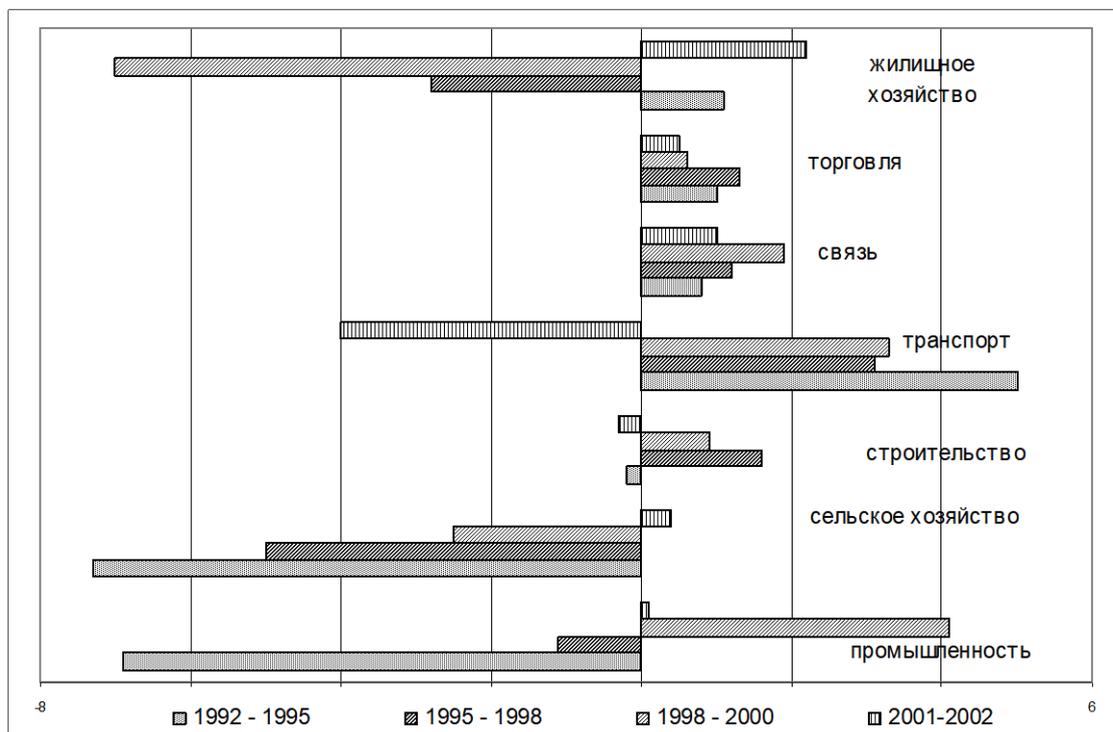
15.4. Изменение отраслевой структуры инвестиций в основной капитал

Динамика инвестиционной активности в значительной степени объясняется конъюнктурными факторами. Трансформация структуры экономики сопровождалась перераспределением потоков инвестиций в основной капитал. В 2002 г. инвестиции в сектор услуг составляли 51,3% от общего объема инвестиций в национальную экономику, против 43,0% накануне реформ. Перераспределение потоков инвестиций в сектор услуг сопровождалось повышением доли отраслей инфраструктуры. В период 1999–2002 гг. в среднем на долю транспорта, связи и торговли приходилась 1/5 часть общего объема инвестиций в основной капитал против 12% в период 1992–1996 гг. За годы реформ доля транспорта в структуре инвестиций в реальный сектор экономики увеличилась почти вдвое. Если в 1992 г. доля инвестиций в связь составляла менее 0,6% в общем объеме инвестиций в национальную экономику, то в 2000 г. она достигла 2,6%.

Повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры и рост спроса на услуги этих отраслей является индикатором экономического потенциала роста, тем более, что инвестиционная политика в этом секторе ориентируется, главным образом, на решение перспективных проблем.

Изменение структуры инвестиционных потоков, инициированное отраслями производственной инфраструктуры, способствовало ослаблению темпов спада в этих отраслях экономики. Однако более существенно то обстоятельство, что сформированная в ходе реформ инфраструктура рынка оказалась полностью востребованной в условиях экономического роста.

Изменение структуры инвестиций по секторам экономики в 1992–2002 гг., в %



Источник: Госкомстат России.

Наиболее существенно изменилось соотношение инвестиций в промышленность и сельское хозяйство. С изменением институциональной структуры экономики и сокращением присутствия государства на рынке капитала, доля инвестиций в сельское хозяйство снизилась с 10,8% в 1992 г. до 2,5–3,0% в период 1996–1999 гг. и до 3,0% в 2000–2002 гг. На инвестиции в промышленность в среднем за период 1994–2002 гг. приходились примерно 2/5 общего объема инвестиций в основной капитал. Сокращение инвестиционного спроса промышленности почти в 5 раз по сравнению с 1990 г. оказало существенное влияние на структуру экономики в целом и на характер воспроизводства отдельных отраслей. По мере ослабления темпов спада производства отмечалось и постепенное замедление темпов свертывания инвестиционной деятельности. Этот процесс довольно существенно дифференцировался и по отдельным периодам, и по отраслям промышленности, и по регионам.

Если учесть, что на долю транспорта, связи и топливного комплекса приходится почти половина объема инвестиций в национальную экономику, то становится очевидным, что именно инвестиционный спрос и финансово-экономическое состояние этих отраслей оказывают наиболее заметное воздействие на динамику и структуру инвестиционного спроса.

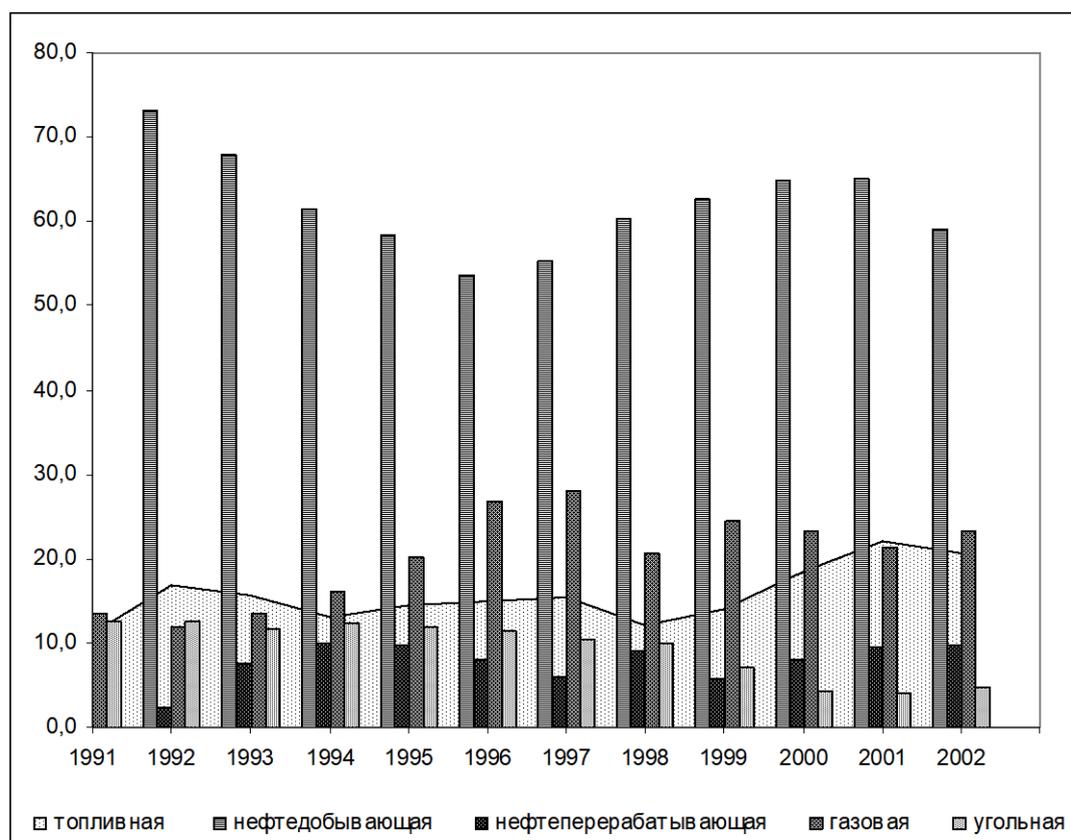
Инвестиционный спрос в 2000 г. – I полугодии 2002 г. почти целиком определялся поведением компаний нефтедобывающей промышленности и металлургии. Хотя экспортеры и повысили инвестиционные расходы на развитие профильного производства, однако остающиеся в их распоряжении свободные средства они вкладывали в российскую экономику с большой осторожностью. Таким образом, углубился разрыв между экспортоориентированными отраслями и большей частью остальной экономики. В 2002 г. в результате сокращения доходов в нефтяном комплексе и сжатия инвестиционного спроса, выпуск продукции химического и нефтяного машиностроения снизился на 17,8%. В металлургическом машиностроении спад производства фиксируется с 2001 г.

Топливная промышленность сохраняет доминирующие позиции в структуре инвестиций и на ее долю приходится 49,8% объема инвестиций в промышленность, при этом почти 1/3 составляют инвестиции в нефтедобывающую промышленность. Пропорции распределения инвестиций между добывающими и перерабатывающими отраслями нефтяного комплекса изменяются в сторону повышения доли нефтедобычи. Более сдержанная динамика инвестиций в нефтепереработку приводит к стабилизации удельного веса технологий углубленной переработки нефти.

При сохранении традиционно высокой концентрации доходов внутри экспортоориентированных отраслей нефтяного и сырьевого секторов и при отсутствии механизмов межотраслевого перелива капитала, едва ли можно было рассчитывать на ускорение темпов инвестиций и кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала. В 2002 г. в результате кумулятивного воздействия внешних и внутренних факторов рентабельность производства в топливной промышленности снизилась почти в два раза по сравнению с предыдущим периодом, и это оказало отрицательное воздействие на уровень инвестиционного спроса. На фоне замедления темпов инвестирования в топливной промышленности снизились технико-экономические показатели ее собственной деятельности.

Рисунок 15.7

Структура инвестиций по отраслям топливной промышленности и удельный вес топливной промышленности в инвестициях в промышленность в 1991–2002 гг., в % к итогу



Если в дореформенной экономике на долю отраслей инвестиционного комплекса приходилось примерно 30% инвестиций в промышленность, то в 2000 г. эта доля снизилась до 10%. На фоне кардинального изменения традиционных приоритетов, структура инвестиций трансформировалась под влиянием спроса топливно-энергетического и металлургического комплексов, совокупная доля которых в

инвестициях в промышленность в 2002 г. превысила 70%. Инвестиции в потребительский комплекс остались практически на прежнем уровне.

Сопоставление динамики производства и эффективности использования труда и капитала показывает, что при тенденции к снижению технико-экономических характеристик производственного аппарата и инвестиционной активности в отраслях промышленности, происходил своеобразный «размен» факторов производства. В 1999–2000 гг. инвестиции в промышленность выросли на 33,3%. Следует напомнить, что именно в этот период экономический рост обеспечивался за счет вовлечения в производство резервных мощностей и дополнительной рабочей силы. Рост производства в промышленности в этот период почти на 23,2% был обусловлен повышением эффективности использования труда практически во всех отраслях. Однако при отсутствии кардинальных изменений в производственно-технологической базе и по мере ослабления темпов инвестиционной активности, в 2001–2002 гг. усилилась тенденция к замедлению роста производительности труда. Высокий уровень применения ручного труда в известной степени позволил компенсировать недостаток инвестиционных ресурсов, но в тоже время приводил к технологической стагнации производства. Ситуация усугублялась тем обстоятельством, что в ряде отраслей экономики отмечается тенденция к абсолютному уменьшению физического объема основных фондов. Рецессия основного капитала промышленности в наиболее острой форме проявилась в комплексе обрабатывающих отраслей, в частности, в машиностроении, химической и легкой промышленности.

15.5. Проблемы финансирования инвестиционных расходов

Как уже отмечалось, доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2002 г. повысилась до 16,2% против 14,1% в 1998 г. Доля бюджетных расходов всех уровней на инвестиции в основной капитал за период 1993–2002 гг. снизилась с 5,4% ВВП до 3,0%. Если в 1993 г. на долю бюджетных средств приходилось 34,3% общего объема инвестиций в основной капитал, то к 2002 г. только 19,6%. Сокращение бюджетного финансирования сопровождалось перераспределением функционального участия бюджетов всех уровней в финансировании инвестиционных программ. Если в 1992 г. в структуре бюджетных источников финансирования 3/5 приходилось на средства федерального бюджета, то в 2000 г. доля последних снизилась до четверти. Государственные капитальные вложения, финансируемые из федерального бюджета, в 2002 г. составили 0,41% ВВП, или 2,2% от общего объема инвестиций в основной капитал. Большая часть государственных капитальных вложений направлялась на решение актуальных федеральных проблем социального и экономического развития, не имеющих альтернативных источников финансирования.

Для последних трех лет характерно повышение инвестиционной активности предприятий на фоне продолжающегося уменьшения бюджетного финансирования инвестиций. Собственные средства предприятий – основной источник финансирования инвестиций в основной капитал. В 2000 г. рентабельность в целом по экономике повысилась до 18,9%, активов – до 7,8%. Улучшение финансового состояния предприятий и рост платежеспособного спроса явились факторами, стимулирующим повышение доли фонда накопления в источниках финансирования инвестиций в основной капитал. Если в 1996–1998 гг. прибыль составляла менее четверти собственных средств предприятий, используемых на инвестиции, то в 2000 г. ее доля повысилась до 50%.

Таблица 15.11

Рентабельность продукции по основным отраслям экономики и промышленности, в %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всего в экономике	6,3	8,1	18,5	18,9	14,4	11,3
Промышленность	9	12,7	25,5	24,7	18,5	14,1
из нее:						
электроэнергетика	14,1	12	13,7	13,5	15,7	6,6
топливная	13,1	15,7	44,5	51,1	35,9	22,0
в том числе:						
нефтедобывающая	14,7	17,6	57,9	66,7	46,5	21,5
нефтеперерабатывающая	9,4	12,5	32,1	34,5	24,0	16,1
газовая	23,3	31,1	22,6	30,0	17,4	47,7
угольная	2,3	0,4	0,7	3,2	8,7	4,2
черная	3,6	10,3	28,2	25,6	12,5	16,1
цветная	11,4	33	57,4	51,6	35,4	27,8
химическая	4,3	9,7	22,3	17	11,5	8,8
машиностроение	8	10	17,4	14,1	13,6	11,8
лесная	-5,5	5	23,9	16,5	11,5	9,4
строительных материалов	5,6	5,2	8,6	9	9,8	9,1
легкая	-1,5	0,9	9,5	7,2	5,4	2,0
пищевая	8,4	12,8	13	10,1	11,5	11,0
Сельское хозяйство	-20,9	-24,7	8,2	6,3	9,3	1,9
Строительство	11,2	6,8	9,2	9,7	9,6	6,8
Транспорт	6,8	10,6	27,3	17,2	13,6	10,2
Связь	27,4	29,4	33,6	30,7	34,7	35,8
Торговля и общественное питание	2,7	2,6	4,9	18,5	12,9	8,0
Оптовая торговля продукцией	2,3	4,9	5,8	3,5	3,6	2,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	-12,1	-13,3	-16,2	-17,6	-15,7	-11,2

Источник: Госкомстат России.

Хотя собственные средства предприятий продолжают сохранять доминирующее положение в структуре источников финансирования инвестиций, с ростом инвестиционной активности наблюдается постепенное повышение доли привлеченных средств. Соотношение собственных и привлеченных средств довольно существенно дифференцируется по отраслям экономики и промышленности. В целом по экономике за счет собственных средств предприятий финансируется менее половины инвестиций в основной капитал. Однако в таких высокорентабельных комплексах как топливно-энергетический и металлургический, собственные средства составляют три четверти инвестиционных расходов на воспроизводство основных фондов. Рентабельность производства в этих комплексах существенно превышает уровень соответствующего показателя в целом по экономике и промышленности, и на их долю приходится почти 1/3 валовой прибыли экономики и 3/5 – промышленности. При уровне рентабельности в машиностроении и промышленности строительных материалов, существенно уступающем средним значениям по промышленности, возможности финансирования инвестиционных программ за счет собственных средств в этих отраслях ограничены. За счет привлеченных средств в целом по инвестиционному комплексу финансируется примерно 1/3 расходов на воспроизводство основного капитала. Для пищевой промышленности, при высокой конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем рынке и быстрой окупаемости инвестиционных проектов, характерно расширение участия заемного капитала, а в легкой промышленности, при потенциально большом спросе на кредитные ресурсы, препятствием для привлечения инвестиций является низкая эффективность производства.

Кредитование инвестиционных проектов реального сектора экономики сдерживается высоким уровнем рисков, отсутствием прозрачности финансовой деятельности реципиентов и механизмов залогового обеспечения, равно как и недостаточной правовой защищенностью такого рода операций. Многие предприятия предпочитают привлекать внешние инвестиционные ресурсы в форме взаимного кредитования. Этот вид инвестиционного финансирования обеспечивает примерно 11% всех инвестиционных расходов в экономике.

Таблица 15.12

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования,
в % к итогу**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	I полугодие 2003
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100
в том числе по источникам финансирования:							
собственные средства	60,8	53,2	52,4	47,7	50,3	48,0	46,5
из них: прибыль:	13,2	13,2	15,9	23,4	26,6	20,5	17,5
привлеченные средства	39,2	46,8	47,6	52,3	49,7	52,0	53,5
из них бюджетные средства (средства консолидированного бюджета)	20,7	19,1	17,0	22,0	19,8	19,6	18,4
в том числе:							
федерального бюджета	10,2	6,5	6,4	6,0	5,8	6,0	5,7
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	10,5	12,6	10,6	16,0	14,0	12,2	11,8

Источник: Госкомстат России.

Роль банковских кредитов в финансировании российской экономики крайне незначительна. При высоких рисках сектор кредитных и банковских услуг продолжает сдержанно относиться к проектам инвестиций в реальный сектор экономики. В деятельности кредитных организаций доминирующая роль отводится операциям на краткосрочном рынке. Доля долгосрочных кредитных вложений составляет менее 5,0%. В докризисный период, несмотря на систематическое снижение процентных ставок, высокая доходность операций на финансовых рынках оставалась мощным фактором, усиливающим отток средств из реального сектора. При постепенном замедлении инфляции в последующие два года, кредиты коммерческих банков стали значительно дешевле. Однако и в этом случае заметного спроса на кредиты банков со стороны реального сектора не наблюдается. В структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал доля кредитов банков в 2002 г. составила 4,8% против 4,2% в 1999 г. и 4,5% в 1997 г. Сохранение высоких рисков определяет и тенденцию к снижению доли иностранных инвестиций в основной капитал в общем объеме инвестиций в российскую экономику: от 6,6% в 1999 г. до 4,6% в 2000 г. и 4,0% в 2002 г.

Таким образом, при устойчивом росте валовых национальных сбережений, связанном, в том числе, с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, механизмы трансформации сбережений в инвестиции в реальный сектор практически не работают. Сопоставление динамики сбережения, валового накопления в основном капитале и инвестиций в реальный сектор экономики показывает, что чистое накопление сохраняет отрицательную динамику. Между тем, собственные средства предприятий, используемые на инвестиционные цели, обеспечивают в лучшем случае простое воспроизводство.

Отсутствие инвестиционных финансовых институтов, неразвитость фондового рынка, нестабильность правового поля усложняют процесс привлечения заемных средств

и банковских кредитов. По существу, в экономике не сформирован механизм межотраслевого перелива капитала, что осложняет инвестиционную деятельность на уровне предприятий, отраслей и регионов. В условиях экономического роста стало очевидным, что управление инвестициями не согласовано с динамичными процессами реструктуризации российской экономики.

Глава 16. Отрасли экономики в новых условиях¹

16.1. Общие изменения структуры производства в реальном секторе экономики

Рассмотренные в главе 15 процессы, связанные с динамикой конечного спроса и ее воздействием на реальный сектор экономики, с послекризисным состоянием производственного аппарата, формированием инвестиционной модели экономики и некоторые иные, свидетельствуют, что соотношение внешних и внутренних факторов, влиявших на рост производства, было в разные годы после кризиса не одинаково. Важнейшей чертой 1997–1998 гг. явилось прекращение глубокого трансформационного спада, который на протяжении всего периода после распада СССР определял динамику важнейших макроэкономических показателей².

Особенностью экономического подъема российской экономики в 1999–2002 гг. был одновременный рост внутреннего и внешнего спроса – важный фактор, ознаменовавший начало восстановительного роста. С одной стороны, почти двукратное сжатие импорта по сравнению с докризисным уровнем 1997 г. обеспечило пространство для интенсивного расширения отечественного производства и роста доходов производителей товаров и услуг. С другой стороны, со второй половины 1999 г. экономический рост опирался на благоприятную конъюнктуру мировых рынков. Почти четверть прироста ВВП за период III квартала 1999 – III квартала 2000 гг. объясняется опережающим ростом внешнего спроса. Доля чистого экспорта в ВВП в 2000 г. составила 20,4% против 16,8% в 1999 г. и 7,2% в 1998 г.

Как отмечалось в главе 15 на первом этапе в наиболее выигрышном положении оказались отрасли потребительского комплекса, традиционно ориентированные на внутренний рынок. Прирост производства потребительских товаров в 1999 г. составил 8,7% и превысил темпы общепромышленного роста и оборота розничной торговли. Вклад отраслей потребительского комплекса в прирост промышленного производства в 1999 г. составил 13,2%, против 8,4% в 1998 г.

В 2000–2001 гг. влияние отраслей потребительского комплекса на прирост производства в экономике сохранялось на достигнутом уровне. Инерционность роста выпуска в легкой и пищевой промышленности свидетельствовала об использовании остаточного потенциала импортозамещения вследствие девальвации рубля. Сопоставление месячной динамики производства потребительских товаров показывает постепенное сокращение разрыва между темпами роста продукции легкой и пищевой промышленности – с одной стороны, и динамикой оборота розничной торговли – с другой. Наиболее остро на изменение ситуации на внутреннем рынке реагировала легкая промышленность. В условиях растущего платежеспособного спроса возможности расширения производства ограничивались технико-экономическими характеристиками производственных мощностей. Кроме того, при изменении соотношения курсов

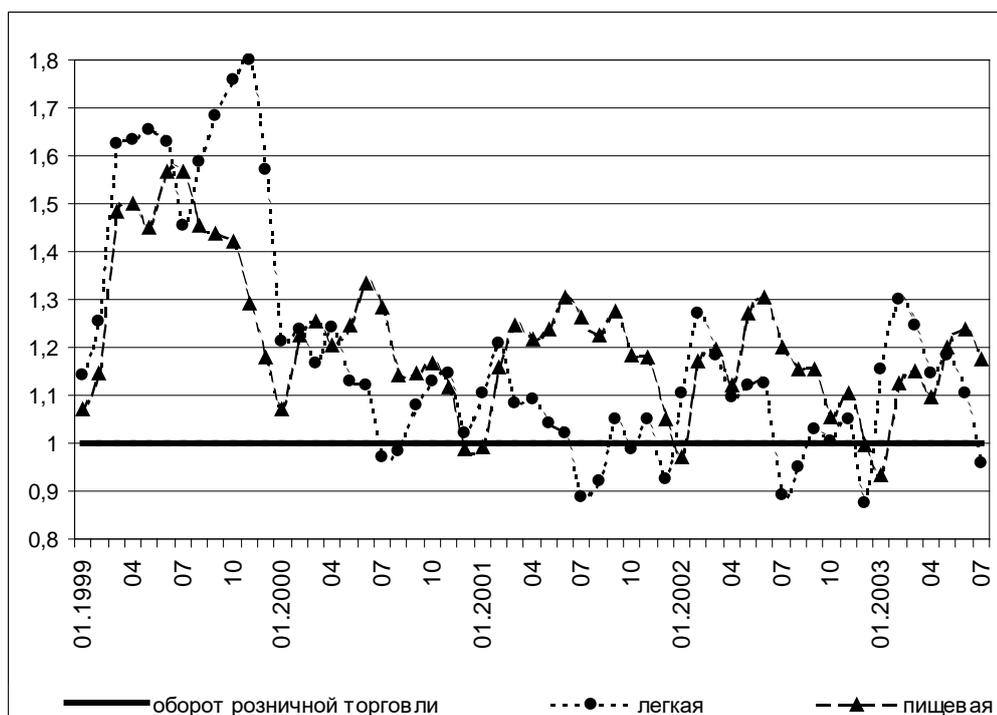
¹ Вопросы агропродовольственного комплекса рассматриваются в главе 18.

² Проблемы, связанные с трансформационным спадом и восстановительным ростом, подробно рассматриваются в Заключение настоящей работы.

национальной и иностранных валют отрасль постепенно утрачивала конкурентные преимущества, уступая позиции интенсивному предложению импортных товаров. Если в I квартале 2001 г. доля импорта в объеме товарных ресурсов непродовольственных товаров составляла 45,9%, то в IV квартале она повысилась до 51,4%, а к концу 2002 г. – до 54,8%

Рисунок 16.1

Динамика выпуска продукции легкой и пищевой промышленности в 1999–2002 гг.; оборот розничной торговли =1



Источник: Госкомстат России.

По мере улучшения финансового состояния предприятий и роста накопления, со второй половины 1999 г. начал расти спрос на капитальные товары. Эта тенденция существенно усиливалась на протяжении 2000–2001 гг. под влиянием расширявшегося инвестиционного спроса экспортоориентированных отраслей на продукцию отечественного машиностроения. Объемы производства в инвестиционном комплексе за период 1999–2002 гг. увеличились на треть по сравнению с уровнем 1998 г. При развитой системе межотраслевых связей рост производства в машиностроении, промышленности строительных материалов способствовал наращиванию производства в сопряженных отраслях. Расширение внутреннего потребления конструкционных материалов оказало позитивное воздействие на ускорение темпов производства в металлургическом и химико-лесном комплексах.

Сохранение тенденции к росту спроса на отечественном рынке компенсировало последствия изменения внешнеэкономической конъюнктуры. В 2001 г. по сравнению с 2000 г. рост производства наблюдался практически во всех отраслях промышленности. Негативными моментами динамики производства в промышленности оставались временная стагнация производства в черной металлургии и газовой промышленности вследствие сокращения экспорта, а также снижение выпуска продукции медицинской промышленности под влиянием расширяющихся масштабов импорта. При увеличении производства в машиностроении на 8,4% по сравнению с 2000 г., индекс производства черной металлургии составил 99,8%, в цветной металлургии – 104,9% и химической и

нефтехимической промышленности – 107,2%. Вклад машиностроения в прирост промышленной продукции в 2001 г. составил 35%, металлургического комплекса –20%.

Таблица 16.1

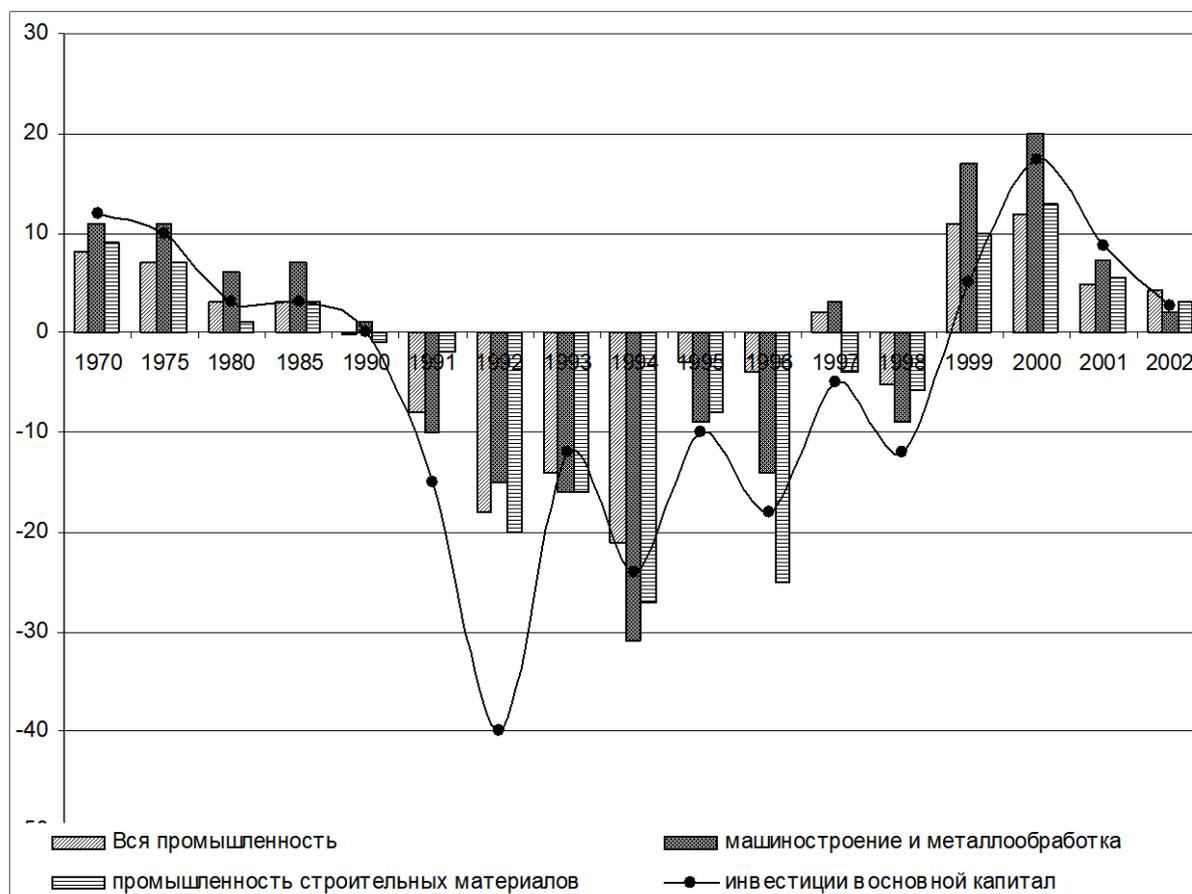
Динамика валовой продукции промышленности по производственным комплексам в период 1998–2002 гг., в % к предыдущему году

	1998	1999	2000	2001	2002	1-е полугодие 2003
Промышленность	98,4	108,1	109	104,9	103,7,	106,8
топливно-энергетический комплекс	97,5	101,7	104,0	104	104,3	109,2
металлургический комплекс	93,5	111,3	113,4	102	103,1	107,8
химико-лесной комплекс	95,3	119,8	112,3	104,2	101,6	104,1
инвестиционный	92,8	114,6	114,4	106,2	102,1	106,7
потребительский комплекс	97,1	108,7	108,6	107,8	105,7	104,2

Источник: расчет по данным Госкомстата России.

Повышение доли капиталобразующих отраслей в структуре производства позитивно повлияло на инвестиционную среду в национальном хозяйстве. В период 1992–1998 гг. низкая инвестиционная активность в экономике, сокращение спроса на капитальные товары в отраслях военно-промышленного комплекса, опережающий рост цен на продукцию инвестиционных отраслей по сравнению с динамикой цен на промышленную продукцию – все это привело к углублению кризиса в машиностроении и промышленности строительных материалов. Сокращение платежеспособного спроса на продукцию машиностроения на внутреннем рынке сопровождалось систематическим снижением объемов и доли экспорта машин и оборудования, в связи с переориентацией традиционных партнеров из стран СНГ и Восточной Европы на мировые рынки. В результате уровень производства машин и оборудования, по нашим оценкам, в 2000 г. составил примерно 1/3 от дореформенного уровня, а доля машиностроения и металлообработки в структуре продукции промышленности снизилась с начала реформ почти на 6,0 п.п. Исследования тенденций российской экономики в советский период 1950–1990 гг. иллюстрируют высокую эластичность производства от спроса на машиностроительную продукцию. Именно вследствие этого при сохранении неизменной технико-технологической структуры производственного аппарата изменение спроса на продукцию машиностроения оказывалось генератором и спадов, и подъемов в национальной экономике.

Изменение динамики инвестиций в основной капитал и производства капитальных товаров в период 1970–2002 гг. в % к предыдущему периоду



Анализ изменения структуры промышленности в период восстановительного роста показывает, что характерным для этого периода было опережающее развитие отраслей, ориентированных на внутренний рынок. С 1999 г. наблюдается повышение доли обрабатывающих отраслей в структуре промышленного производства. Прирост производства в обрабатывающем секторе промышленности в 2001 г. по сравнению с 1998 г. составил 38,2%, а в добывающем – 16,6%. Структурные изменения в промышленности в этот период сопровождалось опережающими темпами роста отраслей инвестиционного комплекса

Вместе с тем изменение конъюнктуры внутреннего и внешнего рынка определило основные структурные сдвиги в производстве. Со второй половины 2000 г. усилилось воздействие факторов, инициирующих замедление темпов роста обрабатывающей промышленности. Опережающий рост цен на первичные энергоносители, рост реального валютного курса рубля, интенсивный рост заработной платы определили изменения конкурентной среды на внутреннем рынке. В результате с IV квартала 2000 г. фиксируется замедление темпов роста прибыли, а также инвестиций в отрасли конечного спроса. Формирование этих тенденций приходится на период изменения мировой конъюнктуры на товарных рынках углеводородного сырья.

В 2001 г. по сравнению с предшествующим годом темпы роста производства отраслей топливно-энергетического комплекса и сырьевых экспортноориентированных отраслей составили соответственно 104,9 и 103,6%. Замедление роста в сырьевых отраслях отражало тенденцию к снижению объемов экспорта (по физическому объему). В общем объеме реализации продукции промышленности в 2001 г. экспорт занимал 23,3%

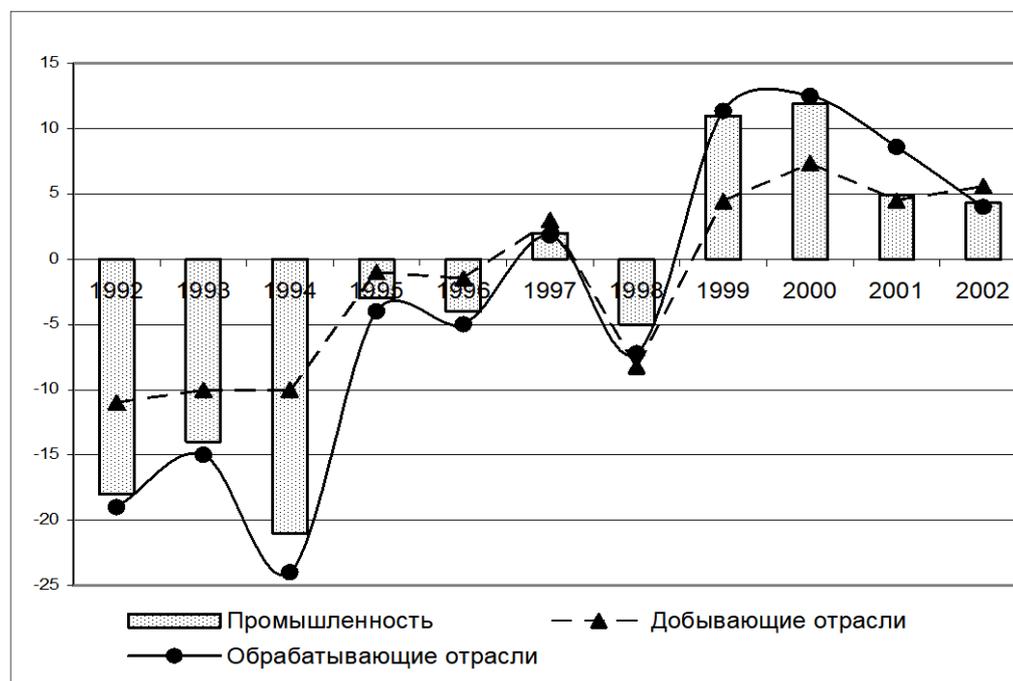
против 32,2% в предыдущий период. Эта тенденция проявлялась на фоне интенсивного наращивания конкурирующего импорта, что определило качественные характеристики экономического развития. Прирост импорта в 2000 г. составил 13,5% при увеличении производства промышленной продукции на 11,9%, 2001 г. соответствующие показатели составили 19,0 и 4,9%.

Изменение динамики и структуры внутреннего спроса сопровождалось усилением конкуренции между отечественными производителями, а также между отечественными и импортными товарами-субститутами. Положение осложнялось и тем обстоятельством, что с ростом доходов населения и сокращением конкурентных преимуществ отечественных товаров по уровню цен, сформировались условия к росту импорта как потребительских, так и инвестиционных товаров. Сложившаяся ситуация провоцировала замедление темпов роста обрабатывающей промышленности, находящейся в усиливающейся зависимости от динамики инвестиционного спроса и инновационной стратегии развития. Снижение инвестиционной активности отечественных производителей привело к утрате завоеванных позиций и изменению конкурентной среды. Устаревший парк оборудования и технологий производства, низкий уровень производительности труда, явились факторами, ограничивающими расширение совокупного предложения, а также изменения его структуры. В этой условиях, учитывая высокую емкость рынка и постепенное восстановление платежеспособного спроса, зарубежные производители усилили свое присутствие на российском рынке.

Таким образом, ориентация на традиционные позиции на мировых рынках сырья и топлива и отсутствие перспективной стратегии развития обрабатывающих отраслей, по сути, привела в российской экономике к восстановлению пропорций производства и импорта, характерных для периода до кризиса 1998 г.

Экспортно-сырьевая модель обуславливает сближение темпов экономического роста с динамикой внешнеторгового оборота. Благоприятные изменения мировой конъюнктуры, стимулирующие экспорт и поддерживающие экономику в целом, определяли изменение динамики производства и структуры на протяжении 2002 г. Со второй половины 2002 г. влияние экспортеров усиливается. В отличие от 2001 г. производство в экспортоориентированном секторе увеличивалось темпами, превышающими общепромышленный рост. При росте промышленного производства на 3,7%, экспортная продукция выросла на 4,3%. Если в 2001 г. примерно треть прироста выпуска в промышленности была связана с расширением добывающих отраслей, то в 2002 г. вклад топливного и металлургического комплексов объясняет почти половину прироста выпуска в промышленности. Соответственно, влияние отраслей обрабатывающей промышленности на общую динамику уменьшилось. При сохранении влияния отраслей потребительского комплекса на уровне 2001 г. и снижении вклада инвестиционных отраслей почти наполовину по сравнению с предыдущим годом, характер развития обрабатывающих отраслей формировался при нарастающем влиянии импорта. В 2002 г. производство в обрабатывающей промышленности увеличилось на 3,4%, а импорт – на 12,5%. В структуре ресурсов розничного рынка, рынка материально-технических ресурсов и инвестиционных товаров в 2002 г. наблюдалось систематическое повышение доли импортных товаров.

Изменение динамики добывающей и обрабатывающей промышленности
в 1992–2002 гг.. в % к предыдущему году



В 2002 г. отрасли инвестиционного комплекса демонстрируют довольно существенное замедление темпов роста. Прирост продукции машиностроения в 2002 г. по сравнению с предыдущим годом составил 2,0% против 7,0% в 2001 г. и 20,0% в 2000 г. Влияние отраслей потребительского комплекса на динамику производства поддерживалось за счет сохранения опережающих темпов роста по сравнению с сырьевым, экспортоориентированным и инвестиционным комплексами. Индекс производства по потребительскому комплексу в 2002 г. составил 105,5%.

В 2003 г. усилились трансформационные процессы расширения внутреннего рынка потребительских и инвестиционных товаров. Наибольший вклад в прирост производства в I полугодии 2003 г. внесли экспортоориентированные отрасли. При увеличении выпуска отраслей топливно-энергетического комплекса на 9,2%, в том числе топливной промышленности на 10,0%, темп роста производства отраслей, производящих промежуточную продукцию, достиг 106,3% и конечную продукцию – 105,9%.

Сдержанная динамика выпуска отечественных товаров конечного спроса компенсировалась интенсивным расширением импорта. Важной особенностью 2003 года стали изменения в структуре прироста импорта. В отличие от предыдущего года, его расширение происходило в большей мере за счет прироста ввоза машин и оборудования, а не потребительских товаров. Несмотря на ускорение темпов выпуска продукции машиностроения и металлообработки (на 7,6%) и промышленности строительных материалов (на 5,6%) относительно соответствующего периода предыдущего года, динамика отечественного производства капитальных товаров не соответствуют интенсивности расширения инвестиционной деятельности. Инвестиции в приобретение импортного оборудования в I квартале 2003 г. составили 22,5 млрд руб., или 26,7% от общего объема инвестиций в машины и оборудования против 22,7% в аналогичный период предыдущего года.

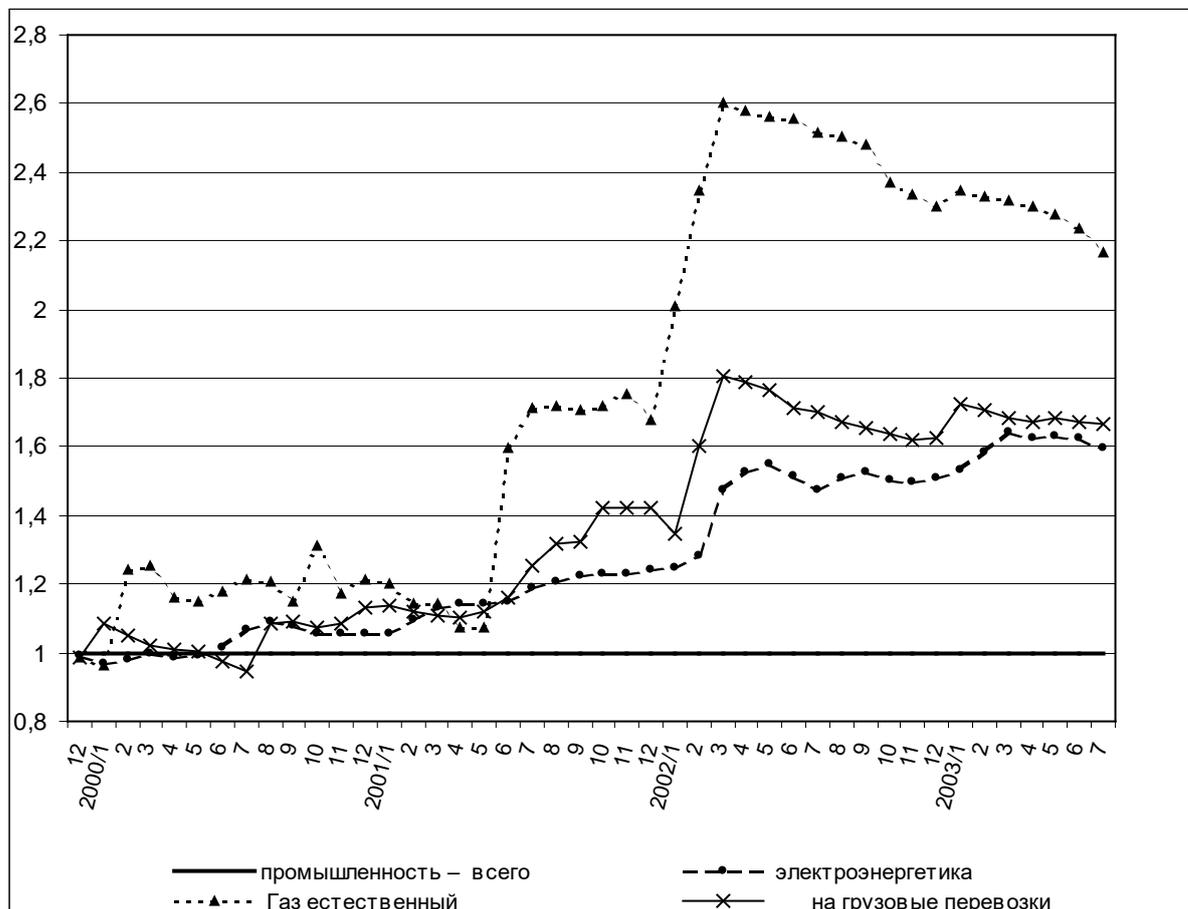
Заметим, что трансформационные сдвиги в структуре производства в последние годы определялись факторами конъюнктуры и практически не затрагивали материально-технических условий производства. Таким образом, можно констатировать, что

накопленный конкурентоспособный потенциал определил возможные пределы экономического развития добывающего и обрабатывающего секторов экономики.

В 2001–2002 гг. на динамику экономического роста существенное влияние стали оказывать и трансформационные сдвиги ценовых пропорций.

Рисунок 16.4

Динамика цен естественных монополий в 2000–2003 гг., промышленность=1



Источник: Госкомстат России.

Если для 1999 – середины 2000 гг. была характерна сдержанная динамика цен и тарифов на услуги естественных монополий, то со второй половины 2000 г. ситуация меняется. При повышении цен на газ в 2000 г. по сравнению с 1999 г. в 1,6 раза, тарифов на грузовые перевозки – в 1,5 раза, цены производителей промышленной продукции увеличились на 31,6%. В этот период в электроэнергетике наблюдалась сдержанная тарифная политика. Прирост цен в электроэнергетике лишь на 8,3 п.п. превысил темп прироста цен производителей промышленности.

В 2001 г. наблюдается усиление разрыва в темпах роста цен производителей промышленной продукции и динамики цен и тарифов на продукцию естественных монополий. В целом за 2001 г. цены производителей промышленной продукции выросли на 10,7%, при этом увеличение цен в электроэнергетике составило 30,2%, в газовой промышленности – 41,5% и на транспорте – 38,2%. Однако по сравнению с предыдущим годом наблюдалось существенное замедление роста цен на промежуточные и конечные товары. В черной металлургии прирост цен в 2001 г. к предыдущему году составил 3,5%, в машиностроении – 16,5%, в легкой промышленности – 10,9% и пищевой – 15,0%, а в цветной металлургии было зафиксировано снижение цен на 10,6%.

В апреле 2002 г. после длительной тенденции к замедлению инфляции, в промышленном секторе произошел существенный скачок цен производителей. Следует подчеркнуть, что повышение цен промышленности явилось естественной реакцией на рост цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. Цены на продукцию газовой промышленности в 2002 г. увеличились на 30,2%, электроэнергетику – на 27,3% и услуги транспорта – на 38,6%. Для сохранения рынков отрасли конечного спроса проводили достаточно сдержанную ценовую политику. Прирост цен в машиностроении составил 10,6%, в легкой промышленности – 5,3% и пищевой – 5,8%.

Инфляционная волна 2002 г., инициированная ускорением динамики роста цен и тарифов естественных монополий, оказывала существенное воздействие на дальнейшую трансформацию структуры. В 2002 г. зафиксирован опережающий прирост цен производителей промышленной продукции (17,1%), по сравнению с динамикой потребительских цен (15,1%). Однако за более длительный период – с момента кризиса 1998 г. – уровень цен производителей в промышленности все еще отстает от уровня потребительских цен. За четыре года (с августа 1998 г. по август 2002 г.) цены производителей выросли в 3,4 раза, тогда как потребительские цены – в 3,8 раза. Ускорение роста цен производителей промышленности, происходившее в течение последних месяцев 2002 г., можно рассматривать как сокращение накопившегося отставания.

16.2. Нефтегазовый комплекс в послекризисный период

Нефтегазовый комплекс является базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и активного платежного баланса страны. Для этого комплекса период 1999–2002 гг. характеризовался, в целом, устойчивым ростом производства, прибыли и инвестиций под влиянием высоких мировых цен на нефть и общего экономического роста внутри страны. Рост инвестиционной активности в нефтяном секторе обусловил повышение спроса со стороны нефтяной промышленности на оборудование и материалы и тем самым стимулировал развитие сопряженных отраслей. В целом реакция нефтяного сектора российской экономики на колебания мировых цен на нефть в последние годы может рассматриваться как вполне рыночная, характерная для нефтедобывающих стран с относительно высокими издержками добычи.

Таблица 16.2

Основные показатели развития нефтегазового сектора в 1997–2002 гг.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Цена нефти Brent, долл./барр.	19,12	12,72	17,81	28,31	24,41	25,02
Цена нефти Urals, долл./барр.	18,33	11,83	17,30	26,63	22,97	23,73
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	-9,3	-35,5	46,2	53,9	-13,7	3,3
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн. т	305,6	303,4	305,0	323,2	348,1	379,6
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	1,4	-0,7	0,5	6,0	7,7	9,0
Экспорт нефти и нефтепродуктов, млн.т	187,5	190,9	191,4	206,4	230,5	262,5
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	2,5	1,8	0,3	7,8	11,7	13,9
Внутренняя цена на нефть (цена производителей на конец года), долл./т	63,1	16,4	37,0	54,9	49,9	60,7
Внутренняя цена на нефть (цена производителей на конец года), долл./барр.	8,6	2,2	5,1	7,5	6,8	8,3
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	-1,1	-74,0	125,6	48,4	-9,1	22,1
Эксплуатационное бурение на нефть, тыс. м	6998	4311	4596	8286	9011	7721
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	3,5	-38,4	6,6	80,3	8,7	-14,3
Разведочное бурение на нефть, тыс. м	1007	790	860	1014	1145	721
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	-1,9	-21,6	8,9	17,9	12,9	-37,0

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ввод новых нефтяных скважин, шт.	2991	2376	2179	3405	4023	3410
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	-12,1	-20,6	-8,3	56,3	18,1	-15,2
Эксплуатационный фонд скважин (на конец года), тыс. шт.	138,8	133,0	134,9	141,9	146,4	148,0
Число работающих скважин (на конец года), тыс. шт.	102,1	98,0	101,9	109,9	114,9	113,8
Число неработающих скважин (на конец года), тыс. шт.	36,7	35,0	32,9	31,9	31,5	34,2
Удельный вес неработающих скважин (на конец года), %	26,5	26,3	24,4	22,5	21,5	23,1
Прибыль нефтяной промышленности, млн. долл.	3524	599	6320	10106	8136	4324
Добыча газа, млрд куб. м	571,1	591,0	590,7	584,2	581,5	594,5
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	-5,0	3,5	-0,1	-1,1	-0,5	2,2
Экспорт газа, млрд куб. м	200,9	200,6	205,4	193,8	180,9	185,5
Прирост по сравнению с предыдущим годом, %	1,2	-0,1	2,4	-5,6	-6,7	2,5

Источник: IMF, IEA, Госкомстат России, Минэнерго России, расчеты автора.

В отличие от периода 1990–1996 гг., когда кризис нефтяной промышленности был обусловлен главным образом падением спроса на нефть на внутреннем и внешнем рынках³, сокращение производства в 1998 г. было связано прежде всего с ухудшением экономических условий деятельности отрасли в результате резкого снижения мировых цен, повлекшего за собой падение производства и экспорта нефтепродуктов. Изменение конъюнктуры мирового рынка в условиях высокого уровня затрат на производство привело к сокращению выпуска, прибыли и инвестиций в российской нефтяной промышленности. К положительным эффектам кризиса можно отнести резкую активизацию деятельности российских нефтяных компаний по снижению затрат и реструктуризации производства.

Девальвация рубля позволила существенно улучшить финансовое положение нефтяных компаний за счет резкого увеличения разрыва между затратами на производство и выручкой от реализации продукции на внешнем рынке. По нашим оценкам, в сентябре 1998 г. прибыль от экспорта российской нефти за пределы СНГ достигла 45,8 долл./т. К концу года под влиянием падения мировых цен данный показатель снизился до 31,1 долл./т. Таким образом, чистая прибыль от экспорта нефти в сентябре 1998 г. составила 29,8 долл./т, а к декабрю снизилась до 20,2 долл./т. В то же время значительные обязательства большинства нефтяных компаний по обслуживанию долга в иностранной валюте (по данным Минэнерго России объем иностранных кредитов нефтяным компаниям России на сентябрь 1998 г. составлял 4,5 млрд долл.) в первое время в значительной степени нейтрализовывали эффект девальвации.

Период 2000–2001 гг. как для нефтяной промышленности, так и для российской экономики в целом, был периодом чрезвычайно высоких мировых цен на нефть. Средняя цена российской нефти Urals на мировом рынке в 2000–2001 гг. более чем на 40% превышала средний уровень цены российской нефти на мировом рынке в 90-е гг. (17,5 долл./барр.). Высокие мировые цены на нефть создали чрезвычайно благоприятные условия для российского нефтяного сектора. Отличительной особенностью этого периода явился значительный рост производства, прибыли и инвестиций в нефтяной промышленности. В 2000 г. прирост добычи нефти и газового конденсата составил 6,0% по сравнению с предыдущим годом, в 2001 г. – 7,7%. При этом в 2001 г., в отличие от 2000 г., увеличение добычи нефти было достигнуто в основном за счет ввода в эксплуатацию новых нефтяных скважин, т.е. явилось результатом осуществленных в

³ См.: Экономика переходного периода. М.: ИЭПП, 1998. С. 804.

2000–2001 гг. инвестиций. Если в 2000 г. добыча нефти из введенных в эксплуатацию простаивавших скважин составила 12,0 млн т, или 68,3% годового прироста добычи нефти, то в 2001 г. – 5,7 млн т, или 23,5% годового прироста добычи нефти. Удельный вес бездействующих скважин в эксплуатационном фонде снизился с 24,3% в 1999 г. до 22,5% в 2000 г. и 21,5% в 2001 г.

Наблюдалось также улучшение количественных и качественных показателей нефтепереработки, обусловленное в значительной мере реализацией программ модернизации нефтеперерабатывающих мощностей. Объем первичной переработки нефти увеличился со 169,0 млн т в 1999 г. до 178,0 млн т в 2001 г. Ввод в действие производственных мощностей по первичной переработке нефти в 2000 г. составил 0,35 млн т, в 2001 г. – 6,5 млн т. Глубина переработки нефти возросла с 68,7% в 1999 г. до 71% в 2000–2001 гг. Производство нефтепродуктов с использованием углубляющих технологий за 2000–2001 гг. увеличилось на 12%. Доля неэтилированного автомобильного бензина в его общем производстве повысилась с 89,3% в 1999 г. до 95,4% в 2000 г. и 97,9% в 2001 г., высокооктанового – с 40,3% до 41,2% и 46,7% соответственно.

Основная часть дополнительно добытой в 2000–2001 гг. нефти была экспортирована (либо непосредственно, либо в виде произведенных из нее нефтепродуктов). В 2000 г. чистый экспорт нефти и нефтепродуктов 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. В 2001 г. чистый экспорт нефти и нефтепродуктов достиг 225,2 млн т, т.е. увеличился на 25,0 млн т по сравнению с предыдущим годом, в том числе на 16,0 млн т – за счет увеличения экспорта нефти и на 9,0 млн т – за счет увеличения экспорта нефтепродуктов. Другими словами, именно рост экспорта обусловил значительное увеличение производства нефти в 2000–2001 гг. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 64,7% (табл. 16.3).

Таблица 16.3

**Соотношение производства, потребления и экспорта энергоресурсов
в 1997–2002 гг.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Нефть, млн т						
Производство	305.6	303.4	305.0	323.2	348.1	379.6
Экспорт, всего	126.9	137.1	134.5	144.5	159.7	187.5
Экспорт в страны-не члены СНГ	109.8	117.9	115.7	127.6	137.1	154.8
Экспорт в страны СНГ	17.1	19.2	18.8	16.9	22.7	32.7
Чистый экспорт	119.0	129.2	128.5	138.7	154.7	181.3
Внутреннее потребление	132.2	125.1	120.5	123.0	122.9	123.5
Чистый экспорт в % к производству	38.8	42.4	42.1	42.9	44.4	47.8
Нефтепродукты, млн т						
Экспорт, всего	60.6	53.8	56.9	61.9	70.8	75.0
Экспорт в страны-не члены СНГ	58.4	51.2	53.9	58.4	68.3	72.5
Экспорт в страны СНГ	2.2	2.6	3.0	3.5	2.5	2.6
Чистый экспорт	56.6	51.0	50.3	61.5	70.5	74.8
Нефть и нефтепродукты, млн т						
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	173.4	178.3	184.5	200.2	225.2	256.1
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	56.7	58.8	60.5	61.9	64.7	67.5
Природный газ, млрд куб. м						
Производство	571.1	591.0	590.7	584.2	581.5	594.5
Экспорт, всего	200.9	200.6	205.4	193.8	180.9	185.5
Экспорт в страны-не члены СНГ	120.9	125.0	131.1	133.8	131.9	134.2
Экспорт в страны СНГ	80.0	75.6	74.3	60.0	48.9	51.3
Чистый экспорт	196.4	197.6	201.3	189.7	176.9	181.5

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Внутреннее потребление	374,7	393,4	389,4	394,5	404,6	413,0
Чистый экспорт в % к производству	34,4	33,4	34,1	32,5	30,4	30,5
Суммарные показатели						
Производство нефти и газа, млн.т н.э.	819,6	835,3	836,6	849,0	871,5	914,7
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, млн т н.э.	350,2	356,1	365,7	370,9	384,4	419,5
Внутреннее потребление нефти и газа, млн т н.э.	469,4	479,2	470,9	478,1	487,1	495,2
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа в % к производству нефти и газа	42,7	42,6	43,7	43,7	44,1	45,9

Источник: Госкомстат России, Минэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, расчеты автора.

Если в 2000 г. внутренняя цена на нефть в долларовом выражении имела явно выраженную тенденцию к росту и вплотную приблизилась к предкризисному уровню, то в 2001 г. быстрый рост добычи нефти в условиях ограниченного внутреннего спроса на нефть привел к ее определенному перепроизводству, в результате чего наблюдалось заметное снижение внутренних цен на нефть и нефтепродукты как в реальном, так и в номинальном выражении. Внутренняя цена на нефть в долларовом выражении снизилась с 56–58 долл./т в начале 2001 г. до 49,9 долл./т в декабре. Цена на бензин, достигшая максимума (200 долл./т) в IV квартале 2000 г., на протяжении 2001 г. имела явно выраженную тенденцию к снижению и к концу года снизилась до 151,5 долл./т (табл. 16.4). В целом, в 2000–2001 гг. в стране сохранялся значительный разрыв в уровне внутренних и мировых цен на нефть. В течение 2000 г. и первых трех кварталов 2001 г. соотношение внутренней цены на нефть (цены производителей) и экспортной цены не превышало 30–35%. В IV квартале 2001 г. вследствие падения мировых цен отношение внутренней цены нефти к экспортной повысилось до 40–42%.

Таблица 16.4

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 1997–2000 гг. (средние оптовые цены предприятий на конец года, долл./т)

	1997	1998	1999	2000
Нефть	63,1	16,4	37,0	54,9
Автомобильный бензин	169,6	63,4	171,9	199,3
Дизельное топливо	170,0	52,9	125,0	185,0
Топочный мазут	73,8	22,0	46,1	79,7
Газ, долл./тыс. куб. м	6,6	2,1	2,2	3,1

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Несмотря на увеличение экспорта нефтепродуктов, в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладала сырая нефть, составлявшая около 70% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на дизельное топливо и топочный мазут. В 2001 г. доля экспорта в производстве дизельного топлива составила 51,7%, мазута – 65,4%, автомобильного бензина – 12,7% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%). Следует отметить, что в условиях достаточной эффективности экспорта, обусловленной высокими мировыми ценами на нефть и девальвацией рубля, экспорт нефтепродуктов фактически ограничивался правительством. Для этого нефтяным компаниям устанавливались специальные балансовые задания по поставкам нефтепродуктов на внутренний рынок. Основная часть проданных за рубеж энергоресурсов (86% нефти и 96% нефтепродуктов) была экспортирована за пределы СНГ.

Удельный вес нефти и нефтепродуктов в российском экспорте в 2000 г. достиг 35,2%. Общая прибыль (сальдированный финансовый результат) нефтяной промышленности, включая нефтедобывающую и нефтеперерабатывающую отрасли, в 2000 г. увеличилась до 10,11 млрд долл., или на 60% по сравнению с 1999 г. При этом прибыль нефтяной промышленности составила 40,4% прибыли всей российской промышленности и 27,8% прибыли российской экономики в целом. Рост доходов нефтяного сектора позволил нефтяным компаниям существенно улучшить свое финансовое положение и резко увеличить размеры инвестиций.

Показатели рентабельности реализованной продукции и финансовой устойчивости (коэффициент текущей ликвидности, коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами, коэффициент автономии) в нефтедобывающей промышленности в 2000 г. были самыми высокими среди всех отраслей российской промышленности. Темпы роста инвестиций в нефтяном секторе также были наибольшими среди отраслей российской промышленности. В результате в нефтедобывающей промышленности повысился коэффициент обновления основных фондов, заметно снизилась степень их износа.

Между тем, в результате резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 122,9 млн т в 2001 г., т.е. более чем в два раза) удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 64,7%. В результате наблюдавшегося в 2000–2001 гг. сокращения чистого экспорта газа, его уровень фактически вернулся к уровню начала девяностых годов, хотя удельный вес чистого экспорта газа в его производстве остается несколько выше предреформенного уровня (30,4% против 28%).

Суммарный чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа вплоть до 2002 г. оставался ниже уровня 1990 г. По нашим расчетам, величина данного показателя снизилась с 407,6 млн т нефтяного эквивалента в 1990 г. до 384,4 млн т нефтяного эквивалента в 2001 г., или на 5,7%. При этом удельный вес чистого экспорта в суммарном производстве нефти и газа повысился с 37,3 до 44,1%. В этом смысле можно говорить об усилении экспортной ориентации нефтегазового сектора по сравнению с советским периодом, однако следует иметь в виду, что оно связано не с увеличением абсолютных объемов экспорта, а с сокращением производства углеводородов в результате снижения их внутреннего потребления, уменьшения поставок в страны ближнего зарубежья и ухудшения условий добычи.

Вместе с тем, вследствие девальвации рубля, а также высоких мировых цен, в послекризисный период наблюдалось заметное сокращение импорта нефтепродуктов. Так, импорт автомобильного бензина в 2000 г. снизился на 56% по сравнению с предыдущим годом, в 2001 г. – на 32%, при этом удельный вес импорта в ресурсах бензина в 2001 г. сократился до 0,4% (для сравнения: в первом полугодии 1998 г., т.е. до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%).

Развитие нефтегазового сектора экономики в 2002 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти и нефтепродуктов, сложившейся в 2000–2001 гг. Общий объем добычи нефти и газового конденсата в 2002 г. увеличился на 9,0% по сравнению с 2001 г., объем первичной переработки нефти – на 3,3%. Впервые за последние годы наблюдался рост добычи природного газа (*табл. 16.5*). В то же время вследствие насыщенности внутреннего рынка, падения мировых цен на нефть в конце 2001 – начале 2002 г. (в IV квартале 2001 г. и январе–феврале 2002 г. средняя цена российской нефти на мировом рынке составляла 18–19 долл./барр.) и ограниченности возможностей экспорта наблюдалось заметное снижение инвестиционной активности: объем эксплуатационного бурения на нефть в 2002 г. сократился на 14,3% по сравнению с предыдущим годом, разведочного бурения – на 37,0%, ввод в действие новых нефтяных скважин – на 15,2%. В нефтеперерабатывающей промышленности глубина переработки

нефтяного сырья снизилась с 70,7% в 2001 г. до 69,7% в 2002 г. В то же время выпуск высокооктанового бензина увеличился на 9,9%, а его доля в общем производстве автомобильного бензина возросла с 47,1% в 2001 г. до 49,3% в 2002 г.

Таблица 16.5

Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа, в % к предыдущему году

	1999	2000	2001	2002
Нефть	100,3	105,9	107,7	108,7
Газовый конденсат	104,7	103,8	106,7	112,8
Первичная переработка нефти	102,9	102,7	103,2	103,3
Автомобильный бензин	102,2	103,6	100,6	104,9
Дизельное топливо	104,2	104,9	102,0	104,7
Топочный мазут	94,8	98,3	104,2	107,1
Природный газ, млрд куб. м	99,7	98,5	99,2	101,9
Нефтяной газ, млрд куб. м	103,2	102,5	105,0	110,5

Источник: Госкомстат России.

После периода снижения внутренних цен на нефть и нефтепродукты, имевшего место в 2001 г. и начале 2002 г., весной 2002 г. под влиянием растущих издержек производства и повышения мировых цен произошло изменение в динамике цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке. С апреля наблюдался устойчивый рост внутренних цен на нефть (как в рублевом, так и в долларовом выражении), с мая – на автомобильный бензин. Цены на газ в 2002 г. приблизились к преддевальвационному уровню (табл. 16.6).

Таблица 16.6

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ (средние оптовые цены предприятий, долл./т) в 2001–2002 гг.

	2001 г. декабрь	2002 г. март	2002 г. июнь	2002 г. сентябрь	2002 г. декабрь
Нефть	49,9	39,4	49,4	59,5	60,7
Автомобильный бензин	151,5	113,2	166,7	184,2	168,8
Дизельное топливо	158,5	119,3	171,4	154,3	153,8
Топочный мазут	47,1	33,8	75,9	77,0	66,1
Газ, долл./тыс. куб. м	4,8	6,3	6,3	6,2	5,9

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Несмотря на ограничение экспорта нефти в I квартале 2002 г.⁴, в целом за 2002 г. по сравнению с 2001 г. экспорт нефти и нефтепродуктов увеличился на 13,9%. Доля экспорта в производстве нефти в 2002 г. составила 49,4%, дизельного топлива – 54,2%, топочного мазута – 64,6%, автомобильного бензина – 11,3%. Рост физических объемов экспорта и повышение мировых цен позволили компенсировать снижение мировых цен на нефть в начале 2002 г. Суммарная стоимость экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов в 2002 г. достигла 38,7 млрд долл., что на 15,8% выше уровня предыдущего года. Значительно сократился импорт нефтепродуктов. Так, импорт автомобильного бензина в 2002 г. составил лишь 34,4% от уровня предыдущего года, а удельный вес импорта в ресурсах бензина упал с 0,3% в 2001 г. до 0,1% в 2002 г.

В целом доходы нефтяного сектора обеспечили высокий уровень налоговых поступлений в государственный бюджет и позволили нефтяным компаниям стабилизировать кредиторскую задолженность поставщикам и сократить задолженность по платежам в бюджет. К концу 2002 г. просроченная задолженность нефтяной

⁴ Эта мера была связана с принятыми Россией обязательствами по сокращению поставок нефти на мировой рынок с целью поддержания действий ОПЕК по восстановлению приемлемого для стран-производителей уровня мировых цен на нефть.

промышленности в бюджеты всех уровней в долларовом выражении снизилась до минимального за последние годы уровня 0,1 млрд долл. (табл. 16.7).

Таблица 16.7

Финансовые показатели нефтяной промышленности в 1997–2002 гг., млрд долл.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	21,09	13,96	18,82	34,89	33,43	38,72
Прибыль (сальдированный финансовый результат)	3,52	0,60	6,32	10,42	8,14	4,32
Просроченная кредиторская задолженность (на конец года)	6,79	2,41	1,61	1,35	1,01	0,90
в том числе:						
поставщикам	2,38	0,94	0,72	0,55	0,52	0,59
в бюджет	2,53	0,66	0,43	0,27	0,15	0,10

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Развитие нефтегазового сектора экономики в 2003 г. характеризовалось сохранением тенденций, сложившихся в 2000–2002 гг. В I полугодии 2003 г. добыча нефти увеличилась на 11,3% по сравнению с I полугодием 2002 г., объем первичной переработки нефти – на 4,1%, добыча природного газа – на 1,6%. Повысилась инвестиционная активность: объем эксплуатационного бурения на нефть в I полугодии 2003 г. увеличился на 7,0% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, эксплуатационного бурения на газ – на 17,0%. Продолжался рост экспорта продукции сектора: экспорт нефти в I полугодии 2003 г. увеличился на 11,4% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, нефтепродуктов – на 6,9%, природного газа – на 2,5%. Нефть и газ по-прежнему остаются основными товарами российского экспорта.

16.3. Развитие металлургического комплекса

Металлургический комплекс имеет существенные особенности по сравнению с другими отраслями промышленности. Можно выделить следующие моменты: ограниченное число участников рынка, государственное регулирование, высокая капиталоемкость, различия в сырьевой базе и технологическом уровне, географическое размещение, транспортная инфраструктура, ориентация на внешний или внутренний рынок. Как базовой отрасли российской экономики, металлургии присущи и некоторые национальные особенности функционирования.

Рынок металлургической продукции является высоко конкурентным и отличается цикличностью спроса и более динамичной изменчивостью цен и доходов по сравнению с другими отраслями промышленности. Высокая цикличность производства в известной степени объясняется тем обстоятельством, что спрос на металлопродукцию зависит не только от общеэкономической ситуации, но и от состояния, развития и спроса со стороны основных отраслей-потребителей конструкционных материалов, в частности, машиностроения и строительства.

Серьезной проблемой функционирования металлургического комплекса является традиционно сложившаяся структура территориального размещения предприятий, которая приводит к диспропорциям в снабжении сырьем и материалами, сопряжена с дополнительными транспортными расходами.

По технологическому уровню металлургия Россия уступает развитым странам. Значительный износ основных фондов металлургического комплекса усугубляется отсутствием у большинства предприятий достаточного объема средств на воспроизводственные цели, а также возможностей привлечения средств из внешних источников. Сложившая структура производственных мощностей не позволяет повысить

глубину передела, решить практические проблемы снижения удельных расходов материальных и топливно-энергетических ресурсов и повышения производительности труда. Кроме того, в силу особенностей спроса на продукцию, в металлургическом комплексе наблюдается избыточность производственных мощностей практически по всем основным продуктовым группам. Негативное влияние этого фактора усугубляется высоким уровнем постоянных затрат на содержание производственного аппарата, а также дополнительными расходами на заработную плату. Кроме того, в российской экономике существенное влияние на эффективность производства оказывают расходы на содержание социальной сферы, обусловленные градообразующим статусом большинства российских металлургических предприятий.

В условиях сложившегося внутреннего платежеспособного спроса, усиление экспортной ориентации оказывается для многих компаний важнейшим источником денежных поступлений. Однако при этом возрастают риски, обусловленные изменением конъюнктуры мировых рынков и антидемпинговыми мерами со стороны стран-импортеров.

Спад в российской металлургии, вызванный общеэкономическим кризисом и структурной перестройкой, начался в 1990 г. и продолжался до 1994 г. Он привел к снижению объемов производства более чем в два раза. Параллельно в отрасли происходила активная реструктуризация, приведшая к выбытию значительной части устаревших и избыточных фондов. Так, за период с 1990 по 1999 г. из эксплуатации на российских предприятиях были выведены 11 прокатных станов, 8 коксовых батарей, 5 доменных печей, 66 мартеновских печей, 1 конвертер и 3 электропечи. Суммарная мощность выведенных мощностей по выплавке стали составила 27 млн тонн.

Значительный рост объемов производства привел к увеличению средней загрузки российских предприятий черной металлургии почти до оптимального уровня. Единственное исключение – трубная промышленность. Даже в наиболее удачном 2000 г. уровень загрузки здесь не превысил 50%. Это связано с ориентацией подотрасли на внутренний рынок и высокой конкуренцией. Вместе с тем трубные предприятия имеют возможность более гибко регулировать объемы производства, чем металлургические комбинаты, что позволяет эффективно функционировать при существенно более низком уровне загрузки.

В целом, риски, обусловленные избыточностью мощностей в отрасли, существенно снизились в последние два-три года. При условии дальнейшего расширения внутреннего потребления в России, значимость данного фактора риска будет снижаться.

Оживление мировой конъюнктуры последних лет сопровождалось ростом спроса на инвестиционные товары и инициировало расширение потребления конструкционных материалов. В структуре использования мирового ВВП явно обозначилась тенденция к повышению доли валового накопления в основном капитале. На первых порах российские производители довольно успешно воспользовались сложившейся на мировом рынке ситуацией, и экспорт металлов в стоимостном выражении в 1997 г. вырос почти в 1,9 раза по сравнению с 1993 г. Эффективность экспортных операций в значительной степени определялась сложившимся соотношением внутренних и мировых цен на металлы.

Однако при тенденции опережающих темпов роста цен и тарифов на топливо, электроэнергию и транспорт ценовые преимущества российской металлургии были утрачены: если в 1992 г. уровень внутренних цен составлял примерно 20% от мировых цен, то к августу 1998 г. российские внутренние цены на металлопродукцию превысили мировые; цены на цветные металлы приблизились к мировому уровню, а по сортовой конструкционной стали почти в 1,5 раза превысили мировые цены. На протяжении всего периода рентабельность экспортных операций снижалась. Вместе с тем при низком уровне внутреннего спроса экспорт оставался для многих предприятий единственным стабильным источником денежных поступлений.

Изменение внешнеэкономической конъюнктуры существенно отражается на динамике развития российской металлургии. Сокращение спроса на металлы на мировом рынке способствовало падению производства в отрасли. В 1998 г. были зафиксированы минимальные, за весь период реформ, объемы производства стали и готового проката черных металлов, соответственно, 43,8 и 35,1 млн тонн. В цветной металлургии при сохранении положительной динамики производства алюминия, выпуск никеля снизился в этом году на 3%. Ситуация в металлургическом комплексе усугублялась снижением на 16,2% средних мировых цен на металлы. Экспорт черных металлов по стоимостному объему снизился почти на 1/5 по сравнению с 1997 г. При сужении спроса мирового рынка российские производители не могли компенсировать потери от снижения цен за счет роста физических объемов экспорта металлов и металлопродукции. После кризиса 1998 г. в результате девальвации рубля внутренние цены снизились примерно до 50% от мировых. Повышение рентабельности производства в посткризисный период поддерживалось за счет роста мировых цен и умеренного роста цен на ресурсы на внутреннем рынке.

Таблица 16.8

Рентабельность продукции и изменение удельных материальных затрат в черной и цветной металлургии в 1993–2001 гг.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Черная металлургия										
Уровень рентабельности продукции, процентов	48,5	20,0	22,1	5,0	3,6	10,3	28,2	25,6	12,5	16,1
Снижение (-), повышение затрат на один рубль продукции, в процентах к предыдущему году	2,6	26,6	-4,6	14,4	1,8	-5,7	-15,0	2,4	11,4	Н/д
Цветная металлургия										
Уровень рентабельности продукции	43,6	33,2	32,7	10,4	11,4	33,0	57,4	51,6	34,4	27,8
Снижение (-), повышение затрат на один рубль продукции, в процентах к предыдущему году	4,4	5,5	3,2	19,3	-3,9	-18,6	-13,7	1,0	12,9	Н/д

Источник: Госкомстат России.

Изменение ситуации на внутреннем рынке в результате девальвации рубля послужило мощным толчком к расширению производства российской металлургии. Уже в конце 1998 г. предприятия начали наращивать объемы производства и сбыта. Суммарный прирост производства в течение 1999–2002 гг. по отношению к 1998 г. составил в черной металлургии 39,0% и в цветной – 40,8%. Интенсивное наращивание производства сопровождалось изменением факторов и условий развития металлургического комплекса. Если до 1998 года основную роль играл рост объемов экспорта, то в 1999–2001 гг. на динамику развития металлургического комплекса существенное влияние оказало расширение внутреннего спроса на металлопродукции. Напомним, что, в конце 1999 г. специалисты не прогнозировали сохранение высоких темпов роста производства и внутреннего потребления в России в 2000 г. Однако эти оценки не подтвердились, и на протяжении последних лет отношение внутреннего потребления к общему объему производства демонстрирует тенденцию к увеличению, что обусловлено ростом потребляющих отраслей – машиностроения, гражданского и промышленного строительства и других. Анализ использования готового проката черных металлов

показывает, что в 2000 г. доля его потребления на внутреннем рынке повысилась на 8,4 п.п. по сравнению с 1998 г.

