ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Экономика
переходного периода

Очерки экономической политики посткоммунистической России
1991–1997

Москва
1998

ББК У9(2)0-183,0
Э40

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

Экономика переходного периода [Текст] : очерки экон. политики посткоммунистической России, 1991-1997 / Ин-т экон. пробл. переход. периода; рук. авт. кол. - Е. Т. Гайдар и др. – Москва : Ин-т экон. проблем переход. периода, 1998. - 1113 с.

ISBN M525БН97

Это не исследование по истории экономической политики России. Исторический контекст здесь, конечно же, существует, но не он определяет характер исследования. В центре внимания авторов предлагаемой книги – проблемы экономической политики и проблемы их решения. Строго говоря, в книге рассматривается набор экономико-политических проблем, которые встают перед страной, выходящей из коммунизма, альтернативные варианты решения этих проблем, причины выбора тех или иных вариантов и, наконец, последствия их реализации.

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 экономических проблем переходного периода
ISBN 5-93255-112-7
© Институт экономических проблем переходного периода, 1998.

Руководитель авторского коллектива – Е.Т. Гайдар.

Авторский коллектив: Введение - В. Мау; глава 1 - Е. Гайдар; глава 2 - В. Мау; глава 3 - С. Синельников, А. Улюкаев; глава 4 - С. Синельников, Г. Трофимов; глава 5 - В. Мау; глава 6 - С. Синельников, Г. Трофимов; глава 7 - С. Синельников, Г. Трофимов; глава 8 - В. Мау, С. Синельников, Г. Трофимов, А. Улюкаев; глава 9 - В. Мау, С. Синельников, Г. Трофимов; глава 10 - С. Архипов, С. Баткибеков, С. Дробышевский, В. Мау, С. Синельников, А Улюкаев; глава 11 - М. Домбровский; глава 12 - А. Радыгин; глава 13 - А. Радыгин, Н. Шмелева; глава 14 - И. Доронин, А. Захаров; глава 15 - Е. Серова; глава 16 - И. Рождественская, С. Шишкин; глава 17 - И. Стародубровская; глава 18 - Ю. Бобылев, Е. Гавриленков, О. Изряднова; глава 19 - Ю. Бобылев, Е. Гавриленков, Е. Серова; глава 20 - Н. Воловик, Н. Леонова, С. Приходько; глава 21 - Н. Смирнов; глава 22 - И. Колосницын; приложение к главе 22 - Б. Гранвиль, О. Дынникова, Дж. Шапиро; глава 23 - Т. Коваль; глава 24 - Т. Коваль; приложение I - О. Луговой; приложение II - Е. Шкребела; приложение III - С. Синельников, Г. Трофимов; приложение IV - С. Архипов, С. Дробышевский; приложение V - С. Архипов, приложение VI - С. Дробышевский; приложение VII - Г. Трофимов.

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

Компьютерный дизайн: А. Астахов.

Работа выполнена при финансовой поддержке Московской межбанковской валютной биржи.

Об этой книге

В конце XX столетия мировое экономическое и политическое сообщество столкнулось с принципиально новым классом проблем, которые никому и никогда не приходилось еще решать. Речь идет о посткоммунистической трансформации.

Вообще-то проблема перехода от одного состояния социально-экономической системы в другое ставилась в работах экономистов и политологов, но место такого рода проблем было явно маргинальным. Пожалуй, единственным направлением мировой общественной мысли, всерьез интересовавшимся проблемами трансформации, смены социально-экономических систем, был марксизм. Однако у марксистских работ было два основных недостатка. Прежде всего, проблемы перехода в них трактовались слишком прямолинейно, в рамках гипотезы общественно-экономических формаций, то есть по сути своей сводились к анализу проблем перехода от капитализма к социализму. Что же касается работ, которые выходили в условиях советского коммунизма, то большинство из них естественным образом несло на себе печать вульгаризаторства и догматизма тоталитарного общества.

Крушение коммунизма резко расширило ряды "транзитологов" — если не по названию, то по сути. Создавалось впечатление, что сюда переместился центр тяжести мировой экономической мысли. И это неудивительно, поскольку 26 странам с населением более 300 млн человек предстояло решать задачу, невиданную до того в мировой истории — перехода от системы, основанной на тотальном огосударствлении экономической и политической жизни, к основам рыночной демократии. Причем, если в ряде стран (в Центральной и

Восточной Европе) это было возвращение к относительно недавнему прошлому, то на постсоветском пространстве речь шла о восстановлении заново хозяйственно-политических принципов, которые практически стерлись из памяти всех живущих поколений. А поскольку режима, более или менее соответствующего современным критериям рыночной демократии, не знала и добольшевистская Россия, то задача изначально оригинальная оказывалась еще и исключительно трудной.

Тем более, что ни у кого не было времени и на обсуждение соответствующих проблем. Коммунизм рухнул в 1989-1991 годах. Однако еще в 1986-1988 никто всерьез не обсуждал проблемы крушения советской империи. Внутри восточного блока это было невозможно по понятным политическим причинам. На Западе эта тема казалась неактуальной: советологи продолжали писать свои эссе об устойчивости системы и обсуждали, будут ли горбачевские реформы умеренными или же нового лидера ждет судьба Н. С. Хрущева.

Можно выделить три группы социально-экономических проблем, которые стали актуальны с крушением коммунизма и вокруг которых так или иначе разворачиваются соответствующие дискуссии. Перечислим их по порядку, но не по значению.

Во-первых, проблемы либерализации и макроэкономической стабилизации. Строго говоря, это разные проблемы, но исторически они совпали. Кризис системы в большинстве стран совпал с финансово-бюджетным кризисом (хотя острота его существенно различалась), и задачи перехода к рыночному ценообразованию по сути оказались другой стороной проблемы остановки инфляции. В принципе этот тип проблем был довольно хорошо изучен экономической наукой XX века — как чисто теоретически, на модельном уровне, так и с точки зрения конкретного опыта различных стран, успешно или безуспешно решавших задачи преодоления дирижизма и инфляции.

Во-вторых, институциональные проблемы, то есть формирование развитой системы отношений частной собственности. Это поистине невиданная до настоящего времени задача. Пользуясь известным выражением Л. Валенсы, предстояло из яичницы воссоздать куриные

яйца. Здесь оставалось много неясного — как теоретически, так и практически. И ответ на вопрос о той или иной модели развития, о правильном или оптимальном пути приватизации могла дать только практика посткоммунистической трансформации. Определенные дискуссии на эту тему велись примерно с середины 80-х годов, но внятной программы, разумеется, не было и быть не могло. Единственное, на что можно было опираться, сводилось к известной теореме Коуза: неважно, как распределена собственность, важно, чтобы права собственности были четко закреплены. Однако уникальность советского общества, полностью отрицающего частную собственность и легальное обладание богатством, вызывало серьезные вопросы о применимости стандартных макроэкономических закономерностей при трансформации этой системы.

Наконец, в-третьих, самостоятельной проблемой оставались возможности и перспективы экономического роста. Особенную важность этому вопросу придавала необходимость трансформации хозяйственной структуры посткоммунистических обществ, способы адаптации индустриальных экономик к постиндустриальным вызовам, а также принципиальная способность той или иной страны "восточного блока" догнать со временем развитые страны.

Все эти группы вопросов относятся к новому разделу экономической науки — теории посткоммунистической трансформации. Данный раздел находится только в стадии становления, и пока даже неясно, вырастет ли он, действительно, в полноценную научную дисциплину. Ответ на этот вопрос может дать только практика.

В данной книге обсуждаются в основном первые две группы из перечисленных выше вопросов. Преимущественно это связано с накопленным практическим опытом. Именно макроэкономические и институциональные проблемы были в центре внимания теоретических исследований экономистов и практической деятельности политиков на протяжении большей части 90-х годов. Соответственно, в центре внимания нашей книги находится опыт 1991-1997 годов, то есть относительно самостоятельный период, на протяжении которого были в основном решены задачи либерализации, макроэкономической стабилизации (остановки инфляции), а также массовой приватизации.

* * *

Эта книга была задумана в середине 1993 года. Завершив работу в Правительстве (нужно ли напоминать, что речь идет о Правительстве реформ ноября 1991 - декабря 1992 года), мы задумали подвести некоторые итоги посткоммунистической трансформации России. Точнее, ее первого этапа. Стали проводиться семинары, на которых обсуждались отдельные проблемы функционирования российской экономики и, соответственно, разделы будущей книги. И как раз во время одного из этих семинаров Е. Гайдару позвонил Б. Ельцин и попросил вернуться в Правительство. Было 17 сентября 1993 года.

Вновь пришлось вернуться к практической экономической политике. Книга, естественно, была отложена в сторону. Новая фаза реформ, новые проблемы, новая отставка. Стало ясно, что быстрой работы над книгой не получится. Этому мешала не только нехватка времени. В стране так и не была осуществлена макроэкономическая стабилизация, приватизация была в самом разгаре, а политическая обстановка не позволяла еще сделать вывод о необратимости реформ. Словом, предмет анализа как-то не складывался. Для серьезных выводов пока не хватало данных, поскольку нельзя еще было судить о экономико-политической системе того общества, которое формировалось в посткоммунистической России.

Параллельно в Институте шла интенсивная работа по анализу происходивших процессов. Из подготовительных материалов, первоначально предназначавшихся для этого исследования, выросли отдельные монографии, написанные ведущими сотрудниками Института экономических проблем переходного периода, не говоря уже о десятках журнальных статей в России и за рубежом.

К началу 1997 года стало ясно, что время для обобщающего исследования, наконец, пришло. Денежная стабилизация, наконец, состоялась. Президентские выборы 1996 года способствовали продвижению России к стабильности политической. Сформировались и стали неотъемлемой частью российской хозяйственной жизни финансовые рынки — важнейший атрибут современной рыночной экономики. По-видимому, это поняли не только мы. Тогда же к нам обратился руководитель Московской межбанковской валютной биржи

А. Захаров с предложением стать спонсором подобного исследования. Работа пошла. И вот перед читателем лежит наша книга.

Это не исследование по истории экономической политики России. Исторической контекст здесь, конечно же, существует, но не он определяет характер исследования. В центре внимания авторов предлагаемой книги — проблемы экономической политики и проблемы их решения. Строго говоря, в книге рассматривается набор экономико-политических проблем, которые встают перед страной, выходящей из коммунизма, альтернативные варианты решения этих проблем, причины выбора тех или иных вариантов и, наконец, последствия их реализации.

Это очерки. То есть, несмотря на внушительный объем книги, она не претендует на то, чтобы быть "теорией посткоммунистической трансформации". На наш взгляд, время написания полномасштабной теории еще не пришло. Хотя многие "кирпичики" будущей теоретической конструкции уже появились. Как раз поиску и шлифовке этих "кирпичиков" и посвящено предлагаемое исследование — вся книга и отдельные ее главы.

Теперь нам остается лишь ждать суда читателей и поблагодарить друзей и коллег, которые оказали авторам книги бескорыстную и очень важную помощь. Среди них А. Аганбегян, А. Алексашенко, М. Алексеев, Д. Васильев, С. Васильев, Л. Гозман, Р. Дорнбуш, С. Дубинин, О. Вьюгин, А. Захаров, И. Клямкин, Ю. Левада, А. Починок, А. Сарчев, Р. Скидельский, А. Чубайс, С. Шаталов, Р. Энтов, Е. Ясин.

Мы благодарим также тех наших коллег, которые помогали авторам готовить и редактировать книгу. Это В. Ступин, О. Голант, А. Моисеенкова.

Экономические реформы и революция

Введение

1. Путь из коммунизма

Путь России из коммунистической системы, из коммунистического XX столетия еще долго будет оставаться предметом теоретических дискуссий и политических битв. Что предопределило саму неизбежность резкого разрыва с коммунистическим прошлым? Каковы были ошибки и достижения на этом пути? Каких опасностей удалось избежать и, напротив, почему случилось многое из того, что случилось?

Отвечать на эти вопросы непросто уже в силу их чрезвычайной политизации. Из многочисленных вариантов экономической политики на практике реализуется только один, и сторонники всех оставшихся нереализованными альтернатив становятся участниками острых дискуссий о том, что "иное было бы лучше". Обсуждение этого интересного вопроса ведется в отечественной экономической литературе уже не первый год. Однако, как нам представляется, в начале анализа (а несмотря на накопленный опыт мы находимся все еще в начале) необходимо раскрыть причины именно **данного** развития событий.

Конечно, самым простым объяснением здесь является ссылка на исключительную мудрость (или, напротив, исключительную глупость) находящихся у власти правителей. Рассуждения типа "Горбачев не смог", "Ельцин не понял", "Гайдар недооценил", "Чубайс обманул" мало чем отличаются по сути своей от сентенций "Горбачев смог начать реформы ", "Ельцин защитил демократию", "Гайдар спас от голода", "Чубайс победил коммунизм". Такого рода подход является верным признаком отказа от попытки серьезного анализа проблем посткоммунистической трансформации.

Более значим сравнительный анализ опыта посткоммунистического перехода, осуществляемого почти тремя десятками стран Европы и Азии. Однако какой опыт здесь уместен? И до каких пределов приме-

нимы методы компаративистики по отношению к посткоммунистическим преобразованиям? На протяжении последнего десятилетия на эту тему также было немало дискуссий, суть которых так или иначе сводилась к противопоставлению польской и китайской моделей. Однако и здесь не удавалось четко сформулировать, в чем же состоит особенность именно российского пути и, соответственно, какова допустимая степень использования опыта других стран - если не для выработки конкретного плана действий, то хотя бы для оценки возможных альтернатив и результатов.

По нашему мнению, принципиальной особенностью развития России последнего десятилетия является революционный характер осуществляемых здесь сдвигов. Этот вывод имеет в данном случае не политическое, а методологическое значение. Как свидетельствует исторический опыт революций, преобразования такого типа имеют ряд важных особенностей, без учета которых практически невозможно ни сформировать реальную картину преобразований, ни оценить возможные (а не просто желательные) альтернативы развития событий.

Движение России из коммунизма может быть рассмотрено сквозь призму ряда базовых особенностей, характерных для революционной трансформации как таковой. Причем, и это следует подчеркнуть особо, революционный характер перемен предопределяет не только их глубину и радикальность, но и наличие некоторых специфических закономерностей трансформации, специфику тренда развития социально-политических и экономических событий в эпоху революции.

2. Революция и государственная власть

Революция как определенный способ трансформации общественно-экономической системы характеризуется рядом признаков, среди которых главными являются следующие.

Во-первых, системный характер преобразований, их глубина и радикальность. Революционные изменения связаны всегда с глубокими изменениями в отношениях собственности, не говоря уже о серьезном обновлении социально-политической структуры общества. Однако не всякие системные изменения, имевшие место в истории отдельных стран, могут рассматриваться как революции. Сильное правительство

может осуществлять глубокие, радикальные преобразования, имеющие в перспективе несомненно революционные последствия, но остающиеся по сути своей реформой (иногда говорят "революция сверху"). Примерами здесь являются реставрация Мейдзи в Японии и реформы Бисмарка в Германии. Радикальные, системные изменения могут происходить и в результате поражений в войнах и иностранной оккупации (как это было, скажем, в Пруссии после наполеоновских войн или в Японии и Германии после второй мировой войны).

Впрочем, глубину преобразований, происходящих в ходе революции, не следует и переоценивать. Радикальными изменения представляются обычно лишь потомкам. Тогда как общество, выходящее из революции, представляется большинству современников скорее как пародия на старый режим, нежели как принципиально новое слово в развитии данной страны. Некоторые исследователи подчеркивают, что революция решает задачи, которые были бы решены и без нее, но делает это с гораздо большими издержками[1]. Что же касается такого критерия, как радикальность смены элит, то при детальном рассмотрении революций прошлого выясняется, что представления о радикальности этого процесса были сильно преувеличены в общественном сознании потомков[2].

Во-вторых, революционная трансформация обусловлена внутренними факторами развития той или иной страны. Она не может быть навязана извне. Это предопределяет определенную политическую и идеологическую среду революции, когда вместе с разрушением государства рушатся и казавшиеся незыблемыми ценности (будь то святость монархии, единство нации или мессианская роль мирового коммунизма). Поэтому национально-освободительные движения как правило не являются революциями - в них всегда имеется идейно-политический стержень, служащий важнейшим фактором объединения разрозненных сил нации. Хотя сказанное не отменяет того факта, что задачи нацио-

---

[1] Одним из первых это проанализировал А.Токвиль. (См.: Токвиль А. Старый Порядок и Революция. М.: Московский философский фонд, 1997). Более подробно эти вопросы рассмотрены в книге: Hirschman A.O. The Rethorics of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

[2] См., например: Goldstone J.A. Revolution and Rebellion in the Early Modern World. Berkley: University of California Press, 1991. P. 296.

нального освобождения могут также решаться в рамках отдельных революций.

В-третьих, слабое государство. Революция характеризуется отсутствием сильной политической власти, способной консолидировать осуществление системных преобразований. Именно слабость власти предопределяет резкое усиление в революционном обществе стихийности социально-экономических процессов, с одной стороны, и появление по этой причине некоторых закономерностей революционной трансформации, с другой стороны[3].

Последний фактор является критически важным. На самом деле именно кризис и последующий за ним распад государственной власти делает практически неизбежным трансформацию общества по революционному (а не реформистскому) типу. Радикализм революционной ломки набирает силу и приобретает стихийный характер тогда, когда власть оказывается неспособна контролировать и направлять развитие событий. Причем можно выделить две основные причины, обусловливающие резкое ослабление государства накануне и в ходе революции.

Одна причина - глубокий финансовый кризис. Это происходит тогда, когда власть по тем или иным причинам лишается традиционных источников поступлений в бюджет или (и) происходит резкое расширение расходов бюджета. Первое может быть связано с изменениями социального характера, доходы начинают концентрироваться в новых секторах экономики и налоговая система оказывается неспособна адаптироваться к меняющимся условиям. Второе происходит при усилении внешних и внутренних вызовов существующему режиму, значи-

---

[3] Приведенная здесь интерпретация может вызвать ряд возражений как не учитывающая некоторые характеристики, которые принято считать неотъемлемыми чертами всякой революции. Прежде всего это насилие, а также наличие стихийного массового движения и радикальность смены элит. Этот вопрос заслуживает особого рассмотрения, здесь же мы обратим внимания только на два момента. Насилие, безусловно наличествует во всякой революции, однако всегда возникает вопрос: какова мера насилия, "достаточная" для того, чтобы трансформация могла быть определена как революция. Словом, критериальная роль этого момента является весьма ограниченной. Весьма специфичным является и критерий массового неорганизованного движения - его обычно выводят из опыта революций в странах с преобладающим крестьянским населением, потенциал которых в основном исчерпался к началу XX века.

тельном удорожании расходов, являющихся в данную эпоху необходимыми атрибутами сильного государства. (Скажем, таким фактором выступает резкое возрастание стоимости военный расходов - или в форме «удорожания войны», характерное для Европы XVII столетия, или в форме качественно нового витка гонки вооружений в 1970-1980-х годах).

Однако безусловно ослабляющий государство финансовый кризис не делает еще революцию неизбежной. Если власть оказывается способной с ним справиться, то дело как правило ограничивается реформами той или иной глубины.

Другой причиной ослабления государства является такая трансформация социальной структуры предреволюционного общества, при котором власть оказывается неспособной формировать и поддерживать устойчивые коалиции социальных сил в поддержку своего курса - прежде всего курса, нацеленного на преодоление финансового кризиса (причем в данном случае неважно, курса реформистского или реакционного). Мы не будем здесь подробно рассматривать вопрос о причинах возникновения подобной ситуации. Отметим лишь, что ключевым моментом здесь является заметное усложнение социальной структуры, когда происходит размежевание внутри традиционных для данного общества классов и групп интересов, когда на традиционную структуру общества накладываются новые социальные явления и процессы.

В результате такого развития государственная власть теряет ориентиры и опорные точки своей политики. То, что еще недавно приводило к укреплению режима, теперь ослабляет его. Любая попытка расширить свою социальную базу вызывает недовольство большей части общества, поскольку плохо учитывает новые интересы и потребности. Постепенно, но неуклонно, разрушается консенсус относительно базовых ценностей и принципов развития данной страны.

Словом, ослабление власти связано с отсутствием консенсуса по базовым проблемам, ценностям, целям функционирования данного общества. Отсутствие консенсуса как раз и означает, что общество распадается на множество противоборствующих и одновременно пересекающихся группировок (социальных, территориальных, этнических), каждая со своими политическими и экономическими интереса-

ми, причем никакое правительство не способно предложить политический курс, который обеспечивал бы консолидацию и, соответственно, поддержку сколько-нибудь значимого большинства.

Слабость государства проявляется в целом ряде особенностей развития революционного общества - особенностей, достаточно типичных для любых революций, в какую бы эпоху они не совершались. Среди наиболее типичных, универсальных проявлений слабости государственной власти здесь можно выделить следующие:

- постоянные колебания экономического курса. Революционная власть находится в постоянном поиске новых, более эффективных способов и механизмов осуществления своих целей, причем сами эти цели никогда не являются сколько-нибудь четко сформулированными;
- возникновение множественности центров власти, конкурирующих между собой за доминирование в обществе. “Двоевластие” - термин, вошедший в отечественную политическую лексику на фоне опыта Февральской революции 1917 года, на самом деле является характерной чертой любой великой революции. Более того, центров власти может быть не два, а больше. Причем предельным, хотя и не единственным типом конкуренции центров власти является гражданская война;
- отсутствие сложившихся политических институтов, поскольку старые вскоре после начала революции оказываются разрушенными, а новые еще только предстоит создать. В результате функции политических посредников могут выполнять самые разнообразные, стихийно возникающие организации и институты;
- соответственно, отсутствие сколько-нибудь понятных и устоявшихся «правил игры». Процедуры принятия решений властью не являются жестко установленными. Принятые решения далеко не всегда исполняются, а даже когда исполняются, трактуются весьма субъективно. Высказывание Робеспьера о том, что конституцией революции является соотношение социальных сил, оказывается актуальным в любых революционных катаклизмах.

Посмотрим теперь, как перечисленные особенности революционного развития общества применимы к современной России.

Глубокий, системный характер российских преобразований обычно не подвергается сомнению. Здесь возникает необходимость решения сложного комплекса задач, которые редко переплетаются в одной стране в одно и то же время. В ходе социально-экономической трансформации 80-90-х годов практически одновременно приходилось осуществлять коренные изменения в отношениях собственности и проводить соответствующие институциональные преобразования, радикально менять конституционно-политическое устройство страны, трансформировать доставшуюся в наследство от индустриализации структуру народного хозяйства, решать задачи макроэкономической стабилизации.

Каждому из этих элементов можно найти аналогии в современном мире. Латинской Америке приходилось решать задачи стабилизации и политических реформ. Израиль осуществлял стабилизационные мероприятия вместе со структурной трансформацией своей экономики. Китай проводит глубокие структурные реформы и отчасти реформу отношений собственности без решения политических и стабилизационных задач. Понятно, что по комплексности и характеру всех этих проблем ситуация в России ближе всего может быть сопоставлена со странами "посткоммунистического лагеря". Однако и здесь все не так просто.

Россия (и отчасти Украина и Белоруссия, близкие ей по типу трансформации) существенным образом отличаются от других посткоммунистических стран тем, что здесь происходит преодоление социально-экономической системы, порожденной когда-то их собственными особенностями и противоречиями развития, а не навязанной извне. В известном смысле освобождение от коммунизма в странах Центральной и Восточной Европы, а также и в некоторых республиках бывшего СССР, может быть уподоблено освобождению от внешней оккупации, то есть сродни национально-освободительному движению. Вряд ли

кто-то выразит несогласие с тем, что коммунизм был навязан этим странам и оставался в значительной мере искусственным для них[4].

Наконец, особое значение в этом перечне занимает фактор слабого государства. Он имеет ключевое значение для понимания реальных рамок осуществляемого социально-экономического курса, осознания пределов возможного для власти, оценки реализованного и упущенного. Это тем более важно, что применительно к современной России вывод о слабости государственной власти вызывает существенные сомнения по ряду очевидных причин.

Известно, что власть в СССР отличалась исключительной стабильностью и силой, способностью навязывать свои интересы как собственному народу, так и многим зарубежным странам. В результате общественное мнение страны было склонно скорее переоценивать возможности своего государства, чем недооценивать их. Кроме того, с конституционно-правовой точки зрения Правительство (или, если угодно, "исполнительная вертикаль") не только в СССР, но и в посткоммунистической России, было и остается чрезвычайно мощным, обладая правами, значительно превосходящими полномочия других демократических, а формально - и не только демократических стран[5].

И все-таки государственная власть в России в конце 80 - 90-х годов оставалась и остается слабой. Ниже, в различных разделах книги, бу-

---

[4] Одним из свидетельств в пользу тезиса об искусственности коммунистического режима для стран Центральной и Восточной Европы может быть тот факт, что со снятием угрозы советского вмешательства эти страны достаточно легко восстановили свои конституции докоммунистического периода. То есть был как бы восстановлен естественный процесс, искусственно прерванный несколько десятилетий назад.

[5] Сила и жесткость власти в СССР, устойчивость советской политической системы создали видимость ее незыблемости не только среди отечественных обществоведов (что вполне естественно), но и у значительной части западных аналитиков. Возможность радикальных сдвигов, революционных потрясений большинство исследователей связывали со слаборазвитыми или среднеразвитыми странами Азии и Африки, но никак не с Советским Союзом. Именно так оценивал ситуацию и перспективы ее развития, скажем, S.Hantington, выделяя СССР и США как страны наиболее устойчивого, наиболее стабильного типа (Hantington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1991). Это стало своеобразной методологической традицией, которая в дальнейшем воспроизводилась в работах многочисленных авторов - политологов, экономистов, да и собственно советологов.

дет подробно показано, как по разным направлениям экономической жизни власть постоянно колебалась и отступала, сталкиваясь с более или менее жесткой оппозицией со стороны различных центров силы и групп интересов. Поразивший страну затяжной финансовый кризис (прежде всего связанный с падением мировых цен на нефть, но не только с ним) существенно сузил поле возможного маневра коммунистических властей[6]. На фоне финансового кризиса дало о себе знать усложнение социальной структуры советского общества, все далее уходящего от традиционной индустриальной структуры. Быстро формировались новые группы интересов, возникали противоречия между ними. На естественное для централизованной индустриальной экономики расхождение интересов отдельных отраслей накладывался конфликт между рентабельными и нерентабельными предприятиями, возникавшими уже в рамках одной отрасли. Усиливались расхождения интересов между отдельными союзными республиками и регионами. Назревал конфликт между окрепшей региональной и центральной (союзной) политической элитой. Начались расколы внутри самой номенклатуры как реакция на чрезмерную стабильность кадровой политики 70 - начала 80-х годов, когда движение кадров было практически заморожено. Все это формировало исключительно конфликтную и потенциально малоуправляемую социальную среду.

3. Революционный экономический кризис

Слабость государственной власти оказывает непосредственное и разнообразное влияние на состояние экономики революционной страны. В общем виде это обусловливает возникновение и развитие «революционного экономического кризиса» - устойчивого кризисного состояния экономики, сохраняющегося на протяжении примерно 15 лет и являющегося естественным следствием продолжительного политического кризиса (кризиса власти). Это кризис, сопровождающий глубокую трансформацию общественной системы и находящийся с этой трансформацией в органической двусторонней взаимосвязи.

С одной стороны, логика развития революции подталкивает к принятию неэффективных экономических решений, обусловленных в конеч-

[6] См.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1996. С. 161-173.

ном счете самим фактом слабости государственной власти. Множественность социальных группировок, противоположность их экономических интересов, их возможность непосредственно влиять на власть лишь усиливают неустойчивость проводимого курса, становящуюся самостоятельным фактором экономического кризиса.

С другой стороны, сам экономический кризис постоянно воспроизводит кризис политический. Ни какое правительство оказывается неспособным сформировать опирающийся на консенсус экономико-политический курс и, соответственно, обеспечить консолидацию большинства общественных сил страны. Это не может не дискредитировать власть в глазах общественного мнения и быстро лишает ее поддержки (моральной и политической). Выход из революционного экономического кризиса оказывается, тем самым, особой и весьма сложной политической проблемой.

Исторический опыт позволяет выделить ряд общих черт, характерных для революционного экономического кризиса. Практически все возникающие здесь проблемы в полной мере проявились уже в периоды Английской революции середины XVII века и Французской - конца XVIII века. В последующем в разных странах и при разных обстоятельствах (в России, Мексике, Китае, Иране и т. п.) закономерности революционных экономик продемонстрировали явную схожесть в принципиальных чертах.

Прежде всего революция всегда сопровождается острым финансовым кризисом. Практически все революции начинались с кризиса государственных финансов, который в дальнейшем практически неизбежно приводил к разрушению финансовой системы страны. Финансовый кризис приводил к падению «старого режима», а также в значительной мере предопределял политические конфликты и последовательное падение правительств по ходу развития революции.

Исторический опыт свидетельствует о существовании двух возможных вариантов возникновения и развития финансового кризиса революции.

Один связан с резким возрастанием финансовых потребностей существующей власти и ограничением источников финансирования госрасходов. Типичным примером такого рода развития событий является Англия второй половины 1640 года, когда обострение внутренних

конфликтов потребовало существенного возрастания государственных доходов, которое оказалось невозможным в сложившихся политических обстоятельствах (имеется в виду претензия короны на беспарламентское правление и особенно произвольное введение налогов). Финансовый кризис, как поначалу представляется, имеет краткосрочный характер, однако возможности решения его оказываются ограниченными из-за ограниченности авторитета (легитимности) политического режима. Для решения финансовых проблем правительство ищет новые формы легитимности, пытается опереться на дополнительные источники властного авторитета, что только приводит к размыванию власти, возникновению и упрочению конкурирующих друг с другом центров власти. Полицентризм власти способствует лишь усугублению экономических проблем и началу длительного финансового и экономического кризиса.

Другой вариант связан с постепенным врастанием «старого режима» в финансовый кризис, который уже до начала революции приобретает устойчивый, затяжной характер. Кризис, связанный с неэффективностью существующей политической и хозяйственной системы, приводит к параличу власти, которая, как и в первом случае, пытается найти и задействовать новые источники легитимности, которые оказываются самостоятельными и конкурирующими центрами власти. Далее события развиваются по первому сценарию. Типичным примером подобного развития событий является Французская революция конца XVIII столетия.

Финансовый кризис как кризис государственных доходов приводит, естественно, к резкому и еще большему ослаблению политической власти. Причем не только «старого режима», но и возникающих новых революционных правительств - от умеренных до радикальных, последовательно сменяющих друг друга на протяжении революции. Революционное правительство - это всегда правительство бедное, для которого поиск денег для своего существования играет первостепенную роль.

Потеря финансовой базы связана как правило с двумя факторами. С одной стороны, с резким сужением возможностей государства собирать налоги. Кризис власти, ее делегитимизация рано или поздно (обычно довольно быстро) подрывает способность правительства со-

бирать налоги. "Отказ платить налоги является устойчивой характеристикой революционного периода"[7]. Такое развитие событий может получить идеологическое и даже "научное освящение" - например, декларация об отмене налогов в 1789 году во Франции опиралась на учение физиократов (земля как единственный источник богатства)[8], а разрушение государственных финансов России в 1918-1920 годах интерпретировалось как результат естественного процесса "отмирания денег". Однако какими бы ни были декларируемые мотивы, существо самого факта остается постоянным и сводится к принципиальной неспособности революционной власти получить у страны деньги[9]. И тем более деньги, в достаточном для ее (власти) укрепления количестве.

С другой стороны, революционные потрясения неизбежно связаны со значительными структурными сдвигами в народном хозяйстве. Происходят изменения в структуре спроса, за этим следуют изменения в занятости. Все это сказывается на общей экономической ситуации в стране, причем в краткосрочном плане влияние это является негативным, поскольку в этих условиях разрушаются традиционные источники доходов государства. Старых источников доходов уже нет, новые еще не возникли. Еще более ослабевает власть, еще более обостряется социально-политическая борьба.

Находясь в условиях жестокого кризиса, революционная власть в первую очередь озабочена проблемами своего выживания (а для мно-

---

[7] Aftalion F. The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 51.

[8] Широкое признание существовавшей налоговой системы предельно несправедливой обернулось уже в первые месяцы Великой французской революции потерей контроля со стороны центрального правительства за поступлением налогов в казну. В этой ситуации властям ничего не оставалось, как официально закрепить ликвидацию налогов как инструмента “старого режима”. Хотя такое решение соответствовало теоретическим взглядам вождей Национального собрания, по существу шаг этот был вынужденным и в полной мере отражал слабость режима. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что власти среди прочих налогов были вынуждены отказаться от попыток собрать единственный признаваемый справедливым налог - земельный.

[9] Известно, что в бюджетах революционных правительств упомянутых великих революций налоговые поступления составляли мизерную долю, колеблясь от 2 до 15 процентов от общей суммы доходов. (См.: Далин С.А. Инфляция в эпохи социальных революций. М.: Наука, 1983. С. 56; Harris S.E. The Assignats. Cambridge, 1930. P. 51).

гих деятелей революции речь идет о выживании в буквальном, физическом смысле слова) и, при благоприятном развитии событий, упрочения. Отсутствие сложившихся механизмов и рычагов управления, устойчивой политической структуры, сложившейся системы органов власти по вертикали (которую позднее стали называть "исполнительной вертикалью") обусловливают необходимость постоянно изыскивать нетрадиционные способы упрочения своего положения, источники средств для победы над внутренними и внешними врагами.

При всем разнообразии проблем, встающих перед революционным правительством, две из них являются жизненными, ключевыми, по отношению к которым все остальные проблемы занимают явно подчиненное положение. Этими двумя проблемами являются - где взять деньги и как обеспечить коалицию социально-экономических сил (групп интересов), минимально необходимую для удержания у власти. Более того, две названные проблемы являются, строго говоря, взаимодополняемыми. Они очень близки, хотя и не тождественны. Действительно, при наличии денег можно сформировать и проправительственную коалицию. А наличие более или менее устойчивого блока социально-политических сил делает более реалистичной возможность решения финансовых проблем власти[10].

Необходимость решения этих вопросов на практике предопределяет деятельность революционных правительств, принимаемые ими политические решения и практические шаги. Задача сохранения власти доминирует над любыми идеологическими схемами и декларациями, какими бы на поверхности идеологизированными (или "теоретически обоснованными") не выглядели построения и обещания приходящих к власти партий и группировок. Причем все сказанное в полной мере относится и к тем, кого принято считать радикалами, приходящими к власти на определенной ее фазе в любой "великой революции".

---

[10] На самом деле взаимосвязь финансовых и социальных проблем революции не столь проста. Поскольку социальная структура революционного общества является исключительно подвижной, неустойчивой, "социальное поле" революционного правительства также находится в состоянии постоянного изменения. Это означает, что ни финансовые, ни социальные проблемы не могут быть решены сколько-нибудь основательно, устойчиво.

Поскольку революционная власть как правило не в состоянии собрать налоги, поиск "нетрадиционных" источников денег оказывается в центре ее внимания. Таких источников в принципе может быть множество (включая патронируемое государством пиратство и военные действия против соседних стран для получения контрибуций[11]), однако два из них являются основными. Во-первых, использование государственной монополии на чеканку (печатание) денег и, соответственно, инфляционный налог. Во-вторых, манипуляции с собственностью (прежде всего, разумеется, с недвижимостью).