Внутренний спрос на металлопродукцию в 1999–2001 гг. находился на высоком уровне, что позволило большинству металлургических предприятий сохранить объемы выпуска. Наибольший прирост производства зафиксирован у трубных заводов, что обусловлено ростом заказов со стороны нефтегазового сектора, связанных с разработкой новых месторождений и обновлением производственных фондов. В 2002 г. при замедлении темпов инвестиционной активности вновь зафиксировано снижение потребления металла всеми базовыми отраслями экономики. На динамику экспорта существенное влияние вновь оказало изменение внешнеэкономической конъюнктуры. В конце 1999 – первой половине 2000 г. произошел скачок мировых цен на металлы и последующее их падение в течение II полугодия 2000 г. Причиной столь резких колебаний является высокая инертность металлургической отрасли, не позволяющая быстро реагировать на изменение конъюнктуры рынка и регулировать объем производства и уровень запасов продукции. Воздействие этих факторов усиливалось высокими административными барьерами для вхождения на наиболее развитые региональные мировые рынки. В конечном счете, это привело к необходимости снижения объемов производства и оптимизации уровня запасов в соответствии с рыночной конъюнктурой. Во второй половине 2000 г., начиная с августа, темпы роста производства в металлургическом комплексе существенно замедлились, что можно интерпретировать как достижение определенного предела, обусловленного сложившимся уровнем и динамикой внешнего и внутреннего спроса. Хотя в целом 2000 г. оставался относительно благополучным для экспортеров металлов. Несмотря на колебания конъюнктуры, на протяжении года средние мировые цены были на 12% выше, чем в 1999 г. При сохранении физических объемов российского экспорта, наблюдался существенный прирост в стоимостном выражении. По данным ГТК, экспорт черных металлов в 2000 г. вырос в стоимостном выражении на 27,9 %. Вместе с тем в структуре экспорта по сравнению с 1998 г. наблюдалось повышение доли продукции низкой степени обработки: доля экспорта чугуна в объеме ресурсов повысилась на 0,9% пункта, а удельный вес экспорта плоского проката в объеме его производства сократился с 62,7% в 1998 г. до 54,4% в 2000 г.

В 2002 г. общий стоимостной объем экспорта продукции черной металлургии по сравнению с 2001 г. вырос на 13,7%. Необходимо отметить, что увеличился не только количественный и стоимостной объем экспорта продукции черной металлургии, но и улучшилась структура экспорта проката. В структуре экспорта увеличилась доля продукции более высокого передела. Так, если в 2001 г. доля листового проката в структуре экспорта составляла 36,8%, а доля заготовки – 49,4%, то в 2002 г. – соответственно 41,8% и 45,7%. Укреплению позиций отечественной черной металлургии на мировых рынках в 2002 г. способствовала отменена экспортной пошлины на черные металлы.

Таблица 16.9

**Экспорт основных видов черных и цветных металлов и изделий из них
в 1997–2002 гг.**

	Количество, тыс. тонн						Стоимость, млн долл. США					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Черные металлы	-	-	-	-			7266	5825	4971	6084	5244	6093,8
в том числе:												
чугун переделный	2397	2451	2775	3550	3337	4085,3	298	256	186	287	307	373,1
ферросплавы	334	322	392	383	337	384,2	274	239	215	240	203	235,4
углеродистая сталь	186	98,4	87,6	151	137		25,6	13,5	9,1	19,2	19,0	

полуфабрикаты из углеродистой стали	10563	7222	12211	11759	12358	12170	2065	1139	1383	1776	1802	1897,1
плоский прокат из железа и стали	9976	9957	9807	10653	8749	9584	2706	2472	1871	2504	1803	2097
Изделия из черных металлов	-	-	-	-			212	306	345	315	403	446,9
в том числе:												
трубы из черных металлов	137	165	250	356	441	479,2	61,9	71,2	83,4	119	148	207,8
строительные сборные конструкции	-	-	-	-			26,4	25,7	57,1	37,4	78,3	113,0
Цветные металлы												
в том числе:												
Медь	571	528	639	646	597,3	518,5	1198	876	912	1083	875	711
Никель необработанный	222	214	211	197	188,9	281,3	1492	1100	1116	1698	1084	1720
Алюминий необработанный	2707	2789	3114	3192	3081,8	2789,2	3793	3776	3590	4137	3630	2893

Источник: Госкомстат России, таможенная статистика.

В целом высокая цикличность мирового потребления и изменчивость цен являются одними из наиболее существенных отраслевых факторов риска в металлургии. Тем более это справедливо для российской металлургии, поскольку около 50% всей производимой ею продукции экспортируется. Как и в других экспортоориентированных отраслях, повышение внутренних цен на металлопродукцию с определенным временным лагом следует за повышением мировых цен. Однако ситуация последних лет показывает, что при сохранении ценовых конкурентных преимуществ и расширении внутреннего потребления российские предприятия способны успешно адаптироваться к колебаниям мирового рынка.

Конъюнктура рынков основных цветных металлов последовательно ухудшалась на протяжении 2001 г. Темпы увеличения производства и экспорта существенно опережали динамику потребления. В результате цены на медь, никель и алюминий достигли минимальных за последние два года значений, а цена на цинк – была минимальной за последние 15 лет.

Динамика производства металлопродукции в России в целом корреспондирует с общей тенденцией к замедлению темпов экономического роста в российской экономике. Однако, как уже отмечалось, при относительном ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры опережающие темпы роста внутреннего спроса оказали позитивное влияние на характер развития металлургического комплекса.

Кроме того, в условиях достаточно высокой конкуренции и ограниченной емкости внутреннего рынка, а также низких мировых цен, рост затрат на производство металлопродукции не привел к адекватному росту внутренних цен. В 2001 г. наблюдалось снижение реальных цен по отдельным группам металлопродукции. В цветной металлургии цены снизились по сравнению с предыдущим годом на 10,6% при повышении цен в черной металлургии на 3,5%. Основная причина увеличения затрат в металлургии – повышение цен на энергоносители и транспортные услуги. Так, в 2001 г. цены на электроэнергию выросли на 30,2%, газ – на 41,5%, тарифы на железнодорожные перевозки – на 38,6%. В результате произошло снижение рентабельности металлургических предприятий. Важно, что в этих условиях рост цен на энергоносители и транспортные услуги (при низком уровне как мировых, так и внутренних цен на металлы) привел к снижению рентабельности экспортных операций металлургических предприятий. Значительный рост затрат на рубль товарной продукции наблюдался даже на наиболее эффективных предприятиях отрасли.

Анализ отраслевой динамики показывает, что решающее влияние на конкурентоспособность российской металлопродукции на мировом рынке оказывает изменение курса рубля и изменение цен на потребляемые предприятиями отрасли ресурсы, в частности на продукцию и услуги естественных монополий.

16.4. Машиностроительный комплекс

Рост рентабельности производства и резкое повышение доходов от внешнеэкономической деятельности инициировали расширение спроса на капитальные товары. В 1999–2000 гг. прирост производства в машиностроении составил более 40% к уровню 1998 г. При этом и экспортный сектор, и обрабатывающая промышленность стали предъявлять растущий спрос на отечественное оборудование и промежуточные товары в связи с активной модернизацией и реконструкцией производства. Лидирующие позиции в выпуске инвестиционных товаров заняли отрасли по производству оборудования для нефтяной, химической, легкой и пищевой промышленности. Интенсивное развитие отраслей инфраструктуры дало импульс к увеличению объемов выпуска строительного, дорожного, подъемно-транспортного машиностроения, промышленности средств связи и приборостроения. Если в 1992–1997 гг. автомобилестроение играло роль фактора, сдерживающего темпы спада в машиностроении, то в 1999–2002 гг., оно уступило место производству технических средств общепромышленного назначения.

Повышение конкурентоспособности отечественного машиностроения по сравнению с импортными аналогами по уровню цен стимулировало расширение выпуска оборудования для отраслей потребительского комплекса. Продолжение работ по оптимизации мощностей, реструктуризация активов предприятий, проведение сертификации и освоение новых видов техники позволили увеличить выпуск импортозамещающих видов техники. Изменение структуры выпуска инвестиционных товаров сопровождалось расширением внутреннего потребления конструкционных материалов и оказало позитивное воздействие на ускорение темпов производства в металлургическом и химико-лесном комплексах.

Динамика выпуска капитальных товаров по отраслям машиностроения отражает оперативную реакцию российского бизнеса на конъюнктурные сдвиги на внутреннем рынке. Изменения в структуре производства машиностроения определялись, главным образом, интенсивным расширением спроса отраслей нефтяной промышленности, транспорта и связи. Именно в этих отраслях экономики в 1999–2002 гг. были зафиксированы наиболее высокие темпы роста инвестиций в производство.

Состояние отраслей инвестиционного машиностроительного комплекса является технологическим фактором, ограничивающим возможности решения насущных проблем реконструкции и модернизации производства на новой технической основе – устаревшая структура машиностроения может воспроизводить только отжившие пропорции воспроизводства.

Несмотря на интенсивное наращивание выпуска, устаревшая материально-техническая база и низкая инвестиционная активность собственно в самом машиностроении выступили факторами, сдерживающими формирование устойчивой тенденции экономического роста. 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.

Индексы производства по отраслям машиностроения в период 1991–2003 гг., в %

	В среднем за год	К предыдущему году						
		1991–1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	I полугодие 2003
Промышленность всего	87	101,9	94,8	108,1	109,0	104,9	103,7	106,8
Машиностроение	83	103,5	92,5	115,9	115,5	107,2	102,0	107,6
из него								
железнодорожное	85	82	87	108,9	107,4	126,0	121,7	146,2
металлургическое	76	85	70,6	91,8	130,2	86,1	82,6	109,1
электротехническая промышленность	77	85	85,7	127,0	130,1	112,6	93,8	107,1
химическое и нефтяное машиностроение	85	106	96,1	120,7	119,5	121,6	82,2	90,5
станкостроительная и инструментальная промышленность	78	87	82,3	99,6	111,5	99,4	81,7	89,1
приборостроение	88	94	103,4	140,8	118,4	98,0	90,9	113,5
автомобильная промышленность	87	113	88,5	114,7	103,3	101,7	97,8	97,5
промышленность средств связи			93,7	95,7	330,0	90,0	174,6	147,3
тракторное и сельскохозяйственное машиностроение	65	92	70,7	159,3	148,4	129,1	77,6	65,8
машиностроение для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов	81	98	90,6	115,8	109,5	107,1	115,9	114,2

Источник: Госкомстат России.

В этих условиях всплеск инвестиционного спроса 2000 г. не имел устойчивого продолжения в 2001–2002 гг. С IV квартала 2000 г. фиксируется падение доходов предприятий, которое привело к снижению темпов роста инвестиционного спроса: в 2001 г. темпы прироста инвестиций в основной капитал сократились более чем в два раза и составили 8,7%, а в 2002 г. – 2,6%. В условиях сложившихся диспропорций движения основного капитала и инвестиционных расходов недостаток отечественного выпуска машин и оборудования стал восполняться интенсивным наращиванием объемов импорта. Снижение доли импорта в объеме потребления продукции машиностроения, если исключить сезонные факторы, началось в четвертом квартале 1998 г. и закончилось в третьем квартале 1999 г. Всплеск спроса на импортную технику приходится на 2000 г., и тенденция опережающих темпов роста импорта машин и оборудования относительно развития отечественного машиностроения принимает устойчивый характер и корреспондирует с динамикой инвестиционной активности.

Изменения в структуре выпуска машиностроительной продукции определяются, главным образом, ростом спроса отраслей металлургии, нефтяного комплекса, транспорта и связи. Именно в этих отраслях экономики за период 1999–2002 гг. зафиксированы наиболее высокие темпы роста инвестиций в производство. Несмотря на интенсивное наращивание производства в сопряженных отраслях машиностроения, недостаточные объемы и нерациональная структура выпуска машин и оборудования не позволяли решить проблемы нормализации процесса воспроизводства основного капитала. Устаревшая материально-техническая база машиностроения и низкая инвестиционная активность собственно в самом машиностроении выступили факторами, сдерживающими восстановление устойчивой тенденции экономического роста и поддержания высокого инвестиционного спроса. В станкостроении, приборостроении и электротехнической промышленности, определяющих материальную базу модернизации машиностроения, с 2001 г. вновь наблюдались процессы замедления темпов производства и инвестирования.

Однако в I квартале 2003 г. инвестиционный спрос расширился, что было обусловлено совокупным воздействием ряда конъюнктурных факторов. Под влиянием

интенсивного развития экспортоориентированного сектора экономики в условиях крайне благоприятной ситуации на мировых рынках углеводородного сырья и металлов восстановились опережающие темпы роста инвестиций в основной капитал относительно динамики ВВП. Это привело к ускорению темпов роста в машиностроении, однако оно ограничилось комплексом машиностроительных производств, ориентированных на спрос отраслей инфраструктуры и потребительского комплекса.

Глава 17. Российские промышленные предприятия после дефолта 1998 года

(по материалам конъюнктурных опросов)

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%.

Конъюнктурные опросы являются относительно новым источником экономической информации и позволяют использовать для анализа ряд важнейших экономических показателей. В первую очередь – изменение спроса, оценки запасов готовой продукции и конкуренции на рынках сбыта. Эти сведения не могут быть собраны традиционным статистическим способом – через заполнение в бухгалтериях или плановых отделах форм статистической отчетности. Причин несколько. Во-первых, указанные показатели не имеют точного объективного и цифрового выражения, которыми оперируют бухгалтера и плановики. Во-вторых, лучшим источником сведений об оценках текущего состояния и ожиданиях являются руководители предприятий. Действительно, вряд ли стоит рассчитывать, что работники низового звена имеют возможность и желание аккумулировать значительные объемы формальной и неформальной информации, необходимой для оценки положения предприятия на рынке и его перспектив. В-третьих, регулярный мониторинг субъективных оценок и прогнозов директоров – дело довольно деликатное. Лучший способ получить достоверные сведения – заинтересованность респондентов в обмене информацией по схеме «индивидуальные ответы – обобщенные итоги».

В результате более чем десятилетнего мониторинга в ИЭПП были собраны уникальные первичные данные, на основе которых в этом разделе исследована динамика денежных и неденежных видов спроса, особенности управления предприятиями запасами готовой продукции и изменение конкуренции на рынках сбыта. Выбор этих тем вызван тем, что первые послекризисные годы оказались переломными для каждой из названных проблем. Сейчас уже очевидно, что 1998 г. позволил российской промышленности избавиться от бартера, бывшего некогда «камнем на шее» большинства предприятий обрабатывающих секторов. Менее очевидно, что с 2001 г. предприятия поверили в устойчивость нормального экономического развития и рискнули перейти от политики минимизации запасов готовой продукции к поддержанию их разумного избытка, свойственного здоровой рыночной экономике. Девальвация 1998 г. изменила и условия конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий, в первую очередь – с импортом. До сих пор нет свидетельств самих предприятий, что импорт вновь начинает вытеснять их продукцию.

17.1 Динамика платежеспособного спроса

Официальные статистические данные свидетельствуют о сохранении роста промышленного производства в послекризисный период. В качестве основных причин обычно называют 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 продукцию российских промышленных предприятий и позволяют

производителям выручать деньги. Необходимость использования бартера или иных неденежных схем сокращается. Промышленный рост приобретает «здоровый» денежный характер. Эти обстоятельства определяют необходимость рассмотрения указанных видов спроса как основы для описания особенностей восстановительного промышленного роста в 1999–2003 гг.

1999 год стал для российской промышленности первым годом абсолютного роста платежеспособного спроса. До февраля 1999 г. рост этого показателя не регистрировался ни разу, в ответах предприятий всегда преобладали сообщения о снижении объемов продаж за деньги. Особенно интенсивное сокращение спроса отмечалось в начале 1994 г., начале 1996 г. и середине 1998 г. (см. *рис. 17.1*). В марте 1999 г. доля сообщений о росте продаж за деньги впервые превысила долю сообщений о снижении продаж: баланс изменений стал положительным. Рост продаж за деньги сохранился в российской промышленности до конца года 1999 г. и продолжился в 2000 г. Самый интенсивный рост платежеспособного спроса был зарегистрирован в апреле 2000 г.

Рисунок 17.1



Однако динамика платежеспособного спроса в 2000 году была неустойчивой. Минимальные темпы роста продаж промышленной продукции за деньги были зарегистрированы 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 сокращение оптимизма относительно прогнозов изменения спроса. Во-вторых, к декабрю балансы оценок запасов готовой продукции выросли за два месяца на 8 пунктов и в результате теснее 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 (см. *рис. 17.2*). Затем опросы зарегистрировали рост этих показателей на 5 пунктов. Очевидно, что предприятия столкнулись с самыми сильными сбытовыми проблемами с начала посткризисного промышленного роста.



2001 г. стал очередным годом относительно благополучного развития отечественной промышленности после дефолта 1998 г. В целом сохранился рост платежеспособного спроса и выпуска промышленной продукции, продолжалось вытеснение неденежных схем реализации, улучшалось реальное финансово-экономическое положение российских промышленных предприятий. Однако в течение указанного года отечественным производителям пришлось пережить три неблагоприятных периода, связанных со сбытовыми проблемами. Первый пришелся на январь-февраль, когда конъюнктурные опросы впервые с начала 1999 г. зарегистрировали абсолютное сокращение продаж промышленной продукции за деньги. Замедление роста платежеспособного спроса началось еще в ноябре 2000 г., и за три месяца темп роста этого показателя упал на 29 балансовых пунктов до -11%. Лишь в марте 2001 г. интенсивность роста продаж стала опять положительной, но не достигла прежних значений. А в мае опять началось замедление роста, закончившееся полной остановкой роста продаж в июне-июле 2001 г. Это был второй период сбытовых проблем в российской промышленности.

В третьем квартале 2001 г. российская промышленность преодолела негативные тенденции, нараставшие в первой половине года. Увеличение темпов роста продаж отмечено почти во всех отраслях. Но в конце года российская промышленность в третий раз столкнулась со сбытовыми проблемами. Сначала рост продаж промышленной продукции за деньги остановился. В декабре негативные тенденции в динамике продаж промышленной продукции за деньги получили дальнейшее развитие. В итоге за два месяца баланс ответов упал на 20 пунктов и стал отрицательным – платежеспособный спрос начал сокращаться. И интенсивность снижения продаж оказалась примерно такой же, как и в начале года, когда деловая активность замирает на время новогодних праздников.

В начале 2002 г. баланс ответов об изменении денежного спроса рухнул до -20%. Так интенсивно продажи не сокращались ни разу с начала последефолтного роста платежеспособного спроса. Снижение продаж промышленной продукции за деньги сохранялось в течение всего первого полугодия 2002 г. Изменялась лишь интенсивность этого процесса. И лишь в июле опросы впервые в 2002 г. зарегистрировали рост продаж продукции за деньги. К сентябрю интенсивность роста платежеспособного спроса увеличилась еще на несколько пунктов и вышла на уровень осени 2001 г., когда был зарегистрирован самый высокий темп роста этого показателя за предыдущие два года. Таким образом, III квартал стал для российской промышленности, безусловно, самым благоприятным периодом в 2002 г. Затем нарастание темпов продаж промышленной

продукции за деньги прекратилось. Баланс ответов упал сразу на 11 пунктов, но сохранил положительные значения – рост платежеспособного спроса продолжился. Сентябрьский взлет продаж (+15% после +3% в августе) стал лучшим значением предшествующих 24 месяцев. Впрочем, замедление роста продаж не обеспокоило промышленные предприятия. Более того, доля оценок денежного спроса как нормального возросла с 38% в августе-сентябре до 43%.

К концу года рост платежеспособного спроса полностью остановился. В декабре темпы снижения продаж возросли с -4% до -15% (по балансу) и превысили в итоге результаты декабря 2001 г. Тогда этот показатель составлял -10%. Самое интенсивное снижение продаж в 1999-2002 гг. было зарегистрировано опросами ИЭПП в январе 2002 г. (-20%). Негативные тенденции в динамике продаж изменили, наконец, и оценки предприятиями их объемов. Доля нормальных оценок снизилась в декабре на 6 пунктов и составляла в среднем по промышленности 32%, что является худшим значением второй половины 2002 г.

17.2. Динамика неденежных видов спроса

Динамика бартерного спроса на промышленную продукцию имела обратную тенденцию. Рост бартерных операций, регистрировавшийся опросами с августа 1998 г. (момента включения показателя в регулярную конъюнктурную анкету ИЭПП), к началу 1999 г. стал замедляться. В апреле 1999г. опросы впервые зарегистрировали абсолютное снижение объемов 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 2000 года. Снижение бартера происходило в течение всех месяцев года, во всех отраслях и подотраслях промышленности. По итогам года абсолютным рекордсменом «дебартеризации» стала электроэнергетика. В результате доля бартера при реализации промышленной продукции значительно снизилась (см. табл. 17.1).

Таблица 17.1

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.

Несмотря на явное замедление или прекращение роста платежеспособного спроса, российские промышленные предприятия и в 2000 г. предпочитали сокращать объемы неденежных сделок. Вместе с тем помесечная (2000 г.) динамика этих индикаторов

выглядит более настораживающе. В первой половине года опросы регистрировали замедление темпов снижения бартерных, зачетных и вексельных операций. В условиях падения интенсивности денежных продаж это выглядело вполне естественно – бартер и прочие суррогаты уже выручали российскую промышленность.

Изменилось и отношение предприятий к неденежным сделкам. До 2001 г. в промышленности устойчиво преобладали ответы «выше нормы» при оценке объемов бартера. Во II кв. 2001 г. баланс стал отрицательным: предприятиям стало не хватать бартерных каналов реализации произведенной и не проданной за деньги продукции. Объемы вексельных и зачетных сделок считались недостаточными со II кв. 2000 г. (начала мониторинга этого показателя). В III кв. 2001 г. недостаток подобных сделок оказался самым существенным (см. *рис. 17.3*).

Рисунок 17.3



Резкое и самое продолжительное для последефолтного периода снижение продаж за деньги обусловило в 2002 г. изменение динамики неденежных видов спроса. Если в течение 2001 г. предприятия предпочитали снижать объемы таких сделок, то в 2002 г. опросы впервые зарегистрировали абсолютный рост вексельных и зачетных операций. Зарегистрирован в 2002 г. и самый сильный и продолжительный недостаток бартера, векселей и зачетов.

Падение темпов снижения всех видов неденежного спроса началось еще в начале 2002 г. За первые четыре месяца баланс изменений объемов бартера возрос с -20% до -9%. Следующие четыре месяца темпы снижения бартера не менялись. Но в августе этот показатель возрос до -7%. Так медленно бартер не снижался с апреля 1999 г., когда начался последефолтный рост платежеспособного спроса и выпуска. К концу года темпы снижения бартера возросли на несколько пунктов, но оставались одними из самых умеренных с 1999 г. (см. *рис. 17.4*). В январе 2003 г. произошло традиционное сезонное снижение всех видов спроса, опустившее баланс изменений бартера до -15%.



Динамика векселей и зачетов в первом полугодии 2002 г. имела схожую картину. Сначала темпы снижения упали, а в середине года опросы зарегистрировали уже абсолютный рост подобных сделок в российской промышленности. Такое произошло впервые с начала мониторинга этого показателя в феврале 2000 г. Причем интенсивность сбыта за векселя и зачеты превзошла все другие виды спроса, в том числе – нормальный, денежный. Начавшийся затем рост продаж за деньги позволили предприятиям вернуться к политике снижения числа неденежных сделок. Баланс вновь стал отрицательным и сохранял такие значения до конца года. Впервые в 2002 г. конъюнктурные опросы ИЭПП зарегистрировали и продолжительные положительные балансы прогнозов изменения вексельных и зачетных сделок. Российские промышленные предприятия лишь в течение четырех месяцев из двенадцати не планировали увеличение объемов вексельных и зачетных сделок.

Оценки предприятиями трех видов спроса по шкале «выше нормы – нормальный – ниже нормы» также свидетельствуют о возникновении серьезных сбытовых проблем в российской промышленности в 2002 г. Во-первых, после октября 2001 г., когда опросы зарегистрировали самые лучшие с конца 1993 г. балансы оценок платежеспособного спроса, этот показатель снизился на 16-18 пунктов. И только к концу III кв. 2002 г. рост продаж «выправил» оценки объемов платежеспособного спроса. Доля ответов «нормальный» выросла до 39% и стала лучшим значением предшествующих 11 месяцев.

Во-вторых, в 2002 г. имеет место самый сильный и продолжительный недостаток неденежных сделок. В течение трех кварталов в российской промышленности преобладали предприятия, считающие, что объемы бартера, векселей и зачетов у них «ниже нормы». Абсолютный минимум таких оценок был получен для бартера во втором квартале (-7%) и для векселей и зачетов – в третьем квартал (-8%). В начале 2003 г. недостаток достиг очередного рекорда. Баланс оценок бартера (выше-ниже нормы) снизился до -8%, векселей и зачетов – до -10%. Иными словами, в российской промышленности зарегистрировано максимальное преобладание предприятий, считающих недостаточными объемы неденежных сделок.

Динамика всех неденежных операций при реализации произведенной продукции может быть оценена на основе матриц сопряженности вопросов о динамике бартера и динамике вексельных и зачетных сделок¹. Как показывают расчеты, темпы снижения

¹ Сумма элементов над второй диагональю такой матрицы определяет долю предприятий, у которых росли либо оба вида спроса, либо один из них при неснижении другого. Сумма под второй диагональю определяет

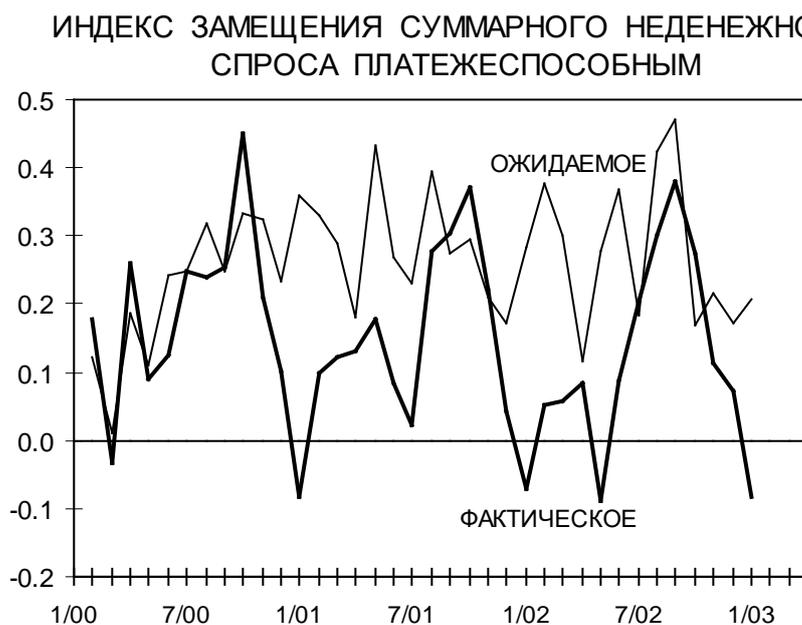
объемов неденежных сделок в 2002 г. оказались одними из самых умеренных за последние три года (см. *рис. 17.5*). Правда, начало года было весьма обнадеживающим для промышленных предприятий. Всплеск продаж и производства осенью 2001 г. позволил предприятиям очень энергично избавляться от бартера, векселей и зачетов. Баланс суммарного неденежного спроса достиг в декабре 2001 г. -13%. Однако затем началось устойчивое замедление темпов сокращения таких сделок. В сентябре баланс вырос до -0,5%. Так медленно неденежный спрос не сокращался еще ни разу в 2000–2002 гг. Более того, в 2002 г. впервые были получены положительные балансы прогнозов суммарного неденежного спроса российских предприятий. В итоге лишь 4 месяца из 12 в 2002 г. российская промышленность планировала снижение объемов неденежных сделок при реализации произведенной продукции. К концу 2002 г. в русле общего снижения реализации продукции стали увеличиваться и темпы падения суммарного неденежного спроса. Баланс января 2003 г. (-11,4%) оказался идентичен балансу января 2002 г. (-10,6%).

Рисунок 17.5



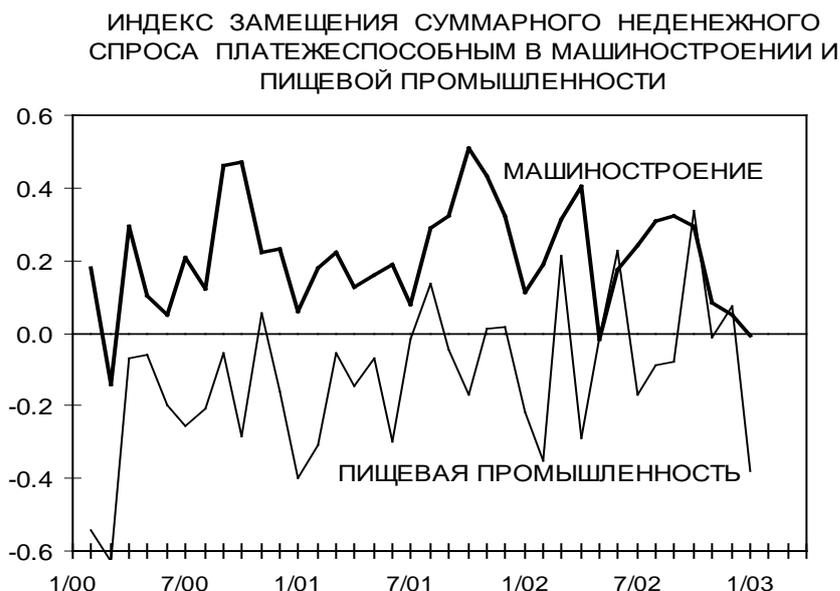
Результаты опросов позволяют оценить взаимодействие двух видов спроса: платежеспособного и неденежного. В этом случае строится матрица сопряженности фактических (или прогнозных) изменений платежеспособного спроса и таких же изменений неденежного. Индекс замещения рассчитывается как отношение разности наддиагональных и поддиагональных элементов к их сумме и может принимать значения в интервале от -1 до +1. Положительные значения свидетельствуют о вытеснении неденежного спроса платежеспособным, отрицательные – об обратном процессе. Чем больше абсолютные значения коэффициента, тем интенсивнее идет процесс вытеснения (см. *рис. 17.6*).

долю предприятий, у которых снижались либо оба вида спроса, либо один из них при неувеличении другого. Сумма элементов самой второй диагонали показывает долю предприятий, у которых либо оба спроса не менялись, либо один рос при снижении второго, либо наоборот. Полученные таким образом суммы аналогичны ответам на вопрос об изменении суммарного неденежного спроса: “возрос”, “снизился”, “не изменился”. Теперь расчет традиционных для конъюнктурных опросов балансов изменения очевиден.



Динамика индекса замещения свидетельствует, что российским предприятиям удается в целом чаще увеличивать, чем сокращать объемы продаж за деньги при снижении объема неденежных сделок. При этом каждый год (из трех, для которых возможны полные расчеты) имеет один явный максимум и два минимума. В 2002 г. пик пришелся на сентябрь, один из самых лучших месяцев, когда платежеспособный спрос рос наиболее интенсивно. Тогда же был зарегистрирован и максимум индекса замещения для прогнозов. Однако в 2002 г. были получены и два отрицательных значения индекса (в январе и мае). Сезонные спады продаж тогда оказались настолько сильными, что в промышленности фактически происходило вытеснение платежеспособного спроса неденежным. Между этими двумя точками индекс принимал положительные значения, несмотря на снижение (были получены отрицательные балансы изменений) платежеспособного спроса. Т.е. в промышленности все-таки преобладали предприятия, которые увеличивали продажи за деньги при снижении неденежных сделок. Правда, это преобладание было весьма незначительным – таких низких значений индекса для февраля-апреля раньше не было. После майских каникул начался резкий рост индекса замещения. За четыре месяца его значение увеличилось с -0,09 до +0,38 и почти достигло абсолютного максимума (+0,45, октябрь 2000 г.). Индекс замещения, построенный на прогнозах изменения двух видов спроса, никогда не принимал отрицательные значения. Предприятия в своих планах ни разу не предполагали использовать расширение неденежных сделок при планируемом снижении продаж за деньги.

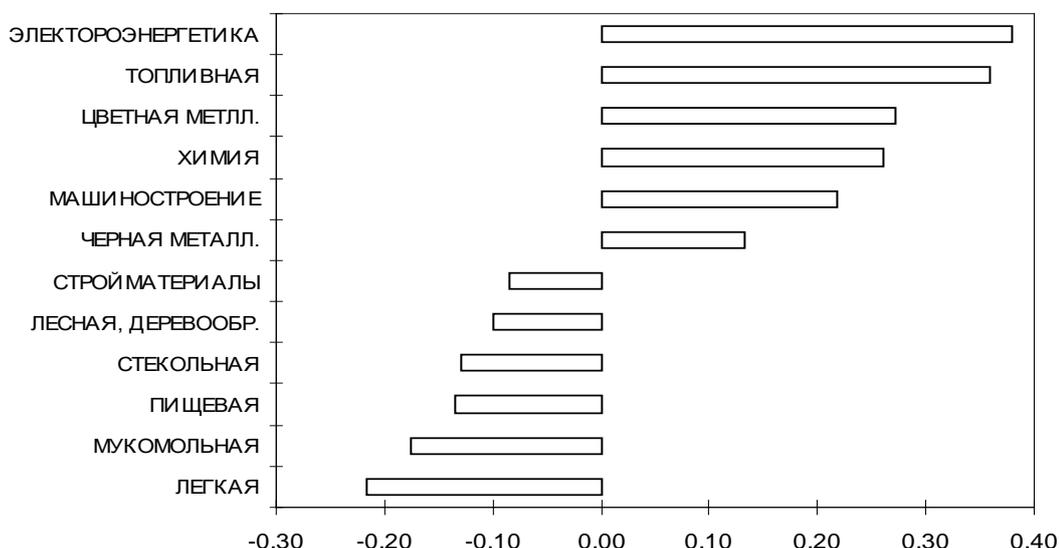
Рассмотрим особенности отраслевых индексов замещения на примере машиностроения и пищевой промышленности (рис. 17.7). В машиностроении значения индекса практически всегда были положительными. Иными словами, гораздо чаще снижение неденежных сделок сопровождалось ростом денежных расчетов, а не наоборот. В пищевой промышленности складывалась противоположная ситуация. Там шире были распространены случаи снижения денежных продаж при одновременном росте неденежных сделок. Особенно в 2000 – начале 2001 гг. Лишь в 2002 г. в пищевой промышленности значения индекса замещения стали достигать положительных значений, сопоставимых с показателями машиностроения. Но – лишь эпизодически.



Расчет отраслевых индексов замещения в целом для всего периода 2000–2002 гг. позволяет упорядочить отрасли по степени вытеснения неденежных операций продажами за деньги (см. *рис. 17.8*). Лидером по этому показателю (как было показано в *табл. 17.1*) оказалась электроэнергетика. Усилия менеджмента этой отрасли привели к тому, что основной части предприятий там удастся увеличивать платежи живыми деньгами при одновременном снижении остальных типов расчетов, столь распространенных в отрасли несколько лет назад. Аналогичные успехи топливной отрасли и цветной металлургии объясняются, скорее всего, их экспортной ориентацией. А вот значение индекса для машиностроения представляется наиболее значимым успехом процесса последефолтного роста и дебартеризации российской экономики. Группа отраслей, для которых получены положительные значения индекса замещения, могла позволить себе не только увеличивать объемы продаж за деньги, но и сокращать при этом объемы неденежных сделок без ущерба для производства. Совсем другая ситуация преобладала в отраслях с отрицательными значениями индекса. Там предприятия гораздо чаще были вынуждены увеличивать долю расчетов бартером, векселями и зачетами в ущерб денежным сделкам. Особенно тяжело приходилось в этом смысле предприятиям легкой промышленности.

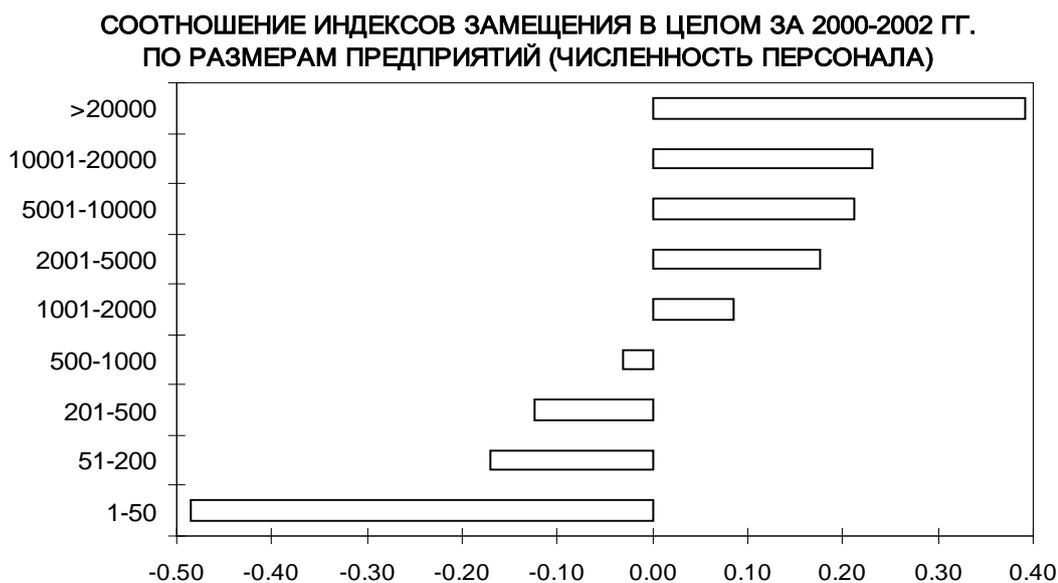
Рисунок 17.8

СООТНОШЕНИЕ ИНДЕКСОВ ЗАМЕЩЕНИЯ В ЦЕЛОМ ЗА 2000-2002 ГГ. ПО ОТРАСЛЯМ



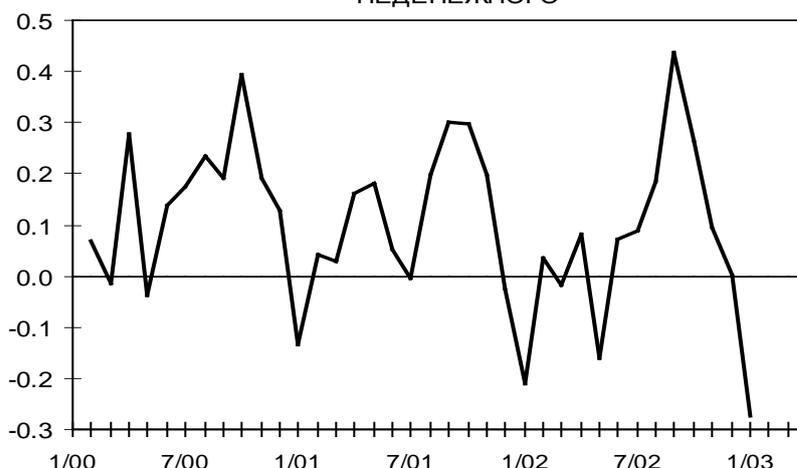
Расчет индекса замещения для предприятий разных размеров продемонстрировал четкую закономерность (см. *рис. 17.9*). Чем меньше предприятие, тем сложнее ему увеличивать долю живых денег за счет снижения неденежных расчетов. Действительно, небольшие предприятия обладают незначительными финансовыми и материальными ресурсами, поэтому не могут себе позволить придерживать продукцию в поисках «денежного» покупателя. Высокая конкуренция также заставляет мелких производителей соглашаться на неденежные сделки. Совсем в другом положении находятся крупные предприятия. Они не только могут позволить себе увеличение запасов готовой продукции, но и обладают определенной монопольной властью, позволяющей им «выбивать» из покупателей живые деньги.

Рисунок 17.9



Индекс замещения может быть построен на основе матрицы сопряженности фактических изменений платежеспособного спроса и планируемых изменений неденежного. В этом случае будет оцениваться, в какой степени предприятия готовы в будущем использовать неденежные сделки для компенсации текущего снижения денежных продаж. Или – наоборот – готовы снизить объемы бартерных, вексельных и зачетных сделок в ответ на текущее увеличение продаж за деньги. Динамика такого «перекрестного» индекса схожа с динамикой обычного индекса, построенного на основе фактических изменений спроса (см. *рис. 17.10*). Поскольку один индекс отличается от другого только тем, что фактические изменения неденежного спроса были заменены ожидаемыми изменениями, то можно сделать вывод, что формирование прогнозов неденежного спроса носит экстраполяционный характер.

ИНДЕКС КОМПЕНСАЦИИ ФАКТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОГО СПРОСА ПРЕДПОЛАГАЕМЫМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ НЕДЕНЕЖНОГО



В качестве более простой характеристики склонности предприятий использовать неденежные расчеты для компенсации снижения платежеспособного спроса можно использовать только долю предприятий, готовых при фактическом снижении продаж за деньги увеличивать неденежные расчеты. Эта доля также вычисляется из матрицы сопряженности фактических изменений платежеспособного спроса и ожидаемых изменений бартера, векселей и зачетов. Но в отличие от предыдущего индекса замещения (компенсации), использующего и наддиагональные, и поддиагональные суммы, теперь потребуется только поддиагональная сумма; точнее – доля этой суммы в сумме всех элементов матрицы сопряженности. Поскольку в нашем распоряжении есть данные о прогнозах отдельно бартера и отдельно векселей и зачетов, а также прогнозы суммарного неденежного спроса, то можно получить долю компенсационных прогнозов каждого из перечисленных видов спроса (см. *рис. 17.11*).

Рисунок 17.11



Самый длинный ряд наблюдений за бартером (с августа 1998 г.) дает большой материал для анализа. После дефолта 1998 г. (с началом ростом платежеспособного

спроса) начинается падение доли компенсационных прогнозов бартера. К середине 1999 г. этот показатель снизился с 45% до 12%, что объясняется беспрецедентными изменениями в динамике платежеспособного спроса. К октябрю 2000 г. показатель снизился до 6%, после чего начался рост компенсационного эффекта бартерных прогнозов, связанный с первым в последефолтный период абсолютным падением продаж за деньги. В январе 2001 г. уже 19% предприятий планировали использовать бартер для компенсации снижения платежеспособного спроса. Восстановление роста продаж снизило потребность в бартере до 10%, но майский сезонный спад вновь увеличил этот показатель до 17%. Абсолютный минимум был получен в октябре 2001 г. Тогда только 5% предприятий предполагали использовать бартер для компенсации снижения продаж за деньги. Однако последовавшее затем резкое и длительное сокращение нормального спроса увеличило потребность в бартере до 22%. Такого большого значения не было с февраля 1999 г. Сохранявшееся в первой половине 2002 г. абсолютное снижение спроса заставляло предприятия на высоком (более 10%) уровне удерживать долю компенсационных прогнозов бартера. Затем рост спроса позволил сократить надежды на бартер до 6%, но начавшееся в конце года замедление, а затем и абсолютное сокращение продаж за деньги вновь увеличило этот показатель. Рекорд был достигнут в январе 2003 г., когда 24% предприятий были готовы использовать прямые товарообменные операции для компенсации снижения денежных продаж.

Особенностью 2002 г. стало расхождение доли компенсационных прогнозов бартера и компенсационных прогнозов векселей и зачетов. В предыдущие годы российские промышленные предприятия отдавали примерно одинаковое предпочтение всем составляющим неденежного спроса. С января 2002 г. начинается «расслоение». Предприятия чаще хотели бы видеть в качестве компенсатора денежных продаж векселя и зачеты. Расхождение стало достигать 7%, тогда как в прежние годы оно составляло максимум 3-3.5%.

17.3. Эволюция использования запасов готовой продукции

В 2001 году поведение одного из важнейших конъюнктурных индикаторов промышленности – запасов готовой продукции – претерпело, возможно, принципиальные изменения. В течение предыдущих нескольких лет прослеживалась достаточно очевидная зависимость: увеличение темпов снижения платежеспособного спроса приводило к росту избыточных запасов готовой продукции. При замедлении снижения, а затем и при росте продаж предприятия меняли свои оценки на противоположные (см. *рис. 17.12*). При этом «пики» избыточности запасов готовой продукции с течением времени становились все ниже и ниже. Если первый, зарегистрированный в сентябре 1992 г., составлял +55%, второй (январь-февраль 1994 г.) достиг +47%, третий (январь 1996 г.) всего +28%, то четвертый (июль 1998 г.) дошел до незначительных +6%. «Провалы» же платежеспособного спроса отличались друг от друга значительно меньше. Это позволяет выдвинуть предположение о том, что российские предприятия начали отслеживать состояние своих запасов готовой продукции и не доводить ситуацию до такого экстремального затоваривания, которое имело место в первой половине 90-х годов.



Августовский дефолт 1998 г. принципиально изменил ситуацию в российской промышленности в целом и с запасами готовой продукции – в частности. Основой этого стал рост платежеспособного спроса на продукцию отечественных предприятий. Буквально за несколько месяцев баланс изменений продаж за деньги возрос с -47% до +9%. В результате промышленные предприятия избавились от излишков запасов готовой продукции и к середине 1999 г. имели самый высокий недостаток складских запасов (-24%). Такая ситуация сохранялась, несмотря на колебания темпов роста платежеспособного спроса, до середины 2000 г. Затем предприятия стали постепенно увеличивать свои запасы и довели их в 2001 г. до достаточного уровня избыточности. Этот уровень превосходил излишки 1998 г., когда продажи продукции очень интенсивно падали. В 2001 г. платежеспособный спрос, наоборот, растет, не так, правда, интенсивно и стабильно, как в предыдущие два года. Это позволяет выдвинуть второе предположение: в 2001 г. российские промышленные предприятия стали использовать свои запасы готовой продукции, как и производители в странах с устойчивой рыночной экономикой, т.е. в качестве буфера для сглаживания скачков спроса и/или предложения. Иными словами, отечественные предприятия поверили в стабильность нормального (т.е. денежного, платежеспособного) роста отечественной экономики. Для того, чтобы детально исследовать поведение российских промышленных предприятий в части использования запасов готовой продукции, можно воспользоваться моделями формирования запасов, разработанными в современной экономической теории.

В западной экономической теории запасы готовой продукции на складах промышленных предприятий анализируются с точки зрения экономических циклов. К настоящему времени определились два теоретических подхода к объяснению движения запасов готовой продукции. Сторонники одного предполагают, что цикл запасов определяется спросовыми шоками, сторонники другого – шоками предложения². Под шоками подразумеваются неожиданные (непрогнозирувавшиеся) изменения спроса и предложения.

Спросовая модель движения запасов впервые была предложена Метцлером³, который предположил, что требуемый (желаемый) уровень запасов готовой продукции пропорционален ожидаемому объему продаж. Это означает, что фирмы используют

² Flood, D. and P.Lowe (1995), "Inventories and The Business Cycle", *The Economic Record*, vol.71, No.212, March 1995.

³ Metzler L. (1941), "The Nature and Stability of Inventory Cycles", *The Review of Economics and Statistics*, XXIII, 113-129.

(держат) запасы готовой продукции для снижения вероятности того, что они не смогут удовлетворить неожиданно возросший спрос. Тогда непредсказуемый, но положительный спросовый шок компенсируется сразу за счет снижения объемов запасов готовой продукции. Это, в свою очередь, увеличивает вероятность исчерпания складских запасов и заставляет предприятия на следующем этапе (шаге принятия решений) увеличивать производство для восстановления запасов. В этом случае изменения спроса и запасов разнонаправленны. Запасы используются как буфер для спроса. В результате формируется цикл запасов готовой продукции: вложения в запасы отрицательны на первом этапе и положительны на втором.

Вторая модель делает упор на издержки. Ее сторонники утверждают, что положительный, но временный шок производственной функции приводит к сокращению издержек, и это стимулирует фирмы увеличивать выпуск до тех пор, пока имеет место их снижение. Дополнительный выпуск накапливается в запасах готовой продукции и распродается в дальнейшем при снижении выпуска из-за временно возросших издержек. Объемы продаж фирмы в этом случае не меняются.

Анализ модели формирования запасов, предложенной Флудом и Лоувом⁴, позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, если экономический цикл управляется спросовыми шоками и складские запасы играют роль буфера, то должна быть отрицательная корреляция между изменениями спроса и изменениями запасов. Во-вторых, влияние цикла запасов на экономический цикл зависит от стабильности (продолжительности, устойчивости) спросового шока, от желания фирмы сгладить динамику своего производства и от складских издержек. Если предельные издержки постоянны и сглаживание выпуска не важно, то цикл складских запасов усиливает экономический цикл. Если же, наоборот, предельные издержки быстро увеличиваются с ростом производства, то цикл запасов, вероятнее всего, сглаживает амплитуду экономического цикла.

В работе Карлсона и Дункельберга⁵ проверяется более широкий набор гипотез, что определяется первыми фразами работы: «Теоретические рассуждения о том, как фирмы корректируют свои запасы, цены и занятость в ответ на изменения рыночных условий, допускают множество предсказаний. Что в действительности происходит – предмет эмпирических исследований». На основе результатов квартальных опросов малых предприятий в США, проводимых Национальной федерацией независимого бизнеса, авторы исследуют влияние изменения издержек и спроса на необходимый (желаемый) объем запасов готовой продукции. Рост текущего спроса должен приводить к обратному изменению объема желаемых запасов готовой продукции, поскольку фирмы удовлетворяют часть спроса за счет имеющихся запасов. К аналогичным последствиям должен приводить и текущий рост издержек. Но если речь идет уже о следующем периоде времени, то связь должна быть положительной. Если предприятия предвидят рост спроса в будущем, то они должны установить себе более высокие «целевые» запасы на конец текущего периода и начало следующего, в течение которого и ожидается рост продаж. В этом случае они будут иметь более высокие объемы запасов готовой продукции к тому времени, когда предполагается рост продаж или рост издержек.

Цены также могут зависеть от планов изменения запасов готовой продукции. В дополнение к тому, что цены растут при росте спроса и издержек, их увеличению может также способствовать и желание нарастить складские запасы. Поскольку накопить больше запасов можно и путем снижения текущих продаж за счет увеличения цен. Зависимость выпуска от спроса аналогична: с ростом спроса растет и выпуск. Рост же

⁴ Flood, D. and P.Lowe, *Op. cit.*

⁵ Carlson, J.A. and W.C.Dunkelberg (1989) "Market Perceptions and Inventory-Price-Employment Plans", *The Review of Economics and Statistics*.

издержек, согласно традиционной теории, должен приводить к снижению выпуска. Напротив, планируемое увеличение запасов готовой продукции должно стимулировать рост выпуска.

В конъюнктурной анкете ИЭПП достаточное количество вопросов для исследования поведения запасов готовой продукции и факторов, его определяющих. Во-первых, в ежемесячном режиме с сентября 1992 г идет мониторинг текущих оценок запасов готовой продукции. На вопрос «Как Вы оцениваете текущий физический объем запасов готовой продукции?» предприятиям предлагается выбрать один из трех вариантов ответов: «выше нормы», «нормальный», «ниже нормы». Во-вторых, с января 1995 г. в анкету введен вопрос в квартальном режиме о фактических изменениях физических объемов запасов готовой продукции, а с января 1998 г. – об ожидаемых изменениях. Варианты ответов: «рост», «нет изменений», «снижение». В-третьих, в ежемесячном режиме фактические изменения объема производства отслеживаются с апреля 1993 г., ожидаемые – с сентября 1992 г. Фактические изменения платежеспособного спроса ежеквартально регистрируются с апреля 1993 г., а с июля 1995 г. идет ежемесячный мониторинг этого показателя. Ожидаемые изменения продаж за деньги ежемесячно отслеживаются с октября 1995 г. С августа 1998 г. начат ежемесячный мониторинг фактических и прогнозных изменений бартерного спроса, с февраля 2000 г. – прочих неденежных видов спроса. Вопрос о фактических изменениях цен введен в ежемесячную анкету в октябре 1994 г., об ожидаемых – в сентябре 1992 г.

Поскольку поведение запасов (управление запасами) готовой продукции в российской промышленности не изучалось, да и сам показатель не пользуется адекватной популярностью ни у аналитиков, ни у самих предприятий⁶, нам представляется разумным исследовать максимально широкий круг гипотез, выдвигаемых по этому вопросу.

Начнем анализ с изучения влияния на фактические изменения запасов готовой продукции текущих изменений спроса и издержек, а также ожидаемых (последующих) изменений спроса и издержек. Логарифмически линейная модель, в которую были включены линейные взаимодействия факторов с фактическим изменением объемов запасов готовой продукции, имела в целом хорошее качество подгонки⁷. Наблюдаемый уровень значимости во всех (кроме одного) случаях превосходил порог в 5%. Текущие изменения спроса имели ожидавшиеся знаки. Они вызывали обратные изменения текущих запасов готовой продукции, т.е. с ростом объемов продаж в российской промышленности происходит снижение объемов складских запасов. Таким образом, часть спроса удовлетворяется за счет накоплений, а часть непроданной продукции оседает в запасах. Такой механизм использования запасов стал особенно явным в 2001–2002 годах, когда коэффициенты достигли максимальных отрицательных значений и все чаще оказывались статистически значимыми (до дефолта 1998 г. значимых значений этих коэффициентов получено не было; текущие изменения издержек имели положительное, но статистически незначимое влияние на изменение запасов готовой продукции). Следовательно, российские промышленные предприятия предпочитают использовать свои запасы, скорее, как буфер для гашения неожиданных изменений спроса, чем в качестве буфера для сглаживания изменений издержек. Еще раз подчеркнем, что эти выводы относятся к текущим изменениям спроса, издержек и запасов.

Предстоящие изменения спроса и издержек имеют более сильное и предсказанное теорией влияние на изменения запасов готовой продукции. Если в следующем периоде времени (в нашем случае – квартале) российские промышленные предприятия ожидают

⁶ Цухло С.В., Пугачева М.В. Изучение источников статистической информации и информационных потребностей предприятий в переходных экономиках. // Вопросы статистики. – 2000. – № 5.

⁷ Характеристики модели полностью приведены в разделе «Конъюнктура промышленности» годового обзора ИЭПП за 2001 г.

роста спроса или издержек, то они увеличивают и запасы готовой продукции. Позиция вполне рыночная.

Для продолжения исследования вопроса о том, какие факторы определяют изменение объемов запасов готовой продукции, представляется целесообразным рассмотреть модель, где в качестве независимой переменной фигурирует еще и выпуск. Поскольку текущее изменение издержек не влияет на изменения запасов, то используем вместо него изменения объемов производства. Логично предположить, что эта переменная должна иметь положительное влияние на зависимую переменную. Но самым интересным будет сравнение абсолютной силы влияния двух факторов: выпуска и спроса. В условиях переходных экономик воздействие спроса и выпуска на запасы характеризует условия воспроизводства. Более сильное (и, естественно, положительное) влияние на запасы динамики выпуска будет означать, что склады пополняются продукцией, не находящей спроса. Если же влияние спроса по абсолютной величине превосходит влияние выпуска, то налицо позитивная для переходных экономик тенденция: произведенная продукция имеет спрос, и склады выполняют ту самую роль буфера. Причем производство отстает от спроса и не может восполнить запасы, если последнее, конечно, предприятиям необходимо.

Качество подгонки модели с заменой текущих изменений издержек на текущие изменения выпуска в большинстве случаев оказалось допустимым⁸. Наблюдаемый уровень значимости был ниже пятипроцентного порога лишь в четырех случаях из восемнадцати; а в среднем его значение составило 0.30. Коэффициенты модели имели необходимые знаки и были чаще статистически значимы, чем в предыдущей модели. Коэффициенты текущих изменений спроса были статистически значимы в 17 случаях, тогда как раньше – в 8 случаях. Коэффициенты текущих изменений выпуска были значимы всегда. Соотношение коэффициентов спроса и выпуска оказалось действительно интересным. До дефолта 1998 г. влияние динамики выпуска на объемы запасов готовой продукции было стабильно выше. Запасы больше служили буфером для излишков производства, чем буфером для сглаживания неожиданных изменений спроса. Но поскольку коэффициенты платежеспособного спроса были отрицательны и также статистически значимы, то запасы были и буфером для спроса. После августа 1998 г. ситуация начинает меняться. В I кв. 1999 г. соотношение впервые изменилось в пользу спроса: продажи из запасов превзошли поступления в запасы из выпуска. Во II кв. 1999 г. в связи с высокими темпами роста выпуска (обогнавшими рост спроса) соотношение опять трансформировалось в пользу производства, но во втором полугодии ситуация отчасти выправилась – преимущество производства в пополнении запасов сохранилось, но стало не таким очевидным, как раньше. В 2000 г. события повторились: в I кв. продажи снижали объемы запасов сильнее, чем их пополняло производство, затем влияние выпуска возросло, но к концу года уменьшилось. В 2001 г. преобладание выпуска было зарегистрировано только во II кв., во втором полугодии объемы запасов позволяли российским предприятиям удовлетворять платежеспособный спрос за счет накоплений. Таким образом, производители в условиях достаточно длительного роста платежеспособного спроса «рискнули» в 2001 г. довести объемы запасов до такого уровня, который позволяет использовать их для гашения колебаний продаж, а не только как «отстойник» для избыточного производства.

⁸ Характеристики модели полностью приведены в разделе «Конъюнктура промышленности» годового обзора ИЭПП за 2001 г.

17.4. Развитие конкурентных отношений

Дискуссии по поводу конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий и ее влияния на отечественных производителей продолжают привлекать внимание аналитиков, правительственных чиновников и широкой общественности. Очередной импульс затихшим было после дефолта 1998 г. призывов к защите отечественных производителей дала таможенная статистика, зафиксировавшая увеличение объемов импорта 2002 года до уровня 1998 г. «Страшные времена наступили для отечественных производителей», – делают вывод «Финансовые Известия»⁹.

Однако два обстоятельства позволяют усомниться в столь мрачных оценках. Во-первых, таможенная статистика является, наверное, одним из самых недостоверных источников экономической информации в современной России. Причины этого очевидны для любого непредвзятого исследователя. Увеличение объемов импорта до уровня 1998 г. не произошло. При этом мы исходим из того, что официально учитываемый импорт выровнялся. Размеры же неучтенного сейчас все-таки меньше, чем в 1998 г., поскольку таможенные органы понемногу наводят порядок на границе. И, следовательно, выравнивание полных объемов импорта нам еще предстоит. Во-вторых, ситуация с динамикой спроса и выпуска, долей денежных расчетов в российской промышленности в 2002 г. принципиально отличается от того, что мы наблюдали в первой половине 1998 г. Поэтому проецирование выводов и прогнозов, сделанных на основе анализа преддефолтной ситуации на 2002 г., представляется необоснованным. Ведь конкурентная среда в российской промышленности, несомненно, развивается. Причем, очень и очень динамично. Весь вопрос в том, в каком направлении. Традиционные методы исследования конкуренции не дают достоверных данных, необходимых для регулярного и оперативного мониторинга этого важного для российской экономики явления.

Вместе с тем мониторинг конкуренции, начатый ИЭПП еще в 1995 г. дает достаточно материала для прямого анализа развития конкурентной среды в российской промышленности в последние годы. Этот мониторинг основан на регулярных опросах руководителей предприятий по проблемам конкуренции. Такой подход имеет ряд существенных преимуществ¹⁰. 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.

Наибольший интерес представляют агрегатные оценки уровня конкуренции, которые собираются по панели два раза в год. Директор (заместитель директора, глава экономического подразделения предприятия) оценивает конкуренцию на рынках сбыта своего предприятия по пятиуровневой шкале: «сильная», «умеренная», «слабая», «никакой», «сложно оценить». Всем респондентам предлагается оценить три направления конкуренции: с другими российскими предприятиями, с производителями из дальнего зарубежья, с производителями из ближнего зарубежья. Простые и очевидные для анкет вопросы открывают, тем не менее, широкие возможности анализа конкуренции.

⁹ Финансовые Известия, №664, 26 сентября 2002 г.

¹⁰ Цухло С.В. Оценка конкуренции в российской промышленности. Возможности опросов руководителей предприятий // Вопросы статистики. – 2000. – №11.

17.4.1. Конкуренционные рынки в российской промышленности

Опросный подход позволяет выделять среди всех рынков сбыта российских промышленных предприятий конкурентные рынки и оцененные рынки. Доля конкурентных рынков определяется как доля предприятий, которые использовали только три варианта ответов при оценке конкуренции: «сильная», «умеренная», «слабая». Т.е. из анализа исключаются ответы «никакой» и «сложно оценить». Если предприятие определенно выбрало два последних ответа, то на его рынках сбыта, скорее всего, уровень конкуренции столь незначителен, что оно либо определенно говорит об этом, либо вообще не задавалось таким вопросом. Доля оцененных рынков определяется как доля предприятий, которые использовали четыре варианта ответов: «сильная», «умеренная», «слабая», «никакой». В этом случае из анализа исключаются ответы «сложно оценить», и агрегатные оценки строятся только на основе определенных оценок конкуренции.

Особенно перспективным представляется анализ динамики доли конкурентных рынков сбыта в российской промышленности (см. *рис. 17.13*). Сразу отметим, что приведенные на рисунке данные ничего не говорят об уровне конкуренции, а лишь показывают долю рынков, на которых эта конкуренция имеет место.

Рисунок 17.13



Какие выводы можно сделать из анализа динамики долей конкурентных рынков в 1995-2002 гг.? Во-первых, доля конкурентных рынков во всех случаях (всех направлениях конкуренции) всегда была меньше 100%, т.е. всегда были и до сих пор остаются рынки сбыта, свободные от какой бы то ни было ощутимой (различимой) предприятиями конкуренции. Меньше всего неконкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией приходится на промышленность строительных материалов (11%), пищевую отрасль (12%), химию и нефтехимию (14%). Минимум неконкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья зарегистрирован в химии и нефтехимии (33%), машиностроении (41%) и легкой промышленности (42%).

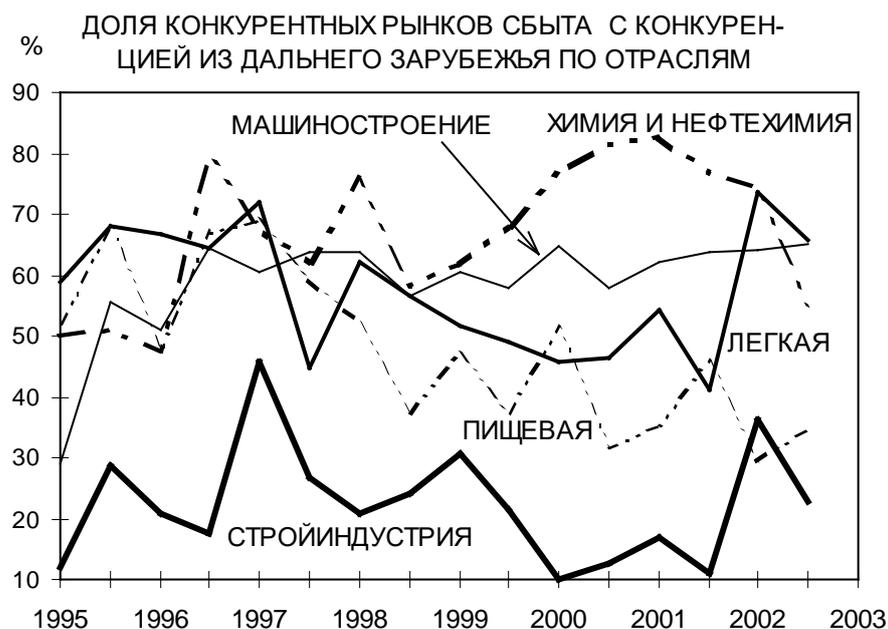
Во-вторых, больше всего конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией. В среднем за восемь лет мониторинга 82% предприятий считали свои рынки конкурентными. Этот показатель имеет тенденцию к повышению, самые большие значения (87–88%) были зарегистрированы в 2001 – начале 2002 гг. Сейчас доля конкурентных рынков составляет в целом по российской промышленности 84%.

Максимум конкурентных рынков (см. рис. 17.14) приходится в 2002 г. на легкую (97%), пищевую (95%) промышленность и стройиндустрию (94%).

Рисунок 17.14



В-третьих, конкуренция с ближним и дальним зарубежьем отмечалась в среднем лишь на 55% рынков. Максимальная доля конкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья (65%) была получена в первой половине 1998 г. Затем этот показатель упал до 55–58% и, если не считать провала во второй половине 2000 г., оставался на этом уровне весь последефолтный период. Таким образом, доля рынков, на которых российские предприятия конкурируют с производителями из дальнего зарубежья, сейчас (в 2002 г.) сопоставима с периодом 1996-1998 гг. и не претерпела изменений по сравнению с первыми последефолтными годами. Иными словами, импорт не увеличил свое *конкурирующее* присутствие на рынках сбыта российских промышленных предприятий. Поэтому говорить о том, что импорт опять «давит» отечественных производителей, представляется нам необоснованным. Более того, по оценкам самих предприятий, конкурирующее присутствие импорта на рынках сбыта большинства отраслей остается невысоким и/или снизилось во второй половине 2002 г. (см. рис. 17.15). В целом за 2002 г. больше всего конкурентных рынков с иностранной конкуренцией было в легкой промышленности (70%), химии и нефтехимии (65%) и машиностроении (65%).



В-четвертых, доля конкурентных рынков с конкуренцией из ближнего зарубежья после дефолта 1998 г. определенно выросла и составляет в 2002 г. 62%. С 2000 г. этот показатель устойчиво выше доли конкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья. Больше всего конкурентных рынков с конкуренцией из ближнего зарубежья (см. рис. 17.16) было в 2002 г. в химии и нефтехимии (74%), легкой промышленности (74%) и машиностроении (68%).

Рисунок 17.16



17.4.2. Динамика уровня конкуренции на всех рынках сбыта

На всех рынках сбыта российские промышленные предприятия более сильную (интенсивную) конкуренцию испытывали и (в 2002 г.) испытывают со стороны других российских предприятий (см. рис. 17.17). Никогда внутрироссийская конкуренция на всех рынках сбыта не была слабее конкуренции с импортом. Более того, эти два вида

конкуренции существенно различались. Суммарные оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья практически всегда оказывались чуть ниже уровня «слабая», тогда как оценки внутрироссийской конкуренции все ближе подходят к уровню «умеренная».

Рисунок 17.17



Максимальное расхождение оценок было зарегистрировано во второй половине 2000 г. и составило 0.96 пункта. В 2002 г. превышение внутрироссийской конкуренции равно 0.89 пункта¹¹. Абсолютный максимум внутрироссийской конкуренции был зарегистрирован в первой половине 2002 г, конкуренции с импортом – в первой половине 1998 г. В последефолтный период интенсивность конкуренции с импортом колеблется в очень узком интервале: от 2.68 до 2.98¹². А если исключить «провал» второй половины 2000 г., то интервал сужается до 0.13 пункта. В то же время внутрироссийская конкуренция за последефолтный период претерпела более существенные изменения. Ее оценки выросли с 3.42 до 3.91 пункта. Таким образом, рост импорта не оказал практически никакого влияния на уровень конкуренции с импортом в целом на всех рынках сбыта российских промышленных предприятий.

Отраслевые оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья свидетельствуют, что отрасли российской промышленности получили разный по величине и продолжительности выигрыш от дефолта 1998 г. (см. рис. 17.18). Самый большой и наиболее длительно действующий «приз» достался пищевой промышленности. До дефолта средняя оценка конкуренции составляла в этой отрасли 3.09, после дефолта – 2.36, таким образом, перепад средних уровней составляет 0.73. На втором месте по величине перепада находятся лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (0.70). Самый маленький положительный перепад (т.е. снижение суммарных последефолтных оценок) получен в химии и нефтехимии (0.03). А вот в машиностроении перепад (выигрыш от дефолта!) оказался отрицательным, т.е. средние оценки последефолтной конкуренции с импортом выше средних преддефолтных на 0.11. Более того, в 2002 г. в машиностроении оценки конкуренции составляют 3.23 и 3.20. Таких высоких уровней конкуренции с импортом в этой отрасли не регистрировалось ни разу с 1995 г.

¹¹ Один пункт равен разнице между двумя делениями используемой для оценки конкуренции шкалы «сильная», «умеренная», «слабая», «никакой», «сложно оценить».

¹² Значение 2 соответствует оценке «никакой», 3 - «слабая», 4 - «умеренная».



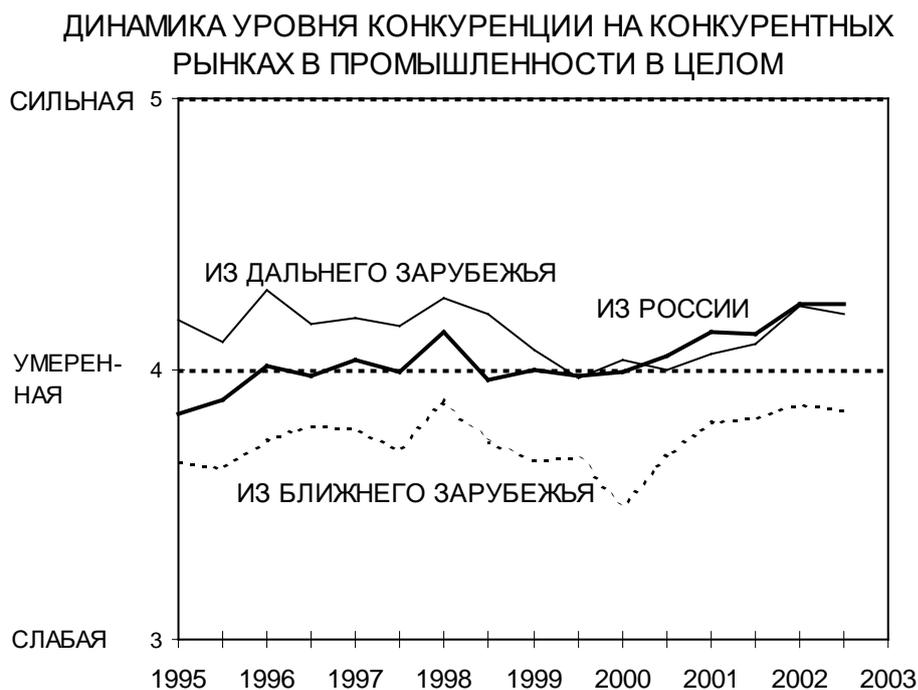
Особых комментариев требует конкурентная среда в легкой промышленности. Если рассматривать все рынки сбыта, то эта отрасль оказалась единственной, где оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья оказывались сопоставимы с оценками внутрироссийской конкуренции. Но – только в 1995–1997 гг. Затем уровень конкуренции с импортом снизился ниже оценок «слабая» и сохранялся таковым до начала 2002 г. Тогда как уровень внутрироссийской конкуренции находился примерно посередине между оценками «слабая» и «умеренная». В 2002 году предприятия этой отрасли ощутили резкий рост как внутрироссийской конкуренции, так и конкуренции с импортом. Внутрироссийская конкуренция выросла с 3.65 до 4.32, впервые за все время мониторинга превысив уровень «умеренно». Рост конкуренции с импортом составил почти целый пункт (с 2.58 до 3.55), вернувшись к уровню 1995–1996 гг. Но явное превосходство внутрироссийской конкуренции сохранилось (см. *рис. 17.19*).



17.4.3. Динамика уровня конкуренции на конкурентных рынках сбыта

При расчетах агрегатных оценок конкуренции на конкурентных рынках используются только ответы «сильная», «умеренная» и «слабая». Это сокращает число обрабатываемых наблюдений, но делает, на наш взгляд, анализ конкуренций разных направлений более сопоставимым. Действительно, при оценке конкуренции с производителями из дальнего зарубежья доля ответов «сложно оценить» составляла в среднем за восемь лет мониторинга 25%, при оценке внутрироссийской конкуренции – 7%. В агрегатный уровень конкуренции эти ответы вносят минимальный вклад, так как им присваивается единичный вес. В результате оценки конкуренции с импортом обязаны быть ниже оценок внутрироссийской конкуренции. Это, конечно, отражает реальную ситуацию на рынках сбыта российских предприятий, но делает результаты расчетов немного несопоставимыми. Переход же к анализу конкуренции только на конкурентных рынках решает эту проблему, однако создает другую – при расчетах агрегатного уровня конкуренции с производителями из дальнего зарубежья из расчетов изымается в среднем 45% наблюдений, внутрироссийской – 19%. Однако в результате мы выходим на рынки, где конкуренция явно отлична от нуля и есть все основания говорить о ней в терминах «сильная» – «слабая».

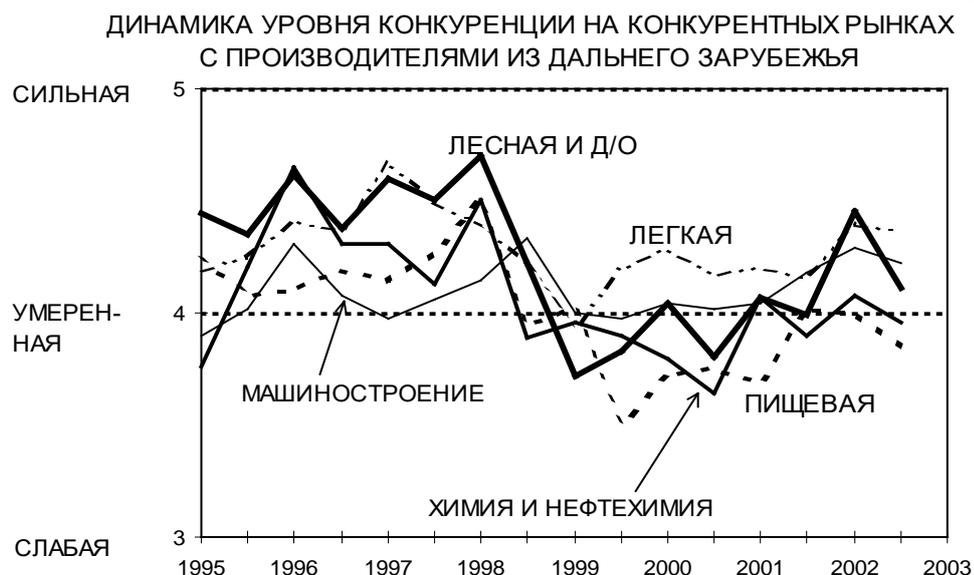
На конкурентных рынках всех отраслей российской промышленности до дефолта 1998 г. конкуренция с импортом превосходила внутрироссийскую конкуренцию, но ненамного. Если среднее значение индекса внутрироссийской конкуренции в 1995 – начале 1998 г. составляло 3.98 (т.е. почти точно соответствовало уровню «умеренная»), то конкуренция с импортом оценивалась значением 4.19. Выравнивание уровней конкуренций произошло лишь во второй половине 1999 г. Причем за счет снижения конкуренции с производителями из дальнего зарубежья. Внутрироссийская конкуренция оставалась на прежнем уровне («умеренная») до второй половины 2000 г. С начала 2001 г. начинается синхронный рост обоих видов конкуренции (см. *рис. 17.20*). В течение 2002 г. эти виды конкуренции были одинаковы по силе и не изменялись.



Рассмотрим теперь отраслевые особенности развития конкуренции на конкурентных рынках. Анализ результатов опросов и расчет агрегатных индексов конкуренции позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, до дефолта обрабатывающие отрасли на конкурентных рынках испытывали более сильную конкуренцию со стороны производителей из дальнего зарубежья. Исключением была пищевая промышленность. Там внутрироссийская конкуренция превосходила конкуренцию с импортом еще до дефолта – с 1996 г., в среднем – на 0.18 пункта.

Во-вторых, дефолт в большинстве случаев привел к явному снижению уровня конкуренции с импортом. Самое большое снижение уровня конкуренции с импортом произошло в промышленности строительных материалов. Если сравнивать преддефолтный максимум с минимумом первых последефолтных замеров, то эта величина составила в стройиндустрии 1.55 пункта, в пищевой промышленности – 1 пункт, в химии и нефтехимии – 0.84 пункта. Меньше всего конкуренция снизилась в машиностроении – на 0.34 пункта.



В-третьих, дефолт имел разные последствия с точки зрения выравнивания остроты рассматриваемых направлений конкуренции. В химии и нефтехимии, а также в пищевой промышленности уровень конкуренции с импортом в результате дефолта стал явно ниже уровня внутрироссийской конкуренции, и это соотношение сохранялось вплоть до конца 2002 г. В деревообрабатывающей и легкой отраслях уровни конкуренций выровнялись. В машиностроении превосходство конкуренции с импортом сохранилось, уменьшилась лишь величина разрыва. Если до дефолта интенсивность конкуренции с импортом в машиностроении была в среднем выше внутрироссийской конкуренции на 0.16 пункта, то после дефолта – на 0.13. Последний замер (в октябре 2002 г.) показал, что машиностроительные заводы стали одинаково оценивать интенсивность двух направлений конкуренции. При этом интенсивность внутрироссийской конкуренции достигла абсолютного максимума.

Таким образом, к концу 2002 г., когда импорт, казалось, должен был опять угнетать отечественную промышленность, более высокий уровень конкуренции с импортом отмечается (причем самими предприятиями!) только в легкой промышленности. И это превышение крайне незначительно (0.09). В машиностроительной, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях предприятия одинаково оценивают интенсивность двух направлений конкуренции. А в химии, нефтехимии, стройиндустрии и пищевой промышленности внутрироссийская конкуренция сильнее конкуренции с импортом.

17.4.4 Соотношение видов конкуренций на микроуровне

Постоянные призывы к защите отечественного производителя от импорта создают впечатление, что конкуренция с импортом является самой сильной на рынках сбыта российских предприятий. Традиционная статистика не может предоставить цифровых аргументов для ответа на очевидный и актуальный вопрос: какая конкуренция выше – внутрироссийская или конкуренция с импортом. Возможный расчет статистических показателей по каждому виду конкуренции не позволяет сравнивать их уровни, поскольку полученные результаты (если их удастся рассчитать) будут измерены в разных шкалах. Между тем опросный подход к мониторингу конкуренции дает возможность получить наиболее обоснованный и наименее уязвимый для критики ответ на этот вопрос.

Исследование соотношения двух основных направлений конкуренции на микроуровне основывается на анализе матрицы сопряженности оценок внутрироссийской конкуренции и конкуренции с дальним зарубежьем. Сумма диагональных элементов матрицы показывает долю предприятий, которые одинаково оценивают конкуренцию со стороны обеих групп товаров. Наддиагональная сумма представляет долю предприятий, которые испытывают более сильную конкуренцию со стороны других российских производителей, чем со стороны импорта. Поддиагональная сумма – долю предприятий, у которых конкуренция с товарами из дальнего зарубежья превосходит конкуренцию с российскими товарами. Предложенные показатели могут быть рассчитаны для всех рынков (используется весь интервал оценок), для оцененных рынков (исключается оценка «сложно оценить») и для конкурентных рынков (используются оценки «высокая» – «умеренная» – «слабая»). При этом надо иметь в виду, что рынки будут оцененными или конкурентными сразу в двух направлениях. Анализ матриц сопряженности позволяет получить только ответ на вопрос, какая конкуренция сильнее, и не затрагивает проблему измерения абсолютных уровней конкуренции.

Рассмотрим сначала все рынки сбыта российских промышленных предприятий. В этом случае матрицы сопряженности строятся на основе всех пяти категорий ответов на вопрос об уровне конкуренции: «высокая», «умеренная», «слабая», «никакой», «сложно оценить». Динамика соотношения двух направлений конкуренции на всех рынках свидетельствует о более высоком уровне внутрироссийской конкуренции (см. *рис. 17.22*). Доля предприятий, которые оценивали внутрироссийскую конкуренцию выше, не опускалась ниже 40%, а максимум, зарегистрированный во второй половине 2000 г., составил 56%. В 2002 г. в среднем 53% предприятий считали, что внутрироссийская конкуренция выше конкуренции с импортом. Доля предприятий, имевших обратное соотношение оценок, не превышала за все время мониторинга 33%. Минимум (18%) был получен во второй половине 2000 г. Среднее значение показателя в 2002 г. составили 20%, что является минимальным среднегодовым значением. Одинаковые оценки двух направлений конкуренции регистрировались максимум у 36% предприятий во второй половине 1996 года, к 2002 г. доля таких производителей снизилась до 25%. Таким образом, на всей совокупности рынков сбыта российских промышленных предприятий конкуренция с импортом в явном большинстве случаев была ниже внутрироссийской конкуренции.

Рисунок 17.22



Предприятия всех обследованных отраслей также считали, что на всей совокупности их рынков внутрироссийская конкуренция выше конкуренции с дальним зарубежьем. Единственным исключением стала легкая промышленность, директора которой в конце 1995 – начале 1997 гг. давали более высокие оценки конкуренции с импортом. Но и в этой отрасли с октября 1997 г. ситуация на всех рынках сбыта стала типичной: доля предприятий, считавших внутрироссийскую конкуренцию более сильной, возросла (почти до 50%) и стала существенно преобладать над обратными оценками (см. рис. 17.23). Последствия дефолта проявились на рынках сбыта предприятий легкой промышленности в начале 1999 г., тогда доля предприятий, дающих более высокие оценки конкуренции с импортом, сократилась с 30% до 15%, а доля одинаковых оценок возросла до 34%. Производителям стало легче конкурировать с импортом. К началу 2000 г. доля равных оценок конкуренции снизилась почти до минимума (21%), но не за счет роста конкуренции с импортом, а за счет увеличения доли рынков с более высокой внутрироссийской конкуренцией, которая достигла максимума (57%). Таким образом, основная тяжесть конкурентной борьбы в легкой промышленности в 1998–2001 гг. перемещалась на «внутренний» фронт. Заметим, что начало этому процессу было положено еще во второй половине 1997 г. Но в 2002 г. ситуация опять стала меняться. Доля рынков с более высокой конкуренцией с импортом возросла сначала до 22%, а к концу года – до 29% и в результате вышла на предефолтный уровень. Рост таких рынков происходил за счет сокращения двух других категорий рынков (с равной конкуренцией и более высокой внутрироссийской конкуренцией).

Рисунок 17.23



Описанные выше соотношения были рассчитаны для всех категорий ответов, в том числе – с использованием ответов «сложно оценить». Таким образом, были учтены все рынки российских промышленных предприятий, в том числе и те, на которых проблема конкуренции в силу самых разных причин даже не возникает перед российскими предприятиями. Сужение расчетов и анализа до категории «оцененных» рынков позволит получить оценки конкуренции на таких рынках, где предприятия могут дать определенный ответ. При этом надо иметь в виду, что будут учитываться ответы предприятий, которые определенно оценили и ту, и другую конкуренцию. В этом случае динамика соотношений выглядит иначе (см. рис. 17.24). До дефолта в среднем доли рынков с преобладанием того или иного вида конкуренции совпадали. Но динамика показателей, как видно из графика, была различной. Если доля рынков с более сильной внутрироссийской конкуренцией была скорее стабильна, то доля рынков с более высокой

импортной конкуренцией с октября 1996 г. по октябрь 1998 г. увеличилась с 27% до 38%. Она превосходила долю рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренцией в 1997-1998 гг. С начала 1999 г. начались принципиальные изменения в соотношении рынков. Доля рынков с преобладанием «импортной» конкуренции снизилась до 25%, тогда как рынки с обратным соотношением конкуренций достигли 43–45%.

Рисунок 17.24



Отраслевые соотношения конкуренций на оцененных рынках различаются очень сильно. Например, для машиностроительных заводов очень сложным оказался период с октября 1997 г. по октябрь 1998 г. Около 45% предприятий считали тогда, что конкуренция с импортными изделиями сильнее внутрироссийской конкуренции. До апреля 1997 г. доля такого соотношения оценок находилась в интервале 30–35% и в целом совпадала с долей обратных оценок. И лишь к первому полугодю 1999 г. в машиностроении ситуация выровнялась (см. *рис. 17.25*). Равное количество рынков с преобладанием того или иного вида конкуренции сохранялось в машиностроении до конца 2000 г., затем стали преобладать рынки с более высоким уровнем внутрироссийской конкуренции. В конце 2001 г. опять наступил паритет, сохранившийся и в 2002 г. А в конце 2002 г. резко возросла доля рынков, на которых уровни конкуренций совпадали.



В легкой промышленности более высокий уровень оценок конкуренции с импортом на уровне предприятий имел место с 1995 по 1998 гг. В конце 1996 г. – начале 1997 г. около 60% производителей считали, что уровень внутрироссийской конкуренции уступает конкуренции с импортом (см. рис. 17.26). Такого большого преобладания не регистрировалось больше ни в одной из отраслей. Но уже в начале 1998 г. ситуация начала меняться. А в первом полугодии 1999г. картина стала противоположной: доля предприятий, испытывающих более высокую конкуренцию с импортом, упала до 20%, а превышение внутрироссийской конкуренции было зарегистрировано у 40% предприятий. Но уже к концу 1999 г. доли ответов выровнялись и одновременно вышли в первом полугодии 2000 г. на уровень 40%. С конца 2000 г. и до начала 2002 г. в отрасли преобладали более высокие оценки внутренней конкуренции. Самое большое преобладание было зарегистрировано в конце 2001 г. Тогда 59% предприятий считали, что внутренняя конкуренция выше внешней. В 2002 г. рассматриваемые доли предприятий опять выровнялись на уровне 35%. Заметим, что определенно оценить и ту, и другую конкуренцию в легкой промышленности смогли 60–70% предприятий, на рынках сбыта остальных хотя бы одна (в первую очередь – с импортом) конкуренция отсутствует. До октября 1998 г. доля ответов «сложно оценить» при оценке конкуренции с импортом колебалась в легкой промышленности в интервале 20–27%, в 1999 г. возросла до 34%, а в 2000 г. – до 46%. Импорт явно уходил с рынков сбыта российских предприятий легкой промышленности. Однако затем наметилась обратная тенденция, и доля ответов «сложно оценить» постепенно снизилась до 22%.



Еще больше изменяется динамика соотношения двух направлений конкуренции на рынках, где явно существуют (отлична от нуля) и внутрироссийская конкуренция, и конкуренция с товарами из дальнего зарубежья (см. *рис. 17.27*). Теперь мы опять будем исследовать группу предприятий, которые выбирали ответы из интервала «сильная», «умеренная», «слабая». Ответы «никакой» и «сложно оценить» исключаются из анализа. Сужение интервала оценок выводит нас на специфические рынки. Во-первых, это конкурентные рынки, так как хотя и небольшая степень конкуренции, но все-таки имеется. Во-вторых, на этих рынках конкурируют и российские, и зарубежные производители. Второе условие представляется нам особенно важным, так как позволяет отсеять такие группы товаров и такие рынки, на которых российские и зарубежные производители непосредственно не конкурируют.



На таких специфических (в двух описанных выше смыслах) рынках внутрироссийская конкуренция до дефолта заметно уступала конкуренции с зарубежными производителями. В 1999 – начале 2000 г. преобладание зарубежной конкуренции сократилось, но не исчезло. Лишь в конце 2001 г на рассматриваемых рынках уровень внутрироссийской конкуренции стал выше. Как видно из *рис. 17.28*, кризис 1998 г. не сильно укрепил позиции российских производителей, прямо конкурирующих с

импортными товарами. Если до дефолта конкуренция с импортом была в среднем выше на рынках сбыта 37% предприятий, то после дефолта – 32%. Преобладание же внутрироссийской конкуренции за этот период выросло на 10 пунктов: с 24 до 34%. Таким образом, девальвация 1998г. привела к выравниванию уровней внутрироссийской и зарубежной конкуренции на конкурентных рынках сбыта российских предприятий.

На конкурентных рынках сбыта машиностроительных предприятий острота внутрироссийской конкуренции всегда и существенно уступала конкуренции с импортом (см. рис. 17.28). Ни разу с 1995 г. по 2002 г. машиностроительные заводы, определенно конкурирующие и с производителями из дальнего зарубежья, и с другими российскими предприятиями, не давали более высоких оценок внутренней конкуренции. Более того, самый большой разрыв был зарегистрирован сразу после августовского кризиса – в октябре 1998 г. Причина, по нашему мнению, в том, что обесценение национальной валюты заставляло обладателей рублей быстро избавляться от них, закупая машины и оборудование в первую очередь зарубежного производства как несомненно более качественные. Лишь в апреле 1999 г. накал конкуренции с импортом пошел вниз (с 53 до 33%), а внутрироссийская конкуренция стала преобладающей для 27% предприятий. Самое большое количество рынков с преобладающей внутрироссийской конкуренцией было зарегистрировано в машиностроении в начале 2001 г. Тогда 34% предприятий считали, что конкуренция с импортом ниже конкуренции с другими российскими предприятиями. Затем этот показатель стал снижаться и достиг к концу 2002 г. 26%, что является минимумом последефолтного периода. Тогда же была получена и минимальная (для всего периода мониторинга) доля рынков с преобладающей конкуренцией с импортом (30%). На большей же части рынков (где есть оба вида конкуренции) машиностроительные предприятия испытывали в конце 2002 года одинаковую конкуренцию со стороны других российских производителей и со стороны импорта.

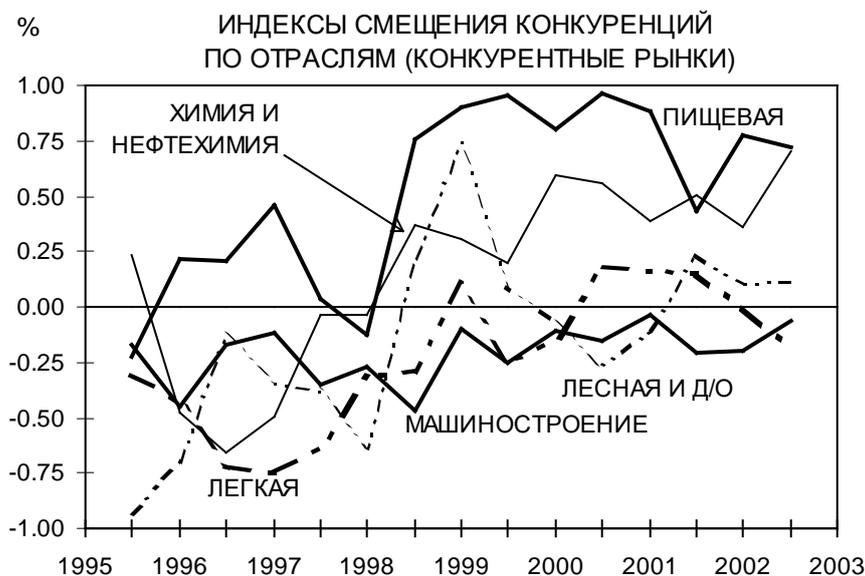
Рисунок 17.28



Легкая промышленность выиграла от дефолта гораздо больше, чем машиностроение. Если до дефолта конкуренция с импортом преобладала на рынках сбыта в среднем 46% предприятий, то после дефолта она осталась превалирующей на рынках 35% предприятий. Динамика рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренции была более значительной. Этот показатель изменился с 16 до 34%! И в целом в настоящее время в легкой промышленности сложился, скорее, паритет двух видов конкуренций.

Более точный ответ на вопрос о преобладании рынков с более высокой внутренней конкуренцией или рынков с более высокой конкуренцией с импортом может дать индекс смещения, определяемый как отношение разности между долей рынков с более высокой внутрироссийской конкуренции и долей рынков с более высокой внешней конкуренцией к их сумме. Этот индекс принимает значения от -1 (на всех рынках преобладает конкуренция с импортом) до +1 (на всех рынках преобладает внутрироссийская конкуренция). Отраслевые индексы смещения (преобладания) конкуренций показаны на рис. 17.29.

Рисунок 17.29



Самое большое и устойчивое преобладание внутрироссийской конкуренции отмечено в пищевой промышленности. Лишь в двух из пятнадцати замеров в этой отрасли преобладала конкуренция с импортом. Однако это преобладание было незначительным и несистематическим. А небольшое отрицательное значение индекса (-0.13) в апреле 1998 г. уже в октябре сменилось на +0.75. Такого резкого скачка за полгода не было ни в одной из отраслей. Почти такой же быстрый рост индекса смещения произошел и на рынках сбыта лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности. Ситуация до дефолта в этой отрасли была иной. Там явно преобладали рынки с более высокой конкуренцией с импортом. Индекс смещения ни разу не был положительным. Но уже в октябре 1998 г. его величина выросла до 0.22, а в апреле 1999 г. – до 0.74. Однако в конце 1999 г. соотношение рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренции и с преобладанием конкуренции с импортом практически выровнялось, в 2000 – начале 2001 г. в отрасли опять стало больше рынков, где предприятия были вынуждены сильнее конкурировать с импортом. К 2002 г. ситуация опять изменилась «в пользу» внутрироссийской конкуренции. В итоге среднее последефолтное значение индекса смещения оказалось положительным, т.е. в отрасли стало больше рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренции (см. табл. 17.2).

Таблица 17.2

Средние значения индекса смещения конкуренций для разных периодов

Отрасли	1995–2002	До дефолта	После дефолта	Прирост
Вся промышленность	0.34	0.24	0.42	0.19
Металлургия	0.41	0.50	0.32	-0.18
Химия и нефтехимия	0.17	-0.16	0.45	0.61
Машиностроение	-0.21	-0.28	-0.14	0.14

Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	-0.14	-0.42	0.10	0.52
Легкая	-0.23	-0.49	0.00	0.49
Пищевая	0.52	0.19	0.80	0.61

Источник: расчеты по результатам опросов.

До дефолта во всей российской промышленности преобладали конкурентные рынки, где российские предприятия испытывали более сильную конкуренцию со стороны других российских предприятий. Но подобное положение было далеко не везде. В течение трех преддефолтных лет из рассмотренных отраслей лишь в металлургии и пищевой промышленности было такое соотношение рынков. После дефолта почти во всех отраслях стало больше рынков с преобладанием внутривоспитанной конкуренции. И только в машиностроении сохранилось явное преобладание рынков с более сильной иностранной конкуренцией. В легкой промышленности после дефолта рынки лишь уравнивали друг друга – среднее значение коэффициента смещения оказалось нулевым. Однако «прогресс» по сравнению с преддефолтным периодом налицо: тогда этот коэффициент составлял -0.49 и был самым «худшим» с точки зрения защиты отечественного производителя.

Если рассматривать дефолт как способ вытеснения зарубежных производителей с рынков сбыта российских предприятий, то разность индексов смещения конкурентностей для последефолтных и преддефолтного периодов может быть использована в качестве оценки «выигрыша от дефолта». Самый большой выигрыш получили пищевые, химические и нефтехимические предприятия (см. колонку Прирост в *табл. 17.2*). Во вторую «призывную» группу вошли производители из лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслей. Рост индекса смещения имел место и в машиностроении, но поскольку в последефолтный период он сохранил отрицательные значения, то говорить о выигрыше сложно. И лишь в металлургии индекс смещения снизился, хотя и сохранил положительные значения: там произошло снижение преобладания рынков, на которых металлургические предприятия испытывают со стороны российских производителей более сильную конкуренцию.

Глава 18. Развитие агропродовольственного сектора

18.1. Общая характеристика агропродовольственного комплекса после 1998 г.

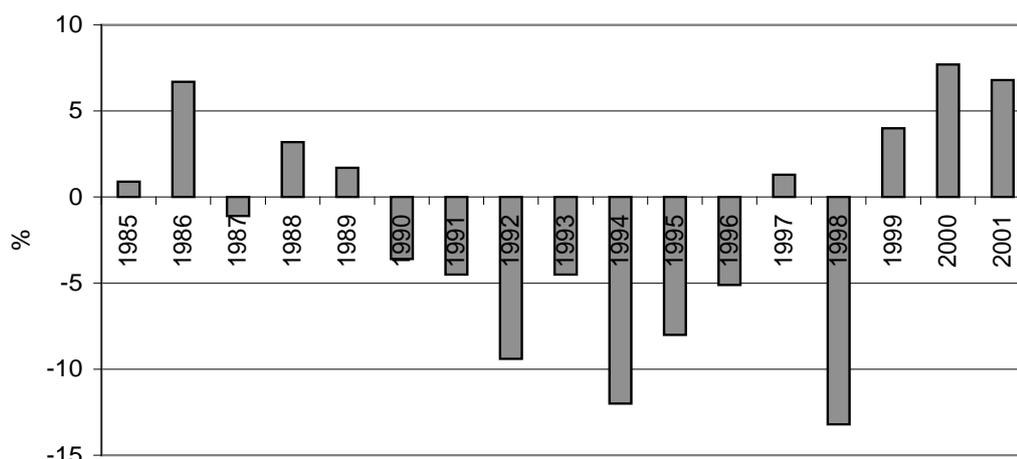
До 1998 г. за исключением краткого всплеска 1997 г. валовая продукция сельского хозяйства постоянно сокращалась. Причины этого спада были описаны нами в предшествующих работах¹. Тем не менее кризис 1998 г. и последующий рост показали, что проводимые в секторе реформы создали необходимые предпосылки для восстановительного роста и для использования благоприятной послекризисной конъюнктуры.

Кризис 1998 г. стал переломной точкой в развитии аграрного сектора страны. Девальвация рубля позволила резко увеличить емкость внутреннего рынка за счет вытеснения импортной агропродовольственной продукции и довольно быстрого восстановления покупательной способности населения, а также за счет проявившегося экспортного потенциала (даже нетрадиционных для вывоза из России продуктов, например, молочных). Однако рост спроса является только потенциальным стимулом для увеличения производства. В отсутствие нормальной рыночной инфраструктуры он может и не стать стимулом на практике: сигнал от потребителя не дойдет до производителя или сигнал дойдет, но производитель не сможет увеличить производство из-за отсутствия инвестиций, или производство будет все-таки увеличено, но продукция не сможет быть доведена до потребителя и т.д. К счастью, в 1999–2001 гг. открывшаяся возможность роста была аграрным сектором в определенной мере реализована, и это важное свидетельство того, что за годы реформ рыночная инфраструктура сектора была все же сформирована. В сектор пошли инвестиции, менеджмент оказался готовым воспринимать новые правила игры, производство в большинстве случаев смогло вполне адекватно реагировать на конъюнктуру рынка. Очевидно, что определенный этап реформирования сектора тем самым завершен – низшая точка неизбежного спада в ходе масштабной реформы, скорее всего, пройдена.

Дополнительными факторами развития стали сужение возможностей спекуляций на финансовых рынках и ограничения на вывоз капитала, в определенной мере усилившие тенденции к инвестициям в отраслях с короткими инвестиционными циклами, к которым, безусловно, относится пищевая промышленность. По описанным причинам начался довольно сильный процесс импортозамещения в пищевой и перерабатывающей промышленности. И как следствие – заметный рост аграрного производства (*рис. 18.1*), не наблюдавшийся в последние 15 лет.

¹ Экономика переходного периода. М.:ИЭППП, 1998; Russia's Agri-Food Sector: Towards Truly Functioning Markets. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers. 2000; Russia's Post-Communist Economy. (Ed. by B.Granville and P.Oppenheimer) Oxford. Univ. Press. 2001 и др.

Темпы роста аграрного производства в России, 1985–2001 гг.



Источник: Госкомстат РФ.

И, что крайне важно, – начавшийся рост инвестиций в сектор: с 1997 г. общий объем капитальных вложений в аграрное производство вырос почти в 4 раза в текущих ценах, на 1,3 п.п. в реальном исчислении. Прямые иностранные инвестиции выросли почти в 10 раз (рис. 18.2). Доля сельского хозяйства и пищевой промышленности в общем объеме инвестиций в основной капитал в экономике выросла с 5% в 1997 г. до почти 9% в 1999 г., хотя к 2001 г. вновь снизилась до 6%.

Рисунок 18.2

Динамика инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве



Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Кардинально изменилось поведение менеджмента: если до кризиса 1998 г. получаемая прибыль в хозяйствах, как правило, выводилась тем или иным способом из производства, то сегодня, поверив в начавшийся рост, прибыль реинвестируют. Об этом свидетельствует и рост производства в сельхозмашиностроении.

Постепенно растут показатели интенсивности производства. Увеличивается применение минеральных удобрений. Начался рост продуктивности (надои, привесы, яйценоскость, выход приплода и т.д.). Сокращается число убыточных хозяйств. Банки начали проявлять интерес к кредитованию аграрного сектора.

Параллельно с сельским хозяйством происходил рост и в I и III сферах АПК (см. табл. 18.1 и 18.2).

Таблица 18.1

**Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства,
в % к предыдущему году**

	1999	2000	2001
Тракторы	148,3	137,2	78,8
Плуги тракторные	99,9	170,8	113
Сеялки тракторные	в 2,3 р.	166,9	122
Культиваторы тракторные	69,4	165,9	118,5
Зерноуборочные комбайны	188,5	в 2,2 р.	174,3
Косилки тракторные	109,7	100,4	547

Источник: данные Госкомстата РФ.

Таблица 18.2

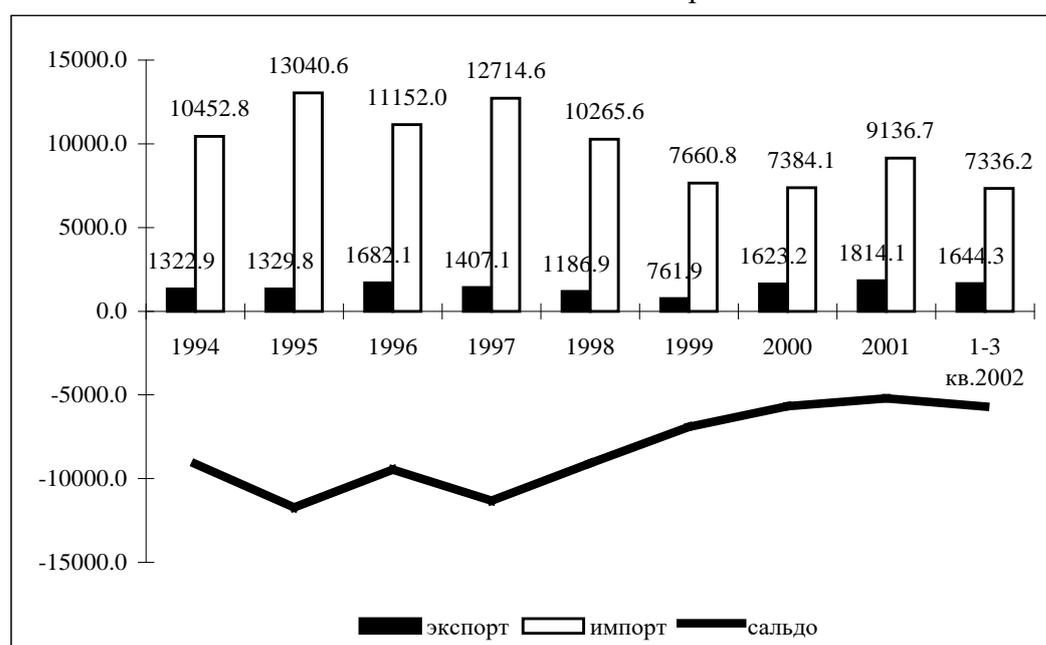
**Динамика производства основных продовольственных продуктов,
в % к предыдущему году**

	1999	2000	2001	2001 в % к 1990
Мясо	84,4	112,4	104,0	18,1
Колбасные изделия	93,2	113,2	111,8	52,0
Животное масло	93,2	101,4	100,6	32,0
Цельномолочная продукция	99,0	110,1	109,6	32,4
Масло растительное	112,8	174,4	90,1	105,2
Сахар-песок	182,2	86,5	108,1	174,3
Мука	107,1	94,3	99,0	56,9
Крупа	85,3	99,5	105,3	33,4
Макаронные изделия	132,6	96,0	108,5	72,2
Мargarинoвая продукция	182,2	120,7	108,8	61,2
Мясные консервы	169,0	82,7	106,4	5,7

Источник: данные Госкомстата РФ.

В 2000 г. Россия импортировала продовольствия и сельхозпродукции на 25,4% меньше, чем в 1998 г. Это был наименьший уровень продовольственного импорта с начала реформ (табл. 18.3). Существенно вырос продовольственный экспорт (табл. 18.4). Начиная с 1998 г. происходит снижение отрицательного сальдо внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. Правда импорт с 2001 г. почти восстановился, но пока еще сохраняется ниже предкризисного уровня (см. рис. 18.3).

Динамика агропродовольственного экспорта и импорта России
в 1994 – III квартале 2001 г.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Таблица 18.3

Импорт важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1996–2001 гг.,
тыс. тонн

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Говядина и свинина	752,8	927	701,5	975,8	495,2	861,1
Мясо птицы	754,4	1146,6	814,5	236,0	687,2	1342,1
Масло сливочное	112,8	169,7	79,6	34,3	45,4	136,1
Масло подсолнечное	174,2	322,1	232,0	300,0	149,5	180,9
Пшеница и меслин	2058,8	2143,0	1095,2	4547,1	2631,3	915,1
Сахар-сырец	1696,1	2519,2	4060,2	5773,9	4546,6	5376,4
Сахар белый	1436,0	949,9	385,1	125,7	271,4	272,9
Цитрусовые	443,8	570,1	541,9	379,6	472,2	551,1
Кофе	25,1	27,8	4,9	9,1	20,3	21,4
Чай	118,5	158,2	150,2	161,1	158,3	152,1

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ, данные Госкомстата РФ.

Таблица 18.4

Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия
в 1996–2001 гг., тыс. тонн

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Рыба мороженная	89,3	186,7	301,3	229,6	290,6	863,5
Пшеница и меслин	359,9	543,3	1523,7	650,8	419,0	1706,9
Ячмень	195,2	1300,0	346,9	99,7	539,4	1594,7
Масло подсолнечное	42,7	25,8	34,5	30,8	194,8	117,3
Водка, дал 100% спирта	29525,2	1327,5	475,7	683,3	563,7	848,5

Источник: рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

Несмотря на увеличение экспорта, основным фактором роста производства продовольственной продукции является рост реальных доходов населения. Эластичность

спроса на продовольствие по доходу еще очень высока. Поэтому в ближайшей перспективе рост реальных доходов все еще будет вести к росту спроса на агропродовольственную 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 отрицательным. Ситуация улучшилась по зерновым культурам, муке, растительному маслу. Как указывалось, немного вырос экспорт молочной продукции. Однако на рост внутреннего производства экспорт пока влияет незначительно. Поэтому 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 ближайшей перспективе будет усиливаться.

Остановимся на основных тенденциях развития АПК в условиях после кризиса 1998 г.

Прежде всего, нужно отметить **крупнотоварную основу сельскохозяйственного производства**. Наиболее заметным явлением последних нескольких лет в этой сфере стал приход в аграрный сектор внешних инвесторов, формирующих крупные агропромышленные холдинги на обширных земельных массивах в разных административных образованиях. Крупные пришли в АПК. Причем мотивы прихода крупных внешних инвесторов в АПК различны. Часть из них представляет собой бизнес в агропродовольственной цепи (переработчики, трейдеры и т.п.): удорожание импортного сырья в 1998 г. толкнуло их к работе с внутренним поставщиком, и здесь они оказались лицом к лицу с громадными транзакционными издержками разной природы. Такие компании начали вертикально интегрировать продовольственную цепь, прежде всего – сельхозпроизводство. Другая часть инвесторов пришла извне АПК – из нефтяного, газового, финансового и прочего бизнеса. Наиболее вероятной мотивацией в этом случае стала диверсификация бизнеса с целью уменьшения финансовых рисков. Но и в том, и в другом случае сказалось то обстоятельство, что сельское хозяйство продемонстрировало высокую отдачу при незначительных начальных инвестициях и более или менее грамотном менеджменте. Следует учитывать также льготный режим налогообложения сельскохозяйственных предприятий.

«Холдингизация» аграрного сектора не является чем-то специфически отраслевым: в настоящее время этот феномен характерен для всей экономики страны. Более того, создание холдингов часто происходит под давлением администрации (федеральной или чаще региональной) с целью усиления государственного вмешательства в хозяйственную сферу. Процесс этот неоднозначен, его последствия могут быть негативными и для вовлеченного в него бизнеса, и для общества в целом, однако, это - реальность, с которой в ближайшие десятилетия придется считаться.

На фазе подъема в агропродовольственном секторе ожили и многие традиционные сельхозпроизводители (бывшие колхозы-совхозы), а их доля в валовой продукции сельского хозяйства вновь начала расти после многолетнего спада (табл. 18.5).

Таблица 18.5

**Производство валовой продукции сельского хозяйства по типам
сельхозпроизводителей, %**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Сельхозпредприятия	68.8	67.1	57	54.5	50.2	49	46.5	39.2	40.8	43	43,9

ЛПХ	31.2	31.8	39.9	43.8	47.9	49.1	51.1	58.6	56.7	54	52,4
Фермеры	...	1.1	3.1	1.7	1.9	1.9	2.4	2.2	2.5	3	3,7

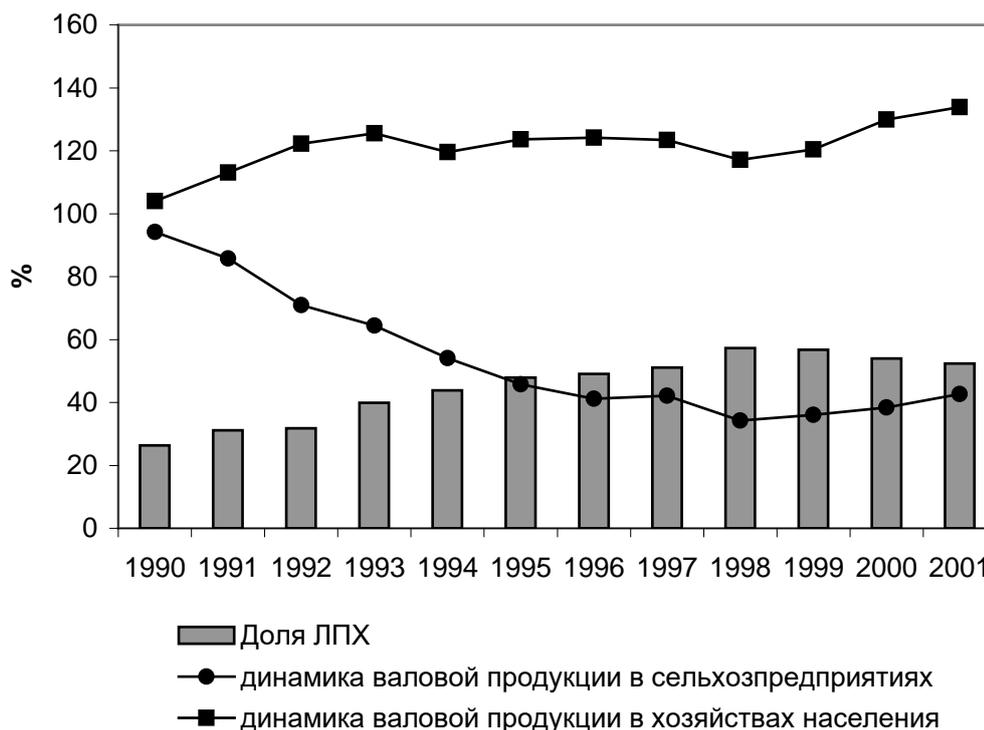
Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Наиболее успешные фермеры – крупные сельхозпредприятия, нанимающие значительное число постоянных и/или сезонных работников. Семейное фермерство в своем чистом виде не слишком эффективно. По ряду объективных и субъективных причин сугубо семейное хозяйство не будет заметным явлением в российском сельском хозяйстве в среднесрочном периоде.

Личное подсобное хозяйство населения пока еще формирует половину валовой продукции сельского хозяйства, но с ростом АПК и экономики в целом все более демонстрирует свою компенсаторную, подсобную природу. В ряде регионов оно, возможно, и станет товарным, но в России в целом его значение сокращается с ростом доходов населения, снижением риска безработицы и социальной нестабильности. На *рис. 18.4* показано, что объем производства в ЛПХ вырос уже к 1992 г. на 20% по сравнению с 1989 г. и далее практически оставался неизменным. Производство же в сельхозпредприятиях опустилось до нижней точки к 1996 г. – до 40% от уровня 1989 г. – и далее также почти не изменялось. В то же время доля ЛПХ в валовой продукции сектора с 1998 года постепенно сокращается.

Рисунок 18.4

Индексы физического объема валовой продукции сельского хозяйства по секторам сельского хозяйства (1989=100%) и доля хозяйств населения в валовой продукции сельского хозяйства



Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Табл. 18.5 демонстрирует, что объемы производства основных сельхозпродуктов, производимых в ЛПХ, также выросли с началом реформ, но затем остаются на довольно стабильном уровне (производство картофеля сильно зависит от погодного фактора, по посевам же эта относительная стабильность производства более заметна). ЛПХ производит в основном не на рынок, а для собственного потребления: денежные доходы от этого производства незначительны, товарность ЛПХ с 1991 г. даже снижается (самая

высокая товарность производства в ЛПХ у скота и птицы – 23%²). Иными словами, личное подсобное хозяйство в среднем по стране носит именно подсобный характер и реагирует в большей степени на уровень жизни населения, чем на сигналы рынка.

Таким образом, в ближайшие годы основным производителем в сельском хозяйстве России будут крупные товарные фермы, плантации, ведущие производство на больших массивах арендованной или купленной земли, нанимающие значительное количество рабочей силы. Это ставит острые вопросы в сферах регулирования земельных и трудовых отношений, социального развития села, поддержания конкуренции на агропродовольственных рынках.

Девальвация рубля явилась универсальной защитой отечественного производителя от импорта на ограниченный период. В этих условиях стало ясно, какие сегменты отечественного агропродовольственного сектора смогли выйти на **конкурентный уровень** хотя бы на внутреннем рынке, какие, по всей видимости, уже безнадежно опоздали. Так, многие виды зерновых культур и подсолнечник подтвердили свой экспортный потенциал по молочным продуктам, яйцам, картофелю и овощам Россия вполне может быть самообеспеченной³. С мясными продуктами ситуация сложнее. Если по свинине и птице конкурентоспособность на внутреннем рынке сильно зависит от аграрной политики основных наших торговых партнеров – ЕС и США, то по говядине, скорее всего, придется признать статус ввозящей страны: ценовой разрыв, созданный девальвацией, оказался для этого сегмента слишком кратковременным. При этом конкурентоспособность отечественной мясной продукции, хотя бы и изготовленной из импортного сырья, вполне доказана.

Прояснение конкурентных преимуществ России по отдельным сегментам агропродовольственного сектора позволяет сформулировать, наконец, национальные интересы в области АПК, что необходимо для формирования и внутренней политики, и переговорной позиции при вступлении в ВТО.

Изменение ситуации в агропродовольственном секторе знаменовало собой и **изменение агропродовольственной политики** как на федеральном, так и на региональном уровне. Прежде всего, ушли на второй план вопросы институциональной политики, реформирования сельхозпредприятий, поддержки (неподдержки) фермерства и т.п. На первый план вышли вопросы регулирования рынков, находящихся на стадии становления. Более того, к руководству АПК все более приходят люди, на практике познавшие природу функционирования рынков, понимающие механизмы их регулирования и не в пример предыдущим поколениям руководителей сектора делающие это заметно более эффективно (что вовсе не означает – более рационально). В результате нарастающая склонность к аграрному протекционизму сдерживается только либеральной позицией части правительства.

Вместе с тем в аграрном истеблишменте активно создаются лоббистские институты, представляющие интересы различных групп в АПК. Эти институты начинают влиять на формирование аграрной политики в стране, что становится залогом ее большей сбалансированности и стабильности. Приход крупных инвесторов в аграрный сектор также позволяет надеяться, что и интересы сельского хозяйства (а не только переработчиков и трейдеров) будут присутствовать в этой борьбе интересов. Но это также может стать и фактором дальнейшего роста протекционизма.

В то же время характерной особенностью федеральной агропродовольственной политики России на сегодня является довольно низкий уровень защиты сектора по сравнению с ее основными торговыми партнерами. Стандартные показатели уровня поддержки сельского хозяйства в России значительно ниже и США, и Европейского союза, и основных стран Восточной Европы; средневзвешенный импортный тариф по агропродовольственной группе товаров в России ниже, чем в большинстве стран мира (по

² Шмелев Г. Производство сельскохозяйственных продуктов населением России. М., 2002. С. 205.

³ При этом, на наш взгляд, Россия может стать нетто-экспортером картофеля.

уровню средневзвешенного импортного тарифа Россия находится на 5 месте с конца списка стран ВТО или вступающих в эту организацию стран). Другая особенность – высокая доля региональных бюджетов в поддержке АПК, составляющая около 70% от консолидированного аграрного бюджета. В структуре бюджетов таких федеративных государств как США и ФРГ доля региональных бюджетов находится на уровне 10%, в Канаде общий уровень расходов на сельское хозяйство и сельское развитие распределяется между федеральным и региональным уровнем примерно поровну.

18.2. Тренды развития российского агропродовольственного сектора на фоне тенденций в других постсоциалистических странах

Для оценки новых тенденций в российском агропродовольственном секторе интересно сравнить эти тенденции с развитием других постсоциалистических стран. Это даст некоторое представление, в какой мере возникший рост связан со специфическим воздействием именно кризиса 1998 г., а в какой мере это отражает общие закономерности переходного периода.

В литературе, посвященной аграрному развитию постсоциалистических стран, уже довольно хорошо описаны факторы, влияющие на это развитие⁴. В частности, выявлено, что развитие сектора в условиях переходного периода в значительной мере определяется так называемыми начальными условиями, которые, в свою очередь, обусловлены типом национальной экономики к моменту начала реформ: была ли страна преимущественно аграрной или индустриальной. Другим значимым фактором развития аграрного сектора является тип выбранных преобразований и их скорость: способы приватизации земли, деколлективизации и пр. Тип аграрной политики, степень закрытости агропродовольственных рынков теоретически должны оказывать воздействие, но пока эти зависимости не выявлены. В то же время, поскольку речь идет о сельском хозяйстве, которое в очень высокой степени зависит от природно-климатического фактора, то динамика его развития не может не определяться и погодным фактором. Все это приводит к очень пестрой картине развития аграрного сектора в постсоциалистических странах с момента начала реформ (табл. 18.6).

Таблица 18.6

Темпы роста валовой продукции сельского хозяйства в основных постсоциалистических странах

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Албания	-3,6	-20,1	6,0	14,5	6,5	15,9	1,0	-7,3	3,4	1,5	6,9	0,8
Болгария	-7,8	-7,5	-9,0	-18,1	-2,8	8,2	-15,3	5,3	3,0	1,9	-11,5	0,5
Венгрия	-4,7	-6,2	-20,0	-9,7	3,2	2,6	6,3	-3,8	-2,1	3,9	-5,3	Н.д
Латвия	-10,2	-4,0	-15,6	-22,2	-17,7	-6,1	-6,8	1,0	-9,3	-10,5	4,7	5,3
Литва	-4,4	-5,8	-23,4	-5,4	-20,2	6,0	10,3	6,5	-3,3	-14,6	5,9	-8,5
Польша	-2,2	-1,6	-12,7	6,8	-9,3	10,7	0,7	-0,2	5,9	-5,2	-5,6	Н.д

⁴ Swinnen J.F., Macours K. Patterns of Agrarian Transition. // Economic development and Cultural Change. University of Chicago, 2002. P. 365–394; Eu. Serova. Agri-Food Markets Emerging: Russian Experience. In: Tomorrow's Agriculture: Incentives, Institutions, Infrastructure and Innovation. Proceedings of 24th International conference of Ag. Economics. Ed. by G.H.Peters and Prabhu Pingalli. Ashgate, 2001. P. 163–178; Sedik, D.J., M.A. Trueblood and C. Arnade. Corporate Farm Performance in Russia, 1991–1995: An Efficiency Analysis, Journal of Comparative Economics, 1999. 27(3): 514–533; Lerman, Z. and C. Csaki. Land Reform in Ukraine: The First Five Years. World Bank Discussion Paper 371, The World Bank: Washington D.C., 1997 и др.

Румыния	-2,9	0,8	-13,3	10,2	0,2	4,5	1,3	3,4	-7,5	5,2	-14,1	Н.д
Словакия	-7,8	-9,0	-21,7	-8,1	4,8	2,3	2,0	-1,0	-5,9	-2,9	-13,9	Н.д
Словения	3,5	0,4	-10,1	-0,7	20,2	-0,1	0,7	-0,1	2,2	-1,3	2,4	Н.д
Хорватия	Н.д.	Н.д	Н.д	-0,5	-9,4	3,1	0,7	-1,3	20,0	-4,9	-1,2	0,9
Чехия	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6,0	5,0	-1,3	-5,1	0,8	0,5	-4,5	2,5
Эстония	-13,1	-5,8	-19,5	-12,2	-12,9	-0,9	-6,3	-1,5	-5,0	-8,2	-1,7	0,2
Белоруссия	Н.д	-5,0	-9,0	4,0	-14,0	-5,0	2,0	-5,0	-0,7	-9,0	9,0	2,0
Казахстан	Н.д	-10,0	1,0	-5,0	-20,0	-23,0	-10,0	-0,8	-18,9	28,9	-4,0	17,0
Россия	-3,6	-5,0	-9,0	-4,0	-12,0	-8,0	-5,0	2,0	-13,2	4,1	7,7	6,8
Украина	Н.д	-13,2	-8,3	1,5	-16,5	-5,6	-9,5	-1,9	-10,0	-6,0	10,0	10,0

Источник: данные ОЭСР.

По совокупности всех перечисленных факторов Свиннен с соавторами в целом ряде работ предлагает кластеризацию всех постсоциалистических стран по типу динамики аграрного сектора. Эти кластеры совпадают с выделенными нами группами стран⁵. Первая группа стран – это страны аграрного типа – Албания, Вьетнам, Китай. Сюда с некоторой степенью условности можно отнести и Румынию. Две другие группы стран относятся к странам преимущественно индустриального типа, но они также распадаются как минимум на два кластера – это страны Центральной и Восточной Европы (за исключением уже перечисленных) и страны бывшего СССР (возможно, за исключением Балтийских стран).

Если посмотреть на динамику развития сектора в этих трех группах стран, то можно увидеть, что она более или менее совпадает (рис. 18.5). При этом нужно отметить, что страны довольно сильно отличаются погодными условиями, и совпадение трендов не может быть полностью объяснено ими.

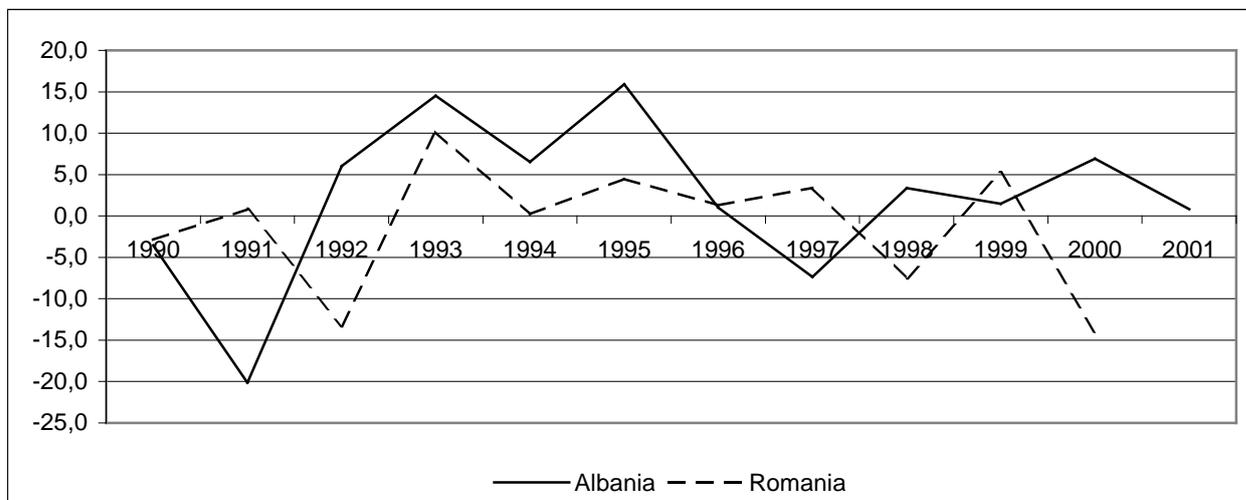
Как можно видеть из табл. 18.6 и рис. 18.5, динамика аграрного сектора во всех постсоциалистических странах очень неустойчивая, что связано с большим количеством действующих факторов. Однако в аграрных странах в первые годы после начала трансформационного шока, сектор устойчиво растет. В индустриальных странах в первый период наблюдается очень резкий спад, после которого начинается неустойчивый, прерывистый рост. Исследования показывают, в то же время, что в первой группе индустриальных стран в аграрном секторе почти с самого начала начинается рост эффективности использованных производственных факторов, в то время как в индустриальных странах второй группы этот рост отложен на более позднее время. Это связано с более медленным темпом реформ, отставанием в формировании рыночных институтов и инфраструктуры.

Ко второй группе стран относится и Россия. Группа демонстрирует пока более или менее стабильный рост после кризиса 1998 г. Кризис оказал наиболее сильное воздействие именно на эти страны, и, по-видимому, именно он стал мощным толчком к запуску более кардинальных институциональных преобразований, которые в силу политико-идеологических причин были отложены в этих странах.

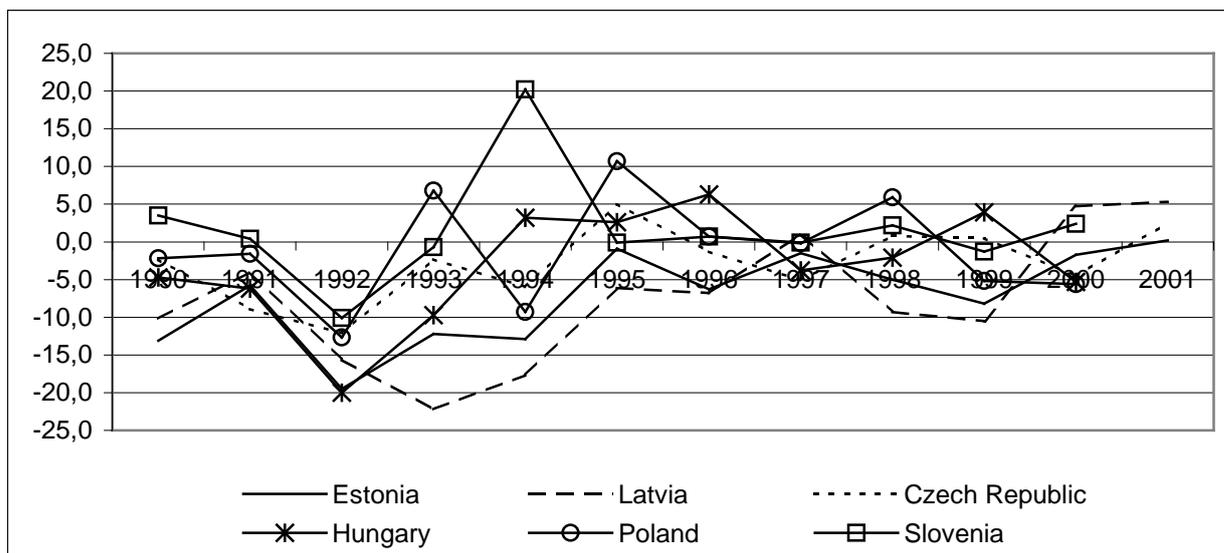
⁵ См.: Экономика переходного периода. М.:ИЭППП, 1998.

Группы постсоциалистических стран по типу аграрного развития в переходных условиях

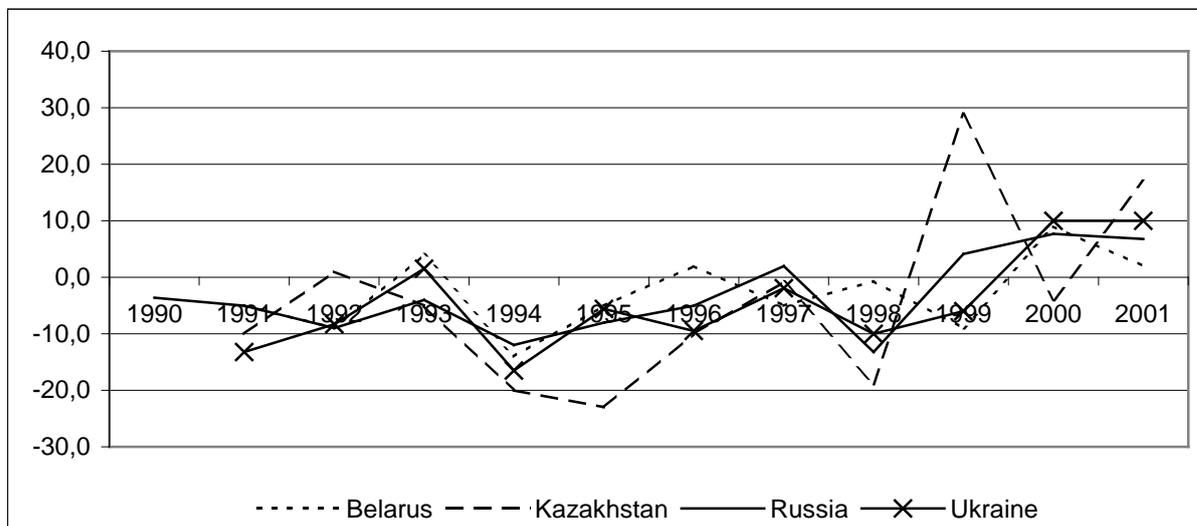
Аграрные страны Темпы прироста валовой продукции сельского хозяйства



Индустриальные страны (1 группа) Темпы прироста валовой продукции сельского хозяйства



Индустриальные страны (2 группа) Темпы прироста валовой продукции сельского хозяйства



Источник: построено по данным ОЭСР.

18.3. Финансовое положение сельского хозяйства

Все годы реформ основной доминантой аграрного развития был финансовый кризис сектора. Падение покупательной способности населения с либерализацией цен, возникновение проблемы «ножниц цен», отсутствие адекватной кредитной системы, нерациональная аграрная политика привели к хронической нехватке финансовых средств в аграрном секторе. До 1999 г. число убыточных хозяйств в отрасли и объем просроченной кредиторской задолженности постоянно нарастали. Государственные субсидии не снижали финансового давления на сельское хозяйство: либо их конечными получателями были не сельхозпроизводители, либо мягкие бюджетные ограничения, создаваемые этими субсидиями, приводили к неэффективному размещению ресурсов в сельском хозяйстве и падению финансовой дисциплины в отрасли.

Начавшийся рост производства привел к росту выручки сектора в целом и снижению уровня убыточности. Как уже отмечалось выше, в аграрное производство пошли инвестиции, что также стало существенным фактором улучшения финансового положения сектора в целом.

Изменилась и программа государственной поддержки сезонного кредита. С самого начала реформ сезонный кредит в сельском хозяйстве по существу представлял собой разные формы распределения бюджетных денег, что приводило к их неэффективному использованию, финансовой безответственности заемщиков, коррупции и нарушениям распорядителей займов и проч. С осени 2000 г. бюджетные средства стали использоваться для субсидирования процентной ставки по кредитам, выданным коммерческими банками. Первый полный год работы по программе субсидирования процентной ставки по банковским кредитам АПК привел к буму кредитования этого сектора. Банковские кредиты АПК в 2001 г. выросли в 6 раз по сравнению с 2000 г. (не самым худшим в этом отношении), при этом совокупный объем кредитов всего банковского сектора в 2001 г. вырос только в 2 раза⁶. Предусмотренные на субсидирование в бюджете средства (1,3 млрд рублей) были полностью израсходованы. 212 банков выдали кредитов на 16,5 млрд рублей более 8000 предприятий АПК.

Сектор все более ускоренно освобождается от несостоятельных производителей. На конец 2000 г. производство по делу о несостоятельности было возбуждено в отношении чуть более 1 тыс. сельхозпредприятий и фермерских хозяйств, к маю 2001 г. эта цифра выросла на 26,1% (в целом по делам о несостоятельности в стране – на 25,7%)⁷.

18.4. Изменения в аграрной политике

Новая ситуация в агропродовольственном секторе привела к изменениям и в агропродовольственной политике. Уходят в прошлое проблемы институциональных преобразований, все более в центр внимания правительства становятся проблемы регулирования рынков в АПК. Новый подход был сформулирован в Программе развития АПК на 2001–2010 гг., принятой летом 2000 г. Ряд положений этой программы уже успешно реализован.

Так, уже упоминались позитивные изменения в системе поддержки сезонного и среднесрочного кредита, начали предприниматься шаги в отношении поддержки сельскохозяйственного экспорта, в сельском развитии, принят ряд остро необходимых

⁶ См.: Профиль, 2001. № 48. С. 60.

⁷ Христенко А. Практика банкротства сельскохозяйственной организации-должника в случае ареста имущества // Аграрная реформа. Экономика и право, 2001. № 5(17)б. С. 17.

законов по земельным отношениям, по кредитной кооперации. В то же время аграрная политика государства пока во многом несет на себе нерыночные черты. Остановимся на некоторых негативных моментах этой политики.

1. Государство в центре и на местах по-прежнему формирует государственные и полугосударственные институты для выполнения рыночных функций. Достаточно назвать недавно созданные Россельхозбанк, Росагролизинг, скандально известный своими судебными процессами ГУП «Федеральное агентство по регулированию рынков» и аналогичные структуры в регионах. Все эти структуры подменяют собой коммерческие организации, которые оказываются в неконкурентных условиях при наличии государственных аналогов. Государственные структуры получают, прежде всего, бесплатные оборотные средства, за которые любые коммерческие структуры должны платить. Кроме того, государство осознанно создает монопольные условия для этих структур – например, доступ к федеральному лизингу только через Росагролизинг (пусть даже и с отбором на конкурсе) и т.п. Таким образом, государство, вместо того, чтобы создавать условия для формирования отсутствующих рыночных институтов, создает непреодолимый барьер для их возникновения.

2. В регулировании рынков государство стремится использовать методы, наработанные западными экономистами в последние 70 лет, при этом совершенно не принимается во внимание переходный характер российской экономики. Наиболее показательными примерами в этом ряду являются две программы – компенсация затрат на приобретение минеральных удобрений и интервенции на зерновом рынке

Эффект компенсации затрат на минеральные удобрения

В течение всех лет реформ в федеральном бюджете предусматриваются компенсационные платежи сельхозпроизводителям в размере 30–50% от стоимости закупленных удобрений (в различных формах). Такая форма субсидирования может привести к расширению применения минеральных удобрений только в том случае, если предложение удобрений на внутреннем рынке достаточно эластично, т.е. если растущий спрос встречает более или менее пропорциональный рост предложения. В российской практике около 80% выпуска удобрений экспортируется, а внутренние мощности используются практически полностью. Чтобы увеличить предложение для внутреннего потребителя компании минеральных удобрений должны либо расширить производство, либо переключить часть реализации с внешнего рынка на внутренний. Расширение производства удобрений сильно ограничено: существующие мощности используются практически полностью, а инвестиций за годы реформ было мало. Так же маловероятно перераспределение предложения с внешнего рынка на внутренний: экспортные поставки осуществляются по длительным контрактам, тогда как решения по дотациям сельскому хозяйству – ежегодные. Риск утратить позиции на мировом рынке при негарантированности спроса на внутреннем слишком велик, чтобы рациональный экономический агент пошел на такое перераспределение.

Таким образом, возросший спрос на внутреннем рынке не находит удовлетворения. При этом на внутреннем рынке в силу дотации возникает дефицит, что, очевидно, должно привести к превышению цены над равновесной.

Эффект интервенций на зерновом рынке

Высокий урожай зерна в 2001 г. привел к определенному падению цен. Казалось бы, в этих условиях государственная интервенция на зерновом рынке вполне оправдана: при падении цены вполне разумно поддержать зернопроизводителей. Но это только на первый взгляд. Зерно было и остается одним из самых рентабельных продуктов сельского

хозяйства. Рентабельность кубанских производителей по зерну составляет 300–400%. Падение цены, возможно, снижает прибыльность зерна, но не до такой степени, чтобы сделать его производство низкорентабельным, угрожающим экономическому благосостоянию зернопроизводителей.

Еще один аргумент в пользу интервенций – сезонность зернового производства. Сельхозпредприятия, как правило, вынуждены продавать свое зерно осенью. Статистика свидетельствует, что к декабрю в большинстве сельхозпредприятий зерна уже нет. Прибыль от роста зерновых цен весной, таким образом, достается трейдерам. Попытка равномерно распределить доход от реализации зерна между производителями и трейдерами – вполне приемлемое объяснение государственных закупочных интервенций. Однако интервенции были проведены в конце ноября, когда основная часть зернопроизводителей зерно уже продала. А это значит, что интервенции ориентированы не на сельхозпроизводителей, а на операторов зернового рынка. Кроме того, закупочная интервенция, как бы она ни проводилась, предполагает, что государство закупает все зерно по интервенционной цене. Если рыночная цена устанавливается ниже этой интервенционной, то закупки позволяют ее поднять до установленного уровня (до уровня интервенционной цены). Если рыночная цена устанавливается выше, то тогда государству просто никто не продает. Очевидно, что при такой системе необходимо быть гарантированным от беспрепятственного поступления на внутренний рынок импортного зерна; в противном случае закупленное государством зерно будет замещено импортным и искомого роста цены не произойдет, вся операция будет бессмысленной. Именно так работал механизм гарантированных минимальных цен в ЕС, когда параллельно с интервенционной ценой устанавливался и переменный импортный тариф на регулируемый продукт. В России ничего подобного не предусматривается: механизмы зерновых интервенций разрабатывает МСХ, импортными тарифами ведает Минэкономразвития, и никакой согласованной тактики в этом вопросе пока нет. Будь реально интервенционная цена в 2001 г. установлена на уровне 3000 руб./тонну (а не 2700), казахстанское зерно хлынуло бы в Россию. Если же каким-то способом все же удалось бы с помощью закупочных интервенций поднять внутренние цены на зерно, то пострадали бы российские экспортеры зерна: их товар потерял бы ценовую конкурентность на внешних рынках. Упомянутый европейский механизм на этот случай предусматривал гибкие экспортные субсидии, о которых в России также никто речи не ведет. Проведенные в ноябре 2001 г. закупочные интервенции не оказали желаемого влияния на зерновые цены.

Зерновой урожай 2002 г. вновь оказался довольно высоким, хотя и не рекордным. Высокие переходящие остатки прошлого года, ограниченный рост внутреннего спроса и затрудненный экспорт создали высокое давление на внутреннем рынке зерна: внутренние цены оказались на много ниже мировых. В этих условиях правительство приняло решение о проведении зерновых интервенций второй год подряд.

В отличие от 2001 г. интервенционные закупки осуществляются не только в Москве, но еще в 6 точках. Это является признанием *de facto* децентрализации зернового рынка в стране: увеличение спроса в Центральном регионе не ведет к адекватному росту цен в других регионах. Был упрощен ряд процедур интервенционного механизма, значительно увеличена сумма расходов на проведение интервенций. Одновременно с проведением интервенций были введены временные пошлины на ввоз культур, по которым проводятся интервенционные закупки. В остальном механизм был тот же.

Несмотря на некоторое улучшение механизма, в 2002 году они вновь оказались неэффективными. Во-первых, опять они были начаты на растущем ценовом тренде – в конце осени. Однозначного вывода о том, что этот рост стал результатом объявленной меры, сделать нельзя – одновременно начался заметный рост экспорта зерна, что также имело повышательную роль на внутреннем зерновом рынке. Интервенции достаточно четко разделили национальный рынок. Наибольшая активность в ходе торгов

наблюдалась в регионах Сибири. Именно здесь торговался основной объем зерна из-за высокого предложения и сложившегося низкого уровня цен. В то же время торги на юге европейской России были достаточно вялыми. Кроме того, это также означает относительно высокие транспортные барьеры для перемещения зерна из восточной части страны (при этом такими барьерами может быть не только и не столько уровень железнодорожных тарифов, но и доступность вагонов, и другие факторы.) В этой связи эффект интервенций в восточной части страны был позитивным. В Европейской части интервенции вряд ли имели какое-либо значение для поддержания цен. Но даже и в Сибири рост цен на вторичном рынке зерна не был транслирован в сельское хозяйство, т.е. эффект поддержки не дошел непосредственно до целевой группы – до зернопроизводителей.

Приведенные примеры - не единственные в ряду неэффективно применяемых субсидий в аграрном секторе страны, можно назвать еще товарные кредиты, сахарные квотные аукционы и пр. Проблема заключается в том, что рынки в АПК пока еще только складываются, они несовершенны, реакции агентов на государственные вмешательства могут быть неадекватными. В этих условиях гораздо более продуктивно было бы не вмешиваться в рыночное саморегулирование, а помогать становлению рыночных институтов и тем самым содействовать приближению рынков к совершенству. Так, например, для повышения зерновых цен внутри страны нужно было бы поддержать зерновой экспорт. Вложения в экспортный портовый терминал оцениваются примерно в ту же сумму, что государство намеревалось затратить на зерновые интервенции. Но эти вложения, в отличие от государственных закупок, работали бы на протяжении многих лет на поддержание зерновых цен, и что также немаловажно, входят в «зеленую корзину» мер Уругвайского соглашения по сельскому хозяйству (т.е. не подлежат сокращению). Сглаживанию сезонности зерновых цен могла бы содействовать система оперативного мониторинга производства – все участники рынка должны иметь равный доступ к достоверной информации о грядущем урожае, о мировой конъюнктуре⁸.

Третья проблема агропродовольственной политики – это ее оторванность от бюджетного процесса. Несмотря на смену концепции регулирования АПК, структура затрат на сельское хозяйство практически не меняется все 1990-е годы: в структуре субсидий лидируют компенсации затрат на минеральные удобрения, поддержка элитного семеноводства, производства льна и конопли, шерсти. Принятая в 2000 г. Программа развития АПК на среднесрочную перспективу совсем не находит отражения в принимаемых бюджетах. Основными причинами здесь является косность бюджетного процесса в АПК и неадекватность бюджетного классификатора. Эффективности бюджетных расходов на АПК содействовала бы и прозрачность аграрного бюджета – сегодня субъекты рынка слабо представляют, каким образом расходуются бюджетные средства на АПК, и в силу этого не могут оказывать соответствующего воздействия на правительство для корректировки не устраивающих их процессов.

4. В консолидированном бюджете сельского хозяйства около 2/3 составляют средства региональных бюджетов. Иными словами, в финансовом смысле аграрная политика в основном сегодня формируется регионами. Хотя нужно иметь в виду, что сами программы, по которым осуществляется финансирование в регионах в абсолютном большинстве случаев инициированы с федерального уровня. Очень редко в областях разрабатывают полностью самостоятельные программы. Тем не менее поддержка непосредственных сельхозпроизводителей в основном зависит от возможностей регионального бюджета. Это приводит к своеобразным «торговым войнам» регионов. Существовавшие запреты на ввоз-вывоз отдельных видов агропродовольственной

⁸ Участники рынков уже демонстрируют стремление к самоорганизации. Так, Зерновой союз России разработал собственные правила зерновой торговли для своих членов. Именно такую активность должно всячески поощрять государство.

продукции в середине 1990-х гг. сегодня по общему признанию участников рынка почти полностью отошли в прошлое. Однако регионы-доноры имеют возможность проводить программы усиленного субсидирования своих сельхозпроизводителей с целью вытеснения из региона (не только собственной территории, но всего экономического района) производителей других регионов. Так, Татарстан и Башкортостан усиленно субсидируют своих производителей молока, ухудшают ситуацию для молокопроизводителей, скажем, Чувашии; Тюменская или Свердловская области активной поддержкой своих птицефабрик вытесняют с рынков соседей. Необходим закон или соглашение субъектов Федерации о возможных мерах поддержки АПК на региональном уровне. Основным вектором такого документа должно стать недопущение разрыва единого экономического пространства страны.

18.5. Вступление в ВТО и возможные последствия для российского агропродовольственного сектора

Последние несколько лет Россия ведет активные переговоры по вступлению в ВТО. Необходимость такого вступления обусловлена задачами интеграции в мировую экономическую систему, создания более благоприятных условий доступа на мировые рынки, элиминирования дискриминации российских экспортеров, привлечения зарубежных инвестиций и технологий в Россию. Процесс присоединения является не только и даже не столько открытием собственных рынков, сколько унификацией внутреннего правового и экономического пространства с мировым.

Еще в середине 1992 г. Россия стала наблюдателем при ГАТТ, формально унаследовав этот статус от распавшегося СССР, который в свою очередь приобрел его в 1990 г. В июне 1993 г. Президент Б. Ельцин передал Генеральному секретарю ГАТТ официальное заявление Правительства России о намерении присоединиться к этой организации. Это положило начало длительному процессу вступления России. В стране была сформирована Межведомственная комиссия по ГАТТ, позднее реорганизованная в Правительственную комиссию по ВТО.

Вопросы поддержки АПК на Рабочей группе по вступлению России в ВТО (учреждена в 1993 г. в Швейцарии) были впервые рассмотрены летом 1997 г. Вопросы внутренней поддержки АПК и доступа на российский агропродовольственный рынок практически постоянно находятся в центре дискуссий в рамках этой Рабочей группы.

Основополагающими документами по сельскому хозяйству в ВТО на сегодня являются три соглашения Уругвайского раунда: Соглашение по сельскому хозяйству, Соглашение о санитарных и фитосанитарных стандартах (СФС) и Соглашение о технических барьерах в торговле (ТБТ).

Соглашение по сельскому хозяйству охватывает три направления: доступ к рынкам, экспортные субсидии и политику внутренней поддержки сельского хозяйства. Требования Соглашения по первому направлению предполагают увеличение доступности рынков страны посредством всеобщей тарификации и снижению уровня тарифов. В отношении экспортных субсидий соглашение требует сокращения как бюджетных ассигнований на субсидирование экспорта, так и физических объемов товаров, экспорт которых субсидируется. Хотя в настоящее время Россия не субсидирует экспорт агропродовольственной продукции, в переговорах с ВТО она настаивает на сохранении этой возможности для ее использования в будущем. Внутренняя поддержка, оказывающая искажающее воздействие на торговлю, также подлежит сокращению в соответствии с Соглашением.

Соглашения СФС и ТБТ противодействуют применению неоправданных мер, связанных с санитарными, фитосанитарными и техническими стандартами. В соответствии с Соглашениями ограничения такого рода не должны играть роль торговых барьеров. Страны, вступающие в ВТО, обязаны провести гармонизацию технических,

санитарных и фитосанитарных мер на основе международных норм или собственных стандартов, подлежащих научной оценке, подтверждающей необходимость их применения.

Сельскохозяйственная политика в переговорном процессе сегодня является одним из ключевых вопросов. В России (и не только) сложилось устойчивое мнение, что отечественный аграрный сектор неизбежно проиграет при вступлении страны в ВТО. При этом данный постулат даже не обсуждается, а решается только, в какой мере потери сельского хозяйства будут компенсированы приобретениями в других секторах экономики. На наш взгляд данная позиция не соответствует действительности. Рассмотрим последовательно основания, на которых она базируется.

Предполагается, что аграрный сектор в стране – нетто-импортере продовольствия потеряет от расширения доступа на внутренний рынок продукции с мировых рынков. Это было бы справедливо, если бы внутренний рынок был существенно защищен. Но сегодня в России средневзвешенный импортный тариф по агропродовольственной группе товаров (первые 24 позиции гармонизированного классификатора) – менее 15% в адвалорном исчислении. Только 4–5 стран (Эстония, Новая Зеландия, Австралия и еще несколько подобных) имеют более низкий уровень торгового протекционизма. В этих условиях дальнейшее снижение тарифа уже не может оказать сколько-нибудь заметного воздействия на положение внутреннего производителя.

Второе представление – импортирующая продовольствие страна не получит преимуществ от доступа на рынки продовольствия других стран. Как уже говорилось выше, хотя Россия и остается нетто-импортером агропродовольственной продукции, по ряду товарных позиций она уже стала экспортером. Более того, наши расчеты показывают, что в среднесрочной перспективе рост внутреннего спроса будет достаточно ограничен, а это значит, что основным индуктором роста в агропродовольственном секторе может стать только экспорт. Поэтому для АПК страны облегченный доступ на рынки других стран крайне важен.

Наши исследования показывают, что отечественные экспортеры агропродовольственной продукции страдают сегодня не столько от импортных ограничений других стран, сколько от внутренних российских препятствий разного рода. Часть этих препятствий носит законодательно-нормативный характер. Вступление в ВТО предполагает также гармонизацию многих сторон правовой системы, например, стандартов, и именно это может стать существенным для отечественных экспортеров.

Влияние торговых и технических барьеров со стороны развитых стран на российский агропродовольственный экспорт

Для понимания возможных выгод российского экспортера при вступлении в ВТО интересен вопрос, каковы барьеры в этих странах для российского экспортера

С этой целью в середине 2000 г. в ИЭПП был проведен экспертный опрос основных экспортеров (или потенциальных экспортеров) агропродовольственных товаров. Были опрошены представители агробизнеса России - крупнейшие ассоциации производителей, крупные фирмы агробизнеса, экспертов рынка агропродовольственной продукции (Зерновой, Молочный, Мясной союзы, союзы производителей соков, алкогольной продукции, союз экспортеров агропродовольственной продукции, компания Вимм-Биль-Данн, зерновой холдинг ОГО, Торговая палата России, несколько аналитиков рынка).

Результаты опроса демонстрируют, что российские экспортеры агропродовольственной продукции не сталкиваются с серьезными проблемами технических барьеров со стороны развитых стран.

Требования к маркировке продукции в развитых странах более сложны, чем в России, но экспортеры считают, что с этой проблемой можно справиться при

незначительных и временных финансовых инвестициях. Ни один из экспертов не отметил дискриминации российских компаний на рынках развитых стран.

Экспортеры зерна и молочной продукции отмечают, что основным препятствием к доступу на рынки развитых стран для них являются высокие импортные тарифы. Другой внешней проблемой для экспортеров зерна и подсолнечника может стать субсидирование экспорта той же продукции в США и ЕС, что составляет недобросовестную конкуренцию для российских продуктов на рынках третьих стран, в частности в Северной Африке.

Результаты опроса показали, что экспорт агропродовольственной продукции сдерживается в основном внутренними причинами.