Впрочем, и эти два механизма тесно взаимосвязаны. Первые опыты выпуска бумажных денег (французские ассигнаты) производились под обеспечение земельными ресурсами из государственного (национализированного) фонда. И, напротив, свидетельства на получение в будущем конфискованных земельных наделов в Англии 1650-х годов использовались как средство платежа солдатам революционной армии.

Инфляционный механизм финансирования революции впервые был опробован в массовом масштабе во Франции в 1790-х годах. Здесь неспособность собирать налоги привела к тому, что выпуск бумажных денег (ассигнатов) стал важнейшим источником финансирования нового режима. Ассигнаты выпускались под обеспечение недвижимости - земельных ресурсов (церковных, затем королевских и конфискованных у аристократии), подлежавших распределению среди революционных масс. Первоначально ассигнаты рассматривались как свидетельство государственного долга и должны были использоваться для покупки недвижимости у государства. Однако по мере нарастания финансового кризиса революционные правительства все более активно использовали их в роли бумажных денег.

Инфляционное финансирование государственных расходов повлекло за собой стандартную цепочку экономических последствий. Увеличение предложения бумажных денег вызвало быстрый рост цен и вытеснение из обращения металла. Правительство ответило на это введением принудительного курса, в результате чего торговцы стали отказываться принимать бумажные деньги вообще и требовали металлические. Тогда правительство приняло решение о государственном

[11] Далин С.А. Инфляция в эпохи социальных революций. М. Наука, 1983, С. 41-43.

регулировании цен (установление “максимума”) и запрете использования металлических денег, что должно было также поддержать курс ассигната.

Последствия вновь оказались стандартными - с прилавков исчезли товары, страна (и прежде всего города) столкнулась с угрозой голода. Смертная казнь за припрятывание продуктов питания была подкреплена запретом на вывоз потребительских товаров и введением фактической государственной монополии на ввоз продовольствия. Однако и это не решало проблем, поскольку внутреннее производство продуктов под воздействием законов о “максимуме” катастрофически падало.

Понятно, что все эти жесткие меры не могли обеспечить реальную экономическую устойчивость не только по причине слабости государственной власти, неспособной проводить свои решения в жизнь. Эти решения противоречили естественным экономическим интересам и уже в силу этого ставили в двусмысленное положение буквально всех - от торговцев до правительства.

Аналогично развивались события и в России в 1918-1920 годах. Если во Франции идеологическое оправдание разрушения финансовой системы было связано с тезисом о несправедливости налогов, то в большевистской России высокая инфляция рассматривалась многими как путь к достижению конечной цели - безденежному коммунистическому хозяйству. Все остальное было схоже с Францией: реквизиции продовольствия, госрегулирование распределения продуктов питания, преследование спекулянтов и... решающая их роль в снабжении городов[12].

Опыт революционных Франции и России достаточно убедительно показал, что попытки властей компенсировать свою слабость (и бедность) демонстрацией жесткости и принятием на себя дополнительных полномочий, особенно в экономической сфере, приводит в лучшем случае к курьезам, в худшем - к катастрофическим последствиям.

---

[12] Это признавал в 1919 году даже В.И.Ленин. А В.А.Базаров, находившийся тогда в оппозиции, сделал парадоксальный на первый взгляд вывод, что именно мешочники и спекулянты являются подлинной социальной базой большевистского режима, поскольку именно в этих условиях дела их идут в гору. (См.: Базаров В. Последний съезд большевиков и задачи "текущего момента". Мысль, 1919. N 10. С. 356).

Власть попадает в ловушку: усиление централизации принятия решений ведет к хаосу, а отказ от жесткого регулирования может быть воспринят как опасное проявление слабости. В результате возникает ситуация, ярко сформулированная одним из депутатов французского Конвента 1795 года: "Если уничтожить Максимум, то все, действительно, резко подорожает; но если сохранить его, то покупать будет уже нечего"[13].

Несмотря на катастрофические экономические последствия такого экономического курса, политические последствия его были вполне удовлетворительные - революционные режимы смогли окрепнуть, что со временем позволило отказаться от инфляционных методов финансирования. Однако для этого политический режим должен будет стать достаточно сильным, чтобы иметь возможность отказаться от популистских решений, обеспечивающих решение сиюминутных проблем, проблем элементарного выживания.

Другим механизмом, обеспечивающим выживание слабой революционной власти, являются манипуляции с недвижимостью. Всякая революция имеет общую идеологическую парадигму, ориентирующую на трансформацию отношений собственности в определенном направлении. Однако целевая модель задает лишь общие рамки проводимых здесь преобразований. Конкретные же действия революционного правительства детерминируются совершенно иными факторами - факторами политической целесообразности вкупе с элементами коррупции.

Впервые в истории нового времени эти механизмы были использованы в революционной Англии. Ограниченные в финансовых ресурсах и ищущие политической поддержки правительства Долгого парламента, а затем Кромвеля, решили использовать в своих интересах земельные владения, принадлежавшие ирландским повстанцам, роялистам, церкви и короне. Частично это было сделано путем прямой продажи земель за деньги, отчасти (где это было невозможно немедленно) - путем выпуска ценных бумаг, дающих право на приобретение собственности в будущем.

---

[13] Цит. по: Aftalion F. The French Revolution: an Economic Interpretation, Cambridge, Cambridge University, 1990, P. 167.

Как показывают современные исследования, первый вариант стал откровенным способом покупки политических союзников и обслуживания интересов предпринимательских групп, обеспечивавших революционным властям финансовую и социальную базу. Первичными покупателями конфискованных земель стали финансировавшие правительство лондонские купцы, обеспечивавшее парламентскую армию силой местное дворянство, депутаты и чиновники парламента, генералы революционной армии[14]. То есть продажа земель осуществлялась в интересах лондонской политической элиты, ее финансовых и политических союзников.

Особенностью французских событий конца XVIII столетия стало наличие более жестко выраженного конфликта между финансовыми и социальными целями распродажи земель. С одной стороны, острый финансовый кризис подталкивал к необходимости продавать земли как можно дороже. С другой стороны, необходимость обеспечения поддержки крестьянства толкала революционную власть на ускорение продаж и удешевление земли. Дискуссии на эту тему велись практически с самого начала революции. Сначала, в условиях всеобщего энтузиазма и популярности нового режима, условия продажи недвижимости были сформулированы с акцентом на финансовые результаты - было решено продавать землю крупными участками, с весьма ограниченным периодом рассрочки и при максимальной уплате “живыми деньгами”.

Однако обострение социальной борьбы, череда политических кризисов, начало войны и “открытие” правительством механизма инфляционного финансирования обусловили ослабление внимания к фискальной компоненте земельных продаж. На первый план вышли социально-политические проблемы: были приняты решения о поощрении приобретения земель мелкими собственниками, о резком увеличении периодов рассрочки (что с учетом инфляции делало распределение

[14] См.: Thirsk J. The Sales of Royalist Land during the Interregnum // The Economic History Review. Vol. 5. 1952. N 2; Архангельский С.И. Распродаж земельных владений сторонников короля // Известия Академии наук СССР. 7 серия (Отделение общественных наук). 1933. N 5.

земли близким к бесплатному), об усилении роли ассигнатов в процессе передачи собственности от государства в частные руки.

Впрочем, как отмечают историки французской революции, и здесь аргументы социальной целесообразности естественным образом переплетались с личными интересами представителей революционной власти, и особенно депутатского корпуса. Поместья и дома в провинции продавались за чеки ("территориальные мандаты") по цене, в десятки раз ниже их дореволюционной стоимости, причем за сделками нередко прослеживались интересы депутатов и чиновников[15].

Наконец, в условиях большевистской (да и мексиканской) революции именно социально-политический аспект трансформации собственности приобрел решающее значение. Национализация проводилась в целях выживания революционного режима - сперва для обеспечения поддержки со стороны миллионов крестьян, а затем, в промышленности, для концентрации сил и средств в гражданской войне. Достаточно известным является тот факт, что немедленная национализация не была программным требованием большевиков и не рассматривалась в качестве краткосрочной меры экономической политики еще накануне революции. Однако складывавшиеся обстоятельства политической борьбы подтолкнули на реализацию комплекса соответствующих мероприятий, которые, к тому же, соответствовали общим идеологическим настроениям эпохи вообще и коммунистической идеологии в частности.

Революционная трансформация собственности имеет ряд общих черт и последствий. Прежде всего, реализация собственности всегда дает гораздо меньший фискальный эффект, чем от нее ожидают. И дело здесь не только в конфликте между фискальной и социальной функциями этого процесса, в результате чего стоимость сделки на определенной (радикальной) фазе революции всегда приносится в жертву ее темпу, а фискальный результат - политическому. Проблема состоит также и в том, что при оценке фискальных перспектив продажи недвижимости расчет всегда основывается на дореволюционной, то есть как правило

[15] Aftalion F. The French Revolution: an Economic Interpretation, Cambridge, Cambridge University, 1990, P. 174-175.

значительно более высокой ее стоимости. В революционных же условиях эта цена оказывается значительно ниже.

Во-первых, дает о себе знать политическая неопределенность. Вероятность поражения революции сохраняется и, следовательно, сохраняется вероятность пересмотра результатов сделок с недвижимостью. Соответственно, возникает плата за риск, которая ложится на плечи государства.

Во-вторых, сам по себе факт массированных (и в этом смысле как бы навязываемых обществу) распродаж ведет к занижению цены. Потребность государства продать недвижимость определенным образом воздействует на потенциального покупателя, который оказывается в более выгодном по отношению к продавцу положении. Разумеется, удлинение сроков реализации госимущества, постепенность продаж могли бы дать в совокупность больший фискальный эффект, но для власти, решающей задачи своего выживания, реальный временной горизонт исключительно узок.

В-третьих, механизм выпуска ценных бумаг под недвижимость сам является средством занижения цены недвижимости. Испытывающее финансовые трудности государство не может удержаться от избыточной эмиссии этих бумаг, а получающие их граждане часто склонны к их быстрой реализации со значительным дисконтом (что совершенно естественно в условиях революционной политической неопределенности).

Все это обусловливает еще одну специфическую черту перераспределения собственности в условиях революции. Недвижимость продается не только дешево, но в значительной мере попадает в руки спекулянтов и используется в дальнейшем для перепродажи. Разница в ценах попадает, естественно, отнюдь не в руки государства.

Как свидетельствует опыт ряда революций, значительная часть недвижимости может оставаться в руках старой политической элиты, которая находит возможность откупиться от новой власти. Это особенно характерно для революций, в которых политическая компонента доминирует над социальной и, соответственно, финансовые вопросы для революционной власти не заслоняются в полной мере политическими.

Англия XVII столетия является в этом отношении наиболее типичным примером[16].

Какими бы острыми не были политические дебаты, какими бы своеобразными ни были идеологические построения участников революционной борьбы, социально-экономический и политический облик выходящей из революции страны предопределяется в конечном счете именно тем, как в ходе революции решались ее финансовые проблемы и какие удавалось создавать социальные коалиции. Именно от этого зависит характер послереволюционного развития страны, в том числе и экономического. Ведь именно здесь складывается новая структура собственности, формируется новая конфигурация групп интересов, определяется положение государства по отношению к этим группам. А над этим надстраивается и соответствующий политический режим.

Финансовый кризис, преследующий революцию на всем ее протяжении, на определенных этапах принимает формы острого бюджетного кризиса, который сопровождается новым витком ухудшения положения основных масс населения. Причем как правило это происходит на завершающей фазе революции, когда происходит консолидация политического режима и появляются признаки общего экономического выздоровления. Это кажется парадоксальным: революционный кризис идет на спад, экономика стабилизируется, а бюджетные проблемы власти резко обостряются. Однако такое развитие событий является вполне объяснимым.

На протяжении большей части революционного процесса революционные правительства прибегают к экстраординарным мерам укрепления своего положения и нового режима. К мерам, которые обеспечивают решение краткосрочных политических задач, а потому неизбежно популистских и временных. По мере исчерпания революционного потенциала нации происходит постепенная консолидация правящей эли-

---

[16] Arendt H. On Revolution. London: Penguin Books, 1990.P. 63-68; Thirsk J. The Sales of Royalist Land during the Interregnum. P. 207. Впрочем, как показывают современные исследования, масштабы перераспределения собственности от старой элиты к новой в годы Великой Французской революции также не следует преувеличивать. (См.: Cobban A. History of Modern France. Vol. 2. Baltimore: Penguin, 1957. P. 26; Goldstone J.A. Revolution and Rebellion in the Early Modern World. Berkley: University of California Press, 1991. P. 296).

ты, которая укрепляет свои позиции и получает более широкое поле для маневра. Постепенно консолидирующаяся власть находит в себе силы к принятию болезненных, непопулярных, но необходимых для финансово-экономического оздоровления мер.

По сути это означает возвращение к нормальной экономической политике, без революционных эксцессов и чрезвычайщины. По форме это выражается в стремлении правительства жить по средствам и обеспечить устойчивость финансовой системы страны. В результате характерной чертой последней фазы революции является депрессивное состояние производства и недофинансирование отраслей бюджетной сферы. Причем чем активнее революционными правительствами использовались инфляционные механизмы финансирования, тем острее следующий за ним бюджетный кризис.

Можно сказать иначе. Позднереволюционное обострение экономических проблем вообще и бюджетного кризиса в частности связано со своеобразным положением консолидирующейся элиты и восстанавливающей свои силы политической власти. Власть уже оказывается достаточно сильна, чтобы не заигрывать с различными социальными силами и не идти на экстравагантные популистские меры. Но она (власть) еще достаточно слаба и бедна, чтобы решить весь комплекс стоящих перед ней задач.

Депрессия в Англии в середине 1650-х годов во многом стала фактором, который привел страну к реставрации. Однако ограниченность инфляционных источников финансирования, с одной стороны, и относительная неразвитость еще бюджетной сферы, с другой стороны, способствовали относительной мягкости бюджетного кризиса времен Протектората. Основной проблемой для правительства была вышедшая из революции армия, необходимость финансирования которой во многом и предопределила склонность Кромвеля к ведению войн на континенте.

Преодоление революционных последствий во Франции было гораздо более болезненным с макроэкономической точки зрения. Одним из первых шагов, сделанных с началом укрепления политической власти, стало оздоровление государственных финансов путем волевого отказа от значительной части (двух третей) внутреннего долга. Спад револю-

ционной волны сделал такое решение возможным, а обострение экономического кризиса - необходимым. За этим последовало дальнейшее ужесточение бюджетной политики в период консулата. Хотя многие финансовые проблемы удавалось решать с помощью победоносных войн, бюджетная сфера на провинциальном уровне долгие годы продолжала пребывать в глубоком кризисе.

Схожей была ситуация и в России в 1920-х годах. Послевоенная экономика требовала отказа от популизма, обеспечения финансовой стабильности, что и дал поначалу нэп. Однако его не хватило для решения задач политического укрепления новой власти, требовавшего безудержной индустриальной экспансии. В результате экономико-политические трудности, с которыми столкнулась страна в 1926-1927 годах, обусловили резкий слом политического курса, поворот к ускоренной индустриализации за счет ресурсов деревни.

Стабилизация экономических процессов и выход страны из революции происходят только при стабилизации государственной власти и по мере ее укрепления. Государство должно быть сильным настолько, чтобы преодолеть характерное для предреволюционного и революционного этапа глубокое расхождение интересов отдельных социальных слоев и групп. В истории это всегда обусловливало формирование жесткого (авторитарного) режима.

Укрепление власти, в свою очередь, предполагает формирование и упрочение позиций новой элиты, которая, как правило, является генетически связанной со старой, нередко выходит из нее, но ее экономические и политические характеристики являются уже существенно иными, как и характер собственности, которой она обладает.

4. Революционная трансформация в современной России

Нетрудно увидеть, что изложенные выше общие соображения и выводы, вытекающие из исторического опыта революционных трансформаций, применимы к анализу посткоммунистического развития России. Здесь нам, правда, важно подчеркнуть, что существование исторических параллелей ни в какой мере не может стать источником прямолинейных практических выводов относительно проблем и перспектив социально-экономического развития дру-

гих стран. Исторический опыт служит лишь источником лучшего понимания и иллюстрации проблем, с которыми приходится сталкиваться в другие эпохи.

В дальнейшем, в различных главах этой книги будут рассмотрены разнообразные проблемы - как более общие, так и более конкретные - посткоммунистической трансформации России. Они не будут опираться на исторические аналогии, в них не будет идти речь о революции. В них будет вестись самостоятельный анализ возникающих проблем и применявшихся для их решения инструментов экономической политики. Однако практически во всех этих главах и разделах читателю так или иначе придется сталкиваться с проблемой слабости государства, поскольку именно этот фактор предопределял возможности и ограничения, накладывавшиеся на осуществление любых реформ и преобразований. Поэтому нам здесь представляется целесообразным специально подчеркнуть некоторые моменты, идущие от революционного характера этой трансформации и предопределявшие многое в развитии российской экономики последнего десятилетия.

Угроза финансового кризиса создала общий фон для начала преобразования позднесоветской экономики. Разумеется, в середине 80-х годов СССР еще не столкнулся с полномасштабным финансовым кризисом. Ситуация казалась стабильной и спокойной. Среди советских экономистов, как и среди западных советологов, достаточно распространено было понимание необходимости экономических реформ, однако никто не сомневался, что эти реформы будут (если будут) только очень медленными, половинчатыми, да и вообще само их начало зависит от выбора приходящей к власти правящей группировки[17]. Однако начавшееся падение цен на мировых рынках нефти стало, как вскоре выяснилось, фатальным фактором для финансовой[18], а потому и политической стабильности СССР.

---

[17] Bialer S., Thane G. (eds.). Russia at the Crossroads: The 26th Congress of the CPSU. London: George Allen & Unwin, 1982; Colton T. The Dilemmas of Reform in the Soviet Union. N.Y.: Council for Foreign Relations, 1986.

[18] Именно в 1985 году впервые за длительный (в несколько десятилетий) период времени в СССР обозначился и стал нарастать дефицит государственного бюджета. (См.: Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. М.: Евразия, 1995. С. 9.

Попытки адаптироваться к новым вызовам времени привели лишь к ухудшению финансовой ситуации, за чем последовал экономический кризис и политический крах. Финансовый кризис стал устойчивым фактором позднесоветского развития и затем посткоммунистической трансформации страны, на фоне которого развиваются основные социальные, политические и экономические события. И преодоление этого кризиса фактически означает преодоление революционного периода в истории современной России.

Слабеющее государство все более открыто прибегало к финансированию своих расходов за счет денежной эмиссии, что вначале (в условиях госрегулирования цен) оборачивалось нарастанием товарного дефицита вплоть до полного исчезновения товаров из магазинов в 1990-1991 годах, а затем привело к длительному периоду высокой инфляции на протяжении 1992-1995 годов.

Именно в финансовой (бюджетно-денежной) сфере проявлялась в наибольшей мере слабость российского государства. Невозможность жесткого контроля групп интересов, с одной стороны, и неспособность собирать налоги (что всегда требует государственного насилия), с другой стороны, обусловливало неспособность власти проводить жесткую денежную политику. Макроэкономическая стабилизация откладывалась и по сути стала возможной только тогда, когда в обществе укрепились политические позиции экономических агентов (групп интересов), способных эффективно функционировать в условиях медленного роста цен.

Вместе с тем, ужесточение кредитно-денежной политики и торможение инфляции при сохранении значительной слабости государственной власти обусловило резкое обострение бюджетного кризиса - кризиса доходов, а на этой почве и расходов государства. Быстрое нарастание задолженности бюджета перед финансируемыми государством секторами стало ключевой проблемой российской экономики после подавления инфляции. Сложилась достаточно типичная ситуация: власть была уже достаточно сильна, чтобы перестать использовать эмиссию необеспеченных денег и тем самым остановить рост цен, но она была еще недостаточно сильная, чтобы отказаться от своих обязательств, выполнить которые она была не в состоянии. Укрепление власти и борьба за реальность ее обязательств перед страной стало, таким образом, ключевой политической (а отнюдь не только экономической) проблемой России конца 90-х годов. Более того, можно сказать, что именно оздоровление бюджета приобретало в этих условиях политический характер, будучи критерием консолидации власти и выхода страны из революции.

Как это и было в историях других революций, проблема собственности являлась одной из центральных, в ней концентрировались и переплетались одновременно вопросы экономического, социально-политического и финансового характера. С самого начала радикальной трансформации российского (советского) общества от приватизации ожидали, что задействовав механизм частнопредпринимательского интереса, она сможет обеспечить резкое повышение эффективности отечественной экономики, преодоления разрыва с индустриальной развитыми странами мира.

В принципе, такая роль приватизации никогда не отрицалась и не подвергалась сомнению. Однако реальное развитие событий оказалось существенно иным. Если рассуждать вне исторического и политического контекста, то такое развитие событий может вызвать разочарование. Однако понимание российской трансформации как процесса революционного привносит в этот анализ существенные уточнения.

Действительно, помимо своей социально-экономической функции (формирование эффективного собственника) приватизация может решать и другие, не менее важные с точки зрения революционного процесса задачи, о которых у нас уже выше шла речь - формирование политических коалиций в поддержку революционной власти и пополнение государственного бюджета. Более того, пока государственная власть остается слабой, решение этих двух задач находятся на первом плане. Соответственно, формирование эффективного собственника становится актуальным только после преодоления политического кризиса. (Этот тезис может быть пояснен и несколько по-другому - не с точки зрения интересов власти, а интересов собственника: пока политическая ситуация не стабилизируется и власть не окрепнет, серьезные предприниматели не станут вкладывать свои средства, а значит не будет и эффективного собственника).

Из всего сказанного становится ясно, почему на первых этапах приватизации решались преимущественно задачи укрепления социально-политической базы рыночной демократии в России. Ваучерный механизм не был и не мог быть эффективным, что признавали сами реформаторы. Однако этот был тот механизм, который в краткосрочном плане обеспечивал поддержку власти, а в среднесрочном способствовал формированию нового класса собственников, заинтересованных в устойчивости новой российской экономики. Именно это дало возможность сформировать антикоммунистическую и антиинфляцион-

ную коалицию, которая обеспечила решение первичных задач макроэкономической и политической стабилизации.

В середине 90-х годов, по мере укрепления новой власти и, одновременно, обострения бюджетного кризиса (а, как было показано выше, бюджетный кризис на завершающей фазе революции является признаком укрепления нового режима), акценты в приватизации были перенесены в фискальную область. Правительству, лишившемуся инфляционного налога, нужны были деньги, и приватизация могла стать их важным источником. Такое изменение ситуации дестабилизировало сложившуюся ранее коалицию, ожидавшую от власти продолжения курса на "стратегическое партнерство". Но правительство почувствовало себя уже достаточно сильным, чтобы противостоять новым группам интересов, и это стало источником нового обострения политической борьбы на протяжении 1997-1998 годов. Именно в ходе этой борьбы и происходит формирование политических условий для перехода к следующей фазе развития - выходу из революции, политической стабилизации и формированию эффективного собственника.

Однако есть еще одна проблема российской революционной трансформации, требующая специального прояснения, - глубокий экономический спад. Сокращение производства было характерно практически для всех революций прошлого. Это было связано как с существенными изменениями структуры спроса, происходящими в результате социальных сдвигов, так и с военными действиями, как правило сопровождавшими это революции.

Глубина спада была впрочем, весьма различной применительно к разным революциям. Но и здесь наблюдается некоторая закономерность. Судя по данным исторической статистики, глубина спада нарастает по мере приближения революций к нашему времени. То есть глубина его была минимальной для революций XVII-XVIII веков (Англия, Франция), и гораздо сильнее - в начале XX столетия (Россия, Мексика). Очевидно, что такого рода различия связаны в первую очередь с естественным усложнением экономической системы от века к веку.

Действительно, общество с доминированием примитивного аграрного хозяйства мало зависит от общей экономической конъюнктуры, от динамики спроса, от устойчивости технической базы производства. Городское хозяйство более чувствительно к политической нестабильности, и оно-то более всего и страдало от революционных потрясений XVII-XVIII веков - от нарушения

хозяйственных связей в условиях гражданской войны, от изменения спроса на продукцию ремесленников. Однако оно занимало небольшую долю в национальной экономике и потому слабо влияло на общую ситуацию в стране[19].

Революции начала XX века происходили в более развитых экономиках. В результате гражданские войны приводили к значительному спаду производства, прежде всего промышленного, страдавшего от войн и разрывов хозяйственных связей. В разгар революции и гражданской войны спад производства в России и Мексике составлял по отдельным отраслям 50-80 процентов. (В то же время, уровень производства оставался на практически неизменном уровне в тех отраслях, которые пользовались спросом на внешнем рынке - скажем, нефтяная промышленность в Мексике)[20]. Однако при прекращении военных действий и консолидации политической власти происходило быстрое восстановление дореволюционного уровня производства, поскольку речь шла именно о восстановлении - ввод в производство старых производственных мощностей, для чего требовались не столько инвестиции, сколько политическая стабильность и спрос[21].

С этой точки зрения, современная ситуация в России является существенно иной. Общий высокий уровень производства, его сложность делают экономику особенно чувствительной к политическим неурядицам. Но не это даже является сейчас главным. Основная проблема состоит в необходимости глубокой структурной перестройки экономики, сформировавшейся в Советском Союзе в результате индустриализации и по существу своему не изменившейся к 80-м годам. Иными словами, охвативший посткоммунистическую

---

[19] James M. Social Problems and Policy During the Puritan Revolution 1640-1660. London: George Routledge, 1930. P. 75.

[20] The Cambridge History of Latin America. Vol. V. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. P. 86; Итоги десятилетия Советской власти в цифрах, 1917-1927. М.-Л., 1928. С. 244-247.

[21] В советской экономической литературе 20-х годов были проанализированы “закономерности послевоенного становления народного хозяйства”. (См.: Громан В. О некоторых закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // Плановое хозяйство. 1925. № 1, 2; Базаров В. О “восстановительных процессах” вообще и об “эмиссионных возможностях” в частности // Экономическое обозрение. 1925. № 1). Здесь было показано, как и почему более разрушенные отрасли восстанавливаются более быстрым темпом и как к концу определенного периода в народном хозяйстве восстанавливается дореволюционное равновесие.

Россию кризис производства был связан с задачами преодоления узких рамок индустриализма и необходимостью решения задач постиндустриального развития[22]. В этом - существенная специфическая черта революционной трансформации современной России.

* * *

Подводя итоги сказанному, отметим лишь, что логика системных трансформаций, причины того или иного развития событий должны рассматриваться применительно к каждому конкретному случаю по отдельности, безотносительно к определяемой аналогиями схеме. Однако сама характеристика эпохи как революционной дает исследователю методологический ключ, использование которого может быть полезно в анализе.

[22] На связь экономического кризиса в России 90-х годов с задачами глобальной структурной реконструкции российской экономики обращают внимание некоторые современные исследователи. (См., например: Rosser J.B., Rosser M.V. Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collapse of Soviet-Bloc Socialism // Review of Political Economy. 1997. Vol. 9. N 2. P. 211-212, 220).

Часть I

Предпосылки посткоммунистической трансформации

Глава 1
О неизбежности краха социалистической экономики

Глава 2
Логика и природа экономического кризиса в СССР

Глава 3
Программа либеральных рыночных реформ

Глава 1

О неизбежности краха социалистической экономики

В настоящее время становится все более очевидным, что стагнация, кризис и крах социализма в 70-90-х годах XX столетия были закономерны и неизбежны. Они не были всего лишь результатом рокового стечения обстоятельств, ошибок тех или иных политических или иных деятелей, принимающих решения. Подробная аргументация этого вывода приводится в ряде публикаций, в том числе в книге Е.Гайдара "Аномалии экономического роста"[34]. Ниже излагается лишь та часть этой аргументации, без которой трудно понять и воспринять содержание предлагаемой читателю книги, и прежде всего - необходимость, смысл и неизбежность рыночных реформ в России после распада Советского Союза на семьдесят пятом году его существования.

1.1 Устойчивость экономической системы социализма

Нельзя не признать, что несколько десятилетий подряд социализм, прежде всего в СССР, казался и незыблемым, и прочным. Более того, он год за годом распространялся по миру, расширяя свое влияние на ход истории всего человечества. Картина быстрой индустриальной трансформации, роста промышленной мощи СССР в те годы была слишком очевидной, чтобы объяснять ее игрой в цифры, как полагают сегодня некоторые отечественные и зарубежные экономисты. С точки зрения экономической теории, социалистический рост тем и интересен, что и высокие темпы индустриализации в 30-50-х годах, и последующий кризис, и, казалось бы, такой неожиданный коллапс системы - не изобретение статистиков, а реальные взаимосвязанные феномены.

---

[34] Е.Гайдар, Избранные соч. Том 2, М. "Евразия". 1997.

Наряду с первоначальным признанием успехов, параллельно с возникновением и укреплением коммунистической системы, в социально-экономической литературе XX века развивалась аргументация, призванная доказать неустойчивость и неэффективность этой системы. При всем обилии построений откровенно пропагандистского характера среди бесчисленных публикаций на эту тему выделяется ряд работ, представляющих несомненный научный интерес. Это прежде всего публикации Л.Мизеса, Б.Бруцкуса и Ф.Хайека[35]. В них содержалась подробная и убедительная система доказательств исторической обреченности социализма, невозможности построения эффективной системы, основания которой элиминируют частную собственность и конкуренцию. Однако на протяжении достаточно долгого времени у этих построений оставался один существенный недостаток: СССР существовал и развивался достаточно высокими темпами, действительно вызывавшими тревогу у лидеров западного мира вплоть до начала 70-х годов. По-видимому, не случайно даже у Хайека в его весьма доказательных инвективах против централизованного планирования экономики почти не упоминается Советский Союз, а примеры приводятся исключительно из практики таких "социалистических" по его мнению стран, как Германия и Италия. Аргументы Мизеса и Бруцкуса при всей их логической связанности и последовательности оказываются недостаточными для объяснения системных (то есть кроющихся в природе системы) причин кризиса и гибели советского коммунизма, равно как и для объяснения общих причин его исторического проигрыша в соревновании с западным капитализмом. Для этого требовался более тщательный анализ на основе конкретного исторического опыта. Наконец, характерно и то, что весь огромный отряд западных советологов, внимательно изучавших все стороны жизни Советского Союза и его сателлитов, и даже менее многочисленные, но лучше знающие ситуацию внутри страны аналитики-диссиденты (за редким исключением, например, Амальрика) не могли предсказать столь быстрого развития событий, приведших к развалу общественного и экономического строя коммунизма.

---

[35] Л. Мизес. Социализм. М. 1994; Б. Бруцкус Б.. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. N 1, 2, 3; Ф. Хайек. Дорога к рабству. М., 1993

По-видимому, из двух основных характеристик советской социально-экономической системы - ее устойчивости и уязвимости - они придавали наибольшее значение первой и игнорировали вторую. Система была действительно исключительно устойчива - но устойчива в том смысле, что отторгала от себя любые инновации, выходящие за рамки логики сложившейся индустриальной системы, то есть системы, основанной на технологиях определенного типа и на соответствующей им централизации и управления. Она не обладала внутренними источниками для адаптации к новым, идущим из постиндустриального мира, технологическим и социальным вызовам.

Но одновременно, и именно по причине этой чрезвычайной устойчивости, система оказалась плохо приспособленной к противодействию внешним шокам и разрушительным внутренним напряжениям. Особенно тем из них, на которые уже нельзя было отвечать привычными для советской системы мобилизационными методами, с помощью которых на определенном историческом этапе весьма успешно (во всяком случае, так казалось) решались многие крупные хозяйственно-политические задачи.

1.2 Особенности социалистической модели развития экономики

Социалистическая модель развития[36] в СССР сформировалась в конце 20-х - начале 30-х годов на базе модели импортозамещающей индустриализации[37]. Более того, по существу была первым в истории случа-

[36] Наиболее известными работами, посвященными анализу социалистической модели с либеральных позиций до сих пор остаются "Дорога к рабству" Ф. А. Хайека (М. 1993) и "Социализм" Л. Ф. Мизеса (М. 1994). Из современных работ, подводящих итоги социалистического эксперимента, на наш взгляд, наиболее глубокой остается исследование Я. Корнаи: Kornai J. The Socialist System. The Political Economy of Communism. Oxford. 1992.

[37] Подробнее см.: Гайдар Е.Т. "Аномалии экономического роста". М., Евразия, 1997, где, в частности, показано, что модель импортозамещающей индустриализации, на определенное время являясь одним из действенных способов ускорения экономического роста, в конечном счете приводит к отставанию страны в области технического прогресса, а попытки выйти за пределы возможностей модели приводят к падению производства и другим весьма болезненным последствиям.

ем последовательного применения импортозамещающей индустриализации и лишь позднее ее реализовал целый ряд таких крупных стран как Аргентина, Индия, Бразилия, Мексика и др. С учетом модификаций, привнесенных в модель импортозамещающей индустриализации советским социализмом, можно выделить следующие характерные черты новой социалистической модели экономического роста:

- господство государственной собственности, ликвидация легитимной частной собственности, независимой от власти;

- доминирующая роль государства в мобилизации национальных сбережений, их распределении и использовании;

- формирование охватывающей всю экономику страны управленческой иерархии подчиняющихся друг другу начальников, обеспечивающей координацию хозяйственной деятельности прямыми распорядительными актами. Система рынков теряет свою роль основы микроэкономического регулирования, устраняется на периферию хозяйственной жизни;

- эгалитаризм, снижение характерной для молодого капитализма экстремально высокой дифференциации доходов;

- догоняющая импортозамещающая индустриализация на базе перераспределения ресурсов из аграрной сферы в промышленную как основа структурной политики;

- жесткий политический контроль, исключающий любые несанкционированные формы массовой активности;

- мессианская идеология, обещающая воздаяние на земле завтра за воздержание и самоотверженный труд сегодня.

Этот набор институциональных инноваций[38] позволяет на время снять ряд ограничений, накладываемых на экономический рост рыночными механизмами.

---

[38] Подробный развернутый анализ институциональной структуры социалистической экономики см.: Kornai J. The Socialist System. The Political Economy of Communism. Oxford. 1992. Взгляды автора этих строк на внутренние механизмы функционирования социалистической экономики см.: Гайдар Е. Экономические реформы и иерархические структуры. М., Наука, 1990.

Прежде всего, масштабы национального накопления перестают зависеть от трудноуправляемых параметров - частных сбережений и инвестиций. Высокий уровень налогообложения не подавляет хозяйственной активности - она не зависит от автономных решений частных предприятий. Каналы бегства капитала надежно перекрыты всеобъемлющим финансовым контролем. Тоталитарный политический контроль снимает ограничения на объем финансовых ресурсов, мобилизуемых государством на цели накопления. Формирующаяся предельно высокая, долгосрочно-устойчивая норма национальных сбережений позволяет обеспечить индустриальный рывок, резко повысить темпы экономического роста.

Совпадение по времени быстрой индустриализации в Советском Союзе и глубокого кризиса в ведущих капиталистических странах (1929-1933 гг.) на десятилетия обеспечило своего рода интеллектуальную респектабельность социалистических рецептов решения проблем развития,[39] сделало их объектом пристального внимания и подражания во многих странах, особенно тех, которые сталкиваются с задачей догоняющей индустриализации.