Важной проблемой, по мнению экспертов, является проблема негармонизированных стандартов и требований к маркировке продукции. Так, экспортеры зерна отмечали разрыв в отечественных и международных стандартах качества в России (например, некоторые характеристики зерна не контролируются в России, хотя в целом наши стандарты более диверсифицированы и жестки). Зерновые стандарты в наименьшей степени гармонизированы с международными. Зерновой союз состоит из весьма разных по интересам компаний: трейдеров, элеваторов, хлебопекарных предприятий, откормочных предприятий, в незначительной степени представлены зернопроизводители. Разные группы членов Зернового союза имеют разные интересы в сфере стандартов, и они никак не могут прийти к согласию по концептуальным вопросам стандартизации в зерновом секторе. Правительство не финансирует эту работу в необходимом объеме. Таким образом, многие зерновые экспортеры отметили, что они вынуждены делать дополнительные тесты своего продукта для экспорта за пределы СНГ.

Сдерживает агропродовольственный экспорт также и российское внешнеторговое регулирование. Важной проблемой экспортеров на протяжении всего периода реформ является более высокий транспортный тариф при экспорте продукции. Летом 2001 г. эта проблема стала понемногу решаться правительством.

Следующим препятствием для вывоза продукции является то, что экспортные контракты должны пройти регистрацию, экспортная выручка подлежит репатриации в течение 180 дней, а 75% этой выручки должно быть продано на валютной бирже⁹.

Гармонизация и транспарентность торгового режима и внутренней аграрной политики, к которой должно привести вступление в ВТО, может оказать только самое положительное воздействие на внутренних аграрных производителей.

18.6. Развитие земельных отношений в сельском хозяйстве

Согласно федеральному законодательству практически все виды сделок с сельхозугодиями были разрешены еще с 1993 г. Только в 1998 г. законом РФ об ипотеке было запрещено использовать сельхозземли в качестве залога. Однако оборот земель был крайне вялым.

Начавшийся после 1998 г. рост в аграрном секторе стал естественным импульсом к росту спроса на земельный ресурс и возникновению активного земельного оборота. Это развитие событий подтвердило наш тезис о том, что формирование земельного рынка в сельском хозяйстве страны в 1990-е гг. было связано не с качеством земельного законодательства, что было общепринятой точкой зрения как внутри страны, так и за рубежом, но с отсутствием эффективного спроса на землю как ресурс производства, находящегося в глубоком кризисе. Уже в 1999 г. можно было по косвенным индикаторам зарегистрировать активность на земельном рынке, хотя никаких изменений в законодательстве к этому моменту не произошло.

⁹ На момент проведения опроса еще 75% выручки подлежало обязательной продаже.

Главный спрос на землю стали предъявлять те внешние инвесторы, о которых говорилось выше. Компании, идущие в аграрный сектор, начали арендовать до 200–300 тыс. гектаров пашни в основных сельскохозяйственных регионах страны. Покупки земли такими компаниями весьма редки: владение огромным массивом земли в ограниченном регионе резко повышает барьер выхода из рынка, так как продать его одномоментно будет крайне затруднительно. Аренда же осуществлялась, в основном, земельными долями. Возникновение интереса к прозрачному и хорошо отрегулированному земельному рынку крупнейших компаний страны сделало принятие нового земельного законодательства вопросом времени. Поэтому если до 1998 года все публичные дебаты вокруг земли носили исключительно политико-идеологический характер, с помощью которого происходила идентификация различных политических сил, то после кризиса эта проблема стала насущной экономически.

В 2001 г. принимается новый Земельный кодекс, из которого сугубо по тактическим причинам исключили вопросы регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, а через полгода, летом 2002 г., принимается закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Принятие этого закона завершило многолетнюю дискуссию об обороте сельхозземель. Экономические субъекты до принятия закона все время находились в состоянии неуверенности в стабильности сложившихся земельных отношений: в обществе постоянно обсуждался вопрос о допустимости купли-продажи сельхозугодий и исход дискуссии был совсем не ясен. Эта неуверенность становилась существенным лимитирующим фактором развития агропродовольственного сектора. Таким образом, принятие этого закона имеет очень важное стабилизирующее значение. Общество в целом, агенты аграрного рынка получили четкий сигнал о том, что сложившаяся система земельных отношений – надолго.

В то же время принятый закон не делает и не должен был делать революции в земельных отношениях аграрного сектора. Никаких прорывов в аграрном производстве, равно как и резких изменений в аграрной структуре в связи с новым законом ожидать не следует.

Кроме того, закон об обороте сельхозземель вкупе с ранее принятым новым Земельным кодексом кодифицирует, упорядочивает, дополняет пробелы того земельного законодательства, которое сложилось с начала реформ. И в этом второе значение принятого закона.

При обсуждении закона об обороте земли в аграрном секторе сформировался круг наиболее дискуссионных вопросов, которые мы обсудим ниже.

1. В принятом законе собственность нерезидентов *de jure* не разрешена. Иностранцы граждане, лица без гражданства, юридические лица, более 50% капитала которых контролируется нерезидентами, могут иметь сельхозземли только в аренде (сроком до 49 лет). Тем самым дан позитивный сигнал тем, довольно преобладающим в российском обществе гражданам, которые озабочены «скупкой российской земли иностранцами». Иными словами, по совокупности Земельного кодекса и закона об обороте сельхозземель нерезиденты могут владеть землей только в городах и промышленных зонах.

Надо отметить, что почти во всех европейских постсоциалистических странах (за исключением Латвии и Эстонии) собственность нерезидентов на сельхозземли так или иначе ограничена (в странах ОЭСР такие ограничения крайне редки). В этом смысле российский закон не выбивается из общей тенденции переходных стран. В то же время в существующих социально-экономических и правовых условиях России эта норма не будет иметь существенного рестриктивного значения. В ситуации, когда разрешена собственность юридических лиц на земли сельхозназначения, проконтролировать выполнение обсуждаемой нормы почти невозможно: нет механизма эффективного отслеживания аффилированности компаний. С другой стороны, запрет на собственность

на сельхозугодья физических лиц станет стимулом к заключению фиктивных браков, как к этому мотивировал институт прописки в советское время. Таким образом, какого-то серьезного влияния это ограничение на status quo не окажет.

Другая новелла в законе – определение минимального значения верхней планки, которую субъект Федерации может установить для собственности на землю для одного субъекта. Закон говорит о том, что региональные власти могут (но не обязаны!) установить максимальный предел земли в руках одного собственника, но при этом данный предел не может быть меньше 10% всех сельхозземель административной единицы.

Эта мера имеет явную антимонопольную направленность. В антимонопольном законодательстве России нет ограничений на монополизацию доступа в земле как важнейшему фактору аграрного производства. При низкой мобильности сельского населения в стране отсутствие такого ограничения могло лишить многих потенциальных аграрных предпринимателей доступа к земельному ресурсу. Закон об обороте сельхозземель, таким образом, восполняет этот пробел.

Наиболее сильное воздействие на агропродовольственный сектор страны окажут нормы закона, касающиеся оборота земельных паев. Речь идет о тех почти 12 млн земельных паев, которые были розданы в ходе реорганизации колхозов и совхозов в 1992–1994 гг. За прошедшие годы уже сформировалась обычная практика оборота этих паев. Более того, в последние 3–4 года земельный оборот в сельском хозяйстве шел, главным образом, путем оборота паев, причем в первую очередь – путем аренды паев.

Новый закон объявляет земельный пай правом в общей долевой собственности с незначительными по сравнению с Гражданского кодекса особенностями оборота.

Первоначальный вариант правительственного законопроекта практически не затрагивал механизм купли-продажи земельных паев, но отменял аренду. Эта норма вызвала наибольший накал дискуссий. Она затрагивала интересы и крупного бизнеса, и интересы фермеров, рост земли которых тоже шел до сих пор в основном за счет аренды паев. Ни один депутатский проект из 5 внесенных в Думу не отменял сложившийся оборот паев, т.е. и депутатский корпус в принципе был против такого подхода.

В ходе доработки законопроекта после первого чтения данные положения стали даже хуже, чем в первоначальном варианте. Во-первых, механизм купли-продажи паев обусловлен такими сложными процедурами, что для сельского жителя это становится почти невозможной сделкой. Для продажи земельного пая его собственник сначала должен оповестить (письменно или через районную газету) всех других сособственников общего земельного массива. Если никто не претендует на этот пай, то владелец пая должен оповестить о желании продать пай местный орган власти. Если и этот орган власти отказался от приобретения, то тогда его можно продать стороннему покупателю, но по цене, не выше объявленной в двух первых оповещениях. Если цена вдруг оказалась ниже, то вся процедура должна повториться сначала.

Аренда пая в окончательном виде закона не переводится автоматически в трастовый договор, но аренда пая на индивидуальной основе фактически отменена. Если ранее владелец земельного пая мог сдать его в аренду индивидуально, а уж консолидация полученных в аренду паев в одном земельном массиве было задачей арендатора, то сейчас это бремя переложено на владельцев паев. Иначе говоря, до принятия закона арендатор, который хотел взять для обработки массив угодий, мог заключить с каждым владельцем пая индивидуальные договоры и затем потребовать выдел соответствующего участка (или нескольких крупных участков). При этом арендную плату получал каждый собственник пая индивидуально (теоретически, эта плата могла быть разной, хотя на практике такое встречалось редко). По новому закону владельцы паев должны предварительно договориться о совместной сдаче в аренду общего участка, выделить его из землепользования хозяйства и только затем сдать его в аренду от лица всего коллектива. Получателем арендной платы становится весь коллектив.

В чем разница? Прежде всего, при коллективной аренде неизбежно возрастет ее стоимость, т.е. стоимость доступа к земле для аутсайдеров: договоренность с каждым индивидуальным собственником пая при прочих равных условиях ведет к более низкой цене, чем договоренность с коллективом. А это, в свою очередь, означает снижение производительных инвестиций в сельское хозяйство со стороны: внешние для аграрного сектора инвесторы будут вынуждены платить больше за доступ к земле и, соответственно, у них будет меньше оставаться средств для инвестиций в производство. Кроме того, скорее всего такая коллективная аренда будет осуществляться под контролем менеджеров сельхозпредприятий, а это еще больше укрепит их власть по распоряжению не принадлежащей им землей.

Другое последствие – это снижение функции социального буфера, выполняемого до сих пор механизмом аренды пая. Во многих случаях пай даже не сдавался в аренду, а передавался на условиях ренты с пожизненным содержанием. Этот механизм давал, хотя и незначительную, но все же помощь престарелым жителям сельской местности, в значительной мере лишенных основных мер социальной защиты. Такая передача на условиях ренты законом не предусмотрена, а при коллективной аренде доходы каждого арендатора могут быть существенно ниже, чем при индивидуальной аренде (несмотря на то, что общая арендная плата для арендатора будет, скорее всего, выше).

По совокупности всех этих причин данная норма закона будет стимулировать владельцев паев вносить их в уставные капиталы своих родительских сельхозпредприятий: все остальные формы слишком сложны и слишком неэффективны. А это именно тот процесс, с которым реформаторы боролись все годы реформ и о чем тайно мечтала аграрная оппозиция: земля передается в собственность сельхозпредприятий.

Суммируя вышесказанное, отметим, что принятие закона об обороте сельхозземель дало обществу, во-первых, четкий сигнал о долгосрочности стратегии развития частной земельной собственности в сельском хозяйстве, во-вторых, дана правовая база для земельного оборота. К революционным изменениям в аграрном секторе этот закон не приведет, что и не подразумевалось принятием такого нормативного акта. В то же время закон приведет в определенному сокращению инвестиционного потока в аграрный сектор. Также закон снижает степень социальной защищенности сельских жителей (прежде всего, престарелого населения).

18.7. Рост эффективности использования факторов производства в сельском хозяйстве

Удорожание ресурсов в ходе реформ привело не только к декапитализации сектора, но также и к повышению эффективности использования приобретаемых средств производства. Известно, что в советской экономике почти вся годовая программа производства тракторов шла на замещение списываемых тракторов в хозяйствах. Это говорит о малых сроках использования техники в хозяйствах, что, в свою очередь, свидетельствует о низком ее качестве и небрежном использовании. Из поставленных минеральных удобрений реально применялось только 80%, да и внесение происходило самым неэффективным образом, что приводило к потерям до 40% удобрений.

При сокращении посевов с 1991 по 1999 г. на 6%, а валовой сельхозпродукции – на 40%, потребление автобензина за тот же период сократилось на 81%, дизельного топлива – на 74%, электроэнергии – на 51%. Это говорит об их более рациональном использовании в хозяйствах¹⁰.

¹⁰ Необходимо также учесть статистический феномен. В статистике использования ГСМ и электроэнергии учитывается потребление в сельхозпредприятиях на производственные нужды. Так как до свыше 50% валовой продукции сектора производится в хозяйствах населения, то используемые в этих хозяйствах ресурсы не учитываются. Поэтому спад в потреблении ресурсов на единицу валовой продукции несколько преувеличен.

Коэффициенты использования земли и труда на выпуск единицы валовой продукции слабо росли за годы реформ, в то время, как по таким основным покупным ресурсам, как топливо и удобрения, сокращались. Иными словами, скорость сокращения производства была меньше скорости сокращения объемов применения покупных ресурсов. С той же площади посевов стали получать значительно меньше валовых сборов, так как резко сократили применение удобрений, средств защиты растений, элитных семян, но продолжали затрачивать тот же объем труда, тот же объем затрат ресурса сельскохозяйственной техники и т.д. Таким образом, производство в целом становилось более экстенсивным (табл. 18.7).

Таблица 18.7

Выход валовой продукции на единицу ресурса

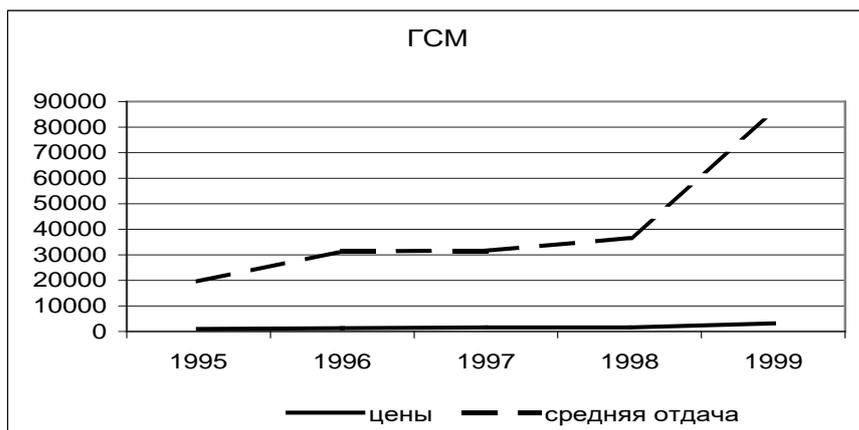
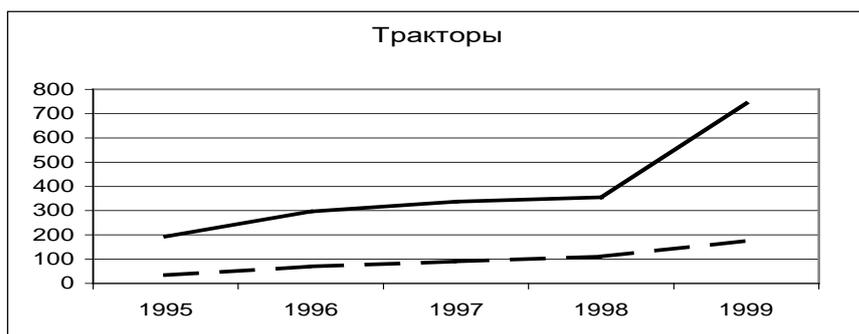
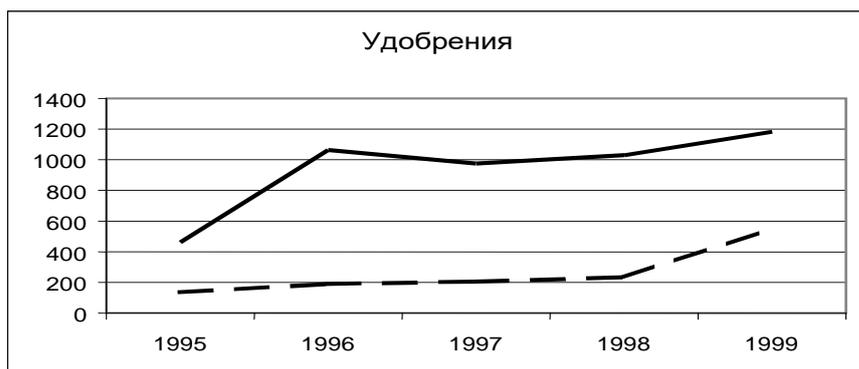
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Занятые, тыс.руб /чел	12,84	13,40	11,76	15,06	12,67	13,11	13,35	10,85	11,69	12,1
Тракторы, млн руб./шт.	0,08	0,09	0,08	0,09	0,08	0,084	0,083	0,067	0,069	0,07
Комбайны, тыс. руб./шт.	0,11	0,15	0,13	0,15	0,14	0,16	0,17	0,12	0,15	0,14
Электроэнергия, руб./кВт.ч	1,59	1,70	1,52	1,79	1,60	1,67	1,81	1,50	1,74	1,63
Диз. топливо, тыс. руб./т	5,77	7,20	8,20	14,10	11,95	13,11	10,87	9,75	11,69	10,6
Бензин, руб./т	10,55	13,20	16,92	29,72	25,72	28,03	27,18	23,97	29,80	29,71
Минеральные удобрения, руб./т	4,19	10,50	12,34	33,61	26,88	26,79	27,01	25,09	25,14	26,13

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Для оценки эффективности использования ресурсов в аграрном секторе мы также сравнили средние цены ресурсов на рынке (минеральных удобрений, тракторов, зерновых комбайнов и ГСМ) с их средней отдачей, посчитанной как выход валовой продукции сельского хозяйства на единицу примененного ресурса. Для ГСМ применение считалось только по дизельному топливу и бензину, в то время как цена включала и масла. Из рис. 18.6 видно, что в среднем по России во второй половине 1990 годов отдача факторов была существенно ниже их цены, за исключением ГСМ.

Из теории известно, что ресурсы используются эффективно, если предельные издержки равны предельному продукту ($MP=MC$). Для оценки MP и MC необходимо построение производственной функции аграрного производства в России. При построении такой функции для столь обширной территории, каковой является Россия, возникает ряд проблем, например, гомогенности этой функции. На данном этапе исследования мы не готовы решить данную проблему, поэтому мы прибегли к некоторому приближению. Средний продукт фактора (AP) будем считать оценкой предельного продукта (хотя было бы правильным предположить, что $AP > MP$). Цену фактора производства будем считать оценкой предельных издержек (MC). Тогда рис. 18.6 свидетельствует о весьма неэффективном использовании общественных ресурсов в аграрном секторе. При этом нужно осознавать, что окончательного заключения на это счет необходим предельный анализ, который мы планируем осуществить в нашем дальнейшем исследовании.

Рис. 1.
СОПОСТАВЛЕНИЕ СРЕДНЕЙ ЦЕНЫ РЕСУРСА И СРЕДНЕЙ ОТДАЧИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В СЕЛЬСКОМ
ХОЗЯЙСТВЕ*



*По вертикали: 1) руб. за тонну; 2) и 3) тыс. руб. за единицу; 4) руб. за тонну.

Источник: по данным Госкомстата РФ.

Если бы соотношение цены ресурса и его отдачи было бы прямо противоположным, можно было бы говорить, что ресурсы недоиспользуются. В нашем случае происходит нерациональное перерасходование ресурсов. Такое положение возможно только при мягких бюджетных ограничениях для сельхозпроизводителей. Ниже

мы будем обсуждать программы компенсации стоимости ресурсов в сельском хозяйстве, что продемонстрирует действительно мягкость бюджетных ограничений для сектора.

Ситуация с ГСМ отличается от ситуации с другими рассмотренными ресурсами. Казалось бы, при таком соотношении цены и отдачи можно было бы увеличить применение ГСМ в производстве и увеличить прибыль сектора за счет роста отдачи в большей пропорции, чем издержек. Но здесь, по-видимому, сказывается взаимодополняемость факторов: нельзя увеличить потребление ГСМ при неэффективности дополнительного расширения парка тракторов и комбайнов. При нашем упрощенном подходе к рассмотрению эффективности распределения ресурсов взаимодополняемость, равно как и взаимозамещаемость, ресурсов не рассматривается.

Очевидно, ужесточение бюджетных ограничений для производителей приведет к более рациональному использованию ресурсов, но это также приведет и к сокращению производства. Х.Либенштейн писал в своей знаменитой статье об X-эффективности, что улучшение эффективности распределения ресурсов приводит, как правило, к весьма незначительному росту производства¹¹. В нашем случае это приведет даже к падению производства. Но отсюда следует вывод о необходимости повышения X-эффективности, что может быть достигнуто изменением самой производственной функции, ростом технической эффективности производства, изменением менеджмента и проч.

18.8. Социальные проблемы села в связи с новым этапом развития аграрного сектора

Сельское население составляет около 27% всего населения страны, и в последнее десятилетие принципиальных изменений в этой доле не произошло. В самом начале 1990-х гг. наблюдался рост и абсолютной и относительной численности сельского населения¹², но затем эта тенденция сошла на нет.

Современное сельское население стремительно стареет. Во-первых, рождаемость в сельской местности падает более быстрыми темпами, чем в городе. Это закономерный процесс развития общества: рождаемость падает во всех развитых странах. Во-вторых, при низкой рождаемости не прекращается миграция молодежи в города: согласно обследованиям, до 40% мигрантов из сельской местности в 1990-е гг. – это молодежь до 30 лет.

В результате этих двух тенденций старение сельского населения: доля лиц старших возрастов в сельской местности составляет сегодня более 23% (в 1989 г. – 22%). Доля старшего населения в городах – почти 20%. Но при этом старение в городах в пореформенное время идет более быстрыми темпами: в 1989 г. старшее поколение составляло в городах только 17%.

На селе (с 1960-х гг.) более высок коэффициент смертности. Смертность в сельской местности в значительной мере связана с травмами, несчастными случаями, отравлениями, т.е. с причинами, свидетельствующими о социальном неблагополучии.

Таким образом, демографическим фоном проводимых аграрных реформ стало стареющее, с низким потенциалом социальной мобильности сельское население. В результате, многие меры аграрных реформ, довольно успешно зарекомендовавшие себя в странах Восточной и Центральной Европы, в России оказывались низкоэффективными. Так, малочисленность фермерского сектора в России определяется многими причинами

¹¹ *Harvey Liebenstein. Allocative Efficiency vs. «X-Efficiency». American Ec. Review. Vol. 61. June, 1966. P. 392–415.*

¹² Причины этого роста были многообразны. Во-первых, произошел чисто статистический пересмотр классификации поселков городского типа и сельских поселений, что увеличило численность сельских жителей. Во-вторых, в этот период шла активная миграция из бывших республик СССР в Россию, а мигранты чаще всего поселялись в сельской местности. В-третьих, наблюдалась и миграция городских жителей в село, что всегда происходит в периоды социальной нестабильности.

политического, экономического, правового характера. Но не последнюю роль в этом и сыграло и качество сельского населения.

Реформы не только проходили в специфических демографических условиях, но и сами также влияли на социальную ситуацию в сельской местности. Некоторые направления этого воздействия рассмотрены ниже.

В условиях рыночной экономики, падение спроса и производства означает, что часть регионов, в советское время производивших сельскохозяйственную продукцию, становятся маргинальными в аграрном смысле: аграрный потенциал этих территорий не позволяет производить здесь продукцию с нормальной прибылью, и соответственно, сельскохозяйственное производство коммерческого типа на этих территориях будет умирать с той или иной скоростью.

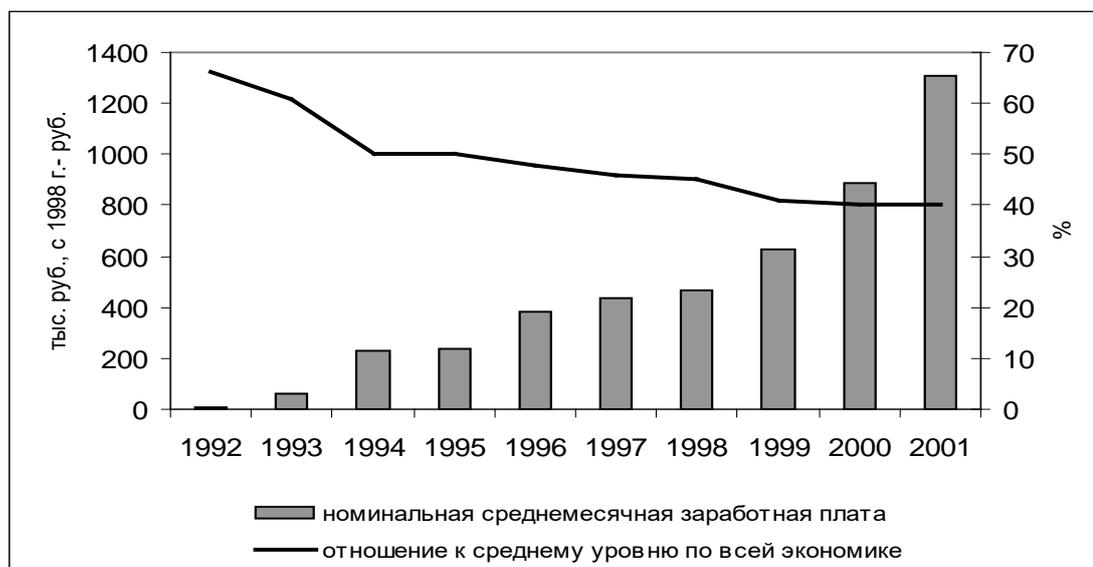
Безусловно, с ростом экономики России реальные доходы населения будут увеличиваться, а с ними вместе будет расти и спрос на продовольственные товары. Однако, во-первых, рост реальных доходов не будет в ближайшей перспективе настолько быстрым, чтобы пришлось вводить в производство маргинальные территории. Во-вторых, регионы с высокими относительными преимуществами в аграрном производстве за это время реструктурируют производство, увеличат эффективность, поэтому возрастающий спрос может быть удовлетворен за счет основных производителей (если не рассматривать перспективу роста импорта). В этой связи можно сделать вывод о том, что значительная часть регионов России в ближайшие десятилетия сохранит свою маргинальность в смысле аграрного производства. Это означает, что сельское население в таких регионах будет вынуждено либо мигрировать, либо переориентироваться на несельскохозяйственную занятость. В основном речь идет о северных регионах страны.

Сокращение коммерческого сельскохозяйственного производства привело к возникновению проблемы не только «лишних» сельскохозяйственных территорий, но и «лишней» рабочей силы в регионах основного агропродовольственного производства. При почти двукратном падении валовой продукции сельского хозяйства численность занятых в этом секторе за тот же период не только не сократилась, но даже в начальный период реформ несколько росла¹³.

При всей неопределенности статистического учета в этой области, тем не менее, можно сказать, что сельхозпредприятия не сокращают своих работников даже при падении сбыта. Это находит отражение в резком падении относительной заработной платы в сельском хозяйстве (*рис. 18.7*).

¹³ Статистика занятости в сельском хозяйстве крайне недостоверна и методологически сомнительна, однако для оценки трендов она вполне пригодна.

Динамика заработной платы и ее относительной величины в сельском хозяйстве, 1991–2000 гг.



Источник: по данным Госкомстата РФ.

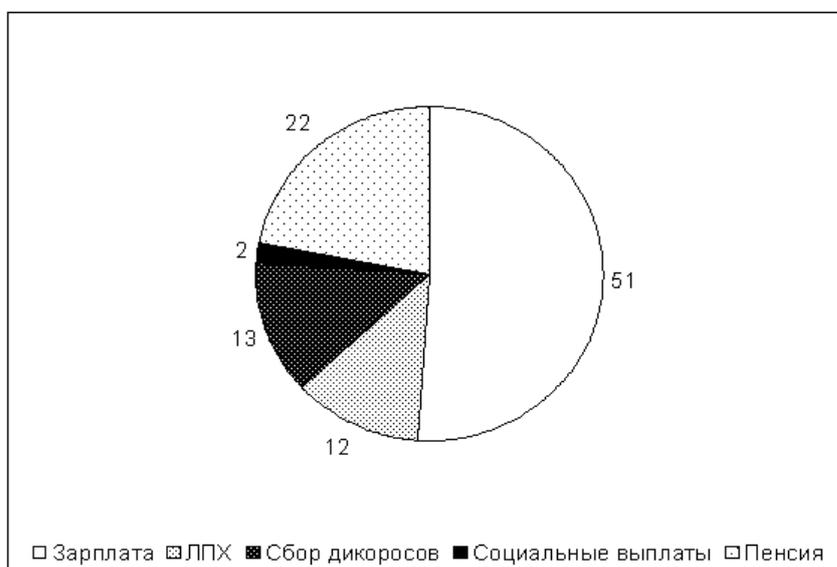
Характерно, что падение относительной заработной платы в сельском хозяйстве было особенно резким тогда, когда шел рост занятости в сельском хозяйстве и, наоборот – сокращение занятости в сельском хозяйстве замедлило тенденцию сокращения относительной заработной платы в аграрном секторе.

Специфика российской сельской занятости заключается в том, что долгие годы она была ориентирована исключительно на аграрное производство и связанные с ним отрасли; других источников занятости в сельской местности не было и пока нет. При падении реальных доходов сельского населения стали сокращаться и те рабочие места, которые были – в первую очередь, в сфере услуг. Поэтому менеджеры сельхозпредприятий вынуждены держать избыточные рабочие руки для поддержания социального мира в сельском социуме и выплачивать низкую заработную плату, которая по существу является средним между оплатой труда и пособием по безработице для избыточных рабочих рук. При этом со временем такая микширующая роль традиционных сельхозпредприятий начинает уменьшаться, судя по сокращению аграрной занятости.

Но даже и тогда, когда происходит сокращение числа занятых на традиционных предприятиях, освободившиеся люди основным источником существования видят только личное подсобное хозяйство, т.е. сельскохозяйственное производство, спрос на продукцию которого и так ограничен. Поэтому ЛПХ не дает заметного денежного дохода, является в основном источником самообеспечения продовольствием, но не денежных средств.

Другим наиболее распространенным источником доходов для сельского населения в маргинальных регионах является сбор дикорастущих плодов и грибов (рис. 18.8).

Лодейнопольский район Ленинградской области: структура доходов сельских жителей в 1999 г.



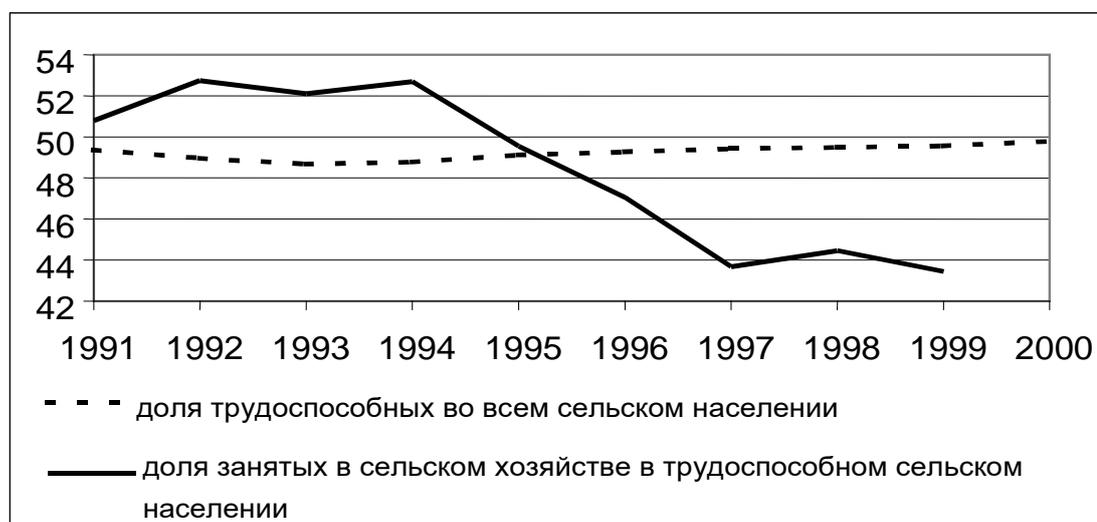
Источник: Г.А. Родионова. Сельская бедность в России // Мир России, 2000. № 3.

В регионах, оказавшихся маргинальными в аграрном смысле, но имеющих другие развитые отрасли, население уходит на предприятия в этих отраслях. Так, в ряде районов Пермской области часть сельского населения работает в нефтяной промышленности, на близлежащих курортах. В регионах же, где такой возможности нет, идет люмпенизация сельского населения.

Из рис. 18.9 видно, что доля трудоспособного сельского населения несколько возрастает в последние годы, но доля сельского населения, занятая в аграрном производстве, резко сокращается с середины 1990-х гг. Менеджеры уже не в состоянии сохранять прежнюю численность. Но освобождающаяся масса сельского населения не находит других источников доходов, о чем свидетельствует доля безработных, доля занятых в ЛПХ.

Рисунок 18.9

Динамика доли трудоспособного сельского населения и доли трудоспособного населения, занятого в сельском хозяйстве, 1991–2000 гг., %

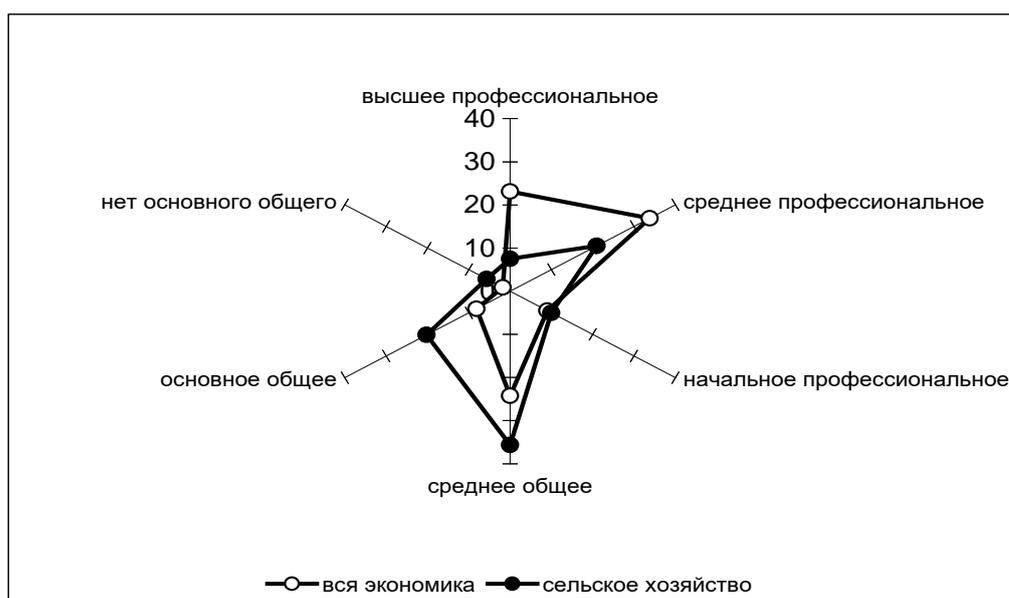


Источник: по данным Госкомстата РФ.

Одним из следствий реформ стало падение квалификации работников основных рабочих специальностей: на фоне общей безработицы в стране в последние годы растет число вакансий на рабочие места. В сельском хозяйстве, в условиях резкого сокращения относительной заработной платы, эта тенденция особенно заметна. Доля лиц с высшим образованием среди занятых в аграрном производстве наименьшая среди отраслей народного хозяйства, в то время как доля лиц с основным общим образованием или без такового наибольшая (рис. 18.10).

Рисунок 18.10

Распределение занятых по уровню образования в сельском хозяйстве и в экономике в целом, 2000 г.



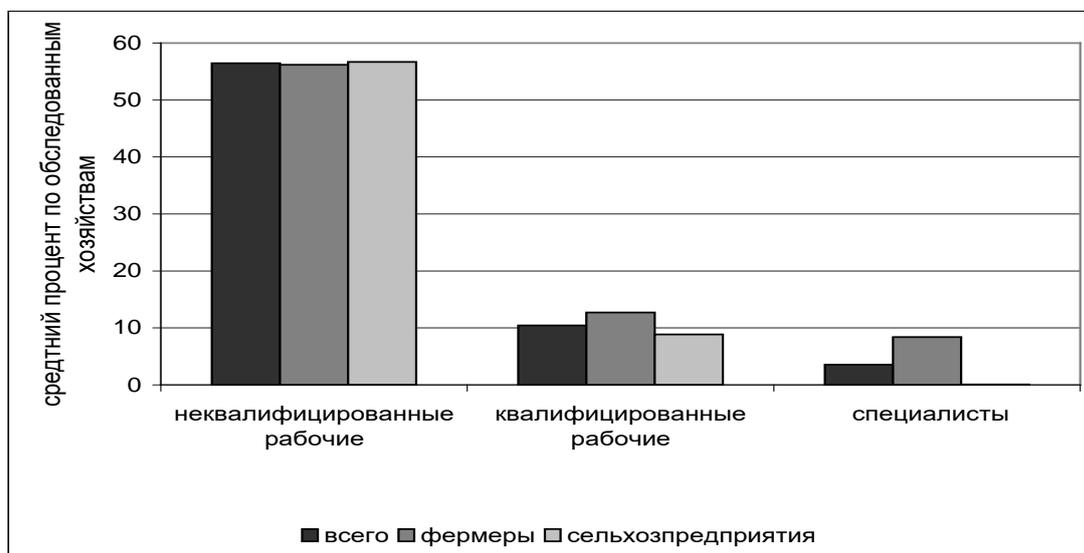
Источник: по данным Госкомстата РФ.

Если в 1987 г. 99% руководителей хозяйств имели высшее или среднее специальное образование, то сегодня значительная часть руководителей не имеет его.

Более того, обследования показывают, что конвенционные сельхозпредприятия и фермеры предъявляют спрос в основном на низкоквалифицированную рабочую силу (рис. 18.11).

Рисунок 18.11

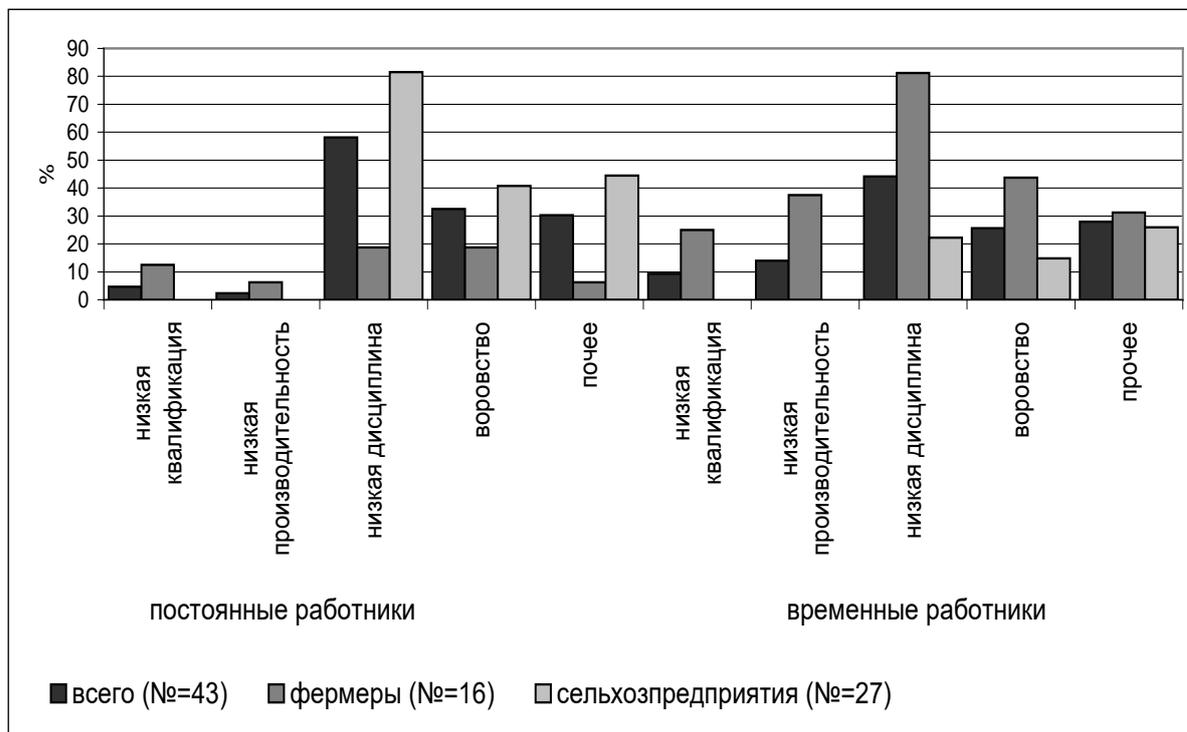
Квалификация работников, привлекаемых на временную работу сельхозпредприятиями и фермерскими хозяйствами*



* Результаты обследования, проведенного в 2001 г. в Псковской, Ростовской и Тамбовской областях в 32 сельхозпредприятиях и 23 фермерских хозяйствах. Обследование проведено ИЭПП при финансовом содействии фонда Сороса.

Другим индикатором спроса на квалифицированную рабочую силу в сельском хозяйстве может служить распределение причин увольнения работников (рис. 18.2). Как видно из данных обследования основными требованиями к работникам являются дисциплинарные, а не квалификационные. Иными словами, в сложившихся условиях основная масса сельхозпроизводителей не предъявляет спроса на обученных работников.

Распределение причин увольнения сельскохозяйственных работников



№ – число хозяйств данного вида, ответивших на данный вопрос.

Среди «прочее» чаще всего упоминалось пьянство.

Источник: результаты обследования, проведенного в 2001 г. в Псковской, Ростовской и Тамбовской областях в 32 сельхозпредприятиях и 23 фермерских хозяйствах. Обследование проведено ИЭПП при финансовом содействии фонда Сороса.

18.9. Перспективы развития агропродовольственного сектора

Ситуация в агропродовольственном секторе в ближайшие годы будет определяться двумя противоположными тенденциями. Одна будет знаменовать сокращение факторов роста сектора последних трех лет, другая будет связана с накоплением положительных факторов и мотивацией дальнейшего роста.

Можно предвидеть ряд трудностей. Во-первых, при сохраняющихся тенденциях будет полностью исчерпан потенциал импортозамещения и станет ясно, по каким продуктам России имеет реальные относительные преимущества на мировом рынке. Во-вторых, реструктуризация долгов приведет к волне банкротств в сельском хозяйстве. Очищение сектора от заведомо слабых производителей в конечном итоге даст положительные результаты. Но в начальный момент, скорее всего, произойдет снижение объемов производства. Кроме того, в отсутствие сколько-нибудь внятной политики развития сельской местности возможно увеличение социальной напряженности в регионах массовых банкротств сельхозпредприятий.

В то же время положительные результаты с/х производства 2001 и 2002 гг. заложили некоторую базу для улучшения ситуации в будущем. Улучшение финансового положения аграрного сектора позволяет несколько усилить техническое обеспечение предприятий. Реструктуризация долгов в сельском хозяйстве может способствовать

дальнейшему увеличению банковского участия в финансировании сектора, расширению финансового лизинга.

Баланс названных двух тенденций будет определяться экстерналиями – погодными условиями, макроэкономическими индикаторами (в первую очередь, ростом реальных располагаемых доходов населения), конъюнктурой мировых сырьевых рынков и др.

Глава 19. Государственная политика в сфере развития инновационной деятельности

Построение современной экономики – «экономики знаний» – базируется на формировании и развитии *национальной инновационной системы*. В широком смысле это означает необходимость смещения приоритетов государственной политики в сторону развития высокотехнологичных отраслей. Стратегическая цель создания в стране национальной инновационной системы была провозглашена на государственном уровне еще в 1997 году. При этом государственные ведомства, в той или иной степени отвечающие за развитие инновационной деятельности в стране, начали объединять свои усилия и координировать проводимую политику. На тот период времени в России только начинали появляться ключевые элементы инновационной инфраструктуры (технопарки, инкубаторы, инжиниринговые центры), а инновационная активность на промышленных предприятиях была крайне низкой.

В 1998 году лишь 5% предприятий считались инновационно-активными, и объем инновационной продукции находился на уровне 2.2% от ее общего объема. Основным источником инновационной деятельности были собственные средства предприятий, доля которых составляла 74%. При этом после августовского кризиса собственные средства предприятий значительно сократились, и инновационная деятельность была заморожена. В кризисном положении оказались не только инновационные структуры, но и вся сфера науки, которая является источником технологических инноваций. Это можно проследить по показателям финансирования исследований и разработок и динамики занятости в сфере науки (*табл. 1*). Как следует из представленных данных, в 1998 году показатели как финансирования, так и занятости в сфере исследований и разработок были минимальными за рассматриваемое пятилетие. В 1998 году произошел массированный отток кадров из сферы науки и их «возвращение» постепенно происходило в течение последующих двух лет. В сравнении с предшествующим годом численность научных кадров сократилась на 8.5% – это был максимальный показатель темпов падения численности за период с 1994 года. Тем не менее, количество исследователей в России всегда оставалось на уровне развитых стран Запада, в два и более раз опережая ведущие постсоциалистические страны (*табл. 2*). При этом суммарные расходы (из всех источников) на исследования и разработки были низкими, и особенно быстрыми темпами сокращалось государственное финансирование науки. В 1998 году в сравнении с 1997 годом резко снизились ассигнования на науку из средств федерального бюджета – с 0.43% до 0.27%. По уровню расходов на исследования и разработки Россия значительно уступала и продолжает уступать развитым странам, опережая только ряд постсоциалистических стран (*табл. 3*).

Таблица 19.1

Динамика численности персонала, занятого исследованиями и разработками, и ассигнований на науку из средств федерального бюджета (в процентах к валовому внутреннему продукту) в России

	1998	1999	2000	2001	2002
Персонал, занятый исследованиями и разработками, тыс. чел.:					
Всего	855.2	872.4	887.7	885.6	882.2
Исследователи и техники	491.8	492.6	501.1	497.6	497.5
Ассигнования на науку из средств федерального бюджета,% к ВВП*	0.27	0.30	0.29	0.31	0.35

*Ассигнования по разделам «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» и «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области космической деятельности».
 Источник: Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С.28, 45.

Таблица 19.2

Динамика численности исследователей в России и развитых в научно-техническом отношении странах (на 10 000 чел. экономически активного населения)

	1998	1999	2000	2001
Россия	78	72	74	78
США	81	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Япония	96	97	96	Нет данных
Финляндия	94	99	100	Нет данных
Бельгия	65	69	Нет данных	Нет данных
Франция	60	61	Нет данных	Нет данных
Германия	59	64	64	Нет данных
Канада	58	58	Нет данных	Нет данных
Великобритания	55	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Словакия	40	36	38	Нет данных
Польша	33	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Венгрия	29	31	35	Нет данных
Чехия	24	26	27	Нет данных

Источники: 1. Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 129.
 2. OECD Science, Technology, and Industry Outlook – 2002. OECD, 2002. P. 312.

Таблица 19.3

Расходы на исследования и разработки, в% к валовому внутреннему продукту

	1998	1999	2000	2001
Россия	0.92	1.01	1.05	1.16
Япония	2.94	2.94	2.98	Нет данных
Финляндия	2.89	3.22	3.37	Нет данных
США	2.61	2.66	2.70	Нет данных
Германия	2.31	2.44	2.48	2.52
Франция	2.17	2.19	2.15	Нет данных
Бельгия	1.89	1.96	Нет данных	Нет данных
Великобритания	1.80	1.88	1.86	Нет данных
Канада	1.79	1.80	1.84	1.93
Чехия	1.89	1.96	Нет данных	Нет данных
Словакия	0.82	0.68	0.69	Нет данных
Польша	0.72	0.75	0.70	Нет данных
Венгрия	0.68	0.69	0.81	Нет данных

Источники: 1. Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С.42.
 2. OECD Science, Technology, and Industry Outlook – 2002. OECD, 2002. P.289.

Помимо экономического кризиса 1998 года, существовали и другие внешние и внутренние факторы, снижавшие мотивацию к инновационной деятельности. К внешним факторам в первую очередь относится несовершенство действовавшего законодательства. Высокие налоги на прибыль уменьшали возможности инноваций из собственных средств, которые можно было бы инвестировать в инновации. Другие внешние препятствия к развитию инновационной деятельности состояли в недостаточности стимулов у банков и иных коммерческих структур для вложений в инновационный бизнес; в неразработанности механизмов законодательных гарантий для инвестиций. К внутренним препятствиям развитию инновационной деятельности можно отнести недостаток действительно хороших инновационных проектов, нужных рынку; небольшое число специалистов в области технологического менеджмента и проблематичность получения

соответствующего образования внутри страны; неразвитость маркетинговых исследований.

При этом согласно данным Центра исследований и статистики науки (ЦИСН), который ежегодно, начиная с 1995 года, проводит исследования инновационной активности на промышленных предприятиях, в стране в 1998 году сложилась ограниченная, но устойчивая группа успешно работающих инновационно-активных предприятий, относящихся к различным отраслям. Помимо экономических и производственных факторов, отличие успешных предприятий от всех остальных во многом было связано с основной мотивацией их деятельности. Успешные предприятия были ориентированы на производство инновационной продукции высокого качества и мирового уровня, а для неуспешных предприятий доминирующими, как правило, выступали цели сохранения трудового коллектива и производства продукции по возможно более низкой цене, пусть и невысокого качества.

Несмотря на экономический спад, в 1998 году на государственном уровне было инициировано создание ряда инструментов стимулирования инновационной деятельности. Во-первых, был разработан ряд новых элементов инфраструктуры инновационной деятельности, которые получили развитие в период экономического роста, начиная приблизительно с 2000 года. К ним можно отнести инновационно-технологические центры, а также венчурные фонды с государственным участием. Во-вторых, была принята концепция развития инновационной деятельности в наукоградах.

19.1. Масштабы, источники и направления инновационной деятельности в современной России

В 1999 году намечился рост числа инновационно-активных предприятий, и к 2001 году их доля достигла 9.6%¹. Тем не менее, показатель удельного веса инновационно-активных предприятий значительно отстает от стран ОЭСР, где доля таких предприятий колеблется в диапазоне 25–80% и в среднем составляет 50%².

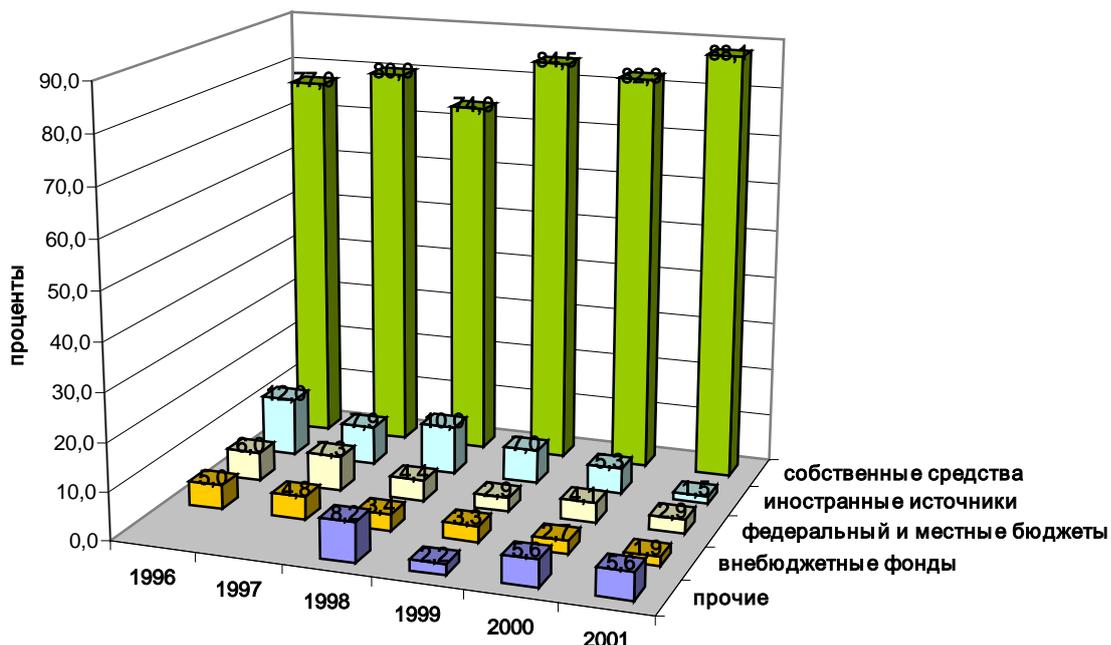
Рост инновационной активности можно, по-видимому, объяснить тем, что после кризиса 1998 года возникли новые макроэкономические условия, оказавшие благоприятное воздействие на инновационную деятельность ряда предприятий, в первую очередь тех, которые были ориентированы на российский рынок. У таких предприятий резко возросли объемы производства и прибыли. Кроме того, финансовый кризис дал толчок развитию производства экспортной продукции, заставив предприятия осуществлять технологические новшества с целью расширения конкурентоспособности своей продукции на мировом рынке. Наконец, усилился интерес предприятий к использованию отечественного оборудования, они стали также более активно искать отечественных производителей запасных частей для импортного оборудования.

Основным источником инноваций в промышленности продолжали оставаться собственные средства предприятий (см. *рис. 14.1*). Вторым по важности источником финансирования до 2001 года являлись, несмотря на значительные колебания этого показателя, зарубежные средства. В 2001 году доля собственных средств достигла максимального за рассматриваемый период времени уровня, так что удельный вес и значение всех остальных источников стали незначительными. Это свидетельствует о том, что условия для осуществления инновационной деятельности продолжают оставаться неблагоприятными.

¹ Наука России в цифрах-2000. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2000. С. 114; Наука России в цифрах-2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 92.

² OECD Science, Technology, and Industry Scoreboard – 2001. OECD, 2002.

Структура затрат на технологические инновации в промышленности



Источники: Технологические инновации в России. М., ЦИСН, 1997. С.100–101; Наука России в цифрах – 1999. Статистический сборник. М., ЦИСН, 1999. С. 107; Наука России в цифрах – 2000. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2000. С.118; Наука России в цифрах-2001. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2001. С. 98; Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 95.

Действительно, в 1998 году доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции инновационно-активных предприятий снизилась: если в 1997 году этот показатель был равен 19.7%, то в 1998 – 13%; в последующие годы произошла стабилизация на уровне 10–10.4%.

Помимо промышленных предприятий, большое значение в развитии инновационной деятельности имеют малые инновационные фирмы. Пик их создания в России был в 1993–1994 годах, а затем количество малых фирм начало постепенно сокращаться. Этот процесс продолжался в течение всего рассматриваемого пятилетия: если в 1998 году в стране действовало 38,8 тыс. малых инновационных предприятий, то к 2001 году их количество уменьшилось до 28,5 тыс.³

Следует отметить, что приводимое в официальной статистике число малых инновационных предприятий не вполне соответствует числу малых фирм, которые фактически занимаются таким бизнесом. Согласно оценкам экспертов Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, в действительности в этой области работает не более 10% номинального количества предприятий, зарегистрированных в качестве инновационно-активных. Наибольшее число малых инновационных предприятий сосредоточено в машиностроении и металлообработке (37.7%), легкой промышленности (13.5%), деревообрабатывающей (13.1%), пищевой (12.3%)⁴.

³ Наука России в цифрах – 2000. Краткий статистический сборник. М., ЦИСН, 2001. С.14; Наука России в цифрах – 2002. Краткий статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 14.

⁴ Role of Science and Technology in Creation Favorable Innovation Climate in Russia. Ministry of Industry, Science, and Technology of RF. Helsinki, OECD, March 1-2, 200. P.7–8.

Малые инновационные предприятия в основной своей массе ориентированы на внутренний рынок. Их затраты на НИОКР невысоки, но наблюдается тенденция к росту. Две другие характерные тенденции последних лет – усиление внимания к легальной защите создаваемой интеллектуальной собственности и к подготовке кадров, в частности, поддержка и привлечение в малые фирмы молодых исследователей и студентов. Эти характеристики справедливы по отношению к конкурентоспособным малым предприятиям. Такие предприятия нередко начинают постепенно «поглощать» жизнеспособные отделы и лаборатории крупных научных центров, из которых когда-то вышли сами малые фирмы. С другой стороны, целый ряд малых предприятий диверсифицировал свою деятельность по мере исчерпания инновационных разработок, все более превращаясь в вспомогательные, фасовочные и иные аналогичные производства. Для таких малых фирм характерна новая тенденция, отмеченная в последнее время: работники малых предприятий стремятся вернуться в «материнские» институты, возобновить занятия исследованиями и разработками, используя возможности, которые предоставляют крупные организации (участие в централизованных научных проектах, пользование услугами патентных и маркетинговых отделов и т.п.).

Структура затрат на инновации в рассматриваемый период времени носила достаточно архаичный характер. Доля исследований и разработок в затратах на технологические инновации резко сократилась после 1998 года, упав с 21.6% до 15.3%⁵ в 1999 году, и находясь в последующие годы на уровне 12.1–15.7%⁶. Для сравнения, в странах ОЭСР эта доля в обрабатывающей промышленности составляет около половины затрат на инновации⁷. Более всего средств расходовалось на приобретение машин и оборудования: последние три года на эти цели шло около половины суммарных затрат на инновационную деятельность. В то же время на приобретение новых технологий расходовалось только 2.7–7.7% всех затрат на инновации (в том числе на приобретение прав на патенты, лицензии, на промышленные образцы и полезные модели – менее 0.4%). Таким образом, самыми скромными были и остаются расходы на приобретение новых технологий. Вместе с тем показатели патентной статистики свидетельствуют о том, что востребованность новых технологий со стороны промышленных предприятий возросла: число зарегистрированных внутренних договоров о торговле лицензиями и уступке прав на патенты выросло на 25% (с 1616 в 1998 году до 2022 в 2001 году)⁸, хотя по-прежнему масштабы использования создаваемых технологий низки. Помимо финансовых причин, это можно объяснить неразвитостью законодательства в сфере интеллектуальной собственности.

Таким образом, начавшийся в стране экономический рост опережал развитие инновационной деятельности. Более того, в определенной мере эта сфера находилась в состоянии, близком к застою: уменьшалось число малых предприятий, сокращалось разнообразие источников финансирования инновационной деятельности, которые все больше сводились к собственным средствам организаций и предприятий, расходы на НИОКР в структуре инновационной деятельности оставались на низком уровне, а масштабы использования создаваемых отечественных технологий практически не увеличивались.

⁵ Технологические инновации в промышленности и сфере услуг. М., ЦИСН, 2001. С.22.

⁶ Инновационная система России: модель и перспективы ее развития. Вып. 2. М., РИЭПП, 2003. С. 42.

⁷ OECD Science, Technology, and Industry Scoreboard – 2001. OECD, 2002.

⁸ Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С.78.

19.2. Развитие организационной и финансовой инфраструктуры инновационной деятельности

При формировании инфраструктуры инновационной деятельности большая роль принадлежит государству, поскольку одним только рыночным путем создать ее сложно: такие затраты не всегда окупаются, а эффектами действующей инфраструктуры могут пользоваться не только те, кто финансировал ее создание. Основными ведомствами, отвечающими за инновационное развитие в области высоких технологий, являются Министерство промышленности, науки и технологий РФ (до 2000 года – Министерство науки и технической политики – Миннауки) и Министерство образования РФ (Минобразования). Кроме того, на государственном уровне действует ряд структур, созданных в начале 1990-х годов и призванных стимулировать инновационную деятельность. К ним в первую очередь относятся Российский Фонд Технологического Развития (РФТР), Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия), Региональный Фонд научно-технического развития Санкт-Петербурга. Фактически все они выделяют льготные беспроцентные кредиты⁹ для выполнения инновационных проектов. РФТР в основном поддерживает проекты на стадии исследований и разработок, и главными получателями его средств являются научно-исследовательские организации и малые предприятия, тогда как Фонд содействия и Региональный Фонд концентрируют свою деятельность на поддержке малых предприятий, находящихся преимущественно на стадии коммерческого выпуска продукции. Бюджеты данных фондов невелики: так, бюджет Фонда содействия до 2001 года составлял лишь 1% от общих расходов государственного бюджета на гражданскую науку¹⁰. Для сравнения: в США на аналогичную инициативу расходуется 2.5% от федеральных инвестиций в исследования и разработки (что составляет около 1 млрд долларов). Размер бюджета РФТР колеблется в пределах 1.5–4% государственных расходов на гражданскую науку, поскольку его наполнение происходит за счет 25%-ных отчислений из внебюджетных фондов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

В марте 1997 года начала реализовываться Межведомственная программа «Активизация инновационной деятельности в научно-технической сфере», в которой приняли участие Миннауки, Минобразования, Российский фонд технологического развития и Фонд содействия. Ее цель состояла в объединении усилий для создания инфраструктуры инновационной деятельности нового типа, которая получила название инновационно-технологических центров (ИТЦ). Для их формирования были выделены существенные финансовые ресурсы¹¹, которые инвестировались преимущественно в ремонт и оборудование помещений, где должны были размещаться эти малые предприятия. Как правило, ИТЦ организовывались на свободных площадях организаций, которые сами были не способны их содержать. Пик создания ИТЦ пришелся на 1998–1999 годы, когда было образовано 9 и 13 ИТЦ соответственно. Затем темпы создания ИТЦ более чем наполовину сократились, и в течение 2000–2002 годов было образовано еще 15 ИТЦ (приблизительно по 5 ИТЦ в год).

⁹ Начиная с 2002 года Фонду содействия было запрещено выделять средства на возвратно-кредитной основе, поскольку он является бюджетополучателем и распределяет бюджетные средства, и в настоящее время Фонд осуществляет финансирование безвозмездно.

¹⁰ С 2001 года бюджет Фонда составил 1.5% ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на финансирование науки (Постановление Правительства РФ от 26 октября 2000 года № 811 «О финансировании Фонда Содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»).

¹¹ В 1997 году из средств государственного бюджета было выделено около 50 млн долларов США.

На сегодняшний день в России действует 52 ИТЦ¹². Они оказывают комплекс услуг находящимся в них малым предприятиям: помимо сдачи помещений в аренду, они предоставляют техническое, информационное и консультационное обеспечение, а также формальные и неформальные гарантии при поиске малыми предприятиями средств для своего развития. Эффективность деятельности большинства фирм, входящих в ИТЦ, оказалась достаточно высокой: в течение трех лет налоги, выплаченные развивающимися фирмами, компенсировали государственные вложения в создание инфраструктуры. Исследование, проведенное по заказу Фонда содействия, позволило определить, что в 2002 году средний объем товаров и услуг, реализованный малыми предприятиями, входящими в состав ИТЦ, в расчете на одно предприятие, более чем в три раза превысил аналогичный показатель для малых предприятий, не входящих в состав ИТЦ¹³.

В то же время потенциал самих ИТЦ используется пока далеко не полностью. Оценка их деятельности, проведенная в 2001 году, показала, что главными мотивами вступления в ИТЦ для малых предприятий являются возможности получить помещения под производство, офисное обслуживание, а также информационные услуги. Наименьший рейтинг имеют такие службы ИТЦ, как маркетинг, помощь в защите прав на интеллектуальную собственность и в проведении сертификации продукции¹⁴. Таким образом, то, что должно быть основным в работе ИТЦ, пока развито недостаточно, а главным привлекательным фактором вхождения в ИТЦ являются лишь выгодные условия аренды. С другой стороны, в 2001–2002 годах уже стало очевидным, что не все фирмы, вошедшие в состав ИТЦ, оказались эффективными, и поэтому возникла проблема: как выводить из состава ИТЦ плохо работающие предприятия. Для ИТЦ, созданных на базе вузов, одно из предлагаемых в настоящее время решений состоит в преобразовании их в учебно-научно-инновационные комплексы, создаваемые по общемировой модели технопарков. Такая трансформация созвучна первоначальной идее создания ИТЦ, которые рассматривались в качестве связующего звена между расположенными в них малыми предприятиями и научно-образовательными структурами, с одной стороны, и промышленностью – с другой. Это должно было стать основой создаваемой национальной инновационной системы.

Введение в оборот нового понятия – «национальная инновационная система» – означало, что на государственном уровне инновации стали рассматриваться в качестве ключевого фактора для оздоровления ситуации как в научно-технической сфере, так и в промышленности. Помимо ИТЦ, основным ее системообразующим звеном были избраны унаследованные от бывшего СССР центры оборонной науки («научограды»). В мае 2000 года начался пилотный проект развития первого из наукоградов, после того как был подписан Указ Президента РФ «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области». Основой развития наукограда стало дополнительное финансирование из средств государственного бюджета, выделяемых по статье «Помощь субъектам РФ». Они направляются в первую очередь на поддержание и развитие инфраструктуры города. 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 его международного престижа и таким образом привлекать зарубежных инвесторов. Перспективным является развитие венчурного финансирования, и, кроме того, наукограды могут стать центрами естественной интеграции образования, науки и производства. На сегодняшний день там помимо научно-технологической хорошо развита

¹² Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Отчет о деятельности за 2002 год. М., 2003. С. 22.

¹³ Там же. С. 24.

¹⁴ Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Отчет о деятельности за 2001 год. М., 2002. С. 17.

и образовательная составляющая: более 70% наукоградов имеют собственные высшие учебные заведения, функционирующие по типу исследовательских университетов. К середине 2003 года статус наукограда получили уже четыре муниципальных образования: помимо Обнинска это Дубна, Королев, а также пос. Кольцово Новосибирской области.

В области развития финансовой инфраструктуры в последнее пятилетие появился только один принципиально новый механизм – венчурное финансирование, реализуемый через созданный в 2000 году Венчурный инновационный фонд.

Опыт развитых стран Запада свидетельствует, что основными источниками венчурного капитала являются корпоративные: пенсионные фонды, банки, страховые компании, крупные промышленные корпорации. В ряде венчурных фондов размещены средства государственных программ поддержки бизнеса, преимущественно малого. Однако в среднем доля финансирования через такие программы в суммарном объеме бюджетов фондов невелика и составляет около 2%.

В России государство решило принять непосредственное финансовое участие в учреждении нового Фонда через имущественный взнос в размере 100 млн рублей из средств РФТР. Помимо государственных, Фонд должен был найти иные источники финансирования – как внутренние, так и зарубежные.

По принятой схеме, Венчурный Фонд должен распределять средства по создаваемым региональным венчурным фондам, так чтобы соотношение внутренних и внешних инвестиций в региональных фондах было приблизительно 1:2. Интерес к созданию региональных отделений выразили руководители пяти регионов, однако только к концу 2002 года началось формирование первого регионального фонда.

Согласно представленной в 2003 году на рассмотрение в правительство «Концепции развития венчурной индустрии в России», предполагается сформировать в ближайшие несколько лет десять венчурных фондов. Однако развитие венчурной индустрии сильно сдерживается действием ряда факторов. Один из наиболее существенных среди них состоит в неразработанности нормативно-правового регулирования. На сегодняшний день законодательно не определено даже само понятие «венчурное инвестирование»; нет нормативных актов, регулирующих деятельность венчурных фондов. Российское законодательство не позволяет структурам, которые во всем мире являются ключевыми инвесторами в венчурном бизнесе – отечественным пенсионным фондам, страховым компаниям, промышленным корпорациям – инвестировать в венчурные фонды. В итоге основные надежды возлагаются на иностранный капитал. В свою очередь, пассивность российского капитала поддерживает настроенное отношение к России зарубежных инвесторов.

Деятельность остальных, ранее созданных фондов, в первую очередь таких наиболее крупных, как РФТР и Фонд содействия, развивалась в последние годы по пути объединения усилий для реализации ряда новых инициатив в инновационной сфере. Фонды стремятся «перекрыть» узкие места и поддержать те стадии, где отечественный бизнес пока не готов участвовать.

Эффективность деятельности РФТР и Фонда содействия в целом была высокой. Фонд Содействия за 8 лет своего существования профинансировал более 2000 малых предприятий. А данные о финансово-экономической деятельности поддержанных за 2000–2002 годы малых фирм показывают, что отчисления государству в виде налогов превысили в 6 раз государственные инвестиции в данные фирмы из средств Фонда¹⁵. В свою очередь, это почти на 30% больше общих бюджетных поступлений в Фонд за тот же период времени. Выработка на таких малых фирмах составляет 0.5–1.5 млн рублей на человека в год, что ощутимо выше, чем в среднем по промышленности (где этот показатель равен 0.3 млн рублей на человека в год).

¹⁵ Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Отчет о деятельности за 2002 год. М., 2003. С. 14.

Оценка деятельности РФТР показала, что каждый рубль вложенных Фондом средств дает три, а всего Фонд за годы своей работы поддержал около 700 межотраслевых научно-технических проектов.

19.3. Институциональные условия развития инновационной деятельности: изменения в законодательстве

Развитие нормативно-правовых основ инновационной деятельности происходило в последние пять лет медленно и сложно, концентрируясь вокруг решения трех основных блоков проблем: 1) формирования механизмов прямой финансовой поддержки инноваций (включая вопросы создания отраслевых фондов, регулирования ситуации в наукоградах, развития механизмов венчурного финансирования); 2) оценки и вовлечения в оборот интеллектуальной собственности (ИС); 3) развития механизмов косвенного регулирования с целью создания благоприятных условий для деятельности структур, участвующих в производстве и коммерческой реализации научных знаний и технологий – промышленности, малого бизнеса, научно-технических организаций, университетов, инкубаторов, технопарков и иных организаций.

Одной из наиболее острых проблем является несистемность и непроработанность законодательства в области интеллектуальной собственности. В последние несколько лет основные дебаты ведутся вокруг вопроса о принадлежности прав на интеллектуальную собственность, ранее созданную и создаваемую в настоящее время за счет государственных средств. Очевидно, что в России подавляющая часть интеллектуальной собственности создана именно таким образом, поскольку доля государственного бюджета в финансировании исследований и разработок до сих пор превышает половину суммарных расходов на гражданскую науку.

В 1998–1999 годах вышел ряд Указов Президента и постановлений правительства, согласно которым результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств республиканского бюджета РСФСР, союзной части бюджета СССР и средств федерального бюджета закреплялись за государством. Это существенно тормозило вовлечение результатов научно-технической деятельности в хозяйственный оборот, поскольку государство, став владельцем интеллектуальной собственности, не установило механизмов ее использования.

В 2000 году качественных сдвигов в сфере нормативного регулирования охраны и защиты интеллектуальной собственности не произошло, и сложившаяся ситуация не могла быть привлекательной для потенциальных инвесторов, особенно зарубежных. Положение попытались исправить путем разработки «Концепции государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета». Ключевым в этом документе стало 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 шла о результатах военного или двойного назначения). Однако вновь не предусматривалось введения механизмов передачи результатов разработок, созданных в государственных научно-исследовательских организациях и вузах, в промышленность. В данном случае целесообразно было бы использовать опыт США и других развитых стран мира. Так, в США в 1980 году Конгресс принял законопроект, известный как акт Бай-Доула (the Bayh-Dole Act), согласно которому университетам разрешалось передавать в промышленность результаты разработок, созданных за счет средств государственного бюджета. Вскоре после этого уровень коммерциализации разработок резко увеличился. Аналогичный механизм в настоящее время вводится в большинстве стран Европейского Союза.

Несмотря на принятие в феврале 2003 года нового Патентного закона проблема регулирования прав на интеллектуальную собственность, созданную полностью или частично за счет бюджетных средств, остается не до конца решенной. Раздел III Патентного закона был дополнен нормами (статья 9.1), регулирующими отношения, связанные с правами на объекты промышленной собственности, созданные с использованием государственных средств, в том числе при выполнении работ для федеральных государственных нужд и нужд субъектов РФ по государственным контрактам, и при выполнении работ по договорам. Вместе с тем Патентный закон не устанавливает порядка передачи интеллектуальной собственности от государства к организациям-исполнителям в случаях, когда такое решение принимается. Таким образом, Закон не стимулирует ее вовлечение в хозяйственный оборот. Соответственно, не сформирована и система финансового контроля на уровне бухгалтерской отчетности. Таким образом, пока в стране отсутствует база для делового оборота объектов ИС, а эффективность государственных вложений в создание объектов ИС практически нельзя измерить.

В качестве одного из ключевых компонентов косвенного регулирования научно-технологической деятельности в последние годы рассматривалось льготное налогообложение. Действительно, многие развитые в научно-техническом отношении страны применяют налоговые льготы – такие как налоговые каникулы, льготные налоговые ставки, налоговый кредит. Вместе с тем, как показывает накопленный в течение последних десятилетий международный опыт, использование налоговых льгот в сфере высокотехнологичного бизнеса, как правило, имеет низкую эффективность, особенно в странах с переходной экономикой. Ключевыми для стратегических инвесторов являются такие характеристики налоговой системы, как налоговая база и налоговая ставка, а не наличие различного рода льгот.

В рассматриваемый период времени система льгот для учреждений науки практически не менялась, а для стимулирования собственно инновационной деятельности льгот не предусмотрено. Учреждения науки получают льготы после прохождения аккредитации, которая возможна в случае, если научная и/или научно-техническая деятельность организации является основной; объем этой деятельности составляет в среднем не менее 70% общего объема выполненных работ за последние три года (или за весь период деятельности, если организация существует менее трех лет); и в уставе организации предусмотрен ученый (научный, технический, научно-технический) совет в качестве одного из органов управления. Аккредитованные в качестве научных, такие организации получают льготы: освобождение от уплаты земельного налога, налога на имущество, льготы по налогу на добавленную стоимость.

В отношении налога на прибыль в ходе реформы был выбран ориентир на уменьшение налоговой ставки за счет сокращения налоговых льгот. Поэтому стимулирование научной деятельности осуществляется посредством установления необлагаемых налогом доходов (к ним, в частности, относятся средства бюджетов всех уровней и гранты) и определения расходов, уменьшающих налоговую базу. При исчислении налога на прибыль промышленные предприятия и организации могут уменьшать полученные доходы на сумму расходов на НИОКР (в течение трех лет, но только в пределах 70% по НИОКР, не давшим положительного результата).

Наконец, организациям теперь может быть предоставлен инвестиционный налоговый кредит по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам, на срок от года до пяти лет. При этом предоставляется отсрочка по уплате налоговых платежей с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

В то же время с введением части второй Налогового кодекса РФ утратили юридическую силу льготы по НДС на ввоз на территорию РФ оборудования и приборов, используемых для научно-исследовательских целей, проведения совместных работ, а

также научных периодических изданий. Это тормозит возможности обновления приборной базы науки – а соответственно не способствует решению связанных с этим проблем привлечения квалифицированных научных кадров, повышения конкурентоспособности производимой научной и технологической продукции.

Таким образом, действует немало налоговых послаблений и льгот, однако нет связи и равновесия в стимулировании деятельности научных организаций, производственных предприятий, а также инвесторов, действующих в научно-технической сфере. Основной акцент сделан на предоставление налоговых льгот научным учреждениям и организациям, а не инновационно-активным предприятиям и инвесторам.

В прошедшие пять лет инновационная активность в области технологических инноваций оставалась невысокой, и ее рост наметился только в последние два года. К этому моменту технологическая база предприятий была уже сильно разрушенной, поэтому быстрых результатов от оживления инновационной деятельности ожидать не следует.

В инновационной сфере экономический шок 1998 года продолжал сказываться в 1999–2000 годах. Индикаторами этого процесса служат падение доли инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции инновационно-активных предприятий, сокращение затрат на НИОКР в структуре инноваций, снижение темпов создания ИТЦ. Таким образом, в силу инерционности научно-технологической сферы отрицательный эффект экономического кризиса 1998 года наблюдался значительно дольше, чем в реальном секторе. Вместе с тем та же инерционность способствовала тому, что накопленный в течение советского периода научный потенциал разрушался значительно медленнее, чем происходило падение финансирования сферы НИОКР.

В рассматриваемый период построению национальной инновационной системы препятствовала неразвитость горизонтальных связей между участниками инновационной деятельности, а также слабость ключевых элементов инфраструктуры. Кроме того, в сфере коммерциализации технологий не было необходимой «критической массы» финансирования из различных источников, и главными для осуществления инновационной деятельности были собственные средства организаций. Поэтому их инновационная политика носила краткосрочный характер и представляла собой скорее «латание дыр», нежели развитие производственно-технологической базы.

Вместе с тем институциональная среда для развития инновационной деятельности медленно, но формировалась. Произошли позитивные сдвиги в вопросах регулирования прав на объекты интеллектуальной собственности, находятся в постоянном развитии и совершенствовании косвенные меры стимулирования инноваций. Это должно в ближайшие годы дать толчок к более активному разворачиванию инновационной деятельности.

Глава 20. Внешнеэкономическая деятельность

Либерализация внешней торговли в 1992 г. создала мощные стимулы для развития торговых отношений России с зарубежными странами. Роль внешнеэкономического сектора для экономики во многом определяется ориентацией производства важнейших отраслей промышленности на внешний рынок. Резкое сокращение внутреннего спроса стимулировало поставки производимых в стране товаров на мировой рынок, поэтому в первые годы реформ внешняя торговля была самым динамично развивающимся сектором, практически единственным источником валютных поступлений. Кроме того, в условиях глубокого спада производства, в том числе в пищевой и легкой промышленности, закупки по импорту восполняли спрос населения на продовольственные и потребительские товары.

Максимальными темпами внешняя торговля развивалась в период наибольшего экономического спада (в 1994–1995 гг.). Всеобщее сокращение объемов производства в меньшей мере коснулось тех отраслей, продукция которых находила спрос и была конкурентоспособной на мировом рынке. Так, сохранившийся спрос на мировом рынке на топливно-энергетические ресурсы, металлопродукцию, лесную продукцию и другие виды сырья позволил отечественным производителям в условиях сокращения внутреннего спроса и расширения неплатежей реализовывать продукцию на внешнем рынке и тем самым поддерживать объемы собственного производства.

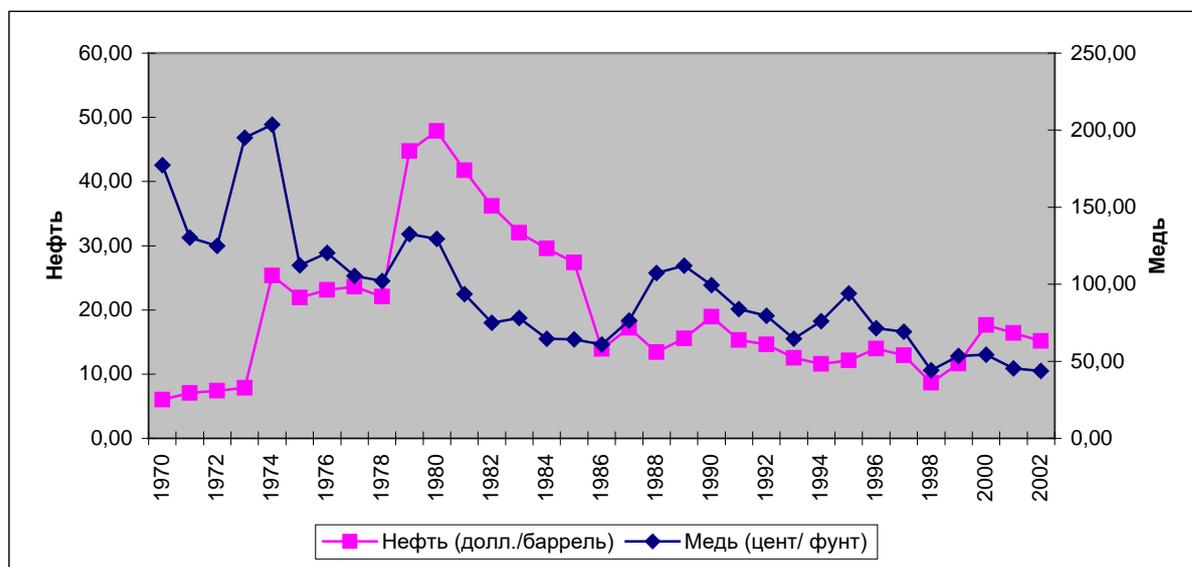
В результате этих процессов усилилась сырьевая направленность российского экспорта. Структура и основные качественные параметры российского экспорта все в большей степени отклоняются от общего направления развития международной торговли, заключающегося в неуклонном повышении в ней удельного веса обработанных изделий. По оценке Всемирного банка, соответствующий показатель в мире в целом увеличился с 65% в 1980 г. до 80% в 2002 г. Стоимостные объемы экспорта обработанных изделий за указанный период более чем утроились, тогда как весь мировой товарный экспорт только удвоился. В России же наблюдается обратная тенденция: доля обработанных изделий в структуре зарубежных поставок в последние годы не превышает 1/3 и имеет тенденцию к уменьшению.

В предкризисный период наибольшие темпы прироста внешнеторгового оборота пришлось на 1995 г. (123%), но именно в этом году наметилась тенденция к замедлению динамики объемов внешней торговли, а в 1996 г. стимулирующее влияние либерализации на развитие внешней торговли практически было исчерпано. Преобладающее воздействие на динамику внешнеторгового оборота стали оказывать иные факторы, в основном мировая экономическая конъюнктура.

20.1. Конъюнктура мирового рынка

Сырьевая направленность российского экспорта ставит российскую внешнюю торговлю в зависимость от нестабильной динамики мировых цен на сырьевые товары.

Мировые цены на нефть и медь (в ценах 1985 г.)



Источник: рассчитано по данным International Financial Statistics Yearbook.

В 1997 году конъюнктура мирового рынка для России складывалась неблагоприятно. Финансовый кризис в странах Юго-Восточной Азии, являющихся основными потребителями цветных металлов, вызвал падение мировых цен на металлы. Решение стран-экспортеров нефти (ОПЕК) увеличить на 10% квоты добычи нефти, а также информация о готовящемся увеличении экспортной квоты Ирака по программе ООН «нефть в обмен на продовольствие» привело к падению мировых цен на нефть и нефтепродукты (рис. 20.1)

Сложившаяся в 1997 г. неблагоприятная конъюнктура мирового рынка на основные товары российского экспорта в 1998 г. продолжала ухудшаться. Неустойчивость мировой экономики вследствие финансового кризиса в ряде стран обусловила дальнейшее снижение мировых цен на сырьевые товары (энергоносители, цветные и черные металлы, химические продукты и лесоматериалы), и, как следствие, сокращение стоимостных объемов российского экспорта. Кризисные явления в мировой экономике привели к снижению российского внешнеторгового оборота, что существенно снизило стабилизирующее влияние внешней торговли на российскую экономику и явилось одним из факторов финансового кризиса 1998 года.

В январе-феврале 1999 г. ситуация на мировом рынке энергоресурсов была критической. Цены на дубайскую нефть на Лондонской нефтяной бирже в феврале опустились до самого низкого с 1992 г. уровня (10 долл. за баррель). В марте 1999 г. произошел перелом ситуации – на мировом топливном рынке обозначился рост цен. Основной причиной тому было принятие странами ОПЕК соглашений об ограничении добычи и экспорта нефти и, самое главное, – выполнение этих соглашений. (Известно, что и в 1998 г. страны ОПЕК принимали решения об ограничении производства нефти, однако не все участники тогда выполняли условия соглашений.) Определенное влияние на рынок в марте 1999 г. оказало также начало военных действий в Югославии.

Средняя цена на российскую нефть марки «Urals» на рынках Средиземного моря и Роттердама в декабре 1999 г. достигла 25,3 долл. за баррель. Вслед за нефтью дорожали нефтепродукты. За 1999 г. цены мирового рынка на дизельное топливо, мазут и автомобильный бензин возросли более чем в 2 раза.

Произошло оживление и на мировом рынке цветных металлов. За год цены на алюминий возросли на 18%, медь – на 17%, никель – в 2 раза. Повысились цены мирового рынка на горячекатаный (на 29%) и холоднокатаный (на 13%) стальной прокат.

2000 год был крайне благоприятным для России с точки зрения конъюнктуры мирового рынка. Был отмечен рекордный уровень средних цен на нефть. ОПЕК в 2000 году четыре раза повышала квоты на добычу и экспорт нефти для стран Организации, стремясь предотвратить рекордно быстрый рост цен на нефтепродукты, но это удавалось лишь частично. Средние цены на цветные металлы в 2000 году остались близкими к уровню конца 1999 года (табл. 20.1).

В 2001 г. положение на мировых рынках товаров, являющихся основой российского экспорта, постепенно ухудшалось. По оценкам Банка России, мировые цены с учетом структуры российского экспорта по совокупности товаров, включающей около 65% его стоимости, были на 7,4% ниже, чем в 2000 году.

Ухудшение показателей общеэкономической конъюнктуры и спад в инвестиционном спросе привели к застою на основных рынках черных металлов уже в первом полугодии 2001 года. (Подробнее см. выше, в главе 16). Рынок алюминия в 2001 году характеризовался превышением предложения над спросом, сокращением потребления и обострением конкуренции между экспортерами. Снижались также цены на никель – по результатам года было зафиксировано обвальное падение – на 30,8%. Цена на медь была на 20,5% ниже уровня 2000 г.

В 2002 году на мировом рынке наблюдались значительные колебания цен. Во II полугодии конъюнктура мирового рынка оживилась.

Таблица 20.1

Среднегодовые мировые цены

	1998	1999	2000	2001	2002
Нефть (Brent), USD/барр.	14,1	15,9	28,19	24,8	25,0
Натуральный газ, UDS/1 млн БТЕ	2,5	2,2	4,3	4,0	3,4
Бензин, UDS/галлон	0,5	0,5	0,9	0,8	0,8
Медь, USD/тонна	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9
Алюминий, USD/тонна	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7
Никель, USD/тонна	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Международной нефтяной биржи (Лондон).

Особенно значительные колебания в течение года наблюдались на рынке энергоносителей. В итоге, среднемесячная цена на нефть в 2002 г. превысила уровень 2001 года, а на нефтепродукты – снизилась на 1,1%.

Цены на природный газ, хотя и выросли в декабре по сравнению с началом года более чем в 2 раза, в целом за 2002 г. по сравнению с 2001 г. снизились на 15%.

Со II квартала 2002 года наметилось улучшение ситуации на рынке черных металлов. Западноевропейские стальные компании продолжали сокращать производство и экспорт, стремясь ограничить предложение стальной продукции на рынке с целью поддержания цен. Средние цены мирового рынка на сталь горячекатаную в рулонах превысили в 2002 г. уровень цен 2001 года на 27%, сталь холоднокатаную в рулонах – на 4,1%, отходы и лом черных металлов – на 20,9%, сортовую сталь – на 5,4%.

Среднемесячная цена на алюминий в 2002 году упала на 6,5% в сравнении с соответствующим уровнем 2001 года, цена на никель, напротив, выросла на 3,5%, цена на медь – снизилась на 1,3%.

Все эти и многие другие факты свидетельствуют о том, сколь неустойчивой и порой непредсказуемой была обстановка, в которой развивалась российская внешняя торговля в рассматриваемые посткризисные годы.

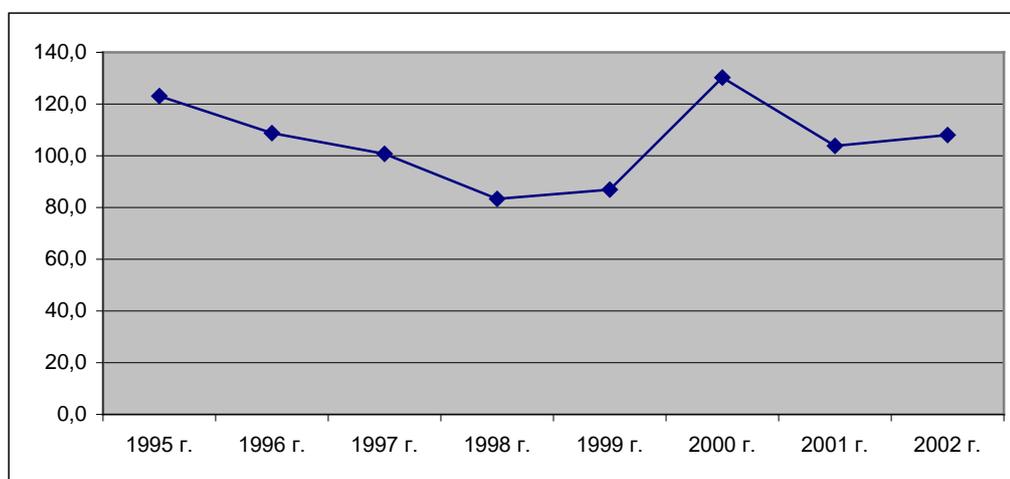
20.2. Развитие российской внешней торговли

Примерно с 1997 г. Россия впервые ощутила, наряду с позитивными, также и негативные последствия интеграции в мировую экономику. Сырьевая специализация экспорта ставит российскую экономику в зависимость от мировой конъюнктуры и ограничивает возможность быстрой и безболезненной ее адаптации к меняющимся условиям мирового рынка.

В 1998 г. произошел резкий спад внешней торговли России. В 1998 году ее объем сократился по сравнению с 1997 г. на 16,6% и составил 132,4 млрд долларов США, в том числе экспорт – на 14,3% (74,4 млрд долл.), импорт – на 19,4% (58,0 млрд долларов). Кризисные явления в мировой экономике обусловили снижение внешнеторгового оборота, что существенно ограничило стабилизирующее влияние внешней торговли на российскую экономику (рис. 20.2).

Рисунок 20.2

Динамика российского внешнеторгового оборота (%)



Источник: данные ЦБР.

В 1999 г. факторами, определяющими динамику объемов внешней торговли России, послужили существенное улучшение конъюнктуры на мировом нефтяном рынке и низкий уровень платежеспособности населения и предприятий. Рост цен на нефть и все виды энергоресурсов обусловил постепенное восстановление объемов российского экспорта. В то же время рост цен на импортную продукцию в результате девальвации рубля при низком платежеспособном спросе как населения, так и отечественных предприятий, привел к обвальному падению импорта. Внешнеторговый оборот в 1999 г. сократился по сравнению с предыдущим годом на 13,1% и составил 115,1 млрд долл. Экспорт (75,6 млрд долл.) остался практически на уровне 1998 г. (рост на 1,5%), импорт (39,5 млрд долл.) – сократился на 31,9%.

Тем не менее, в целом 1999 год для внешней торговли России оказался благоприятным. На протяжении года постепенно улучшались торговые отношения России с зарубежными странами, индекс условий торговли (отношение индекса экспортных цен к импортным ценам), по данным Банка России, с 0,89 в январе возрос до 1,28 в декабре. Последнее было обусловлено, с одной стороны, ростом цен на мировых рынках и адекватной динамикой контрактных цен при экспорте товаров, с другой – снижением цен на товары, ввозимые на территорию страны. Основным результатом внешнеторговой деятельности явилась положительная динамика сальдо торгового баланса, которое составило 36,0 млрд долл. и достигло наибольшего значения за предыдущие годы реформ.

По итогам 1999 г., экспорт превысил импорт в 1,9 раза. В течение этого года происходило постепенное восстановление объемов экспорта, особенно в страны дальнего зарубежья.

В 2000 г., согласно данным МВФ, общий рост мировой экономики составил 4,7%, что является самым высоким показателем за последнее десятилетие. Это было связано, в частности, с быстрым выходом из кризиса азиатских экономик и высокими темпами увеличения производства в России и других странах переходной экономики. Объем мировой торговли в 2000 году, по данным Всемирного банка, увеличился на 12,5% по сравнению с 1999 годом. Это самые высокие темпы роста мировой торговли с начала 70-х годов.

Оживление в мировой экономике оказало благоприятное воздействие на развитие российского внешнеэкономического комплекса. Внешнеторговый оборот Российской Федерации в 2000 году составил 149,9 млрд долларов. Положительное сальдо внешнеторговых операций выросло до 60,2 млрд долларов США, что явилось рекордным показателем за последние 10 лет.

Динамика внешнеторговых показателей определялась также улучшением условий торговли. По данным ГТК, отношение средней цены экспорта к средней цене импорта в 2000 г. превышало соответствующий показатель предыдущего года в I квартале на 64%, во II квартале 2000 г. – на 54%, в III – на 46%. В 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%. Снижение фактических цен российского импорта произошло не только в результате ослабления валют многих торговых партнеров России по отношению к доллару США, но и в результате структурных изменений в российском импорте. Выросла доля товаров с меньшей степенью обработки, и снизилось качество закупаемых товаров.

Между данными по мировому объему производства и торговли за 2000 г. и 2001 г. наблюдается разительный контраст. В то время как в 2000 году были зафиксированы рекордно высокие темпы роста торговли и производства за предыдущие 10 лет, в 2001 г. при снижении прироста мирового ВВП до 2,2% мировая торговля впервые с 1982 года сократилась на 1,5%. Можно выделить три основных фактора, вызвавших сокращение мирового внешнеторгового оборота: резкое уменьшение объемов американского импорта, сокращение спроса в Западной Европе, а также общемировое падение рынка высокотехнологичной продукции.

Тем не менее, российский внешнеторговый оборот в 2001 г. достиг наивысшего уровня за предыдущие 10 лет. По данным Банка России, он составил 155,6 млрд долларов и по сравнению с 2000 годом увеличился на 3,8%. Положительное сальдо торгового баланса составило 48,1 млрд долларов, что меньше аналогичного показателя 2000 года на 20%. Экспорт российских товаров в 2001 году достиг 101,9 млрд долларов (снижение на 3%), импорт – 53,8 млрд долларов (рост на 19,8%).

Развитие внешнеэкономических связей России в течение 2002 г. происходило в достаточно сложных условиях и характеризовалось противоречивыми тенденциями. На фоне негативного воздействия внешних факторов – замедления развития мировой экономики и ухудшения мировой товарной конъюнктуры в I полугодии 2002 г. наблюдалось сокращение стоимостного объема российского экспорта. Основной причиной сокращения стоимости экспорта стало снижение мировых цен на нефть, природный газ и металлы. По оценке МВФ, в I полугодии 2002 г. мировые цены на товары российского экспорта были на 20% ниже уровня того же периода 2001 г.

Однако во II полугодии в результате оживления конъюнктуры нефтяного рынка динамика развития российского экспорта изменилась, и по итогам года экспорт из России превысил аналогичный показатель 2001 года на 5,3%, составив 107,2 млрд долларов (по данным Центрального Банка РФ). Увеличение стоимости достигнуто в основном за счет

роста физических объемов поставок. Мировые цены на основные товары российского экспорта хотя и росли во II половине 2002 г., но среднегодовые показатели оказались ниже прошлогодних.

Экспорт. Экспортная деятельность оказывала важное влияние на формирование основных макроэкономических показателей России. При росте ВВП на 6% в 1996–2002 гг. экспортные поставки за тот же период увеличились на 19,6% и внесли существенный вклад в преодоление последствий кризиса августа 1998г. Доля чистого экспорта товаров и услуг в ВВП страны возросла с 3,5% в 1995г. до 10,6% в 2002 г.

Однако удельный вес России в мировом товарном экспорте снизился с 2–2,5% в начале 90-х годов до 1,4–1,7% в конце десятилетия. При этом поддержание сравнительно высоких стоимостных объемов российского экспорта обеспечивалось исключительно ценовыми факторами, тогда как в реальном выражении динамика российского экспорта заметно уступала среднемировой (табл. 20.2).

Таблица 20.2

Динамика российского экспорта

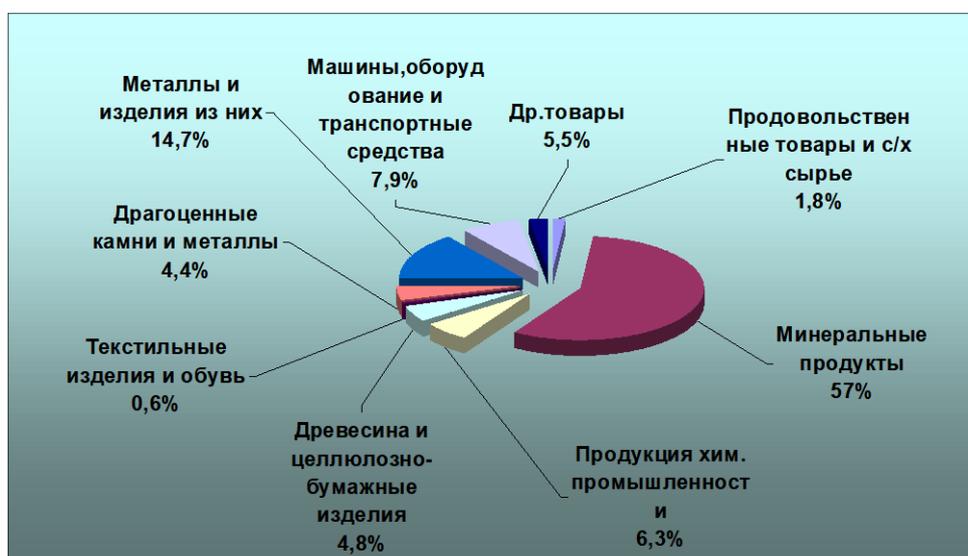
	1998	1999	2000	2001	2002
Экспорт (млрд долл.)	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2
В том числе:					
Дальнее зарубежье	58,7	63,6	90,8	86,6	91,0
Индекс физического объема	99,7	109,4	110,2	104,2	115,0
Индекс цен	84,2	92,1	128,2	93,8	86,0

Источник: Банк РФ.

Традиционно прочными и относительно стабильными являются позиции России на топливно-сырьевых рынках. В частности, Россия занимает первое место по экспорту природного газа, необработанных алмазов, алюминия, никеля и азотных удобрений; второе-третье места по вывозу нефти и нефтепродуктов; удерживает третью-четвертую позиции по экспорту электроэнергии, калийных удобрений и проката черных металлов. Доля России в стоимостном объеме мировой торговли составляет по минеральному топливу – 9–10%, удобрениям – 12–14%, черным и цветным металлам – 6–7%.

Рисунок 20.3

Товарная структура российского экспорта (%)



Источник: ГТК РФ.

За исключением рынков сырья и материалов значимость России как экспортера достаточно велика. Прежде всего, речь идет об оборонных и связанных с ними товарах и технологиях. Так, в период 1993–2000 гг. Россия занимала третье место в мире по экспорту вооружений и военной техники после США и Великобритании.

2002 год стал рекордным по объему российских поставок вооружений за рубеж – 4,82 млрд долларов, что составило 4,5% от общего объема российского экспорта.

В структуре поставок российских вооружений сейчас преобладает авиационная техника, на долю которой по итогам 2002 г. пришлось около 75%, что совпадает с общемировой тенденцией на рынке вооружений. В то же время экспорт российской техники сухопутных войск и средств ПВО занимает соответственно второе и третье места, тогда как на мировом рынке они стоят в обратном порядке.

Кроме вооружений и военной техники, Россия имеет традиционно прочное положение на рынке энергетического оборудования и комплектного строительства энергетических объектов за рубежом. В частности, по оценкам за 1999 г., доля Минатомэнерго на мировом рынке оборудования и услуг для строительства АЭС составляла порядка 11%.

Однако в подавляющем большинстве случаев позиции России на рынках гражданской готовой продукции и высокотехнологичных изделий крайне слабы. Удельный вес отечественных машин, оборудования и транспортных средств в общем объеме мирового экспорта машинотехнических изделий не превышает 0,3–0,4%, а его стоимостные показатели многократно уступают аналогичным величинам для новых индустриальных стран и практически несопоставимы с объемами поставок ведущих промышленно развитых государств (табл. 20.3 и рис. 20.3).

Таблица 20.3

Российский экспорт машин и оборудования (млрд долларов)

	1998	1999	2000	2001	2002
Машины и оборудование	8,2	7,8	10,6	10,3	9,2

Источник: Госкомстат РФ.

Импорт. Доля России в мировом импорте колеблется в пределах 0,5–1,3%, по данным таможенной статистики (0,7–1,9% по методологии платежного баланса).

Наибольшее значение этого показателя было зарегистрировано в 1996 году, наименьшее – в посткризисных 1999–2000 годах. В конце 80-х годов российский импорт составлял 3–4% мирового. По итогам 2000 года Россия занимала 28 место в списке основных импортеров.

Таблица 20.4

Динамика российского импорта

	1998	1999	2000	2001	2002
Импорт, в млрд долларов, всего	58,0	39,5	44,9	53,8	60,5
В том числе:					
Дальнее зарубежье	43,7	29,2	31,4	40,3	48,2
Индекс физического объема (%)	89,0	84,4	129,2	129,1	117,6
Индекс цен (%)	92,3	82,1	86,7	94,3	93,4

Источник: Банк РФ.

Зависимость внутреннего рынка от импорта значительно увеличилась к середине 90-х годов, когда доля зарубежной продукции в товарных ресурсах розничной торговли превысила 50%. Повышенный спрос на иностранные изделия поддерживался их высокими качественными и техническими характеристиками, эффектным дизайном и упаковкой,

длительными сроками хранения (для продовольственных товаров), а также мощной рекламной кампанией. Кроме того, установленный в 1995 г. и просуществовавший вплоть до середины 1998 г. валютный коридор обеспечил устойчивое повышение доходности импортных операций, опиравшееся на реальное удорожание рубля.

Фактически в течение 2001 года были полностью восстановлены, а во второй половине года и существенно превышены предкризисные объемы импорта в натуральном выражении (табл.20.4). Так, даже с учетом обвального падения ввоза в 1998–1999 годах, физические объемы поставок в 2001 году были на четверть выше уровня наиболее успешного для импортеров 1997 года (в 1,4 раза выше по импорту из дальнего зарубежья). Резкое увеличение физических объемов ввоза закономерно привело к усилению позиций импорта на внутреннем рынке, прежде всего в его потребительском сегменте, и росту конкурентного давления на отечественных товаропроизводителей.

Географическая структура российского импорта отличается достаточно высоким уровнем концентрации, в том числе в 2001 году более 45% всех закупок было произведено в 5 основных торговых партнерах России – Германии, Белоруссии, Украине, США и Казахстане.

В товарной структуре импорта преобладают машины и оборудование, а также товары потребительского назначения – продовольствие, текстильные изделия, одежда и обувь, бытовая техника и электроника, легковые автомобили, мебель, медикаменты и другие товары (рис. 20.4).

Рисунок 20.4.

Товарная структура российского импорта (%)



Источник: ГТК РФ.

На закупку продовольствия в последние годы приходится почти четверть всего ввоза, товары народного потребления (кроме продовольствия, товаров социального назначения и транспортных средств) – порядка 17–18%, товары социального назначения (включая медикаменты, товары для инвалидов и т.д.) – около 4–5%, индивидуальные транспортные средства (легковые автомобили, мотоциклы, яхты, катера и т.д.) – примерно 3–4%. Итого, только по данным таможенной статистики, половина всего импорта направляется на потребительский рынок. Если же прибавить к этому еще порядка 10 млрд долл. «челночных» поставок, то применительно к суммарному российскому импорту потребительская часть составит не менее 60%.

При сравнительно стабильной структуре потребительского импорта значимость отдельных позиций претерпевала определенные изменения под влиянием развития внутреннего производства и торгово-политической ситуации. Так, заметно сократились закупки импортных сигарет, пива и шоколадных изделий в связи с расширением

отечественного производства этих товаров (при решающем участии иностранного капитала). В частности, ввоз табачных изделий за период 1997–2002 годов уменьшился в стоимостном выражении почти в 7 раз.

В связи с принятием мер по защите отечественных товаропроизводителей снизились поставки сахара белого с порядка 400 млн. долл. в 1997 году до 41,6 млн. долл. в 2002 г. году; при этом закупки сахара-сырца, направляемого на дальнейшую переработку внутри страны, возросли. Из-за ужесточения мер тарифного и нетарифного регулирования заметно сократился импорт зарубежных спиртных напитков. Активное импортозамещение в условиях заниженного курса рубля после августа 1998 года привело к уменьшению поставок некоторых видов технически не сложных бытовых приборов и механизмов.

По мере развития экономических реформ, роста доходов населения и насыщения внутреннего рынка необходимой продукцией российский потребитель становился более требовательным в отношении качества и технических характеристик изделий. Этому также способствовали активная деятельность организаций защиты потребителей и ужесточение различного рода технических, санитарных и иных требований к импортной продукции, включая обязательное помещение информации о товаре на русском языке. В итоге качество предложения товаров на внутреннем рынке постепенно улучшалось, но до сих пор не по всем статьям является вполне удовлетворительным.

Сочетание мощного экспортного, топливно-сырьевого потенциала России с ограниченным внутренним платежеспособным спросом привело к формированию устойчивого и высокого положительного сальдо в торговле товарами. В различные периоды коэффициент покрытия импорта экспортом, по данным таможенной статистики, составлял порядка 160–180% и резко увеличился после кризиса августа 1998 года, достигнув 300% в 2000 году. Напомним, что еще в 1990 году торговый баланс России был дефицитным. В условиях роста нефтяных цен в 2000 г. его величина достигла рекордного уровня – 61 млрд долларов (по методологии платежного баланса, включая неорганизованную торговлю) и уступала только аналогичному показателю для Японии.

Внешняя торговля со странами СНГ. В сфере внешней торговли со странами СНГ период с 1999 по 2002 год ознаменовался позитивным балансом для России (табл. 20.5). В 2002 году исполнилось уже одиннадцать лет с даты образования СНГ, в связи с чем можно говорить о том, что закончен период адаптации и настройки хозяйственных комплексов государств Содружества на новые формы взаимного сотрудничества на основе рыночных механизмов.

Таблица 20.5

Динамика внешней торговли России со странами СНГ

	1999	2000	2001	2002
Товарооборот (млрд долл.)	22,5	27,68	28,24	28,57
Экспорт (млрд долл.)	12,1	14,25	15,20	16,25
Импорт (млрд долл.)	10,4	13,43	13,04	12,32
Сальдо	1,7	0,82	2,16	3,93
Темпы прироста (%)	-21,3	23,68	2,02	1,16
Доля стран СНГ в общем товарообороте (%)	19,5	18,47	18,17	17,1

Источник: Госкомстат РФ.

Структура российского внешнеторгового оборота остается неизменной со времени создания Содружества независимых государств: более половины экспорта приходится на поставки энергоносителей, а почти четверть импортных поставок из сопредельных стран составляют продовольственные товары.

Внутри Содружества российские поставки ориентированы в основном на Украину, Белоруссию и Казахстан, на эти страны приходится около 90% всего внешнеторгового России.

Одним из показателей интенсивности экономических связей между странами несомненно является доля их взаимной торговли в общем объеме внешнеторгового оборота (табл. 20.6).

Таблица 20.6

Доля стран в общем объеме товарооборота России с государствами СНГ в 2002 году

Все страны	100%
Беларусь	38,4
Украина	35,11
Казахстан	16,8
Узбекистан	3,1
Азербайджан	1,4
Молдова	2,1
Киргизия	0,7
Туркмения	0,7
Армения	0,6
Грузия	0,6
Таджикистан	0,5

Источник: ГТК РФ.

Все эти годы рост объемов внешней торговли во многом зависел от позитивной динамики экономического роста в странах СНГ, однако прямой зависимости между ростом ВВП стран Содружества и уровнем экспортных поставок в Россию не наблюдалось (табл. 20.7).

Таблица 20.7

Темпы роста ВВП стран СНГ и темпы экспорта в РФ (в %к предшествующему году)

	2000		2001		2002	
	ВВП	Экспорт	ВВП	Экспорт	ВВП	Экспорт
Азербайджан	111,1	135,4	109,9	0,59	110,6	107,5
Армения	105,9	160,0	109,6	117,5	112,9	108,9
Белоруссия	105,8	115,2	104,7	107,7	104,7	101,5
Грузия	101,9	153,2	104,5	108,6	105,4	0,82
Казахстан	109,8	157,5	113,5	0,91	109,5	0,97
Киргизия	105,4	0,93	105,3	0,69	99,5	120,3
Молдавия	102,1	121,7	106,1	106,5	107,2	0,81
Таджикистан	108,3	211,6	110,2	0,54	109,1	0,50
Узбекистан	103,8	141,7	104,5	0,87	103,0	0,58
Украина	105,9	144,4	109,1	104,8	104,1	0,84
В среднем по Содружеству	105,2	129,1	106,1	0,97	104,8	0,94

Источник: Госкомстат РФ.

К негативным факторам, сдерживающим взаимную торговлю России и стран СНГ, можно отнести такие: валютно-финансовый кризис; низкая конкурентоспособность продукции; большая взаимная просроченная задолженность в условиях острой нехватки финансовых средств, низкий платежный спрос как в России, так и в большинстве стран СНГ; переориентация этих государств на торговлю с предоставляющими им торговые кредиты развитыми странами; конъюнктурные изменения на мировых товарных рынках.

Основу взаимной торговли стран Содружества составляют энергоносители и минеральное сырье – именно они являются наиболее конкурентоспособными на мировых

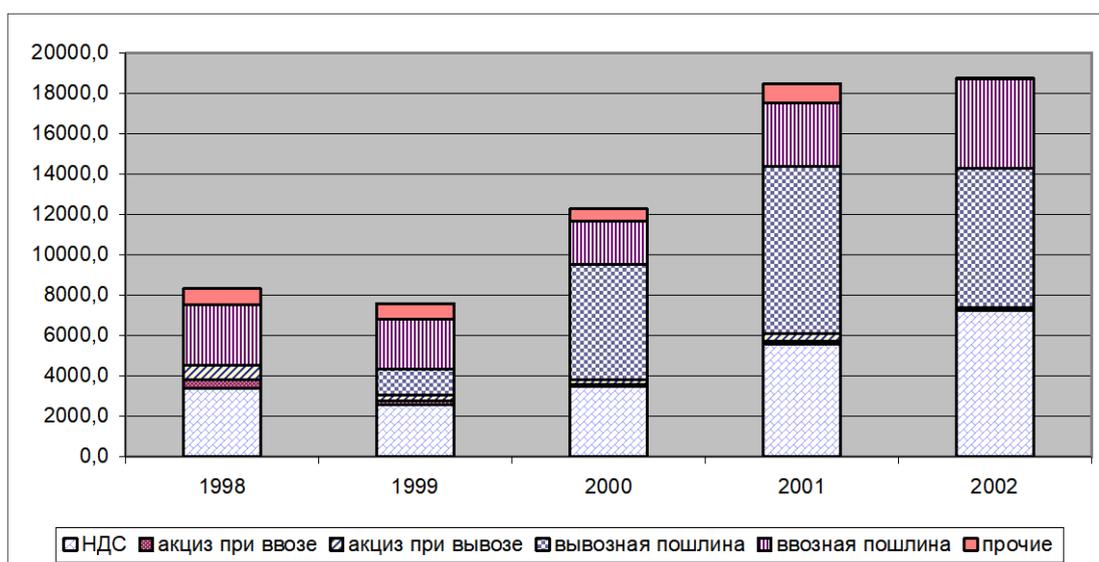
рынках по своему качеству и низким издержкам на рабочую силу. Поэтому страны СНГ, обладающие энергоресурсами (Азербайджан, Казахстан) или минеральными ресурсами (Таджикистан, Украина) стремятся на западные рынки. В то же время другие постсоветские государства (Белоруссия, Киргизия, Молдавия), в экспорте которых преобладает готовая продукция (из-за ее низкой конкурентоспособности), сохранили во многом ориентацию на поставки в сопредельные регионы.

20.3. Регулирование внешней торговли

За годы проведения экономических реформ в России существенно повысилась фискальная значимость внешней торговли. В последнее время суммарный удельный вес различных таможенных налогов и сборов (экспортно-импортные пошлины, акцизы, НДС на импорт, прочие платежи) в доходной части федерального бюджета достигает примерно одной трети. Около четверти бюджетных поступлений приходится на экспортно-импортные пошлины, собираемость которых благодаря совершенствованию таможенного контроля и усилению борьбы с правонарушениями во внешнеторговой сфере постоянно растет (рис.20.5).

Рисунок 20.5

Таможенные платежи (млн долларов)



Источник: данные ГТК РФ.

В сфере регулирования внешней торговли главные усилия направлялись на обеспечение стабильности и предсказуемости режима экспорта и импорта, поддержку конкурентоспособности российских товаров и допуска их на внешние рынки, достижение эффективного уровня защиты внутреннего рынка и отечественных производителей, присоединение России к ВТО и расширение сотрудничества с другими международными организациями.

Экспортные пошлины. Резкое падение импорта в результате кризиса 1998 года привело к сокращению поступлений в бюджет таможенных платежей. Одновременно вследствие реальной девальвации рубля резко возросла эффективность экспортных операций. В этих условиях Правительство решило возвратиться к практике взимания экспортных пошлин, которые были полностью отменены весной 1996 г. На основании его постановления от 04.01.99 №17 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин

на товары, вывозимые с территории РФ» были введены экспортные пошлины на отходы и лом цветных металлов, лесоматериалы, кожу, шкуры и др.

23 января 1999 г. Правительство приняло постановление, увязывающее уровень государственных сборов с нефтяных операций с уровнем изменения цен на мировых рынках. В течение года правительство постоянно расширяло номенклатуру товаров, облагаемых вывозными пошлинами. В нее включались: рыба, крабы, спирт этиловый, отходы и лом черных металлов, нитрат аммония, древесина и изделия из нее, бумага и картон и изделия из них, драгоценные и полудрагоценные камни и металлы, другие товары.

Начиная с мая 1999 г., вывозные пошлины на многие товары стали применяться при вывозе как в страны дальнего зарубежья, так и в страны СНГ, за исключением стран-участниц Таможенного союза. С 1 августа того же года взимается экспортная пошлина на сырую нефть при вывозе ее из России во все страны, за исключением членов Таможенного союза.

Первоначально предполагалось введение экспортных пошлин на 6 месяцев, но затем действие было фактически продлено на неопределенный срок. В дальнейшем проводилась работа по корректировке ставок экспортных пошлин с учетом динамики цен на сырьевые товары российского экспорта на мировых рынках. Например, в связи с ухудшением мировой конъюнктуры и антидемпинговыми расследованиями, проводимыми в ряде стран, с 1 июля 2002 г. были отменены экспортные пошлины на черные металлы. Годовые потери бюджета от отмены пошлины оцениваются примерно в 120 млн. долларов, однако эта мера позволила российским металлургам поддержать объемы экспортных продаж.

В сентябре 2002 г. Правительственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике приняла решение об отмене экспортных таможенных пошлин на 432 товара, экспорт которых из РФ незначителен – это 50% перечня всей продукции, облагаемой таможенными пошлинами при экспорте. Поступления от взимания пошлин на эти товары составляют немногим более 5 млн долл.

Импортные пошлины. В конце 2000 года началась масштабная реформа таможенного тарифа. Таможенное оформление почти 25% 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 была принята слишком большая дифференциация уровней ставок таможенного тарифа на однородные товары. Например, по группе товаров 8704 (грузовые автомобили) существовало пять уровней (5%, 10%, 15%, 25%); в группе 04 (молоко и молочные продукты) существовало три уровня ставки таможенных пошлин – 10%, 15%, 20%. Подобных примеров можно привести много.

Такой разброс, естественно, давал возможность недобросовестным импортерам ввозить продукцию под видом той, которая имеет минимальных уровень ставок, лишая бюджет части доходов. Например, куриные окорочка ввозились под видом индюшатины (так как пошлины в этом случае были ниже), или автомобили ввозились как запчасти.

В этой ситуации унификация ввозных таможенных пошлин должна способствовать повышению уровня таможенного администрирования и предотвращать уклонения от уплаты таможенной пошлины в полном размере.

Новый Таможенный тариф, действующий с 1 января 2001 года, предусматривает следующие изменения:

Фактический отказ от использования ставки 30%. По 883 из 888 тарифных позиций, облагавшихся 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% предусматривается сохранить только по такой чувствительной для отечественной

промышленной продукции, как сахар белый, а также подакцизные табачные изделия (4 позиции).

Сокращение (с 624 до 104 тарифных позиций) группы товаров, облагаемых ввозными пошлинами по ставке 25%. Это относится ко многим видам импортируемого продовольствия (фрукты, овощи, алкогольная, рыбная продукция), целому ряду продукции химической промышленности и другим.

Унификацию импортного тарифа в рамках групп однородных товаров, обладающих схожими потребительскими свойствами и техническими характеристиками.

Повышение ставок импортного тарифа по товарам, ранее 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, а также по товарам, беспошлинный ввоз которых регламентируется международным Соглашением.

В итоге изменение ставок затронуло 32% всей ТН ВЭД, при этом по 440 товарным позициям ставки были повышены, а по 3068 – снижены. Это позволило снизить уровень средневзвешенной ставки тарифа до 10,7% и тем самым приблизить ее к реально собираемым таможенным платежам.

В целом снижение и унификация ввозных таможенных пошлин способствовали сокращению числа нарушений таможенных правил и переходу все большего количества участников внешнеэкономической деятельности в легальную сферу.

Некоторые коррективы в новый тариф были внесены в 2001 г. При изменении пошлин с 1 октября Правительство РФ стремилось активизировать ввоз в Россию технологического оборудования, что крайне актуально ввиду высокого износа основных фондов на большинстве российских предприятий. На некоторые виды оборудования, в частности, не производящиеся в России, но необходимые для технического перевооружения отечественных предприятий, пошлины снижены с 10–15% до 5–10%. Унифицированы ставки на микросхемы, транзисторы, резисторы и другие составляющие элементной базы.

С целью дальнейшей легализации импорта с 1 января 2002 года введен новый таможенный тариф: ставка ввозной таможенной пошлины изменена на 140 товарных позиций, причем на 90% из них она снижена. В новом таможенном тарифе аккумулированы все изменения ставок ввозных таможенных пошлин, принятые в 2000 и 2001 годах или одобренные решениями комиссии правительства РФ по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике. В целом, средневзвешенная величина импортных пошлин в России снижена с 10,5 до 9,8%.

Анализ применения новых ставок ввозных таможенных пошлин показал, что в 2002 году по сравнению с 2000 годом (до начала оптимизации таможенного тарифа) стоимостной объем импорта товаров, в отношении которых в ходе процесса модернизации Таможенного тарифа были изменены ставки ввозных таможенных пошлин, возрос более чем на 110%, а сумма таможенных пошлин, взысканных с данных товаров, увеличилась более чем на 115%.

Увеличение стоимостного объема импорта товаров из дальнего зарубежья по всей номенклатуре за 2002 год по сравнению с 2000 годом составило примерно 65%, а сумма взысканных таможенных пошлин возросла почти на 90%.

Увеличение объемов статистически зарегистрированного импорта целого ряда товаров объясняется не только увеличением объемов ввоза данных товаров из зарубежных стран в Россию, но и увеличением достоверности их декларирования.

Так, количественный объем импорта телевизоров увеличился в 14,5 раз, а сумма уплаченных таможенных пошлин – в 12 раз; импорт мебели увеличился в 2,5 раза, сумма уплаченных таможенных пошлин – в 2 раза; импорт одежды возрос более чем в 5 раз, сумма таможенных пошлин – в 2,6 раза; импорт обуви возрос в 4,7 раза, сумма

таможенных пошлин – в 2,6 раза; импорт сливочного масла возрос в 5,7 раз, сумма таможенных пошлин – в 3,7 раза.

Таможенный кодекс. В течение последних четырех лет велась напряженная работа над новой редакцией Таможенного кодекса. Потребность в подготовке новой редакции Таможенного кодекса Российской Федерации продиктована практическими проблемами развития экономики и внешней торговли России, отставанием законодательства в сфере таможенного дела как от федерального законодательства в целом, так и от международно-правового обеспечения таможенного регулирования. Действующий Таможенный кодекс был принят в 1993 году. В течение 1993–1998 годов в правовой системе Российской Федерации произошли серьезные изменения в связи с принятием новой Конституции Российской Федерации, Гражданского и Уголовного кодексов, федеральных законов «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» и других законодательных актов, существенно изменивших правовую ситуацию в стране.

Первый проект нового Таможенного кодекса был подготовлен в 1998 г. В ноябре 1999 года проект с незначительными поправками прошел первое чтение в Государственной Думе. Поскольку представленная тогда версия законопроекта вызвала много нареканий в деловых кругах, была достигнута договоренность о формировании рабочей группы, в задачи которой входила доработка документа. В результате в Проект нового кодекса было внесено более 400 поправок.

В конце 2001 года правительство представило подготовленный документ на рассмотрение в Государственную Думу. Главной целью разработчиков было приведение таможенного законодательства в соответствие с нормами ВТО и улучшение условий для внешнеэкономической деятельности. Однако далеко не все требуемые нормы нашли отражение в правительственном варианте. Поэтому для доработки проекта Таможенного кодекса был создан Экспертный совет при Подкомитете по таможенно-тарифному регулированию и внешнеэкономической деятельности Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы РФ. В состав Экспертного совета входили сотрудники Института экономики переходного периода, предложившие ряд поправок, которые были приняты в окончательной редакции законопроекта.

В результате совместной работы правительства, депутатов и представителей предпринимательских кругов через полтора года был подготовлен новый вариант Таможенного кодекса, который представляет собой компромисс между вариантом Правительства и так называемым вариантом депутатов.

В апреле 2003 года Государственная Дума РФ приняла новый Таможенный кодекс, в котором прописаны нормы применения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений, установленных законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а также актов законодательства РФ о налогах и сборах в таможенном деле. Кроме того, в документе определены порядок осуществления таможенных процедур, специальные таможенные режимы, вопросы перемещения транспортных средств, а также перемещения товаров физическими лицами.

По сравнению с первоначальным вариантом, предложенным правительством, документ удалось значительно улучшить. Так, в принятом Таможенном кодексе достаточно жестко сформулированы требования к правовым актам федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела (ст. 6). В частности, п. 3 определяет условия, когда нормативный правовой акт признается не соответствующим Кодексу, а п. 5 гласит, что никто не может быть привлечен к ответственности за нарушение таможенных правил, если это нарушение вызвано неясностью правовых норм.

Отменены лицензии ГТК для брокеров, перевозчиков, владельцев складов и пр. Правда, заменены они необходимостью внесения в соответствующий Реестр. Ст. 18

предусматривает, что деятельность юридических лиц в качестве таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов и таможенных брокеров допускается при условии их включения соответственно в Реестр таможенных перевозчиков, Реестр владельцев складов временного хранения, Реестр владельцев таможенных складов или Реестр таможенных брокеров. Ст. 20 предусматривает, что таможенный орган рассматривает заявление в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня его получения, и принимает решение о включении заявителя в соответствующий реестр, о чем незамедлительно сообщается заявителю. Заявитель вправе осуществлять соответствующую деятельность в области таможенного дела со дня принятия такого решения. Таможенный орган принимает решение об отказе во включении в реестр только в случае несоблюдения условий, предусмотренных Кодексом.

В отличие от первоначального варианта, при ввозе товара на таможенную территорию Российской Федерации документ, подтверждающий страну происхождения товара, представляется в случае, если стране происхождения данного товара Российская Федерация предоставляет тарифные преференции (ст. 37). Ранее таможенные органы имели право требовать эти документы в любом случае, что вызывало многочисленные конфликты.

В соответствии со статьей 42 участник ВЭД имеет право направить в соответствующий таможенный орган запрос о принятии предварительного решения относительно классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности в отношении конкретного товара и о происхождении товара из конкретной страны, которое является обязательным для всех таможенных органов.

Важным достижением является ограничение возможностей таможенных органов требовать для таможенного оформления дополнительные документы и сведения. Ст. 63 предполагает, что таможенные органы вправе требовать при таможенном оформлении только те документы и сведения, которые необходимы для обеспечения соблюдения таможенного законодательства и представление которых предусмотрено Кодексом. Согласно п. 6 таможенные органы не вправе отказать в принятии документов из-за наличия в них неточностей, не влияющих на определение размера подлежащих уплате таможенных платежей.

Документы, необходимые для таможенного оформления, могут быть представлены в электронной форме. Согласно ст. 72 при прибытии товаров и транспортных средств на таможенную территорию Российской Федерации перевозчик обязан представить таможенному органу документы и сведения, предусмотренные статьями 73–76 Кодекса, в зависимости от вида транспорта, на котором осуществляется международная перевозка. Требование таможенными органами представления перевозчиком иных сведений не допускается.

Статья 68 предусматривает специальные упрощенные процедуры таможенного оформления для отдельных лиц, отвечающим определенным требованиям.

Упрощение порядка предоставления документов также предполагается при осуществлении так называемого внутреннего таможенного транзита, т.е. перемещения товара от приграничной к внутренней таможне. В этом случае в качестве транзитной декларации (ст. 81) таможенный орган отправления принимает любые коммерческие, транспортные (перевозочные) документы и (или) таможенные документы, содержащие сведения, указанные в пункте 2 данной статьи.

Однако в тексте нового ТК существует и ряд недостатков. Например, остается неясным, что делать заявителю в случае получения немотивированного отказа о включении в соответствующий Реестр.

Одна из глав нового Таможенного кодекса противоречит Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Кодекс требует, чтобы

правообладатель для защиты своей собственности предоставил ГТК обеспечение или договор страхования на сумму 500 000 руб., а сам объект собственности зарегистрировал в специальном реестре. В противном случае таможня не будет задерживать продукцию, изготовленную с нарушением прав интеллектуальной собственности. Эти положения практически лишают правообладателя возможности реализовать право на обращение в защиту своей интеллектуальной собственности, что прямо нарушает нормы ТРИПС.

В пункте 4 статьи 35 среди условий, по которым таможенный орган вправе обратиться к компетентным государственным органам или иным организациям страны, выдавшей сертификат о происхождении товара, с просьбой представить дополнительные документы или уточняющие сведения, существует следующее: «в сертификате неоднозначно указана страна происхождения товара». Учитывая, что товар, происходящий из Европы, зачастую имеет отметку «Made in EU», эта формулировка может привести к неадекватным действиям таможенных органов.

Пункт 1 статьи 82 (сроки внутреннего таможенного транзита) устанавливает предельный срок внутреннего таможенного транзита в зависимости от вида транспорта. Между тем, пункт 2 предусматривает, что при получении разрешения на внутренний таможенный транзит срок внутреннего таможенного транзита устанавливается таможенным органом отправления в пределах срока, установленного пунктом 1 настоящей статьи, исходя из заявления перевозчика, обычного срока перевозки товаров, вида транспорта и возможностей транспортного средства, его маршрута и других условий перевозки. Этот срок может быть продлен «по мотивированному запросу заинтересованного лица».

Отношения таможенного брокера (представителя) с декларантами и другими заинтересованными лицами строятся на договорной основе (ст. 139, п. 4). Но далее следует странная фраза о том, что отказ таможенного брокера (представителя) от заключения договора при наличии возможности оказать услугу или выполнить работу не допускается. Никаких же наказаний за отказ также не предусматривается.

Статья 163 предлагает переименовать бывший режим выпуска в свободное обращение в выпуск для внутреннего потребления. Между тем, в дальнейшем существует некоторая путаница в терминах. Так, уже следующая статья определяет статус товаров, помещенных под таможенный режим внутреннего потребления, как находящихся в свободном обращении. Термин «выпуск в свободное обращение» присутствует еще в 35 статьях Кодекса.

Среди таможенных режимов, список которых содержит статья 155 Кодекса, существует режим под названием «свободная таможенная зона». В отличие от других режимов его содержание и описание механизма действия в Кодексе отсутствует. Это может привести к неприятным коллизиям, связанным с функционированием ОЭЗ в Калининградской области. Несомненно, что для таможенных органов основополагающим документом будет Таможенный кодекс, а не законы об особых зонах. Характерно, что в течение годового обсуждения Кодекса никто, включая ГТК, не высказал аргументов против включения этого режима в Кодекс.

Таким образом, основные особенности нового Таможенного кодекса таковы:

- учтены положения международных конвенций;
- положения о правонарушениях в сфере таможенного дела исключены из кодекса и будут регулироваться Кодексом об административных правонарушениях, а преступления в сфере таможенного дела – Уголовным кодексом;
- изменяется регулирование некоторых таможенных режимов;
- из Кодекса исключены нормы, относящиеся к службе в таможенных органах, эти отношения регламентирует закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

– из Кодекса исключены многочисленные отсылки на ведомственные нормы ГТК РФ, позволяющие сегодня таможенным органам принимать решения по своему усмотрению;

– вводятся нормы, регулирующие основания, порядок и формы проведения проверок таможенными органами;

– усовершенствован порядок декларирования товаров и транспортных средств, сокращены сроки проведения таможенных формальностей, упрощено и ускорено таможенное оформление, подробно регламентирован порядок прохождения специальных таможенных процедур;

– вводится более справедливая система взимания таможенных сборов;

– более подробно регламентированы отношения ГТК РФ с компаниями, занимающимися таможенной деятельностью.

Вступление в действие с 1 января 2004 года нового Таможенного кодекса РФ позволит сформировать современную и действенную правовую базу, позволяющую, наряду с другими правоохранительными и фискальными органами, обеспечивать экономические интересы России, реальную защиту экономической безопасности Российской Федерации.

20.4. Регулирование ВЭД в сфере экономических связей со странами СНГ

За последние четыре года произошли значительные изменения в сфере законодательного регулирования как двусторонних, так и многосторонних торговых отношений стран СНГ.

Еще в сентябре 1993 года был подписан договор о создании Экономического союза, однако государства Содружества так и не смогли реализовать на практике его основные положения.

Внешняя торговля осуществляется или на основе двусторонних межгосударственных договоренностей, или по линии производственных связей между отдельными предприятиями. Связи эти постепенно теряют свою действенность в условиях кризисной экономики и, следовательно, объемы взаимных поставок сокращаются. Тем не менее, в многосторонних отношениях за прошедший период наметились позитивные изменения. Речь идет, прежде всего, о формировании *зоны свободной торговли* на всем пространстве СНГ. С момента начала функционирования зоны свободной торговли ни одна страна уже не сможет произвольно делать изъятия из режима свободной торговли. Это приведет к росту стабильности внешнеэкономических связей. А отказ от таможенных платежей на пространстве Содружества, при том, что это уменьшит поступления в национальные бюджеты, все же в более длительной перспективе будет иметь несомненные плюсы, так как позволит увеличить объемы взаимного товарооборота, оживить производство в ряде отраслей, создать новые рабочие места и т.д.

Страны имеют разную исходную экономическую базу, что уже привело к формированию в рамках Содружества трехуровневой модели интеграции: само Содружество – включает 12 стран; объединения, членами которых являются несколько стран – Таможенный союз, Центральноазиатское экономическое сообщество, двустороннее объединение – Союз России и Белоруссии.

Если раньше основой сотрудничества было общее прошлое, кооперативные и производственные связи, то затем на передний план выступили суверенные экономические интересы, заинтересованность в сопредельных рынках из-за невозможности успешно конкурировать на рынках мировых. До сих пор многие проблемы эффективнее решаются на двусторонней основе, с учетом реалий каждой из стран, часть из которых не готова к многосторонним переговорам.

Для стран – участниц Таможенного союза главными стали вопросы унификации тарифов на железнодорожные перевозки и проблемы взимания налога на добавленную

стоимость. Было достигнуто соглашение о переходе с января 2000 года к принципу страны назначения при взимании НДС для всех пяти стран – участниц Таможенного союза. Разногласия в подходе к налогообложению при перемещении товаров между странами в пределах Таможенного союза, например, из Казахстана в Белоруссию через Россию, увеличивают их стоимость почти на 50%.

В связи с постоянной и практически не разрешаемой проблемой долгов за российские энергоносители, страны СНГ проводят двойную политику: те государства, которые обладают собственными энергоресурсами, стремятся переориентировать свои экспортные поставки на дальнее зарубежье; другие государства, не имеющие собственных ресурсов, пытаются зарабатывать на транзитных поставках по их территории. К настоящему времени общий долг стран Содружества перед Россией составляет более 4,4 млрд долл. Причем конкретная финансово-экономическая ситуация, сложившаяся у наших партнеров, подталкивает к нарастанию задолженности. Россия высказывает готовность диверсифицировать пути урегулирования задолженности, в том числе за счет поставок в Россию необходимого продовольствия и сырья.

В 2000 году президентами России, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана на базе Таможенного союза, созданного четырьмя годами ранее, была учреждена международная организация ЕвразЭС. Приоритетной задачей сообщества было признано углубление взаимодействия государств-членов в торгово-экономической, социально-гуманитарной и правовой сферах. Это, в частности, подразумевает введение единых таможенных законодательства и отчетности, правил оформления и транзита всех товаров, совместное обустройство пунктов пропуска на внешних границах и обеспечение экономической безопасности стран ЕвразЭС.

В 2001 году в Государственную Думу на ратификацию был представлен Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, который был подписан в феврале 1999 года между Россией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном.

С учетом позиции России, предусматривается ратифицировать Договор, дополнив его исключением для России о нераспространении принципа страны назначения при взимании НДС на торговлю нефтью, природным газом и газовым конденсатом, а также о неприменении договаривающимися сторонами нулевой ставки косвенных налогов в отношении указанных энергоносителей. Такие соглашения уже подписаны с Казахстаном и Киргизией и ратифицированы.

С 1 июля 2001 года Россия наконец перешла в торговле с государствами-участниками СНГ на принцип взимания косвенных налогов по стране назначения: косвенные налоги – НДС и акцизы – будут уплачиваться в бюджет той страны, которая является импортером и потребителем товара.

Принцип уплаты косвенных налогов по стране назначения уже давно применяется Россией во внешней торговле со странами дальнего зарубежья. В торговле с государствами СНГ Россия применяла принцип взимания НДС по стране происхождения: деньги оставались в бюджете той страны, в которой был произведен товар.

Кроме того, начали реализовываться подписанные в 2001 году двусторонние торговые соглашения в нефтегазовой и энергетической сферах, проводится согласованная транспортная политика.

В 2002 году наметились новые направления развития интеграционных процессов в странах СНГ. Так, в мае состоялась встреча глав стран-членов Евразийского экономического сообщества. Особое внимание было уделено проблемам координации действий при вступлении государств-членов ЕвразЭС во Всемирную торговую организацию и формирования общего таможенного тарифа.

Была достигнута договоренность о неприменении антидемпинговых мер по отношению друг к другу.

В 2002 году состоялась официальная встреча представителей государств-членов ЕврАзЭС, на которой были затронуты такие вопросы внешней торговли как согласование торговых изъятий из режима свободной торговли государств-членов ЕврАзЭС со странами-участниками СНГ; формирование общего таможенного тарифа и косвенных налогов; механизм защиты внутренних рынков в условиях неприменения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер; о реализации Постановления межгосударственного совета ЕврАзЭС на переговорах по присоединению к ВТО.

Одной из важнейших задач межгосударственного объединения ЕврАзЭС является согласование ввозных таможенных пошлин. На встрече представителей этих стран, состоявшейся в октябре 2002 года, отмечалось, что уровень тарифов согласован примерно на 60% от общей номенклатуры товаров между Россией, Белоруссией и Казахстаном. Говорить о создании единой системы таможенных тарифов можно будет при согласовании 80% таможенных пошлин.

Помимо этого, в сфере таможенного регулирования взаимной торговли государств Содружества проводилась активная нормативно-законодательная деятельность. Был принят ряд нормативных актов, регулирующих отдельные товарные рынки этих стран.

Интеграционные процессы продолжаются на постсоветском пространстве и сегодня. Так, был представлен новый проект под названием «единое экономическое пространство» или ЕЭП в который войдут Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан. На эти четыре страны приходится 94% ВВП и 88% товарооборота всех стран СНГ, эти страны могут выступить локомотивом интеграционных процессов на достаточно серьезную перспективу.

Существует несколько подходов к созданию ЕЭП. Один из них, подразумевает одновременное снижение препятствий по движению товаров, услуг и рабочей силы, т. е. создание аналога Евросоюза с последующим введением единой валюты.

Тем не менее сложная экономико-финансовая ситуация в бывших союзных республиках продолжает оказывать негативное влияние и на взаимную торговлю. В отношениях с отдельными членами СНГ тенденции внешней торговли во многом будут зависеть от финансово-экономической ситуации и политической стабильности внутри этих стран, и, прежде всего, в России.

20.5. Рыночный статус российской экономики и внешняя торговля

В 2002 году ЕС и США признали российскую экономику рыночной. Пока российская экономика не имела статуса рыночной, наших экспортеров легко было обвинить в демпинге на рынках США и Европы, и в нанесении ущерба их экономике и товаропроизводителям. Пока Россия не признавалась рыночной страной, нерыночным считалось и ценообразование на российских предприятиях. Российское правительство подозревали в том, что, субсидируя своих производителей, оно искусственно занижает себестоимость их продукции. Поэтому по целому ряду российских экспортных товарных позиций в США, Европе и других странах проводились антидемпинговые расследования. В ходе этих расследований цены на российскую продукцию сравнивались с так называемыми нормальными ценами аналогичных товаров, производимых в любой стране, близкой к России по развитию. «Суррогатные» страны, по существу, подбирались почти произвольно.

Полученная разница, выраженная в процентах, называлась демпинговой маржой. В зависимости от ее размера «защищающееся» государство сверх обычных таможенных платежей устанавливало на российский товар еще и антидемпинговую пошлину. А она могла быть очень большой. Так, например, в результате антидемпингового расследования Минторгом США поставок холоднокатаного проката из России, начатого в октябре 2001 года, было предложено ввести пошлину в размере 137%.

Имея статус страны с рыночной экономикой, Россия перестанет нести неоправданные потери от антидемпинговых процедур. В ходе антидемпинговых расследований в отношении российских производителей цена товара будет рассчитываться на основе реальных издержек самих производителей.

С практической точки зрения, рыночный статус позволит отечественным производителям обратиться с просьбой о пересмотре действующих антидемпинговых мер на территории ЕС. Таковых сейчас насчитывается 14, и потери от них составляют примерно 230-240 млн. долларов в год. Европейцы препятствуют ввозу российской металлопродукции, минеральных удобрений, древесно-волоконистых плит и некоторых других видов товаров. Кроме того, в 2002 году ЕС начал антидемпинговые расследования еще по четырем видам импорта (технический углерод, металлический кремний, полые профили и трансформаторная сталь), что может стоить России не менее чем 50 млн. долларов в год.

В сентябре 2002 г. Россия и США подписали специальное соглашение, согласно которому российские металлурги обязались информировать американскую сторону о том, как формируется себестоимость российского проката. В начале ноября Комиссия по внешней торговле США прекратила антидемпинговое расследование против поставок холоднокатаного проката из России, а Минторг США лишился права диктовать россиянам минимальные цены. Таким образом, американский рынок проката, цены на котором в полтора раза выше, чем в других странах, стал для российских металлургов более доступным и выгодным.

20.6. Предстоящее вступление в ВТО

Последние несколько лет Россия ведет активные переговоры по вступлению в ВТО (ранее – ГАТТ). Необходимость этого вступления обусловлена задачами интеграции в мировую экономическую систему, создания более благоприятных условий доступа на мировые рынки, устранения дискриминации российских экспортеров, привлечения зарубежных инвестиций и технологий в Россию. Процесс присоединения к ВТО означает не только и даже не столько открытие собственных рынков, сколько унификацию внутреннего правового и экономического пространства с мировым.

Еще в середине 1992 г. Россия стала наблюдателем при ГАТТ, формально унаследовав этот статус от распавшегося СССР, который в свою очередь приобрел его в 1990 г. В июне 1993 г. Президент Б. Ельцин передал Генеральному секретарю ГАТТ официальное заявление Правительства России о намерении присоединиться к этой организации. Это положило начало длительному процессу. В стране была сформирована Межведомственная комиссия по ГАТТ, позднее реорганизованная в Правительственную комиссию по ВТО.

Переговорный процесс по присоединению России к ВТО начался в 1995 г. В начале его основным содержанием было детальное рассмотрение на многостороннем уровне экономического механизма и торгово-политического режима России, оценку их соответствия нормам и правилам ВТО. Была учреждена Рабочая группа по присоединению России к ВТО (РГ). В 1998 г. были представлены первоначальные предложения по тарифным уступкам в области товаров, а также предложения по уровню поддержки сельского хозяйства, в 1999 г. – первая редакция перечня специфических обязательств по услугам и списка изъятий из режима наибольшего благоприятствования (РНБ). После этого начались переговоры на многостороннем и на двустороннем уровне со всеми заинтересованными странами – членами РГ об условиях членства России в этой влиятельной международной экономической организации.

В настоящее время в состав РГ входит 66 стран-членов (Евросоюз выступает консолидированно), при этом в переговоры по доступу на рынок товаров вовлечено 53 страны, по доступу на рынок услуг – 29.

В экономической программе Правительства РФ, принятой в июне 2000 г., задача интенсификации переговоров по присоединению России к ВТО была признана в качестве важнейшей. Со второго полугодия 2000 г. российская делегация активизировала переговорный процесс и к настоящему времени сумела добиться определенных сдвигов в ходе присоединения, хотя процесс переговоров идет довольно сложно.

Активная работа над этой проблемой продолжалась в течение всего 2002 года. В ходе 14-го заседания РГ 24–25 апреля 2002 года состоялось первое чтение по разделам проекта Доклада Рабочей группы. Это – финальный документ с изложением пакета обязательств, которые Россия примет на себя по итогам переговоров (в отдельных документах излагаются обязательства по тарифным уступкам в области товаров и по уровню поддержки сельского хозяйства, а также обязательства в сфере торговли услугами).

Проект, подготовленный Секретариатом ВТО, аккумулирует результаты продолжающихся с 1995 г. переговоров по изучению торгового режима России и совместимости его с нормами ВТО. За эти годы российской делегацией было представлено в Секретариат ВТО около 200 аналитических документов, более 1000 законодательных и нормативных актов.

Постатейное обсуждение Доклада РГ прошло на 15-м заседании Рабочей группы 19–20 июня 2002 года. К этой сессии члены РГ и Россия подготовили свои предложения по редакции отдельных положений. Параллельно с заседанием РГ были проведены многосторонние консультации по ряду конкретных вопросов.

В настоящее время российской делегацией ведутся переговоры по четырем основным направлениям:

Переговоры по доступу на рынок товаров. Их основным предметом является определение максимального уровня ставок ввозных таможенных пошлин, который Россия получит право применять после присоединения к ВТО.

Переговоры по сельскохозяйственной проблематике. Помимо тарифного аспекта, они включают обсуждение объемов государственной поддержки аграрного сектора и размеров экспортных субсидий. Переговоры по данному направлению носят крайне сложный характер, так как позиции сторон по уровню разрешенной России в качестве члена ВТО господдержки сельскому хозяйству и объему экспортных субсидий резко расходятся.

Переговоры по доступу на рынок услуг. Их цель – согласование условий доступа иностранных поставщиков услуг на российский рынок. Двусторонние переговоры показали, что существуют различия в толковании странами правил ВТО в отношении горизонтального регулирования торговли услугами. Последний раунд двусторонних переговоров, состоявшийся в июне 2002 г. продемонстрировал, что для продолжения конструктивного диалога с членами ВТО (США, ЕС, Япония, Канада, Норвегия, Швейцария, Австралия) необходимо модифицировать российские предложения по ключевым секторам (финансовые, телекоммуникационные и транспортные услуги).

Переговоры по системным вопросам. Их цель – определение мер, которые Россия должна будет предпринять в области законодательства и его правоприменения для выполнения своих обязательств как участника ВТО. В целом претензии стран-членов ВТО в этой сфере можно разделить на три части:

1. Несоответствие российского законодательства и правоприменительной практики нормам ВТО. Основная озабоченность членов ВТО касается ряда положений действующего законодательства в области таможенного дела (излишние требования, предъявляемые к импортным товарам в сфере Соглашения о технических барьерах в торговле (ТБТ) и Соглашения о санитарных и фитосанитарных стандартах (СФС) и т.д.). Участники переговоров требуют безусловного выполнения положений ВТО в данной сфере. Это – стандартное требование ко всем присоединяющимся странам.

2. Применение Россией некоторых элементов регулирования, в принципе разрешенных в ВТО, может быть обусловлено определенными требованиями или обязательствами, которые фиксируются в докладе Рабочей группы. Это – «переговорные» требования.

3. Запросы, явно выходящие за рамки обязательств ВТО (требования «ВТО+»), такие как присоединение к необязательным соглашениям по правительственным закупкам и гражданской авиатехнике, унификация внутренних и внешних цен на энергоносители, отмена экспортных пошлин.

В результате переговоров пока не удалось достичь компромисса по ряду проблем, в том числе по телекоммуникационным, финансовым услугам (страховым, банковским, услугам на фондовом рынке), ценам на энергоносители, мерам поддержки сельского хозяйства.

Российская сторона отказывается поднимать тарифы РАО ЕЭС до европейского уровня и раскрывать рынки банковских, страховых и телекоммуникационных услуг. Россия намерена ввести переходный период, т.е. будет готова открыть свой рынок финансовых услуг и телекоммуникаций через 10 лет после вступления в ВТО. Совершенно очевидно, что резкий подъем энерготарифов скажется на российской экономике чрезвычайно негативно. Кроме того, явно менее опасные предложения об открытии российского финансового рынка вызывают резкие возражения российских банкиров и страховщиков.

Представители ЕС считают предложения России неприемлемыми. Особенно – намерение России ограничить права собственности иностранных компаний до 49% в секторе телекоммуникаций и примерно до 25% в секторе страховых и брокерских услуг, ожидаемое введение ограничений в секторе банковских услуг.

Правовая доктрина России предусматривает приоритет положений международных договоров перед отечественным правом, поэтому присоединение страны к ВТО связано со значительным объемом законодательной и нормотворческой деятельности. России предстоит принять (пересмотреть) около 100 законодательных актов и примерно тысячу ведомственных инструкций. Таким образом, Россия получит в свое распоряжение обширный и систематизированный блок современного делового законодательства, сопоставимого с международным правом, что в современных условиях является одним из важных преимуществ присоединения России к ВТО.

Плюсы и минусы возможного присоединения России к ВТО с точки зрения агропродовольственного комплекса подробно проанализированы в главе 18.

20.7. Перспективы экономических взаимоотношений России с ЕС

Внешнеэкономическое позиционирование России является в настоящее время одним из ключевых направлений экономической политики страны. Важным рубежом в этом процессе стал саммит Россия – ЕС, состоявшийся в мае 2001 г., в документах которого было зафиксировано намерение обеих сторон двигаться в направлении формирования общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). Тем самым фактически был положен конец (во всяком случае, на бумаге) дискуссиям первого посткоммунистического десятилетия о геополитическом векторе развития России. Европейский азимут явно обозначен в качестве приоритета.

Однако европейская идентификация России – вовсе не конечный, а лишь исходный пункт движения. Во-первых, тезис о вхождении в ОЕЭП сформулирован пока в самом общем виде, и еще предстоит проделать серьезную работу – интеллектуальную и политическую – по наполнению этого вывода реальным содержанием. Во-вторых, отношение к России у наших европейских партнеров неоднозначно: и в европейском бизнесе, и среди брюссельских политиков немало тех, кто крайне скептически относится к перспективам экономического сближения с Россией. В-третьих, в отличие от стран

Центральной и Восточной Европы, взявших курс на полную интеграцию с ЕС, России необходимо выработать такую формулу европейской политики, которая позволяла бы использовать все преимущества европейской интеграции, не отрицая возможностей тесных взаимоотношений с другими регионами мира (прежде всего с Северной Америкой и Азиатско-Тихоокеанским регионом).

В настоящее время консультации по поводу перспектив взаимоотношений ЕС и России стали более интенсивными. Они ведутся на политическом уровне, в среде промышленников и предпринимателей, в научном и экспертном сообществе¹.

Важно, что, концепция ОЕЭП непосредственно связана с проблемой присоединения России к ВТО. Очевидно, что векторы движения к ОЕЭП и к ВТО на данном этапе практически совпадают. В то же время идея ОЕЭП превращает присоединение к ВТО в исторической перспективе в этап на пути формирования единого европейского рынка.

Кроме того, двусторонняя проблема создания ОЕЭП включает и односторонний, внутренний аспект, поскольку продвижение к ОЕЭП предполагает и либерализацию экономики, базирующуюся на Среднесрочной правительственной программе.

Концепция ОЕЭП основывается на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. (СПС) и Общей стратегии ЕС в отношении России – базовых документах российско-европейского сотрудничества. Она, по сути, предусматривает расширенное и полномасштабное применение принципов СПС к экономическим отношениям России и ЕС, а также опирается непосредственно на текст Коллективной стратегии, формирующий перспективы «общего европейского экономического пространства».

Особенностью рассматриваемого процесса является то, что ОЕЭП предполагает углубление экономической интеграции России и ЕС, не имея в виду вступление РФ в Европейский Союз.

Общее европейское экономическое пространство может создаваться на основе правил и норм ВТО. Зона свободной торговли между Россией и ЕС должна охватывать большую часть торговли товарами. Присоединение России к ВТО должно базироваться на реализации Среднесрочной программы Правительства РФ, предусматривающей принятие ряда нормативных актов, направленных на более тесную интеграцию России в мировую экономику. Немаловажную роль здесь должен сыграть и политический диалог с ЕС.

Существует несколько аспектов возможных взаимоотношений и соответственно направлений сближения России и ЕС в рамках реализации идей общего экономического пространства. К ним относятся:

- использование институционального опыта ЕС при формировании институтов современной рыночной экономики в России;
- взаимное открытие рынков России и ЕС, формирование в перспективе зоны свободной торговли, а затем и зоны свободного перемещения капиталов и рабочей силы;
- решение проблем по конкретным секторам экономики (прежде всего, энергетической, транспортной, регионального сотрудничества, Калининградской области в контексте расширения ЕС и др.).

Это самостоятельные, хотя и взаимосвязанные проблемы. Адаптация институтов ЕС в России является одним из факторов формирования общего экономического пространства, т. е. постепенного снятия экономических барьеров. Такой же цели служит и решение секторальных проблем. В то же время в сфере текущих взаимоотношений России и ЕС перечисленные задачи нередко оказываются альтернативными, поскольку встает вопрос об очередности их решения. Прежде всего, это касается соотношения

¹ Одной из форм ведения таких дискуссий является «Круглый стол промышленников России и Европейского Союза», сопредседателями которого в настоящее время являются председатель правления «ФИАТ» Паоло Кантаренни и председатель правления РАО «ЕЭС России» Анатолий Чубайс. В его сессиях участвуют члены правительств и Еврокомиссии, бизнесмены, ученые. Последний, четвертый «Круглый стол» состоялся в Турине в феврале 2002 года. На нем выступил, в частности, В. Христенко.

институциональной и секторальной проблематики: акцент на первой может увести практическую работу в сферу бесконечных теоретических дискуссий вокруг правовых и политических вопросов, а преимущественная концентрация на вторых фактически лишает отношения ЕС и России политической перспективы.