Общеизвестно, что в Советском Союзе коллективизация, насильственное изъятие значительной части сельскохозяйственной продукции позволили снизить оплату труда в традиционном (сельскохозяйственном) секторе, и за этот счет образовать дополнительные финансовые ресурсы для формирования индустриального сектора экономики. Кроме того, снижение уровня жизни крестьян позволило получить мощный приток трудовых ресурсов в город.

Тем самым удавалось обеспечить не только высокие темпы роста индустрии, но также долю накопления в ВВП существенно более высокую, чем это было бы возможно в рамках рыночной индустриализации. Причем - и это очень важно - главным инструментом снижения уровня жизни в традиционном секторе и мобилизации соответствую-

---

[39] Характерное воплощение глубокого пессимизма 30-40-х годов в оценке возможностей капитализма противостоять социалистическому индустриальному динамизму - работа блестящего экономиста Й. Шумпетера, не испытывавшего к социализму никаких симпатий. См. Schumpeter J. Socialism, Capitalism and Democracy. 1942.

щих ресурсов на нужды индустриализации, явилось государственное принуждение в самых разных формах, вплоть до гулаговского террора.

Итак, выбор социалистической модели позволяет быстро и радикально решить фундаментальную проблему рыночной индустриализации - преодолеть инерционность, заданность нормы национальных сбережений. Отсюда высокие темпы экономического роста в СССР в начальный период социалистической индустриализации. Не будем здесь подробно касаться вопроса о характере этого роста, его сугубо военной направленности, в результате общей концепции политики советского государства - сначала агрессивной идеи мировой революции, потом - идеи враждебного капиталистического окружения, оправдывавшего в каком-то смысле такую направленность.

Но за все приходится платить. Отключение рыночных механизмов и, в том числе, связанных с ними механизмов точной настройки, стимулов к эффективному использованию ресурсов, механизмов отбора эффективных инноваций, обусловливает хронически высокую ресурсоемкость ВВП. Кроме того, закрытый характер экономики, как и в странах капиталистической импортозамещающей индустриализации, предопределяет более низкую долю экспорта, и, особенно, долю экспорта обрабатывающих отраслей в ВВП.

История не дала ответа на вопрос: как развивалась бы экономика СССР и как росло бы благосостояние населения страны, если бы политика правящей партии и советской власти и ориентация развития народного хозяйства была не милитаристской, если бы ресурсы, наука, лучшие кадры использовались не для нагромождение гор оружия, а на улучшение жизни народа. Как писал Хайек (по несколько иному поводу -о военном предназначении германских автострад) "...планирующие органы могли сознательно выбрать "пушки" вместо "масла"[40]. Может быть, социализм просуществовал бы не до конца 90-х гг. нашего века, а дожил бы до века следующего? Или наоборот, относительно более быстрый рост жизненного уровня населения и его культуры привел бы к более раннему выявлению и осознанию населением коренных пороков социализма и соответственно к более ранним срокам его краха?

[40] Ф. А. Хайек "Дорога к рабству". Цитата по "Новый мир" N7 за 1991 г.

Впрочем, это тема для иного исследования. Тем более, что история не терпит, как известно, сослагательного наклонения.

1.3 Внутренние ограничения долгосрочного развития экономической системы

Между тем, если рассмотреть теоретически, к каким долгосрочным последствиям должен приводить выбор социалистической модели роста, то можно обнаружить в рамках этой модели внутренние факторы, ограничивающие возможности устойчивого развития.

В соответствии с законом Энгеля, доля продовольствия в объеме потребления сокращается с ростом душевого ВВП. Однако в абсолютном выражении расходы на продовольствие с повышением уровня жизни увеличиваются. В условиях рыночной индустриализации рост сельскохозяйственного производства хотя и отстает от общеэкономического роста, но является долгосрочно устойчивым и обеспечивает растущее потребление продовольствия. Например, в настоящее время США - крупнейший в мире экспортер сельскохозяйственной продукции, а страны-члены ОЭСР в целом имеют сальдо в торговле сельскохозяйственной продукцией близкое к нулю.

Разумеется, в условиях открытой экономики и ограниченной доли сельского хозяйства в экономической структуре, опережение роста сельскохозяйственного производства по отношению к потреблению продовольствия не является необходимой предпосылкой устойчивого национального экономического роста, но общая тенденция именно такова.

В условиях же социалистической индустриализации масштабное принудительное перераспределение ресурсов из села приводит к тому, что высокие темпы индустриализации, повышение душевого ВВП, соответствующий рост спроса на продукты питания идет на фоне стагнации сельского хозяйства, долгосрочно деформированного самим механизмом первоначального социалистического накопления. Именно факторы, обусловившие аномально высокие темпы социалистической индустриализации (снижение уровня жизни сельского населения, максимально возможное перераспределение на этапе ранней индустриализации ресурсов из традиционной аграрной сферы), порождают и

наиболее серьезную долгосрочную аномалию социалистического роста - *расходящиеся траектории развития промышленности и сельского хозяйства*.

В начале 60-х годов стало очевидно, что роль традиционного сектора в мобилизации финансовых ресурсов для индустриализации исчерпана. Это радикально изменило экономическую ситуацию. Начало 60-х годов в СССР - время, когда экономические преимущества, полученные за счет масштабного изъятия ресурсов из аграрного сектора, замещаются жесткой необходимостью расплачиваться за формы и масштабы этого изъятия. Проявляются болезненные долгосрочные последствия реализации избранной социалистической модели индустриализации. В СССР спасением системы явилось, как известно, открытие в этот же период колоссальных месторождений нефти и газа в Западной Сибири (и по совпадению, резкий рост цен на эти товары на мировом рынке). Этот источник ресурсов отсрочил крах социализма.

Новый источник ресурсов, заменивший иссякший традиционный сектор, был найден. Однако хронический кризис коллективизированного сельского хозяйства, дефицит продуктов питания - серьезная структурная проблема социалистической экономики, во многом определившая ее дальнейшее развитие. Китайская Народная республика, оказавшаяся в сходной ситуации в 70-е годы, вынуждена была, по существу, решительно отказаться от сложившейся социалистической модели экономического роста: там в одночасье (как сказали бы сейчас, “шоковым методом”) были распущены сельскохозяйственные кооперативы и *рядом* с государственным сектором промышленности стал динамично развиваться частный сектор, в основном ориентированный на экспорт. Последнее стало возможным только благодаря наличию огромных трудовых ресурсов в сельском хозяйстве. В СССР же к рассматриваемому периоду этот источник ресурсов был полностью исчерпан, в результате возникла существенная модификация социально-экономических структур, получившая официальное название развитого, зрелого социализма. Его характерной чертой было падение темпов экономического роста на фоне консервативности сформировавшихся на предшествующем этапе производственных структур. Но содержание устаревших неэффективных отраслей и производств обходилось все дороже, росло структурное отставание от развитых рыночных экономик в

ключевых отраслях, определяющих динамику научно-технического прогресса.

Исчерпание возможностей традиционной модели социалистического роста оставляло для коммунистической элиты две линии поведения: либо начать перестройку механизмов экономического регулирования (попытавшись в какой-то форме подключить рыночные регуляторы), либо принять утрату экономического динамизма как данность, сделать упор на стабильность и устойчивость сложившихся структур.

1.4 О возможностях реформирования социалистической экономики

Как известно, вопрос о целесообразности проведения экономических реформ был стержнем внутренней полемики по стратегическим вопросам социально-экономического развития СССР еще в середине-конце 60-х годов[41]. Это относится и к восточноевропейским сателлитам. В этот период предпринимаются попытки дополнить традиционные иерархические регуляторы системой стимулов, расширить права предприятий, в ограниченных масштабах восстановить элементы рыночного регулирования. В их числе можно отметить реформы 1966-1968 гг. в СССР; 1957-1958 гг. и 1965-1969 гг. - в ЧССР; 1965-1969 гг., 1973-1979 гг. - в ПНР, 1965-1969 гг. - в ГДР, реформы в ВНР, начатые после 1957 года.

Анализ их хода и результатов позволяет сделать некоторые общие выводы[42].

---

[41] Sutela P. Economic Thought and Economic Reform in the Soviet Union. Cambridge. 1991; May B. В поисках планомерности. М.: Наука. 1990.

[42] Выводы воспроизводятся по книге: Гайдар Е. “Аномалии экономического роста”. О трудностях обеспечения устойчивости реформ в рамках социалистической системы см. например: Kornai J. The Socialist System. The Political Economy of Communism. Oxford, 1992;Balcerowicz L. On the Reformability of the Soviet-Type Economic Systems. - in The Evolution of Economic Systems: Essays in Honour of Otta Sick. London. 1990. P. 193-201; Balcerowicz L. The Soviet-Type Economic System, Reformed System and Innovativeness. - Communist Economic. 2. № 1. (1990). P. 3-23; См. также: Гайдар Е. Экономические реформы и иерархические структуры. М., Наука, 1990.

1. Социалистическая экономика является целостной системой и легко отторгает или формализует преобразования, не затрагивающие ее фундаментальных характеристик. Разрозненные попытки внедрения новых показателей, изменения структур стимулирования, расширения прав хозяйственных звеньев и т.п., после короткого периода интереса высшего руководства к этим новациям вскоре перестают оказывать какое-либо видимое воздействие на работу укоренившихся механизмов иерархической экономики.

   Наблюдения за ходом этих реформ побудили некоторых исследователей даже поставить вопрос о принципиальной нереформируемости социалистической экономической системы.

2. Все устойчивые преобразования включают минимальный набор элементов, существенно меняющих облик экономики:

   а) резкое расширение роли рынка в регулировании хозяйственной деятельности, либерализацию существенной части цен или появление двойных (административных и рыночных) цен;

   б) кардинальное расширение самостоятельности хозяйственных звеньев в формировании производственной программы и системы хозяйственных связей;

   в) введение в различной форме стимулов, связанных с финансовыми результатами хозяйственной деятельности;

   г) легализацию частного сектора, по меньшей мере, в отдельных секторах экономики.

3. Немногочисленные устойчивые реформы (Югославия, Венгрия, Китай, Вьетнам) существенно сближают трансформированные социалистические экономики с рыночными экономиками импортозамещающей индустриализации. Их объединяет значительная роль государства в регулировании экономики, бюрократизация хозяйственной жизни, высокий уровень тарифной и нетарифной защиты внутреннего рынка при существовании развитой системы товарных рынков и легальном частном секторе.

4. Комплексная экономическая реформа всегда подвергает испытанию устойчивость механизмов социально-политического контроля социалистического государства. Ее результатами неизбежно являются рост социальной дифференциации и ускорение темпов открытой инфляции, подрывающие важнейшие основы идеологии социалистического режима - эгалитаризм и стабильность. Условие успеха реформы - сохраняющийся эффективный политический контроль авторитарного режима, способного обеспечить в период реформ дееспособность механизмов иерархического управления (система директивных заданий, рационирование, государственный контроль цен), возможность противопоставить всплеску инфляции достаточно жесткую бюджетную и денежную политику, не допустить укоренения высоких темпов инфляции и масштабных диспропорций фиксированных и свободных цен.

5. Все успешные реформы были начаты в странах, еще не завершивших процесс социалистической индустриализации, с сохранившимися избыточными трудовыми ресурсами традиционного сельского хозяйства (Китай - 1978, Вьетнам - середина 80-х, СФРЮ - 1953, Венгрия - 1957)[43]. Между тем в СССР на этапе “зрелого социализма” возникают очевидные трудности, стоящие на пути начатых реформ:

   а) исчерпание ресурсов социалистического роста и невозможность использовать анестезию повышения общего уровня доходов для смягчения проблем растущей социальной дифференциации;

   б) невозможность формирования новых секторов экономики за счет ресурсов аграрного перенаселения;

   в) нарастающий, в период старости системы, консерватизм политической и хозяйственной элиты, привыкшей к жизни и работе в стабильных условиях и с трудом воспринимающей серьезные социально-экономические нововведения.

[43] Гайдар Е. Экономические реформы и иерархические структуры. М., Наука,1990

Объективные трудности реформирования зрелой индустриализированной социалистической экономики, а особенно опыт Чехословакии, где экономические реформы проложили дорогу политической дестабилизации режима - все это побудило руководство ЦК КПСС к концу 60-х годов отказаться от серьезных рыночных экономических преобразований. Казалось, что богатая ресурсная база, структурная ригидность экономики и тоталитарный политический контроль гарантировали СССР и его восточноевропейской империи долгосрочную устойчивость - хотя бы и при низких или нулевых темпах экономического роста. И хотя потенциал социалистической индустриализации был исчерпан и экономика вышла на предельный уровень продуктивности, определяемый базовыми характеристиками избранной экономической модели, можно было предположить, что она сумеет еще долго функционировать вблизи этого рубежа.

Но дальнейшее развитие событий опрокинуло эту картину позднесоциалистического мира. Эрозия социалистической системы была тесно связана с реальными противоречиями в интересах самой правящей коммунистической элиты: не случайно приватизационные процессы, вопреки расхожим мнениям, начались еще в рамках социалистической системы.

Имеются убедительные научные доказательства того, что экономическое развитие СССР и тесно связанных с ним стран-членов СЭВ в 70-80-х гг. носило внутренне неустойчивый характер, что с этой траектории уже не было выхода в режим хотя бы и стагнирующей, но устойчивой социалистической экономики. Соответственно, происходившее впоследствии падение производства в постсоциалистических странах было порождено не только объективными трудностями перехода, но и невозможностью устойчиво поддерживать экономические структуры, сформированные в 70-80 годах.

1.5 Признаки исчерпания модели роста

В данном случае следует остановиться на другой компоненте, предопределившей исторически быстрый крах, казалось бы весьма прочной системы - на особенностях характера самого социалистического роста в эти два десятилетия.

Как указывалось, нефтяные деньги стали заменой ресурсов традиционного сектора. Появляются новые источники финансирования развития, заменяющие прежний налог с оборота на сельхозпродукцию (быстрорастущие доходы от внешнеэкономической деятельности), валюта для обеспечения комплектных поставок технологического оборудования и закупок сельхозпродукции, энергоресурсы, позволяющие наращивать и дальше производство и доходы на душу населения. Вместо того, чтобы направить дополнительные свободные ресурсы на обеспечение безболезненного выхода из социализма, запуска рыночных регуляторов, их используют, чтобы вывести ВВП на душу населения за тот уровень, который может устойчиво поддерживаться в рамках социалистической модели.

Признаки исчерпания модели роста, теперь уже основанной на нефтяных доходах, начинают проявляться в начале 80-х годов. Несмотря на продолжающийся быстрый рост капиталовложений в ТЭК (в 1985 они в два раза превысили уровень 1975 года) и доли ТЭК в общем объеме капиталовложений, рост добычи нефти остановился: 1980 - 603 млн т, 1985 - 595 млн т. Если за 1970-1980 гг. физический объем экспорта вырос на 62%, а стоимостной объем в результате благоприятной динамики экспортных цен увеличился в 3,7 раза, то за 1980-1985 гг. физический объем экспорта вырос лишь на 7,4%, а его стоимостной объем, достигнув максимума в 1983 году (91,4 млрд дол.), начинает сокращаться (в 1985 году - 86,7 млрд дол.).

Собственно, с этого времени и был запущен механизм развала социалистической системы и, следовательно, резкого падения производства и уровня жизни. Попытки остановить падение добычи нефти в 1986-1987 годах привели лишь к перефорсированию месторождений и ускорению темпов последующего снижения добычи. Экономика попала в порочный круг: недостаток средств для капиталовложений на поддержание добычи нефти, падение добычи нефти, углубление кризиса энергоемкого народного хозяйства, дальнейшее сокращение капиталовложений в нефтяную промышленность и ускорение падения производства.

К началу восьмидесятых годов СССР утратил былую свободу финансового маневра. Активное привлечение товарных кредитов на финан-

сирование многочисленных строек привело к тому, что в 1981 году средства, поступившие от обслуживания предоставленных СССР другим странам кредитов (2 млрд дол.) покрыли менее 30% платежей по предоставленным Союзу кредитам (6,4 млрд дол.). Обслуживание взятых кредитов шло за счет получения новых, причем их структура постепенно ухудшалась, увеличивалась доля среднесрочных и краткосрочных займов. Отражением этого стало постоянное увеличение расходов на обслуживание долга: в 1984 году их сальдо составило 5,9 млрд дол., а в 1986 - 15,1 млрд дол. К началу перестройки нарастание внешнего долга страны приобрело лавинообразный характер.

В 1985 году, когда М. Горбачев пришел к руководству страной, ее экономическое положение лишь на первый, поверхностный взгляд казалось "застойно" прочным. На деле возможности не только развития, но и сохранения сложившегося уровня производства и потребления полностью зависели от факторов, находившихся вне его контроля - мировой конъюнктуры на нефтегазовых рынках, открытия новых месторождений с крайне высокими параметрами нефте- и газоотдачи, возможностей беспрепятственного привлечения долгосрочных кредитов на мировых финансовых рынках по низким процентным ставкам. Однако начавшееся падение цен на нефть на мировом рынке, сокращение абсолютного уровня экспортных поступлений (1983 год - 91,4 млрд дол., 1985 - 86,7 млрд дол.) свидетельствовало о том, что чуда не произойдет.

История экономической политики перестройки: основные экономические ошибки команды Горбачева, связь нарастающего бюджетного кризиса с антиалкогольной компанией и попыткой форсировать экономический рост, выход денежной массы из под контроля, усиление подавленной инфляции, экономика популизма и экспансия социальных расходов в 1989-1991 годах, валютный кризис, попытки залатать бреши расползающейся экономики вывозом золотого запаса, использованием валютных ресурсов, конфискацией валютных счетов предприятий, государственное банкротство и крах механизмов иерархической экономики - все это является темой следующей главы[44].

---

[44] См., также: Gaidar E. Inflationary Pressure and Economic Reform in the Soviet Union. - Economic Transition in Eastern Europe. Oxford. 1993; Gaidar E. Russian Reform. Cambridge. 1995. Лацис О. Что с нами было и что с нами будет. М. 1995; Синельников С.

Здесь следует лишь отметить, что объективная оценка изложенных факторов, самого характера экономического роста 1970-х - начала 1980-х годов заставляет признать: роль экономических ошибок М.Горбачева и Н.Рыжкова в крахе социализма не столь велика, как это принято считать. Действительно, многое из того, что они делали, в сложившейся ситуации было контрпродуктивно и ошибочно. Но эти ошибки определили лишь сроки и конкретные механизмы кризиса, но не его природу и масштабы. Сам же кризис был неизбежен.

В этой связи принципиальное значение имело то, что происходило в СССР: основанный на нефтяных доходах экономический рост, будучи внутренне несбалансированным и неустойчивым, все же к началу 80-х вплотную приблизил страну по уровню ВВП на душу населения к группе развитых рыночных демократий. Урбанизация, развитие образования, расширение информации о внешнем мире, постепенное расширение слоя людей со структурой потребления, характерной для среднего класса - все это объективно расшатывало тоталитарный режим. После первых, робких либерализационных шагов М.Горбачева, сделанных в период ранней перестройки (1985-1987 гг.), именно эти факторы определили появление мощной демократической волны, быстро вышедшей из под контроля власти. Экономический кризис, рожденный сокращением нефтяных доходов, крахом экономической стратегии предшествующих двух десятилетий, придал этой волне дополнительную энергию. Лишенные силовой поддержки из Москвы, стали рушиться коммунистические режимы Восточной Европы.

Общим местом стали упреки М. Горбачеву в том, что он, в отличие от китайских руководителей, начал с политической либерализации, а не с экономической реформы. С точки зрения взаимосвязи экономики и политики резонно поставить вопрос: а были ли у него другие реальные возможности? Выясняется, что еще советские руководители начала 70-х годов, и в первую очередь Л.Брежнев, поставившие на внутренне ненадежный, базирующийся на нефтяных доходах, экономический рост, выбрали стратегию, ускорившую исторически неизбежное ката-

---

Бюджетный кризис в России 1985-1995 годы. М. 1995; Aslund A. How Russia Became Market Economy. Washington. 1995.

строфическое крушение политических и экономических институтов социализма.

Глава 2

Логика и природа экономического кризиса в СССР

Посткоммунистическая трансформация вообще и посткоммунистическая трансформация России в особенности неразрывно связана с прохождением страны через глубокий экономический кризис. И хотя дискуссии о природе этого кризиса до сих пор являются чрезмерно политизированными, практически всеобщим является признание того факта, что радикальные реформы за рамками собственно социалистической (коммунистической) эпохи начались уже в условиях глубокого экономического кризиса.

2.1 Реформы позднего социализма

Попытки реформирования советской системы, предпринятые после прихода к руководству страной М. Горбачева в 1985 году, несомненно связаны с началом экономического кризиса в СССР. Если отвлечься от частностей и от политических обвинений (в предательстве социализма или отечества), в литературе последнего десятилетия можно найти несколько вариантов ответа на вопрос о причинах провала горбачевских экономических реформ и начала экономического кризиса в СССР. Причем рассматриваемые ниже позиции характерны как для зарубежных, так и для российских исследователей.

Во-первых, подход, характерный еще для “hard-liners” в советологии, в соответствии с которым идеи “улучшенного”, или рыночного, социализма являются полностью надуманными и нереалистичными. Единственной эффективной экономикой считается «нормальная», капиталистическая рыночная экономика, а потому реформы, направленные на улучшение, модернизацию социализма советского типа, обречены на провал. Наиболее последовательно эти идеи высказывались старшим поколением экономистов, анализировавших советскую экономическую

систему[45]. Этому подходу близка и позиция Ф.Хансона, которая является менее идеологизированной и более аналитической, акцентирующей внимание на собственно экономических противоречиях советского социализма и на необходимости при его реформировании быть готовым ответить на ряд принципиальных (прежде всего институциональных) вопросов функционирования экономики. Однако их решение означало бы на практике выход за рамки собственно социалистической экономики в советском ее понимании — сколь бы широко эти рамки не растягивались идеологами и теоретиками "совершенствования хозяйственного механизма"[46].

Во-вторых, значительная часть специалистов — "классиков послесталинской советологии" утверждала, что реформирование советской экономики является делом исключительно сложным и противоречивым, в процессе осуществления этих реформ приходится решать ряд задач, отчасти противоречащих друг другу, и потому в процессе реформирования неизбежно возникают трудности и временные ухудшения ситуации. Для успешного осуществления такого рода преобразований необходимы выдержка и постепенность[47]. Неготовность к этому (народа и/или политической элиты) вызывает лишь обострение кризиса и политической борьбы.

---

[45] Первый специальный анализ такого рода содержался в работах Б. Бруцкуса, а в следующем поколении экономистов соответствующая система аргументов была подробно развита А. Бергсоном. См.: Бруцкус Б.Д. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. N 1, 2, 3; Bergson A. Essays in Normative Economics, Harvard University Press, 1966; Bergson A. Market Socialism Revisited // Journal of Political Economy, Vol. 75 (1967, Octobre). P. 663-675.

[46] Hanson Ph. From Stagnation to Catastroika: Commentaries on the Soviet Economy, 1983-1991. New York: Praeger, 1992. Впрочем, работы Ф.Хансона всегда сильно отличались от "советологического мейнстрима", занимая более правые и более ориентированные на анализ экономических проблем позиции, чем это было принято среди советологов.

[47] "To change everything at once is impossible, but partial change creates contradictions and inconsistencies", — писал тогда A.Nove. (Pravda International. 12. 1887: 7, p. 36. См. также: Hosking G. The Awakening of the Soviet Union. London: Hienemann, 1990. P. 133-134).

В-третьих, подход, акцентирующий внимание на ошибках М.Горбачева и его коллег, в результате которых итоги перестройки оказались значительно хуже, чем можно было ожидать[48]. Этот подход стал особенно популярен, естественно, уже после распада СССР и ухода в отставку М.Горбачева. Большинство советских и постсоветских интерпретаций, содержащихся в аналитических работах и мемуарах активных участников событий 1985-1991 годов, в основном повторяют аналогичную систему аргументов.

Наконец, в-четвертых, ряд авторов рассматривает начавшийся кризис как результат неудачной попытки советского руководства осуществить переход на более высокую ступень технологической системы, адаптировать социалистическую социально-экономическую систему к потребностям постиндустриальной эпохи[49]. Экономика не была способна адаптироваться к новым вызовам времени (прежде всего к новым технологиям), тогда как государственная власть в последний раз попыталась использовать свой уходящий корнями в индустриальную эпоху мобилизационный потенциал для прорыва за рамки индустриализма.

Все эти объяснения справедливы. И реформы были исключительно сложны, и ошибок было сделано немало. И сами идеалы “рыночного социализма” в конце 20 столетия были уже более чем призрачны. Однако призрачность цели не объясняет быстроту развала. И сложность проблемы не дает полного объяснения многочисленности ошибок. Слишком устойчив был “старый режим”, чтобы быстро развалиться из-за одной только некомпетентности его новых руководителей. Представляется, что эта проблема также нуждается в более подробном анализе включающем понимание логики и характера действий М.Горбачева, особенностей экономической ситуации и экономической науки первой половины 80-х годов, а также и специфических политических реалий Советского Союза рассматриваемого периода.

---

[48] Goldman M.I. What Went Wrong with Perestroika. New York — London: W.W.Norton and Co, 1991. Впрочем, подобные взгляды в значительной мере были направлены на оправдание ошибочных прогнозов “классической советологии”, которые стали для всех очевидны к концу 1991 года.

[49] Rosser J.B., Rosser M.V. Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collapse of Soviet-Bloc Socialism // Review of Political Economy. 1997. Vol. 9. N 2.

2.2 Идеология и программа реформ

К середине 80-х годов в СССР сформировалось ясное понимание необходимости проведения определенных реформаторских преобразований[50]. Об экономических реформах было принято говорить официально, соответствующие задачи обсуждались в партийных документах разного уровня. Но явно вставала на повестку дня и политическая реформа (хотя о ней и не говорили открыто), аргументы в пользу которой усиливались с каждыми очередными похоронами высшего советского руководителя.

Открытым оставался вопрос о выборе модели этого реформирования. На этом пути находилось две развилки: одна идеологическая, а другая — программная. Соответственно, руководители Советского Союза должны были ответить — по крайней мере для себя — на два вопроса принципиального характера.

Идеологическая альтернатива была достаточно очевидна. "Реальный социализм" знал две базовых системы организации экономической и политической жизни — мобилизационный (военно-коммунистический или схожий с ним политический порядок времен ускоренной индустриализации) и либеральный. Последний предполагал ту или иную форму децентрализации и внедрения по крайней мере некоторых рыночных элементов в экономику страны. Выбор в рамках этой альтернативы носил, по нашему мнению, не программный, а именно идеологический характер и имел в своей основе не только и не столько логику развития коммунистической системы как таковой, но общемировые тенденции развития общественных отношений и социальных наук.

Становление постиндустриального общества сопровождалось усилением интеллектуальной роли либеральной идеологии, которая проникала

[50] Практически все западные исследователи советского общества связывали с именем М.Горбачева перспективы осуществления в СССР определенных реформ. При всем критическом отношении к "кремленологии", ряд западных исследователей указывали на это вполне определенно еще в начале 80-х годов. Однако характер реформ оставался весьма туманным, а судьба представлялась печальной (Bialer S., Thane G., eds. Russia at the Crossroads: The 26th Congress of the CPSU. London: George Allen & Unwin, 1982; McAuley M., ed. The Soviet Union After Brezhnev. London: Heinemann Educational Books, 1983; Colton T. The Dilemmas of Reform in the Soviet Union. N.Y.: Council for Foreign Relations, 1986).

во все сферы общественного анализа (и прежде всего в политологию и экономическую теорию), оказывая непосредственное влияние на решения и действия политиков. По мере усиления либеральных начал в деятельности правительств ряда наиболее развитых стран мира и, соответственно, по мере увеличения их отрыва от социально-экономического уровня развития большинства других государств (включая "социалистический лагерь") притягательность либеральных рыночных доктрин становилась все более очевидной. Несмотря на острое противостояние апологетов "американской" и "шведской" (или "рейнско-европейской") моделей, нашедшее отражение в популярной книге М.Альбера под характерным названием "Капитализм против капитализма"[51], все же либерализм как идеология становился универсальным требованием эпохи, и столь же универсальным, сколь универсальными были идеи централизма и дирижизма в первой половине столетия[52].

В странах Восточного блока либерализм оказывался тем более универсальной идеологией, чем менее у общества было возможностей опробовать его на практике. Полузапрещенный характер либеральных взглядов лишь усиливал их привлекательность, а экономические успехи США, Великобритании и Чили рассматривались общественным мнением в СССР как результаты осуществления "либерального курса" Р.Рейгана, М.Тетчер и А.Пиночета. Критические оценки их деятельности нередко воспринимались как коммунистическая пропаганда и приносили лишь обратный эффект.

Вопрос о вероятности выбора иной модели трансформации всерьез никем не рассматривался, как не имеющий ни социальных, ни политических корней в послебрежневском Советском Союзе.

Однако либеральная идеология сама по себе не определяет программу реформ, она лишь создает для нее общую базу. Конкретная же программа в значительной мере зависит от политических условий данной страны, ее собственного теоретического и практического опыта, к ко-

---

[51] Albert M. Capitalism contre capitalism, P.: Editions du Seuil, 1991.

[52] Появившаяся позднее книга Фрэнсиса Фукуямы "Конец истории" останется навсегда своеобразным интеллектуальным кредо этой эпохи. (См.: Fukuyama F. The End of History and the Last Man. London: Penguin Books, 1992).

торому может быть добавлен опыт ряда других стран. И с точки зрения теоретической, и с позиций накопленного к этому времени практического опыта развития различных коммунистических стран таких моделей в принципе было две. С известной долей условности их можно подразделить на китайскую и чешско-венгерскую. В обоих случаях речь идет о трансформации в направлении большего "подключения" рыночных отношений, и в этом смысле можно говорить о трансформации в направлении "рыночного социализма". Однако на этом их сходство и завершается.

Первую модель отличают две принципиально важные особенности. Во-первых, ее задачей является формирование классической двухсекторной экономики, включающей государственный (как правило неэффективный, но "стратегически важный") и рыночный секторы. Во-вторых, необходимым условием выступает сохранение жесткого политического контроля со стороны правящей партии и тем самым сохранение в полном объеме тоталитарного государства коммунистического или националистического типа. Поэтому преобразования такого рода отличаются поэтапной, как правило начинающейся с сельского хозяйства и сектора услуг коммерциализацией народного хозяйства, четким разграничением частно-рыночного и государственного секторов, стремлением властей использовать элементы мобилизационного потенциала, в принципе характерного для авторитарной системы. Нежелание властей дополнять экономическую либерализацию политической делает для этой системы особенно актуальной и болезненной проблему "социалистического цикла".

"Чешско-венгерская" модель предполагала включение в рыночную систему всего народного хозяйства (безотносительно к формальному типу собственности), а также проведение политических реформ. Отчасти это объяснялось самой структурой развитой индустриальной экономической системы, в которой доля сельского хозяйства и, соответственно, его роль в осуществлении модернизации (тем более постиндустриальной модернизации) относительно невелика, а понятие сектора услуг радикальным образом отличается от доиндустриального и раннеиндустриального. Отчасти — социально-политической зрелостью восточноевропейских обществ, сохранением макроэкономической управляемости в условиях коммерциализации экономических отношений, что

не позволяет осуществлять здесь реформы без включения адекватных политических механизмов выработки и принятия решений на всех уровнях государственного управления. То, что реформы в Чехословакии и Венгрии в 60-е годы осуществлялись под руководством правящих коммунистических партий, вряд ли доказывает отсутствие связи политических и экономических преобразований, поскольку сохранение фактической однопартийности было лишь результатом политического вмешательства советского руководства.

При всем том, что Китай после начала реформ демонстрировал блестящие экономические результаты, а рыночный социализм "чешско-венгерского" образца существовал пока больше в теории, советское руководство явно склоннялось к выбору именно последней модели преобразований. И тому было несколько причин.

Во-первых, сама структура советской экономики к этому времени уже принципиально отличалась от китайской. По ряду социальных, экономических, да и демографических причин сельское хозяйство не могло стать двигателем экономических реформ в СССР, что, судя по всему, вполне сознавали высшие руководители страны. Даже Ю.Андропов, при его явной политической консервативности, склонности к использованию элементов партийно-мобилизационного механизма, в своих осторожных шагах в направлении экономической реформы больше опирался на восточноевропейский опыт, с которым он был довольно хорошо знаком.

Во-вторых, объективные экономические условия, сложившиеся в СССР, подталкивали именно к такому выбору. Позднее, уже на опыте нескольких десятков государств, С.Хантингтон сделал вывод о высокой вероятности начала демократических процессов в странах, достигших определенного уровня ВНП на душу населения. К середине 80-х годов СССР достиг нижней границы этого уровня, а многие восточно-европейские страны уже прочно вошли в "зону турбулентности"[53]. То есть либерализация рыночная с большой степенью вероятности должна была быть дополнена либерализацией политической.

---

[53] См.: Hantington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman — London: University of Oklahoma Press, 1991. P. 61-68. Этот уровень составляет примерно 5000-6000 долларов (в долларах 1990 года). Здесь также нельзя не от-

В-третьих, разрабатывавшиеся в СССР программы реформ в общем находились в русле "чехословацко-венгерской" идеологии. И в теоретическом плане, и при попытках практического осуществления экономических реформ в Советском Союзе (примерно с конца 50-х годов) основное внимание уделялось вопросам реорганизации социалистических предприятий и всей системы управления народным хозяйством. Именно этот комплекс идей был наиболее разработан в отечественной экономической науке. И именно он в конечном итоге предопределил логику действий Горбачева как реформатора.

Итак, к середине 80-х годов Советский Союз подошел с определенной программой реформ. Эта программа не представляла собой некоторого целостного документа, но ее элементы были достаточно четко прописаны как в многочисленных записках в "директивные органы" (как называли тогда ЦК КПСС и Правительство), так и в ряде открытых публикаций, в основном экономического характера[54].

Экономическая программа была разработана довольно подробно. На протяжении 60-70-х годов лучшие советские экономисты работали над комплексом проблем "совершенствования хозяйственного механизма", что составило особый и наиболее динамично развивавшийся раздел отечественной политэкономии. Логика этой концепции опиралась на достаточно очевидный тезис о невозможности решения всех социаль-

---

метить, что рыночные реформы в Китае начались при душевом ВНП, примерно соответствующем уровню России 20-х годов нынешнего столетия или Франции 20-х годов прошлого века. Делая поправку на специфику социально-политической ситуации, можно сказать, что реформы в Китае были во многом сродни нэповскому эксперименту в СССР — разумеется, сродни по задействованным социально-экономическим и политическим механизмам, а не по последствиям.

[54] Наиболее важными были закрытый доклад Т.Заславской, подготовленный в Новосибирском Институте экономики и организации промышленного производства АН СССР в 1983 году и получивший скандальную известность благодаря публикации в США и Германии (см.: Washington Post. 1983, August 3); О совершенствовании производственных отношений социализма и задачах экономической социологии // Заславская Т.И. Российское общество на социальном изломе: взгляд изнутри. М.: ВЦИОМ, 1997), а также подготовка Комплексной программы научно-технического прогресса, в работе над которой участвовали представители всех поколений реформаторов (Н.Федоренко, С.Шаталин, А.Анчишкин, Н.Петраков, А.Аганбегян, Е.Ясин, Е.Гайдар, Г.Явлинский и др.).