Перед тем как более подробно рассмотреть те меры, которые желательно принять в контексте сближения с ЕС, обратимся к наиболее строгим критериям интеграции – критериям членства в ЕС:

- наличие демократии, соблюдения прав человека и защиты меньшинств;
- существование рыночной экономики;
- способность действовать в условиях конкуренции;
- возможность исполнять обязанности членства.

Последнее предполагает необходимость в полном объеме выполнять требования *acquis communautaire*, т. е. всей совокупности права Европейского союза и европейских сообществ. *Acquis communautaire* – французский термин, используемый в рамках Европейского союза для обозначения всего комплекса правовых актов, выработанных за период существования ЕС. Страны, вступающие в Союз, обязаны воспринимать их как данное; эти акты не подлежат изменению и корректировке в ходе переговоров.

Желательными для реализации в России можно считать такие положения: свободное движение товаров, свобода предоставления услуг, регулирование движения капитала, законодательство о банках и финансовых услугах, корпоративное законодательство, законодательство о банкротстве, регулирование естественных монополий. Важным направлением сотрудничества является унификация стандартов и использование европейского законодательства о стандартизации. Нежелательны для реализации социальное и трудовое законодательство, законы о защите прав потребителя, общая сельскохозяйственная политика, экологическое право, налоговая система, ориентиры допустимого бюджетного дефицита.

Стратегическая перспектива отношений России и ЕС – формирование зоны свободной торговли, таможенный союз, экономический и валютный союз. В этом аспекте ориентиром может послужить современное состояние отношений Норвегии и ЕС, хотя и с некоторыми уточнениями. Норвегия, не будучи формально членом ЕС, является органичной частью европейского общего рынка². Правда, Норвегия пошла по пути полной адаптации *acquis communautaire*, тогда как в России, как было отмечено выше, это вряд ли целесообразно.

Есть, правда, одно обстоятельство, не учитывать которое невозможно. Европейский бизнес в настоящее время выступает основным тормозом на пути полноценного сближения России с Европой в рамках общего экономического пространства.

Поскольку, с одной стороны, все говорят о слабости российской экономики, о невозможности в обозримой перспективе ее тесной интеграции с ЕС. С другой стороны, европейские бизнесмены опасаются конкуренции со стороны российских производителей.

² О характере взаимоотношений Норвегии и ЕС см.: *Emerson M., Vahl M., Woolcock S. Navigating by the Stars: Norway, the European Economic Area and the European Union. Brussels: CEPS, 2002.*

Часть V
Социальная сфера

Глава 21. Доходы и расходы населения

Как указывалось выше (см. главу 3), кризис осени 1998 г. привел к падению жизненного уровня всех слоев населения; по данным на январь 1999 г., 38,2% населения оказалось за чертой бедности (согласно методике, используемой для расчета прожиточного минимума с 2000 г., этот показатель вплотную приблизился бы к 50%).

Адаптация населения к условиям кризиса проявилась в сокращении объема потребления, ухудшении его структуры, с одной стороны, и росту трудовой активности, – с другой. Поскольку финансовый кризис, в свою очередь, создал стимулы для активизации импортозамещающих производств (прежде всего, в легкой и пищевой отраслях промышленности), возникли предпосылки для существенного роста численности экономически активного населения. Если в период с 1992 до 1998 года численность экономически активного населения постоянно сокращалась, то в 1999 году только за один год она выросла примерно на 7%. Практически весь прирост пришелся на занятых в экономике; численность безработных изменилась незначительно, в абсолютном выражении ее рост составил всего 100 тыс. человек. Вместе с тем, по данным «Социального монитора» ЮНИСЕФ, в 1998–2000 гг. практически во всех странах СНГ, Центральной и Восточной Европы доля трудоспособного населения, занятого в экономике, заметно снизилась – сокращение составило от 1–2% в Киргизстане, Туркменистане, Чехии, Эстонии и Словении до 6–9% в Польше, Болгарии, Армении и Таджикистане. Таким образом, ситуация, сформировавшаяся на российском рынке труда, существенно отличалась как от сложившейся в странах Центральной и Восточной Европы (структурная перестройка рынка труда, абсолютное сокращение занятости в сочетании с ростом производительности труда), так и от существовавшей в беднейших странах СНГ (минимальная экономическая активность и массовая безработица).

В 2000–2002 гг. численность занятых в российской экономике продолжала расти, хотя и значительно более медленными по сравнению с 1999 г. темпами – в результате за четыре года (с 1998 по 2002гг.) результирующий рост этого показателя составил 12,5%. В то же самое время численность безработных (по методологии МОТ, данные обследований населения по проблемам занятости Госкомстата России) сократилась в 1,5 раза – с 9 до 6 млн человек.

21.1. Динамика реальных доходов и заработной платы

Снижению уровня жизни после августовского кризиса 1998 г. предшествовали неблагоприятные изменения ситуации на потребительском рынке в конце 1997 – начале 1998 гг. Так, в январе-июле 1998 года снижение реальных располагаемых денежных доходов относительно того же периода 1997 г. составило свыше 10%. Темпы падения реальных доходов относительно соответствующих месяцев 1997 г. в сентябре-декабре 1998 г. нарастали (с 27 до 31%), в результате чего в целом за год реальные доходы снизились на 16% (табл. 21.1).

Снижение реальных доходов населения продолжилось и в 1999 г. Однако они росли довольно быстро и в 2000–2002 гг. и в результате вернулись к уровню 1997 г.

Сопоставление динамики реальной заработной платы в России и странах Центральной и Восточной Европы показывает, что к 2002 году сокращение реальной заработной платы в России относительно уровня 1989 года примерно соответствовало аналогичным показателям для таких стран как Болгария, Румыния, Эстония, Латвия и Литва (индекс реальной заработной платы в интервале 50–70%). Вместе с тем, в Чехии,

Словакии, Польше и Венгрии индекс реальной заработной платы (относительно 1989 г.) был существенно выше – от 80 до 100% (в Чехии – выше 100%). Наконец, этот индекс был заметно ниже (до 50%) в среднеазиатских странах СНГ.

Таблица 21.1

Динамика номинальных и реальных показателей заработной платы и денежных доходов населения в 1997–2002 гг.*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	950	1051	1523	2223	3240	4426
Реальная заработная плата (1997 = 100%)	100	87	68	82	98,5	114,9
Среднедушевые денежные доходы, руб.	942	1012	1659	2281	3061	3887
Реальные денежные доходы (1997 = 100%)	100	83,9	73,8	83,6	91,8	99,6
Индекс потребит. цен (1997 = 100%)	100	184	251,7	302,5	358,8	413,0
Индекс потребит. цен (в% к предыдущему периоду, декабрь к декабрю)	100	184,4	136,5	120,2	118,6	115,1

* На конец года.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

По нашим расчетам, основанным на данных Госкомстата России, фактическое конечное потребление домашних хозяйств в 2002 г. было примерно на 7% выше, чем в 1991. Доля расходов домашних хозяйств на потребление несколько выросла – с 79 до 84%, соответственно, сократилась доля социальных трансфертов в натуральной форме, предоставляемых государственными учреждениями и некоммерческими организациями (с 21% до 16%). Более подробные сведения о составе фактического конечного потребления домашних хозяйств в 1998–2002 гг. приведены в табл. 22.2.

Таблица 22.2

Состав фактического конечного потребления домашних хозяйств (в%)

	1998	1999	2000	2001	2002
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств, всего	100	100	100	100	100
Расходы домашних хозяйств на потребление, Из них на:	84,7	87,9	86,4	86,0	84,2
Покупку товаров	58,7	60,7	59,1	59,0	57,6
Покупку услуг	18,1	15,8	16,1	16,5	16,7
Потребление товаров и услуг в натуральной форме	7,3	8,0	7,8	7,3	6,6
Чистые покупки товаров и услуг резидентами за рубежом	0,6	2,3	3,3	3,1	3,2
Социальные трансферты в натуральной форме, предоставляемые государственными учреждениями и некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства	15,3	12,1	13,6	14,0	15,8

Источник: данные Госкомстата России.

Таким образом, в 1999 г., непосредственно после кризиса 1998 г., наблюдалось заметное увеличение доли расходов домашних хозяйств на потребление и, соответственно, сокращалась доля трансфертов в натуральной форме. Впоследствии, к 2002 г. структура конечного потребления приблизилась к показателям, зарегистрированным в 1998 г.

В табл. 21.3 приведены данные о структуре конечного потребления в различных странах мира.

Таблица 21.3

**Структура конечного потребления домашних хозяйств
и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства
(в % к общему объему конечного потребления)**

Страна	Продукты питания, напитки, табак	Одежда и обувь	Оплата квартиры и коммунальных услуг	Мебель и оборудование для дома	Медицинские услуги	Транспорт и связь	Отдых, культура и образование	Прочие
Россия	33,8	11,3	8,7	5,0	8,4	10,6	11,6	10,6
Австрия ¹⁾	17,1	7,7	19,2	8,2	4,8	15,2	8,1	19,7
Белоруссия	50,2	6,7	8,1	3,0	8,4	5,8	10,8	7,0
Венгрия	36,2	6,3	16,5	7,5	1,9	14,3	7,3	10,0
Германия ¹⁾	15,2	6,3	20,7	8,2	14,5	15,9	9,0	10,1
Греция ¹⁾	36,6	6,4	14,0	7,4	4,9	13,5	5,4	11,8
Италия ¹⁾	19,3	9,1	17,5	9,2	6,5	12,2	8,7	17,6
Латвия	40,6	6,6	11,4	2,6	8,3	8,6	11,7	10,3
Литва	40,1	5,7	14,2	4,0	7,1	8,6	10,9	9,4
Молдавия	42,8	6,6	5,0	2,9	10,0	9,3	14,0	9,4
Нидерланды ¹⁾	14,3	6,0	20,2	6,5	12,9	13,1	9,9	17,2
Словения	25,9	6,5	17,3	5,2	2,4	18,2	10,8	13,6
Украина	45,1	5,3	11,0	3,1	11,1	5,5	14,1	4,8
Франция ¹⁾	18,2	5,4	21,8	7,3	10,4	16,3	7,5	13,2
Индия	52,2	11,5	9,0	5,1	2,2	12,4	3,6	4,1
ЮАР	35,8	7,3	10,3	8,6	5,9	17,7	5,7	8,8
Канада	14,5	5,3	24,5	8,7	4,4	14,5	11,6	16,5
Мексика	28,2	4,6	14,7	9,0	4,7	13,6	6,4	18,9
США	10,9	5,7	18,6	5,5	18,5	14,0	10,6	16,1
Австралия	21,9	5,1	19,6	6,4	7,4	14,7	10,7	14,3

1) Структура расходов на конечное потребление домашних хозяйств.

Как следует из приведенных данных, для сложившейся структуры потребления в России и других стран СНГ (Украина, Молдавия, Белоруссия) характерны высокие доли

расходов на продукты питания при относительно низкой доле расходов на оплату квартиры и коммунальных услуг. Существенно выше в России, по сравнению с другими странами, сведения по которым приведены в *табл. 21.3*, доля расходов на одежду и обувь.

Структура денежных доходов населения в России характеризуется следующими данными (*табл. 21.4*).

Таблица 21.4

Структура денежных доходов населения, в %

	1998	1999	2000	2001	2002
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100
Доходы от предпринимательской деятельности	14,4	12,4	15,2	12,4	12,1
Оплата труда, включая скрытую зарплату	64,9	66,4	62,9	64,6	66,2
Социальные выплаты	13,4	13,2	13,9	15,3	14,9
Доходы от собственности	5,5	7,1	6,8	5,8	4,9
Прочие доходы	1,8	0,9	1,2	1,9	1,9

В 2000–2002 гг. реальная заработная плата росла несколько более высокими темпами по сравнению с реальными доходами, при этом наиболее значительное опережение было зафиксировано в 2001 г. – годовой темп роста заработной платы был выше темпа роста доходов примерно на 11% (в реальном исчислении)

Данные *табл. 21.4* и *21.5* показывают, что в 2001–2002 гг. опережающими темпами происходил рост «легальной» части заработной платы. В частности, годовой темп прироста заработной платы без начислений (в текущих ценах) составил в 2001 г. 43%, в 2002 г. – 32%, при этом прирост скрытой оплаты труда составил, соответственно, 23,9% и 24,4%. В структуре ВВП доля оплаты труда увеличилась за 2001–2002 гг. на 6% – с 40,2% до 46,1%, при этом росла, главным образом, доля легальной заработной платы, ранее (в 1996–2000 гг.) постоянно снижавшаяся (*табл. 21.5*).

При сопоставлении динамики поступления налогов на доходы физических лиц и начисленной заработной платы в 1997–1998 гг. и 2000–2002 гг. можно выявить две разных тенденции. В 1998 г., в условиях кризиса, налоговые поступления по данной категории сократились (в действующих ценах) на 5%, а номинальная начисленная заработная плата увеличилась примерно на 10%. В 2000–2002 гг. динамика поступлений налогов на доходы физических лиц практически совпадала с динамикой номинальной начисленной заработной платы (показатели прироста к предыдущему году составили, соответственно 49% и 47% в 2000 г., 46% и 47% в 2001 г. и 40% и 39% в 2002 г.) Таким образом, подтверждается вывод о росте доли легальной заработной платы в общем ее объеме в указанном периоде.

Таблица 21.5

Оплата труда наемных работников и валовой внутренний продукт (в%), 1996–2002 гг.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ВВП	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда*, из нее	50,9	51,4	48,0	40,1	40,2	42,7	46,1
– заработная плата (официальная)	28,6	28,2	26,7	21,0	20,5	23,6	26,0
– скрытая оплата труда	11,0	11,5	10,3	10,9	11,1	11,1	11,5

* Включая отчисления на социальное страхование.

В 1999–2001 гг. особенно быстрыми темпами росла дифференциация в распределении фонда заработной платы. Расчеты по материалам выборочных

обследований крупных и средних предприятий, проводимые Госкомстатом России, показывают, что превышение среднего уровня заработной платы у 10% самых высокооплачиваемых работников относительно 10% наименее оплачиваемых выросло с 26 раз в середине 1990-х гг. до 32 раз в 1999 г. и почти 40 раз – в 2001 г.

В рассматриваемый период особенно большой «вклад» в рост дифференциации в распределении фонда заработной платы вносил фактор межотраслевой дифференциации в оплате труда (табл. 21.6).

Таблица 21.6

Соотношение начисленной среднемесячной заработной платы по отраслям экономики к среднему по экономике уровню (в %, всего в экономике – 100)

Отрасль	1998	1999	2000	2001	2002*
Промышленность	115	121	123	124	121
Из нее:	203	194	181	173	165
Электроэнергетика					
Топливная промышленность	237	271	298	322	322
В т.ч. нефтедобывающая	275	339	408	440	460
Газовая	422	463	495	492	391
Угольная	190	195	181	172	148
Черная металлургия	136	147	158	149	137
Цветная металлургия	220	259	278	250	212
Химическая и нефтехимическая пр-ть	116	122	118	114	103
Машиностроение и металлообработка	89	92	95	97	95
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	84	92	90	85	80
Производство стройматериалов	101	95	95	95	92
Легкая промышленность	51	54	54	54	54
Пищевая промышленность	116	119	108	104	99
Сельское хозяйство	45	41	40	40	39
Лесное хозяйство	58	62	61	58	61
Транспорт	144	151	150	137	134
Связь	140	138	130	127	129
ЖКХ и непроизводственные виды бытового обслуживания населения	105	91	88	86	86
Оптовая и розничная торговля и общественное питание	80	80	71	71	64
Здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение	69	64	62	62	68
Образование	63	58	56	56	65
Культура и искусство	62	56	55	59	65
Наука и научное обслуживание	99	110	122	126	128
Финансы, кредит, страхование	199	231	244	286	264
Управление	129	123	120	112	130

* Данные за ноябрь 2002 года.

После кризиса 1998 г. продолжилось снижение уровня минимальной заработной платы относительно прожиточного минимума трудоспособного населения (в 1999 г. соотношение этих показателей составило около 8%, впоследствии оно постепенно увеличилось до примерно 20% к концу 2002 г.) В результате в таких отраслях как сельское хозяйство, здравоохранение, образование и культура более 60% работников стали получать заработную плату ниже уровня прожиточного минимума. Соотношение среднемесячной заработной платы труда в отраслях бюджетной сферы и среднемесячной зарплаты по экономике сократилось с 74% в 1998 г. до 69% в 2000 г. и 68% в 2001 г.

21.2. Проблемы бедности

Как уже отмечалось выше, кризис 1998 года привел к резкому росту масштабов распространения бедности в России. В соответствии с российским законодательством в качестве границы бедности используется прожиточный минимум, дифференцированный по регионам и представляющий собой уровень дохода, обеспечивающий приобретение научно-обоснованного минимального набора материальных благ и услуг, достаточного для поддержания жизнедеятельности человека. Для того чтобы отнести семью или отдельного человека к категории бедных, прожиточный минимум сопоставляют с доходами данной семьи или лица. 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 стоимость прожиточного минимума превышает величину, исчисленную 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. В последующий период доля населения с доходами ниже прожиточного минимума постоянно снижалась (*табл. 21.7*). Как видно из этой таблицы, при использовании данных обследования RLMS, в котором применяется стандартизованная методика оценки прожиточного минимума, неизменная для всех волн обследования, за рассматриваемый период доля бедных домохозяйств сократилась более чем втрое.

Таблица 21.7

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в 1998–2002 гг.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Оценка по данным выборочного обследования домашних хозяйств Госкомстата России, в% от численности населения	20,7	23,3	28,4	29,1	27,3	25,0
Оценка по данным RLMS (доля бедных домохозяйств, в% от общей численности домохозяйств)	–	38,1	–	26,5	18,9	14,6

Вместе с тем, в течение этого периода в странах Центральной и Восточной Европы, а также в некоторых странах СНГ доля бедного населения заметно выросла. Например, в Эстонии только в 2000-м году доля населения, проживающего в крайней бедности (с доходами до 80% прожиточного минимума) выросла на 25% – с 12 до 15%¹. В Киргизии за 1996–1999 г. доля бедного населения выросла еще более резко – с половины до двух третей всего населения².

Основные характеристики бедности в России имеют довольно высокую динамику. При этом вне зависимости от базы сравнения с границей бедности (доходы, расходы или располагаемые ресурсы), характер изменений во времени показателей бедности не меняется: полностью совпадают точки подъемов и спадов, а также интенсивность изменений. Для того, чтобы сделать вывод о циклическом характере изменений параметров бедности в России, динамические ряды недостаточно длинны. Социально-демографический портрет бедности в 1997–2000 гг. характеризуется данными *табл. 21.7* и *21.8*.

¹ MONEE project country report, Estonia

² IMF (2000), Kyrgyz Republic: Selected Issues and Statistical Appendix”, IMF Staff Country Reports, No. 00/131, IMF: Washington, D.C., page 46 and Table 11.

**Удельный вес домашних хозяйств со среднедушевыми доходами
ниже прожиточного минимума**
(по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, в процентах)

	1997	1998	1999	2000
Все домашние хозяйства	35,9	40,5	52,1	42,2
в городской местности	30,9	35,4	47,9	37,6
в сельской местности	49,7	54,6	63,7	54,6
полные семьи				
супруги без детей	20,9	25,9	38,5	28,6
супруги без детей с другими родственниками	33,7	40,7	56,0	42,9
супруги с 1-2 детьми	46,6	52,2	62,2	51,8
супруги с 1-2 детьми и другими родственниками	50,6	56,6	67,1	58,6
супруги с 3 и более детьми	67,3	77,8	83,5	79,2
супруги с 3 и более детьми и другими родственниками	77,7	80,1	91,6	92,2
неполные семьи				
с 1–2 детьми	49,0	51,6	65,0	55,9
с 1–2 детьми и другими родственниками	59,4	63,5	78,8	69,2
с 3 и более детьми	77,4	86,5	91,5	93,6
с 3 и более детьми и другими родственниками	79,0	88,9	87,5	92,1
вдовцы (вдовы) с детьми	48,6	57,2	70,0	62,1
домашние хозяйства получателей пособия по безработице	66,6	71,1	77,4	72,6
домашние хозяйства неработающих пенсионеров	23,9	28,7	43,8	31,7
одиночки трудоспособного возраста	15,4	15,3	22,7	16,4
одиночки нетрудоспособного возраста	15,1	19,2	31,8	20,6

Как следует из вышеприведенных данных, больше всего бедных домохозяйств среди полных и неполных семей с 3 и более детьми. По различным группам этих семей доля бедных домохозяйств варьирует от 79% до 92%.

Среди различных групп семей с 1–2 детьми более половины из них также относятся к бедным домохозяйствам. При этом их несколько меньше в полных семьях с 1–2 детьми, а более всего в неполных семьях, в которых проживают и другие родственники (71%). Также велика доля бедных домохозяйств, в которых есть хотя бы один безработный (69%). Меньше всего бедных домохозяйств среди одиночек и в семьях, где нет детей.

Среди членов домашних хозяйств, находящихся в бедности, только 42% заняты трудовой деятельностью. В этих домохозяйствах довольно велика доля детей и лиц, временно не работающих (9%), 12% составляют неработающие пенсионеры.

**Удельный вес населения в домохозяйствах
со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума**
(по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, в процентах)

	1997	1998	1999	2000
Дети в возрасте до 16 лет	53,5	59,2	69,0	60,2
Мужчины	40,9	46,4	57,7	47,6
в возрасте				
16–24 лет	46,2	53,6	63,8	54,0
25–34 лет	46,4	51,0	59,9	48,1
35–44 лет	46,0	50,8	60,7	51,6
45–59 лет	35,2	41,5	53,4	43,9

	1997	1998	1999	2000
60 лет и более	25,7	33,0	49,5	38,1
Женщины	38,5	43,5	55,9	45,8
в возрасте				
16–24 лет	47,3	52,2	64,4	54,6
25–34 лет	47,4	51,0	62,1	51,1
35–44 лет	43,6	49,2	60,4	50,4
45–55 лет	32,1	37,3	49,3	40,9
55 и старше	27,9	34,4	49,1	37,4

В табл. 21.9 приведены данные, которые свидетельствуют о том, что дети продолжают составлять значительную часть бедного населения и больше половины от общего их числа являются членами материально недостаточных домохозяйств. Похожая ситуация и среди молодежи и подростков (возраст от 16 до 24 лет), абсолютное большинство которых входит в состав малообеспеченных семей. Меньше всего бедных (доходы ниже официальной границы бедности) среди пенсионеров, а также мужчин в возрасте от 45 до 59 лет и женщин в возрасте от 45 до 54 лет.

Домохозяйства, находящиеся за чертой бедности, постоянно испытывают нехватку ресурсов для удовлетворения своих первоочередных потребностей, дефицит в уровне благосостояния домохозяйств различного состава приведен в табл. 21.10.

Таблица 21.10

**Дефицит в уровне благосостояния бедных домохозяйств
в 1997–2001 годах**

(по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, в%)

	1997	1998	1999	2000
Все обследуемые домохозяйства	54,9	55,5	65,4	54,5
проживающие:				
в городской местности	49,3	51,6	61,9	50,9
в сельской местности	67,5	64,9	74,7	63,2
полные семьи				
супруги без детей	36,7	36,1	41,3	35,7
супруги без детей с другими родственниками	41,1	42,5	62,7	48,6
супруги с 1–2 детьми	53,7	54,7	65,6	54,7
супруги с 1–2 детьми и другими родственниками	56,8	57,8	68,3	55,9
супруги с 3 и более детьми	83,1	89,7	105,1	87,2
супруги с 3 и более детьми и другими родственниками	88,2	89,5	115,4	97,9
неполные семьи				
с 1–2 детьми	53,1	55,6	70,1	57,2
с 1–2 детьми и другими родственниками	60,1	63,2	79,5	58,7
с 3 и более детьми	90,8	113,0	127,6	128,7
с 3 и более детьми и другими родственниками	91,9	103,5	132,0	85,4
вдовцы	48,8	58,9	69,2	61,5
домашние хозяйства получателей пособия по безработице	35,0	37,3	43,3	39,6
домашние хозяйства неработающих пенсионеров	23,2	27,2	32,9	29,1

	1997	1998	1999	2000
одинокки трудоспособного возраста	70,7	72,1	86,0	75,8
одинокки нетрудоспособного возраста	40,0	41,8	48,0	42,7

Примечание: рассчитано как разница между располагаемыми ресурсами домохозяйств и величиной прожиточного минимума для домохозяйства соответствующего состава, отнесенная к величине располагаемых ресурсов.

Среди различных социально-экономических категорий малоимущих домохозяйств самая высокая нехватка или дефицит располагаемых ресурсов приходится на семьи с 3 и более детьми (группы наибольшего риска недоедания): для достижения величины прожиточного минимума необходимо повысить их располагаемые ресурсы в 2,1–2,3 раза против 1,4 раза для одиночек трудоспособного возраста и бездетных семей. Для одиноких неработающих пенсионеров дефицит в уровне благосостояния составил 33% от текущих располагаемых ресурсов и для его ликвидации необходимо их повышение в 1,3 раза.

Экономическое поведение бедных и небедных домохозяйств существенно различается. Так, у бедных домохозяйств в составе ресурсов, обеспечивающих потребление, намного выше доля натуральных поступлений, а доля денежных доходов ниже. Дефицитность материального положения побудила значительную часть бедного населения к более активному поиску средств к существованию. В этих целях используется и индивидуальная деятельность, и семейный бизнес, прежде всего личное подсобное хозяйство, отказ от приобретения товаров и услуг, которые могут быть произведены собственными силами. Значительная часть квалифицированных работников формального сектора имеет вторичную занятость в неформальном секторе с целью увеличения своих доходов и компенсации низкой оплаты труда по основному месту работы. Многие виды неформальной деятельности скрываются от властей, чтобы сохранить социальные пособия или избежать налогообложения: это недекларированная самостоятельная занятость пенсионеров или безработных, получающих пособия, недекларированная вторичная занятость после основной работы и т.п. Наиболее распространенными формами вторичной занятости являются работа по совместительству и по контрактам, заказам, оказание частных услуг населению и торговля.

Характеристики потребительского поведения бедных и небедных домохозяйств свидетельствуют о существенной разнице в методах удовлетворения потребностей: доля стоимости питания в конечном потреблении у бедных чрезвычайно высока (около 70%), а доля расходов на оплату непродовольственных товаров существенно ниже, чем у небедных домохозяйств. Бедные хозяйства меняют структуру своих потребительских расходов. Это выражается в росте потребления наиболее дешевых продуктов питания, сокращении покупок непродовольственных товаров и физическом сокращении потребления необязательных услуг. Увеличилась натурализация домашнего труда – приготовление пищи в домашних условиях, стирка белья, различные виды ремонта, в том числе жилых помещений, выполняемые самостоятельно, и т.д. Наибольший удельный вес по времени занимает организация питания в домашних условиях и прежде всего – в наиболее бедных домохозяйствах. Отказ от приобретения услуг стал одним из наиболее распространенных форм экономии денежных средств для подавляющей части бедного населения: так бедные домохозяйства экономят материальные и финансовые ресурсы, но увеличивают затраты живого труда на домашние работы.

Бедность сельского населения большей частью связана с ограниченными возможностями сельских домохозяйств в получении дополнительных источников денежных доходов. В этой связи, как уже отмечалось, особенно высока значимость личных подсобных хозяйств населения – как основного, а нередко и единственного источника обеспечения продуктами питания и получения денежных доходов для бедных и беднейших сельских домашних хозяйств.

Факторами бедности в России могут быть названы:

— месторасположение домохозяйств (сельские районы, как правило, ассоциируются с более высокой распространенностью бедности, однако следует учитывать, что сельская и городская бедность имеют существенные различия);

— высокая доля детей (рождение каждого последующего ребенка резко увеличивает вероятность перехода домохозяйства в категорию бедных, однако, по некоторым оценкам, эта зависимость имеет скорее U-образную форму, т.е. в домохозяйствах с максимально высоким доходом доля детей относительно высока);

— достижение пенсионного возраста (особенно в условиях пенсионной реформы);

— безработица, в том числе в скрытой форме (невыплаты заработной платы, ее задержки, вынужденные отпуска по инициативе работодателя без сохранения содержания и т.д.).

Сложившаяся в стране модель бедности является также результатом низкого уровня доходов от занятости. Работники, занятые неполный рабочий день и неполную неделю, а также находящиеся в отпусках без сохранения или с частичным сохранением заработной платы, работники бюджетной сферы, работники предприятий, допускающих задержки выплаты заработной платы, по существу образовали группу «новых бедных». Вот почему в России сложилась ситуация, при которой значительная часть бедных – это работающие лица трудоспособного возраста и высокой квалификации. Главным образом за счет этих категорий уровень бедности существенно выше уровня, который может быть объяснен «естественными» причинами – безработицей, чрезмерным числом иждивенцев, болезнями, старостью и т.п.

Фактором, влияющим на уровень бедности, бесспорно, является и уровень образования тех или иных групп населения. Об этом свидетельствуют данные *табл. 21.11*.

Таблица 21.11

**Распределение населения в трудоспособном возрасте с разным уровнем
располагаемых ресурсов относительно границы бедности
в зависимости от уровня их образования в IV квартале 2000 года**
(по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, в%)

	Все члены обследованных домохозяйств в трудоспособном возрасте	Из них с располагаемыми ресурсами		
		выше величины прожиточного минимума	ниже величины прожиточного минимума	в 2 раза ниже величины прожиточного минимума (крайне бедные)
Все члены обследованных домохозяйств в трудоспособном возрасте	100	66,6	26,2	7,2
из них имеющих образование:				
высшее профессиональное	100	79,4	17,8	2,8
Неполное высшее профессиональное	100	71,6	23,1	5,3
среднее профессиональное	100	68,1	26,1	5,8
Начальное профессиональное	100	60,4	30,1	9,5
среднее (полное) общее	100	61,2	29,1	9,7
Основное среднее	100	53,9	33,5	12,6
Начальное общее или не имеет начального	100	45,2	39,4	15,4

Данные *табл. 21.11* показывают прямую положительную зависимость благосостояния от уровня образования: среди небедных самые высокие доли лиц с высшим образованием, а среди бедных – тех, кто не имеет образования.

При определении уровня бедности в целом по России должны быть учтены величины региональных прожиточных минимумов, численности населения регионов, региональные уровни бедности. Доля бедного населения в целом по России может быть рассчитана исходя из общего распределения всего населения страны по уровню доходов и общероссийской величине прожиточного минимума. Более правильно (учитывая чрезвычайно высокий разброс в потребительских ценах и в уровнях оплаты труда и доходах) оценивать численность бедных в целом по стране как сумму численностей бедных по регионам, которые были определены исходя из региональных прожиточных минимумов и региональных распределений населения по доходам. Соответственно может быть оценена и доля бедного населения. В качестве весов здесь возможно использовать долю населения конкретных регионов в общей численности населения страны. Но не во всех субъектах Российской Федерации законодательно установлены составы потребительских корзин для измерения величины прожиточного минимума и не везде утверждены сами эти величины. Если сравнивать величины прожиточного минимума, рассчитанные исходя из состава корзины, утвержденной на федеральном уровне, и исходя из состава региональной корзины, то разница будет незначительной. Соответственно и доли бедного населения различаются не существенно (как правило в пределах 3%). Наиболее высокие уровни бедности (свыше 80%) зафиксированы в Усть-Ордынском Бурятском автономной округе, Республике Ингушетия, Ивановской области, Коми-Пермяцком автономном округе, Агинском Бурятском автономном округе, Читинской области. Наименьшее распространение (до 20%) бедности наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге, республиках Коми и Северная Осетия-Алания, Мурманской области. В Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах бедные составляют менее 10% населения.

Соотношение различных видов денежных доходов с величиной прожиточного минимума менялось во времени, что характеризуется данными, приведенными в *табл. 21.12*.

Таблица 21.12

Соотношение денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума в 1992–2001 годах (в среднем за год, %)

	1992г.	1995г.	1998г.	1999г.	2000г. ¹⁾	2001г. ¹⁾
Среднедушевые денежные доходы	210	195	205	181	183	193
Среднемесячная начисленная заработная плата	281	159	189	152	168	199
Средний размер начисленной пенсии (с учетом компенсации)	119	101	115	70	76	90
Минимальный размер пенсии по старости (с учетом компенсации)	84	48	67	45	47	41
Ежемесячное пособие на каждого ребенка в возрасте до 16 лет	...	13 ¹⁾	10 ¹⁾	6 ¹⁾	5 ³⁾	6 ³⁾
Минимальный размер стипендий студентов ВУЗов	39 ²⁾	16 ²⁾	26 ¹⁾	16 ¹⁾	12 ³⁾	12 ³⁾

	1992г.	1995г.	1998г.	1999г.	2000г. ¹⁾	2001г. ¹⁾
--	--------	--------	--------	--------	----------------------	----------------------

¹⁾ С 2000 г. используется новая методика расчета прожиточного минимума.

²⁾ На 1 октября.

³⁾ На 1 июня.

⁴⁾ На 1 декабря.

Уровень бедности в России, как процент населения, имеющего доходы ниже установленной черты, заметно выше, чем в развитых странах и в странах Центральной Европы. В частности, в Японии доля лиц с доходами меньше границы бедности составляет 4%, в Финляндии – 4,9%, в Нидерландах – 6,1%, в Швеции – 6,7%. В то же время в Китае «официальных бедных» было 6%, тогда как в Германии они составили 9,1% общества, в Италии – 11,2%, а в США – 13,3%. Очевидно, что параметры официальной бедности прямо зависят от того норматива, который используют статистические службы в соответствии с действующим национальным законодательством. Это подтверждается и оценками Всемирного Банка, измерившего уровень бедности через удельный вес населения страны, имеющего доходы менее одного доллара США в день с учетом паритета покупательской способности валют (т.е. после приведения национальных цен к сопоставимому виду). В 1998 году 23,3% населения России имели доходы ниже прожиточного минимума, а удельный вес населения с величиной текущего дохода потребления в день менее одного доллара США составил в том же году 7,1%, а Китае – 6% (1996 год) и 18,5% (1998 год). Сопоставление приведенных выше оценок (мы не допускаем того, что за последующие годы ситуация в Китае могла ухудшиться, т.к. по крайней мере, заработная плата в этой стране в 1996–1998 годах устойчиво росла) показывает, что стандарт потребления, принятый в России, намного выше того, который действует в Китае. Но, как правило, по большинству стран, также, как и по России, национальные оценки уровня бедности выше чем те, которые получаются при использовании «однодолларового» дохода. Так, в Чили доля бедного населения, исходя из официальной границы бедности, составила 20,5%, а доля тех, где однодневный доход не превышает одного доллара США – 15%, в Танзании – 51,1% и 19,9%, в Марокко – 19% и 1,1%, Бразилии – 17,4% и 5,1%, Бангладеш – 35,5% и 29,1%, Индонезии – 20,3% и 15,2%, Киргизии – 54,9% и 18,9%, Пакистане – 34% и 31%. А в Индии и Нигерии, как и в Китае, наблюдаются обратные соотношения: доля официально признанных бедных составляет в этих странах 35% и 34,1%, тогда как удельный вес тех, кто имеет доходы в день меньше одного американского доллара – 44,2% и 70,2%. Последнее может быть объяснено тем, что реализация национальных программ по сокращению числа бедных наталкивается на дефицит ресурсов. Надо принять во внимание то, что Китай и Индия – самые населенные страны мира, а Нигерия – самая населенная страна Африки, и их правительствам при реализации социальной политики приходится привлекать для каждого «лишнего» процента бедных в абсолютном выражении огромные средства.

21.3. Дифференциация и концентрация доходов

Вернемся к России. Если доля бедного населения в 2000–2002 гг. последовательно снижалась (*табл. 21.13*), то обобщающие показатели дифференциации населения по доходам в 1998–2002 гг. оставались практически неизменными (коэффициент Джини на уровне 0,39–0,4). Как следует из *табл. 21.14*, происходило незначительное перераспределение общего объема полученных средств от квантильных групп с максимальными и минимальными доходами в пользу остальных групп. Наиболее существенными факторами дифференциации доходов оставались межрегиональная дифференциация доходов и межотраслевая дифференциация заработной платы. Так, например, в конце 2002 г. разрыв в уровне среднедушевых доходов между Москвой и

Ивановской областью (минимальный уровень доходов в Центральном федеральном округе) достиг десяти раз, а разрыв по этом показателю между самой «богатой» и «бедной» территориями Уральского федерального округа (Ямало-Ненецкий автономный округ и Курганская область) был примерно пятикратным, при этом в обоих случаях соотношение между соответствующими региональными показателями прожиточного минимума составляло всего 160%.

По уровню социально-экономического расслоения, оцененного коэффициентом Джини, Россия входит в группу стран со средним значением этого показателя, куда можно отнести еще и Молдову (39,6%), Киргизию (43,2%), Китай (40,2%), Таиланд (41,4%). США (40,2%). В странах Центральной и Восточной Европы индексы концентрации доходов были ниже – от 0,24–0,26 в Чехии, Словении, Венгрии и Словакии до 0,33–0,35 в Литве, Латвии, Польше и Хорватии.

Таблица 21.13

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

	2001	2002
Все население	100	100
В том числе со среднедушевым денежным доходом в среднем за месяц, руб.		
до 500.0	1.8	0.8
500.1-750	4.3	2.3
750.1-1000	6.3	3.9
1000.1-1500	14.9	10.7
1500.1-2000	14.3	11.9
2000.1-3000	21.7	21.0
3000.1-4000.0	13.5	15.2
Свыше 4000.0	23.2	34.3

Таблица 21.14

Распределение общего объема денежных доходов населения РФ, коэффициенты дифференциации и концентрации доходов за 1991–2002 годы, %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Первая 20%-ная группа (с наименьшими доходами)	11,9	6,0	5,8	5,3	5,5	6,2	6,0	6,1	6,1	6,1	5,6	5,6

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Вторая	15,8	11,6	11,1	10,2	10,2	10,7	10,2	10,4	10,5	10,6	10,4	10,4
Третья	18,8	17,6	16,7	15,2	15,0	15,2	14,8	14,8	14,8	14,9	15,4	15,4
Четвертая	22,8	26,5	24,8	23,0	22,4	21,5	21,6	21,1	20,8	21,2	22,8	22,8
Пятая (с наибольшими доходами)	30,7	38,3	41,6	46,3	46,9	46,4	47,4	47,6	47,8	47,2	45,8	45,8
Децильный коэффиц. Дифференциации (Фондов)	4,5	8,0	11,2	15,1	13,5	13,0	13,5	13,8	14,0	13,7	14,0	14,0
Коэффициент Джини	0,260	0,289	0,398	0,409	0,381	0,375	0,381	0,398	0,399	0,394	0,398	0,398

Источник: Министерство труда и социального развития РФ, Госкомстат России.

В 1998–2002 гг. происходили заметные изменения в структуре использования денежных доходов населения (табл. 21.15).

Таблица 21.15

Использование денежных доходов населения

	1998	1999	2000	2001	2002
Денежные доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Денежные расходы, всего	98,3	98,2	97,2	98,0	98,2
Покупка товаров и оплата услуг	77,7	78,4	75,4	74,4	72,8
Обязательные платежи и взносы	6,1	6,7	7,8	8,9	9,3
Сбережения	2,5	5,3	7,6	9,0	10,6
Покупка валюты	12,0	7,8	6,4	5,7	5,5
Прирост денег на руках у населения	1,7	1,8	2,8	2,0	1,8

Источник: данные Госкомстата России.

После резкого роста доли расходов на покупку товаров и оплату услуг в 1998–1999 гг. (в условиях кризиса), в 2000–2002 гг. происходит ее плавное сокращение; вместе с тем, сложившиеся показатели еще существенно выше зарегистрированных в докризисный период (1995–1997 гг.). Плавно снижается доля средств, затраченных на покупку валюты; одновременно растет доля сбережений населения. После кратковременного увеличения показателя прироста денег на руках у населения в результате растущего доверия к банковской системе, произошла переориентация на банковские вклады. При этом только за два последних года средний размер банковского вклада удвоился.

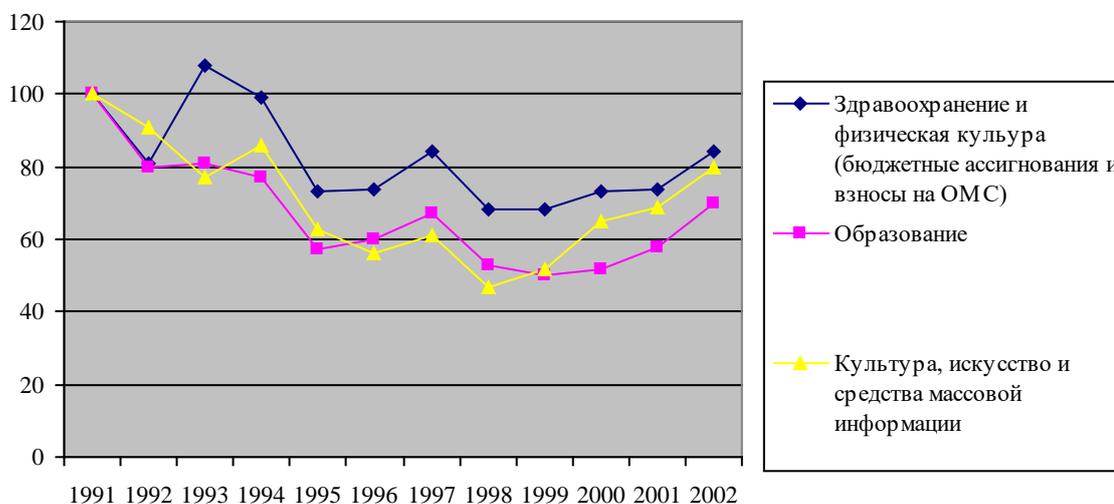
Глава 22. Некоторые аспекты реализации рыночных реформ в отраслях социально-культурной сферы (1998–2002 гг.)

22.1. Предварительные замечания

Затяжной экономический кризис 90-х годов, сопровождавший институциональную трансформацию российской экономики, обусловил значительное сокращение расходов государства на деятельность созданных в советское время разветвленных сетей медицинских, образовательных, культурных учреждений (рис. 22.1). Дефицит государственного финансирования социально-культурных отраслей достиг максимальной остроты в 1998–1999 гг. вследствие финансового кризиса 1998 г. бюджетные ассигнования этим отраслям уменьшились в 1998 г. в сопоставимом выражении более чем на 20% по сравнению с предыдущим годом (табл. 22.1). В 1999 г. лишь увеличились бюджетные ассигнования на средства массовой информации – на 45%, что было связано с проведением предвыборной кампании. Расходы на здравоохранение и образование начали возрастать с 2000 г., отражая общее увеличение расходов консолидированного бюджета, обусловленное экономическим ростом (табл. 22.2). Однако в реальном выражении они остаются существенно меньше уровня 1991 г.

Рисунок 22.1

Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы в реальном исчислении (1991 = 100 %)



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России с использованием индексов-дефляторов ВВП, публиковавшихся по истечении соответствующего года (1992 – 17,2; 1993 – 10,2; 1994 – 4,1; 1995 – 2,8; 1996 – 1,4; 1997 – 1,2; 1998 – 1,1; 1999 – 1,6; 2000 – 1,4; 2001 – 1,2, 2002 – 1,2).

Таблица 22.1

Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы в реальном исчислении (1991 = 100 %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Здравоохранение и физическая культура, в т.ч.	100	81	108	99	73	74	84	68	68	73	74	85
Государственный бюджет	100	81	92	82	60	60	68	52	52	55	57	65
Обязательные страховые взносы юридических лиц*	-	-	16	17	13	14	16	16	16	18	18	20

Образование**	100	80	81	77	57	60	67	53	50	52	58	70
Культура, искусство и средства массовой информации**	100	91	77	86	63	56	61	47	52	65	69	80

* Сумма взносов в реальном выражении в % к расходам из государственного бюджета на здравоохранение в 1991 г.

** Расходы из государственного бюджета.

Источник: см. рис. 22.1.

Таблица 22.2

**Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы
(в % к ВВП)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Здравоохранение и физическая культура, в т.ч.	2,4	2,5	3,7	3,9	3,4	3,2	4,1	3,2	2,8	2,8	2,8	3,2
Государственный бюджет	2,4	2,5	3,1	3,2	2,8	2,6	3,3	2,4	2,1	2,1	2,1	2,4
Обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	0,6	0,7	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8
Образование*	3,5	3,6	4,1	4,5	4,0	3,9	4,8	3,7	3,0	2,9	3,2	3,8
Культура, искусство и средства массовой информации*	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7	0,5	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7

* Расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Между тем социалистические гарантии бесплатного доступа к медицинской помощи, образованию, ценностям культуры в целом не менялись. Недостаток бюджетных средств привел к некоторому сокращению сетей социально-культурных учреждений, но масштабы сокращения были несоразмерно меньше, чем снижение финансирования. Системы здравоохранения, образования, культуры в целом сохранились в 90-е годы и продолжали предоставлять социальные услуги населению в сопоставимых с предыдущим периодом объемах. Но для основной части населения экономические условия получения этих услуг существенно изменились. Недостаток государственного финансирования стал компенсироваться ростом расходов населения в легальных и теневых формах. Усилилось неравенство возможностей различных социальных групп в получении качественной медицинской помощи и образования.

Разрыв между, с одной стороны, декларированными гарантиями и организацией сети социально-культурных учреждений, ориентированной на их реализацию, и с другой стороны, реальными экономическими условиями социального обслуживания населения представляет собой ключевую проблему социально-культурных отраслей в переходный период.

Важно, однако, иметь в виду, что наличие разрыва между декларируемыми социальными гарантиями и их реальным финансированием не уникально ни для нашей страны, ни для стран с переходной экономикой. Общемировой тенденцией является рост государственных и частных расходов на здравоохранение и образование, обусловленный появлением новых дорогостоящих образовательных, медицинских, фармацевтических технологий, повышением для людей ценности образования и здоровья, ростом продолжительности жизни и увеличением доли лиц старших возрастов. В то же время возрастают требования населения к качеству работы систем социального обслуживания. Системы государственного финансирования здравоохранения и образования, предоставляющие гражданам право на бесплатное получение общего и высшего образования, широкого спектра видов медицинской, профилактической, реабилитационной помощи, сталкиваются с проблемой обеспечения баланса между растущей стоимостью таких гарантий и источниками их финансирования.

В последней четверти XX века страны с развитой экономикой столкнулись с невозможностью увеличивать прежними темпами финансовые средства, направляемые на социальные программы, чтобы, тратя их прежним образом, обеспечивать улучшение качества социальных услуг. Императивом времени стала политика экономии ресурсов и

более рационального их использования. Для решения этих задач в странах с развитой рыночной экономикой в 80-е – 90-е годы были проведены реформы систем социального обслуживания, направленные на сдерживание роста и повышение эффективности государственных социальных расходов. Были, в частности, предприняты меры по рационализации систем медицинского обслуживания, введению элементов рынка в общественные системы здравоохранения и образования, развитию механизмов соучастия населения в финансировании услуг, гарантируемых государством¹.

Страны с переходной экономикой пошли по пути серьезного реформирования здравоохранения и образования. В большинстве этих стран система бюджетного финансирования здравоохранения заменена или дополнена обязательным медицинским страхованием². Те, кто не провел такую реформу в 90-х годах, ставят эту задачу на ближайшие годы³.

Как и многие другие страны, Россия стоит перед дилеммой: либо еще больше увеличивать налоги и обязательные платежи и за счет этого увеличить финансирование здравоохранения и образования, либо уточнять гарантии и повышать эффективность использования имеющихся ресурсов. Особенностью нашей ситуации является большой масштаб разрыва между декларируемыми гарантиями и их финансовым обеспечением и меньшие размеры замещения этого разрыва расходами самого населения. Поэтому для нас острее, чем в других постсоциалистических странах, проявляется необходимость проведения реформ в социально-культурных отраслях.

22.2. Реформирование системы народного образования

22.2.1. Общие проблемы образования и пути их решения

Существующее экономическое устройство российской системы образования характеризуется следующими основными проблемами:

- размеры государственного финансирования образования, значительно сократившиеся в 90-е годы, недостаточны для реализации конституционных прав граждан на получение образования;
- происходит неконтролируемое государством замещение бесплатных образовательных услуг платными и вследствие этого ухудшение доступности качественного образования для низкодоходных групп населения;
- организация государственного управления и финансирования образования не стимулирует образовательные организации к эффективному использованию бюджетных средств и не обеспечивает соответствия поддерживаемой государством образовательной деятельности актуальным и перспективным потребностям рынка труда и потребностям модернизации российского общества.

Расходы государства на образование в 90-е годы сократились в два раза в реальном выражении (см. *табл. 22.1*). Как следствие, образовательные организации перекладывают расходы на учащихся. По оценкам Центра образовательной политики ГУ–ВШЭ, расходы семей и юридических лиц на финансирование общего среднего образования, получение которого является согласно Конституции бесплатным, составили в 2000 г. 24% от общего объема средств, поступивших в систему общего среднего образования. В системе высшего

¹ Le Grand J., Bartlett W. Quasi-Markets and social policy. London: Macmillan 1993; Салтман Р.Б., Фигейрас Дж. /Ред. Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий. Пер. с англ. М.: Гэотар Медицина, 2000; Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы /Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2003.

² Preker A., Jakab M., Sneider M. Health financing reforms in central and eastern Europe and the former Soviet Union. – Mossialos E., Dixon A., Figueras J., Kutzin J. (Eds.) Funding health care: options for Europe. European Observatory on health care systems. Buckingham: Open University Press, 2002.

³ По данным European Observatory on health care systems.

профессионального образования масштабы негосударственного финансирования были более значительными, составив примерно 54% от общего объема поступивших бюджетных и внебюджетных средств. Развитию платных образовательных услуг (платных курсов, репетиторства) способствовало также усиление разрыва между требованиями к уровню знаний, достаточному для успешного и даже отличного окончания школы, и требованиями к уровню знаний абитуриентов, предъявляемых высшими учебными заведениями.

Стремление стабилизировать финансовое положение организаций профессионального образования обусловило развитие в них системы платного обучения. Доля студентов, обучающихся в государственных вузах на платной основе, резко увеличилась за последние годы. Если в 1995 году на условиях полного возмещения затрат было зачислено 15% студентов государственных вузов, то в 2002/2003 учебном году – 57%. Сумма средств, полученных в 2000 г. вузами от студентов, обучающихся за плату, составила, по оценке Центра образовательной политики ГУ–ВШЭ 24,7 млрд руб., в то время как размеры государственного финансирования высшего образования составили 19,5 млрд руб.

Вследствие коммерциализации деятельности образовательных организаций усиливается неравенство возможностей различных слоев населения получить качественное образование.

На фоне развития платности образовательных услуг система государственного управления и финансирования образования, сохранив основные принципы ее организации, присущие командной экономике, эволюционировала в сторону ослабления ответственности государства за ресурсное обеспечение отрасли и снижения контроля за рациональностью использования средств. Государственное финансирование образования обладает очень низким уровнем прозрачности. Материальные и нематериальные активы государственных образовательных учреждений широко используются для извлечения личных доходов их руководителей и работников.

Система образования плохо вписывается в формирующийся рынок труда, продолжение ее финансирования только за счет государства при сохранении административного распределения финансовых ресурсов между образовательными учреждениями становится неразрешимой задачей для бюджета. Все это обуславливает необходимость реформирования системы образования, и прежде всего ее организационно-экономической составляющей.

22.2.2. Определение стратегии и тактики реформы

Ресурсные ограничения развития образования в современном российском обществе обуславливают необходимость руководствоваться следующей логикой в организации финансирования: четкое определение государственных обязательств по предоставлению бесплатного образования (структуры, стандартов качества, объемов образовательных услуг, минимального уровня их финансового обеспечения за счет государственного бюджета). Все, что превышает эти обязательства, может осуществляться при наличии у субъектов РФ дополнительных финансовых возможностей, либо покрываться за счет внебюджетных средств: заказов предприятий, платы учащихся. При этом вместо сметного финансирования, основанного на покрытии затрат на функционирование организаций, необходимо введение более эффективных – рыночных – механизмов государственного финансирования образовательных организаций по принципу «деньги следуют за учащимся».

Эта логика была отражена в «Концепции организационно-экономической реформы образования», одобренной осенью 1997 г. Комиссией Правительства РФ по экономической реформе⁴.

⁴ См. Экономика переходного периода... М.: ИЭПП, 1998. С. 706.

Вызванная августовским финансовым кризисом смена правительства прекратила реформу, намечавшуюся прежним руководством Минобразования РФ, и породила новую волну предложений по организационно-управленческим трансформациям в сфере образования. Если вектор задумывавшихся либеральным правительством изменений имел финансово-сберегающий характер, то вектор усилий «левого» правительства Е.М. Примакова был ориентирован, по сути, на сохранение status quo, сочетающееся с бюрократической централизацией управления и обсуждением отдаленных перспектив развития содержания образования.

Со второй половины 1999 г. интенсифицировалась работа по подготовке новых программных документов о реформировании образования. «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» были одобрены Правительством Российской Федерации в июне 2000 года. К числу основных принципов и направлений реформы системы образования были отнесены:

- 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-правового статуса образовательных учреждений путем введения особого типа юридических лиц - учебных заведений;
- 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 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 двенадцатилетку, а также обеспечение нормативного 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).

Главные задачи, стоящие перед современной системой российского образования, были определены в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 года. К их числу были отнесены:

- изменение (соответствующее эпохе глобализации и динамичного развития новых технологий) самого подхода к образованию; превращение его из чисто расходной «социальной сферы» в инвестиционную сферу, обеспечивающую вложение средств в будущее страны, в котором участвуют государство, компании и общественные организации, все граждане, заинтересованные в качественном образовании подрастающего поколения;
- необходимость перехода к непрерывному образованию, поскольку темпы развития современной экономики, науки, информационных технологий требуют продолжения образования в течение всей жизни;
- расширение действия экономических механизмов в системе образования, предусматривающее, помимо стабилизации и развития бюджетного финансирования системы образования, также развитие и легализацию внебюджетных источников финансирования образовательных учреждений;
- четкое разграничение сферы бесплатного образования, доступ к которому должен быть справедливым и гарантированным, и платного, которое должно получить четкую правовую основу; сегодня плата за обучение во многих случаях стала нормой жизни, однако этот рынок остается непрозрачным; официальная «бесплатность» образования при его фактической, но скрытой, платности развращает и учеников, и преподавателей;
- ускоренная разработка системы государственных образовательных стандартов, которые должны стать основой для последующего введения нормативного подушевого финансирования предоставляемых образовательных услуг;
- повышение доступности образования для учащихся из малообеспеченных семей путем выделения в бюджетах и введения адресных социальных стипендий.

Заложенные в президентском послании приоритетные целевые установки потребовали от федеральных властей активизации действий по разработке документов, с одной стороны, имеющих стратегический характер, а с другой стороны, определяющих тактику проведения реформы в образовательной сфере. В мае 2001 года была создана Рабочая группа Госсовета по вопросам модернизации образования. В ее состав вошли губернаторы, руководители региональных и муниципальных органов управления образованием, ректоры ведущих вузов, депутаты Госдумы, представители профсоюзов, профессиональной общественности. В том же году Рабочей группой был подготовлен доклад «Образовательная политика России на современном этапе». Блок мероприятий, предложенных в этом докладе, которые направлены на модернизацию системы образования, по своей сути воспроизводит стратегию модернизации российского образования, содержащуюся в «Основных направлениях...». Наиболее радикальная идея, поддержанная Госсоветом и отнесенная к числу первоочередных мер (2001–2003 гг.), состоит в придании муниципальным учреждениям общего образования статуса государственных образовательных учреждений путем их передачи в ведение субъектов Федерации. Данное предложение, уже фактически реализованное в Самарской области, впервые получило столь серьезную поддержку на федеральном уровне. В то же время

идея перехода к двенадцатилетнему общему образованию не получила широкого одобрения. Главным политическим результатом решений Госсовета стало признание всем губернаторским корпусом общенациональной, а не ведомственной значимости развития системы образования для модернизации российской экономики, а также необходимости усиления государственной ответственности за существующее положение и будущее сферы образования.

25 октября 2001 г. Правительство РФ на своем заседании одобрило Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года. Следует отметить, что, несмотря на серьезные дискуссии по отдельным положениям и рекомендациям, содержащимся в материалах Госсовета о будущей образовательной политике, именно эти материалы легли в основу правительственной Концепции модернизации российского образования. В ней определены следующие основные организационно-экономические механизмы модернизации образовательной сферы:

- введение нормативного бюджетного финансирования;
- передача муниципальных общеобразовательных школ в ведение субъектов Федерации и придание им статуса государственных образовательных учреждений;
- введение адресных целевых выплат сверх федеральных нормативов для малообеспеченных;
- создание системы государственного образовательного кредитования для получения профессионального образования;
- переход от традиционных межбюджетных трансфертов к целевым образовательным субвенциям;
- нормативно-правовое обеспечение экономической самостоятельности и реализация принципа экономической автономии учебных заведений;
- создание условий для привлечения дополнительных средств и расширение на базе образовательных учреждений дополнительных платных образовательных услуг;
- создание на базе образовательных учреждений, особенно в сельской местности, культурно-образовательных и учебно-производственных центров.

22.2.3. Начало практических действий. Апробация единого государственного экзамена

2001 год был характерен не только обсуждениями общих направлений модернизации образования, но и началом практических действий органов исполнительной власти по реформированию системы образования. Правительство Российской Федерации 16 февраля 2001 г. приняло Постановление «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена». Эксперимент состоял в проведении экзамена, совмещающего государственную (итоговую) аттестацию выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний для поступления в образовательные учреждения высшего профессионального образования. Финансирование материальных затрат, связанных с проведением эксперимента, осуществлялось за счет средств, предусмотренных на реализацию Федеральной программы развития образования, при долевым участии субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте. В первом этапе эксперимента по единому государственному экзамену (ЕГЭ) приняли участие Чувашская Республика, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Самарская и Ростовская области. Экзамены проводились в два тура: первый тур – для выпускников школ 2001 года, второй – для выпускников школ прошлых лет, иногородних абитуриентов, выпускников техникумов и ПТУ. Действительно полноценным может считаться эксперимент, проведенный в Чувашии и Марий Эл, поскольку там экзамен по одному предмету (математике) охватывал всех выпускников. В трех остальных регионах в едином экзамене участвовали лишь желающие.

При подведении итогов первого этапа эксперимента по введению единого государственного экзамена общий вывод состоял в признании того, что форма «двойных» экзаменов (выпускных – в школе и приемных – в вузе) себя изжила, однако организация ЕГЭ потребует немалых усилий со стороны специалистов. Не оправдались прогнозы скептиков о том, что большинство школьников не справится с предложенными заданиями. Конечно, по сравнению с результатами традиционной итоговой аттестации, проводившейся в прошлые годы, оценки по ЕГЭ во многих случаях оказались ниже. Например, в главном пилотном регионе – Чувашии – доля отличных оценок за единый экзамен по математике составила 6%, в то время как в предыдущие годы она достигала 23–25%, а количество «экспериментальных неудов» – 6% против традиционных 0,1%. Соответственно, оценок «хорошо» – 35% против 41–42%, а троек оказалось больше почти на 20%. И хотя перевод 100-балльных оценок в 5-балльную шкалу еще требует существенной доработки, специалисты характеризуют результаты ЕГЭ как достаточно объективные и достоверные. В качестве подтверждения приводятся следующие факты: в Чувашии, Марий Эл и Якутии экзамен по математике лучше всех сдали выпускники физико-математических профильных классов и школ с углубленным изучением отдельных предметов.

В целом по России по результатам ЕГЭ в 2001 г. доля неудовлетворительных оценок не превысила 8%, по физике и русскому языку – 7%, по химии – 6%. Следует, однако, отметить, что данные результаты являются несколько завышенными, поскольку отметки выставлялись не по заранее установленной шкале соответствия набранных баллов оценке, а на основе анализа статистики выполнения заданий по каждому предмету.

Организация ЕГЭ привела к увеличению конкурса в вузы для обучения по специальностям, включенным в эксперимент, по сравнению с конкурсом при проведении традиционных экзаменов. Дело в том, что абитуриентам было предоставлено право подавать копии документов в отборочные комиссии сразу по нескольким специальностям.

В 2002 г. был проведен второй этап эксперимента по введению единого государственного экзамена. Он охватил уже 16 регионов России. В целях совершенствования правового регулирования хода эксперимента и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2002 года № 222 «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена», Минобразования России утвердило соответствующее Положение. Положение устанавливает порядок итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, проведения вступительных экзаменов и зачисления в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования в субъектах РФ, где проводится эксперимент. ЕГЭ предусматривает совмещение итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных экзаменов в средние специальные учебные заведения (ссузы) и вузы. Результаты ЕГЭ признаются общеобразовательными учреждениями в качестве результатов итоговой аттестации, а средними специальными и высшими учебными заведениями – в качестве результатов вступительных экзаменов. Экзаменационные работы в рамках ЕГЭ оцениваются баллами (по 100-балльной системе) и отметками (по 5-балльной системе). Выпускникам, сдавшим ЕГЭ, выдаются: (1) аттестат о среднем (полном) общем образовании; (2) свидетельство о результатах ЕГЭ, срок его действия – до 31 декабря текущего года. Если гражданин откладывает поступление в вуз, то ему придется заново сдавать ЕГЭ в год своего поступления в вуз. Для проведения ЕГЭ в каждом субъекте Федерации была создана государственная экзаменационная комиссия, состав которой утверждался Минобразованием России.

В то же время анализ результатов первого этапа ЕГЭ выявил и ряд существенных недостатков и недоработок:

1) одним из самых серьезных недостатков стало, по мнению специалистов, несовершенство компьютерных программ Центра тестирования, используемых при

обработке ответов. Немало нареканий было и в адрес контрольно-измерительных материалов;

2) в тестах по русскому языку, физике, биологии, химии и другим предметам имелись недочеты, ошибки, некорректные вопросы;

3) варианты тестов по различным предметам, использованные на первом и втором этапах, оказались неравнозначными по сложности; Отмечался также ряд недостатков организационного порядка.

Признавая своевременность и актуальность перехода на ЕГЭ, следует констатировать, что, по-видимому, тестирование учащихся не должно быть одноразовой акцией, знаменующей окончание общеобразовательной школы, а должно проводиться несколько раз в течение всего срока обучения. Только в этом случае можно проследить успехи учащихся в динамике. Не случайно в Англии, где одна из лучших в Европе систем образования, тестирование проводится трижды на разных ступенях обучения.

2002 год может быть охарактеризован как период детализации и конкретизации принятых ранее стратегических решений о направлениях реформы образования. Была развернута работа по подготовке образовательных стандартов. Нужно отметить, что первые упоминания о государственном стандарте общего образования появились еще в первой редакции Закона РФ «Об образовании». Государственный стандарт должен определять основные параметры учебного процесса, интегрируя существующие разрозненные требования к школьному образованию. Так, в настоящее время количество учебных часов определяется базисным учебным планом, максимальная учебная нагрузка учащегося регламентируется санитарно-планировочными нормами (СанПиНами) и т.д. Для создания интегрирующего эти требования стандарта Минобразованием России в апреле 2002 г. был создан временный научный коллектив «Образовательный стандарт», научными руководителями которого являются академики РАО Э.Д. Днепров и В.Д. Шадриков. Первым результатом его работы стал документ «Объемные показатели для разработки федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования». Коллегия Минобразования России своим решением № 13/2 от 11.06.2002 г. приняла эти показатели к сведению и предписала временному научному коллективу «Образовательный стандарт» руководствоваться разработанными объемными показателями при разработке федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования.

Предложенные показатели устанавливают, что федеральный компонент общего образования должен охватывать не менее 75% от общего нормативного времени освоения образовательных программ общего образования, региональный (национально-региональный) компонент – не менее 10% и школьный компонент – также не менее 10%. Согласно подготовленному документу, для получения полного (общего) образования российский школьник должен отучиться 4 класса в начальной школе, 5 классов – в основной средней и еще 2 класса в полной средней школе. Возможность перехода к 12-летнему обучению документ сохраняет, разрешая устанавливать иные, отличные от 11 лет, нормативные сроки освоения программ для отдельных категорий учащихся и в порядке эксперимента. Продолжительность учебного года в начальной школе должна составлять в начальной школе: не менее 33 учебных недель в первом классе и не менее 34 учебных недель во втором-четвертом классах, а в основной и старшей школе – не менее 35 учебных недель.

«Объемные показатели...» фактически определяют минимальный перечень обязательных предметов: русский язык и литература, иностранные языки, математика (включая алгебру и геометрию), информатика, история, обществознание (включая основы культурологии, политологии, правоведения, психологии, социологии, философии, экономики), география, естествознание (включая физику, химию и биологию), искусство (включая изобразительное искусство, музыку и мировую художественную культуру),

технология (включая трудовое обучение и информационные технологии), физкультура и основы безопасности жизнедеятельности.

Поскольку, согласно действующим ныне правилам, заработная плата школьных учителей определяется в соответствии с их учебной нагрузкой, очевидно, что число часов, выделяемых в стандарте на изучение каждого предмета, не могло не оказаться объектом жесткого лоббирования со стороны групп соответствующих предметников. Такая прямая заинтересованность в максимизации числа учебных часов привела к тому, что разработанные «Объемные показатели...» фактически не реализуют неоднократно декларировавшуюся цель снижения учебной нагрузки школьника. Формальное сокращение числа обязательных часов фактически достигается за счет выведения за их рамки уроков физкультуры; иначе говоря, часы учебного предмета «Физическая культура» при расчете предельно допустимой аудиторной учебной нагрузки школьника не учитываются.

Вероятность того, что предметные стандарты сохранят тенденцию к перегрузке школьной программы, особенно возрастает в связи с тем, что утверждение образовательных стандартов переносится с уровня Федерального собрания на уровень Правительства РФ. Основанием для такого переноса служит правовая экспертиза законопроекта о стандартах, согласно которой полномочия Федерального собрания определены Конституцией РФ, где образовательные стандарты не упоминаются.

В течение 2002 года значительные усилия были предприняты в области разработки Концепции профильного обучения для старшей ступени общего образования. Эта Концепция была утверждена приказом Министра образования РФ № 2783 от 18.07.2002 г., а План-график введения профильного обучения для старшей ступени общего образования был утвержден Распоряжением Минобразования России от 30.09.2002 г. № 970-13. В составе Концепции можно выделить следующие основные положения:

- возможность одновременного функционирования в системе общеобразовательных учреждений РФ профильных и непрофильных (универсальных) школ и классов, а также возможность построения индивидуальных образовательных траекторий с углубленным изучением избранных предметов;
- трехкомпонентная структура учебных предметов (курсов) для старшей ступени – предметы (курсы) базового уровня, профильные и элективные предметы (курсы);
- многовариантность форм организации профильного обучения, в том числе распределенно-сетевой, включающей использование учреждений профессионального образования и дополнительного образования детей и подростков, а также сетевого взаимодействия школ;
- необходимость организации предпрофильной подготовки учащихся 9-х классов школы.

22.2.4. Новый механизм финансирования учреждений образования

После принятия Бюджетного кодекса, с 2000 года начался переход на казначейское исполнение государственного бюджета. Если ранее образовательные учреждения имели право самостоятельно определять направления расходования своих средств, то вышеуказанный кодекс восстанавливает сметную форму бюджетного финансирования образовательных учреждений.

В 2002 году была начата также апробация нового механизма финансирования высших учебных заведений. Правительство РФ Постановлением № 6 от 14.01.2002 г. «О проведении в 2002–2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств» утвердило Положение об условиях и порядке проведения этого эксперимента в 2002–2003 гг. Положение определило, что эксперимент по переходу на финансирование вузов с использованием государственных

именных финансовых обязательств (ГИФО) осуществляется во взаимосвязи с экспериментом по введению ЕГЭ. Оно определяет ГИФО как «свидетельство о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена с соответствующей записью, удостоверяющей категорию ГИФО (она устанавливается в зависимости от результатов ЕГЭ), являющееся основанием для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нем этого гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным образовательным стандартом». Для лиц, не сдававших ЕГЭ (выпускники прошлых лет, выпускники образовательных учреждений из субъектов РФ, не участвующих в эксперименте и т.п.) либо сдавших ЕГЭ экзамены по непрофильным для данного вуза дисциплинам, государственные экзаменационные комиссии, осуществляющие прием ЕГЭ, организуют испытания в форме и по материалам ЕГЭ.

В состав вузов-участников эксперимента по переходу на ГИФО, утвержденный приказом Министра образования от 25 марта 2002 г. № 1013, вошли высшие учебные заведения из двух субъектов РФ, участвующих в эксперименте по ЕГЭ, а именно:

- Марийский государственный технический университет;
- Марийский государственный педагогический институт им. Н.К. Крупской;
- Марийский государственный университет;
- Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова;
- Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева.

Следует учесть, что в состав отобранных вузов не вошли негосударственные вузы и филиалы государственных вузов, расположенные на территории Республики Марий Эл и Чувашской Республики. Кроме того, ведомственные высшие учебные заведения также не дали своего согласия на включение в эксперимент по ГИФО, что заметно снизило репрезентативность его участников в отобранных территориях.

Вузы, участвующие в эксперименте, не менее чем за три месяца до начала приема документов должны были определить и объявить стоимость обучения по каждой специальности, направлению подготовки и форме обучения. Такой вуз обязан зачислить на первый курс на все специальности, по которым он осуществляет подготовку специалистов, всех студентов только на основе ГИФО. Число студентов, обучение которых осуществляется за счет средств, распределяемых на основе ГИФО, без доплаты со стороны студентов, должно составлять не менее 50% от общего числа студентов, зачисленных в вуз, в том числе не менее 25% от общего числа студентов по каждой специальности. Если гражданин не вошел в число лиц, обучающихся только за счет бюджетных средств, и стоимость обучения превышает размер финансового обеспечения, выданного ему ГИФО, он должен заключить с вузом договор на свое обучение и внести разницу между стоимостью обучения и величиной финансового обеспечения ГИФО в порядке, установленном указанным договором.

Таким образом, ГИФО представляет абитуриенту право на получение высшего профессионального образования за счет бюджетных средств, однако размер этого финансирования будет зависеть от результатов, полученных учащимся на ЕГЭ и объемов бюджетного финансирования, выделяемых государством на высшее образование в бюджете на каждый год.

Проведенный анализ основных направлений деятельности государства в течение последних лет в области продвижения реформы образования свидетельствует о стремлении государственных органов управления перейти к практической отработке в режиме пилотного экспериментирования отдельных содержательных и организационно-экономических аспектов реформы общего среднего и профессионального образования. Такой подход способствует активной адаптации образовательной системы к рыночным условиям функционирования, однако он требует от государственных структур гораздо быстрее реагировать и вносить коррективы и уточнения в тактику продвижения реформы на местах. Возможно, что созданная Постановлением Правительства РФ

Правительственная комиссия по образованию из состава наиболее реформаторски настроенных руководителей региональных органов управления образованием, а также подготовленные Администрацией Президента РФ предложения по разграничению и упорядочиванию полномочий и соответствующего финансового обеспечения между всеми уровнями государственного и муниципального управления позволят более эффективно решить эту задачу.

22.3. Здравоохранение: причины торможения реформ

22.3.1. Экономические условия оказания населению медицинской помощи

В переходный период значительно сократились возможности государства финансировать бесплатное предоставление населению медицинской помощи (см. табл. 22.1). Между тем обязательства государства по предоставлению бесплатной медицинской помощи населению оставались неизменными.

В 1998 г. правительство сделало определенный шаг, направленный на уточнение существующих гарантий. Постановлением Правительства РФ № 1096 от 11.09.98 впервые была принята Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. Затем каждый год принимался новый вариант программы с небольшими изменениями. В программе государственных гарантий сохранен неизменным тот перечень видов медицинской помощи, который сложился в советское время. Но впервые установлены показатели объемов медицинской помощи в расчете на 1000 человек населения, которые должны быть финансово обеспечены государством (табл. 22.3).

Таблица 22.3

Показатели программы государственных гарантий обеспечения бесплатной медицинской помощью

Виды медицинской помощи	Объем в расчете на 1000 чел.			
	Программа, 1998	Факт, 1999	Программа, 1999, 2000, 2001	Факт, 2001
Скорая помощь, вызовов	340	318	318	341
Стационарная, койко-дней	2901,5	3452,0	2812,5	3297
Медицинская помощь в дневных стационарах, число дней лечения	660	н.д.	749	287
Поликлиническая, Врачебных посещений	9198	8964	9198	8646

Источник: Министерство здравоохранения РФ.

Принятие указанной программы само по себе не разрешило проблему финансовой необеспеченности государственных гарантий предоставления населению бесплатной медицинской помощи. По минимальной оценке, построенной на основе нормативов затрат на различные виды медицинской помощи, используемых в данной программе и занижающих реально необходимые расходы, уровень обеспеченности государственным финансированием стоимости фактических объемов медицинской помощи населению составлял в 1998–1999 гг. 82–83%⁵. Однако по результатам практической разработки

⁵ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП; ТЕИС, 2000. С. 106–108.

территориальных программ государственных гарантий, дефицит финансовых средств на выполнение территориальных программ оценивался в 1999 г. в размере 40–50%⁶.

Недостаток средств для оказания бесплатной медицинской помощи компенсируется расходами населения. Доля платных медицинских услуг в общем объеме платных услуг населению в период с 1995 г. по 2002 г. увеличилась с 2,6% до 4,8%, а их стоимостной объем в неизменных ценах – в 3,1 раза (см. *табл. 22.4*). Эта впечатляющая динамика вряд ли может быть объяснена лишь растущим спросом на медицинские услуги со стороны высокодоходных слоев населения.

Таблица 22.4

Государственные и частные расходы на здравоохранение, млрд руб., в ценах 2000 г.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы государства на здравоохранение	302,1	277,0	204,5	206,7	235,1	189,1	190,7	203,0	207,3	238,0
Взносы на добровольное личное медицинское страхование	2,1	3,7	4,2	5,6	7,2	6,3	8,8	12,8	19,4	
Объем платных медицинских услуг населению	3,9	5,5	10,2	14,3	19,7	18,9	24,2	27,5	30,9	32,1
Расходы населения на лекарственные средства	н.д.	28,4	40,6	45,8	68,2	43,5	60,2	70,1	92,3	

Источник: Российский статистический ежегодник, 2000. М., Госкомстат России, 2001; Российский статистический ежегодник, 2002. М., Госкомстат России, 2002; Россия в цифрах, 2003. М., Госкомстат России, 2002.

Приведенные данные о расходах населения на медицинские услуги относятся к услугам, которые легально оплачиваются населением через кассу медицинского учреждения. Официальные показатели не учитывают неформальную оплату, производимую пациентами «в руки» медицинскому персоналу.

По данным исследования, проведенного Независимым институтом социальной политики в двух субъектах Российской Федерации в первой половине 2002 г.⁷, наблюдается прямая зависимость между размерами государственного финансирования здравоохранения и долей пациентов, вынужденных прибегать к легальной и неформальной оплате медицинских услуг и приобретать за свой счет медикаменты для лечения в государственных и муниципальных больницах. Исследование выявило слабую заинтересованность медицинских работников в предоставлении платных услуг в существующих легальных формах. Поэтому легальная оплата медицинской помощи сама по себе не является гарантией отсутствия последующих неформальных платежей. В среде врачей формируются разные установки относительно практики неформальных платежей, иногда прямо противоположные. Среди медицинских работников много сторонников платежей пациентов как формы «благодарности» и противников вымогательства денег у больных. Но одновременно уже сформирована прослойка тех, кто сделал неформальные платежи стабильным средством улучшения своей жизни. Сложилась достаточно определенная правила неформальной оплаты медицинских услуг. При сохранении существующих формальных институтов, регулирующих условия получения населением медицинской помощи и условия оплаты труда медицинских работников, практика неформальных платежей за медицинские услуги и дальше будет развиваться по мере того, как будут расти финансовые ресурсы населения. Никакой реалистичный рост

⁶ *Щет инина М.* Гарантии – это святое // Медицинский вестник, 1999. № 19 (134). С. 1.

⁷ Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы. Препринт WP1/2002/07/ Авт. коллектив: Т.В.Богатова, Е.Г.Потапчик, В.А.Чернец., А.Е.Чирикова, Л.С.Шилова, С.В.Шишкин (руководитель проекта). Независимый институт социальной политики. М., 2002.

государственного финансирования здравоохранения не будет достаточным, чтобы предотвратить увеличение их размеров. Поэтому необходим пересмотр самих условий предоставления населению медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Экономические условия оказания населению медицинской помощи стали в истекшем году предметом специального рассмотрения в Совете безопасности Российской Федерации. Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по охране здоровья населения 22 апреля 2002 г. приняла специальное решение «О мерах по предотвращению негативных тенденций в развитии платных медицинских услуг». В этом документе признается, что снижение расходов на здравоохранение является главной причиной увеличения платных медицинских услуг, а недостаточный контроль за организацией предоставления таких услуг приводит к скрытой коммерциализации деятельности медицинских учреждений, получению медицинским персоналом вознаграждения напрямую от пациентов и расширению теневого оборота средств в системе здравоохранения. Рекомендации комиссии содержат целый ряд мер, реализация которых могла бы ослабить остроту этих проблем. Но состоявшееся обсуждение и принятое решение не повлекло ощутимого усиления активности государства по реализации таких мер.

22.3.2. Проблемы обязательного медицинского страхования

Внедрение системы ОМС в начале 90-х гг. оказалось незавершенным. Замещение бюджетного финансирования медицинских организаций страховым финансированием в полной мере не произошло. В системе ОМС аккумулируется немногим более трети средств, направляемых государством на здравоохранение, а должно было бы – две трети (см. рис. 22.2).

Незавершенность введения ОМС породила проблему двойственности источников и методов финансирования медицинских организаций за предоставление населению медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС. Такие виды помощи должны были оплачиваться только за счет средств ОМС, но на практике продолжают финансироваться как из нового источника - системы ОМС, так и из прежнего – бюджета. Согласно федеральным рекомендациям, бюджетные и страховые средства должны использоваться для покрытия разных статей расходов. На практике же нередко отдельные статьи расходов ЛПУ покрываются одновременно из двух указанных источников финансирования.

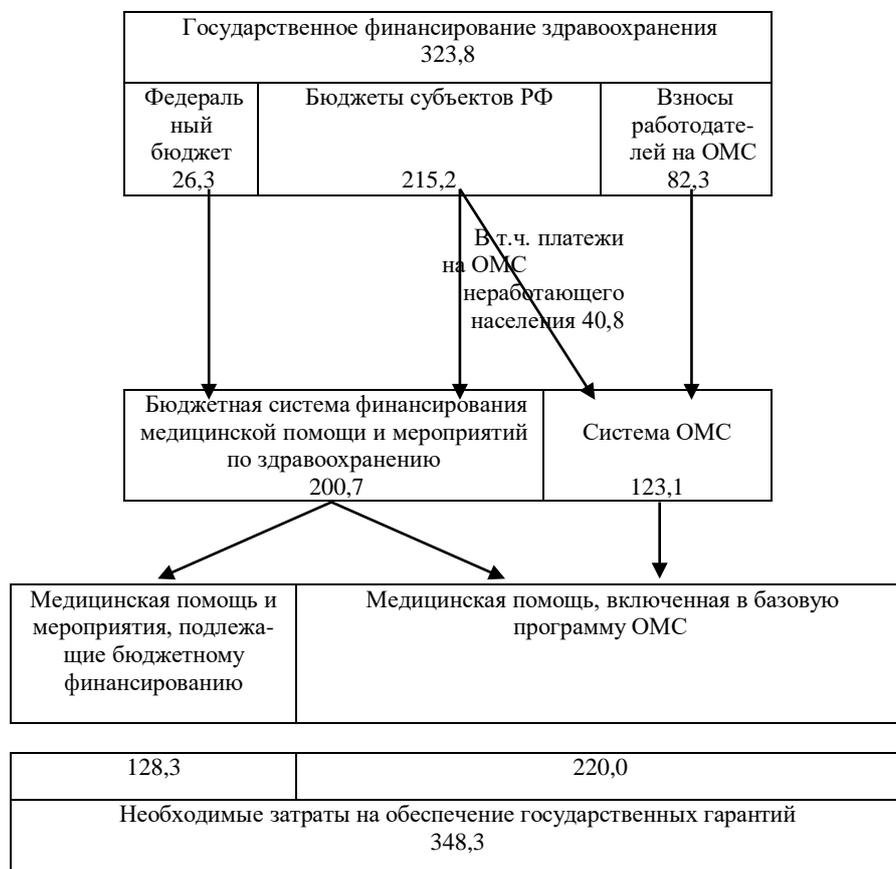
Финансирование медицинских организаций из двух источников производится на основе разных принципов. В системе ОМС применяются методы оплаты, увязывающие размер финансирования с объемами оказываемой медицинской помощи. А бюджетные ассигнования выделяются на содержание этих организаций безотносительно к реальным объемам и качеству оказываемой медицинской помощи. Такое сочетание элементов страхового и бюджетного финансирования снижает эффект методов оплаты, действующих в системе ОМС, и не создает стимулов у медицинских организаций к поиску путей экономии расходов по отдельным статьям, к поиску вариантов более рационального перераспределения средств между расходными статьями. Существующая организация государственного финансирования лечебно-профилактических учреждений не обеспечивает ощутимого давления, побуждающего их к повышению эффективности своей деятельности, а содействует воспроизводству сложившегося затратного типа хозяйствования.

Задача завершения перехода к системе страхового финансирования медицинских организаций и создания единой системы обязательного медико-социального страхования была сформулирована в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», одобренных

Правительством Российской Федерации 28 июня 2000 г. Ее предполагалось создавать на основе объединения существующих систем обязательного медицинского страхования и социального страхования.

Рисунок 22.2

Государственное финансирование здравоохранения в 2002 (млрд руб.)



Разработка предложений об объединении обязательного и социального страхования в единую систему обязательного медико-социального страхования велась с осени 2000 г. Но в апреле 2002 г., не найдя возможностей закрепить определенные налоговые поступления в качестве источников финансирования платежей за неработающее население, Правительство РФ отказалось от такого объединения.

Между тем, необходимость реформирования системы ОМС сохраняется. Об этом говорилось в ежегодных Посланиях Президента Федеральному собранию РФ в 2002 и 2003 гг.; медицинскому страхованию было посвящено состоявшееся в марте 2003 г. специальное заседание Государственного Совета РФ.

В последние годы наибольшую активность в обсуждении этой проблематики проявляло Минэкономразвития Российской Федерации. По его инициативе был подготовлен проект соответствующего закона. Он предполагает создание устойчивой финансовой основы для оказания населению гарантированной бесплатной медицинской помощи, обеспечиваемой:

- установлением подушевых нормативов взносов на ОМС неработающих граждан из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- исключением местных бюджетов из числа источников финансирования платежей на ОМС неработающего населения; осуществление платежей на ОМС неработающего населения только из средств бюджетов субъектов Российской Федерации

Федерации с субсидированием этих расходов из средств Федерального фонда ОМС и, возможно, иных федеральных источников;

- концентрацией в Федеральном фонде ОМС большей части средств ОМС за счет изменения пропорции распределения средств социального налога между Федеральным и территориальными фондами ОМС и расширением, таким образом, возможностей Федерального фонда по выравниванию финансовых условий реализации базовой программы ОМС в разных регионах;

Предусматривается также сохранение страховых медицинских организаций в качестве страховщиков в системе ОМС при значительном усилении государственных требований к их деятельности, предоставление застрахованным права выбора страховщиков, и наконец, унификация механизмов ценообразования и оплаты медицинской помощи в системе ОМС.

В августе 2002 года Пенсионный фонд Российской Федерации выступил с инициативой включения его в число субъектов обязательного медицинского страхования. В марте 2003 г. Правительством РФ было принято решение о проведении начиная со второй половины текущего года эксперимента по участию Пенсионного фонда в софинансировании взносов на ОМС неработающего населения (пенсионеров). Фонду было разрешено использовать для этого 1,5 млрд. руб. из своего бюджета. Эксперимент начался в 15 субъектах РФ.

22.3.3. Институциональные ловушки реформы здравоохранения

Организация здравоохранения характеризуется наличием проблем, решение которых требует реформирования сложившейся здесь системы управления и финансирования. Суть этих проблем сводится к следующему:

- несбалансированность государственных гарантий предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи с размерами государственного финансирования этих гарантий;
- незавершенность введения системы обязательного медицинского страхования и эклектичность сочетания механизмов бюджетного и страхового финансирования медицинских организаций в многообразных региональных моделях;
- неудовлетворительная координация действий различных субъектов системы управления здравоохранением и его финансирования;
- неэффективное использование ресурсов системы здравоохранения;
- воспроизводство затратного типа хозяйствования медицинских организаций.

Однако продвижение в решении этих проблем в последние годы минимально⁸. Реформа системы финансирования здравоохранения, проведенная в первой половине 90-х годов, создала своеобразные институциональные ловушки для самой этой системы. Фактический отказ от пересмотра государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания населения в сочетании с сокращением размеров их государственного финансирования привел к широкомасштабному замещению государственных расходов частными в формах легальных и теневых платежей, при которых и государственные, и частные средства расходуются неэффективно. При этом политические и экономические издержки изменения сложившегося сочетания формальных и неформальных институтов оплаты медицинской помощи оказываются очень высокими.

Институциональной ловушкой стала внедренная система ОМС. Отсутствие четких правил осуществления страховых платежей за неработающее население из местных и региональных бюджетов обусловило несбалансированность базовой программы ОМС с финансовыми ресурсами, аккумулируемыми в системе ОМС. Их недостаточно для

⁸ Подробный анализ этих проблем можно найти в: *Шишкин С. В.* Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП; ТЭС, 2000.

полноценного финансового обеспечения медицинской помощи застрахованных. Это породило множество эклектичных и неэффективных региональных бюджетно-страховых моделей финансирования здравоохранения. Изменение положения возможно путем либо участия федерального бюджета в софинансировании платежей на ОМС неработающего населения, либо принятия политических решений, однозначно обязывающих субъектов РФ осуществлять такие платежи в необходимых размерах. В первом случае высоки экономические издержки для федеральных органов власти, а во втором случае – политические издержки.

Другой институциональной ловушкой стали условия участия страховых компаний в системе обязательного медицинского страхования. Сформированная нормативно-правовая база не стимулирует развитие конкуренции между страховщиками и не ориентирует их на рост эффективности использования страховых средств и ресурсного потенциала системы здравоохранения. В результате многие страховщики стали пассивными и потому излишними посредниками в движении финансовых средств от фондов обязательного медицинского страхования к медицинским организациям. Формальные правила заключения договоров между страхователями, страховщиками и медицинскими организациями в значительной мере дополняются неформальными правилами и соглашениями, препятствующими эффективному использованию страховых средств. В сложившейся ситуации административные издержки развития легальной конкуренции между страховщиками и превращения их в эффективных участников системы обязательного медицинского страхования оказываются слишком велики.

В итоге существующая система государственного финансирования здравоохранения оказалась в положении достаточно устойчивого, но неэффективного институционального равновесия. Все ее субъекты, способные на организацию коллективных действий (органы отраслевого управления, фонды ОМС, страховые медицинские организации, врачебные ассоциации), заинтересованы больше в сохранении сложившихся институтов, чем в их серьезном изменении. Здравоохранение никогда не было приоритетной сферой внимания руководства государства, и с его стороны не оказывалось серьезного давления на основные группы специальных интересов, побуждающего к действиям по изменению сложившегося положения дел. Поэтому каких-либо продвижений в решении давно назревших проблем организации здравоохранения в нашей стране не произошло.

Произведенные в последние годы институциональные инновации в весьма малой степени способствовали решению ключевых организационно-экономических проблем отрасли. Их основная направленность выражается главным образом лишь в определенном усилении роли федерального отраслевого министерства в управлении системой здравоохранения.

Например, анализ произведенных изменений в порядке регулирования цен на лекарственные средства заставляет сделать вполне однозначный вывод, что эти изменения служат интересам сотрудников Минздрава РФ, которые занимаются регулированием фармацевтической деятельности, и интересам крупных фирм, осуществляющих оптовую торговлю лекарственными средствами.

Изданные за последнее время нормативные документы, усиливая роль Минздрава РФ, служат в определенной степени ослаблению проблемы неудовлетворительной координации действий различных субъектов управления здравоохранением. Что же касается решения других проблем организации здравоохранения, то здесь преобладают декларативные заявления, дискуссии. Реальных практических действий, по существу, не видно.

Пересмотр государственных гарантий оказания медицинской помощи населению, реструктуризация системы медицинского обслуживания, модернизация системы ОМС не являются в настоящее время приоритетными с точки зрения реализации интересов субъектов управления и финансирования здравоохранения.

Внутри отрасли здравоохранения ощущается заинтересованность в большей мере в сохранении сложившейся системы, чем в ее модернизации. Серьезные изменения могут произойти лишь под сильным внешним давлением со стороны руководителей органов власти на федеральном и региональном уровнях. Его сила, в свою очередь, будет зависеть от степени недовольства населения доступностью и качеством медицинской помощи и оценки потенциального влияния этого недовольства на электоральное поведение.

Глава 23. Реформа ЖКХ: в поисках новых подходов¹

23.1. Пятилетие 1998-2003 – основные итоги

Принятая в апреле 1997 года Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства фактически предусматривала завершение трансформации этого сектора и перевод его на рыночные принципы функционирования к концу 2003 года. Напомним, что к этому моменту предполагалось не только полностью разделить функции собственника, заказчика и подрядчика в управлении жилищным фондом (что в тот период рассматривалось как необходимая предпосылка внедрения рыночных отношений), но и добиться стопроцентного обслуживания государственного и муниципального жилищного фонда на конкурсной основе. Население должно было перейти к полной оплате всего комплекса жилищно-коммунальных услуг, включая капитальный ремонт, при условии обеспечения социальной защиты низкодоходных слоев населения, расходы которых на оплату жилищно-коммунальных услуг превышали 25% семейных доходов. Предусматривалось также, что товарищества собственников жилья станут преобладающей формой управления многоквартирными домами.

Однако после принятия Концепции обстоятельства изменились. Кризис 1998 года оказал значительное негативное воздействие на ход реформ. Существенное падение уровня жизни ограничило возможности повышения оплаты услуг ЖКХ за счет средств населения. На волне кризиса Государственная Дума приняла решение отложить переход на полную оплату населением стоимости жилищно-коммунальных услуг до 2008 года. В то же время кризисное состояние местных бюджетов не позволяло оплачивать услуги ЖКХ за счет бюджетных средств. При этом, несмотря на всплеск инфляции, тарифы на услуги ЖКХ были фактически заморожены. При темпе инфляции 184,5% в 1998 году цены на жилищно-коммунальные услуги выросли всего на 12%. Попытка использовать жилищно-коммунальный комплекс в роли социального буфера резко ухудшила финансовое состояние предприятий ЖКХ и фактически затормозила ход реформ. Девальвация привела к скачкообразному росту разрыва между мировыми и внутренними ценами на топливно-энергетические ресурсы, что значительно снизило инвестиционную привлекательность ЖКХ и эффективность вложений в энергосбережение.

Постепенное преодоление кризиса и начало экономического роста создали более благоприятные предпосылки для ускорения реформ. Так, увеличение доходов населения позволило более активно повышать его участие в оплате услуг ЖКХ. Некоторое улучшение состояния местных бюджетов оказало позитивное влияние на финансовое положение предприятий ЖКХ, хотя этот процесс шел далеко не повсеместно. В то же время такие последствия кризиса 1998 года и последующего замораживания реформ, как масштабная задолженность предприятий ЖКХ, а также возрастание износа и аварийности в жилищно-коммунальном хозяйстве, до сих пор оказывают существенное влияние на ситуацию в этом секторе.

С изменением ситуации возобновились попытки активизации хода реформ. В ноябре 2001 года была утверждена подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, подтвердившая задачу ускорения рыночных преобразований в жилищно-коммунальном секторе, а также провозгласившая новую экономическую модель реформирования ЖКХ, предусматривающую переход от дотирования жилищно-коммунальных предприятий к субсидированию непосредственно

¹ Автор выражает благодарность сотрудникам Фонда «Институт экономики города» Сиваеву С. и Петровой Е. за помощь в подборе данных и обсуждение основных идей данной работы.

населения. Новая редакция Закона «Об основах федеральной жилищной политики», принятая в апреле 2003 года, в определенной степени улучшила условия для проведения реформ: исключила упоминание о сроке перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг, несколько упорядочила ситуацию с льготами по оплате услуг ЖКХ, внесла существенные позитивные изменения в механизм предоставления жилищных субсидий. При этом необходимо отметить, что все эти документы, за немногими исключениями (которые будут рассмотрены ниже), подтверждали и развивали идеи, заложенные в Концепции 1997 года, и не ставили задачу предложить какие-либо принципиально новые подходы к реализации реформы.

Оценивая в целом результаты реформы ЖКХ за последнее пятилетие, можно выделить три основных достижения в ее реализации.

Во-первых, в целом завершена передача ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность. И хотя основной массив этого фонда – до 80% – был передан в 1993–1997 годы², завершение этого процесса происходило уже в последние годы. Сейчас осталось не принятым не более 5–6% ведомственного жилищного фонда, причем в первую очередь это не жилищный фонд приватизированных предприятий, а объекты Министерства путей сообщения и Министерства обороны.

Во-вторых, реально увеличился вклад населения в оплату жилищно-коммунальных услуг. Если в 1997 году население в основном оплачивало от 20 до 40% стоимости жилищно-коммунальных услуг, то к концу 2002 года этот уровень повысился почти до 70%, а во многих городах достиг 90%³. Следует учесть, что сама стоимость услуг за это время увеличилась в несколько раз⁴. В результате роста платежей населения его доля в оплате жилищно-коммунальных услуг в 2001 году превысила долю бюджетных средств (соответственно 47,4 и 35,9%⁵), тогда как в 2000 году эти доли были равны (по 39%). В 2002 году, по данным Госстроя, доля населения в оплате услуг ЖКХ продолжала увеличиваться и достигла почти 53%, доля бюджетных ассигнований составила 36,5%.

Ряд городов перешел к полной оплате жилищно-коммунальных услуг за счет средств населения. Пионером среди них был г. Череповец (Вологодская область), где подобный переход произошел в июле 2001 года. Причем повышение тарифов на услуги ЖКХ в 2002 году не привело к возобновлению их дотирования из бюджета, а автоматически было переложено на население.

В-третьих, была подтверждена эффективность системы адресной социальной поддержки семей с низкими доходами, не способных выплачивать растущие платежи за жилищно-коммунальные услуги. Система жилищных субсидий в настоящее время действует фактически повсеместно. Накоплен многообразный опыт организации служб жилищных субсидий (в составе социальных служб, при расчетно-кассовых центрах и т.п.), повышения доступности их услуг для населения, упрощения процедуры предоставления жилищных субсидий, проведения информационных компаний по объяснению механизмов предоставления жилищных субсидий населению и т.п.

Регулирование оплаты жилищно-коммунальных услуг и параметров социальной защиты населения на местном уровне дает возможность проводить гибкую политику,

² *Пронина Л.И.* О местных финансах в Налоговом кодексе и антикризисных налоговых законах и законопроектах // *Финансы*, 1998. № 9. С. 22.

³ В данном случае речь идет о текущих затратах на предоставление жилищно-коммунальных услуг, без учета затрат на капитальный ремонт.

⁴ В соответствии с оценками Фонда «Институт экономики города», за период с начала 2000 года до сентября 2002 года величина оплаты жилищно-коммунальных услуг в стандартной квартире (54 кв. м. при проживании 3-х человек) в административных центрах субъектов Российской Федерации выросла в среднем по России в 2,96 раза (с 251 рубля до 742 рублей в месяц). По официальной информации Госстроя, только за 2002 год стоимость производства одной гигакалории тепла в среднем по России выросла на 75%, а в некоторых областях – более чем на 80%. Более подробно вопросы стоимости услуг ЖКХ рассмотрены ниже.

⁵ Часть услуг ЖКХ была предоставлена, но не оплачена ни бюджетом, ни населением, что представляло чистые убытки предприятий ЖКХ.

позволяющую сочетать решение экономических и социальных задач. Так, переход к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг может сопровождаться дополнительными мерами социальной защиты. В Череповце, например, максимальная доля семейного дохода на оплату жилищно-коммунальных услуг была снижена с 15 до 10% (при федеральном стандарте 22%). Тем не менее, был получен весомый финансовый выигрыш, доля расходов на ЖКХ в бюджете города снизилась практически в два раза.

Однако если в сфере оплаты населением жилищно-коммунальных услуг действительно произошли определенные сдвиги, этого нельзя сказать о реформировании институциональных отношений в жилищно-коммунальном секторе. Основная задача, поставленная в Концепции – переход жилищно-коммунального хозяйства на рыночные принципы функционирования – за эти годы не была решена. Более того, неочевидно, что с 1997 года мы существенно приблизились к решению этой задачи.

И дело не в том, что не были достигнуты те количественные показатели, которые прогнозировались в Концепции. Так, на настоящий момент, по информации Госстроя, на 70% жилищного фонда действуют службы заказчика⁶, т. е. было осуществлено предусмотренное Концепцией разделение заказчика и подрядчика. Однако это никак не сказалось на развитии рыночных отношений, поскольку в большинстве своем подобные службы сформированы в форме муниципальных учреждений и фактически представляют собой структуры местной администрации. Управление жилищным фондом остается при этом сферой монопольного административного регулирования и не становится сферой бизнеса. Случаи привлечения к управлению жилищным фондом частных фирм достаточно редки, случаи проведения конкурсов на управление – вообще единичны (нам известно только о двух таких конкурсах – в Москве и в Петрозаводске).

В условиях административного регулирования управления жилищным фондом позитивный потенциал конкурсов на обслуживание жилья достаточно быстро сходит на нет. По имеющейся информации, за период 1997–2000 годов проведено более 3 500 конкурсов⁷. В ряде муниципалитетов на конкурсной основе обслуживается 30–40% жилищного фонда, в отдельных городах эта доля достигает 80–100%. Однако период «увлечения» конкурсами, обычно совпадающий с массовой приемкой ведомственного жилищного фонда, продолжается недолго. Достаточно редко лоты, выставившиеся на конкурс, проходят эту процедуру повторно после истечения срока контракта с победителем. А в тех случаях, когда это происходит, повторный конкурс может использоваться и для того, чтобы избавиться от «неудобной» частной фирмы, не поддающейся административному диктату и требующей выполнения «правил игры». Подобные ситуации неизбежны в условиях, когда конкурсы организуются и проводятся не потребителями услуг и не экономическими субъектами, заинтересованными в достижении долгосрочных результатов, а муниципальными чиновниками, чьи экономические интересы никак не связаны с качеством обслуживания жилищного фонда. В этих условиях неудивительно, что процесс вхождения частных фирм на рынки жилищно-коммунальных услуг идет крайне медленно. По-прежнему подавляющее количество предприятий жилищно-коммунального хозяйства – это муниципальные унитарные предприятия, причем их число продолжает увеличиваться.

Одним из основных разочарований реформы стала не оправдавшаяся надежда на массовое создание товариществ собственников жилья. Именно собственники квартир, по замыслам реформаторов, должны были, объединившись, взять на себя ответственность за управление жилищным фондом, за качество недвижимости, в которой они проживают. Однако этого не происходит. Количество ТСЖ растет очень медленно, причем в подавляющей своей части – за счет вновь построенного жилья. На настоящий момент в

⁶ Чернышов Л.Н. Реформа ЖКХ: что же сделано на самом деле? // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2002. № 9. Ч. 1. С. 14.

⁷ Дронов А.А. О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2001. № 6. С. 51.

России создано лишь около 5 тыс. ТСЖ, что составляет не более 2–3% жилищного фонда. Даже те дома, где 80 и более процентов квартир приватизированы, остаются на балансе муниципалитетов.

Характерное для второй половины 90-х годов хроническое недофинансирование жилищно-коммунального сектора, с одной стороны, явилось следствием сохранения в нем административного регулирования, а, с другой стороны, подрывало реальные возможности внедрения рыночных отношений. Указанное недофинансирование определялось несколькими факторами.

Во-первых, до последнего времени происходило искусственное торможение тарифов на услуги ЖКХ. По оценкам Госстроя, общая динамика увеличения стоимости жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых на муниципальном уровне, была почти в два раза ниже уровня инфляции⁸. Это было связано как с объективными, так и с субъективными причинами. С одной стороны, как уже указывалось выше, финансовый кризис 1998 года, падение платежеспособности населения еще более обострили проблему финансирования услуг ЖКХ и создали объективные предпосылки для сдерживания тарифов. С другой стороны, широкое распространение получило популистское представление о гигантском монопольном завышении стоимости жилищно-коммунальных услуг и связанных с этим огромных резервах по ее снижению, поэтому сдерживание роста тарифов рассматривалось как одна из мер поддержания социальной справедливости.

Во-вторых, даже те тарифы, которые были установлены, на практике не проплачивались. Особенно тяжелой была ситуация в 1997–1999 годах. По имеющимся оценкам, если население в этот период оплачивало свою долю стоимости жилищно-коммунальных услуг примерно на 90%, то бюджетное финансирование ЖКХ не превышало 50%. В результате резко возростала задолженность самих предприятий ЖКХ, которая увеличилась с 101 млрд руб. в 1997 году до 225 млрд в 1999 году, или в 2,2 раза⁹. В дальнейшем задолженность увеличивалась более скромными темпами: за период 1999–2001 годов ее прирост в целом по стране составил 13–14%, в 2002 году – 7,5%.

Особым фактором, ведущим к росту бюджетной задолженности предприятиям ЖКХ, являлся большой объем неоплаченных социальных льгот, установленных федеральным и (в меньшей мере) региональным законодательством, ответственность за которые фактически перекладывалась на местные власти. Объем льгот в 2001 году оценивался примерно в 50 млрд рублей, из них оплачено было только 17 млрд.¹⁰ В последние годы именно задолженность, связанная с нефинансируемыми мандатами, стала основным источником финансовых трудностей в ЖКХ.

Другие причины роста задолженности не столь существенны и вызывают серьезные трудности лишь в отдельных случаях. Среди них можно выделить проблему административного занижения нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг по сравнению с их фактическим потреблением, что также может порождать недофинансирование предприятий жилищно-коммунального сектора.

Общая картина финансового состояния жилищно-коммунального сектора представлена в *табл. 23.1*. Используемые данные, взятые из официальной отчетности, не

⁸ Чернышов Л.Н. Реформа ЖКХ: что же сделано на самом деле? // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2002. № 9. Ч. 1. С. 15. По оценкам специалистов Фонда «Институт экономики города», за 1998–2001 годы темпы роста цен на услуги жилищно-коммунального комплекса (без учета роста цен на газ и электроэнергию) отстали от темпов инфляции в 2,72 раза. (Теория и практика реформы жилищно-коммунального комплекса. Аналитический обзор. – Готовится к печати). Данная тенденция сменилась на противоположную в 2002 году, когда рост тарифов на предоставление муниципальных услуг ЖКХ существенно опередил темпы инфляции.

⁹ Шамузафаров А.Ш. Основные направления государственной стратегии развития жилищной реформы // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2000. № 5. С. 9, 10.

¹⁰ Время государства и экономическая политика: либеральная альтернатива / Под ред. Е. Г. Ясина. М., 2002. С. 59.

всегда вызывают полное доверие, однако в целом верно отражают сложившуюся ситуацию.

Таблица 23.1

Некоторые характеристики финансирования жилищно-коммунального сектора

Российская Федерация	1998	1999	2000	2001	2002
Установленный уровень оплаты ЖКУ* населением, %	50	56	62	59	69
Фактическая оплата ЖКУ населением**, %	30	35	39	48	53
Начислено льгот, млрд руб.		13,3	17,5	27,3	38,9
Профинансировано льгот, млрд руб.		5,6	8,0	15,3	23,6
Начислено субсидий	1,2	2,0	3,1	5,9	15,1
Профинансировано субсидий, млрд руб.				4,4	11,4
Дебиторская задолженность ЖКХ, млрд руб.	144,9	164,9	164,3	164,7	184,0
Кредиторская задолженность ЖКХ, млрд руб.	181,7	225,0	242,2	255,3	274,4

*ЖКУ – жилищно-коммунальные услуги.

**Различие между установленным и фактическим уровнем оплаты ЖКУ населением определяется в первую очередь льготами на оплату услуг ЖКХ и жилищными субсидиями.

Источник: по данным Госстроя России и Российских статистических ежегодников.

Коммунальные катастрофы зимы 2002/2003 годов, когда многие населенные пункты на достаточно длительный срок оставались без теплоснабжения, еще раз подтвердили то, что, в общем-то, было и так понятно. За годы проведения жилищно-коммунальной реформы не удалось создать механизм устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса, основанный на рыночных принципах и обеспечивающий бесперебойное и качественное предоставление жилищно-коммунальных услуг. Не сформированы и предпосылки необратимости уже проведенных преобразований. Обострение кризисных явлений выявило очевидную угрозу возврата к формированию «административной вертикали», к решению чисто экономических проблем волевыми и политическими методами. Так, в федеральных округах уже сформированы подразделения Госстроя России, создаются аварийные запасы для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сохраняется вероятность крупных бюджетных «вливаний», что снова подтвердит отсутствие жестких бюджетных ограничений в финансировании данного сектора. Подобные выводы приводят нас к достаточно неутешительному диагнозу: и практика, и сами концептуальные основы реформы жилищно-коммунального хозяйства переживают глубокий кризис.

23.2. Кризис концепции реформы ЖКХ

Если тезис о кризисе в практике осуществления реформы вряд ли вызовет серьезные возражения, то утверждение о кризисе концептуальных основ реформы ЖКХ является дискуссионным. Попытаемся обосновать свою позицию. В отличие от макроэкономических реформ, которые по замыслу предполагалось провести методом «шоковой терапии» в короткие сроки, в осуществлении реформы ЖКХ с самого начала

был принят постепенный, градуалистский подход¹¹. Предполагалось, что местные власти медленно, шаг за шагом, будут осуществлять преобразования, ведущие к укреплению рыночных отношений и уменьшению властных и имущественных полномочий тех же самых местных властей. При этом оставалось абсолютно неясно, какие стимулы будут подталкивать власти осуществлять подобные реформы.

В принципе, подобные стимулы могут быть как внутренними, так и внешними. Что касается внутренних стимулов, то они, в основном, сводятся к отдельным всплескам реформаторской активности в моменты обострения финансовых трудностей, связанным с попытками найти резервы экономии бюджетных средств «малой кровью», не допуская частный бизнес к процессу принятия управленческих решений и распределения финансовых средств. Устойчивой мотивации собственника, заинтересованного в улучшении качества и росте стоимости недвижимости, муниципалитеты не проявляют. Интересы поддержания жилищного фонда, формирования долговременных предпосылок обеспечения достойных условий жизни населения практически всегда приносятся в жертву текущей политической конъюнктуре. Воздействие политического цикла на проведение реформ чрезвычайно велико. Более того, смена власти в большинстве случаев сопровождается свертыванием проводившихся ранее реформ, часто – их долговременным торможением¹². Поэтому реформы во многих случаях носят ярко выраженный циклический характер и движутся «по кругу», практически не приводя к какому-либо существенному продвижению вперед.

Внешние стимулы также не срабатывают. Как уже указывалось выше, надежды на активность собственников жилищного фонда в управлении принадлежащей им недвижимостью пока не оправдались. Реакция потребителей сводится к отдельным проявлениям протеста в случаях серьезных нарушений в предоставлении жилищно-коммунальных услуг, но любые новшества в сфере ЖКХ воспринимаются населением настороженно, часто – враждебно. Что касается частного бизнеса, то в этой сфере он пока в основном представлен мелкими предприятиями и в большинстве случаев не играет какой-либо существенной роли в формировании концепции реформы ЖКХ на региональном и местном уровне.

Таким образом, за все эти годы не сформировались значимые группы интересов, стремящиеся к реализации рыночных реформ в жилищно-коммунальном секторе. Реформы осуществлялись частично под давлением «сверху», частично – в результате обострения финансовой ситуации. Причем в основном происходила имитация реальных преобразований, либо изменения носили ограниченный характер, не затрагивающий основы административного регулирования и не приводящий к формированию стабильных и прозрачных «правил игры». Тем самым концептуальный тупик реформы связан в первую очередь с отсутствием реальных интересов в ее осуществлении.

23.3. Поиски выхода из тупика

Наращение кризисных явлений в ЖКХ, явная пробуксовка реформ не могли не вызвать ответной реакции. В последние годы осуществлялись и продолжают осуществляться попытки так или иначе модифицировать подходы к преобразованиям в жилищно-коммунальном хозяйстве. Не рассматривая здесь откровенно популистские и нереалистичные варианты, остановимся на тех, которые либо уже осуществляются, либо хотя бы обсуждаются и могут быть реализованы на практике.

Централизация управления ЖКХ. Этот вариант в той или иной форме реализуется в ряде регионов: начиная от централизованных закупок топлива для системы теплоснабжения и кончая созданием региональных структур управления водоканалами и

¹¹ См. «Экономика переходного периода...». М.: ИЭПП, 1998. Глава 17.

¹² Интересно, что города-лидеры реформы ЖКХ обычно характеризуются стабильностью политического руководства. Так, мэр г. Череповца занимает эту должность уже 8 лет.

теплосетями. Насколько можно понять, серьезного комплексного анализа последствий подобной централизации и ее воздействия на эффективность функционирования жилищно-коммунального комплекса не проводилось. Некоторые инициативы в этой сфере, например, осуществление областных инвестиционных программ по повышению эффективности муниципальных систем тепло- и водоснабжения и осуществлению энергосбережения, при хорошей организации могут дать существенный позитивный эффект. Что касается централизации хозяйственных функций, то здесь ситуация существенно иная. Так, имеются многочисленные свидетельства, что при централизованной закупке топлива цены могут быть даже выше, а качество – ниже, чем при децентрализованной, несмотря на эффект масштаба. В любом случае, очевидно, что подобная централизация в подавляющем большинстве случаев не имеет никакого отношения к развитию рыночных отношений, а, напротив, усиливает «административную вертикаль» и укрепляет неэкономические механизмы регулирования в жилищно-коммунальном секторе. Концептуально признано и законодательно закреплено, что организация обеспечения населения услугами ЖКХ – это сфера ответственности муниципальных образований¹³, и нет никаких серьезных аргументов к пересмотру данного положения.

Укрепление стимулов к эффективному управлению жилищно-коммунальным комплексом на местном уровне. Данное направление может реализоваться не столько в рамках реформы ЖКХ как таковой, сколько в рамках реформы местного самоуправления и налоговой реформы. Здесь принципиально важны два момента.

Во-первых, это обеспечение стабильных и прозрачных правил формирования бюджетных доходов муниципальных образований. На всем протяжении реформы ЖКХ важнейшим дестимулирующим фактором к повышению эффективности управления в этом секторе выступала неурегулированность муниципальных финансов в целом. В результате сокращение бюджетных расходов при повышении уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг населением, осуществлении мер по энергосбережению, институциональных преобразованиях обычно приводило к соответствующему уменьшению доходных источников уже в следующем финансовом году. Поэтому, осуществляя часто непопулярные и болезненные меры, руководство муниципальных образований не могло продемонстрировать населению никаких позитивных результатов. Полученная экономия часто перераспределялась в пользу тех, кто был не столь активен в проведении реформ.

Во-вторых, это превращение поимущественных налогов, взимаемых с рыночной стоимости имущества, а в перспективе – налога на недвижимость – в значимый источник местных бюджетов. Сейчас любые затраты, связанные с улучшением коммунальной инфраструктуры, условий проживания людей, рассматриваются руководством муниципальных образований как чисто расходные обязательства, не имеющие отношения к наполнению бюджета. Если подобные вложения, повышающие рыночную стоимость недвижимости, будут иметь своим следствием рост налоговой базы, заинтересованность в них может существенно возрасти.

Проведение подобных преобразований должно позитивно сказаться на осуществлении реформы ЖКХ, но вряд ли этого будет достаточно для радикального прорыва в этой сфере. Само по себе изменение отношения муниципальных властей к некоторым аспектам реформирования и их более адекватная мотивация еще не гарантирует формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере. Кроме того, мотивация местных властей складывается под воздействием множества разнообразных факторов, и те стимулы, которые могут порождаться бюджетно-налоговыми отношениями, далеко не во всех случаях будут иметь безусловный приоритет. Поэтому, хотя важность четких «правил игры» в муниципальных финансах и

¹³ Этот вопрос трактуется подобным образом как в существующей, так и в новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

адекватных местных налогов для успеха жилищно-коммунальной реформы широко признается специалистами, поиски на этом не заканчиваются. Наряду с внутренними стимулами, возникающими в самом муниципальном секторе, важно задействовать внешние. Они, собственно, могут идти с двух сторон: от населения (в двух лицах – как потребителей жилищно-коммунальных услуг и как собственников более 60% жилья) и от предпринимателей, для которых муниципализированное сейчас жилищно-коммунальное хозяйство является потенциальной сферой бизнеса.

Активизация позиции населения. Эта идея в последнее время приобретает все большую популярность. Именно она лежит в основе так называемой экономической модели реформирования ЖКХ, разработанной Министерством экономического развития и торговли. В рамках данного подхода считается, что основная проблема реформы – недостаточные возможности финансового контроля жителей за качеством предоставления жилищно-коммунальных услуг. Поэтому основным приоритетом реформы должна стать не самоокупаемость жилищно-коммунальных услуг, а предоставление жителям права распоряжаться не только собственными, но и бюджетными средствами, выделяемыми на финансирование ЖКХ. Деньги из бюджета должны идти не напрямую жилищно-коммунальным предприятиям, а на персонифицированные социальные счета жителей, которые в результате полностью оплачивают услуги с учетом их объема и качества. По мнению авторов данной модели, это позволит разрушить монополизм производителей услуг ЖКХ, будет стимулировать снижение издержек и повышение качества. Проводящийся в настоящее время эксперимент по внедрению социальных счетов в восьми субъектах РФ позволит на практике оценить эффективность данной модели и понять, способна ли она действительно стимулировать серьезные институциональные изменения.

В том же направлении действуют предложения многих специалистов сделать основной акцент на стимулировании создания товарищество собственников жилья, начиная от совершенствования законодательства в этой сфере вплоть до формирования для ТСЖ тепличных условий, установления для них разнообразных привилегий и льгот. При этом часто считается, что основная причина низких темпов формирования товариществ – это противодействие местных властей, а при создании благоприятных условий население будет охотно объединяться для управления жилищным фондом.

Привлечение частного бизнеса. Данное направление в принципе не противоречит предыдущему и во многом дополняет его. Частный бизнес может привнести в жилищно-коммунальный сектор два столь необходимых ему элемента: новые технологии менеджмента и инвестиции. Однако здесь необходимо четко понимать, о каком бизнесе идет речь. Как уже отмечалось выше, мелкий бизнес работает в жилищно-коммунальном хозяйстве на протяжении всего периода реформ, в основном на субподряде у крупных муниципальных структур. Во многих городах частные фирмы как самостоятельные подрядчики осуществляют обслуживание жилья и капитальный ремонт либо в результате победы в конкурсах, либо на бесконкурсной основе. Однако, будучи достаточно распылен и зависим от муниципальных властей, мелкий бизнес в основном встраивается в сложившуюся систему отношений в жилищно-коммунальном секторе и не способен существенно повлиять на их изменение. Проблема не в том, что частный бизнес вообще не допускается на рынки услуг ЖКХ, а в том, что условия его входа на эти рынки и функционирования на них жестко регулируются местной властью в рамках нестабильных, непрозрачных и неформализованных механизмов.

Таким образом, очевидно, что основным приоритетом реформы ЖКХ в этом случае становится установление и обеспечение исполнения четких и прозрачных «правил игры» в финансировании и организации функционирования жилищно-коммунального комплекса. Вряд ли реальной силой, способной подтолкнуть региональные и местные власти к подобным преобразованиям, может стать мелкий бизнес. Скорее эту роль сыграют более крупные предпринимательские структуры, которые достаточно независимы от местных, а во многих случаях и региональных властей, и приход которых в

жилищно-коммунальную сферу способен обеспечить столь необходимые инвестиции. И здесь, естественно, основной сферой интереса будут уже не работы по обслуживанию жилья и капитальному ремонту, а управление коммунальной инфраструктурой. Создание институциональных предпосылок, благоприятных для привлечения крупного бизнеса и одновременно балансирующих его интересы с интересами населения и органов местного самоуправления, является необходимым условием превращения частного предпринимательства в катализатор преобразований в жилищно-коммунальном секторе.

23.4. Опыт реализации реформы и границы возможных преобразований

Выбор в качестве приоритета того или другого подхода к ускорению преобразований в жилищно-коммунальном секторе – проблема не столько идеологии, сколько различия в представлениях, что реально и что нереально реализовать в сложившихся условиях. От ответа на вопросы о том, может ли население уже сейчас полностью оплачивать жилищно-коммунальные услуги, возможно ли радикальное ускорение процесса создания ТСЖ, реально ли в ближайшие годы ввести налог на недвижимость во многом зависят и взгляды на реформу ЖКХ. Поэтому, прежде чем продолжить обсуждение возможных подходов, целесообразно снова обратиться к опыту последнего пятилетия и определить, какие уроки возможно из него извлечь.

Оплата жилищно-коммунальных услуг населением. Пожалуй, из всех проблем реформы ЖКХ эта является наиболее политизированной. Государственная Дума два раза переносила на более позднее время установленные законодательством сроки перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг, в результате этот процесс, который предполагалось завершить в 1998 году, был отложен до 2008 года. Как уже отмечалось выше, в последние два года в этом направлении достигнут существенный прогресс, и установление уровня оплаты населением услуг ЖКХ на уровне 90% перестало быть редкостью. Тем не менее, продолжают политические заявления о невозможности и нецелесообразности переноса на население ответственности за полную оплату услуг ЖКХ. Так что проблема требует дополнительного анализа.

Зададимся вопросом: какие факторы могут служить индикатором того, что население не способно в большей мере оплачивать услуги ЖКХ. Представляется, что можно выделить четыре подобных индикатора:

- все более широкие слои населения (не только беднейшие, но и средние) начинают нуждаться в социальной защите, что приводит к скачкообразному росту потребности в жилищных субсидиях;
- недостаток средств у населения ведет к существенному увеличению задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг;
- население в массовом порядке проявляет недовольство, возникают широкомасштабные акции социального протеста;
- население, не желая и не имея возможности оплачивать чрезмерно дорогие услуги, активно ищет способы уменьшить платежи, привлечь альтернативных подрядчиков, оплачивать коммунальные услуги по фактическому потреблению и т.п.

Ни один из этих процессов не характерен для последних лет осуществления реформы ЖКХ. Хотя потребность в жилищных субсидиях постепенно возрастает, этот процесс в целом по стране идет плавно, без существенных всплесков. По официальной информации Госстроя, в 2001 году за жилищными субсидиями обратилось 8,2% семей, в 2002 году – 11,4%. В 2003 году прогнозируется незначительный рост – на 1–2%¹⁴.

¹⁴ В новой редакции Закона «Об основах федеральной жилищной политики» предусмотрена отмена так называемого «второго основания» при установлении жилищных субсидий, подвергнувшегося активной критике со стороны специалистов. Данный подход предусматривал, что в случае, если доходы семьи меньше прожиточного минимума, на каждого члена семьи оплата жилищно-коммунальных услуг должна

Учитывая, что экспертные оценки доли семей, получающих жилищные субсидии, при которой целесообразно приостановить рост платежей населения, колеблются от 25 до 30%, очевидно, здесь существуют еще значительные резервы. Хотя ситуация в разных муниципальных образованиях существенно различна.

Факты свидетельствуют, что при неэффективной работе системы жилищных субсидий резко возрастает задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг. Поэтому, если предположить, что доля семей, получающих жилищные субсидии в настоящее время, существенно *занижена*, мы должны быть свидетелями массового возрастания неплатежей населения и резкого увеличения задолженности. Однако на практике ничего похожего не происходит. Последние годы мы были свидетелями удивительного процесса, когда параллельно с ростом оплаты жилищно-коммунальных услуг во многих муниципалитетах и регионах возрастала собираемость платежей. Так, по данным Госстроя России, за 2002 год сборы платежей в среднем по России увеличились с 82 до 89%¹⁵, при этом во многих муниципальных образованиях достигнут уровень в 94–97%.

Что касается акций протеста, то наибольшее внимание привлекли к себе беспорядки в г. Воронеже весной 2002 года. Однако Воронеж не относится к городам, в которых плата за услуги ЖКХ росла особенно быстро. Муниципальные власти, более умело проводившие работу с населением, обеспечивали повышение платежей без существенных социальных всплесков. Это касается не только городов, которые уже сейчас вышли на 90-100-процентный уровень оплаты населением услуг ЖКХ, но и тех, где по каким-либо причинам повышение платежей населения пришлось осуществлять очень быстрыми темпами. Такая ситуация сложилась, например, в г. Дмитровграде (Ульяновская обл.), где в результате популистской политики сохранения платежей населения на экстремально низком уровне и ограниченности бюджетного финансирования к началу 2001 года, бюджетная задолженность за услуги ЖКХ превысила трехкратный размер местного бюджета. Новое руководство города было вынуждено принимать неотложные меры. В феврале 2001 года доля покрытия затрат на услуги ЖКХ за счет средств населения возросла с 8 до 50%, в июле – до 70%. Беспрецедентный рост уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг был осуществлен без серьезного роста социальной напряженности в результате умелой информационной и разъяснительной кампании и гибкого взаимодействия с основными работодателями.

Наконец, практически не наблюдается стремления населения, в ответ на удорожание услуг ЖКХ, рационализировать их потребление, осуществить хотя бы простейшие меры по энерго- и водосбережению и перейти к оплате услуг по фактическому потреблению. Даже в тех случаях, когда подобные инициативы предпринимаются и оплачиваются местными властями, они не находят активной поддержки жителей¹⁶. Подобное отношение существенно отличается, например, от реакции населения в странах Балтии, где резкое повышение платежей за услуги ЖКХ вызвало массовое стремление к более рациональному потреблению жилищно-коммунальных услуг и поиску наиболее дешевых вариантов.

Таким образом, очевидно, что ни один из рассматриваемых индикаторов не свидетельствует о достижении «потолка» в уровне оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, и переход к так называемым ста процентам в оплате на настоящий

составлять не более половины от минимального размера оплаты труда (50 рублей в настоящее время). Отмена «второго основания» еще более затормозит процесс роста жилищных субсидий.

¹⁵ По другим данным, собираемость в 2001 года была несколько выше, чем в 2002-м, однако средний уровень в 89% в любом случае достаточно высок.

¹⁶ В рамках «Проекта передачи ведомственного жилищного фонда», осуществляемого с привлечением инвестиций МБРР, в ряде городов России осуществлялась широкая программа мер по энерго- и водосбережению на уровне зданий. В ходе выполнения проекта выяснилось, что обеспечение доступа в квартиры для установки необходимого оборудования является столь сложной задачей, что от мероприятий в квартирах пришлось отказаться, несмотря на их высокую эффективность.

момент является проблемой чисто политической. Это подтверждается и тем, что доля жилищно-коммунальных платежей в доходе семьи в среднем составляет 7,3%, что достаточно скромно по международным меркам: в частности, в 2–3 раза ниже, чем в странах Восточной Европы и Балтии.

Однако выход на 100% сегодня – еще не окончательное решение проблемы. С одной стороны, на настоящий момент речь идет лишь о покрытии текущих затрат, тогда как в перспективе население должно оплачивать также затраты на капитальный ремонт, страховые платежи. С другой стороны, что еще более важно, сами «сто процентов» – величина очень неустойчивая, и ее перспективная динамика достаточно неблагоприятна. С высокой степенью вероятности можно предположить, что в среднесрочной перспективе будет происходить постоянное и достаточно существенное удорожание услуг ЖКХ как за счет компенсации подавляемой в последние пять лет инфляции в этом секторе, так и за счет роста цен на топливно-энергетические ресурсы.

И тем не менее политический выбор в пользу быстрого перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением и прекращения их дотирования из бюджета был бы в настоящий момент чрезвычайно важен и позволил бы сделать существенный шаг в рыночных преобразованиях жилищно-коммунальной сферы. Это связано с несколькими существенными факторами.

Во-первых, подобный переход позволил бы сосредоточить максимально возможный объем бюджетных средств на поддержке социально незащищенных слоев населения. Сейчас подобные возможности задействованы далеко не в полной мере. Если сравнить, с одной стороны, объем дотаций предприятиям ЖКХ, а, с другой стороны, объем средств, предназначенный для социальной защиты населения в условиях роста платежей за услуги ЖКХ (жилищные субсидии и льготы, в данном случае для простоты абстрагируемся от несовершенства льгот как инструмента социальной защиты), выяснится, что в 2001 году дотации все еще в два раза превышали средства адресной социальной защиты. Подобное расходование бюджетных средств очевидно можно охарактеризовать как неоптимальное.

Во-вторых, в этой ситуации становится возможным ужесточить бюджетные ограничения для хозяйствующих субъектов, функционирующих на рынке жилищно-коммунальных услуг, и поставить в одинаковые условия предприятия различных форм собственности. Дотации из бюджета предприятиям ЖКХ выплачиваются в основном не на основе оценки выполненных работ, а для финансирования определенных статей затрат, например заработной платы, вне зависимости от реальных результатов деятельности. При этом различное отношение к «своим» муниципальным предприятиям и «чужим» частным со стороны местной администрации вполне может выражаться в дискриминационной практике бюджетного финансирования, когда интересы муниципального сектора будут выходить на первый план. Отсутствие дотаций на текущую деятельность решает обе эти проблемы, ставя производителей жилищно-коммунальных услуг в жесткую зависимость от населения. Кроме того, снимаются вопросы, связанные с контролем за использованием бюджетных средств частными предприятиями, приходящими на рынки жилищно-коммунальных услуг, что позволяет создать для них более действенные экономические стимулы к эффективной деятельности.

В-третьих, оплата полной стоимости жилищно-коммунальных услуг создаст у населения более действенные стимулы к оптимизации их потребления. В условиях частичной оплаты экономические сигналы искажаются: так, определенные меры по энерго- и водосбережению могут быть выгодны с точки зрения полной стоимости того или иного ресурса на рынке, но не выгодны для потребителя, поскольку для него цена этого ресурса искусственно занижается.

Наконец, в-четвертых, переход к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг позволит оптимизировать использование бюджетных средств не только на социальную защиту населения, но и на инвестиционные цели. При отсутствии

дотирования текущей деятельности жилищно-коммунальных предприятий высвободившиеся средства могут быть сконцентрированы на решении наиболее приоритетных инвестиционных задач, при этом контроль муниципальных властей за решением этих задач в результате усилится.

Привлечение частного бизнеса в ЖКХ. Как уже отмечалось выше, хотя частные предприятия и функционируют на рынке жилищно-коммунальных услуг, их участие в большинстве случаев, во-первых, не приводит к существенному изменению «правил игры» в этом секторе и, во-вторых, не сопровождается значимыми инвестициями в жилищно-коммунальную инфраструктуру.

Случаи привлечения частных компаний к управлению жилищным фондом достаточно редки. Одним из пионеров в этой области является г. Ангарск (Иркутская обл.). Численность населения города – более 260 тыс. человек, общая площадь жилищного фонда – около 5 млн кв. м. В июле 2002 года начался эксперимент по привлечению в сферу управления частных компаний. Было выделено 4 пилотных района (от 170 до 220 тыс. кв. м), которые были переданы в управление на основе договора доверительного управления и договора о цене и качестве. Основными критериями оценки качества управления являются техническое состояние жилищного фонда (оценивается ежеквартально) и удовлетворенность жителей полученными результатами. В деятельности управляющих компаний г. Ангарска ярко проявились те же тенденции, которые характерны и для других случаев привлечения частного капитала в сферу управления жилищным фондом:

1) если муниципальные жилищные предприятия, не испытывающие жестких бюджетных ограничений, достаточно спокойно относятся к накоплению долгов, частные компании в максимальной степени избегают подобной ситуации;

2) частные управляющие компании усиливают акцент на управлении не жилищным фондом в целом, а отдельными объектами недвижимости; в г. Ангарске это проявилось в закреплении за отдельными управляющими конкретными домов, причем эти управляющие достаточно самостоятельны (и финансово, и организационно) в организации текущей эксплуатации зданий;

3) частные управляющие компании более активно ведут работу с населением, в г. Ангарске управляющие домами оказались вовлеченными в самые разные формы жизнедеятельности людей: начиная от усиления охраны общественного порядка и кончая организацией отдыха подростков;

4) по сравнению с муниципальными предприятиями у частной управляющей компании обычно изменяется структура затрат, наряду с ростом оплаты труда работников увеличивается доля материальных затрат (в случае Ангарска – с 9 до 27%), что означает, что целью является не просто выплата заработной платы, но создание условий для нормального оказания услуг¹⁷.

Таким образом, очевидно, что приход на рынок управленческих услуг предприятий немуниципальной собственности в г. Ангарске способствует повышению качества менеджмента и в перспективе должно привести к улучшению состояния жилищного фонда. Однако на данном этапе здесь не ставится задача превращения управляющих компаний в источники инвестиций. Так, в 2003 году администрация г. Ангарска планирует оснащение пилотных районов приборами учета и регулирования тепловой энергии, хотя в идеале подобные вложения должны были бы осуществлять сами управляющие компании исходя из собственных экономических интересов. Однако в перспективе предполагается, что управляющие компании будут вкладывать свои

¹⁷ Для муниципальных предприятий вполне типична ситуация, когда денег хватает только на оплату труда, но работники фактически не занимаются оказанием услуг, поскольку для этого нет материалов и инструмента. При этом муниципалитет часто видит своей задачей именно отсутствие задолженности по заработной плате, а не обеспечение эффективной работы муниципальных предприятий по оказанию услуг.

собственные средства в такие мероприятия, как утепление зданий, очистка и регулировка систем теплоснабжения и т.п.

Несколько по-другому данная проблема решается в г. Отрадный (Самарская обл.), где частная компания взяла в управление жилищно-коммунальную инфраструктуру в целом и рассматривается как основной перспективный инвестор в ЖКХ города.

Общая площадь жилищного фонда в г. Отрадном – около 1 млн кв. м, население – 53 тыс. человек. До начала 2000 года все жилищно-коммунальные услуги в городе оказывало муниципальное предприятие, которое фактически оказалось банкротом. В январе 2000 года был подписан договор доверительного управления с частной управляющей компанией. Данная компания была образована в форме акционерного общества, где 1/3 акций владела администрация г. Отрадного, а 2/3 – частные инвесторы. В целом эксперимент положительно оценивается городской администрацией. Приход частной компании существенно повысил качество управления. Резко возросли сборы с населения, при этом в два раза снизилось количество жалоб. Более адекватно стали строиться и отношения управляющей компании с муниципалитетом. По мнению руководства города, с частной компании проще потребовать выполнения условий договора, чем со «своего» муниципального предприятия.

Более сложная ситуация сложилась с привлечением инвестиций. Руководство города признает, что надежды на быстрый приток существенных капиталовложений не оправдались, хотя постепенно управляющая компания втягивается в процесс инвестирования. Некоторые проблемы возникают и в связи с монопольным положением компании на рынке жилищно-коммунальных услуг, и муниципальные власти ищут способы противодействия подобной ситуации. Так, с 2001 года контракты на капитальный ремонт не отдаются автоматически управляющей компании, но распределяются на конкурсной основе. Муниципалитет готов таким же образом решать проблемы обслуживания жилья, однако пока потенциальные подрядчики не проявляют особого интереса.

Чем же определяются успехи и сложности привлечения частного капитала в жилищно-коммунальный комплекс г. Отрадного? Несмотря на небольшие размеры, Отрадный – город с хорошо развитой экономической базой и стабильными бюджетными поступлениями. При этом в Самарской области, в отличие от подавляющего большинства субъектов РФ, действует достаточно отлаженная система межбюджетных отношений: нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты не пересматривались в течение нескольких лет, система финансового выравнивания является простой, понятной и не привязанной к фактическим расходам муниципалитетов. Тем самым риски, связанные с неплатежами бюджета, не являются серьезным препятствием для привлечения частных предпринимателей. Поэтому весьма осторожная политика местных властей в повышении уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг за счет средств населения (в середине 2002 года население оплачивало лишь несколько более 50% стоимости услуг ЖКХ) не вызвала негативных последствий. Однако очевидно, что такая ситуация нехарактерна для подавляющего большинства муниципальных образований, где риски бюджетных неплатежей при отсутствии перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением могут сыграть серьезную отрицательную роль. Так, в г. Ангарске управляющие компании работают в условиях, когда население оплачивает 90% стоимости услуг ЖКХ.

Что касается непосредственно инвестиционной деятельности, то здесь выявились следующие проблемы, ограничивающие инвестиционную активность компании.

Во-первых, это политические риски. Вложения на срок, превышающий период между выборами муниципальных органов власти, рассматриваются как высокорисковые, поскольку нет никаких гарантий, что новое руководство будет соблюдать принятые «правила игры».

Во-вторых, это неадекватность договора доверительного управления задачам инвестирования. Инвесторы готовы активизировать свою деятельность при условии заключения договора аренды, однако наиболее предпочтительным для себя считали бы договор концессии. При значительных объемах инвестирования вполне возможно, что в качестве необходимой гарантии от возможных рисков будет рассматриваться и участие в собственности.

Еще одна потенциальная проблема привлечения инвестиций связана с регулированием тарифов. В г. Отрадном она решена весьма своеобразно: после проведения аудита функции по регулированию тарифов делегированы региональной энергетической комиссией самой управляющей компании. Однако такой вариант достаточно уникален и не очевидно, что это оптимальный подход. Обычно же в отсутствие четких правил регулирования тарифов и при ориентации на формулу «себестоимость + рентабельность в процентах к себестоимости» инвестор не гарантирован от изменений в этой сфере, лишаящих его вложения всякой финансовой привлекательности. Но и в отсутствие внешних инвестиций подобные подходы не стимулируют повышение эффективности в сфере ЖКХ, поскольку заинтересовывают коммунальные предприятия в раздувании затрат и сокрытии резервов.

Регулирование тарифов. Уникальный для российских условий механизм регулирования тарифов был создан в г. Череповце. Здесь сформирован коллегиальный орган по регулированию тарифов коммунальных предприятий и установлены четкие правила подобного регулирования. Уровень тарифа определяется не на основе нормативов, а в результате детального постатейного анализа расходов предприятия за последние пять лет. Установлен период тарифного регулирования – один год, а также формальные основания для пересмотра тарифа в течение этого периода. Определен пакет документов, необходимых для пересмотра тарифа. Ограничен срок принятия решения по пересмотру тарифов после подачи заявки. Включение прибыли в тариф определяется согласованной городом и коммунальным предприятием инвестиционной программой, при невыполнении которой применяются санкции. Так, в 2002 году в городе не пересматривался тариф на тепло, поскольку предприятие муниципальных теплосетей не выполнило инвестиционную программу.

Хотя на этапе внедрения подобных подходов к тарифному регулированию возникали существенные сложности, связанные в первую очередь с предоставлением необходимой информации, в дальнейшем это позволило создать взаимоприемлемый механизм партнерства и сотрудничества коммунальных предприятий и городской администрации. Гармонизация интересов возникла в результате того, что предприятия избавлены от нерегламентированных популистских действий по пересмотру тарифов и могут строить долгосрочную стратегию на более предсказуемой основе, а муниципалитет получает возможность более жестко контролировать выполнение инвестиционной программы предприятия и ее соответствие общегородским целям.

Еще одна особенность тарифного регулирования в г. Череповце состоит в том, что тариф является двухставочным. При этом одна часть тарифа зависит от текущего потребления, а другая представляет собой затраты на обслуживание и ремонт сетей. На настоящий момент подобная структура тарифа позволяет обеспечить более равномерное финансирование коммунальных предприятий в течение года. Однако ее роль не только в этом. Фактически подобный тариф является прообразом настоящего двухставочного тарифа, когда его переменная часть определяется фактическим потреблением, а постоянная часть – максимальной заявленной мощностью.

Подготовительные работы к переходу на полноценный двухставочный тариф проводились на рубеже 1990–2000-х годов в г. Оренбурге, причем этот процесс дал чрезвычайно интересные результаты. Оренбург относился к тем городам, где по инициативе администрации очень активно происходил процесс установки домашних счетчиков тепла как приборов коммерческого учета. Это достаточно существенно

отразилось на доходах муниципальной тепловой компании, поскольку при снижении объема предоставления услуг компания сэкономила только на условно-переменных затратах, а потребители не оплачивали ни условно-переменные, ни условно-постоянные расходы. В результате тепловая компания выступила с инициативой введения двухставочных тарифов, в рамках которых условно-переменные расходы должны были оплачиваться в зависимости от фактического потребления, а условно-постоянные – независимо от показаний счетчиков. Однако при рассмотрении этой инициативы городские власти обнаружили, что активы тепловой компании существенно превышают максимальную потребность города в обеспечении теплом. Приемка большого количества ведомственных котельных привела к тому, что в значительной части город отапливался за счет неэффективных мощностей, используемых с чрезвычайно низким коэффициентом полезного действия. Таким образом, оплата всех условно-постоянных расходов, как это предлагалось тепловой компанией, означала бы перекалывание на потребителя финансирования содержания никому не нужной избыточной мощности.

При этом выяснилось, что в качестве наиболее эффективных капиталовложений в систему теплоснабжения могли бы выступать, во-первых, инвестиции в прокладку дополнительных сетей, позволяющих отапливать большую часть города за счет более дешевой энергии ТЭЦ, и, во-вторых, вложения в консервацию наиболее неэффективных муниципальных котельных для снижения условно-постоянных расходов, а значит и уровня тарифов. Однако муниципальная тепловая компания объективно заинтересована в обратном – росте собственных активов и собственного рынка. Поэтому для обеспечения более благоприятных условий повышения эффективности теплоснабжения и принятия более обоснованных решений в качестве возможного варианта рассматривалось разделение муниципальной тепловой компании на два отдельных предприятия – по производству и по транспортировке тепла.

К сожалению, проведенная подготовительная работа в г. Оренбурге не привела к серьезным институциональным преобразованиям, хотя четко продемонстрировала их необходимость и позитивный потенциал. Причины тут были различные, в том числе и политические. Однако важно отметить, что переход к двухставочным тарифам стратегически является необходимым условием для создания благоприятного инвестиционного климата, хотя на настоящий момент это может быть и неочевидно. Однако при активизации процессов энерго- и водосбережения, что неизбежно должно произойти при росте стоимости жилищно-коммунальных услуг, данный механизм может явиться наиболее адекватным инструментом гармонизации интересов производителей и потребителей услуг, позволяющим первым не нести необоснованных финансовых потерь, а вторым – получать соответствующую экономию при изменении объемов потребления.

Товарищества собственников жилья. Как уже отмечалось выше, надежды на массовое создание товариществ собственников жилья при повышении платежей населения не оправдались. И можно согласиться с тем, что частично здесь виновата дискриминационная политика местных властей, частично – объективная большая уязвимость ТСЖ в условиях нестабильности бюджетного финансирования. Наиболее типичными проблемами товариществ собственников жилья являются отсутствие компенсации из местного бюджета льгот и жилищных субсидий, нежелание коммунальных предприятий иметь дело и заключать договоры с мелкими собственниками, сложности с поиском альтернативных подрядчиков на монополизированном рынке обслуживания жилья и т.п.

Однако подобная ситуация далеко не повсеместна. Администрации ряда муниципальных образований рассматривают поддержку товариществ собственников жилья как один из важнейших приоритетов своей деятельности, формируя специальный комплекс мер для стимулирования их создания. Так, в г. Димитровграде (Ульяновская обл.) подобные меры включают проведение капитального ремонта, установку приборов учета, оплату труда председателей ТСЖ за счет местного бюджета. Поставлена задача

создания ТСЖ во всех домах, где доля приватизированных квартир превышает 80%. Тем не менее, коренного перелома в этом процессе добиться не удалось: хотя создание ТСЖ и идет, но достаточно медленно и ограниченно. Тем самым рассматривать сопротивление местных администраций как основную причину медленного создания ТСЖ было бы неправильно, хотя подобное торможение в ряде случаев и имеет место. Более правильно было бы акцентировать внимание на глубоких внутренних противоречиях процесса создания ТСЖ в сложившихся условиях. Здесь можно выделить два основных фактора.

С одной стороны, пассивность населения в целом, нежелание брать на себя ответственность за управление недвижимостью. Вряд ли можно выделить какую-то одну причину, объясняющую подобную ситуацию: здесь и исторически сложившееся отношение к жилью не как к форме личного богатства, а как к социальному благу; и объективно низкая стоимость, и плохое качество значительной доли жилья; и иждивенческая психология существенной части населения в целом; и отсутствие навыков и квалифицированных кадров по управлению недвижимостью. Очевидно, что эти причины являются достаточно долговременными, и в ближайшее время подобное отношение населения вряд ли удастся существенно изменить.

С другой стороны, конфликт интересов жителей многоквартирных домов, не позволяющий в большинстве случаев осуществлять эффективное управление. Частично этот конфликт встроен в саму конструкцию товарищества как механизма управления недвижимостью. Жителей верхних этажей не очень интересует состояние подвалов, жителей нижних этажей – сроки ремонта крыши. Мероприятия по теплосбережению могут быть основным приоритетом собственников квартир, где батареи холодные, но не вызвать никакого энтузиазма у тех, у кого ситуация с теплоснабжением вполне удовлетворительна. Однако при всех подобных противоречиях ТСЖ, как показывает международная практика, в принципе является вполне жизнеспособной формой управления.

Более серьезный конфликт в наших условиях связан с противоположными жизненными стратегиями у собственников квартир в многоквартирных домах. Это наследие административно-командной системы связано с тем, что жилье выделялось людям, а не покупалось ими, и потому в одних и тех же домах живут люди совершенно различного уровня благосостояния. При этом стратегия наиболее малообеспеченных слоев – максимальная экономия расходов, связанных с жильем, даже если это приводит к ухудшению его качества и снижению стоимости. Более обеспеченные семьи выдвигают на первый план другие ориентиры – повышение качества жилья, достойные условия существования, и готовы за это платить. Согласование подобных противоположных стратегий практически невозможно, поэтому товарищества собственников жилья в таких домах нежизнеспособны.

Тем не менее, в некоторых городах товарищества собственников жилья создаются достаточно быстрыми темпами, причем часто не по инициативе жителей. И здесь возможны различные варианты.

Например, в г. Оренбурге товарищества собственников жилья составляют почти 25% городского жилищного фонда. В подавляющем большинстве они создаются не в отдельных домах, а на достаточно больших группах зданий. И инициаторами здесь в большинстве случаев выступают не жильцы, а жилищные предприятия. Для них это – своеобразная возможность приватизироваться и уйти из-под жесткого административного контроля муниципалитета. Поэтому в отчетности по реформе ЖКХ г. Оренбурга можно увидеть достаточно странную фразу «ЖЭУ – перешло в ТСЖ». Жители в этом процессе играют достаточно пассивную роль.

Подобный феномен может быть оценен по-разному. Столь массовая «демуниципализация» жилищного фонда безусловно является фактором, стимулирующим проведение реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве города. Возможность сравнения и своеобразная конкуренция муниципальных структур и ЖЭУ, перешедших в ТСЖ, в

определенной мере способствует повышению эффективности управления и обслуживания жилищного фонда. В то же время, очевидно, что подобные образования весьма далеки от классических товариществ, и выполняют совсем другую функцию, чем реальные объединения собственников жилья. В какой мере оренбургский вариант окажется устойчивым, и будут ли жители по-прежнему поддерживать подобные структуры – покажет время.

Достаточно динамично развивается процесс создания ТСЖ и в г. Петрозаводске. Если в 1997 году здесь было только 11 товариществ, то сейчас – 63. Прогресс хотя и не столь впечатляющий, как в Оренбурге, но все же значительный. В этом случае основной движущей силой создания ТСЖ выступали частные фирмы. Вообще в Петрозаводске традиционно велик удельный вес частных компаний на рынке жилищно-коммунальных услуг. Однако отношение городской администрации к проникновению частного капитала в ЖКХ на протяжении периода реформ существенно колебалось. Передача значительной части жилищного фонда города на обслуживание частным фирмам по результатам конкурсов сменялась «крестовыми походами» против частных фирм, которые в подобные периоды насильственно выдвигались с рынка услуг ЖКХ. Одним из способов противостоять подобным колебаниям¹⁸ было расширение рынка услуг по управлению и обслуживанию жилищного фонда, оказываемых ТСЖ. Поэтому именно частные фирмы инициировали создание ТСЖ, оказывали консультативную и юридическую поддержку при регистрации товариществ, формируя дополнительный спрос на собственные услуги.

Значит ли это, что население вообще не проявляет никакой активности в жилищно-коммунальной сфере? Справедливости ради надо признать, что ТСЖ – не единственная существующая на практике форма, позволяющая обеспечить такое участие. В ряде муниципалитетов реанимированы такие существовавшие еще в советские времена структуры, как старший по подъезду, старший по дому и т.п. Через этих наиболее активных жильцов муниципальные власти налаживают диалог с жителями по вопросам реформы ЖКХ и активизируют участие населения в управлении и обслуживании жилищного фонда. Некоторые инициативы реализуются и в рамках территориального общественного самоуправления. Однако в целом очевидно, что значение их достаточно невелико.

23.5. Выводы и перспективы

Анализ опыта реформирования ЖКХ за последние несколько лет наглядно демонстрирует, что основным источником динамизма в реформировании жилищно-коммунального сектора может служить частное предпринимательство. Поэтому самым эффективным способом вырваться из замкнутого круга, в котором находится реформа на протяжении последних лет, является создание благоприятных условий для привлечения в жилищно-коммунальный сектор частного предпринимателя и инвестора. Наиболее перспективными сферами для частного предпринимательства можно считать следующие.

Частный предприниматель как собственник жилищного фонда. Изначально основной акцент при изменении форм собственности на жилье был сделан на бесплатной приватизации с последующим созданием ТСЖ. При этом практически не было сформировано предпосылок для появления устойчивого сектора арендного жилья – как муниципального (в первую очередь социальный найм), так и частного. Однако «доходные дома» – т. е. здания, находящиеся в частной собственности, где квартиры не приватизируются и не выкупаются, а сдаются в аренду на коммерческих основах – достаточно привлекательная сфера бизнеса и эффективная форма организации управления жилищным фондом. В этом случае нет проблемы формирования адекватной мотивации собственника, столь остро стоящей применительно к муниципальному жилищному фонду и ТСЖ. Возможно, более глубокая проработка правовых и организационных

¹⁸ Другими способами выступала диверсификация – внедрение частных фирм не только в сферу обслуживания жилья, но и в систему теплоснабжения, а также предоставление услуг ЖКХ на близлежащих к городу территориях.

основ подобной формы собственности могла бы способствовать ее более широкому распространению.

Частное предпринимательство в сфере управления жилищным фондом. В отсутствие эффективного собственника жилищного фонда некоторые эксперты выдвигают идею о том, что роль «квазисобственника» в этой ситуации может сыграть частная управляющая компания. Однако для того, чтобы подобный механизм заработал, должны быть выполнены несколько условий. Прежде всего, частная компания должна наниматься на достаточно длительный срок и не ощущать серьезной угрозы своему положению (иначе у нее не будет возникать долгосрочной мотивации). Она не должна жестко контролироваться собственником, индикаторы эффективности ее деятельности в этом случае должны быть немногочисленными и неизменными. Наконец, значительная часть получаемой экономии должна также оставаться у управляющей компании. Создание устойчивого бизнеса, сохранение и расширение своей доли на рынке – достаточно весомые долгосрочные стимулы, позволяющие надеяться на долговременный позитивный эффект от превращения деятельности по управлению жилищным фондом в сферу предпринимательства, а не административного регулирования. Пока подобный опыт невелик: как уже отмечалось выше, частные управляющие компании работают в г. Петрозаводске, г. Ангарске (Иркутская обл.), ряде других городов. В целом там, где для деятельности подобных компаний создаются благоприятные институциональные условия, наблюдается очевидный позитивный эффект.

Частные инвестиции в коммунальную инфраструктуру. Если существование «доходных домов» пока рассматривается в основном гипотетически, а анализ последствий частного управления жилищным фондом приходится проводить на отдельных немногочисленных примерах, то частные инвестиции в коммунальную инфраструктуру из абстрактной возможности в ближайшее время вполне могут стать реальным шансом. Жилищно-коммунальный сектор фактически остался единственной потенциальной сферой, не поделенной крупным частным капиталом, и в связи с этим в последнее время он становится объектом все более пристального внимания. Причем не только со стороны бизнеса регионального уровня, но и наиболее крупных общенациональных «олигархов». На настоящий момент самой известной здесь является инициатива РАО «ЕЭС России» по созданию компании, специализирующейся на услугах ЖКХ, и осуществлению инвестиций в жилищно-коммунальную инфраструктуру. Однако и со стороны других крупных структур начинает проявляться подобный интерес. Появлялась, например, информация об аналогичной активности «Альфа-банка». В Перми уже заключен договор с крупной частной компанией о сдаче в долгосрочную аренду водоканала. Возможные перспективы данного процесса оцениваются по-разному: в частности, говорится об угрозе тотальной монополизации жилищно-коммунального сектора. Учитывая масштабы инфраструктуры ЖКХ в нашей стране, вряд ли такая угроза реальна, хотя отдельные проблемы подобного рода вполне возможны. В то же время нужно видеть и значительный позитивный потенциал: в секторе ЖКХ появляется новый серьезный рыночный «игрок» – частный капитал, – способный содействовать существенному ускорению реформ.

Очевидно, что проблемы, связанные с приходом частного капитала в ЖКХ, выявятся на более позднем этапе, и их придется решать «по мере поступления». А вот наиболее очевидные и вполне осуществимые меры, способствующие привлечению частного инвестора, можно было бы реализовать уже сейчас. В первую очередь к ним относятся:

- переход к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг;
- принятие закона о концессиях, решающего проблему формирования адекватных договорных отношений для привлечения частного инвестора;
- изменение механизмов тарифного регулирования: формирование стабильных и долговременных процедур регулирования, гармонизация принципов регулирования на региональном и муниципальном уровнях, обеспечение гибкости тарифного регулирования в условиях привлечения частных инвесторов¹⁹.