но-экономических проблем из ”единого центра” и поэтому исходила из необходимости стимулирования экономических агентов развивать производство и обновлять продукцию. Предполагалось, что этого можно добиться путем расширения самостоятельности предприятий в принятии решений относительно развития производства и оплаты труда при сохранении ряда фундаментальных основ советской экономической системы[55].

Важнейшими отличительными особенностями программы “совершенствования хозяйственного механизма”, как она сформировалась к середине 80-х годов, были следующие. Во-первых, она являлась прежде всего и по преимуществу микроэкономической, то есть предлагала меры по активизации деятельности предприятий и работников. Общая макроэкономическая сбалансированность, своеобразная инерционная устойчивость советской экономики рассматривалась как данность, независимая от микроэкономических и институциональных факторов. Иными словами, имплицитно подразумевалось наличие Госплана и других директивных органов, административно обеспечивающих эту сбалансированность, от которых никто не собирался отступать.

Во-вторых, программа полностью обходила молчанием вопрос о реформе собственности. Возможность заниматься проблемами хозяйственного механизма с самого начала была фактически обусловлена строжайшим табу на анализ проблем собственности, оставленным в удел ортодоксальной “политической экономии социализма”. Максимум, на что решались некоторые исследователи, так это на постановку вопроса о допустимости при социализме реальной кооперативной собственности, да и то подобные новации были опасны для карьеры[56]. И одновременно нерешенность проблем собственности оставляла авторам программ своеобразное окно надежды — аргумент “мудрого цен-

---

[55] Более подробно см.: Sutela P. Economic Thought and Economic Reform in the Soviet Union. Cambridge: Cambridge University Press, 1991; Mau V. The Political History of Economic Reform in Russia. London: CRCE, 1996. P. 17-32;

[56] См.: Ципко А.С. Некоторые философские аспекты теории социализма. М.: Наука, 1983. Эта книга вызвала широкий общественный резонанс и подверглась настоящей травле со стороны партийной и научной ортодоксии. (См.: На заседании Научного совета МГУ по системе экономических законов и категорий политической экономии // Вестник Московского университета: Серия Экономика. 1984. N 4).

тра", который, как deus ex machina, будет вмешиваться и подправлять рыночные процессы, когда они будут давать сбои. Все это закрывало возможность для сколько-нибудь серьезного обсуждения реальных институциональных проблем реформ, а также уводило от принципиального вопроса о наличии в этой системе экономического агента, способного, в случае ослабления централизованного диктата, брать на себя решение инвестиционных задач. Доминирование задач текущего потребления над инвестированием должно было стать одной из первых проблем в случае начала практического осуществления этой программы.

В-третьих, оставался открытым вопрос о судьбе государственного ценообразования. Максимум, о чем заходила речь, была проблема оптимизации ценовых пропорций для преодоления товарного дефицита. Ряд влиятельных экономистов-реформаторов доказывали тезис о принципиальной возможности обеспечить при социализме формирование системы сбалансированных цен, которые бы рассчитывались и постоянно корректировались в соответствии с математическими моделями, описывающими оптимальный режим функционирования советской экономики и формирующими "оптимальный народнохозяйственный план".

Эта программа имела два принципиальных недостатка. С одной стороны, она была разработана в духе "конвергенции" всего лучшего, присущего двум системам, а потому по существу своему не могла быть последовательной и внутренне непротиворечивой. С другой стороны, при всей внешней конкретности и практичности, она была достаточно умозрительной и не имела апробации в реальной жизни. Все это в известной мере снимало проблему практической осуществимости реформ в комплексе[57].

Именно эти идеи были взяты на вооружение М.Горбачевым при осмыслении им задач обновления советского социализма. То была наиболее подробно проработанная и, как тогда казалось, внутренне непротиворечивая и максимально учитывающая советские реалии кон-

[57] Здесь следует отметить, что названные особенности программы экономических реформ середины 80-х годов имеют более универсальное значение, будучи принципиальными характеристиками любой предреволюционной программы действий.

цепция. Она уходила корнями в хрущевскую оттепель и реформаторские надежды начала 60-х. И, наконец, она соответствовала личному опыту нового руководителя КПСС, приобретенному при попытках проведения экономических реформ локального характера, когда он стоял во главе Ставропольского края[58].

[58] См.: Murarka Dev. Gorbachev: The Limits of Power. London: Hutchinson, 1988. P.54-56; Gagnon V.P. Gorbachev and Collective Contract Brigade // Soviet Studies. 1987. N 1.

Последнее нуждается в некотором пояснении. Практическая вовлеченность М.Горбачева в поиск новых форм организации труда и стимулирования в хозяйствах края подвела его к ряду выводов относительно перспектив и тупиков решения экономических проблем СССР, весьма близких к выводам концепции совершенствования хозяйственного механизма. Опыт внедрения бригадного подряда и "полного хозрасчета" на уровне производственных единиц приводил, по его собственным словам, к резкому всплеску производительности труда и, соответственно, заработков. Одновременно ему пришлось столкнуться и с откровенным сопротивлением со стороны центральных ведомств, представители которых всячески стремились ограничивать возможности получения членами бригад заработанных ими средств, не говоря уже об их плохо скрываемом стремлении прикрыть подобного рода эксперименты. Не смог он преодолеть такого отношения к экономическим экспериментам, даже находясь в составе политбюро ЦК КПСС.

М.Горбачев был склонен приписывать такую позицию бюрократизму чиновников центрального аппарата, дополняемому их опасениями потерять часть своей власти в случае расширения самостоятельности хозяйственных звеньев. Теперь очевидно, что будущий генеральный секретарь явно недооценивал аргументы макроэкономического характера, которые имплицитно наличествовали в позиции "московских бюрократов". Последние явно опасались, что эксперименты с бригадным подрядом могут привести к опасному разбалансированию важнейших макроэкономических пропорций, стабильность которых и так поддерживалась центральными органами с огромным напряжением и которые все равно постепенно ухудшались, что находило наиболее отчетливое проявление в росте товарного дефицита. Однако, как мы уже замечали, в логике совершенствования хозяйственного механизма макроэкономические проблемы были константой. И если такой позиции придерживались профессиональные экономисты, то тем более она была естественна для практического политика, имевшего возможность видеть успехи передовых экономических идей непосредственно на производстве.

2.3 Совершенствование хозяйственного механизма как практическая задача

Причина, по которой М.Горбачев после прихода к власти немедленно провозгласил курс на обновление сложившейся системы отношений, не столь уж важна. Здесь, очевидно, переплелись и общее осознание того, что реформы необходимы и назрели, и политические расчеты самого генерального секретаря, явно стремившегося таким путем укрепить свое положение в коридорах власти, и надвигающийся экономический кризис, признаки которого обозначились в снижении темпов роста советской экономики, в напряженности бюджета из-за ухудшения конъюнктуры мирового рынка топливно-энергетических ресурсов.

Горбачевские попытки реформирования советской системы не базировались на осознании факта начала экономического или тем более системного кризиса. Приближение кризиса более или менее осознавала (да и то не до конца) лишь узкая группа специалистов, в основном экономистов. Но кризис не стал фактором повседневной жизни, не определял настроения ни элиты, ни тем более общества, не детерминировал процесс формирования экономической политики. Это и предопределило весьма своеобразный характер первого этапа горбачевских реформ.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что первые шаги М. Горбачева в направлении ускорения советской экономики находились в логике “мобилизационного подхода” к решению возникающих проблем. Главными его компонентами были новое издание индустриализации (усиление внимания к развитию машиностроительного комплекса) и связанное с этим ускорение темпов развития СССР, а также “культурная революция”, включавшая две независимых, но весьма “громких” по общественному звучанию компоненты — новый стиль политического руководства и антиалкогольную кампанию. Одновременно намечался ряд организационных мер по изменению системы органов управления народным хозяйством (создание одних ведомств и ликвидация других). Кроме того, хотя и не провозглашенной открыто, но вполне естественной для мобилизационного подхода стала и “кадровая революция” — комплекс решительных мер по обновлению и омоложению кадров.

Социальный механизм развертывания кризиса позднего социализма был достаточно прост, если принять во внимание революционный характер последующих событий. Заявив на 27 съезде КПСС о том, что частичными реорганизациями экономику не поправить и что стране нужна комплексная экономическая реформа, М.Горбачев не имел особенно широкого выбора программ этой реформы. К этому времени в СССР уже имелась достаточно подробно проработанная программа экономических преобразований, опиравшаяся на опыт хозяйственной реформы 1965 года и многочисленные дискуссии среди советских экономистов последующих двух десятилетий. Это была программа осторожных рыночных преобразований, так или иначе описываемых термином “рыночный социализм”, хотя на использование его и было наложено строжайшее табу. Неоднократно звучавшая критика этой программы за ее ограниченность и непоследовательность не может отменить однако того факта, что это была ***единственная*** на тот момент программа, на которую могло опереться новое советское руководство, взявшее курс на реформы.

Другой отличительной чертой формируемого экономического курса была относительная популярность нового руководства. Правительство гордилось своей популярностью, видело в ней важный источник своей политической силы и потому было в принципе неспособно на принятие назревших, но болезненных решений. В то же время оно было склонно преувеличивать свои силы и возможности, пытаясь то совмещать экономически несовместимое, то объявлять о готовности решения сложнейших социальных проблем за считанные месяцы, причем без реального учета социально-экономической цены. Примером первого могут служить обещания поднять благосостояние населения при одновременном проведении структурного маневра, призванного увеличить долю накопления в национальном доходе сразу на 3 процентных пункта. Примером второго является антиалкогольная кампания, сразу и в значительной мере дестабилизировавшая и потребительский рынок, и государственный бюджет.

Основными компонентами принятой концепции комплексной экономической реформы были: расширение самостоятельности социалистических предприятий (перевод их на полный хозрасчет, самофинансирование и частичное самоуправление), развитие индивидуальной и

кооперативной форм собственности, привлечение иностранного капитала в форме совместных предприятий[59]. Противоречия этой программы достаточно подробно описаны в российской и зарубежной экономической литературе[60], и мы вряд ли должны останавливаться на них более подробно. Обратим внимание лишь на некоторые моменты, особенно существенные в логике нашего анализа.

Прежде всего, обнаружилась микроэкономическая ограниченность осуществляемой программы, поскольку расширение прав предприятий сразу же привело к усилению потребительской направленности их деятельности в ущерб инвестиционной. Тем более что ослабление централизованного контроля, само по себе опасное с точки зрения макроэкономической сбалансированности, сопровождалось еще и комплексом мер по повышению роли трудовых коллективов в ущерб полномочиям директоров. Введение выборности директорского корпуса отражало типичный способ мышления "раннего революционного правительства", стремящегося задействовать новые, нестандартные рычаги быстрого улучшения социально-экономической ситуации, что на деле имело негативные последствия[61]. Причем эта мера имела даже двойной негативный эффект — как экономический, так и социальный. С одной стороны, она способствовала углублению экономического кризиса, поскольку расширение самостоятельности предприятий не было подкреплено комплексом мер по усилению их ответственности за результаты своей деятельности. С другой стороны, указанная мера подрывала ставшее к середине 80-х годов вполне явным положение директора как

---

[59] См.: О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. М.: Политиздат, 1987.

[60] См., например: Joyce Walter, H.Ticktin, S.White (eds). Gorbachev and Gorbachevism. London: Frank Cass, 1989; Goldman M.I. What Went Wrong with Perestroika. New York — London: W.W.Norton and Co, 1991; Boettke P.J. Why Perestroika Failed. London — New York: Routledge, 1993.

[61] Нечто схожее, как известно, попытались сделать большевики сразу после своего прихода к власти. Однако они смогли очень быстро отказаться от такой практики — как только стала очевидной ее экономическая и политическая ущербность. Но им удалось осуществить это, поскольку действовали уже в условиях радикальной фазы революции, больше считаясь не с популярностью, а с текущей политической целесообразностью. (См. подробнее: Мау В. Реформы и догмы. М.: Дело, 1993).

фактического собственника предприятия, обостряя стандартную для всякой революции проблему приведения в соответствие формального и реального статуса собственника.

В результате сложилась во многом парадоксальная ситуация, когда директора предприятий практически освободились от контроля со стороны государственной бюрократии (в определенной мере выполнявшей по отношению к ним функции собственника), но не попали под контроль ни реального собственника, ни рынка (последнее при сохранении товарного дефицита было практически нереально). Искушение популистского и/или криминального поведения в этой ситуации оказывалось исключительно сильным. К первому побуждала непривычная зависимость от трудовых коллективов, которые были заинтересованы в быстром росте зарплаты и фондов потребления, причем поначалу реальная степень зависимость от коллектива была еще недостаточно ясна. Ко второму подталкивали открывшиеся возможности частнопредпринимательской активности, причем отдельные решения властей (см. ниже) как будто специально создавали благоприятную среду для использования возможностей предприятия в интересах узкой группы его высшего руководства. Вопрос же о реформе отношений собственности на протяжении длительно периода времени (примерно до 1990 года) даже не поднимался[62].

Половинчатость действий в области реформирования традиционных секторов и форм собственности сочеталась с готовностью правительства делать чересчур решительные и недостаточно продуманные шаги в новых областях экономической деятельности. Так, оправданная готовность признать в кооперативе реальное частное предприятие не привела к формированию адекватных правовых форм, препятствую-

[62] Еще более интересно, что фактически такой же позиции индифферентного отношения к трансформации отношений собственности придерживалось и подавляющее большинство западных советологов. По-видимому, они тоже были “загипнотизированы” — сперва принципиальной невозможностью приватизации в СССР, а потом и собственной внутренней логикой программы советских реформаторов, которая внешне оказывалась вполне целостной и без трансформации отношений собственности. Среди единичных случаев понимания этой проблемы на Западе можно выделить публикации Ф.Хансона. (См.: Hanson Ph. Economics, Sovetology and Mr Gorbachev’s Agenda. Birmingham: The University of Birmingham, 1988).

щих возможности явно криминального сотрудничества кооперативов и госпредприятий “на полном хозрасчете”. Более того, соответствующие инструкции, написанные в традиционной советской системе ценностей, даже побуждали создавать “кооперативы” при государственных предприятиях. Позднее аналогичная ситуация возникла с коммерческими банками, условия для возникновения которых оказались в СССР несопоставимо более легкими, чем в странах с развитой рыночной экономикой. Отчасти все это объясняется неопытностью правительства, но в еще большей мере — обстановкой постоянного давления времени и обстоятельств, когда власть должна была осуществлять только популярные меры и добиваться немедленных изменений к лучшему.

Первоначальные результаты этой политики были противоречивы. С одной стороны, удалось в последний раз задействовать мобилизационный потенциал, которым когда-то славилась советская система, — и объемные, валовые показатели стали несколько улучшаться. Но, с другой стороны, более внимательный анализ позволял увидеть, что положительная динамика объемных показателей чревата глубоким кризисом. Последнее видно прежде всего по данным о динамике валютных резервов СССР, косвенным отражением чего стало и быстрое снижения стоимости рубля, которое впервые за несколько десятилетий было признано официально — в виде решения о введении специального, “туристического” курса, в 10 раз ниже курса Госбанка. Другими индикаторами негативных сдвигов стало резкое усиление разрыва между ростом доходов населения и производством (особенно начиная с 1988 года), ухудшение торгового баланса и ситуации с внешним долгом СССР.

Подобное развитие событий не является чем-то принципиально новым в истории экономической политики. Так начинаются многие популистские эксперименты[63]. И для СССР было характерно схожее развитие

[63] Наиболее близкий по времени пример — Чили времен правительства “Народного Фронта” (1971-1973). Начиная свою мирную революцию, С.Альенде предпринял ряд шагов, непосредственным результатом которых стал рост потребления населения. Однако начавшееся одновременно с этим быстрое проедание валютных резервов и резкое ухудшение платежного баланса сигнализировали о приближающемся кризисе, который и разразился примерно через полтора года после начала популистского экс-

событий, получившее в литературе наименование "социалистического инвестиционного цикла", имеющего следующие фазы: реализация инвестиционной программы — замедление темпов роста — либерализационные мероприятия — ускорение темпов роста — усиление макроэкономической несбалансированности — отказ от либеральных реформ и новая инвестиционная программа. Интересным здесь является другой вопрос: как развиваются события в том случае, если консервативного поворота (переворота) не происходит? Именно такая ситуация сложилась в СССР в конце 80-х годов.

Существует точка зрения, что, развивая демократические принципы, М. Горбачев еще в 1989 году имел возможность ужесточить экономический режим, осуществив ряд непопулярных мер, прежде всего ценового и фискального характера[64]. Между тем ситуация была существенно иной — развитие демократии в тот момент препятствовало проведению ответственной макроэкономической политики. Уже в первой половине 1989 года правительство попало под жесткий контроль избранного демократическим путем депутатского корпуса, в котором по понятным причинам доминировали популистские настроения[65].

Дело не в том, что М.Горбачев в силу присущего ему демократизма не хотел повернуть вспять демократические процессы. Он и его правительство просто не имели возможности сделать это, если намеревались остаться у власти. В стране уже начался революционный процесс, сопровождаемый ослаблением государственной власти. Правительство не только не хотело, но по мере развития ситуации вообще и демократических процедур в частности лишалось возможности принимать непопулярные, но экономически необходимые решения. К ним во второй половине 80-х годов относились прежде всего реформа ценообразова-

---

перимента. Последовавший затем военный переворот с макроэкономической точки зрения должен был решить задачу восстановления макроэкономического равновесия и на этой базе — экономического роста. (Хотя на самом деле эта задача была решена далеко не сразу). См. подробнее: Dornbusch R., Edwards S. (eds). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago — London: The University of Chicago Press, 1991.

[64] Kotz D., Weir F. Revolution from Above. London — New York: Routledge, 1997. P. 73-86.

[65] Подробнее см.: Мау В.А. Экономика и власть. М., Дело, 1986. С. 24-25, 91.

ния (или хотя бы пересмотр цен), налоговая реформа, а также своевременное и гласное начало приватизации.

Наиболее очевидной и наиболее болезненной была проблема цен. Вопрос резко обострялся в связи с быстро прогрессировавшим разрушением товарного рынка в результате неадекватного расширения прав предприятий и их коллективов. После продолжительных колебаний правительство решило действовать в соответствии с потребностями времени, то есть демократически. Премьер решил «посоветоваться с народом» относительно перспективы повышения цен и объявил об этом во всеуслышание как о готовящейся мере. В данном случае даже не столь важно, чего в этом шаге было больше: уверенности в наличии безграничного кредита доверия, в эффективности демократических процедур — или, напротив, неуверенности правительства, стремления любой ценой уйти от ответственности за непопулярные действия. Главное, что последовавшая за этим объявлением реакция была совершенно не такой, какую ожидало руководство страны: произошел резкий скачок спроса, и товарный дефицит из явления просто распространенного в считанные дни стал тотальным. А в добавление к этому правительство вдруг обнаружило, что от былой популярности его не осталось и следа. Ответ правительства был столь же понятен в терминах краткосрочной политики, как неадекватен стратегически и самоубийственен экономически: пересмотр цен был отложен, и стало ясно, что это правительство на него больше не решится.

2.4 Экономический кризис как кризис власти

Для развития социально-экономической ситуации в СССР на рубеже 80-90-х годов были характерны три важные особенности:

- постепенное углубление экономического кризиса;

- быстрая “структуризация” социально-политического пространства с оформлением разнообразных групп интересов;

- возникновение полицентризма политической власти при быстром нарастании конкуренции между различными властными институтами за контроль над развертыванием социально-политических процессов.

Все эти особенности взаимосвязаны. Углубление экономического кризиса ускоряет дезинтеграцию политического пространства, которая становится не просто специфической чертой, но и одним из основных факторов дальнейшего развития экономических процессов. А претендующий на представительство интересов всех и потому слабеющий центр шаг за шагом уступает свои полномочия возникающим или реформирующимся политическим структурам, которые демонстрируют готовность более точно отражать потребности тех или иных групп интересов.

В этой ситуации существенно трансформируется деятельность союзного правительства. Его политику отличают три основные характеристики. Во-первых, реактивность, то есть ограниченность действий лишь реакцией на возникающие текущие проблемы, кризисы и противоречия, оборотной стороной чего оказывается отсутствие стратегического подхода при оценке ситуации и принятии решений. Во-вторых, доминирующим мотивом при принятии решений является стремление удержать в своих руках власть, причем и в этом случае краткосрочные мотивы явно превалируют. В-третьих, политические решения принимаются слабым правительством, причем слабость его известна практически всем другим участникам политической борьбы, что объективно еще более укрепляет их позиции в противостоянии с официальной центральной властью (или в торге с ней).

Руководство СССР признало наличие экономического кризиса. Однако это не привело к ослаблению популизма его деятельности, хотя и изменило характер этого популизма. На протяжении 1986-1989 годов центральная власть, принимая явно популистские и опасные решения, все-таки была убеждена в их экономической и социальной эффективности, жизненной необходимости и оправданности. Тогда ее действия вытекали из достаточно ясной и в своей логике обоснованной программы. Теперь же неуклонно теряющее авторитет правительство стало принимать популистские решения, вполне осознавая их экономическую опасность. К тому же политические решения принимаются согласно логике противостояния другим органам власти без какой бы то ни было конструктивной антикризисной программы, не говоря уже о программе реформ.

Особенно ярко это проявлялось в противостоянии союзной и российской властей в 1990-1991 годах. Все решения как одной, так и другой были продиктованы политической логикой. Экономическая политика оказывалась не более, чем равнодействующей политического противостояния, а экономика становилась заложницей политической борьбы. Прежде всего это нашло отражение в потере контроля за государственным бюджетом. В специфических советских условиях рассматриваемого периода начинается "война за бюджет": союзные республики отказываются перечислять налоги в федеральное казначейство и настаивают на переходе к одноканальной системе сбора налогов при усилении собственного контроля за расходами руководства СССР.

Еще более острой оказывается борьба за налоговую базу, то есть за подконтрольность предприятий союзному или республиканскому руководству. Стремясь заручиться поддержкой предприятий и при приближении дефицита бюджета к 10% ВНП, правительства СССР и России, как бы соревнуясь друг с другом, принимают ряд решений о снижении налогов для тех, кто будет находиться в их юрисдикции. Экономическая эффективность подобной деятельности оказывается нулевой, если не отрицательной, поступления в бюджет в реальном выражении неуклонно снижаются. Тем более, что предоставление предприятиям в ходе этой борьбы значительной свободы в установлении оптовых цен не сопровождается изменением розничных цен: с одной стороны, это значительно утяжеляет расходы бюджета, вынужденного субсидировать розничные цены, а с другой — оборачивается новым снижением налоговых поступлений, поскольку налог с оборота (один из основных источников госбюджета) является величиной, фиксированной в цене предприятия. А попытка выправить положение с федеральным бюджетом при помощи введения с 1991 года 5-процентного налога с продаж (привязанного уже не к оптовым, а к розничным ценам) проваливается буквально в первые месяцы, став лишь дополнительной демонстрацией исключительной слабости союзного центра[66].

[66] См. подробнее: Синельников С. Бюджетный кризис в России 1985-1995 годы. М.: «Евразия», 1995.

Аналогично развивается ситуация в сельском хозяйстве. Осенью 1990 года Совет Министров СССР в целях преодоления товарного дефицита принимает решение о повышении закупочных цен на продовольствие. . Однако оказалось, что оно только подрывало интерес сельхозпроизводителей к продаже своей продукции, так как для обслуживания текущего оборота и уплаты налогов теперь оказывалось возможным продать меньшее количество продуктов. Интересно, что аналогичное решение было принято Временным правительством России летом 1917 года. Судьба этого правительства хорошо известна.

Еще одной сферой противостояния центров власти была длительная дискуссия о том, кто возьмет на себя политическую ответственность за такую неизбежную меру, как повышение розничных цен (о сколько-нибудь серьезной либерализации цен говорить тогда не решались). Союзное правительство пыталось склонить руководителей союзных республик к принятию совместного решения, от чего последние, естественно, категорически отказывались. В конечном счете оно вынуждено было сделать это самостоятельно весной 1991 года, причем лишь после замены премьер-министра.

Параллельно в стране началась подлинная война программ осуществления экономических реформ (а затем — программ выхода из кризиса и реформ). Разные органы власти и связанные с влиятельными политиками группы экономистов активно занялись разработкой такого рода документов. Наиболее типичной для этого времени стала официальная программа союзного правительства, подготовленная под руководством Л.Абалкина. Ее авторы, признав наличие трех вариантов проведения антикризисных мероприятий и осуществления рыночных реформ (радикально-либерального, умеренного и консервативного), заявили о своей приверженности, естественно, второму пути. Умеренный вариант, отрицавший как быстрое вхождение в рынок через либерализацию и приватизацию, так и консервацию экономических отношений и усиление административных начал в управлении хозяйством, представлялся авторам наиболее разумным и оправданным. Этот путь избегал крайностей и, как и должно быть с “научно разработанными планами”, обещал наиболее плавное и наименее болезненное вступление в новое (в данном случае, рыночное) состояние общества. Этот план имел только один серьезный недостаток — в стране уже не было обще-

ственных сил (групп экономических интересов), готовых его поддерживать, а "правительство умеренных" практически исчерпало свой кредит доверия. Соответственно, сдвиг в сторону любого из альтернативных вариантов — не только консервативного, но и радикального — неизбежно должен был сопровождаться и сменой находящейся у власти команды.

Параллельно с программой Рыжкова—Абалкина в СССР формировались два принципиально различных подхода к преодолению кризиса. Их не следует отождествлять с какими-то конкретными, опубликованными и утвержденными документами, поскольку здесь речь идет прежде всего об обсуждавшихся в обществе концепциях, системах мер, которые можно и следует осуществить в первую очередь. Хотя некоторые из таких концепций были представлены и в "формально-программном" виде.

К началу 90-х годов практически сложился и был предложен политикам рыночно-либеральный вариант действий, основными компонентами которого были открытое признание необходимости приватизации собственности и в той или иной форме — либерализации цен. Наиболее четкое выражение эти позиции нашли в подготовленной под руководством С.Шаталина и Г.Явлинского программе "Пятьсот дней" (осень 1990 года) и программе рыночных реформ Е.Гайдара и его единомышленников (осень 1991 года).

Современное политическое противостояние двух последних политиков привело к утверждению в общественном сознании (и даже в среде экономистов) представления об альтернативном характере их программ, о том, что они предлагают противоположные пути стабилизации и вхождения в рынок. Между тем исходная разница между этими документами обусловливалась в основном лишь временем их написания. Программа "Пятьсот дней" разрабатывалась без особых надежд на немедленную практическую реализацию и рассматривалась скорее как политический манифест противостояния российских и союзных институтов власти, когда первые были склонны демонстрировать свой более "рыночно-демократический" характер. По этой же причине программе С.Шаталина — Г.Явлинского был присущ значительный элемент популизма и "всеохватности", включая обещания провести реформы "без снижения жизненного уровня" и таким путем, чтобы от

них выиграли все. Программа же Е.Гайдара формировалась в условиях, когда союзный центр рухнул и политическая ответственность оказалась переложена на российские власти; теперь они вынуждены были действовать, предпринимать практические шаги по осуществлению антикризисной программы и, соответственно, взятая ими на вооружение концепция носила более практический, технократический характер[67].

Практически одновременно формировалась и принципиально иная модель, которую условно можно определить как "административную стабилизацию". Вокруг нее сплачивались те социальные и экономические группы, которые в слишком быстром переходе к рынку видели угрозу стабильности своего экономического положения. Суть этого подхода состояла в остановке процессов политической демократизации или даже частичном повороте их вспять, повышении уровня управляемости в советском народном хозяйстве, наведении порядка (в том числе и макроэкономического). На этой основе предполагалось осуществлять меры по модернизации советской экономики. В известном смысле данный подход напоминал китайский (или вьетнамский) путь модернизации.

Важной особенностью названных программ была принципиальная готовность стоящих за ними политических групп взять на себя ответственность за их реализацию. Соответствующие политики, разумеется, осознавали опасность подобных действий для своей политической репутации. Однако понимание неизбежности выбора одной из альтернатив и наличие достаточно солидной социальной поддержки для каждой из них укрепляли позиции лидеров и побуждали их к более активным, наступательным действиям.

Первая попытка реализации более или менее последовательной антикризисной программы была предпринята в 1991 году с отставкой

---

[67] Типичным примером, характеризующим различие подходов обеих групп, является решение ими вопроса о соотношении приватизации и либерализации цен. Г.Явлинский предлагал начинать с приватизации, что соответствовало теории и должно было смягчить либерализационный шок. Е.Гайдар опирался на имевшийся мировой опыт, включая уже опыт ряда посткоммунистических стран, ни одной из которых не удавалось осуществить реформы "по теории", и потому в качестве первого шага реформ им была предложена либерализация цен..

Н.Рыжкова и формированием Кабинета министров В.Павлова. Формально, в соответствии с поправками, внесенными в Конституцию СССР в декабре 1990 года, это был “президентский кабинет”, подотчетный непосредственно М.Горбачеву. Однако по своему политическому характеру это был наиболее независимый от Президента институт исполнительной власти, рассчитывавший прежде всего на поддержку консервативных сил во властных структурах и соответствующих социально-экономических группировок. М.Горбачев, после колебаний между разными политическими группировками, решил сделать ставку на консервативное (как ему представлялось, нереакционное) крыло в КПСС и советском руководстве, пойдя по пути “административной стабилизации”.

Сформированное в январе 1991 года новое правительство немедленно приступило к демонстрации своей силы и готовности к решительному наведению порядка, предприняв ряд достаточно бессмысленных, но политически громких шагов: от разгона демонстраций в Вильнюсе и Риге до обмена денежных купюр высокой номинации. Официально был провозглашен курс на поддержку военно-промышленных отраслей и вообще отечественного машиностроения с добавлением элементов ксенофобской риторики, вроде обвинений ряда западных банков в скупке советской валюты. За этим последовало давно ожидавшееся решение о повышении цен, которое при определенных условиях могло стать первым шагом к стабилизации товарного рынка. Законодателям был предложен ряд соответствующих законопроектов, предполагавших намерение следовать курсу на “регулируемое рыночное хозяйство”.

И, наконец, была предпринята попытка политической консолидации при помощи государственного переворота 19 августа 1991 года. Переворот, поддержанный довольно широким спектром политических сил (от коммунистов И.Полозкова до «либерал-демократов» В.Жириновского) происходил под лозунгами консолидации власти, стабильности и патриотизма при практически полном отсутствии у его лидеров социалистической или коммунистической риторики.

Поражение же августовского путча означало и поражение “административной стабилизации”. Между тем, экономическая ситуация все более обострялась. Единственной моделью, которая оставалась прак-

тически не опробованной и которая отвечала радикальным настроениям момента, была либерально рыночная. Она не была дискредитирована политически и опиралась на достаточно широкую политическую поддержку.

Опросы общественного мнения говорили в общем о готовности населения, уставшего от нерешительности и колебаний власти, воспринять радикальные шаги, нацеленные на нормализацию экономической ситуации. Правда, результаты опросов свидетельствовали о своеобразном, двусмысленном отношении к перспективам проводимого курса[68], но личная популярность Б.Ельцина становилась дополнительным фактором политической устойчивости программы радикальных либеральных реформ. В пользу этой программы свидетельствовал и опыт Польши, к тому времени уже в течение двух лет осуществлявших схожий комплекс мер.

На пятом Съезде народных депутатов РСФСР решение по докладу Б.Ельцина о предстоящей либеральной рыночной реформе было принято подавляющим большинством голосов. Тогда вряд ли кто-либо мог с точностью предсказать, как пойдет реформа, какие силы будут ей препятствовать и сколько времени она продлится. Но в конечном успехе у авторов реформы сомнения не было. *"Сейчас будет решаться, что за страной будет Россия в наступающие годы и десятилетия"* — заявил президент страны. И это пророчество оправдалось в полной мере.

[68] Мы имеем в виду проявившуюся у большинства опрошенных готовность пойти на временное ухудшение своего положения, а также сочетание поддержки частной собственности и рынка с одной стороны, с непринятием свободы цен — с другой.

Глава 3

Программа либеральных рыночных реформ

Есть существенная разница между умозрительными аналитическими (а то и сугубо политическими) построениями, направленными либо на идеологическое просвещение населения, либо на решение определенной политической задачи, и программой, предназначенной для реализации в ходе осуществления практической экономической политики, и действительно реализовавшейся (хотя, безусловно, и не в первоначальном виде).

Так, программа “500 дней”, о которой упоминалось в главе 2, представляла собой набор действительно необходимых и полезных преобразований, построенный, однако, вне какой бы то ни было связи с реальными финансовыми, технологическими, социальными и иными ограничениями на осуществление этих преобразований. Кто будет проводить преобразования, каков будет соответствующий правовой и исполнительский механизм, есть ли необходимые финансовые ресурсы, встретят ли эти преобразования серьезное сопротивление и, если да, то что в этом случае делать - на все эти вопросы не только не давался ответ, но и сами вопросы даже не ставились.

Программа же экономических реформ, разработанная в Институте экономической политики под руководством Е. Гайдара при участии ряда будущих членов Правительства реформ[69], была предельно конкретна и технологична и отвечала не только на вопросы *что*? и *зачем*?, но и *как*? и *сколько это будет стоить?* Поэтому даже по форме она была принципиально иной: не гладким единым текстом, как бы предназначенным для издания книжечкой и вдумчивого неторопливого чтения, а набором отдельных документов (важнейшим из которых был

[69] В дальнейшем изложении мы условно будем называть ее Программа-91.

концептуальный материал “Стратегия России в переходный период”), законопроектов, инструкций, расчетов и пояснительных записок к ним. Относительно же ее содержательных сторон и тогда, и сейчас ведется острая полемика.

3.1 Спектр разногласий

Новейшая экономическая история не может не вторгаться в экономическую политику, интерпретируя ее подчас в соответствии с политической ангажированностью. Естественно поэтому, что современная, особенно российская, экономическая и политическая литература изобилует предположениями о том, так ли были необходимы начавшиеся в конце 1991 года рыночные реформы российской экономики, тот ли набор мер они включали, в правильной ли последовательности проводились. Существующие на этот счет точки зрения можно сгруппировать в несколько основных категорий.

Во-первых, те, которые вообще отрицают необходимость радикального рыночного преобразования российской экономики и исходят из необходимости сохранения основ прежней хозяйственной системы при некоторой ее модернизации и придании ей дополнительного динамизма. Такой подход утверждается к книгах российских политиков левого направления - Г. Зюганова, Н. Рыжкова, Е. Лигачева и др., в статьях экономистов социалистической ориентации А. Бузгалина, А. Колганова и др. Они утверждают, что вообще весь комплекс реформистских идей был ошибочен и неприменим в российских условиях. Приватизация, либерализация внешней и внутренней торговли, борьба за финансовую стабилизацию, конвертируемость национальной валюты - это, по их мнению, меры, разрушительные для национальной промышленности и ухудшающие социальную ситуацию. Вместо них надо было сосредоточить усилия на так называемом наведении порядка в экономике по образцу пресловутых андроповских реформ 1982 - 1983 годов с госприемкой, жестким контролем качества продукции, повышением ответственности директората за работу предприятий, борьбой с нетрудовыми доходами и т. п.