¹⁹ Основные подходы к тарифному регулированию, способствующие привлечению частных инвесторов, были рассмотрены на примере г. Череповца. Очень важно, чтобы они последовательно реализовывались не только на муниципальном, но и на региональном уровне. При этом вполне возможно использование особых методов тарифного регулирования в случае реализации инвестиционных проектов (например, фиксация тарифа на весь срок окупаемости проекта и его пересмотр только под воздействием инфляции и других внешних факторов), что также должно быть предусмотрено в нормативных документах по тарифному регулированию.

Так или иначе, все эти вопросы обсуждаются либо находятся в процессе решения, однако очень важно, чтобы процесс был доведен до конца. Возможно использование и такого инструмента, как гарантии от некоммерческих (политических) рисков, поскольку, как указывалось выше, подобные риски являются достаточно серьезным тормозом для привлечения инвестиций, в том числе и на муниципальном уровне.

Что же касается активизации позиции населения в реформировании ЖКХ, то потенциал тут представляется гораздо более ограниченным. Причем, учитывая коллективный характер потребления значительной части жилищно-коммунальных услуг, в текущей ситуации наиболее целесообразно было бы делать ставку все-таки на объединения жильцов либо собственников квартир, а не на индивидуальную реакцию отдельных потребителей (как это происходит в условиях введения персонифицированных социальных счетов).

Вряд ли здесь возможно использовать радикальные меры, как это было сделано в некоторых других странах²⁰: например, объявить весь жилищный фонд приватизированным и обязать собственников квартир в короткий срок сформировать ТСЖ во всем жилищном фонде. Политический момент для подобных кардинальных решений явно упущен, да и их долгосрочные результаты пока всерьез никем не проанализированы. Однако некоторые шаги, подталкивающие собственников жилья к объединению, а иногда и вынуждающие их объединяться, безусловно необходимо предпринять. В первую очередь к ним относятся ограничение срока бесплатной приватизации жилья и запрет на приемку в муниципальную собственность вновь построенного жилья, не относящегося к социальному. Более четкое определение в законодательстве статуса социального жилья, в принципе не подлежащего приватизации, также могло бы сыграть позитивную роль, так сказать, «от противного»: если четко определяется, какое жилье является социальным и в обязательном порядке принадлежит муниципалитету, можно делать следующие шаги и разрабатывать механизмы, как реформировать отношения собственности в жилищном фонде, не являющемся социальным. Все эти предложения также не новы, однако практические шаги по их реализации явно запаздывают.

Вообще повышение степени определенности в отношениях собственности на жилищный фонд является необходимой предпосылкой любых позитивных сдвигов в этой сфере. Однако очевидно, что нет оснований рассчитывать на автоматическое решение проблемы. Изначальное рассмотрение в рамках концепции реформы ЖКХ лишь двух форм собственности в многоквартирном жилищном фонде – муниципальной собственности и ТСЖ – оказалось явно недостаточным. Необходимо выявить другие возможные варианты, используемые в международной практике; оценить их эффективность и приемлемость в российских условиях. И если привлечение частного капитала к управлению и инвестициям в жилищно-коммунальную инфраструктуру является наиболее актуальной практической задачей на ближайшую перспективу, то проблема эффективного собственника в многоквартирном жилищном фонде – это базовый теоретический вопрос, без серьезной разработки которого реформа жилищно-коммунального сектора не сможет полностью реализовать свой потенциал.

²⁰ Опыт Казахстана по осуществлению подобных радикальных преобразований проанализирован в: «Экономика переходного периода...». М.: ИЭПП, 1998. Глава 17.

Заключение

Россия на пороге нового этапа посткоммунистического развития

1. Некоторые особенности восстановительного экономического роста

В настоящее время с новой силой, напоминающей ситуацию конца 80-х – начала 90-х годов, разгораются дискуссии об итогах и уроках пройденного Россией пути и, главное, о направлениях ее развития в будущем. Издаются книги, в которых дается иногда объективная и иногда далеко не объективная картина происходившего и происходящего в стране, по-разному трактуются одни и те же статистические показатели, одни и те же исторические факты. Спад производства одни политики и экономисты рассматривают как неизбежную плату экономики за три четверти века отхода от нормального пути развития, другие – как результат ошибочных и даже «вредительских» (нередко они используют испытанную советскую терминологию) действий власти. Подъем производства, происходящий в последние годы, объясняется тоже разными, порой противоположными причинами.

Есть одна общая черта, объединяющая большинство участников таких дискуссий. Ее выявил известный историк Л. Арон: они, как правило, игнорируют существование почти трех десятков государств, которые сегодня, подобно России, решают задачу адаптации к условиям развития после краха социализма¹. Если анализ развития событий в нашей стране вести с учетом того, что происходит у соседей, нетрудно убедиться в одном: повсеместно происходят сходные процессы. Например, экономический рост в последние годы наблюдается почти во всех странах, расположенных на постсоветском пространстве (см. табл. 1).

Таблица 1

Темпы прироста физического объема ВВП в постсоветских государствах в 1996–2002 гг. (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Азербайджан	1,3	5,8	10,0	7,4	11,1	9,9	10,6
Армения	5,9	3,3	7,2	3,3	5,9	9,6	12,9
Беларусь	2,8	11,4	8,3	3,4	5,8	4,7	4,7
Грузия	10,5	10,8	2,9	3,0	1,9	4,5	5,4
Казахстан	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,8	13,5	9,5
Кыргызстан	7,1	9,9	2,1	3,7	5,4	5,3	-0,5
Молдова	-7,8	1,3	-8,6	-3,4	2,1	6,1	7,2
Россия	-3,5	0,8	-4,6	5,4	9,0	5,0	4,3
Таджикистан	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	10,2	9,1
Узбекистан	1,6	2,5	4,4	4,4	3,8	4,5	4,2
Украина	-10,0	-3,0	-1,9	-0,2	5,9	9,1	4,5
Латвия	3,3	8,6	3,9	2,8	6,8	7,7	6,1
Литва	4,7	7,3	5,1	-3,9	3,8	5,9	6,7
Эстония	3,9	10,6	4,7	-0,6	7,1	5,0	5,8

Источник: 1. (Данные за 1999–2001 гг., кроме Латвии, Литвы и Эстонии) <http://www.cisstat.com/rus/index.htm> Межгосударственный статистический комитет СНГ, Макропоказатели; 2. (Данные за 1996–1998 гг.) Transition Report 2001. EBRD, 2001; 3. (Латвия, Литва и Эстония, 1999–2001) Расчеты на основе данных IFS, IMF 2003; 4. Данные за 2002 г. взяты из базы Мирового банка, <https://publications.worldbank.org/subscriptions/WDI/>.

¹ Л. Арон обратил внимание на то, что изучение процессов постсоциалистического перехода в подавляющем большинстве государств Восточной Европы и на постсоветском пространстве обычно ведется в сравнительном контексте, на фоне событий, протекающих в других постсоциалистических странах. Россия же, в силу ее размеров, чаще всего рассматривается изолированно. См.: Aron L. Structure and Context in the Study of Post-Soviet Russia: Several Empirical Generalizations in Search of a Theory // Russian outlook, January 1, 2001.

Между 1991 и 1994 годами во всех этих государствах наблюдалось падение производства. В 1995 году начали появляться признаки роста, в первую очередь в тех странах, которые до этого были втянуты в войны или оказались объектом блокады; там, где падение производства в 1991–1994 годах было наиболее масштабным. В 1996–1998 годах рост, хотя и неустойчивый, наблюдается и в других странах постсоветского пространства. В 1999 году рост обретает стабильность и происходит почти во всех рассматриваемых странах, с 2000 года – повсеместно, за исключением Киргизии в 2002 году.

Среди этих государств есть нетто-экспортеры и нетто-импортеры нефти и нефтепродуктов. Есть те, в которых в течение 1995–2002 годов происходило реальное укрепление национальной валюты, и те, в которых происходило ее реальное ослабление. Ни в одной из постсоветских стран, кроме России, не начинались реформы по российской модели 2000–2001 годов. Тем не менее, почти все они сегодня – растущие экономики.

Но как указывалось в предыдущих главах, после необычайно высоких темпов роста, последовавшего за кризисом 1998 г., темпы роста российской экономики стали постепенно (хотя и неравномерно по годам) снижаться. В чем кроется причина очевидного и широко обсуждаемого затухания этого роста? В поисках ответа, прежде всего, следует опять-таки обратить внимание на то, что оно характерно не только для России, но и почти без исключения для всех стран постсоветского пространства, вступивших в период так называемого восстановительного роста.

Понятие «восстановительного роста» ввел в научный обиход российский экономист В. Громан, описавший его особенности в своих работах, относящихся к 20-м годам прошлого века. Согласно Громану, восстановительный рост – это рост, который происходит при использовании ранее созданных производственных мощностей, ранее обученной квалифицированной рабочей силы. Эти составляющие в сочетании с ликвидацией дезорганизации, восстановлением хозяйственных связей (ученый отмечал, что, несмотря на те разрушения основных фондов, которые принесла Гражданская война, гораздо большую роль в падении производства сыграли не физические разрушения, а дезорганизация хозяйственных связей) позволяют объединить вновь факторы производства, запустить производственный процесс.

Впрочем, восстановительный рост – хотя и известный, но достаточно необычный, не очень хорошо изученный феномен; в каждой из стран, которые через него проходят, и в каждый период, при всей общности, в основном его отличает своя специфика.

Современный восстановительный рост в России, которому, по существу, посвящена эта книга, тесно связан с предшествующей рецессией, падением производства после краха Советского Союза. Падение было обусловлено, в свою очередь, структурной перестройкой экономики и кризисом старой системы хозяйственных связей, тогда как новая система еще не сформировалась. Этот кризис был в основном преодолен к 1997 году. В дальнейшем развитию восстановительных процессов помешал финансовый кризис 1997–1998 годов. Но они были возобновлены с 1999 года и, как было показано в предыдущих главах, продолжают до сих пор.

Между тем последнее время повсюду проявляются проблемы исчерпания ресурсов восстановительного роста. Например, в период 1998–2002 годов численность занятых в российской экономике выросла на 8,9 млн человек (с 58,4 до 67,3 млн). Взамен довольно высокой безработицы возник дефицит квалифицированной рабочей силы на предприятиях, быстро восстанавливавших производство. Дефицит привел к росту реальной заработной платы. Она выросла в 1,7 раза за 2000–2002 годы. Кстати, аналогичная тенденция наблюдается и в других государствах СНГ (см. *табл. 2*).

**Темпы прироста реальной заработной платы в странах СНГ
в 1996–2001 гг. (%)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Азербайджан	19,0	53,0	20,0	20,0	18,0	16,0
Армения	13,0	26,0	22,0	11,0	13,0	5,0
Беларусь	5,0	14,0	18,0	7,0	12,0	30,0
Грузия	53,0	37,0	25,0	2,0	3,0	22,0
Казахстан	2,0	5,0	4,0	7,0	12,0	13,0
Кыргызстан	1,0	12,0	12,0	-8,0	-2,0	11,0
Молдова	5,0	5,0	5,0	-13,0	2,0	15,0
Россия	6,0	5,0	-13,0	-22,0	21,0	20,0
Таджикистан	-14,0	-2,0	29,0	0,3	8,0	11,0
Украина	-5,0	-2,0	-3,0	-6,0	1,0	21,0

Источник: Содружество независимых государств в 2001 году. Статистический ежегодник. Межгосударственный статистический комитет СНГ. М., 2002.

На опережающий по сравнению с производительностью труда рост реальной заработной платы указывал как на характерный элемент восстановительных процессов В. Громан в своих работах 20-х годов XX века, где рассматривались вопросы восстановления экономики СССР после Первой мировой и Гражданской войн².

Другой исчерпываемый ресурс восстановительного роста – освободившиеся в результате спада производства мощности предприятий. Конъюнктурные опросы, проводимые ИЭПП, показывают изменение баланса оценок достаточности производственных мощностей для удовлетворения ожидаемого спроса в период после 1998 года. Нехватка оборудования, как и квалифицированных кадров, все чаще расценивается как серьезная преграда на пути роста производства.

Падение темпов роста после достижения пиковых значений и вовлечения в хозяйственный оборот наиболее доступных ресурсов порождает экономико-политические дебаты о причинах затухающих темпов роста и путях их повышения. Исчерпанность источников «восстановительного роста» ставит проблему обеспечения экономического развития, выходящего за пределы собственно восстановления. *Т.е. теперь уже требуется рост, который ориентируется не на вовлечение старых, а на создание новых производственных мощностей, обновление основных фондов, привлечение новой квалифицированной рабочей силы.*

Решение этой задачи может быть найдено на пути укрепления гарантий прав собственности, углубления структурных реформ. Однако структурные реформы – длительный процесс, дающий результаты с большим временным лагом. Они не дают краткосрочной отдачи, но «всего лишь» закладывают базу долгосрочного экономического роста. (Экономический рост 90-х годов XX века в США был тесно связан с реформами, проведенными в 80-х годах при Р. Рейгане; но чтобы их результаты проявились, потребовалось целое десятилетие.)

Правительство в 2000–2001 годах начало проводить в жизнь ряд структурных реформ. По некоторым направлениям сделано много полезного, но еще больше – не завершено. Например, в 2002 году были внесены позитивные изменения в уголовно-процессуальное законодательство. Сейчас десятки тысяч людей, которые не осуждены судом, не сидят в тюрьмах, как сидели прежде. Это – достижение. В то же время российская судебная система по-прежнему имеет немало изъянов. И проблемы, связанные с ее

² См.: Громан В. О некоторых закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // Плановое хозяйство, 1925. № 2. С. 32.

функционированием, будут оставаться серьезными еще долгие годы. Ведь судебная система – это кадры и традиции, радикально изменить которые в один момент невозможно.

Важны шаги, сделанные для упорядочения частной собственности на землю. Можно спорить, насколько хорош или плох вступивший в силу закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Но то, что в России частный оборот земли упорядочен и закреплен – фактор, способствующий долгосрочному росту российской экономики. Вместе с тем это, по сути, легализация того, что происходило в жизни. Она позволяет сократить масштабы теневого оборота земли, коррупции, повысить эффективность гарантий прав собственности, но сама по себе не обеспечивает немедленной отдачи. То же относится ко многим другим мероприятиям: реформе трудовых отношений, пенсионной реформе, реформе здравоохранения и образования, военной реформе и т.п. Изменения, которые сулят отдачу за короткий срок, такие как реформа подоходного налога, – редкое исключение.

Между тем в глазах значительной части элиты и общества ситуация выглядит так: правительство втянулось в проведение структурных реформ; жизнь радикально не улучшается, проблем в российской экономике остается много, темпы роста снижаются. Значит, выбранный курс – неправилен. И это нарастающее недовольство становится самостоятельным фактором, влияющим на экономическую политику.

Другая важная составляющая текущего экономического курса связана с ценами на нефть. Российское правительство четыре года в условиях высоких цен проводило ответственную финансовую и денежную политику. Это достойно уважения. Отнюдь не так обстояло дело в период аномально высоких цен на нефть, предшествовавший нынешнему (1979–1982 годы, когда цены на нефть в реальном исчислении были примерно втрое выше, чем в 1999–2002 годах). Тогда политическое руководство СССР сочло страну настолько богатой, что умудрилось ввязаться в ненужную и безнадежную войну в Афганистане.

В 1999–2002 годах нам помог урок кризиса 1998 года. У России была плохая финансовая репутация. Предстояли платежи по внешнему долгу. Рефинансировать их было сложно. Это дало четыре года сдержанности в наращивании непроцентных расходов бюджета. К сожалению, способность правительства проводить ответственную макроэкономическую политику при высоких ценах на нефть ограничена. Приближение выборов также редко приводит к повышению ответственности в принятии финансовых решений.

2. Нужен ли и возможен ли новый экономический «прорыв»?

Итак: структурные реформы идут медленно и не приносят чудес; цены на нефть высокие; выборы приближаются. В такой ситуации растет спрос на популярные решения, чувствуется острая потребность в том, что дает быструю отдачу, «обещает прорыв».

При обсуждении экономической политики на предстоящие годы необходимо учитывать риски, связанные с резкими колебаниями цен на нефть, возможность продолжительного периода более низких цен, чем те, которые были характерны для последних четырех лет.

Возникают риски, связанные с возможной паузой в росте в течение 2004–2005 годов. Опасна не пауза сама по себе. С точки зрения стратегических задач развития России, значение того, как исчерпание ресурсов восстановительного роста, конъюнктура цен на нефть, а также результаты структурных реформ в совокупности скажутся на колебаниях темпов роста в 2004–2005 годах, – не так велико. Опасна не приостановка роста, а смена курса, торможение структурных реформ, попытка заменить их экономическими авантюрами.

Эти процессы накладываются на фон послекризисной политической стабилизации. В 1991–1999 годах власть в России была слабой, как это обычно и бывает в эпоху социальных революций и катаклизмов. За государственными институтами не стояла длительная традиция, обеспечивающая их легитимацию, согласие в обществе и элитах по вопросу о правилах игры в рамках политического процесса. Усталость от длинного периода

безвластия, беспорядка, от слабого государства вызывает спрос на дееспособную и действующую власть. Постреволюционная стабилизация резко расширяет для руководства страны свободу маневра в выборе политического курса³. Так было в Советской России в 20-х годах прошлого века, то же происходит и сегодня. Здесь и проявляется важнейшее противоречие послекризисного развития: политическая стабилизация, усиление власти и падающие темпы восстановительного роста порождают фрустрацию, подталкивающую к макроэкономическим экспериментам.

Призывы подстегивать темпы роста, рассуждения о том, кого необходимо догнать и перегнать, сыграли немалую роль в экономической истории России XX века. Можно вспомнить старания Н. Хрущева догнать и перегнать США по производству мяса и молока. Или то, что экономическая катастрофа в СССР рубежа 80–90-х годов XX века начиналась с попыток ускорить темпы экономического роста.

Россия не имеет монополии на подобные эксперименты с экономическими гонками. Например, экономическая политика правительства С. Альенде в Чили также была ориентирована на задачу ускорения роста за счет отказа от экономической ортодоксии, снятия финансовых ограничений, накачки экономики деньгами. Она привела страну к глубокому экономическому кризису, из которого потом пришлось выходить на протяжении десятилетия. Но на первом этапе (1971 г.) такая политика действительно позволила форсировать темпы экономического роста. Характерно, что и в Чили попытки макроэкономических манипуляций были предприняты не на фоне длительной стагнации экономики, а после периода экономической экспансии, сменившейся замедлением темпов развития при снижении цен на важнейший товар чилийского экспорта (медь)⁴.

В настоящее время в качестве одного из возможных направлений «прорыва» активно обсуждается промышленная политика. Часто говорят о том, что многие страны не без успеха использовали ее инструменты. Это соответствует действительности. Хотя случаев провала подобной политики также можно привести немало. Главное же в другом. На стадии постиндустриального развития роль промышленной политики радикально меняется. Когда государство проводит промышленную политику на этапе ранней индустриализации, ее логика проста – следовать за лидером. Правительству известно, что в Англии есть металлургические заводы. Нам нужны такие же. Понятно, что надо делать. Дать государственный кредит, предоставить гарантию, таможенную защиту. На этой основе можно сформировать сходную промышленную структуру. Но на стадии постиндустриального общества, а именно этот этап предстоит проходить России, – ситуация меняется⁵. Выясняется, что в быстрорастущих отраслях-лидерах роль промышленной политики ограничена. Здесь изменения происходят слишком быстро, для поддержания конкурентоспособности важно сохранение интеграции в глобальный мир. Именно в передовых, высокотехнологичных отраслях на протяжении последних 50 лет снимались барьеры, здесь низкие тарифы, редко применяются антидемпинговые расследования, доминируют открытые рынки.

Промышленная и вообще отраслевая политика сдвигается в область «заходящих» отраслей, тех, в которых наиболее развитые страны неконкурентоспособны. Более бедные страны могут производить ту же продукцию дешевле, чем страны-лидеры, в силу дешевизны такого фактора производства, как труд. Политика поддержки американской металлургии или европейского сельского хозяйства отношения к развитию не имеет. Это защита частных интересов, частных прибылей, интересов занятых в этих отраслях, это

³ Эти проблемы описаны в работе: *Стародубровская И.В., Май В.А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М., 2001.

⁴ См.: *Dornbusch R., Edwards S.* The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago – London: The University of Chicago Press, 1991. P. 200.

⁵ Подробнее об этом см.: *Май В.* Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики, 2002. № 7

политика обороны, а не прорыва. Никакого рывка ни от американской металлургии, ни от европейского сельского хозяйства никто не ожидает.

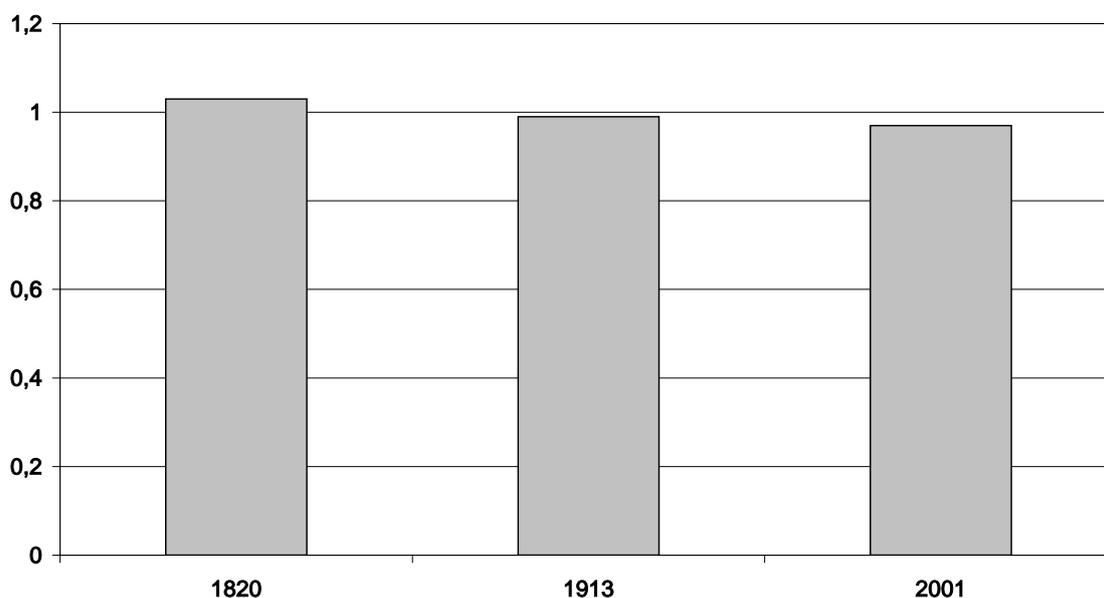
Промышленная политика – это политический процесс. Ее курс не выбирают технократы – такое было возможно разве что при авторитарных режимах. При демократии – почти никогда. Характерный пример: когда Е. Г. Ясина назначали Министром экономики РФ, ему был задан вопрос: «Какую промышленную политику вы будете проводить?» Он сказал, что будет поддерживать биотехнологии и авионику. На деле ему пришлось, как и всем министрам экономики за последние 10–12 лет, поддерживать сельское хозяйство и угольную отрасль. Так устроен политический процесс в России.

3. Россия и другие страны на фоне длительной исторической перспективы

Обсуждая проблемы долгосрочных перспектив России, имеет смысл проанализировать то, как страна развивалась не в течение последних трех или десяти лет, а на длительной исторической дистанции, на протяжении хотя бы последних двух веков. Если мы рассмотрим эволюцию российской экономики на фоне мирового развития последних двух столетий, то увидим, что российский душевой ВВП в 1820 году был близок к средним мировым показателям и примерно на том же среднемировом уровне (с учетом точности расчетов) оставался и в 1913 году, и в 2001 году (см. *рис. 1*).

Рисунок 1

Отношение душевого ВВП России к мировому душевому ВВП в 1820–2001 годах



Источник: 1. За 1820 и 1913 годы: A.Maddison. The World Economy. A Millennial Perspective; 2. За 2001 год – расчеты ИЭПП на основе данных A.Maddison; 3. Реконструкция данных Мирового банка на период до 1950 года дает сходные результаты в пределах точности расчетов.

Причины выбора указанных дат объяснить нетрудно. Большинство исследователей относят начало современного экономического роста – процесса резкого ускорения темпов экономического развития, сопровождаемого масштабными сдвигами в структуре экономики и социальных отношениях, – к 20-м годам XIX века. 1913 год – это высшая точка развития России в рамках царской империи. 2001 год – максимально приближенная к сегодняшнему дню дата, по которой имеются данные.

Да, между этими тремя точками российский душевой ВВП отклонялся от среднемирового, но колебания носили достаточно ограниченный характер. Величина дистанции, отделяющей Россию от стран-лидеров мирового экономического развития (в XIX веке – Англия, в XX веке – Соединенные Штаты Америки), в течение этих двух веков тоже колебалась, но колебания происходили опять-таки в достаточно узком интервале (см. табл. 3).

Таблица 3

Отношение душевого ВВП в России к душевому ВВП стран-лидеров современного экономического роста*

Годы	1820	1870	1913	1950	1990	2001
Отношение	0,44	0,32	0,28	0,30	0,31	0,25

* 1820-1870 годы – Англия,
1913-2001 годы – США

Источники: 1. A. Maddison, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, OECD 1995 (данные с 1820 по 1950 гг.); 2. World Development Indicator Database, World Bank, 2002 (данные за 2001 г.).

Сегодня внимание приковано к успехам экономического развития Китая, достигнутым за последнюю четверть XX века. При этом нередко забывают, что падение доли Китая в мировом валовом внутреннем продукте было одним из самых серьезных структурных сдвигов в мировой экономике на протяжении полутора веков после начала XIX столетия. Сегодня, после четверти века динамичного роста, доля Китая в мировом валовом внутреннем продукте почти втрое ниже, чем она была в 1820 году, а душевой ВВП Китая составляет примерно половину среднемирового (в 1820 году он был на среднемировом уровне).

На этом фоне близость российских показателей к среднемировым значениям достойна внимания. Это тем более важно, что на протяжении последних двух веков в мировом экономическом развитии происходили беспрецедентные изменения.

Понятие *современного экономического роста* ввел в научный оборот американский экономист, лауреат Нобелевской премии С. Кузнец. Он отнес начало этого процесса к концу XVIII века⁶. Сейчас большинство исследователей склоняются к тому, чтобы датировать его начало 20-ми годами XIX века – периодом, последовавшим за наполеоновскими войнами. Дискуссия о датах не имеет принципиального значения. Что действительно важно – это резкое ускорение темпов роста мировой экономики и душевого ВВП на рубеже XVIII и XIX веков, происходящее на фоне глубоких структурных изменений в занятости, в способе расселения, демографии.

В Западной Европе (в регионе, который на протяжении предшествующего тысячелетия развивался аномально быстро) на удвоение душевого ВВП в период, предшествующий современному экономическому росту, потребовалось восемь веков (примерно с 1000-го по 1800 год). В Соединенных Штатах Америки, лидере современного экономического роста в XX веке, среднегодовые темпы роста продуктивности на протяжении последних двух веков составляли около 2%. Это означает, что на протяжении жизни одного поколения (75 лет) душевой валовой внутренней продукт увеличивался более чем в 4 раза.

Масштабные и взаимосвязанные структурные изменения происходили в странах с разными культурными традициями, различным уровнем ресурсной обеспеченности, неодинаковым географическим положением. Казалось бы, понимание этих общих, выстроенных по сходным сценариям, связанных с экономическим развитием процессов дает

⁶ *Kuznets Simon. Modern Economic Growth. Rate, Structure, and Spread*-New Haven-London: Yave University Press, 1966.

в руки исследователю, занимающемуся долгосрочной динамикой роста, мощный инструмент для анализа и прогнозирования. Но вопрос не так прост.

Представление о железных законах исторического развития, позволяющих точно предвидеть логику происходящего в мире, было стержнем марксизма – учения, доминировавшего в анализе долгосрочных перспектив эволюции социально-экономических отношений в конце XIX – начале XX века. Вместе с тем XX век выявил важное свойство современного экономического роста, которое не было осознано ни К. Марксом, ни марксистами: ему сопутствуют быстрые и трудно прогнозируемые изменения доминирующих тенденций в развитии социально-экономических систем и национальных экономик.

История социально-экономической мысли последних двух веков полна великих ошибок мыслителей, пытавшихся экстраполировать замеченные ими современные (для них) тенденции на перспективу. Это и Т. Мальтус с прогнозами перенаселения и обнищания, базировавшимся на реальных фактах раннего этапа демографического перехода, связанного с ростом продолжительности жизни, а также с падением смертности, опережающим падение рождаемости. Это и К. Маркс, с его прогнозами абсолютного и относительного обнищания пролетариата, социальной дестабилизации и крушения капитализма: он опирался на реальные социальные проблемы ранних этапов современного экономического роста. Это и Й. Шумпетер, предсказавший в своей работе «Капитализм, Социализм и Демократия» угасание предпринимательства, бюрократизацию экономической жизни; он безусловно, находился под впечатлением реалий капитализма эпохи конвейерного производства⁷.

У. Черчилль, защищавший золотовалютный стандарт в Великобритании после Первой мировой войны и проводивший дефляционную политику с тем, чтобы восстановить довоенный паритет фунта стерлинга с золотом, опирался на двухвековую практику подобной традиции в своей стране, которая сделала ее мировым экономическим лидером. По существу, Черчилль лишь повторял то, что было сделано после наполеоновских войн. Но в радикально изменившихся условиях он на деле подталкивал мир к одному из самых масштабных кризисов в экономическом развитии прошедшего века, к Великой депрессии. Золотовалютный стандарт, сыгравший роль важного инструмента запуска современного экономического роста, оказался несовместимым со следующими стадиями этого роста.

То, что современный экономический рост является незавершенным, продолжающимся процессом, причем процессом, для которого характерны быстрые и радикальные смены доминирующих тенденций, существенно осложняет использование выявленных закономерностей для прогнозирования развития событий в странах-лидерах, идущих в авангарде экономического развития человечества. Страны-лидеры, начавшие современный экономический рост еще в первые десятилетия XIX века, и государства, в которых этот рост и связанные с ним социально-экономические изменения начались позже, находятся в разном положении⁸. Опыт первых – лидеров – позволяет делать важные выводы о проблемах и тенденциях, с которыми вторые – их называют странами догоняющего развития – столкнутся в будущем.

4. Страны-лидеры и страны догоняющего развития

Есть авторы, которые полагают, что тенденция дальнейшего развития процесса глобализации неизбежна. Есть те, кто убежден в том, что мир стоит на пороге деглобализации. То и другое доказать невозможно. А вот то, что России на протяжении следующих 50 лет предстоит решать проблемы, которые решались странами-лидерами

⁷ *Schumpeter Joseph A. Capitalism, Socialism and Democracy. New York: Harper & Brothers Publishers, 1950.*

⁸ Разумеется, есть особая группа стран, начавших современный экономический рост заметно позже лидеров, но сумевшая их нагнать. Самый яркий пример здесь – Япония, начавшая экономическая рост практически одновременно с Россией и успевшая к 70-м годам XX века войти в группу лидеров.

современного экономического роста на протяжении последней половины XX века, на стадии, носящей сегодня название постиндустриальной, – можно утверждать с высокой степенью вероятности.

А. Смит – один из величайших экономистов в мировой истории – избежал многих ошибок, характерных для его последователей, именно потому, что анализировал проблемы догоняющего развития⁹. Проблемы и перспективы экономического лидера современной ему Европы – Голландии А. Смита не интересовали. Он считал, что Голландия вышла на пределы возможной производительности и дальше будет стагнировать¹⁰.

У К. Маркса представление, что более развитые страны показывают менее развитым лишь картину собственного будущего, было доведено до жесткого детерминизма. Он писал: «Дело здесь, само по себе, не в более или менее высокой ступени развития тех общественных антагонизмов, которые вытекают из естественных законов капиталистического производства. Дело в самих этих законах, в этих тенденциях, действующих и осуществляющихся с железной необходимостью. Страна промышленно более развитая показывает менее развитой стране лишь картину ее собственного будущего»¹¹. Однако К. Маркс недооценил три существенных фактора, отличающих развитие стран догоняющего развития от траектории движения стран-лидеров, которые отчетливо проявились уже в XX веке.

Первый из них – сама дистанция от лидеров. Распространение знаний, технологий, порожденных современным экономическим ростом, носит неравномерный характер. Массовое применение в странах догоняющего развития современных противоэпидемических средств идет значительно быстрее, чем распространение производственных технологий. Снижение смертности, рост продолжительности жизни происходит на более низких уровнях экономического развития, при длительном сочетании низкой смертности и высокой рождаемости. Отсюда тенденция увеличения в мировом населении доли стран, начавших современный экономический рост существенно позже, чем лидеры.

Второй фактор – условия глобального развития, которые задаются лидерами. Страны-лидеры проходят различные этапы структурных трансформаций, оказывающие влияние на всю мировую экономику. В 70-х годах XIX века – начале 10-х годов XX века она существовала в условиях глобального рынка товаров и капитала, основанного на золотовалютном стандарте, что влияло на выбор экономической стратегии в странах, которые вступали в процесс современного экономического роста в эти десятилетия. В 1914–1950 годах мировая динамика находилась под воздействием войн, кризиса золотовалютного стандарта, протекционистской политики. Это задавало границы маневра для стран догоняющего развития, подталкивало их к выбору протекционистской политики, стратегии импортозамещающей индустриализации. Во второй половине XX века мир вступил в эпоху глобализации, снижения ставок таможенных тарифов, открытия рынка капитала, но уже не в условиях золотовалютного стандарта, а при плавающих курсах ведущих мировых валют. Это создает новые возможности для выбора стратегии развития, ориентированной на рост экспорта, интеграцию в глобальную экономику.

В ближайшие десятилетия, как это ни прискорбно для нас, мировой контекст развития будет задаваться не тем, что происходит в России, Индии или Бразилии, а тем, как складывается ситуация в Северной Америке, Западной Европе, Японии. Экономические и политические процессы, которые будут проявляться в странах-лидерах,

⁹ На это обращает внимание А.Мэддисон (см. *A.Maddison. Monitoring the World Economy 1820–1992. OECD, 1995*).

¹⁰ Его интересовал вопрос о том, как страны догоняющего развития, менее развитые, чем Голландия – Англия, и страны континентальной Европы могут внести такие изменения в систему национальных институтов и проводимую экономическую политику, которые позволили бы им достичь голландского уровня развития.

¹¹ *Маркс К. Капитал. Т. I. М., 1973. С. 8–9.*

окажут сильное влияние на эффективность национальных стратегий развития в странах, следующих за ними.

Третий фактор, определяющий специфику траектории догоняющего развития, – национальные традиции, доставшиеся в наследство от аграрных цивилизаций. Те семейные традиции, которые сформировались в прошлом тысячелетии в Западной Европе, отличаются от характерных для исламских стран, стран, где господствовали буддизм или конфуцианство¹². Распространенность узкой или широкой семьи, обычаев семейной солидарности оказывает существенное влияние на развитие систем социальной защиты, на национальные нормы сбережения, экономическое развитие в целом.

Значение опыта лидеров для стран догоняющего развития состоит не в том, чтобы его слепо копировать, а в том, чтобы понимать стратегические проблемы, с которыми придется сталкиваться, чтобы минимизировать риски, не повторять чужих ошибок.

Крах социалистического эксперимента серьезно подорвал популярность марксизма в России. Но с водой не надо выплескивать ребенка. Анализ опыта социально-экономического развития наиболее передовых стран за последние полвека важен для понимания тех проблем, с которыми будет сталкиваться Россия в первой половине XXI столетия.

Сравнив сегодняшний душевой ВВП России с душевым ВВП стран–лидеров экономического роста, можно увидеть размеры разделяющей нас дистанции (см. *табл. 2*).

¹² О связи формирования западноевропейских семейных традиций с интересами католической церкви см.: *Lal D. Unintended Consequences: the Impact of Factor Endowments, Culture, and Politics on Long-Ran Economic Performance. Cambridge-Mass. London; The MIT Press, 1998.*

Годы, в которые душевой ВВП в странах–лидерах современного экономического роста равнялся российским показателям 2001 года

Страны	Годы
США	1935
Австралия	1936
Канада	1941
Новая Зеландия	1948
Англия	1934
Швеция	1944
Германия	1953
Франция	1951
Италия	1959

Источник: 1. ВВП на душу населения в России за 2001 года – данные из World Development Report, World Bank, 2003, приведенные к долларам Geary-Khamis 1990 года; 2. Данные по душевым ВВП остальных стран – см. *A.Maddison. Monitoring the World Economy 1820–1992. OECD, 1995.*

Точность расчетов душевого ВВП в паритетах покупательной способности ограничена, обсуждать результаты таких сопоставлений необходимо с большой осторожностью. Но данные, содержащиеся в *табл. 2*, показывают, что дистанция, отделяющая Россию от стран-лидеров, составляет сегодня примерно от 40 до 60 лет.

Сравним эволюцию российского ВВП, происходившую в течение длительного периода времени, с эволюцией ВВП крупных стран континентальной Европы (Франции, Германии). Эти страны имеет смысл взять за точку отсчета, оценивая дистанцию, отделяющую Россию от лидеров: так же, как и Россия, они оказались втянутыми в XX веке в две мировые войны на их территории; искажающее влияние этих войн на их развитие имеет сходство с влиянием тех же войн на Россию.

Отставание России по уровню душевого ВВП* от Германии и Франции (лет)

Страны	Годы			
	1870	1913	1950	2001
Франция	≈ 60	63	46	50
Германия	≈ 60	63	55	48

* Применительно к России здесь и далее душевой ВВП до 1913 года – Российская империя в границах СССР, для 1950 года – СССР, для 2001 года – Российская Федерация.

Источники: 1. Данные о душевом ВВП за 1870–1950 годы – см. *A. Maddison. Monitoring the World Economy 1820–1992. Development Center Studies. OECD, 1995;* 2. Данные о душевом ВВП за 2001 год – см. *World Development Report 2003. The World Bank. Данные приведены к долларам Geary-Khamis 1990 года.*

Содержащиеся в *табл. 3* данные показывают, что отставание России от Германии, Франции по душевому ВВП было достаточно стабильным на протяжении примерно полутора веков¹³.

Речь идет не о случайных, вырванных из контекста данных о душевом валовом внутреннем продукте России, Франции и Германии. С этими изменениями были связаны и другие важные структурные характеристики национальных экономик. Например, доля городского населения в общей численности населения, доля занятых в сельском хозяйстве в общей численности экономически активного населения, и т. д.

¹³ Таблица 3 может дать базу для излишне оптимистических выводов о постепенной тенденции к сокращению дистанции между Россией и странами-лидерами. Надо учесть, что в начале 50-х годов серьезное влияние на показатели Германии и Франции еще оказывали последствия Второй мировой войны. То же относится и к данным по России за 1950 год.

Таблица 4

Доля городского населения в общей численности населения в Германии, Франции и России, с лагом 50 лет (%)

Страны	Годы			
	1850 – Россия, 1800 – Германия, Франция	1910 – Россия, 1850 – Германия, Франция	1950 – Россия, 1910 – Германия, Франция	2000 – Россия, 1950 – Германия, Франция
Россия	7	14	44,7	77,7
Германия	9	15	49	71,9
Франция	12	19	38	56,2

Источник: 1. За 1800–1900 годы: *P. Vairoch. Cities and economic development: from the dawn of history to the present.* Chicago, 1988; 2. За 1950–2000 годы – база данных ООН: <http://esa.un.org/unpp>.

Табл. 4, содержащая данные о динамике доли городского населения России, Германии и Франции на протяжении последних двух веков с лагом в 50 лет, показывает сходную картину эволюции этого показателя – Россия отстает примерно на два трудовых поколения (50 лет).

Таблица 5

Доля занятых в сельском хозяйстве в численности занятого населения в Германии, Франции и России, с лагом 50 лет (%)

Страны	Годы		
	1900 – Россия, 1850 – Германия, Франция.	1950 – Россия, 1900 – Германия, Франция	2001 – Россия, 1950 – Германия Франция
Россия	59,11 (1897) ^(*)	45,83 (1959)	12,26 ⁽³⁾
Германия	–	36,84 (1907)	23,63 ⁽²⁾
Франция	51,72 (1856)	41,43 (1901)	24,06 ⁽²⁾

*Здесь и далее в таблице в скобках указан год, для которого рассчитан соответствующий показатель (наиболее близкий к требуемому году из имеющихся данных).

Источник: 1. *B.R. Mitchell. International Historical Statistics 1750–1993.* Macmillan Reference LTD, 1998; 2. Groningen Growth&Development Center Sectoral database: <http://www.eco.rug.nl/ggdc>; 3. Российский статистический ежегодник, Госкомстат России 2002.

Таблица 6

Доля занятых в промышленности в численности занятого населения в Германии, Франции и России, с лагом 50 лет (%)

Страны	Годы		
	1900 – Россия, 1850 – Германия, Франция	1950 – Россия, 1900 – Германия, Франция	2001 – Россия, 1950 – Германия Франция
Россия	13,87 (1897) ^(*)	40,27 (1959)	22,70 ⁽²⁾
Германия	-	33,84 (1907)	35,21 ⁽³⁾
Франция	23,30 (1856)	26,53 (1901)	26,82 ⁽³⁾

*Здесь и далее в таблице в скобках указан год, для которого рассчитан соответствующий показатель (наиболее близкий к указанному).

Источник: 1. (если не указано иного) *B.R. Mitchell. International Historical Statistics 1750–1993.* Macmillan Reference LTD, 1998; 2. Российский статистический ежегодник. Госкомстат России, 2002; 3. Groningen Growth&Development Center Sectoral database: <http://www.eco.rug.nl/ggdc>.

Табл. 5 и 6 демонстрируют сходные структурные изменения в занятости. Более быстрое сокращение занятости в сельском хозяйстве России связано со специфическими чертами социалистической модели индустриализации. Масштабное перераспределение ресурсов из аграрного сектора для финансирования капиталовложений в промышленность создало в СССР мощные стимулы к бегству крестьян из деревни.

Мы рассматриваем траектории развития стран на протяжении полутора веков, в эпоху глубоких социально-экономических изменений. Для России этот период включал две революции, крах двух империй, две мировые и одну гражданскую войны, крупнейший в мировой истории социально-экономический эксперимент, который назывался «социализм», и его крушение. Тем не менее, на протяжении этого времени дистанция по уровню развития между Россией и крупнейшими странами континентальной Европы оставалась стабильной и составляла примерно два трудовых поколения (50 лет). Начав современный экономический рост на два поколения позже, чем Западная Европа, в 80-х годах XIX века, Россия на протяжении почти полутора веков сохраняла сложившуюся дистанцию. Из этого нельзя, конечно, делать вывод, что соответствующий лаг задан навсегда. Но анализ развития социально-экономических процессов на протяжении последнего полувека в странах-лидерах экономического роста полезен для оценки долгосрочных перспектив России.

В. Истерли продемонстрировал уязвимость существующих моделей, объясняющих различия темпов экономического развития национальных экономик¹⁴. Он показал, что какой бы ни взять из основных факторов, влияющих, как принято считать, на динамику роста (доля инвестиций в ВВП, расходы на образование и т.д.), всегда найдется сколько-то стран, где при наличии данных факторов и соответствующих их значений роста не было. Он ввел в оборот не очень точный, хотя и интересный термин: «способность национальных институтов обеспечивать современный экономический рост». Наложив это представление на реалии российского развития последних полутора веков, можно сказать, что способность российских социально-экономических институтов обеспечить экономический рост была на протяжении всего этого периода на среднемировом уровне.

Приняв гипотезу, что дистанция, существовавшая на протяжении полутора веков, сохранится и дальше, можно предположить, что через 50 лет уровень жизни, ее стиль, структура занятости, инфраструктура будут в России примерно такими же, какие они сегодня во Франции или Германии. Это предполагает рост душевого ВВП темпами, близкими к 2% в год, т.е. такими же, как развивалась мировая экономика на протяжении последнего полувека. Если российская экономика в течение ближайших десятилетий будет развиваться так же, как в настоящее время, т.е. темпами, близкими к 4% в год, эту дистанцию можно пройти за 25 лет, сократив отставание по отношению к лидерам до одного трудового поколения.

Понимание масштабов расстояния, которое на протяжении длительного времени продолжает отделять Россию от стран-лидеров, нужно не для манипуляций цифрами роста и создания прогнозов на этой основе. Оно позволяет, во-первых, представить, в чем российское развитие отличалось в прошлом и, видимо, будет отличаться в дальнейшем от развития стран-лидеров. И, во-вторых, с какими структурными проблемами нашей стране придется столкнуться на следующих этапах экономического роста.

5. Демографическая динамика России: специфическое наследие социализма

В чем российское развитие по набору важнейших социально-экономических характеристик более всего отличалось от траектории развития лидеров – так это демографическая динамика (см. табл. 7).

¹⁴ Easterly W. The Elusive Quest for Growth. Cambridge-Mass. London; The MIT Press, 2000.

Доли стран в мировом населении (%)

Страны	Годы			
	1900 ⁽²⁾	1950	2000	2050
Россия	4,31 ⁽³⁾	4,03	2,34	1,04
США	4,63	6,26	4,55	3,96
Япония	2,67	3,32	2,04	1,09
Англия	2,33	2,01	0,95	0,59
Франция	2,46	1,66	0,95	0,62
Китай	24,24	22,01	20,47	14,59

Источник: 1. (если не указано иного) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the UN Secretariat, World Population Prospects: The 2000 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision. <http://esa.un.org/unpp> (для 2050 года умеренный прогноз); 2. Development Centre Studies. Monitoring the World Economy 1820–1992 by A.Maddison. OECD, Paris, 1995; 3. Отношение численности населения России в 1897 году (по источнику 4), отнесенное к численности населения мира в 1900 г. (по источнику 2); 4. Население России за 100 лет (1897–1997), Госкомстат России. М., 1998.

Снижение доли России в численности населения земного шара – явление не уникальное. На протяжении последнего века так же неуклонно снижались доли стран-лидеров, не являющихся иммигрантскими странами. Наше отличие в том, что Россия, начавшая современный экономический рост на два поколения позже лидеров и быстро наращивавшая свою долю в мировом населении в начале XX века, должна была, при инерционном развитии событий, иметь к концу XX века удельный вес в численности населения существенно больший, чем тот, который она имеет сейчас.

То, что произошло в России, было связано как с крупномасштабными социальными катастрофами (две мировые войны, гражданская война, коллективизация, репрессии), так и со спецификой социалистической модели индустриализации.

Доля женщин в общей численности экономически активного населения (%)

Страны	Годы		
	1900 ⁽¹⁾	1950 ⁽²⁾	2000 ⁽²⁾
Германия	30,7(1907)	38,9	42,3
Россия	16,4(1897)	51,5	49,2
Франция	35,3(1901)	31,8	45,1

* Здесь и далее в таблице в скобках указан год, для которого рассчитан соответствующий показатель (наиболее близкий к требуемому году из имеющихся данных).

Источник: 1. Рассчитано по: *B.R. Mitchell*. International Historical Statistics 1750–1993, Macmillan Reference LTD, 1998; 2. Рассчитано по сведениям United Nations Common Database, Economically active population by sex, 13 age groups (ILO estimates/projections).

Данные, содержащиеся в *табл. 8*, показывают, что социалистическая индустриализация предполагала необычно раннее вовлечение женщин в занятость вне домашнего хозяйства. Уже в 1950 году доля женщин в общем числе занятых в России была выше, чем она была во Франции и Германии к 2000 году на стадии развитого постиндустриального общества. Процесс вовлечения женщин в занятость влечет за собой параллельный процесс сокращения числа рождений, приходящихся на одну женщину. Данные *табл. 9* показывают, как этот процесс развивается в России, Германии, Франции и

Испании¹⁵. С точки зрения демографических процессов, связанных с современным экономическим ростом, падение среднего числа рождений на одну женщину начинается в России примерно на два поколения раньше, чем в странах-лидерах.

Таблица 9

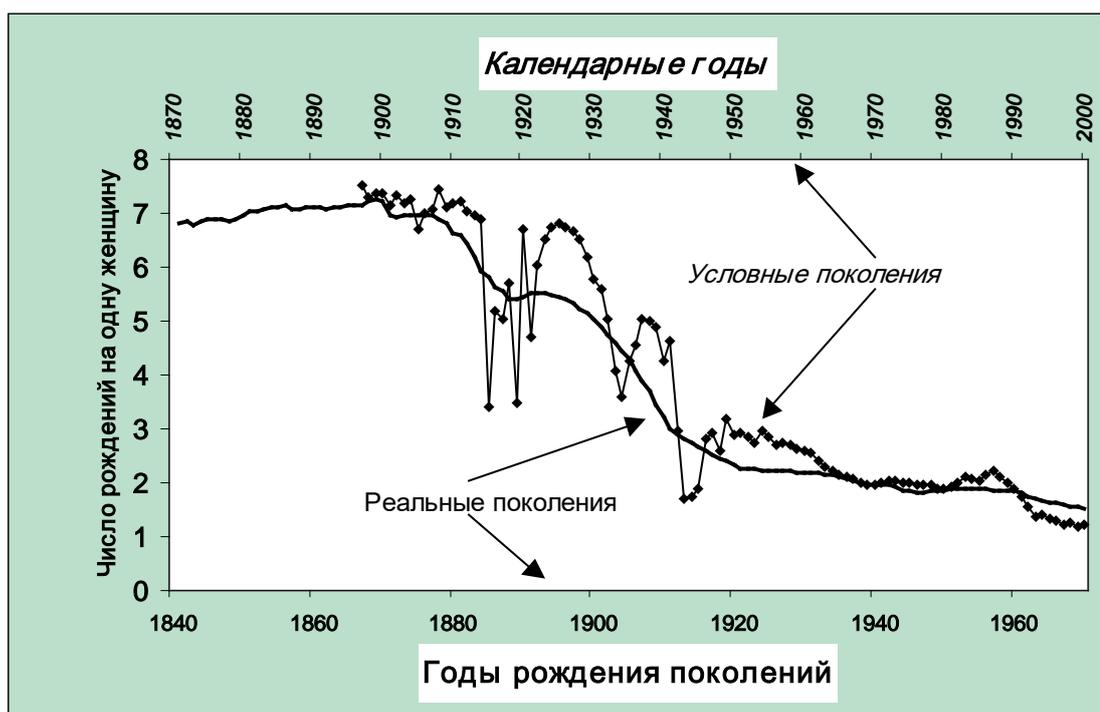
Общий коэффициент фертильности (число рождений на одну женщину)

Страны	Годы		
	1950–1955	1975–1980	1995–2000
Германия	2,16	1,52	1,34
Испания	2,57	2,57	1,19
Россия	2,85	1,94	1,25
Франция	2,73	1,86	1,76

Источник: база данных ООН: <http://esa.un.org/unpp>.

Статистика рождаемости искажается из-за влияния демографических волн, порожденных мировыми войнами. Данные С. Захарова по числу рождений, приходящихся в России на одну женщину по реальным возрастным когортам, приведенные в табл. 10, и построенный на их основе график (рис. 2) показывают связь траектории демографического перехода с социалистической моделью индустриализации.

Рисунок 2



Источник: 1. Захаров С.В. Рождаемость в России: первый и второй демографический переход / «Демографическая модернизация, частная жизнь и идентичность в России», тезисы докладов научной конференции, Москва, 27–28 февраля 2002 г. М., ЦДЭЧ РАН, 2002. С. 19–26; 2. Материалы, любезно предоставленные С.В. Захаровым.

¹⁵ Данные по Испании приведены, так как траектория демографического перехода здесь близка к российской.

Итоговая рождаемость реальных и условных поколений в России* (женские поколения 1841–1970 гг. рождения, календарные годы – 1896–2000 гг.)

Годы рождения женщин	Итоговая рождаемость реальных поколений	Календарные годы**	Итоговая рождаемость условных поколений
1841–1845	6,84		
1846–1850	6,90		
1851–1855	7,08		
1856–1860	7,11		
1861–1865	7,12		
1866–1870	7,20	1896–1900	7,30
1871–1875	6,96	1901–1905	7,12
1876–1880	6,85	1906–1910	7,17
1881–1885	6,20	1911–1915	6,30
1886–1890	5,49	1916–1920	5,23
1891–1895	5,50	1921–1925	6,16
1896–1900	5,23	1926–1930	6,38
1901–1905	4,59	1931–1935	4,51
1906–1910	3,66	1936–1940	4,74
1911–1915	2,82	1941–1945	2,60
1916–1920	2,46	1946–1950	2,89
1921–1925	2,25	1951–1955	2,86
1926–1930	2,20	1956–1960	2,67
1931–1935	2,15	1961–1965	2,33
1936–1940	2,01	1966–1970	2,03
1941–1945	1,91	1971–1975	2,01
1946–1950	1,85	1976–1980	1,93
1951–1955	1,89	1981–1985	2,02
1956–1960	1,87	1986–1990	2,08
1961–1965	1,71***	1991–1995	1,48
1966–1970	1,56***	1996–2000	1,23

* Итоговая рождаемость для условных поколений.

** Календарные годы соответствуют годам достижения возраста 30-ти лет когортами, указанными в левой части таблицы.

*** Предварительная оценка.

Источник: Андреев Е.М., Дарский Л.Е., Харькова Т.Л. Демографическая история России: 1927–1959. М., 1998. С. 166; а также неопубликованные расчеты авторов, любезно предоставленные Е.М. Андреевым. Итоговая рождаемость для реальных поколений 1909–1970 годов рождения рассчитана С.В. Захаровым прямым методом на основе переписей населения 1979 и 1989 годов, дополненных специально обработанными данными текущего учета рождений. Для поколений до 1909 г.р. применялся косвенный метод, использующий длинные ряды чисел родившихся и оценки дожития до среднего возраста матерей (см. Блюм А., Захаров С. Демографическая история СССР и России в зеркале поколений / Население и общество. Информационный бюллетень ЦДЭЧ ИНП РАН. 1997. № 17. Перепечатано: Мир России. 1997. Т. 4. С. 3–11; Энергия, 1998. № 2. С. 42–46).

Еще один фактор, который обусловил снижение доли России в общей численности мирового населения, также связан с социалистической моделью индустриализации. До середины 60-х годов отмечалось постепенное сближение показателей продолжительности жизни в России и в странах–лидерах современного экономического роста (табл. 11). С середины 60-х годов этот процесс прекращается¹⁶. Устойчивость показателей продолжительности жизни в России на фоне нарастания дистанции по отношению к лидерам на протяжении почти 40 лет – необычный в мировой демографической истории факт.

¹⁶ По данным Госкомстата РФ продолжительность жизни в России достигает своего максимума за период 50–70 годов XX века в 1965–1966 годах. См. Демографический ежегодник России. М., 2001.

Средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)

Страны	Годы					
	1950– 1955	1960– 1965	1970– 1975	1980– 1985	1990– 1995	1995– 2000
Россия	64,5	67,9	69,7	68,3	66,9	66,1
США	68,9	70,0	71,5	74,0	74,9	76,2
Япония	63,9	69,0	73,3	76,9	79,5	80,5
Англия	69,2	70,8	72,0	74,0	76,4	77,2
Франция	66,5	71,0	72,4	74,7	77,5	78,1
Германия	67,5	70,3	71,0	73,8	76,2	77,4

Источник: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2000 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision (<http://esa.un.org/unpp>).

Здесь сыграли роль два фактора. Во-первых, демографы давно выявили связь питания женщины во время беременности и питания ребенка в первые годы жизни со средним ростом нового поколения и продолжительностью предстоящей жизни. Применительно к возрастным когортам, родившимся между концом 20-х и началом 50-х годов, данные показатели существенно хуже, чем у предшествующих и последующих поколений. Риск умереть в 30–40-летнем возрасте у мужчины, родившегося в середине 20-х годов, когда подавляющая часть рождений приходилась на семьи свободных крестьян, был примерно в 2 раза ниже, чем у родившегося в конце 40-х – начале 50-х годов. Лишь с середины 50-х годов эти показатели начали существенно улучшаться¹⁷. Связь этих данных с коллективизацией и Второй мировой войной очевидна.

Во-вторых – специфика развития событий, связанных с алкоголизацией населения в России в XX веке. Как показывают данные *табл. 12*, по абсолютному потреблению алкоголя на душу населения показатели России близки к показателям Германии и существенно отстают от соответствующих показателей для Франции. Проблемы в этой области связаны не с количеством потребления алкоголя на душу населения, а со стилем его потребления. Сложившийся в России стиль характеризуется превалированием крепких напитков, неумеренностью, широким распространением пьянства на рабочем месте. (Уместно напомнить, что такой стиль характерен не только для России, но и, например, для той же Германии – но второй половины XIX века...).

Таблица 12

Потребление алкоголя на душу населения старше 15 лет в переводе на чистый спирт в 1960–2000 годах (литры)

Годы	Страны		
	Россия	Франция	Германия
1960	4,88 ⁽²⁾	32,62 ^(*)	10,71 ^(*)
1970	10,38 ⁽²⁾	33,87	15,11
1980	13,40	33,34	16,18
1990	7,09	22,60	14,67
1999	10,80	19,87	12,99

*1961 год.

Источник: 1. Если не указано иного: <http://www3.who.int/whosis>. WHO Statistics, Global Alcohol Database; 2. Оценка – на основе данных Госкомстата, бюллетеня «Население и общество», № 19–20 (май 2001) <http://www.demoscope.ru>.

¹⁷ См.: Захаров С. Когортный анализ смертности населения России (долгосрочные и краткосрочные эффекты неравенства поколений перед лицом смерти) // Проблемы прогнозирования, 1999. № 2. С. 114–131.

В Советском Союзе на фоне уравниловки, низкой социальной ответственности, отсутствия инициативы людей и прочих черт «социализма» нормы алкогольного поведения, характерные для раннеиндустриальной эпохи, закрепились. Это стало важнейшим фактором остановки роста средней продолжительности жизни и наращивания дистанции между средней продолжительностью жизни мужчин и женщин.

Таблица 13

Уровень продолжительности жизни (средняя продолжительность предстоящей при рождении жизни) мужчин в России в 1950–2000 годах

Годы:	Продолжительность жизни (лет)
1950–1955	60,5
1955–1960	62,5
1960–1965	63,3
1965–1970	64,5
1970–1975	63,8
1975–1980	62,7
1980–1985	62,6
1985–1990	64,9
1990–1995	60,8
1995–2000	60,2

Источник: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2000 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision. <http://esa.un.org/unpp>.

Если бы на нас не оказали влияние социальные катаклизмы XX века, раннее вовлечение женщин в занятость и укоренение традиций алкогольного поведения, характерных для раннеиндустриальной эпохи, то население России составляло бы сегодня примерно 300 миллионов человек (при условии сохранения доли России в мировом населении на уровне 1913 года).

Страны-лидеры лишь в ограниченной степени представляют себе картину своего будущего, те проблемы, с которыми они столкнутся в долгосрочной перспективе. Многие институты и установления формируются у них в одних условиях, а затем продолжают функционировать в иных, радикально изменившихся. Важнейшие структурные проблемы стран Западной Европы, Северной Америки и Японии сегодня связаны с устойчивостью систем пенсионирования, здравоохранения, образования. Эти системы формировались в условиях молодого населения, широких возможностей наращивания налоговой нагрузки, ограниченной доли соответствующих расходов в валовом внутреннем продукте. За пятьдесят лет постиндустриального развития ситуация радикально изменилась. Но проведение глубоких стратегических реформ в условиях зрелых, стабильных демократий сложно. Анализ проблем, с которыми сталкиваются страны-лидеры, для России важен не для слепого копирования сделанного. Наложение этого опыта на российские реалии позволяет начинать необходимые реформы не тогда, когда проблема уже перезрела, а на более ранних стадиях. А. Гершенкрон писал, что не только Россия, но и весь мир дорого заплатил за позднее освобождение крестьян в России¹⁸, за то, что по времени начала современного экономического роста Россия заметно отстала от ведущих стран Западной Европы. Тем важнее воспользоваться преимуществом, которое дает ранее проторенная дорога – учиться не только на своих, но и на чужих ошибках.

¹⁸ *Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge-Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.*

6. Проблемы иммиграции

Уровни рождаемости и смертности – чрезвычайно инерционные показатели. Демография утверждает, что невозможно в относительно короткие сроки остановить сокращение населения России, воздействуя на эти факторы. Остается другое средство – разумная иммиграционная политика. Вопрос о ней – один из самых «горячих» актуальных вопросов экономической и социальной политики России. Как, кстати, и многих других стран, опыт которых заслуживает серьезного критического осмысления.

Иммиграционная политика в странах, находящихся на стадии постиндустриального развития, как правило, крайне непоследовательна. Здесь сталкиваются две реальности – экономическая и политическая.

Экономическая реальность: для стран с богатым (по меркам мира) населением характерен дефицит рабочей силы, готовой заниматься неквалифицированным трудом. Есть рабочие места, которые можно экспортировать за рубеж, в менее развитые страны. В отношении профессии уборщика, сиделки, грузчика и многих других это нереально. На высоких уровнях экономического развития резко повышаются требования национальной рабочей силы к качеству труда и рабочего места. Органы трудоустройства не решаются предложить многие рабочие места даже безработному. Власти знают: он имеет моральное право отказаться. Есть и потенциальное предложение труда для такого рода рабочих мест. Даже те невысокие зарплаты, которые платят в странах-лидерах за непрестижную работу, для многих выходцев из более бедных стран – возможность социального продвижения, роста благосостояния. В такой ситуации остановить процесс трудовой иммиграции невозможно. Однако общество, особенно в странах не иммигрантских, с высокой долей коренного населения, воспринимает иммигрантов как угрозу. Они нужны как уборщики, строители и грузчики, но не нужны как соседи. Складывается положение, когда иммиграция происходит, но в наихудшем из возможных виде – в форме нелегальной иммиграции.

Правительство США – иммигрантской страны, до 80-х годов XIX века не имевшей ограничений движения населения, в XX веке ужесточившей режим въезда в страну, было вынуждено провести в 1986 году крупномасштабную легализацию иммигрантов. Эта мера позволила сделать законным положение примерно 4 миллионов нелегальных иммигрантов. Сейчас США стоят на пороге осознания необходимости повторения того же шага, новой легализации иммигрантов в тех же масштабах.

Италия несколько раз проводила легализацию иммиграции. То, что там массово распространена нелегальная трудовая занятость иммигрантов в теневой экономике, исследователи прекрасно знают. Германия несколько раз пыталась ограничивать постоянную иммиграцию. В результате иммигранты прибывают в страну по каналам иммиграции беженцев, получают право жить в стране, но не имеют права легально работать.

Есть примеры разумной политики в области иммиграции. Один из них – Канада. За последние 20 лет канадское правительство довело долю иммиграции, определяемую по балльной системе (речь идет об иммигрантах, приезд которых власти страны поощряют, отбирая их с использованием определенных прозрачных критериев по всему миру) до уровня выше 50%. К сожалению, это исключение.

Россия столкнется и уже сталкивается с теми же проблемами. Проанализировав ситуацию на рынке рабочей силы в Москве, нетрудно убедиться, что идея о возможности обойтись без крупномасштабной трудовой иммиграции – нереалистична. Это долгосрочная проблема, с которой придется иметь дело в течение десятилетий. По условиям рынка труда страна обречена принимать крупномасштабный приток иммигрантов. В этой ситуации разумнее привлекать тех, кого национальные власти хотят видеть в стране, а не тех, кого бы они видеть не желали.

Население России в XXI веке будет сокращаться, что связано не с отсталостью страны, а, напротив, с ее индустриальной зрелостью. Такая ситуация характерна для большинства развитых постиндустриальных стран, не получающих масштабного притока иммигрантов. Это означает, что предстоит значительный рост числа пенсионеров, приходящихся на одного работника. Мы имеем дело с инерционной долгосрочной тенденцией, повлиять на которую сложно.

Отличие России от других стран состоит в одном: мы столкнулись с сокращением населения на более ранней стадии развития, чем западный мир. Однако у России есть уникальная возможность, мало кому доступная. Ее окружают страны, большинство из которых беднее нее. В этих государствах живут миллионы русских и десятки миллионов русскоязычных, людей, знающих русский язык, культуру, традиции, тех, кто легко интегрируется в структуру российского общества. Но вместо того, чтобы вести систематическую работу по привлечению молодежи из стран СНГ в российские вузы, на службу в российскую армию по контракту, создавать разумно устроенную систему организации трудовой иммиграции, легализовать иммигрантов, живущих в России, интегрировать их в российское общество, – вместо всего этого Россия последние годы заимствует худшие черты иммиграционной политики стран-лидеров. И многие еще гордятся, что российское законодательство в этой области, принятое в 2002 году, похоже на европейское. Между тем трудно представить себе нечто менее подходящее для российских условий, чем европейское иммиграционное законодательство.

Как показывает опыт, в условиях демократического устройства страны остановить приток трудовой миграции невозможно: с одной стороны, работодатель предъявляет спрос на рабочую силу (дефицит рабочей силы – важнейший фактор торможения экономического роста), с другой – есть предложение этой рабочей силы. Реальный выбор состоит не в том, быть или не быть иммиграции, а в ее характере – легальном или нелегальном. Сейчас, согласно официальной статистике, в России 400 тыс. трудовых иммигрантов. По оценкам представителей органов власти, реальное число иммигрантов составляет от 1,5 до 15 млн человек. Не имея трудовых и социальных гарантий, нелегальные иммигранты вынуждены полагаться на механизмы этнической солидарности, создают закрытые сообщества, которые часто оказываются связанными с организованной преступностью. Это порождает антииммигрантские настроения в среде коренного населения, подталкивает к голосованию за ультраправые партии, погромам.

В свете сказанного недавно принятый Закон «О гражданстве Российской Федерации», предполагающий насильственное выдворение иммигрантов, основан на непонимании стоящих перед обществом проблем. Он не только загоняет иммиграцию в нелегальную область, криминализирует ее, но и резко ухудшает качественный состав иммигрантов, чем наносит ущерб прежде всего развитию российской экономики.

Между тем имеется ряд совершенно конкретных возможностей решить проблему миграции, чтобы она стала выгодной для страны, ее будущего. Многие из них носят чисто технологический характер. Например, необходимо создать систему, аналогичную системе «грин-карт», которая предоставляет иммигрантам все гражданские и социальные права, кроме права голоса. Проводить амнистию иммигрантов в целях их регистрации, в первую очередь налоговой регистрации. Иметь собственную программу привлечения тех иммигрантов, которые нужны стране. Более полно использовать потенциал наших соотечественников – русскоязычных, живущих в бывших странах СНГ.

Но важна не только технология. Осознание стратегического значения проблемы иммиграции для России требует радикального изменения видения ключевых задач развития нашего государства. Если бы Америка поставила перед собой задачу стать государством англосаксов, у нее были бы безрадостные перспективы: она просто не стала бы той великой страной, какой является сейчас. В XXI веке и Россия имеет будущее только как многонациональная страна российских граждан, говорящих на русском языке и принадлежащих к российской культуре.

Россия – правопреемница Советского Союза. Строго говоря, это означает, что каждый гражданин любой страны постсоветского пространства, родившийся в ней в советское время, если он того захочет, должен иметь право получить российский паспорт, стать гражданином России. Причем без предельного срока подачи заявления – как, например, человек, родившийся на территории тех же США, имеет право стать гражданином этой страны, где бы он ни жил и когда бы того ни пожелал.

7. Долгосрочная валютная и курсовая политика

Еще одна проблема, решение которой необходимо для долгосрочного развития России. Мир использует доллар как важнейшую валюту на протяжении последнего века, фунт и доллар – на протяжении последних двух веков. Может быть, именно поэтому иногда даже у специалистов складывается впечатление, что при обсуждении проблем сегодняшней мировой финансовой и денежной системы мы имеем дело с чем-то долгосрочно стабильным, устойчивым, хорошо изученным. На деле денежная система в том виде, в котором она сложилась сегодня, – это продукт недавнего прошлого. Это сочетание глобального мира, свободного потока капитала и плавающих курсов ведущих мировых валют, не основанных на золотом стандарте. Такое положение существует в течение последних двух-трех десятилетий. Это реальность, заданная странами-лидерами, и необходимо отдавать себе отчет в том, что пока она изучена слабо. Но уже ясно, что одна из ее характеристик – крупномасштабные колебания потоков капиталов, и прогнозировать такие колебания трудно.

Проанализировав историю мексиканского кризиса 1994 года, кризиса в Юго-Восточной Азии 1997–1998 годов, аргентинского кризиса 2000–2001 годов, нетрудно увидеть, что они были неожиданностью для ключевых игроков. В том числе – для очень сильных экономистов. Экономическая команда Б. Клинтона была сильной. Она включала таких авторитетных специалистов, как Л. Саммерс, Д. Липтон, С. Фишер. Это квалифицированные люди, которые неплохо справились с управлением кризисами, ограничением причиненного ими ущерба. И все же и мексиканский кризис, и кризис в Юго-Восточной Азии были для них неожиданностью. А это значит, что нет никаких гарантий, что следующий кризис также не будет неожиданным для тех, кто в наибольшей мере способен повлиять на состояние мировой экономики.

Современный финансовый мир динамичен и полон рисков. В нем разумно надеяться на лучшее, а рассчитывать на худшее. Для России это особенно важно. Наша страна сталкивается с сочетанием двух типов рисков. Это риски, связанные с колебаниями цен на основные экспортные товары (которые в условиях постиндустриального развития крайне волатильны) и колебаниями на финансовых рынках. Велика вероятность сочетания этих рисков.

Сейчас у России нет проблемы, где занять деньги. Проблема в том, чтобы не допустить слишком большого притока краткосрочного капитала. Как только цена на нефть окажется на уровне близком к 12 долларам США за баррель, финансовые рынки будут для России закрыты. И те финансовые институты, которые сегодня говорят: занимайте сколько хотите, в этой ситуации скажут: приходите завтра. Это значит, что, вырабатывая собственную долгосрочную денежную и финансовую политику, разумно всегда быть консервативными в оценке рисков. Не менее важно всегда сохранять свободу рук в области курсовой политики, никогда не оказываться в положении страны, которая не имеет возможности адаптировать курс национальной валюты к радикально изменившимся реальностям, как это было в 1997–1998 годах.

Специфика структуры экспорта и импорта России, зависимость экспорта от цен на сырье, отсутствие тесной связи конъюнктуры российской экономики с конъюнктурой экономики любого из двух крупнейших экономических центров мира – США и Европейского Союза – исключают жесткую привязку рубля к доллару или евро. По этой

причине добиться того, чтобы рубль был «отвязан» от доллара – важнейшая стратегическая задача. То, что в плане решения этой задачи делает Центральный банк, правильно, хотя в проведении такой линии необходима осторожность. Если невозможно привязать рубль ни к евро, ни к доллару, значит, есть лишь одна осмысленная долгосрочная линия – проведение политики плавающего курса, постепенное превращение рубля в стабильную, устойчивую мировую валюту второго класса, такую, какой сегодня является, например, фунт стерлингов. Эта задача амбициозна. Но вспомним о том, что и в 50-х годах XX века в Германии задача сделать немецкую марку устойчивой валютой второго класса после двух денежных катастроф на протяжении предшествующего полувека казалась трудноразрешимой.

* * *

Важный вывод, который можно сделать, анализируя постиндустриальное развитие, – глубокие институциональные преобразования даются трудно. Постиндустриальные страны продолжают быстро развиваться, в них происходят радикальные структурные изменения. В то же время выясняется, что в условиях зрелых, стабильных демократий с низкой политической активностью населения, с ограниченными политическими интересами не так просто проводить масштабные реформы. Существуют важные направления, продвижение по которым заблокировано группами интересов. Именно такие группы политически активны. У них есть стимул организовываться. Известно, что реформа образования в США буксует, потому что важнейшая задача американских профсоюзов учителей (Национальная ассоциация образования, Американская федерация учителей) – одной из сильнейших лоббистских групп в Америке – ее остановить. То же происходит с реформой аграрной политики в странах ЕЭС. Политика эта сдерживает мировое развитие, создает тяжелые проблемы для развивающихся стран. Все попытки что-либо изменить блокируются аграрным лобби.

Сегодня российское общество сталкивается с тяжелыми проблемами, связанными с тем, что у нас молодая демократия. Демократия, не опирающаяся на традиции, – нестабильна. В ней заложена серьезная угроза эволюции в сторону авторитарного режима или «закрытой демократии». Но одновременно молодая демократия – это период значительной свободы маневра, состояние, когда можно сделать многое из того, что будет исключено через 20 лет. То, как политическая элита распорядится этим окном возможностей в ближайшие 10 лет, будет определять траекторию развития России на предстоящие полвека.

Правительство реформ 1992 года неоднократно критиковали за то, что оно не понимало значения институционального строительства. Это неточно. Когда в стране нет центрального банка, нет казначейства, нет нормальной налоговой службы, таможни, у правительства нет другого выхода, кроме как их создавать. Это и есть создание институтов. Другое дело, что этих институтов не было 70 лет. В такой ситуации выдумать их невозможно. Приходится ориентироваться на использование лучшего опыта, который есть в мире. Приходится изучать налоговую систему в Германии и во Франции и создавать у себя примерно такую же. Однако вскоре выясняется: то, что работает в одних условиях удовлетворительно, может не работать в других условиях – в России. Французы, налоговая система которых близка к нашей, могут себе позволить иметь структуру с высокими предельными налоговыми ставками, сложную, с массой лазеек. Но она работает, потому что основана на длительном опыте, традициях, функционирующем государстве. Пытаясь же построить похожую систему в России, можно получить массовое уклонение от налогов и коррупцию.

Лишь постепенно, с накоплением опыта функционирования национальных рыночных институтов, начинают вырабатываться решения, годные для исполнения не где-то, а в России. Это то, что на уровне разработок стало делаться в 1996–1997 годах, а практическую реализацию обрело в ходе реформ 2000–2002 годов.

Наша задача на ближайшие перспективы – не искать лучший мировой опыт, чтобы сконструировать из него идеальные устройства для развития России в постиндустриальную эпоху. Задача – четко знать наши реалии, понимать, что у нас будет, а что не будет работать, отслеживать проблемы, стоящие перед страной, и решать их не в последний момент, а заблаговременно.

Колебания роста в краткосрочной перспективе для России имеют ограниченное значение. Подстегнуть на два года развитие экономики – задача простейшая. Можно взять кредит в 20 миллиардов долларов США у Центрального банка, загрузить оборонные заводы со свободными мощностями, начать переброску сибирских рек в Среднюю Азию, и на два года темпы роста резко вырастут. Другое дело, что после этого страна столкнется с экономической катастрофой.

То, что нам нужно, – это не пытаться никого перегонять, а научиться устойчиво развиваться в условиях меняющегося постиндустриального мира, не ввязываясь в войны, избегая внутренних смут. Научиться извлекать уроки из своих и чужих ошибок. Избавиться от стиля, характерного для нашей страны с начала XVIII века, когда за рывком следует застой и кризис. Не надо паниковать из-за краткосрочных колебаний темпов роста. Развиваться, используя не столько инструменты государственного принуждения, сколько частные стимулы и инициативу.

Сделать все это труднее, чем на короткий срок подстегнуть темпы экономического роста. Для этого нужна тяжелая, последовательная и не приносящая немедленных политических дивидендов работа. Но именно такая политика дает стране шанс добиться устойчивого экономического роста. Именно такая политика является ответственной.