Вторую группу составляют экономисты и политики, объявляющие, что рыночные реформы были в принципе необходимы, но не такие резкие, не такие радикальные, с гораздо более высокой степенью государ-

ственного участия в экономике и государственной собственности, протекционистской защитой отечественных производителей. В целом они вписываются в концепцию "особого российского пути" в экономической модернизации. Такого рода воззрения пропагандируются в работах экономистов Л. Абалкина, С. Шаталина, Д. Львова, О. Богомолова, Ю.Яременко, Н. Шмелева, а также высказываются политиками так называемого государственнического толка С. Глазьевым, Ю. Скоковым, А. Вольским, С.Федоровым, Ю. Лужковым и др. По их мнению, не нужно было проводить массовую приватизацию, либерализацию внешней торговли и валютного обращения, либерализацию цен, а сделать акцент на создании мощных финансово-промышленных групп и государственной селективной поддержке промышленности, обеспечению дополнительного, прежде всего государственного, спроса на продукцию российских товаропроизводителей.

Так, с точки зрения Л. Абалкина[70] денежный навес, существенный дисбаланс между денежным и товарным предложением не был существенной проблемой. По его же утверждению, переход к рыночной экономике должен занять несколько десятилетий[71]. Для Ю. Яременко либерализация цен на энергоносители является инструментом гиперинфляции[72] Поэтому необходимо сохранять двухуровневый характер экономики, в которой многие цены были бы под административным контролем. А. Руцкой связывает самые глубокие опасения с либерализацией цен и развитием торгово-посреднических и финансовых структур[73]. Он также поддерживает идею замедления рыночных преобразований, смягчения их.

---

[70] Абалкин Л.И. Экономическая реформа: результаты и перспективы. Экономическая газета, N 21, 1992 г.

[71] Его же. Размышления о стратегии и тактике экономических реформ. Вопросы экономики. N 2, 1993 г.

[72] Яременко Ю.В. Нужно ли отпускать цены на топливо? Независимая газета. 1.04.1992.

[73] А. Руцкой. Есть ли выход из кризиса? Правда, 8.02.1992.

Для всех экономистов и политиков этой группы характерно, как верно подмечает А. Ослунд[74], полное игнорирование макроэкономических проблем как проблем политико-экономических, проблем сущности системной трансформации экономики и общества в России. Добавим, что не менее характерно для этой группы авторов и стремление к снижению темпов преобразований, градуализму экономической политики[75].

Наконец, в особую третью группу можно выделить тех политиков и экономистов, которые хотя и имеют устойчивую репутацию истинных реформаторов, пропагандируют разного рода реформаторские проекты, но к реальной реформе предъявляют жесткие претензии: она, по их мнению, развивалась неправильно, не в соответствии с теорией, неверен был выбор последовательности действий - сначала необходимо было осуществить приватизацию, демонополизацию, формирование рыночных структур, а лишь затем - меры по финансовой стабилизации и либерализации экономики, причем опасность экстремально высокой инфляции оценивалась как незначительная. Это прежде всего Г. Явлинский и его сторонники Н. Петраков, А. Мельников, А. Михайлов и др.

Так, Н. Петраков считает, что осуществленная в начале 1992 года либерализация цен привела к потере контроля за экономическими процессами[76]. Он настаивает, что переход к рыночной экономике невозможен без сильного государственного регулирования и государственных программ создания рыночных инфраструктур. Г. Явлинский делал акцент на то, что ориентация на ликвидацию бюджетного дефицита и финансовую стабилизацию усиливает производственный спад[77].

---

[74] A. Aslund, How Russia Became a Market Economy, The Brookings Institution, W. 1995.

[75] А. Улюкаев. О советах посторонних // Независимая газета, 27.03.1992.

[76] Петраков Н.Я. Кризис экономической реформы в России. // Вопросы экономики, № 2, 1993.

[77] Г.Явлинский. Правительство утратило контроль над экономическими процессами // Московские новости, № 21, 1992

С течением времени, сталкиваясь с неумолимой логикой фактов, критики заметно смягчали свои позиции, тем не менее набор их претензий к реальным реформам оставался все тем же. Так, в обобщающей и носящей программный характер книге “Реформы для большинства” Г. Явлинский снова повторяет свои утверждения, что в ходе преобразований вовсе и не надо было ставить цели снижения инфляции ниже уровня 10 - 15 процентов в месяц, а следовало сосредоточиться на приватизации и создании рыночных инфраструктур, оставив решение стабилизационных задач до лучших времен.

3.2 Дискуссии о методах осуществления финансовой стабилизации

Начиная с 1992 года, экономисты и политики выдвигали самые разные концепции, касающиеся способов макроэкономической стабилизации в России. Следует указать, что программа-91 во многом предвосхитила теоретические положения и практические рекомендации, которые выдвигались учеными разных направлений на протяжении последующих лет реформы, с учетом реального накопленного опыта реформы, ее успехов и неудач. Кроме того, взгляды участников со временем менялись. Например, Г. Явлинский корректировал свою теорию о том, что существует «естественный” уровень инфляции в России, равный примерно 10%-12% в месяц, и поэтому бюджетный дефицит и другие источники эмиссии денег должны формироваться в расчете на этот уровень: по мере уменьшения темпов роста цен в 1995 - 1996 году Г. Явлинский (в частности, в своих предвыборных выступлениях, будучи уже кандидатом в Президенты России) постепенно снижал оценку «естественного» уровня инфляции.

Ряд известных экономистов, в том числе зарубежных, выступал с похожими концепциями, однако, более серьезно аргументированными. Так, Р. Дорнбуш, разуверившись в наличии достаточной политической воли у российского руководства для проведения стабилизационной политики, выступил в своем интервью[78] за введение индексации основных экономических параметров в соответствии с темпами инфляции.

[78] См. Дорнбуш Р. Я инвестировал в Россию, чтобы иметь кусок ее будущего успеха (интервью) // Коммерсант № 48 (110). 20 декабря 1994.

Эту точку зрения он обосновывал необходимостью снижения неопределенности условий хозяйственной деятельности для экономических агентов, что позволило бы увеличить стимулы для осуществления сбережений и инвестиций.

Разумеется, длительная высокая инфляция отрицательно влияет на экономическое развитие и нет надобности повторять очевидные доводы о невозможности эффективного управления предприятиями в условиях неопределенной динамики основных ценностных параметров: относительных цен товаров и услуг, процентной ставки, обменного курса. Общеизвестен также в целом позитивный опыт Бразилии, внедрившей тотальную индексацию в экономике[79] в целях стабилизации относительных цен. Однако совершенно ясно, что тотальная индексация сама по себе является фактором, существенно осложняющим финансовую стабилизацию, т.к. рост доходов в соответствии с ростом цен непосредственно раскручивает инфляционную спираль. Поэтому меры, подобные внедрению полной индексации, распространяющейся на все финансовые отношения, являются вынужденными и оправданы лишь в ситуации, когда в силу каких-либо причин (преимущественно политических) осуществление финансовой стабилизации является невозможным.

Ряд рекомендаций по макроэкономической политике стабилизации основывается на немонетарной концепции инфляции в России. Эта точка

[79]См., в частности: Dornbusch R., Edwards S. (eds). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago, London: The University of Chicago Press, 1991; Amґrique Latine: Vers des Sorties de Crise Neo-Liberales // Problčmes économiques N2.169, 1990; Himelfarb C. Libéralisme et Hyper-Inflation en Argentine. Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 1994; Cahiers des Ameriques Latines N14. Paris: 1992; Phelps E. Inflation in the Theory of Public Finance // The Swedish Journal of Economics, Vol. 75, 1973; .Fischer S., Blanschard O. Lectures on Macroeconomics // The MIT Press, 1990; Dérčglements Monétaires et course aux Innovations Financiers en Amérique Latine // Problčmes économiques N2.200, 1990; Salama P., Valier J. Les Chemins Escarpes de la Hausse des Prix en Amérique Latine // Revue Tiers Monde, N129, 1992; Salama P., Valier J. Politiques Libérales et Fin des Processus Hyperinflationnistes en Amérique Latine // Problčmes d'Amérique Latine, la documentation française N5, 1992; Salama P., Valier J. The difficult Road of Rising and Falling Inflation in Latin America // Canadian Jornal of Development Studies N2, Canada: 1993.

зрения представлена во многих работах российских экономистов[80] и ряда зарубежных ученых[81]. Подробный анализ немонетаристских взглядов на природу инфляции в России не входит в нашу задачу и уже достаточно подробно проведен и представлен в литературе[82].

Среди факторов, предопределяющих динамику инфляционных процессов, отдельные авторы называют не денежную политику, а диспропорции в структуре производства, иммобильность многих видов производственных ресурсов, высокий уровень монополизма в российской экономике, процесс выравнивания относительных уровней цен после их либерализации и приближение их к мировому уровню и структуре,

[80] См., например, Волконский В., Гуревич Е., Канторович Г. Эволюция цен в России : причины инфляции в экономике переходного периода// Денежные и финансовые проблемы переходного периода в России: российско-французский диалог. Под ред. Ивантера В., Сапира Ж. М.: Наука, 1995; Маевский В. Один из шансов оздоровления экономики // Финансы, № 1, 1994; Ноздрань Н.Г., Березин И.С. Факторы и этапы развития инфляции издержек в экономике России // Экономика и математические методы, №1. 1994; Пугачев В., Пителин А. Российская инфляция: трактовка, моделирование, методы борьбы // Вопросы экономики, № 11, 1994; Икес Б. Инфляция в России: уроки для реформаторов // Вопросы экономики, № 3, 1995; Афанасьев А., Вите О. Инфляция издержек и финансовая стабилизация // Вопросы экономики, № 3, 1995; Белоусов Д., Клепач А. Монетарные и немонетарные факторы инфляции в российской экономике в 1992 - 1994 // Вопросы экономики № 3, 1995.

[81] В работе (Аглиетта М., Сапир Ж. Инфляция и дефицит в переходный период // Денежные и финансовые проблемы переходного периода в России: российско-французский диалог. Под ред. Ивантера В., Сапира Ж. М.: Наука, 1995) вывод о немонетарном характере российской инфляции делается на основе зависимости между изменениями оптовых цен и совокупной денежной массы. Однако этот вывод представляется крайне дискуссионным, т.к. во-первых, как отмечают сами авторы, статистические характеристики свидетельствуют о ненадежности полученных ими результатов, во-вторых, в России не имеется достоверного индекса оптовых цен, а публикуемые Госкомстатом РФ индексы основаны не на фактических ценах, а на объявленных ценах предприятий-производителей, в-третьих, спорным представляется само рассуждение о том, что существование данной зависимости свидетельствует о наличии инфляции издержек.

[82] См., например, в работе Института экономического анализа “Финансовая стабилизация в России”, 1995; а также в публикациях: Гранвиль Б. Инфляция: высокая цена и никакой отдачи // Вопросы экономики № 3, 1995; Sinelnikov S. Analyse des Processus Inflationnistes en Russie en 1992-93 // Hiperinflation et Stabilisation en Europe de l’Est et en Amérique Latine // Actes du Séminaire International. Paris - 4 et 5 Nov. II, 1993.

процесс поэтапного повышения цен на энергоносители и их либерализации, неадекватность ценовых реакций предприятий рыночным условиям, в частности, ориентацию при установлении цен на динамику собственных издержек, а не на соотношение спроса и предложения, мягкие бюджетные ограничения предприятий, отсутствие какой бы то ни было ответственности предприятий за невыполнение своих обязательств, в т.ч. механизма банкротств, а также преобладание патерналистских стереотипов в менталитете менеджеров предприятий и т.д.

На основе анализа этих и других факторов (чаще качественного, но в редких случаях и статистического) делался вывод о немонетарном характере российской инфляции, о доминирующем характере «инфляции издержек». Разумеется, отмеченные факторы оказывают определенное воздействие на динамику инфляции. Однако в условиях инфляции, превосходящей 20-30% в год, все они являются гораздо менее существенными по сравнению с динамикой денежной массы и изменениями спроса экономических агентов на реальные кассовые остатки. В краткосрочном периоде нерыночные реакции предприятий, а также такие шоки, как либерализация цен на сырье или энергоносители, повышение минимальной заработной платы и др. способны вызвать ускорение роста цен. Но, если такой рост не сопровождается ослаблением денежной политики, то процесс рыночного приспособления быстро приводит к стабилизации общего уровня цен.

Отмеченные “немонетарные” взгляды на характер инфляционных процессов служили для обоснования утверждений о нерациональности жесткой финансовой политики: поскольку инфляция объясняется преимущественно немонетарными факторами, авторы подобных суждений полагают, что следует использовать механизмы денежной эмиссии (увеличение кредитов Центрального банка Правительству и экономике) для повышения агрегированного спроса и стимулирования производства.

Все описанные точки зрения так или иначе приводят к обоснованию невозможности и (или) нецелесообразности стабилизационной политики как таковой. Между тем гораздо более актуальными, но значительно более редкими были дискуссии о возможных вариантах осуществления жесткой финансовой политики. Так, Алексашенко.,

Костюков., Никологорский и др.[83] поднимали важный вопрос о рациональности фиксации обменного курса на этапе стабилизации. Причем эти авторы рассматривали вопрос как с позиций взаимозависимости политики обменного курса и контроля за денежной массой, так и с позиций роста реального курса рубля при введении фиксированного курса или валютного коридора в условиях инфляции. Проведенный авторами анализ показал целесообразность проведения политики предсказуемой динамики курса, отстающей от темпов инфляции. В рамках такой политики обменный курс служит номинальным якорем, сдерживающим рост цен, а рост реального курса рубля, хотя и негативно сказывается на производстве, стимулирует структурную перестройку экономики.

В работе Hanke, Jonung, Scbuler[84] в качестве основы стабилизационной политики в России кроме фиксации обменного курса предлагалось жестко увязать динамику предложения денег с изменением внешних резервов денежных властей. Подобное предложение было безусловно привлекательным, так как предполагало использование строгих правил денежной политики, которые могут быть законодательно зафиксированы. Однако в этом случае Центральный банк полностью лишился бы возможности действий по усмотрению, что было абсолютно нереально.

Заметим, что в российской экономической литературе уделялось мало внимания проблеме выбора между ортодоксальной и гетеродоксной моделями стабилизационной политики. Ортодоксальная модель стабилизации, основанная на жестком контроле за денежной массой, на практике осуществлялась в большинстве латиноамериканских стран в 80-х - 90-х годах[85], и дала положительные результаты в Чили, Боливии и Мексике. Гетеродоксная модель, подразумевающая активное прове-

---

[83] Алексашенко С., Костюков Е., Никологорский и др. Управляемый курс: а почему бы и нет?! (возможности и последствия перехода к управляемому курсу рубля). М.: Экспертный Институт РСПП, июнь 1995

[84] Hanke H., Jonung L., Scbuler K. Russian Currency and Finance. London and New York: 1993,

[85] Bruno M., Tella G.di, Dornbush R., Fisher S. (eds) Inflation Stabilization: the Experiences of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico, Cambridge, Mass: MIT-Press, 1989.

дение политики доходов, направленной на разрыв передаточного механизма в спирали доходы - цены, была успешно осуществлена на практике в Израиле[86]. В России, как мы отмечали, отсутствовал механизм автоматической индексации доходов по индексу потребительских цен. Каждая индексация размера минимальной оплаты труда, к которой привязана величина заработной платы в бюджетной сфере, индексация пенсий, стипендий, пособий и т.д. требовала принятия специального закона. Причем этот закон по Конституции 1993 года вступал в силу только после его подписания Президентом. Таким образом, российские условия не требовали проведения специальной политики ограничения доходов[87].

В статье Rebelo, Vegh[88] проводится сравнительный межстрановой анализ влияния вариантов ортодоксальной стабилизации на реальный курс и процент, занятость, выпуск и т.д. Этот анализ показывает, что проведение стабилизации, основанной на номинальном якоре, то есть фиксации обменного курса, требует выполнения определенных условий. В частности, необходим высокий начальный уровень валютных резервов для отражения возможных спекулятивных атак. Необходима и высокая степень доверия экономических агентов к стабилизационным усилиям Правительства.

---

[86] Kiguel M.A., Liviatan N. The Old and the New in Heterodox Stabilisation Programs. The World Bank. Working Papers, 1989; Kiguel M., Liviatan N. The Business Cycle Associated with Exchange rate Based Stabilization. World Bank Economic Review, 1991, 6.

[87] Механизм подобного процесса стабилизации обсуждается в Bredenkamp H. Conducting Monetary and Credit Policy in Countries of the Former Soviet Union: Some Issues and Options // IMF Working Paper, March 1993. Здесь рассматривается механизм ортодоксальной финансовой стабилизации на основе фиксации обменного курса, либо через таргетирование денежных агрегатов; анализируются вопросы контроля за денежной массой, процентом и резервными отчислениями. В Hilberts P. Monetary Instruments and Their Use During the Transition from a Centrally Planned to a Market Economy // IMF Working Paper, November 1993, проанализированы возможности и эффективность прямых (потолок кредитования, контроль за процентом) и косвенных (операции на открытом рынке, рефинансирование коммерческих банков и установление резервных требований) инструментов денежно-кредитной политики в зависимости от развитости финансовой системы на начальной стадии реформ.

[88] Rebelo S., Vegh C. Real Effects of Exchange Rate-Based Stabilization: an Analysis of Competing Theories. NBER Working Paper No. 5197, Cambridge MA, 1993.

3.3 Социально-экономическое положение накануне реформ

Для оценки правомерности выдвигавшихся взглядов и рекомендаций целесообразно вернуться к анализу фактического состояния дел в российской экономике непосредственно накануне реформ, в конце 1991 года. Достаточно поставить вопрос: можно ли было отложить радикальное переустройство экономических отношений и можно ли было принципиально изменить схему проведения реформы - и многое станет на свои места.

Чтобы ответить на этот вопрос, полезно проанализировать данные о состоянии золото-валютных резервов, продовольственного и иного снабжения, товарных запасов, денежного обращения в стране в то время.

Политико-экономическую ситуацию в стране к концу 1991 года без всяких натяжек можно охарактеризовать как катастрофическую. За один лишь год национальный доход снизился более чем на 11 процентов, валовой внутренний продукт - на 13, промышленное производство - на 2,8, сельскохозяйственное - на 4,5, добыча нефти и угля - на 11, выплавка чугуна - на 17, производство пищевой продукции - более, чем на 10 процентов. Валовой сбор зерна сократился на 24, а его государственные закупки - на 34 процента.

Особенно сильно сократился внешнеторговый оборот - на 37 процентов, причем объем экспорта сократился на 35, а импорта - на 46 процентов.

И все это - на фоне полного отсутствия спросовых ограничений, которые в последующие годы стали главным фактором экономического спада. Более того, накачка денег в экономику продолжалась и даже усиливалась. Немалую негативную роль в этом сыграло противоборство союзных и российских властей, соревновавшихся в принятии все новых дополнительных социальных обязательств, в поощрении бюджетного дефицита, финансировании непродуманных инвестиционных программ.

Существенно выросли все денежные показатели. Прибыль предприятий в номинальном исчислении увеличилась в 1,9 раза, денежные до-

ходы населения - в 2, выпуск денег в обращение - в 4,4 раза. Уровень потребительских цен увеличился более чем в два раза (на 101,2%), что было совершенно не свойственно социалистической экономике - годом раньше рост цен составил всего 5 процентов.

Внешний долг номинированный в конвертируемой валюте, увеличился до 76 млрд долларов, внутренний валютный долг - до 5,6 млрд долларов, задолженность по клиринговым операциям достигла 29 млрд долларов. Золото-валютные резервы резко сократились и впервые за все время существования государства золотой запас составил менее 300 т (289,6 т на 1 января 1992 г.). Недостаток валютных поступлений от централизованного экспорта на оплату централизованного импорта и погашение внешнего долга составил за 10 месяцев 1991 г. (до формирования правительства реформ Ельцина-Гайдара) 10,6 миллиарда долларов. Для покрытия этого дефицита последнее союзное правительство продало часть золотого запаса на 3,4 миллиарда долларов и растратило валютные средства предприятий, организаций, местных органов власти, хранившиеся на счетах Внешэкономбанка СССР на 5,5 миллиарда долларов.

Быстро утрачивался контроль над финансовыми процессами и денежным обращением. Усиливалась долларизация экономики, вытеснение товарно-денежных отношений бартером, росли административные ограничения межрегионального товарообмена.

Республики бывшего СССР приступили к вводу фактических заменителей денег (талонов, карточек покупателей, многоразовых купонов т. п.), а в ряде случаев (Украина, Эстония, Латвия, Литва) и к подготовке к введению полноценных национальных валют. Это увеличивало денежную массу в обращении и выталкивало ее на территорию России, усугубляя здесь сложную финансовую ситуацию.

Дефицит государственного бюджета превысил запланированный на 1991 год в 6 раз и достиг, по нашей оценке, примерно 21 процентов ВВП (как сумма дефицитов союзного бюджета и бюджета Российской Федерации), причем бывшие союзные республики фактически прекратили перечисление средств в союзный бюджет. При этом указанную оценку дефицита консолидированного государственного бюджета в 1991 г. следует считать минимальной. По оценкам же Мирового банка,

которые исходили из расчета источников финансирования бюджетного дефицита (средства на счетах предприятий, сбережения населения, активный баланс внешних текущих счетов) бюджетный дефицит оказывается равным 30,9 % ВВП[89].

В разряд дефицитных перешли практически все виды товаров. Резко ухудшилось соотношение денежных сбережений населения с товарными запасами (в 5 раз по сравнению с 1970 и более, чем в 2 раза по сравнению с 1985 гг.). Товарные запасы в розничной торговле сократились до рекордно низкой величины.

Наиболее наглядным образом описывает предреформенную социально-экономическую ситуацию положение с продовольственным снабжением городского населения (чтобы подчеркнуть социально-политическую важность этого аспекта, напомним, что хлебный кризис февраля 1917 года в Петрограде стал непосредственной причиной свержения самодержавия). В результате полного паралича всех звеньев и систем управления продовольственное снабжение оказалось практически разрушенным. Так, в январе 1992 года ресурсы продовольственного зерна (без импорта) составили около 3 млн т., в то время как продовольственные потребности страны составляли свыше 5 млн т. в месяц. Более чем в 60 из 89 российских регионов запасов продовольственного зерна не было вообще, и выработку муки можно было осуществлять только “с колес”, то есть за счет немедленной переработки поступающего по импорту зерна. По расчетам, минимальный импорт зерна для этого должен был составлять порядка 3 млн т. в месяц. По оценкам Росхлебопродукта, всего для России в первом полугодии 1992 г. должно было поступить 8,65 млн т. зерна. Потребность же составляла 26 млн т. Дефицит составлял 17,35 млн т. в расчете на полугодие, что по стоимости соответствовало более чем 3 миллиардам долларов.

В то же время в ряде случаев корабли с импортным зерном стояли без разгрузки в российских портах, поскольку не было в наличии валюты, чтобы расплатиться за транспортировку, за фрахт судов, кредитные же линии не открывались, поскольку репутация бывшего СССР как пер-

[89] См.: Russian Economic Reform. Crossing the Threshold of Structural Change. World Bank, 1992.

воклассного заемщика была за несколько предшествующих лет полностью подорвана.

Повсеместно в городах страны была введена жесткая карточная система. Нормировалась продажа всех основных продовольственных товаров - мясопродукты, животное и растительное масло, крупы, макаронные изделия, сахар, соль, спички, алкогольные напитки, сыр, другие молочные продукты, табачные изделия, кондитерские изделия и пр. В большинстве случаев нормы отпуска товаров к концу 1991 года были примерно такими: сахар - 1 кг на человека в месяц, мясопродуктов (включая субпродукты) - 0,5 кг, масло животное - 0,2 кг. И даже эти нормы не были обеспечены ресурсами, поэтому снабжение по ним не было гарантированным, талоны не отоваривались по нескольку месяцев, реализация товаров по ним проходила с огромными очередями.

3.4 Необходимость ускорения реформ

С учетом этих экономических реальностей представляются мало обоснованными утверждения ряда политиков и экономистов, особенно Г. Явлинского, о необходимости сначала, действуя по правилам, провести приватизацию и демонополизацию, а уже затем приступить к либерализации цен. Такого выбора у России 1991 года не было. Процесс разрушения основных систем поддержания жизнеобеспечения мог стать катастрофичным и трудно обратимым. По этой же причине не было никакой возможности откладывать запуск рыночных механизмов, невозможный без либерализации цен.

В политической сфере также нарастали негативные процессы: послеавгустовская эйфория сменялась разочарованием от отсутствия реальных реформ на фоне ухудшающихся условий жизни. Это относилось и к демократическому движению, которое не знало, что ему делать с августовской победой, не имело серьезных целей и программ, если, конечно, не считать таковыми пропагандистские программы типа “500 дней”. Это относилось и к широким массам населения, явно завышенные послеавгустовские социальные ожидания которых существенно расходились с реальностью. Политическое же руководство страны быстро растрачивало кредит доверия.

Практически прекратившаяся после августа 1991 г. забастовочная и митинговая активность начала снова понемногу проявляться. А главное - становилось очевидно, что если в ближайшее время в экономике не произойдет существенных перемен, эта активность неминуемо вспыхнет с новой силой, и ее формирующийся “августовский” политический режим вряд ли сумел бы выдержать. Для того же, чтобы предупредить эту возможную социальную вспышку привычным для российского руководства того времени популистским методом, уже не было финансовых и материальных ресурсов. И взяться им было не откуда. Эту опасность политическое руководство, в частности, президент Ельцин в тот момент осознало достаточно четко.

Государственный аппарат бездействовал, находясь в постоянном ожидании реорганизаций, сокращений и т. п. Начался “исход” чиновников из союзных министерств и ведомств, переходивших не столько даже в укреплявшиеся в это время российские государственные структуры, сколько в создававшиеся весьма быстрыми темпами коммерческие структуры. На фоне промедления с реформами и явственного ухудшения жизненных условий нарастала спонтанная приватизация. Государственные структуры, министерства и ведомства буквально явочным порядком преобразовывались в различные концерны, корпорации, ассоциации. Ими в массовом порядке фактически расхищалась государственная собственность: чиновники перетаскивали туда не только связи, различные “ноу-хау”, но и собственность, и кредитно-финансовые ресурсы. Право полного хозяйственного ведения дополнялось фактической финансовой безответственностью. Какой бы то ни было государственный контроль оказался по существу невозможным.

Попытки воссоздать союзные структуры в лице Межреспубликанского экономического комитета оказались безрезультатными. Туда не перешли ни кадры, ни ресурсы, ни функции бывших союзных министерств и ведомств. При этом в очевидный тупик зашли переговоры с руководствами других бывших республик СССР о путях возможной трансформации Союза, о согласованных реформах, проведении общей политики хотя бы в наиболее важных областях. Политико-экономические траектории действий правительств бывших союзных республик все больше и больше расходились. Одни из них, прежде всего республики Прибалтики, довольно решительно выбирали путь радикальных социально-

экономических преобразований. Другие пытались либо вовсе избежать радикальных реформ, либо по крайней мере максимально отсрочить и смягчить их.

Положение усугублялось тем, что международное сообщество с трудом понимало существо происходящих перемен, оказалось к ним совершенно не готовым и ожидало катастрофического развития событий. Правительства стран Запада и международные организации в большинстве своем считали, что Горбачев контролирует ситуацию и способен в будущем, как и прежде, возглавить курс реформ, а российское руководство реальной власти и реализуемой программы действий не имеет. Поэтому международное сообщество было не в состоянии оказать эффективное политическое влияние на развитие ситуации в бывшем СССР.

Исходя из всего изложенного, приходится констатировать, что реальный выбор и реальное поле приложения политической воли были отнюдь не в отсрочке начала радикальных преобразований или определении последовательности этапов реформы, не в том, предшествует ли либерализации цен приватизация или наоборот, а совсем в другом: осуществлять ли реформирование российской экономики, сохраняя рудименты союзного государства, интегрированного хозяйства, а значит и рудименты соответствующей им экономической политики (как это, по существу, предлагалось группами Горбачева - Силаева - Явлинского), или осуществлять стратегию скорейшего достижения Россией экономической самостоятельности и независимого проведения экономических реформ (как это предлагалось разработчиками Программы 91).

В пользу первого варианта говорила привычная аппаратная логика любых политических или экономических шагов в том виде, в котором она сложилась за годы функционирования экономики советского типа, боязнь и непонимание масштабности задач, в которых за конкретными проблемами денежного навеса, товарных дефицитов и рассыпающегося бюджета скрывалась логика системной трансформации. В пользу второго варианта - анализ имеющегося мирового опыта, просчет альтернатив развития российской экономики в случае выбора того или иного базисного сценария, общая политическая логика момента, единство тактических и стратегических задач.

Как известно, в конечном счете был принят и в определенной части реализован вариант Программы-91.

3.5 Продвижение России к экономической самостоятельности

Возможность и необходимость осуществления именно этой программы (из многих имевшихся к тому времени) определило принципиально новое понимание закономерностей социально-экономического развития на постсоветском пространстве, сделавшее неизбежным самостоятельное проведение Россией экономических реформ вне увязки с позициями иных союзных республик. Зато в самой тесной увязке с политическими и институциональными реформами, означающими закрепление национально-государственного положения и статуса России и утверждение институтов капиталистического общественно-экономического строя.

В политическом смысле самым важным было то, что после августа 1991 года коренным образом изменилась ситуация в отношениях России с другими республиками бывшего СССР и союзным Центром. Вопреки существующей политической мифологии, придающей чрезмерное значение формальным политико-правовым актам, *Советский Союз реально развалился 19-21 августа 1991 года и с этого времени существовал лишь номинально, а на самом деле не действовал ни как государственная машина, ни как орган проведения экономической и какой угодно другой политики.* Вопрос был не в том, хороши или плохи принципы, на которых он был построен, а что делать в ситуации, в которой эти принципы не действуют. Республики по собственному усмотрению объявляли находящееся на их территории федеральное имущество своим, отказывались выполнять любые свои экономические обязательства перед Союзом. Фактически начался массовый неуправляемый процесс расхищения не только собственности, но и прав, обязательств, регламентов, управленческих процедур и т. п.

Реальностью оказалась ситуация, в которой Союза как политической и экономической реальности уже фактически не было, а спекуляций по поводу его сохранения было в избытке. Поэтому нужно было в кратчайшие сроки и в труднейших условиях найти способ выживания, а

затем и развития страны, общества, народа в условиях скоропостижной смерти одного государства и явно эмбрионального состояния государства, идущего ему на смену.

Надо учесть, что до августа 1991 г. существовал некий промежуточный "союз" - союз республиканских коммунистических элит, которые боролись против Союзного центра, за собственные привилегии и бесконтрольное управление "своими" народами. Поэтому руководство России в противоборстве с тоталитарным Центром и в подготовке к реформам могло опираться на поддержку ряда лидеров союзных республик. Однако после августа, после фактического распада союзного государства фиктивность такой альтернативы стала очевидной: на передний план вышли объективные противоречия интересов России и других республик. Эти противоречия были связаны с разницей масштабов экономик, ресурсного потенциала, а также понимания перспектив исторического развития и, наконец, политического веса в глазах международного сообщества.

Для остальных бывших союзных республик сохранение сложившихся ресурсопотоков и финансово-экономических отношений (при том, что продолжалось обсуждение вопросов о едином экономическом пространстве и ценностях хозяйственной интеграции) в принципе открывало бы возможность реконструировать свои экономики за счет России. Для России же это означало серьезную дополнительную нагрузку на экономику, подрывающую возможности ее социально-экономического возрождения.

Россия не имела серьезных препятствий к установлению прямых связей с международным сообществом, в том числе международными политическими и финансово-экономическими организациями, к признанию ее полноправным субъектом международного права. Она была естественным правопреемником СССР в сфере международно-правовых отношений. Для других бывших союзных республик (кроме Прибалтики) это была серьезная проблема, им важно было форсированно обрести формальные атрибуты независимости, уйдя от сопутствующего решения комплекса сложных межреспубликанских проблем.

Упрощенно говоря, интересам других республик соответствовала схема “экономический союз при немедленной политической независимости”, по сути означавшая обобществление российских финансово-экономических ресурсов при приватизации союзного политико-правового наследства. Интересам России соответствовала схема “скорейшее достижение экономической независимости при сохранении на переходный период политического союза”.

По нашему мнению, принятие позиции экономический союз при немедленной политической независимости объективно толкало бы к обострению экономических и социально-политических конфликтов (раздел бюджетного пирога, поиск ответственных за недофинансирование той или иной сферы, латентный протекционизм, воспроизводство хозяйственного двоевластия союзных и республиканских органов), к постоянным колебаниям финансово-кредитной политики, формирующейся в ходе межреспубликанских компромиссов, углублению инфляционного кризиса и т. п., а поэтому и к хронической политической нестабильности, социальной напряженности, свертыванию демократии на территории бывшего СССР.

С точки зрения межреспубликанских отношений форсированное обретение независимости при неурегулированности взаимных претензий ведет к созданию крупных зон политической напряженности, использованию русского национального меньшинства в республиках как фактора политических конфликтов и политико-экономического шантажа России, стимулирует сепаратизм в российских автономиях,

В военно-политической области это означало бы образование новых ядерных государств с неустоявшимися межгосударственными отношениями и границами, появление на рубежах России новых крупных наступательных потенциалов, вступление России в международное сообщество не в качестве великой державы - правопреемника бывшего Советского Союза, а в качестве нового, молодого субъекта международного права со всеми вытекающими отсюда проблемами.

В этой ситуации единственно ответственной политической позицией явилось немедленное начало реализации стратегии обретения Россией полноценной экономической независимости, самостоятельное прове-

дение реформ, к которым могут присоединиться (а точнее, не могут не присоединиться) другие республики.

Сама политико-экономическая логика данного этапа исторического развития делала Россию лидером реформирования хозяйства на территории бывшего СССР. Россия владеет подавляющей частью экспортного потенциала бывшего СССР, а значит лишь она может взять на себя ответственность по обязательствам по внешнему долгу, что позволяло ей соответственно претендовать на золото-валютные авуары, собственность за границей и долги иностранных государств Советскому Союзу. Россия становилась естественным ведущим партнером западных государств и международных финансовых организаций. Россия обладает весьма емким внутренним рынком, потенциалом экспортных базовых ресурсов, легко переориентируемых на развитые страны. Это привязывает к ней внешнеэкономическую политику остальных республик, по большей части не имеющих такой возможности. Наконец, Россия контролирует основные компоненты межреспубликанской производственной инфраструктуры, обладая материальной и кадровой базой управления транспортной, коммуникационной и энергетической системами.

Исходя из этого, реалистичным представляется курс на отказ от долгосрочных всеобъемлющих экономических союзов, от создания постоянно действующих надреспубликанских органов общеэкономического управления. На уровне политико-экономической конкретики это означало четкое ограничение полномочий и сроков действия созданного к тому времени Комитета по оперативному управлению народным хозяйством (председатель - И. Силаев, заместители председателя - Г. Явлинский, Ю. Лужков, А. Вольский), исключение его попыток проводить самостоятельную экономическую политику.

С этим связано и отстаивание идеи об обязательном признании всей государственной собственности на территории России российской собственностью, а также о необходимости российского государственного контроля над всей инфраструктурой эмиссионного хозяйства и банковских расчетов в рублевой зоне до тех пор, пока она сохраняется. Альтернативой этому могло быть лишь создание механизмов проведения эффективной и жесткой денежной политики (и в этом - и только в этом - случае - сохранение единства денежной и банковской систем на тер-

ритории бывшего СССР). Как показала, однако, политическая практика последующих лет, создание таких механизмов оказалось делом практически нереализуемым даже для гораздо более простого случая - попытки создания денежного союза двух государств (Россия и Белоруссия).

Подтвердился и прогноз разработчиков программы российских экономических реформ о формировании в первые годы реформ значительного отрицательного сальдо платежного баланса республик в расчетах с Россией, делающего позиции России в финансово-экономических переговорах и взаимодействиях с республиками заведомо более сильной.

В бюджетной и налоговой политике Программа-91 предлагала курс на консолидацию российского и союзного бюджетов при финансировании и контроле армии и внешнеполитической деятельности и соответствующих учреждений, осуществляемом Россией. В области ценообразования была зафиксирована необходимость постепенного переходного режима к системе межреспубликанских расчетов по мировым ценам.

И с точки зрения ретроспективной, и с точки зрения перспективной важно вычленить содержательные различия названных выше двух основных концепций реформирования экономики, доставшейся в наследство от социализма: концепции Гайдара и Явлинского.

Явлинский по существу предлагал сохранение крупномасштабного перераспределения финансовых и материальных ресурсов из России в другие республики при постоянных колебаниях денежно-финансовой политики в ходе межреспубликанских согласований и нерегулируемых возможностях экспансии денежной массы из остальных республик в Россию.

Гайдар же предлагал ограничить перераспределение ресурсов из России исключительно прямым финансированием армии, МИДа и других важнейших союзных структур, ввести российский контроль за денежным обращением при переходе к конвертируемости рубля, выдвигалось требование его поддержки, как российской национальной валюты.

Курс, предлагаемый Явлинским, по существу, означал сдерживание экономической реформы в России вследствие ориентации на совмест-

ное ее осуществление в республиках-членах экономического союза, что делало ее явно неадекватной драматизму сложившейся политико-экономической ситуации.

Курс Гайдара означал, напротив, ориентацию на максимально быстрое осуществление экономической реформы в России, не сдерживаемое возможными реакциями других республик, позволял срочно запустить рыночные механизмы обеспечения жизнедеятельности общества и, следовательно, обеспечить некатастрофический сценарий системной трансформации в России.

3.6 Сущность социально-экономических преобразований переходного периода в России

Можно выделить еще несколько моментов, отличавших Программу-91 не только от программы Явлинского, но и от других довольно известных в ту пору и конкурировавших с ней программ Сабурова, Шаталина, Абалкина и др.

Во-первых, Программа-91 исходила из полного отрицания возможностей “особого пути” развития российской экономики и, подобно большинству опробованных в мировой практике стабилизационных программ, сосредоточивалась прежде всего на вопросах реформирования и оздоровления денежного сектора.

Во-вторых, Программа-91 была не только программой экономических реформ, но и (может быть, в первую очередь) программой формирования национальной государственности в России (прежде всего суверенности российского хозяйственного законодательства, национальной денежной программы, национальной валютной системы, собственной налоговой, бюджетной и внешнеэкономической политики, государственной собственности и инструментов государственного регулирования экономики).

По существу, философия и идеология преобразований задается в двух документах из указанного выше программного пакета - “Стратегия России в переходный период” и “Ближайшие экономические перспективы России”. Все остальные документы - а их несколько десятков - это скорее технологические карты, определяю-

щие, что нужно делать и какие нормативные акты для этого потребуются.

В целом программный документ “Стратегия России в переходный период” определил принципиальный курс на экономическую независимость при “мягком” политическом союзе, который был принят президентом Ельциным и затем реализовывался на практике правительствами Гайдара и Черномырдина. Сутью его было не только проведение жизненно необходимых экономических реформ на основе маркетизации, либерализации, приватизации и финансовой стабилизации, но и создание российского национального государства со всеми его необходимыми атрибутами, прежде всего устойчивой и конвертируемой национальной валютой, налоговой системой, бюджетом, пограничными и таможенными службами, эффективной денежной системой, национальным банком.

Второй из важнейших документов, разработанных группой Гайдара, “Ближайшие экономические перспективы России”, определял философию стабилизационной и реформистской политики в условиях формирования институтов национальной государственности в России. Впервые в нем был сделан вывод, который затем неоднократно варьировался в последующих программных документах российских реформ, о том, что экономическую политику ближайшей перспективы определяет не идеальный замысел реформаторов, а сочетание трех кризисов, оставленных России в наследство рухнувшей экономикой Советского Союза:

- *инфляционного кризиса* (крупные макроэкономические диспропорции проявляются в ускоряющейся открытой инфляции и остром дефиците на всех товарных рынках),

- *платежного кризиса* (острый дефицит золотовалютных ресурсов и подрыв кредитоспособности страны ведут к вынужденному резкому падению импорта) и, наконец,

- *системного кризиса* (утрата органами государственной власти на всех уровнях способности регулировать ресурсопотоки).

Не повторение стандартных стабилизационных программ, а эти российские политико-экономические реалии заставили группу

Гайдара определить финансово-денежную сферу как первичное звено стабилизационных и реформаторских усилий.

Дело в том, что в отличие от приватизации, демонополизации, формирования рыночных структур финансовая стабилизация может быть достижима даже в краткосрочной перспективе, для чего нужны лишь политическая воля властей и профессионализм исполнителей (практика последующих лет показала, что как раз политической воли реформаторской власти часто бывало недостаточно для преодоления политической воли ее оппонентов в условиях фактического двоевластия, вследствие чего макроэкономическая стабилизация оказалась отложенной, затянулась на целых четыре года - впрочем, это тема последующих глав книги).

Без достижения финансовой стабилизации невозможно в условиях паралича нерыночных механизмов организации ресурсопотоков сформировать соответствующие рыночные механизмы и таким образом избежать более чем реальной угрозы жизнеобеспечению населения, как невозможно и переключение предпринимательской активности из спекулятивной в производственную сферу, привлечение в нее как отечественных, так и зарубежных инвестиций.

Программа реформ в ее первоначальном варианте связывала успех макроэкономической стабилизации с одновременным введением российской национальной валюты. Имелось в виду на первом этапе осуществить не либерализацию в полном смысле этого слова, а упорядочение, реструктуризацию и существенное повышение общего уровня цен (примерно как это сделало последнее коммунистическое правительство Раковского в Польше). При этом в течение некоторого времени, ориентировочно полгода, должна была сохраняться ситуация подавленно-открытой инфляции. А уже затем предполагалось осуществить полномасштабную либерализацию цен с одновременным включением мощного механизма макроэкономической стабилизации, основным элементом которого и стало бы введение российской национальной валюты, отсекающее внероссийские источники предложения денег.

Однако уже в конце ноября 1991 года от этой идеи пришлось отказаться, поскольку практика работы в правительстве, открывшаяся

дополнительная информация о реальном социально-экономическом положении страны показали, что еще полгода ситуации подавленно-открытой инфляции, быстрого роста цен и сохранения товарных дефицитов страна просто не выдержит, и кредит доверия правительству к моменту “настоящих” реформ, “настоящей либерализации” окажется исчерпанным. Поэтому пришлось пойти на вариант немедленной либерализации цен, хотя и с риском дестабилизирующего давления рублевой денежной массы из бывших союзных республик.

Это было проявлением политического реализма, так как на практике разделение денежных систем потребовало более значительного времени, чем предполагалось первоначально, эта работа осуществлялась со значительными трудностями и в несколько этапов. Во многом это было связано с мощным лоббизмом в пользу сохранения рублевой зоны, который осуществляли промышленники России и других республик бывшего СССР, правительства этих республик, широкий спектр российских политических сил от Руцкого до Явлинского. К сожалению, в числе адвокатов рублевой зоны на начальном этапе оказались и такие авторитетные организации как Международный валютный фонд и Комиссия европейского сообщества.

В этих условиях быстрое введение новой валюты оказалось невозможным. Не только по указанным политическим причинам, но и по причинам технологическим - требовалось значительное время для разделения счетов банков бывших союзных республик. Соответственно, пришлось расстаться с надеждой сократить за счет отсечения денежной массы, генерируемой в других республиках бывшего СССР, денежный навес и денежные потоки. Это крайне затруднило достижение финансовой стабилизации. Первый реальный шаг к ликвидации рублевой зоны и утверждению российской национальной денежной и валютной системы - разделение безналично-денежного оборота посредством введения корреспондентских счетов центральных банков бывших союзных республик в ЦБ России - удалось осуществить в июле 1992 года, но остальные меры вводились еще долго. Только в апреле 1993 года удалось пре-

кратить практику предоставления странам СНГ так называемых технических кредитов для торговли с Россией.

3.7 Сокращение бюджетного дефицита

Необходимым условием установления макроэкономической стабильности было резкое сокращение бюджетного дефицита. Для этого предусматривалось значительное сокращение бюджетных расходов, прежде всего, за счет урезания военных расходов, трансфертов в бывшие союзные республики, ценовых субсидий, дотаций предприятиям. Необходимо было также сформировать адекватные условиям инфляционного денежного хозяйства источники бюджетных доходов. Имелось в виду прежде всего изменение косвенного налогообложения - введение вместо налога с оборота и налога с продаж нового налога на добавленную стоимость и системы акцизов, а также введение налога на экспорт энергоносителей при отмене системы его лицензирования и квотирования.

Итак, резкому сокращению были подвергнуты государственные расходы. В частности, ассигнования на закупку вооружений сокращались в 7,5 раза, централизованные капиталовложения - в 1,5 раза, ценовые дотации - почти в 3 раза, практически полностью прекращалось безвозмездное финансирование иностранных государств (за исключением стран СНГ).

Реконструкция налоговой системы и введение налога на добавленную стоимость позволяли и в высокоинфляционных условиях собирать налоги, не допуская сокращения доходной части бюджета. Таким образом, бюджетный дефицит в целом должен был сократиться не менее чем в три раза. На практике он сократился в первый период даже больше, а бюджет первого квартала и вовсе стал бездефицитным, но через некоторое время дефицит стал опять нарастать в результате давления отраслевых и региональных лоббистов.

Если налог на добавленную стоимость как меру, непосредственно не затрагивающую существенных корпоративных интересов, на практике ввести удалось так и тогда, как и когда ее задумывали реформаторы, то с другими предложениями было сложнее. Отмену

ценовых субсидий удалось провести лишь поэтапно, за три года, из-за мощного сопротивления, особенно на местах. Сокращение дотаций предприятиям также весьма затянулось во времени. Правительство несколько раз декларировало отмену лицензий и квот, но до 1996 года так в полном объеме и не провело эти меры в жизнь.

Технически эти задачи решались с применением нескольких основных инструментов. Во-первых, это была консолидация союзного и российского бюджетов, поскольку в условиях единой рублевой зоны формальное распределение бюджетных дефицитов между бюджетами России и Союза на масштабы инфляции не влияло.

Во-вторых, это ценовая либерализация, увязанная с перестройкой системы бюджетных социальных компенсаций, свертыванием безадресных программ и перераспределением финансовых ресурсов в пользу наиболее нуждающихся, а также со снятием бюрократических барьеров на пути рыночного ценообразования. Ценовой контроль сохранялся лишь для 10 - 12 наименований товаров, обеспечивающих минимальный прожиточный минимум.

В-третьих, это введение внутренней конвертируемости рубля, легализация и развитие валютного рынка.

В-четвертых, изменение банковской политики, включая отмену автоматического кредитования коммерческих банков Центробанком, унификацию резервных требований, существенное повышение ставки процента по кредитам Центрального банка.

Начать реформы было невозможно без существенных изменений в законодательстве. Корректировке подвергались несколько десятков законодательных актов, несколько законов было предложено принять заново.

Наиболее революционную роль из предложенных нормативных актов сыграл президентский Указ о либерализации цен и реорганизации торговли. Он, во-первых, разрешал предприятиям самостоятельно устанавливать цены на производимую ими продукцию, во-вторых, отменял фондовое распределение производственных ресурсов, предоставляя предприятиям право самостоятельного

сбыта и покупки продукции, в-третьих, разрешал предприятиям торговли применение договорных цен на все виды товаров и услуг, в-четвертых, закладывал основы коммерциализации государственных органов материально-технического снабжения, в-пятых, вводил контроль за ценообразованием предприятий-монополистов, в-шестых, закладывал основы демонополизации оптовой и розничной торговли, в-седьмых, отменял запреты на деятельность негосударственных торгово-закупочных предприятий.

То есть все то, о чем годами дискутировали экономисты и политики в период перестройки, вводилось одним актом, полностью разрушая основы планово-распределительной хозяйственной системы. После либерализации цен экономика России перестала быть социалистической. Конечно, она далеко еще не была капиталистической, но российский капитализм начал возрождаться после тяжелого и продолжительного перерыва в большой степени именно отсюда.

Конечно, реальный ход реформ отличался от программных положений. Чтобы понять яснее, почему те или иные предполагавшиеся реформистские меры не были осуществлены вовсе или были осуществлены частично или растянуто во времени, необходимо иметь ввиду, что имелись обстоятельства, которые априорно и не могли быть учтены. Оказалось, в частности, что инерционность масштабной экономики на раскручивание инфляционной спирали после либерализации цен влияет мало, а на темпы увеличения масштабов безработицы, наоборот, очень сильно. Выяснилось, что характерный для российской экономики временной лаг между изменениями в денежной политике и соответствующими переменами динамики инфляции постепенно увеличивается с трех - четырех месяцев в 1992 году до 5-6 месяцев в 1995 году.

Огромное влияние оказывала и сезонность экономики, при которой весьма высокие колебания во времени имели, в частности, расходы и доходы бюджета, что объективно крайне осложняло осуществление последовательной денежно-финансовой политики.

Каково бы ни было влияние факторов масштабов экономики и ее сезонности, необходимо отметить, что первоначальная программа

реформ была рассчитана на весьма короткий срок - несколько месяцев - и за этот период были достигнуты серьезные результаты - не столько в смысле выполнения отдельных пунктов программы, сколько в смысле изменения всей экономической и социальной ситуации в стране (устранение угрозы физического голода и холода, паралича транспортных, коммуникационных и энергетических систем, а также распада российского государства, сепаратизма). Речь идет, без преувеличения, о смене исторического пути развития России, об осуществлении системной трансформации в огромной стране. За полгода (с ноября 1991 по май 1992 года) были сформированы политические и экономические предпосылки возобновления и развития капитализма в России.

Часть II

Макроэкономические процессы и экономическая политика посткоммунистической России. Основные этапы

Глава 4
Общие проблемы макроэкономики постсоциалистического перехода в России

Глава 5
Макроэкономическая стабилизация как социально-политическая проблема

Глава 6
Проблемы макроэкономической политики на этапе либерализации экономики (1992 г.)

Глава 7
Формирование предпосылок финансовой стабилизации

Глава 8
Финансовая стабилизация в России

Глава 9
Взаимосвязь макроэкономической стабилизации и политических процессов. Год выборов Президента России

Глава 10
Макроэкономическая стабилизация и фискальный кризис

Глава 11
Фискальные проблемы: Россия в контексте международного опыта посткоммунистической трансформации

Глава 4

Общие проблемы макроэкономики постсоциалистического перехода в России

В данной главе мы рассмотрим ряд общеэкономических проблем, выявленных в ходе осуществления финансовой стабилизации в России. Поскольку все затронутые здесь вопросы будут подробно анализироваться в последующих главах, мы почти не будем приводить фактических статистических данных, иллюстрирующих изучаемые закономерности.

4.1 Финансовые взаимосвязи и их место в анализе переходной экономики

В плановой экономике финансовые отношения и взаимосвязи традиционно играли подчиненную роль по отношению к задаче формирования натурально - вещественных пропорций. Такое положение отражалось и на приоритетах советской экономической науки. Поэтому, когда экономическая реформа в России выдвинула на передний план финансовые вопросы функционирования народного хозяйства, стало ясно, что многие зависимости между экономической политикой и социально - экономическими процессами, которые достаточно хорошо изучены для развитых рыночных экономик, оказались новыми для экономистов, изучающих переходные экономики. Речь идет как о взаимном влиянии денежной, налоговой и бюджетной политики на макроэкономическую ситуацию, характеризуемую уровнем инфляции, безработицы, процента, динамикой обменного курса национальной валюты и т.д., так и о воздействии экономической политики на уровень относительных цен товаров и факторов производства, на объемы производства в различных отраслях, на соотношение привлекаемых факторов производства, обусловленное процессами сбережения и инвестирования, предложением труда, и др.

Большая часть такого рода зависимостей в экономиках переходного типа пока еще изучена недостаточно. Это объясняется тем, что в современной экономике России и других посткоммунистических стран возможности серьезных исследований ограничены по крайней мере тремя обстоятельствами.

Во-первых, статистическая база не всегда соответствует реальным процессам. Методология, используемая российскими статистическими органами, лишь в последние два-три года начала подстраиваться к мировым стандартам. По-прежнему сохраняется очень высокая степень латентных отношений в российской экономике, что заведомо снижает качество и надежность статистических показателей. Многие данные приходится реконструировать и оценивать, используя методы индивидуальных или групповых обследований, либо экспертно.

Во-вторых, накопленные мировой экономической наукой к началу 90-х годов теоретические знания, хотя и охватывали огромный спектр проблем, все же непосредственно не затрагивали вопросов перехода от социализма к капитализму. Разработанные теорией модели относились скорее к частным вопросам, таким как факторы экономического роста, политико-экономические циклы, соотношение занятости и инфляции, механизмы макроэкономической стабилизации и т.д., чем к комплексному анализу переходного процесса. К моменту начала реформ в посткоммунистических странах не существовало не только теории рыночной трансформации, но и общепризнанной точки зрения по поводу путей и последовательности перехода к рынку. Предлагавшиеся экономистами программы реформ (если только они относились к разряду здравых) основывались на более раннем опыте рыночных трансформаций в некоторых развивающихся странах, а также реформаторских экспериментов в государствах, по той или иной причине отклонившихся от нормального развития. Очевидно, что при всей несомненной пользе, накопленный исторический опыт реформ не мог служить теоретическим руководством, и тем более, не давал решений принципиально новых проблем, с которыми столкнулись все без исключения посткоммунистические страны. Не удивительно поэтому, что реальный стратегический выбор в большой мере зависел от субъективных воззрений политиков и экономистов, начинавших реформы, от их влияния

и настойчивости в отстаивании той или иной концепции реформирования экономики.

В-третьих, период рыночных трансформаций характеризуется столь существенной амплитудой колебаний основных макроэкономических параметров, таких как индекс общего уровня цен, индексы относительных цен, обменный курс национальной валюты, величины процентных ставок и др., что вызываемая этим нестабильность экономической ситуации не позволяла выявить существование многих важных и традиционно устойчивых зависимостей. Кроме того, серьезнейшее воздействие на экономическое развитие в России в 1992 - 1997 годах оказала политическая нестабильность, частые изменения законодательного и нормативного регулирования экономики, определяющие непредсказуемость условий хозяйственной деятельности. В результате, политические события объективно оказывали значительно большее влияние на поведение экономических агентов, чем это могло быть в условиях стабильных рыночных экономик. В этой связи многие из обсуждаемых ниже вопросов рассмотрены без верификации соответствующих гипотез на фактическом материале.

Отличительная особенность представленного в настоящей работе подхода состоит в том, что в ней упор делается на роль институциональных факторов в происходивших с 1992 года процессах трансформации экономики России. Анализ проводится на различных уровнях (макроэкономический, отраслевой, региональный, микроэкономический), причем экономика рассматривается прежде всего как саморазвивающаяся институциональная система. Трактовка эволюции экономических институтов в качестве эндогенного экономико-политического процесса отражает современный дескриптивный подход, развиваемый, в частности, новыми школами государственных финансов. В дальнейшем мы стремимся оставаться в рамках данного подхода, объясняя изменения экономической политики в контексте развития реальной политической ситуации в России, с учетом взаимодействия конкретных групп интересов и политических сил. Игнорирование таких особенностей формирования экономической политики в переходных условиях привело бы к неадекватным выводам.

4.2 Предопределенность характера экономических реформ в России

Резкое обострение бюджетных дисбалансов в 1991 году не было неожиданным. Фискальные диспропорции начали нарастать в Советском Союзе примерно с середины 80-х годов. Одной из важнейших причин бюджетного кризиса была деградация системы иерархического управления экономикой. Этот процесс был обусловлен ослаблением традиционного репрессивного механизма и устранением присущих социализму стимулов трудовой активности. Попытки компенсировать такие сдвиги частичными реформами плановой экономики, дополняющими иерархические механизмы управления экономическими стимулами (например, ориентацией предприятий на получение прибыли, совершенствованием ценового механизма и т.д.) оказались совершенно безрезультатными и лишь ускорили распад иерархической экономики. Рост доли прибыли в распоряжении предприятий привел к снижению доходов бюджета. Отказ от жесткого контроля оптовых цен при фиксированных розничных автоматически снизил поступления налог с оборота[90] и увеличил расходы бюджета на ценовые субсидии предприятиям.

Важными факторами нарастания бюджетных диспропорций накануне распада социалистической системы были падение цен энергоносителей и сырья на мировом рынке во второй половине 80-х годов, ошибки экономической политики (неудачные попытки новой индустриализации и антиалкогольная кампания, резко снизившая доходы бюджета), рост оборонных расходов (Афганистан), техногенные и природные катаклизмы (Чернобыльская катастрофа, Спитакское землетрясение) и др. В 1991 году дефицит реконструированной бюджетной системы уже не существовавшего Советского Союза по оценкам Мирового банка составлял, как уже отмечалось, около 31% ВВП[91], и финансировался за счет вынужденных сбережений домашних хозяйств и предприятий.

---

[90] Данный налог определялся как разность между оптовыми и розничными ценами и составлял один из важнейших источников государственного бюджета.

[91] Russian Economic Reform. Crossing the Threshold of Structural Change. World Bank, 1992.

Такое финансовое положение практически однозначно определило реально возможный спектр вариантов реформирования экономики России к началу 1992 года и последовательность соответствующих шагов по системной трансформации, финансовой стабилизации, структурным реформам. К концу 1991 года градуалисткая трансформация иерархически организованной экономической системы в рыночную путем параллельного осуществления институциональных и стабилизационных мер была практически невозможной. Конечно неразвитость законодательства, отсутствие рыночных институтов, господство государственной собственности, высокий уровень монополизации экономики затрудняли осуществление финансовой стабилизации. Однако полное разрушение финансовой системы не оставляло времени для институциональной трансформации, призванной дополнять радикальную либерализацию экономики.

На начальной стадии экономических реформ постепенное введение элементов рынка происходило и происходит в рамках коммунистической системы. Наиболее значимым в этом отношении является опыт Венгрии, Югославии, Китая и Вьетнама. В конце 80-х годов в СССР также были предприняты некоторые шаги в рамках такого подхода: введены элементы предпринимательства с принятием Закона о кооперации, началась реформа банковской системы, была допущена некоторая либерализация отношений в сфере торговли. В принципе возможно было и дальнейшее развитие постепенного реформирования, если бы не острейший кризис государственных финансов, платежного баланса и внешнего долга, деградация системы административного управления, прямая угроза начала гиперинфляции. Эти процессы нарастали на фоне общеполитического кризиса, приведшего к дезинтеграции Советского Союза. Поэтому, как было показано в главе 3, выбор начальной стратегии рыночных реформ в посткоммунистической России формулировался не в терминах градуализма или “шоковой терапии”, а в смысле элементарного выживания экономики и населения.[92]

[92] К концу ноября 1991 года, то есть за семь месяцев до нового урожая, в распоряжении у государства оставался лишь двухмесячный запас зерна (Гайдар Е. Дни поражений и побед, 1996, с. 139). Это катастрофическое положение сложилось в условиях, когда рычаги централизованного контроля были значительно ослаблены, а зачастую бездействовали.

Теоретическая же аргументация в защиту градуализма, сводится в основном к тому, что постепенная реализация реформ менее болезненна в социальном плане, а следовательно, легче обеспечивается поддержкой широких слоев населения.[93] Принятие пакета взаимодополняющих реформ (ценовая либерализация, приватизация, финансовая стабилизация, дерегулирование внешней торговли, комплекс структурных реформ и др.) более сложно в организационном плане, связано с более высоким макроэкономическим риском в случае неудачи, либо ошибочности конкретных решений, приводит к более значительным социальным потерям. В то же время "шоковый" вариант, в отличие от постепенных шагов, делает реформы менее обратимыми.

Очевидно, что градуализм является наилучшей стратегий в условиях, когда существуют серьезные политические ограничения принятию комплексного пакета реформ. Такие ограничения могут быть в равной степени значимы в принципиально различных политических системах, например, в условиях "зрелого" социализма, либо в условиях развитой парламентской демократии. В то же время для реализации пакета реформ необходимо наличие уникальной социально-политической ситуации, когда радикальные действия исполнительной власти не могут встретить серьезного противодействия. В России в конце 1991 г. такие условия возникли, во-первых, благодаря августовской победе демократических сил и, во-вторых, из-за чрезвычайного характера экономической ситуации. Однако период, в течение которого было возможно осуществление выбора радикального варианта экономических преобразований, оказался достаточно коротким и закончился с началом консолидации и активизацией контр-реформаторских групп, проявившейся уже весной 1992 года.

В большинстве случаев реформы происходят не как одномоментный акт, а как сложный процесс с высокой степенью неопределенности результатов. Поэтому даже при наличии решений, принятых пакетом, как это было в России в конце 1991 г., по мере изменения политической ситуации реформы могут трансформироваться в последовательность достаточно постепенных, либо отложенных мер. Тем не менее, ценовая либерализация в России представляет собой исключение, поскольку

[93] Dewatripont M., Roland G. The Design of Reform Packages under Uncertainty, *American Economic Review*, V. 85, 1207-1223, 1995.

была реализована в чрезвычайно сжатые сроки и привела к труднообратимым изменениям в структуре экономики и, главное, в поведении экономических агентов.

4.3 Либерализация цен: шоковая мера в системе градуалистских реформ

Либерализация цен, осуществленная в начале 1992 года, была нацелена на решение нескольких проблем. Во-первых, она позволила уменьшить финансовую несбалансированность в экономике. Это произошло за счет резкого сокращения ценовых субсидий и ставшего возможным в условиях свободных цен использования налога на добавленную стоимость. Во-вторых, либерализация цен в короткое время ликвидировала денежный навес, обусловленный инфляционной денежно-кредитной политикой предыдущих лет. В-третьих, благодаря изменению относительных цен были созданы предпосылки более эффективного распределения производственных ресурсов. В-четвертых, механизм свободных цен в том или ином виде вводил конкурентные начала в поведение и взаимодействие предприятий. Наконец, устранение дефицита товаров отразилось на поведении домашних хозяйств, резко уменьшивших ажиотажный спрос, а также непродуктивные затраты времени на ожидание в очередях.

Последовавшая вслед за либерализацией цен либерализация валютной политики, сопровождаемая введением единого курса валюты (внутренней конвертируемости рубля) летом 1992 года, привела к уменьшению импортных субсидий предприятиям. Открытие экономики для внешнего рынка было настолько же значимой мерой, насколько и сама либерализация цен. В короткие сроки оказалось возможным обеспечить потоки в Россию потребительского импорта, и решить (на рыночной основе) проблему хронического товарного голода.

Как отмечалось выше, реформирование экономики в первые месяцы 1992 носило комплексный характер. Основной упор правительство делало на оздоровление государственных финансов, что в полной мере соответствовало логике радикальных реформ, а также диктовалось макроэкономический ситуацией в России. В частности, резкому со-

кращению подверглись оборонные расходы, что стимулировало положительный структурный сдвиг в сторону демилитаризации экономики.

В 1992 году Центральный Банк еще не был независимым органом власти, ответственным исключительно за стабильность цен и денежного обращения. Юридический и фактический статус этого органа в первые два года реформ был весьма расплывчатым, что предопределило слабость проводимой им политики. Не использовался также такой инструмент, жестко ограничивающий размеры внутреннего финансирования, как денежная программа. Тем не менее, благодаря усилиям реформаторского Правительства, в первые месяцы его деятельности произошло ужесточение денежного предложения Центральным банком. Это оказалось возможным благодаря временной слабости оппозиции и еще недостаточной организованности проинфляционных лоббистских сил в Верховном Совете. Важную позитивную роль сыграло также отсутствие механизма автоматической индексации государственных расходов в соответствии с индексом инфляции.

В результате ценовой либерализации ускорилось падение производства. Этот эффект наблюдался во всех без исключения посткоммунистических странах[94]. Основной фактор резкого падения производства в постсоциалистических странах заключается в искусственном характере экономического роста, происходившего в последние десятилетия существования социализма и основанного на эксплуатации природных ресурсов Советского Союза[95]. Важная причина снижения объемов выпусков заключается во включении рыночных механизмов: ограничениях спроса и усилившейся конкуренции со стороны иностранных товаропроизводителей. Либерализация цен выявила не только истинные размеры подавленной инфляции, но и фактическую степень перепроизводства товаров в социалистической экономике, которое многие годы сосуществовало с хроническим дефицитом.

---

[94] Официальная статистика скорее всего переоценивала размеры спада, так как не могла учесть рост производства в “сером” секторе, а также адекватно оценить вклад сферы услуг в ВВП. Косвенно, данный факт подтверждается менее драматичным падением потребления по сравнению с производством. Тем не менее, даже скорректированные оценки падения производства оказываются весьма значимыми, не менее одной трети в 1989-1994 г. (см. Gavrilenkov E., Koen V. “How large was the output collapse in Russia?”, IMF, 1995).

[95] Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997

Сокращение государственного потребления также должно быть отмечено в числе факторов, определяющих величину спада производства. Казалось бы, падение производства могло быть менее значительным, если бы государство продолжало искусственно поддерживать агрегированный спрос. Однако в условиях колоссального денежного навеса, приведшего к раскрутке инфляционной спирали, такая политика была невозможна с самого начала. Дальнейшее развитие событий показало полную бесполезность попыток стимулирования спроса в условиях переходной экономики. Сокращение объемов реальных налогов и рост бюджетного дефицита не оказывали стимулирующего воздействия на производство, продолжавшего монотонно снижаться вплоть до окончания процесса финансовой стабилизации в 1997 году[96]. Незначительные замедления спада, достигаемые путем кредитных вливаний (и соответствующего временного роста реальной денежной массы, происходившего в силу регидности цен в краткосрочном периоде), носили исключительно временный характер. Вообще, стимулирование производства методами макроэкономической политики может быть эффективно лишь на краткосрочных временных интервалах и в весьма специфических ситуациях, когда располагаемые реальные доходы населения являются основным ограничителем агрегированного спроса.

Таким образом, падение ВВП в России в 1992 - 1996 годах происходило вследствие структурных сдвигов, независимо от проводимой бюджетной и денежно-кредитной политики, и потому не могло быть предотвращено стандартными мерами государственного вмешательства.

В первые месяцы реформ эффект сжатия спроса был усилен общей дезорганизацией хозяйственных связей, приведших к резкому сокращению предложения. Разрыв связей был неизбежен из-за отсутствия достаточно развитых рыночных механизмов поиска и координации действий участников. Возможно, именно по этой причине многие директора предприятий с самого начала выбрали консервативную стратегию сохранения статус-кво, не прилагая усилий к поиску новых по-

[96] Многие российские экономисты и политики (в частности, Г. Явлинский, Г. Зюганов, Л. Абалкин) и по сей день сохраняют веру в ортодоксальные кейнсианские рецепты, продолжая призывать к ослаблению бюджетной политики в целях стимулирования роста производства.

ставщиков и потребителей. Но в большинстве случаев руководство предприятий просто оказалось не способно адекватно оценить последствия происходивших изменений, надеясь на быстрое свертывание реформ.

Резкое повышение уровня цен в 1992 году привело к обесценению оборотных средств, от которого пострадали в равной мере все предприятия. Их реакция на данный "шок" выявила различия в поведении, компетентности и стимулах менеджмента. Следствием либерализации цен для многих предприятий стало увеличение бартерных сделок и взаимных неплатежей. Характерно, что бартер был привычной формой обмена в условиях дефицитной экономики 80-х годов, дополняя ненадежные материально-технические связи, устанавливаемые из центра. Не случайно поэтому, что стремясь сохранить статус-кво, директора перенесли эту достаточно привычную форму горизонтальных хозяйственных взаимосвязей в условия рынка. В дальнейшем же рост бартерных сделок происходил не только в связи с нехваткой денежных средств, но и в целях уклонения от налогов.

Для многих предприятий наращивание взаимных неплатежей в 1992 году во многом определялось несовершенством системы взаимных расчетов. В ряде случаев поставки осуществлялись по инерции, без оценки целесообразности сохранения традиционных связей. Определенную роль в наращивании взаимной задолженности сыграла также высокая инфляция, создававшая стимулы к искусственным задержкам платежей как самими предприятиями, так и финансовыми посредниками. Как и бартер, механизм неплатежей использовался в дальнейшем целенаправленно, в том числе для широкомасштабного уклонения от налогов, а также для присвоения части выручки руководством предприятий.[97]

[97] В Приложении 1 приведена модель, характеризующая динамику неплатежей. Экзогенными переменными являются темпы роста реального продукта, реальной денежной массы, реальная ставка ГКО и просроченная дебиторская задолженность с определенным лагом. Оценка параметров показала, что на прирост кредиторской просроченной задолженности воздействует предшествующее изменение деловой активности (отрицательно); изменение реальной доходности облигаций в прошлом периоде (положительно); динамика номинальной процентной ставки ГКО (положительно); неисполнение расходов федерального бюджета (отрицательно); изменение в

Реакция экономических агентов и государства на инфляционный шок 1992 года выявила принципиальную проблему, унаследованную от экономики социализма – проблему мягких бюджетных ограничений. Суть ее состоит в том, что, если государство не хочет допускать банкротства предприятий, то менеджеры активно используют данный мотив в своих интересах. Возникает ситуация негативного отбора, дающая выигрыш худшим предприятиям. В частности, руководство таких предприятий отказывается от проведения реструктуризации производства, продолжая выпускать устаревшую продукцию и реализуя ее в сфере внеденежных отношений обмена.

В первые три года реформ подобные ожидания директорского корпуса во многом оказались оправданными, поскольку государство само способствовало воссозданию механизма мягких бюджетных ограничений в новых условиях. Например, осенний взаимозачет неплатежей в 1992 году, осуществленный благодаря массированной накачке денег в экономику, продемонстрировал готовность государства поддерживать неплатежеспособные предприятия даже ценой отказа от принципиальных установок изначально взятого курса на финансовую стабильность.

прошлом периоде дебиторской просроченной задолженности (положительно). Как показал анализ, наибольшее влияние (по эластичности) на рост неплатежей из рассматриваемых факторов оказывают номинальная и реальная процентные ставки. Механизм этой связи объясняется прежде всего через эффект ликвидности, связанный с объемом реальной денежной массы. Увеличение же темпов роста номинальной денежной массы приводит к инфляционному росту номинального процента, снижению реальных кассовых остатков и росту неплатежей.

В Приложении 2 анализируется набор микроэкономических гипотез, объясняющих динамику неплатежей с учетом специфики поведения производителей. Оцениваются регрессионные уравнения, связывающие прирост просроченной задолженности поставщикам с доходностью и оборотом рынка ГКО, индексом цен предприятий - производителей, относительной ценой на электроэнергию, объемом отгруженной продукции, приростом доли убыточных предприятий в экономике, задолженностью по платежам в бюджет, долей денег в ВВП, дефицитом федерального бюджета и другими макроэкономическими параметрами. Рост неплатежей сопровождается увеличением убытков производителей, что подтверждается положительной зависимостью объема неплатежей от доли убыточных предприятий в экономике. Гипотеза о том, что неплатежи бюджета являются важным источником неплатежей в экономике, подтверждается наличием положительной зависимости между величиной дефицита бюджета (как индикатора задолженности бюджета перед получателями бюджетных средств) и динамикой суммарных неплатежей.

Непоследовательность и постепенность проводившейся в 1993 -1994 годах политики определяется по сути той же проблемой, но происходит уже на фоне усталости общества, под ощутимым влиянием на действия властей консолидировавшихся к этому времени организованных групп интересов. Подобное взаимодействие политических и экономических мотивов определило инфляционный режим в 1992-1994 годах, а в дальнейшем – и обострение кризиса фискальной системы России.

4.4 Политические ограничения и отложенная стабилизация

Важным направлением исследования экономики переходного периода является анализ факторов, определявших экономическую политику и неудачи трех попыток осуществления стабилизационных усилий вплоть до успеха денежной стабилизации 1995 - 1996 годов. Особого рассмотрения заслуживает баланс сил между сторонниками реформаторскиих и консервативных взглядов, находящий свое выражение в политике Правительства, Парламента, Центрального банка и отдельных регионов России. Важную роль в формировании бюджетной политики России играли различные лоббистские группировки - как традиционные (аграрное, военно-промышленное лобби), так и вновь образовавшиеся (банковское лобби, группы давления, отражающие интересы предприятий экспортеров и импортеров и т.д.).

В число главных причин, определивших неустойчивый характер бюджетной политики после либерализации цен и до начала финансовой стабилизации, во-первых, входит отсутствие конституционной регламентации взаимодействия исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, что в условиях наличия оппозиции курсу реформ вызывало непоследовательность финансовой политики. Во-вторых, следует выделить коалиционный по своей сути характер исполнительной власти, в состав которой входили представителей различных групп давления, что приводило к произвольности и непоследовательности принимаемых решений. Анализ подтверждает известное положение о том, что в условиях неустоявшейся демократии влияние лоббистских

группировок на экономическую политику значительно выше, чем в развитых демократических странах[98].

Важнейшим следствием такого положения явилась неудача трех попыток осуществления финансовой стабилизации в 1992-1993 годах, которые подробно рассмотрены в соответствующих главах. Отсутствие конституционных условий, необходимых для проведения жесткой целенаправленной экономической политики неизбежно вызывало многочисленные популистские решения, приводило к принятию государством завышенных обязательств по бюджетным расходам, требовавшим последующего секвестра и увеличивавшим неравновесие системы государственных финансов.

Достаточно важными представляются и две другие крупные группы факторов, определяющих состояние государственных финансов и бюджетную политику. Первую группу характеризует уровень развития институтов, необходимых для эффективного функционирования рыночной экономики (банковская и страховая система, рынок государственных и корпоративных ценных бумаг, судебная система или более широко - система инфорсмента контрактов, система казначейского исполнения государственного бюджета, налоговая администрация и т.д.).

Вторую группу составляют разнообразные экономические процессы, воздействовующие на состояние государственных финансов и, в свою очередь, находящиеся под влиянием бюджетной политики. Среди них: падение и изменение структуры валового внутреннего продукта, инфляция, изменение номинального и реального обменного курса рубля, безработица, динамика взаимной задолженности предприятий и др.

Все перечисленные обстоятельства оказывали серьезное воздействие на экономическую политику в целом, при этом в сфере кредитно-денежного регулирования следует отметить ряд важных дополнительных факторов, противодействовавших осуществлению ограничительной денежной политики. Во-первых, слабая денежная политика, проводившаяся в 1992 - 1993 годах, во многом объяснялась зависимостью

---

[98] Alesina A., Drazen A. Why are Stabilizations Delayed? // American Economic Review. Vol. 81. 1991. December.; Drazen A. The Political Economy of delayed Reform // The Journal of Policy Reform. Vol. 1. 1996. N 1. .

Центрального Банка России от популистски ориентированного парламента России, что определялось действовавшей Конституцией России. Только к 1994 году было поставлено под контроль льготное кредитование Центробанком РФ предприятий различных отраслей народного хозяйства.

Во-вторых, вплоть до лета 1992 года существовало множество эмиссионных центров в каждой из бывших союзных республик. Они стремились получить максимальный выигрыш за счет неконтролируемой эмиссии. Внедрение системы корреспондентских счетов Центральных банков союзных республик в Центральном банке России и последовавший за этим переход республик к собственным валютам были важнейшими шагами на пути разделения денежных систем. Однако еще год после этого происходила практически неконтролируемая Правительством эмиссия так называемых технических кредитов, автоматически выдаваемых под пассивное сальдо торговли соответствующей республики с Россией.

Таким образом, на практике окончательный раздел рублевой зоны произошел лишь к осени 1993 года, и в течение всего этого периода, начиная с либерализации цен, российские власти не имели полного контроля за денежным предложением. Важно отметить, что такая неразделенность денежных систем новых независимых государств являлась одним из существенных факторов, препятствовавших либерализации внешней торговли России. Сохранявшиеся количественные ограничения на сырьевой экспорт, в том числе в страны СНГ, позволяли не допустить неконтролированного вывоза ресурсов в обмен на эмитированные торговым партнером рубли или рост его задолженности.

Начиная с 1994 года выдача подобных кредитов Центрального банка предприятиям, как и техническое кредитование стран СНГ стали осуществляться через федеральный бюджет в пределах утвержденных значений. Важнейшим источником денежной эмиссии после этого оставались лишь прямые кредиты Центробанка Правительству РФ.

Таким образом, к началу 1994 года в России в основном сложились необходимые институциональные условия для осуществления стабилизационной программы, кроме того произошло серьезное улучшение

политических предпосылок ее осуществления. Во-первых, принятие новой Конституции России (1993 года) и изменение политической системы способствовали проведению стабилизационного курса при наличии у Правительства политической воли для его осуществления. Благодаря значительной концентрации власти у Президента, было покончено с зависимостью Правительства от популистского Парламента, при котором ему приходилось балансировать между отставкой и продолжением реформ. Во-вторых, новые конституционно-правовые условия затруднили принятие законодателями бюджетных решений популистского характера. Процесс законотворчества стал более жестко регламентированной процедурой, причем решения, касающиеся бюджета, могли приниматься Государственной Думой только при наличии заключения Правительства. Все это делало ситуацию радикально отличной от бюджетных дискуссий в Верховном Совете 1992 - 1993 годов, когда бюджетные поправки принимались "с голоса" и могли легко пересматриваться в любой момент. Баланс сил в Государственной Думе 5-го созыва не благоприятствовал принятию каких бы то ни было бюджетных поправок: левые и правые фракции автоматически блокировали предложения друг друга, и Правительству оставалось лишь маневрировать, чтобы добиваться одобрения представленного им варианта.

Согласно Конституции 1993 года Центральный Банк стал независимым от законодателей органом. Правда, на протяжении 1995 года все еще сохранялась его существенная зависимость от исполнительной власти, поскольку во главе ЦБР оставался "исполняющий обязанности председателя", а выдвижение кандидатуры являлось прерогативой Президента. Однако поддержка Б. Ельциным стабилизационного курса Правительства нейтрализовывала подобную уязвимость положения руководства ЦБР.

В результате таких изменений по сравнению с 1992 годом радикальным образом повысилась политическая устойчивость демократического режима. Важным обстоятельством является также то, что за прошедшие годы изменился менталитет экономических агентов, произошло обучение правильному восприятию рыночных сигналов, сформировалась финансовая инфраструктура, позволившая обеспечи-

вать неэмиссионное финансирование дефицита государственного бюджета за счет заимствований на финансовых рынках.

Однако вплоть до конца 1994 года в России еще не были созданы необходимые политические условия для начала реализации стабилизационной программы. Это находило свое отражение в отсутствии политической воли, необходимой для резкого изменения экономической политики. Следует отметить, что, в 1995 и последующие годы сотрудничество с Международным валютным фондом играло роль, дисциплинирующую Правительство и Центральный банк при формировании экономической политики, поскольку выделение кредитных траншей производилось на основе жесткого мониторинга текущей экономической ситуации. В то же время, хотя в 1994 году российская денежная программа не соответствовала никаким разумным критериям, она была поддержана МВФ и Россия получила кредит STF. В результате год завершился серьезным ускорением инфляции, осенним кризисом на валютном рынке, существенным уменьшением внешних резервов.

4.5 Неортодоксальный вариант ортодоксальной стабилизации

Денежная программа на 1995 год предусматривала отказ от использования прямых кредитов Центробанка РФ для финансирования дефицита федерального бюджета. Дефицит бюджета в рублевой части предполагалось в основном покрывать за счет продажи государственных ценных бумаг. Программа не предусматривала фиксации курса рубля и не накладывала никаких обязательств на его динамику. Были установлены ежемесячные ограничения на рост чистых внутренних активов и предельные размеры чистых требований к Правительству. Таким образом, при разработке стабилизационных мер выбор был сделан в пользу варианта ортодоксальной политики на основе контроля за денежной массой, а не с помощью стандартного механизма номинального якоря (путем фиксации обменного курса).

Данный подход имел весьма веские основания в той ситуации, в которой оказались российские финансовые рынки в конце 1994 года, когда после инфляционной вспышки, повлекшей серию спекулятивных атак на рубль, валовые валютные резервы Центрального банка истощились

к концу января 1995 года до критически низкого уровня. В таких условиях фиксация обменного курса была невозможна из-за недостаточного доверия к денежной программе Правительства.

Фактор доверия и приспособление ожиданий. Одних лишь намерений Правительства покончить с инфляцией недостаточно, чтобы стабилизация состоялась. Необходимо, чтобы экономические агенты воспринимали эти намерения всерьез, то есть доверяли объявленному курсу. Никто не может быть уверен, что спустя какое-то время государство (возможно из самых благих побуждений) не откажется от взятых обязательств. По этой причине обещания, не подкрепленные реальными действиями властей, являются слабым аргументом для экономических агентов. Чтобы придать своим намерениям больший вес, Правительство должно принять на себя дополнительные обязательства, невыполнение которых влечет серьезные политические потери. Классический механизм, в какой-то мере решающий проблему доверия – фиксация обменного курса национальной валюты. Помимо сдерживания роста цен на импортируемые товары и их заменители, фиксация курса дает определенные гарантии проведения провозглашенной политики финансовой стабилизации, несмотря на неизбежные социально-политические издержки.[99]

Длительность стабилизационного периода зависит от скорости адаптации инфляционных ожиданий, что также связано с проблемой доверия. Чем больше времени требуется экономическим агентам для того, чтобы разобраться в действиях монетарных властей, тем вероятнее отказ от жесткой непопулярной политики и возврат к инфляционному режиму. Поэтому недостаток доверия к политике государства является принципиальным препятствием к проведению стабилизационных мер. В России эта проблема усугублялась тем, что предпринятые в конце 1994 – начале 1995 года стабилизационные усилия были уже четвертой попыткой после либерализации цен.

Инерционность стабилизационных процессов зависит также от длительности временных лагов, характерных для механизма инфляции.

---

[99] Степень доверия зависит от сравнительных политических издержек действующего кабинета в случае отказа от фиксации курса и в случае дальнейшего продолжения болезненной антиинфляционной политики.

Снижение темпов роста денежной базы приводит к соответствующему сокращению роста цен лишь через несколько месяцев. Однако в отличие от динамики цен, прирост денежной базы не наблюдается подавляющим большинством населения. Данный факт является основным теоретическим аргументом в пользу стабилизации именно с помощью валютного курса. Изменения же обменного курса, так же как и инфляция известны всему населению, но в отличие от цен могут непосредственно контролироваться Центральным банком.

Несмотря на все эти достоинства механизма номинального якоря, фиксация курса в начале 1995 года была невозможна в силу указанных выше причин. Поэтому финансовую стабилизацию пришлось начинать непосредственно с резкого ужесточения режима внутреннего кредитования.

Характерно, что Центральный банк не придавал большого значения фактору доверия, так как не стремился оперативно публиковать информацию о динамике чистых внутренних активов, денежной базы и денежных агрегатов. Из-за этого курс на стабилизацию не был воспринят адекватным образом с самого начала. Кроме того, валютная политика, нацеленная на плавную девальвацию рубля и проводившаяся в первые четыре месяца года Центральным банком, сыграла серьезную дезориентирующую роль, не подавая экономическим агентам сигналов о предстоящем снижении инфляции.

Эффективность ортодоксальной стабилизации. Достижение желаемых результатов стабилизационной политики было обусловлено монетарной природой инфляции в достабилизационном периоде 1992 - 1995 годов. Для выяснения свойств инфляционных процессов в российской экономике в ИЭППП был проведен ряд эмпирических исследований[100]. Построенные эконометрические модели показывают пре-

[100] В Приложении 3 приводится простая модель инфляции, построенная для периода 1992 - 1995 годов. Она показывает наличие статистически значимой связи между ростом цен и ростом денежной массы. В Приложении 4 приведена модель инфляции, определяющая зависимость темпов роста цен в момент t от их величины в момент t-1 и прироста денежной массы в предыдущие периоды. Авторегрессионный член отражает инерционность инфляционных процессов. Построенная модель хорошо описывает динамику цен на всем изучаемом промежутке времени. При этом в первые три года реформ вклад темпов изменения денежной массы в динамику инфляционных

имущественно монетарный характер инфляции, выражаемый наличием статистически значимой устойчивой связи между приростом денежной массы и ИПЦ. Оценка параметров моделей инфляции позволяет оценить степень инерционности инфляции и скорость затухания ее темпов в результате ужесточения денежного предложения. Подобные стабилизационные эффекты полностью подтверждаются опытом других стран, успешно преодолевших высокую инфляцию[101].

Мобильность потоков капитала и денежная политика. Несмотря на формальные барьеры, ограничивавшие вложения нерезидентов в рублевые активы (прежде всего, в ГКО), существовало немало возможностей для массированного полулегального перетока капитала в Россию. Повышение реальной доходности рублевых активов и изменение ожиданий весной и в начале лета 1995 года привели к началу широкомасштабного процесса дедолларизации экономики, то есть изменения структуры портфелей экономических агентов в пользу рублевых активов, что выразилось в резком росте предложения иностранной валюты. Для того, чтобы обеспечить в таких условиях стабильность реального курса рубля, Центробанку РФ пришлось значительно увеличить валютные резервы. Рост денежной базы за счет увеличения внешних резервов не противоречил основным целевым установкам МВФ, касающимся чистых внутренних активов. Однако он не согласовывался с основной задачей стабилизации - снижением темпов роста цен, т.к. рост денежной базы, в свою очередь, замедлил темпы снижения инфляции. Таким образом, высокая мобильность финансовых потоков в

процессов был значительно выше, чем в условиях стабилизации темпов роста цен. По мере снижения инфляции ее уровень все в большей степени подвержен влиянию факторов, связанных с инерционностью цен и изменениями спроса на реальные кассовые остатки.

Модель спроса на деньги, приведенная в Приложении 5, описывает зависимость спроса на реальные кассовые остатки от альтернативной стоимости их хранения (темпов инфляции, изменения курса доллара, доходности государственных ценных бумаг) и показателя экономической активности – динамики дефлированного ВВП. Таким образом, модель основана на предположении, что в случае повышения цен экономические агенты изменяют портфели своих активов, включающих наличные и безналичные деньги, в сторону уменьшения доли денег.

[101] Sargent T. The Ends of Four Big Inflation // Inflation: Causes and Effects. National Bureau of Economic Research. Chicago: University of Chicago Press, 1982; Burda M., Wyplosz C. Macroeconomics. A European Text. Oxford University Press, Oxford, 1993.

российской экономике при ее сильной долларизации явилась фактором, замедлившим процесс финансовой стабилизации. В то же время, ужесточение ограничений на ввоз капитала было бы неэффективно и нерационально как с экономической, так и с политической точки зрения[102].

Инерционность инфляции и бюджетные проблемы. Из-за отсутствия автоматической индексации[103] бюджетных расходов большое значение в бюджетном процессе России приобрели "торги" по поводу оценки ожидаемой инфляции. Чем более низкий темп роста цен закладывается в проект бюджета, тем ниже оказываются номинальные и реальные расходы бюджета на деле. Правительственный прогноз инфляции на 1995 год недооценил инерционность инфляции и оказался значительно ниже ее фактической динамики. Более медленное снижение инфляции, чем предполагали денежная программа и Закон о федеральном бюджете на 1995 год, позволило уменьшить остроту бюджетных проблем. Не предусмотренный бюджетом рост цен увеличивал номинальные доходы, снижая реальные расходы и реальный дефицит бюджета. В результате ужесточение бюджетной политики 1995 года происходило аналогично изменениям, типичным для первого года реформ, когда Правительству удавалось автоматически сокращать реальные бюджетные расходы.

Процентная ставка на этапе стабилизации. Процесс финансовой стабилизации в 1995 году может быть представлен как устойчивое снижение инфляции, сопровождаемое снижением процентных ставок. Соответствующая модель такого процесса представлена в Приложении 6. Модель подтверждает высокую инерционность динамики цен, существование эффекта ликвидности при установлении уровня процентных ставок, наличие эффекта "перелета" как следствия жесткой денежно-кредитной политики и сдвиг в структуре портфелей в сторону рубле-

---

[102] См. Вавилов А. П., Трофимов Г. Ю. "Стабилизация и управление государственным долгом России", *Вопросы Экономики,* № 12, 1997.

[103] Опыт многих стран (см., например, Dornbusch R., Edwards S., "Macroeconomic Populism", *Journal of Development Economics*, vol. 32, 1991, pp. 247-77) показывает, что механизмы автоматической индексации представляют собой серьезное препятствие стабилизационным процессам.

вых активов в результате изменения ожиданий экономических агентов.[104]

Обеспечить неинфляционное финансирование дефицита бюджета в 1995 году удалось благодаря быстрой экспансии внутреннего долга. Как показано в Приложении 7[105] инфляция и размеры эмиссии новых выпусков являются статистически значимыми факторами, определяющими динамику доходностей ГКО. В результате финансовой стабилизации существенно повышается спрос на деньги со стороны финансовых рынков, которые к 1995 году были представлены прежде всего рынком государственных бумаг. В этой связи значимое влияние эмиссии долга на доходности ГКО следует понимать как эффект ограниченной ликвидности на данных рынках, дополняющий фундаментальные факторы Фишера (инфляция и межвременные предпочтения). Привлекаемые Министерством финансов денежные средства не исчезали из сферы обращения, а в значительной доле вновь вливались на финансовые рынки. Тем не менее, ограничения на ликвидность обусловливали инерционность финансовых портфелей и не позволяли банкам быстро аккумулировать денежные средства с учетом ожидаемого изменения предложения государственных бумаг[106].

Обострение проблемы ликвидности в условиях снижающейся инфляции привело к резкому увеличению реальных доходностей государственных облигаций. Кроме того, с конца 1995 года все более замет-

---

[104] Easterly W., Wolf H., The Wild Ride Of The Ruble, World Bank, July, 1995

[105] Рассматривалась эконометрическая модель, связывающая процентную ставку вторичного рынка ГКО с индексом инфляции и темпами роста реального объема государственных облигаций в обращении (характеризующих роль фактора инерционности финансовых портфелей). Модель демонстрирует тесную взаимозависимость между финансированием дефицита бюджета за счет увеличения внутреннего долга и динамикой процентной ставки. В модели первичного рынка ГКО в качестве объясняющей переменной используется показатель неудовлетворенного начального аукционного спроса, отражающий влияние фискальных “сюрпризов” на ограниченную ликвидность.

[106] Гипотеза инерционности финансовых портфелей, развиваемая монетаристским направлением, позволяет явно описать эффект ограничений на ликвидность в модели репрезентативного агента и объясняет тем самым воздействие денежно-кредитной политики на экономические переменные. См., например, Lucas R. Liquidity and Interest Rates, *Journal of Economic Theory*, pp. 237-264, Vol. 50, 1990.

ным становился фактор политической неопределенности, обусловленный президентскими выборами 1996 года. Поэтому проблема государственного долга со второго полугодия 1995 года выходит на первый план, что, впрочем, достаточно логично для успешно начатого процесса финансовой стабилизации.

Выявленная нами зависимость между процентной ставкой по государственным ценным бумагам и объемом государственного внутреннего долга показывает, что государство в период дезинфляции выступало в качестве главного заемщика на внутреннем рынке. Это не могло не оказать угнетающего воздействия на процессы в реальном секторе, приводя к дополнительному сокращению налогооблагаемой базы. Однако гипертрофированный рост государственного долга оказался неизбежным из-за политико-экономических условий, обсуждаемых ниже.

Валютный коридор и стабилизация ожиданий. В июле 1995 года Центральный банк РФ ввел валютный коридор с достаточно узкими границами, что во многом определило макроэкономическую ситуацию во втором полугодии. Режим валютного коридора позволил устранить неопределенность динамики курса доллара и способствовал повышению доверия к денежно-кредитной политике государства. Дальнейшая динамика валютного курса и объемов интервенций свидетельствует о проявлении известного эффекта “медового месяца”[107], заключающегося в стабилизации обменного курса в рамках валютного коридора. Центральному банку уже не требовалось осуществлять значительные продажи на валютном рынке, так как благодаря обязательству защищать границы коридора полностью пропал спекулятивный интерес к игре на повышение или понижения курса доллара.

Начавшиеся в 1995 году стабилизация и укрепление реального курса рубля ознаменовали начало притока капитала в страну, и в частности, репатриацию части российских финансовых ресурсов. Тем самым формировались предпосылки для удешевления кредита, снижения доходности спекулятивных финансовых операций и усиления внимания финансовых институтов к инвестированию в производство. Уже во второй половине года ряд крупных российских банков стал проявлять

[107] Krugman P. Target Zones and Exchange Rate Dynamics, *Quarterly Journal of Economics*, pp. 669-682, 1991.

устойчивый интерес к производственной сфере, что выразилось как в создании ими специальных подразделений, призванных заниматься инвестициями, так и в обострении межбанковской борьбы за обладание пакетами акций приватизируемых предприятий.

Рост реального курса рубля привел к ухудшению положения предприятий-экспортеров и повышению конкурентоспособности импортных товаров. Естественной реакцией Правительства стало повышение импортных и снижение, а затем и отмена, экспортных пошлин. Однако данной меры было явно недостаточно для несырьевых экспортеров, в особенности, для немногочисленных предприятий машиностроения, способных выйти на внешний рынок. Именно эти экономические агенты могли бы, в принципе, составить надежную социально-политическую базу стабилизационного курса, и ухудшение их экономического положения было весьма нежелательным.

Аномалии российского политико-делового цикла. Прошедшие с начала реформ несколько лет пока еще не позволяют говорить о статистических закономерностях этого явления. Непоследовательность экономической политики в предстабилизационном периоде 1992 - 1994 годов нарушила привычную взаимосвязь финансовой активности государства и политического цикла. Это особенно ярко проявилось в ослаблении финансовой политики в 1994 году и начале стабилизационных усилий лишь в 1995, то есть практически перед стартом предвыборной гонки.

Разумеется, жесткая финансовая политика не могла снискать широкую общественную поддержку. В результате позиции демократических реформаторских сил накануне выборов оказались ослаблены, что серьезно увеличило опасность политического реванша прокоммунистических и национал-патриотических партий и группировок на выборах 1995 - 1996 годов. Необходимо подчеркнуть, что в отличие от Восточноевропейских стран, благополучно переживших приход к власти левых сил, политический реванш в России означал бы немедленное свертывание реформ с последующим экономическим коллапсом. Российский национал-коммунизм образца 1995- начала 1996 годов соответствовал традициям тоталитаризма[108].

---

[108] Подробнее см. Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г. Альтернативы эко-

Стремясь несколько улучшить социально-экономическую ситуацию, Правительство увеличило в предвыборный период расходы на выплаты задолженности по пенсиям и заработной платы. Однако, как показывает сравнительный межрегиональный анализ результатов выборов, такие действия не оказали влияния на политические предпочтения населения[109].

Развитие экономических процессов в 1996 году происходило под доминирующим воздействием фактора политической неопределенности. Это повлияло на характер завершающего этапа финансовой стабилизации, вызвав резкое увеличение государственного долга, спровоцировав новую утечку капитала, замедлив позитивные сдвиги в реальном секторе экономики. Но, пожалуй, наиболее серьезные и долговременные последствия политического цикла связаны с кризисом налоговой системы, резко обострившимся с конца 1995 года.

4.6 Фискальный кризис

Замена в 1992 году налога с оборота налогом на добавленную стоимость и акцизами, а также осуществление ряда других новаций привели к тому, что, несмотря на низкий уровень справедливости, нейтральности и недостаточную бюджетную отдачу, налоговая система в целом стала отвечать условиям рыночной экономики. В результате в течение первых полутора лет реформ наблюдался рост реальных налоговых поступлений. Однако с лета 1993 года началось постоянное снижение уровня налоговых изъятий. Это объясняется тем, что страна с переходной экономикой, вследствие несовершенства законодательства, слабости налоговой администрации, отсутствия традиций добровольной уплаты налогов и т.д. не может обеспечивать сбор налогов на уровне развитых стран, необходимый для финансирования сложившегося в условиях социализма стандарта общественных расходов. Опыт России подтверждает общую тенденцию, характерную для стран с переходной

номической политики и проблемы инфляции // Вопросы экономики, 1995, № 12.

[109] Эмпирический анализ демонстрирует отсутствие статистически значимой связи между размерами погашаемых задолженностей в регионе и долей голосов, отданных за Б. Н. Ельцина. См. Гамбарян М., Мау В. Экономика и выборы: опыт количественного анализа. Российская Экономика в 1996 году. Тенденции и Перспективы, выпуск 16., М.: ИЭППП, 1997.

экономикой и заключающуюся в снижении уровня обязательных налоговых изъятий до примерно 30% ВВП на протяжении нескольких лет после либерализации экономики. Исключение при этом составляют страны с высоким уровнем социально-культурной и национальной однородности, характеризующиеся достигнутым консенсусом по ключевым вопросам экономической политики.

Бюджетный кризис на начальном этапе экономических реформ. Суть бюджетного кризиса 1991 - 1993 года составляла проблема устойчивого превышения расходов государства, уровень которых сложился при социализме, над доходами и ресурсами, доступными для финансирования бюджетного дефицита. В таких условиях были возможны два направления реформирования системы государственных финансов. Первое заключалось в стабилизации доходов бюджета путем проведения налоговой реформы. Второе предполагало сокращение расходов бюджета и их реструктуризацию. Это требовало проведения ряда системных преобразований: военной реформы, реформы государственного управления, реформы жилищно-коммунальной сферы с заменой дотирования предприятий на адресное субсидирование нуждающихся домашних хозяйств. Такой подход мог обеспечить долгосрочное бюджетное равновесие, но для его осуществления было необходимо определенное время, политическая воля и социальная стабильность. В принципе, уже к концу 1994 году сложились условия, необходимые для реализации такого стратегического варианта, однако осуществлявшаяся на практике программа финансовой стабилизации предполагала сохранение значительного бюджетного дефицита и высокого уровня государственных заимствований.

Факторы динамики налоговых поступлений. Исследование процесса снижения налоговых поступлений в пореформенные годы показывает отсутствие жесткой зависимости доходов государства от проводимой налоговой политики. Осуществлявшиеся законодательной властью и Правительством изменения налоговой системы не могут объяснить динамики реальных налоговых поступлений в бюджет. Основными факторами этой динамики выступали инфляция, кризис системы платежей и взаиморасчетов, эрозия традиционно высокой при социализме налоговой дисциплины, изменение структуры экономики в пользу частного сектора и сферы услуг, характеризующихся относительно

меньшей налоговой дисциплиной, увеличение масштабов экономических операций, не отражаемых в бухгалтерском учете и обслуживаемых наличными деньгами[110]. Кроме того, происходило широкое распространение методов уклонения от налогов в том числе легальных, за счет предоставленных льгот. Иными словами, экономические агенты довольно быстро приспосабливались к новому стилю отношения с государством, отказавшимся от применения жестких репрессивных мер поддержания дисциплины.

Негативную роль сыграла также унаследованная от социализма структура налоговой системы, характеризующейся перекосом в сторону корпоративных налогов в ущерб подоходному налогообложению граждан. Наличие тесной и устойчивой зависимости налоговых поступлений от динамики ВВП подтверждает тот факт, что резкое падение хозяйственной активности в пореформенные годы привело к сокращению базы налогообложения предприятий и стало одним факторов углубления бюджетного неравновесия.

Кризис взаимных неплатежей в условиях учета по кассовому методу, а не на момент возникновения обязательств, приводил к дополнительному снижению налоговой базы. У предприятий возникали стимулы к использованию взаимных неплатежей для уклонения от налогов.

---

[110] В работе Синельников С. и др. "Проблемы налоговой реформы в России: анализ ситуации и перспективы развития". М.: Евразия, 1998, приведены результаты эконометрического анализа зависимостей между налоговыми доходами бюджета и рядом важнейших макроэкономических параметров. Из приведенных результатов видно, что общий уровень налоговых поступлений зависит от тех же переменных, что и отдельные виды налогов, занимающие центральное место в российской налоговой системе: налог на прибыль, НДС, подоходный налог с физических лиц. Эконометрический анализ в ряде случаев позволил на высоком уровне значимости подтвердить сформулированные теоретические гипотезы о характере взаимосвязи налоговых поступлений с некоторыми макроэкономическими процессами. В частности, поступление налогов определяется уровнем экономической активности, измеряемой динамикой реального ВВП, расширение масштабов уклонения от налогов можно подтвердить тесной зависимостью между уровнем налоговых поступлений и динамикой доли наличных денег в денежном агрегате M_2 Оценки показывают устойчивую статистически значимую отрицательную связь налоговых поступлений с величиной дебиторской задолженности предприятий, а также с налоговыми недоимками.

Следует отметить, что снижение налоговых ставок в переходной экономике России не приводило к тем положительным последствиям, которые постулируются сторонниками так называемой “экономики предложения” (и нередко упоминаются некоторыми политиками-популистами в России). На снижение ставок НДС в 1993 году, ставок налога на прибыль в 1994 году, отмену специального налога и налога на превышение оплаты труда над нормируемой величиной, введение различного рода налоговых льгот и т.д. предприятия не отвечали увеличением объема инвестиций, ростом экономической активности и снижением уклонения от налогов. Таким образом, в России как и в большинстве практических ситуаций не наблюдалось эффекта Лаффера, заключающегося в росте налоговых поступлений при снижении налоговых ставок. Это свидетельствует о наличии в переходной экономике более сложных взаимосвязей между налоговой политикой и экономической активностью.

Дополнительным объяснением причин налогового кризиса является нарастающий процесс бартеризации экономики, быстрого распространения многоходовых схем безденежных взаимозачетов долгов между поставщиками и их клиентами. В этом процессе в 1995 - 1997 годах активно участвовало Министерство финансов России, используя казначейские обязательства, налоговые освобождения, товарный кредит, различные схемы взаимозачетов и т.п. В результате нарастающей бартеризации многие предприятия осуществляют хозяйственную деятельность при минимальных объемах денежных средств. При этом отсутствие необходимых средств на расчетных счетах приводит к росту недоимок в бюджет. Искажения цен, используемых при осуществлении зачетов между налогоплательщиками, бюджетом и получателями бюджетных средств приводят к снижению налоговой базы. К сожалению, существующая статистика не позволяет количественно определить масштабы подобных операций и их роль в развитии фискального кризиса.

Характерной особенностью экономики переходного типа является отсутствие в краткосрочном периоде прямой зависимости между процессом приватизации государственных предприятий и ростом налоговых

поступлений [111]. Даже в тех отраслях, где не наблюдается спад производства (автомобилестроение, металлургия и др.) происходит снижение налоговых платежей в государственный бюджет. Эта тенденция в большой мере связана с процессами расширения масштабов налоговых льгот, противозаконного уклонения от налогов, развития кризиса неплатежей.

Бюджетный кризис на этапе стабилизации. Существенным недостатком экономической политики до финансовой стабилизации было отсутствие необходимых мер по активизации налоговой реформы. С прекращением инфляционного финансирования дефицита бюджета проявилась более жесткая зависимость государственных расходов от налоговых поступлений. Но оказавшись в 1995 - 1996 годах перед выбором между осуществлением налогово-бюджетной реформы и ускоренным наращиванием государственного долга, Правительство предпочло последнее. Такое решение было предопределено нарастанием фискальных проблем, накопившихся из-за откладывания в предыдущий период мер по реформированию налоговой системы, и высоким уровнем политических рисков, связанных с осуществлением таких мер непосредственно перед президентскими выборами. Кроме того, отказ в период финансовой стабилизации от административных мер по повышению собираемости налогов позволял в известной мере компенсировать жесткие мероприятия антиинфляционной политики[112]. Важное обстоятельство, определяющее характер современного этапа бюджет-

---

[111]Данная концепция развивается, например, в работе Friedman M. Capitalism and freedom. Chicago: Univ. of Chicago press, 1982, кроме того см.: Yarrow G. Privatization in theory and practice // Economic policy. Cambridge University Press: 1986. April; Bizaguet A. Le secteur publique et les privatisations. Paris : PUF, 1988; Vickers J., Yarrow G. Privatization. An Economic Analysis. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1988; Kikeri S., Nellis J., Shirley M. Privatization: the Lessons of Experience. Washington: The World Bank, 1992; 1992; Andic F. Privatization theory and policy. Vienna : UNIDO, 1992.

[112] В отличие от четко заданных ориентиров и ограничений денежной программы по росту денежной базы, чистых внутренних активов, предельных размеров бюджетного дефицита показатель собираемости налогов не играл в период финансовой стабилизации ключевой роли и не мог повлиять на получение Россией кредитов МВФ. Поэтому с точки зрения Правительства гораздо важнее было обеспечить выполнение параметров денежной программы. Вообще, собираемость налогов труднее контролировать, и потому данный показатель менее эффективен в качестве предмета соглашений между Правительством и международными финансовыми организациями.

ного кризиса, состоит в том, что Правительство, добиваясь сокращения бюджетного дефицита, не пошло по пути улучшения структуры и повышения эффективности государственных расходов, а ограничилось их общим сокращением.

Таким образом, в России проявилась общая закономерность: в условиях политической неопределенности и поляризации политических предпочтений населения действующему Правительству не выгодно начинать реформу фискальной системы[113]. Как правило, в таких условиях используются более легкие пути обеспечения финансирования: инфляционный налог либо нарастание государственного долга. Сохраняя курс на подавление инфляции, российское Правительство выбрало в 1995 - 1996 годах второй путь.

Наращивание государственного долга только на краткосрочном отрезке времени могло заменить налоговую реформу и необходимую реструктуризацию расходной части бюджета, сопровождаемую соответствующими реформами в сферах, финансируемых за счет бюджетных средств. Поэтому не удивительно, что осуществленные в 1995 - 1996 годах стабилизационные усилия оказались недостаточными для обеспечения долгосрочного равновесия государственных финансов.

Нерациональность сложившейся структуры бюджетных расходов объясняется не только отказом от проведения назревших, но политически весьма сложных реформ в отраслях бюджетной сферы и воздействием различных групп интересов на процесс бюджетного планирования, но и ежегодным бессистемным секвестрированием фактических расходов по сравнению с запланированным уровнем. Нереальность принимаемых бюджетов обусловлена популистской политикой и лоббистской деятельностью многочисленных депутатских групп в Государственной Думе. Фактические размеры и направления секвестра определяются исходя из степени политической влиятельности соответствующих групп давления. В результате складывается равновесие интересов, характеризуемое нерациональной структурой государственной расходов. Данное состояние отличается чрезмерно низким уровнем расходов на социальные цели. Это ведет к падению привычного уровня обеспечен-

---

[113] Cukerman A., Edwards S., Tabellini G. Seigniorage and Political Instability, *The American Economic Review*, 1992, Vol. 82, pp. 537-555.

ности населения социальными услугами и подтверждает отсутствие реальных процессов реструктуризации народного хозяйства, реформирования вооруженных сил, органов охраны правопорядка и т.д. Заметим, что осуществление всех этих реформ должно было бы в кратко- и среднесрочной перспективе приводить к росту бюджетных расходов в связи с высвобождением работников и созданием необходимой социальной инфраструктуры.

Стратегия отложенной налогово-бюджетной реформы облегчила осуществление макроэкономической стабилизации в 1995-1996 году, но ценой довольно серьезных последствий. Продолжающееся снижение налоговых поступлений усилило бюджетный кризис, а наращивание государственного долга поставило экономическую ситуацию в стране в более тесную зависимость от конъюнктуры мировых финансовых рынков и поведения внешних кредиторов. Бюджетный кризис способствовал усилению дифференциации доходов, увеличил социальную напряженность, снизил эффективность функционирования здравоохранения, образования, науки и культуры.

Для обеспечения долгосрочного бюджетного равновесия, благоприятствующего росту инвестиций, необходимо проведение структурных реформ государственных финансов. Уже практически исчерпаны все возможности экстенсивного сокращения расходов, поэтому необходимо в ближайшее время предпринять меры по рационализации всех сфер деятельности общественного сектора.

Фискальный кризис и выборы. Резкое углубление кризиса налоговой системы стало важнейшим феноменом предвыборной экономики. Проблема неуплаты налогов не являлась порождением 1996 года - ни в политическом (реакция на выборы) ни в чисто экономическом (массовое фактическое разорение предприятий и отсутствие у них средств на уплату налогов) отношениях. Изучение динамики налоговых недоимок свидетельствует о ее тесной связи с политическими кризисами и ослаблением федеральной власти. Так, процесс нарастания недоимок по налогам начался летом 1993 года, в момент обострения политического кризиса. Начиная с лета 1994 до начала 1996 года наблюдалась относительная стабильность реальной величины недоимок. В январе 1996 года вновь начался процесс резкого роста налоговых неплатежей. С одной стороны, это было вызвано мягким отношением исполнитель-

ной власти к неплательщикам налогов перед выборами, а с другой, – неопределенностью возможной экономической политики после выборов. Многие руководители не без оснований полагали, что в случае прихода к власти коммунистов или национал-патриотов можно рассчитывать на значительное смягчение налоговой системы. Налоговый кризис проявился не только в резком росте неплатежей налогов в бюджет, но и в расширении процессов уклонения от налогов.

В условиях низких налоговых доходов и необходимости финансировать первоочередные расходы выросла потребность в финансировании возросшего дефицита бюджета. В то же время политическая неопределенность привела к значительному росту премии за риск, главным образом, на рынке ГКО и ОФЗ. В результате экспансия государственных ценных бумаг вызвала значительное увеличение расходов на обслуживание государственного долга и бремя расходов, по которым было проведено секвестрирование в первом полугодии 1996 года, фактически было переложено на дальнейшие периоды.

Самоусиление фискального кризиса и возможности его преодоления. Противоречие между высоким налогообложением отдельных предприятий и низким уровнем налоговых изъятий в России объясняется неравномерностью налоговой нагрузки. В принципе, согласно законодательству российская налоговая система характеризуется гораздо более высоким уровнем налоговой нагрузки, чем это наблюдается на практике. Нагрузка на добросовестных плательщиков примерно соответствует стандартам развитых стран. Однако одновременно налоговой системе присущ высокий уровень налогового интервенционизма. Масштабы льгот, предоставляемых исполнительной и законодательной властью различных уровней весьма велики. Кроме того значительны масштабы противозаконного уклонения от налогов. Снижение эффективного уровня налогообложения предприятиями достигается также путем накопления задолженности по налогам перед бюджетом.

В результате значительная часть экономических агентов платит несоразмерно низкие налоги, благодаря налоговым льготам, противозаконному уклонению от налогов или росту задолженности перед бюджетом. При этом основное налоговое бремя несут крупные промышленные предприятия из-за меньших возможностей уклонения от налогов (их производственные пропорции, возможности и связи яв-

ляются прозрачными для налоговых служб, определенную роль играет большая длительность производственного цикла, высокая доля основных фондов). Среди физических лиц основную нагрузку несут лица со средними доходами, получающие зарплату. Лица с высокими доходами используют множество способов, в том числе легальных, для ухода от налогов[114].

Таким образом, налоговая система России не является нейтральной по отношению к налогоплательщикам, находящимся в одинаковых экономических условиях. Фискальный кризис неизбежно сужает круг добросовестных налогоплательщиков, не имеющих льгот и недоимок, и испытывающих в результате высокую налоговую нагрузку. Такое положение искажает условия хозяйствования и ведет к негативному отбору в ходе конкурентной борьбы. Этот отбор, в свою очередь, сокращает налоговую базу. Поэтому фискальный кризис в России носит самоусиливающийся характер.

Острота проблем в сфере государственных финансов уже достигла крайне высокой степени: предприятия страдают от тяжести налогового гнета, в то же время бюджетная система не может обеспечить сбор минимально необходимого уровня налогов. Из этого положения экономистами и политиками предлагается множество различных выходов: снизить средний уровень налогообложения, что должно привести к оживлению экономической активности, повышению конкурентоспособности отечественных предприятий и, как предполагается, увеличению объема налоговых поступлений; радикально упростить налоговую систему; проявить необходимую жесткость в сборе налогов и заставить неплательщиков реструктурировать, а затем погасить долги; снизить возможности законного уклонения от налогов и уменьшить масштабы незаконного уклонения; усилить борьбу с теневой экономикой и т.д.

Ликвидация льгот и борьба с уклонением от налогов являются главными условиями снижения налоговой нагрузки. Усиление равномерности и нейтральности налоговой системы может одновременно увеличить

[114] Личные расходы маскируются под корпоративные и вычитаются из базы налога на прибыль, зарплата трансформируется в процентные доходы, не облагаемые налогом, и т.д.

показатель бюджетной отдачи и снизить налоговый пресс на добросовестных налогоплательщиков.

В то же время, используя чрезвычайные мероприятия в борьбе с неплательщиками, Правительство должно действовать достаточно осторожно. Выборочное применение весьма жестких, но не всегда законных мер по отношению к отдельным предприятиям является лишь оборотной стороной налогового интервенционизма и может дискредитировать фискальную реформу, не устранив неравномерности налоговой нагрузки.

4.6 Условия и факторы экономического роста

Одна из основных целей проводимых в России реформ - создание базы для экономического подъема на рыночной основе. Опыт развивающихся и переходных экономик убедительно показывает, что последовательное проведение либеральных реформ является необходимым условием для начала устойчивого роста[115]. Помимо финансовой стабилизации необходимо создание общеэкономических условий, благоприятствующих увеличению сбережений и инвестиций во все производственные факторы, включая человеческий капитал. Чтобы эффективно развивались жизнеспособные производства, необходимо обеспечить высвобождение производственных ресурсов, используемых стагнирующими секторами. Таким образом, переход от финансовой стабилизации к фазе экономического роста происходит под влиянием множества институциональных, структурных, социально-политических факторов.

Финансовая стабилизация как необходимое условие роста. Финансовая стабилизация создала необходимые условия для начала процесса формирования капитала. За три года, прошедшие с ее начала, был сокращен дефицит бюджета, подавлена инфляция, стабилизировался обменный курс. В результате последовательного проведения антиинфляционной политики была в значительной мере решена проблема доверия монетарным властям со стороны экономических агентов. Центральному банку удалось заслужить благоприятную репутацию “консервативного” денежно-кредитного органа, являющегося не только

[115] См., например, “Policies for Growth: the Latin American Experience”, IMF, Washington, 1995.

формально, но и по существу независимым, и сохраняющего приоритетную цель поддержания стабильности денежного обращения и уровня цен.

За тот же период были созданы новые финансовые институты, такие как рынки корпоративных бумаг, региональных и муниципальных облигаций, частная депозитарная и регистраторская системы, индустрия аудита, брокерских услуг и т.д.

Жесткая денежная политика положительно сказалась на развитии банковского сектора: усилились конкурентные начала в этой сфере и ускорился отбор в пользу более эффективных и надежных банков. Общепризнанным является тот факт, что устойчивость банковской системы как основного финансового института служит одним из основных условий стабильного и долговременного подъема инвестиционной активности. Поэтому после обострения кризиса ликвидности в 1995 году, поставившего на грань системного кризиса всю банковскую систему, Центральный банк РФ стал особое внимание уделять надзору и пруденциальному регулированию.

Однако процессы макроэкономической стабилизации необходимы, но не достаточны для стимулирования реальных инвестиций. Основная проблема состоит в том, что сохраняется неопределенность в роли государства, его возможностях и сфере допустимого вмешательства в экономические процессы. Отказ исполнительной власти от инфляционного финансирования бюджетного дефицита резко снизил роль федерального центра в перераспределении ВВП. Помимо отмеченных положительных результатов, это привело к качественному сдвигу политико-экономического равновесия. В условиях обострившегося фискального кризиса уменьшились возможности Правительства в воздействии на политику региональных властей с помощью трансфертов. Это не могло не сказаться на позиции региональных властей в отношении решения структурных проблем, банкротств предприятий, поддержания налоговой дисциплины, совместного решения проблемы неплатежей по заработной плате и пенсиям. Резкое снижение государственных доходов и расходов, произошедшее без проведения крайне необходимых структурных реформ в общественном секторе, оказывает отрицательное влияние на систему социального обеспечения, образования, медицину, научную и культурную сферы. Пока еще рано говорить о воз-

можности хотя бы ограниченной замены этих направлений финансирования частными инвестициями, поэтому, по-прежнему, сохраняется угроза растраты экономикой человеческого капитала. А как известно, именно инвестиции в человеческий капитал играют ключевую роль в обеспечении долговременного экономического подъема на высокотехнологической основе[116].

Права собственности и формирование капитала. Приватизация государственной собственности стала самым серьезным институциональным изменением в Российской экономике, произошедшим за годы реформ. Одна из основных целей массовой приватизации заключалась в отказе от государственной поддержки предприятий. Другая цель состояла в изменении социальной структуры общества и создании широкого класса собственников.

Первая цель была реализована в достаточно сжатые сроки. Однако прекращение прямой поддержки предприятий субсидиями и льготными кредитами еще не означает отказа от протекционизма и не решает в полной мере фундаментальную проблему мягких бюджетных ограничений. Это подтверждается, в частности, усилением роли индустриальных лобби в процессах формирования импортных тарифов и других барьеров на пути иностранных товаров и капитала в Россию. Ñтремление государства оказывать протекцию стратегическим производствам отражает прежде всего групповые интересы и используется руководством предприятий в своих интересах. [117]

---

[116] См., например, Lucas R. “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988, pp. 3- 42.

[117] Àðгументы сторонников так называемого умеренного протекционизма о необходимости временной защиты стратегических отраслей не учитывают особенностей стратегического поведения руководства предприятий. Правительство временно создает торговые барьеры, чтобы дать возможность отечественным производителям достигнуть определенного уровня конкурентоспособности. Однако предприятия сознательно отказываются от осуществления инвестиций, необходимых для реструктуризации производства. Слабый технический уровень становится стратегическим аргументом против отмены защитных барьеров и вынуждает правительство постоянно продливать срок действия защитных мер. Таким образом, временные торговые ограничения становятся перманентной политикой государства, что показано, например, в: Matsuyama K. “Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game”, *American Economic Review*, 80, pp. 480-492, 1990.

Процесс банкротств неплатежеспособных предприятий реально ускорился лишь в связи с налоговым кризисом и чрезвычайными мерами, предпринятыми Правительством в 1996 - 1997 годах. Кроме того ,возросшая роль регионов в современной политической системе затрудняет применение процедуры банкротств. Протекционистские действия региональных и местных властей особенно заметно проявляются в отношении предприятий, обеспечивающих значительную долю занятости в регионе и на местах, а также участвующих в поддержании социальной инфраструктуры. По этой причине, а также из-за переплетения отношений руководства предприятий с региональными и местными властями, возникают препятствия любым изменениям собственности и контроля, даже если они способствуют реструктуризации производства, смене специализации и повышению занятости в долгосрочной перспективе. Совершенствование законодательной базы не решает эффективным образом такого рода проблемы.[118]

Одним из негативных последствий массовой приватизации в России явилась, прежде всего, трансформации государственной собственности в собственность так называемых инсайдеров, к которым относятся руководители и работники предприятий. Непосредственный переход контроля над предприятиями из рук директорского корпуса к внешним инвесторам вряд ли вообще мог произойти без серьезных социальных последствий. Скорее всего, расширение контроля инсайдеров является лишь промежуточным этапом процесса трансформации собственности.[119] Однако потребуется значительное время, прежде чем данная трансформация завершится и улучшатся компетентность менеджмента и качество корпоративного управления. Но в переходных условиях

[118] Новый Закон о банкротстве предприятий, принятый Государственной Думой, фактически нацелен на максимизацию вероятности выживания неплатежеспособных предприятий, а не на эффективное перераспределение собственности и контроля, необходимое для благоприятного отбора. В частности, для градо- и регионообразующих предприятий предусматривается десятилетняя процедура банкротства. Очевидно, данный закон, как и предыдущий, принятый в 1992 году, сохранит препятствия и высокие издержки банкротства для кредиторов предприятий и внешних стратегических инвесторов.

[119] Ниже, в главе 12 подробно исследуется процесс трансформации собственности в российской экономике.

особенно необходимо принятие государством эффективных мер, гарантирующих внешним инвесторам реализацию прав собственности.

Теоретически, вопрос об инсайдерской модели собственности не имеет однозначного решения. Преимущество данной модели в том, что она в какой-то мере смягчает фундаментальную проблему "агентства", заключающуюся в конфликте интересов собственников и менеджеров. Однако она имеет и ряд недостатков, например, ставит эффективность производства в жесткую зависимость от компетентности руководства предприятий, устраняет внешний контроль, затрудняет смену неэффективного менеджмента[120] и создает условия для разного рода злоупотреблений и сокрытия информации. В условиях, когда законные гарантии прав собственности недостаточны, инсайдерская модель заведомо невыгодна мелким держателям акций, то есть подавляющему большинству собственников.

Трансформация собственности в российской экономике происходила параллельно с усилением банковского сектора. В принципе, крупные банки и создаваемые с их участием финансово-промышленные группы должны были сыграть роль своеобразных противовесов, ограничивающих власть инсайдеров. Однако участие банков в некоторых проектах по реструктуризации предприятий пока еще не решило проблему ограничения долгосрочного кредитования производства. Предложение кредитов по-прежнему крайне низко из-за несовершенного механизма обеспечения возврата ссуд и проблемы отрицательной селекции. Производственные инвестиции в значительной мере осуществляются на основе самофинансирования, которое не может обеспечить необходимые структурные сдвиги в экономике. Фактически, один из основных мотивов создания финансово-промышленных групп заключается в противодействии усилению контроля над собственностью со стороны внешних, и прежде всего, зарубежных инвесторов. В то же время, осуществляемые самими внешними инвесторами стратегические вложе-

---

[120] Существует расхождение в оценке фирмы с точки зрения внешних инвесторов и инсайдеров. Если отказ от собственности влечет для последних потерю основных источников дохода, то для них неприемлема продажа предприятий внешним инвесторам по рыночной цене. Тем самым создаются серьезные препятствия эффективной реструктуризации производства. См., например, Blanchard O., Aghion P. "On Insider Privatization", *European Economic Review*, Vol. 40, 1996, 759-766.

ния нацелены пока не столько на развитие производства, сколько на перераспределение собственности.

Усиление финансово-промышленных групп помимо ослабления конкурентных начал имеет и тот недостаток, что эти группы стремятся оказывать все большее влияние на формирование экономической политики. К 1997 году конкуренция между крупнейшими финансово-промышленными образованиями приняла характер политической борьбы. Переплетенность сфер бизнеса и политики существует во всех рыночных экономиках, однако гипертрофированный характер таких отношений в переходной экономике таит серьезную угрозу дальнейшим реформам. Групповые интересы могут быть весьма далеки от критериев достижения максимума благосостояния и стимулирования долговременного роста, что является основной конечной задачей рыночных реформ.

Важный политико-экономический аспект трансформации собственности связан с увеличением социального неравенства. Неравенство доходов, обусловленное перераспределением собственности, вызывает искажения в вознаграждении факторов производства. Это приводит к неблагоприятным изменениям в предложении факторов, когда все больше человеческих ресурсов отвлекается от созидательной активности. Как правило, социальное неравенство обусловлено значительными возможностями для извлечения доходов из непродуктивной деятельности, привлекающей тем самым наиболее способных индивидов.[121] Кроме того, увеличение неравенства доходов отрицательно воздействует на политические предпочтения населения. Согласно моделям политико-экономического равновесия, высокий уровень неравенства вынуждает медианного избирателя голосовать за большее перераспределение ВВП, что в среднем снижает склонность к инвестированию и сбережениям.[122] Подобная логика предельно упрощает реальную взаи-

[121] См., например, статью: Murphy K., Schleifer A., Vishny R. “Income Distribution, Market Size, and Industrialization”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, 1989, pp. 537-64.

[122] Alesina A., Rodrik D. Distributive Politics and Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 465-490, 1994; Persson T., Tabellini G. Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, vol. 84, 1994, pp. 600-621.

мосвязь политических и экономических механизмов[123], однако, в принципе, достаточно верно отражает негативное влияние резкого социального расслоения на рост. Поэтому социально ориентированная бюджетная политика должна сгладить ту неравномерность, которую создала трансформация собственности.

Наконец, социальное неравенство усиливает влияние левых и популистских сил в органах законодательной и исполнительной власти всех уровней. Сохраняя устойчивое большинство в Государственной Думе, антиреформаторские фракции блокируют принятие ключевых рыночных законов: о земле, о залоговых отношениях, а также налогового и бюджетного кодексов. Ясно, что существующая расстановка политических сил является одним из основных препятствий дальнейшему развитию реформ и началу экономического подъема.

Инвестиции и фактор неопределенности. Современный взгляд на инвестиции акцентирует внимание на таких аспектах как фактор неопределенности и необратимость вложений[124]. Неопределенность и риск представляют собой фундаментальные характеристики развивающихся рынков, которые, тем не менее, весьма привлекательны для рисковых финансовых потоков, обладающих достаточной степенью мобильности. В отличие же от таких потоков капитала прямые инвестиции в производство характеризуются той или иной мерой необратимости: созданные производственные мощности являются неликвидным активом и не могут быть девестированы в форме финансового капитала. В таких условиях решение потенциального инвестора отложить реализацию проекта на будущее равносильно приобретению реального опциона. Ценность его в том, что сохраняется возможность выбора более подходящего момента времени для начала вложений. Прибыль, упущенная из-за отложенных вложений, уравновешиваются ценностью реального опциона, который “держится” инвестором.

---

[123] Имеется немало примеров, опровергающих предположение о положительной взаимосвязи неравенства доходов и степени перераспределения ВВП. Теоретический и межстрановой анализ данной проблемы представлен, например, в статье: Folster S., Trofimov G. “Does Equality Promote Grwoth?” IET Working Paper Series, № 2, 1996.

[124] См. подробное изложение новой теории инвестирования в монографии: Dixit A., Pindyck R. “Investment under Uncertainty”, Princeton Univ. Press, 1994.

Решения о реальном инвестировании исходят из критериев, которые существенным образом отличаются от принятых в практике портфельных вложений. Даже очень высокой ожидаемой доходности может быть не достаточно, чтобы проект в реальном секторе был реализован. В такой ситуации ключевое значение имеет политика государства, нацеленная на нивелирование фактора неопределенности. Такая политика должна опираться прежде всего на налоговый кодекс и пакет законов, обеспечивающих гарантии инвесторам. Однако из-за политических разногласий и лоббирования группами интересов именно эти основополагающие законы в течение ряда лет не принимаются Государственной Думой.

С точки зрения долгосрочного инвестора Россия все еще остается зоной относительно высокого политического риска. Присвоение России удовлетворительных международных кредитных рейтингов хотя и отражало определенные успехи реформ, но исходило из оценки рисков в основном с точки зрения краткосрочных портфельных вложений, вполне отвечая спекулятивному настрою мирового рынка в 1997 году. Эпидемический финансовый кризис, оказавшийся достаточно болезненным для России, обострил ряд нерешенных структурных и социально-политических проблем. Немаловажно и то, что политический цикл по-прежнему представляет серьезную угрозу стабильности и играет деструктивную роль. Сжатые сроки, а также вовлеченность ключевых фигур из кабинета министров в предстоящую политическую борьбу могут уже в ближайшее время стать серьезным препятствием к проведению последовательной и жесткой линии реформ.

Глава 5

Макроэкономическая стабилизация как социально-политическая проблема

Ключевой задачей макроэкономической стабилизации в России в конечном счете было снижение инфляции до уровня, не являющегося запретительным для производственных инвестиций (менее 40 процентов в год)[125]. Задача эта была решена только к 1997 году, то есть за значительно более продолжительный период, чем в большинстве посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы.

Даже поверхностный анализ проблем макроэкономической стабилизации в посткоммунистической России позволяет сделать два общих вывода о ее особенностях и характере.

Во-первых, стабилизация имела отложенный характер, что явилось одной из ключевых специфических черт современной России[126]. Это предопределяет, как будет показано ниже, многие важные тенденции и дальнейшего развития страны.

Во-вторых, инфляционный процесс в России имел ярко выраженный циклический характер. Это породило активные дискуссии в отечественной экономической литературе, а также среди политиков, относи-

---

[125] Уровень инфляции ниже 40% годовых - хотя и недостаточное, но совершенно необходимое условие реального возобновления инвестиционного процесса.

[126]Проблема отложенных стабилизационных реформ получила развитие как раз в литературе последнего десятилетия, что поначалу было реакцией на трудности, с которыми столкнулись стабилизационные реформы в Латинской Америке, а затем эта проблема стала актуальной применительно к некоторым посткоммунистическим странам (См. подробнее: Alesina A., Drazen A. Why are Stabilizations Delayed? // American Economic Review. Vol. 81. 1991. December. P. 1170-1188; Drazen A. The Political Economy of delayed Reform // The Journal of Policy Reform. Vol. 1. 1996. N 1. P. 25-46).

тельно целесообразных и допустимых инструментов проведения антиинфляционной политики. Причем эти дискуссии и соответствующие политические выводы были здесь гораздо более острыми и непримиримыми, чем в большинстве других посткоммунистических (в том числе и постсоветских) государств.

Цикличность процессов стабилизации в 1992-1995 годах с очевидностью вытекает из следующей краткой истории экономической политики России за этот период.

1992 год. Начало реализации программы глубоких экономических реформ, сопровождалось принятием Правительством комплекса ограничительных мер в области бюджетной и денежной политики, что привело к постепенному снижению инфляции на протяжении весны-лета этого года. Однако под давлением быстро сформировавшейся проинфляционной оппозиции, громко заявившей о себе в ходе Съезда народных депутатов в апреле 1992 года, Правительство и Центральный банк были вынуждены пойти по пути ослабления бюджетной и денежной политики, что осенью обернулось новым резким скачком инфляции и падением курса рубля.

1993 год. Новая попытка стабилизации была предпринята Е.Гайдаром осенью 1992 года, что привело к заметному снижению инфляции весной 1993 года. Однако конфликт с законодательной властью привел к изменениям в составе Правительства на Съезде народных депутатов в декабре 1992 г. Назначенный Премьером В.Черномырдин, в соответствии с пожеланиями инфляционистски настроенного большинства депутатского корпуса, провозгласил курс на “мягкое” вхождение в рынок, результатом чего стало новое резкое ухудшение макроэкономической ситуации летом-осенью 1993.

Для преодоления этого кризиса Е.Гайдар и Б.Федоров предприняли ряд шагов по ужесточению бюджетной и денежной политики, что подавляет инфляцию, но имеет политическим результатом поражение реформаторских сил на выборах в Государственную Думу в декабре 1993 г. Отставка Е.Гайдара и

Б.Федорова в января 1994 г. оборачивается началом нового инфляционистского витка.

1994 год. Реагируя на усиление позиций левых и националистов в Государственной Думе, В.Черномырдин вновь заявляет о необходимости проведения “умеренно жесткого” курса и отказа от “монетарных методов” макроэкономической стабилизации. В апреле-сентябре 1994 года под воздействием политического лоббизма и шантажа Правительства со стороны инфляционистского большинства законодателей происходит постепенное ускорение темпов роста денежной массы, приводящее к острому валютному и финансовому кризису осенью-зимой 1994-1995 годов.

1995 год. Падение курса рубля в октябре 1994 года и резкий инфляционный всплеск заставил исполнительную власть вернуться к жесткому макроэкономическому курсу, начало осуществления которого совпало с началом военных действий в Чечне. Это, разумеется, не могло не осложнить задачу, но в общем на протяжении 1995 года стабилизационный курс проводился более или менее последовательно. За это время благодаря отказу от инфляционного финансирования бюджетного дефицита и ответственной политике Центрального Банка удалось снизить инфляцию с 17% в январе до рекордно никакой отметки в 4% в декабре, многократно увеличить валютные резервы, обеспечить предсказуемость основных макроэкономических параметров. Однако переход к стабилизационным мероприятиям за год до выборов являлся политически убийственным шагом. Парламентские выборы пришлись как раз на время, наиболее болезненное в социальном отношении В этой ситуации неудивительно, что на выборах в Государственную Думу победителями оказались коммунисты.

1996 год. В связи с победой левых и националистов на парламентских выборах многие ожидали возвращения к мягкой (инфляционистской) денежной политике в преддверии выборов президентских, что было бы популистским шагом, вообще характерным для исполнительной власти в подобной ситуации. Однако в силу ряда причин правительство не пошло по тради-

ционному пути денежной эмиссии. Вместо этого Правительство существенно смягчило бюджетную политику, что обернулось жесточайшим бюджетным кризисом 1996 - начала 1997 годов[127].

5.1 Факторы отложенной стабилизации

Проблема отложенной стабилизации не является феноменом уникальным. Она подробно анализируется в современной экономической литературе - правда, пока в основном в работах, посвященных стабилизационным программам латиноамериканских стран[128]. Как показывается в соответствующих исследованиях, отложенная стабилизация связана прежде всего с определенной социально-политической ситуацией, когда власть оказывается слишком слабой, чтобы осуществить комплекс необходимых, но непопулярных экономических шагов, а в обществе существуют примерно равнозначные по своему влиянию группы интересов, не желающие нести издержки по стабилизации и ожидающие, когда обстоятельства позволят провести соответствующий комплекс мер с минимальными для себя издержками.

На протяжении практически всего периода высокой инфляции в России широкое распространение здесь получили представления о некой независимости инфляции от политики и, соответственно, о принципиальной невозможности реализации стандартной стабилизационной программы. Эти выводы были основаны на достаточно очевидной цикличности динамики макроэкономических индикаторов 1991-1994 годов, что толкало некоторых исследователей на поиск нестандартных объяснений этого феномена. Причем наиболее широкое распространение получили два варианта объяснения затянутости (отложенности) стабилизации. Во-первых, исключительной зависимостью России от природных условий, что заставляет изменять экономическую политику

[127] См. об этом подробнее: Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики. М.: ИЭППП, 1996.

[128] См., например: Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington: IBRD,1992., а также сноску 126.

по сезонам года[129]. Во-вторых, представлением о наличии в экономике некоторого "естественного уровня" инфляции (от 5 до 10 и даже до 12 процентов в месяц), связанного с социальной болезненностью стабилизации, а потому не позволяющего правительству добиться снижения инфляции в относительно сжатые сроки[130].

Сезонность - действительно, важный фактор функционирования российской экономики. Основными каналами его влияния являются сельское хозяйство и промышленные анклавы в северных и восточных регионах при слабом развитии инфраструктуры, не позволяющей обеспечивать необходимый уровень связи с ними в течение всего года. Отсюда делался вывод о неизбежности ослабления денежной и бюджетной политики весной-летом, приводящей к осенне-зимней инфляционной вспышке. Однако выпячивание роли сезонности при объяснении цикличности экономической политики с самого начала вызывало некоторые вопросы. Так, уже сравнение помесячной инфляции в 1992-1994 годах заставляло усомниться в справедливости этой гипотезы. На втором году российской реформы не было столь характерного и для 1992, и для 1994 годов снижения инфляции в июле-августе и роста в осенние месяцы - в 1993 году картина была прямо противоположной. Однако вопрос о сезонности продолжал оставаться в арсенале многих экономистов вплоть до 1995 года, когда основные макроэкономические параметры не претерпели изменений, которые хоть как-то укладывались бы в гипотезу сезонности.

Соответственно неуклонное, хотя и медленное, подавление инфляции опровергало и тезис о "естественном уровне" инфляции. Недаром само

---

[129] Об исключительном и, естественно, негативном влиянии сезонности на макроэкономические процессы вообще и на решение задачи стабилизации в особенности писали на протяжении 1992-1995 годов многие видные экономисты. В качестве примеров можно привести многочисленные публикации на эту тему в журнале "Коммерсантъ", а также политические заявления Г.Явлинского. (См.: Экономика становится проще, доходные игры сложнее // Коммерсантъ-Weekly. 1994. N 36. С. 44; Кириченко Н., Малов А. Октябрьская революция свершилась // Коммерсантъ-Weekly. 1994. N 42. С. 66; Кириченко Н. // Коммерсантъ-Weekly. 1994. N 46. С. 59).

[130] См., например: Yavlinsky G., Braguinsky S. The Inefficiency of Laissez-Faire in Russia // Journal of Comparative Economics. Vol. 19. 1994. N 1.

количественное выражение этого уровня постепенно снижалось по мере преодоления стабилизацией выдвигавшихся авторами “барьеров”.

Впрочем, тезис о естественных уровнях инфляции имеет, по нашему мнению, под собой ряд оснований. Только основания эти кроются не в социальной сфере, а в политической. Дело не в том, что подавление инфляции может оказаться чересчур болезненным. Дело в том, что политически слабая государственная власть имеет весьма ограниченные возможности проведения своей экономической политики при наличии сильных и имеющих диаметрально противоположные интересы экономических группировок. А в центре борьбы этих групп интересов на протяжении достаточно значительного периода времени были как раз вопросы бюджетной и денежной политики, находящие выражение в показателе уровня инфляции.

Инфляция стала в посткоммунистической России 1992-1996 годов не только экономическим, но и ключевым политическим показателем, отражающим баланс сил между различными экономико-политическими группировками. И это совершенно естественно, поскольку инфляция по своей социальной сути представляет перераспределение финансовых ресурсов, и именно перераспределительный конфликт лежит в основе политизации этого макроэкономического индикатора[131]. Нетрудно увидеть, что в конкретных условиях посткоммунистической России сформировались две группы сил, соответственно, выигрывающих или проигрывающих от остановки инфляции. Причем соотношение их сил и влияния изменялось по мере развития экономической реформы.

Если на рубеже 1991-1992 годов политика либерализации и стабилизации практически не вызывала сопротивления, то уже к весне 1992 года сопротивление стабилизации оказалось практически тотальным. Поначалу результаты либерализации были малопонятны и плохо просчитываемы для экономических агентов - советская экономика на протяжении десятилетий существовала в условиях товарного дефицита, и руководители предприятий не были знакомы с особенностями равновесного рынка и проблемой спросовых ограничителей. Но уже вскоре, столкнувшись с неожиданным для них резким сокращением спроса на

[131] См. подробнее: Burdekin R.C.K., Burkett P. Distributional Conflict and Inflation. London: Macmillan, 1996.

свою продукцию и кризисом неплатежей, они осознали последствия либерализации и объединились в требовании финансовых ресурсов. Это был уникальный в социально-экономическом отношении период (весна-лето 1992 года), когда господство инфляционизма оказалось в стране практически безраздельным.

Противодействовать этому можно было лишь расколов потенциально различные интересы разных типов экономических агентов (предприятий), и эта задача была выполнена с началом приватизации. То есть приватизация в исходном пункте своей практической реализации являлась феноменом политическим, поскольку была призвана решать задачи укрепления социально-политической базы курса на либерализацию и стабилизацию экономики. Поэтому, в частности, правительство Е.Гайдара сочло возможным пойти в 1992 году по пути смягчения бюджетной и денежной политики, но обеспечить такой ценой начало приватизации.

5.2 Консолидация сторон: инфляционисты против антиинфляционистов

Политическим результатом подобного развития событий стало отчетливое оформление к весне 1993 года основных групп интересов - групп, приверженных инфляционистской и антиинфляционистской политике. Водоразделом между ними была разница в отношении к роли инфляционных процессов, путей и возможностей их преодоления. Именно эта проблема стала фактически доминирующим сюжетом политической борьбы вокруг экономических реформ, придя на смену полемике об административном и либерально-экономическом вариантах стабилизации образца 1991 года.

С одной стороны, явно обозначились ряды инфляционистов. К основным элементам отстаиваемого ими экономического курса относились: массированные финансовые вливания в народное хозяйство (через кредитную и бюджетную системы), с целью поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий, попытки "усиления управляемости" народного хозяйства посредством восстановления властных полномочий центра по отношению к предприятиям государственного сектора, ужесточение контроля за экспортно-импортной де-

ятельностью и явный протекционизм. Важными составными частями этого курса являются всестороннее участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструктуры, обеспечивающей руководство деятельностью хозяйственных агентов через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые "сверху" крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под контролем властей.

Ряды сторонников подобного экономического курса включали в себя довольно разнородные группы хозяйственных агентов. Некоторые из них прямо выигрывали от инфляции, делая на экономической нестабильности огромные прибыли. Для других этот курс означал продолжение государственной финансовой поддержки и предотвращал их от неминуемого разорения. В проведении политики "дешевых денег" были прежде всего заинтересованы слабые (хотя нередко и весьма крупные по числу занятых) государственные предприятия, в силу объективных или субъективных причин не способные адаптироваться к конкуренции и обреченные на поражение в случае проведения макроэкономической политики, имеющей в своей основе жесткие бюджетные ограничения.

Кроме того, на тот момент времени инфляционистский курс был выгоден банкам: их экономическое благополучие, а нередко и само существование в значительной мере было обусловлено наличием льготных кредитов и бюджетных субсидий. Наконец, инфляция является источником исключительной доходности торгово-посреднической деятельности, что обусловливало соответствующие позиции этой части бизнеса в экономико-политическом спектре России. Иными словами, инфляционная политика позволяет неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, несопоставимые с доходами производственных секторов.

С другой стороны, постепенно формировались ряды сторонников альтернативного экономического курса, ориентированного на решительную макроэкономическую стабилизацию. Основными чертами его были последовательная либерализация хозяйственной деятельности, жесткая финансово-кредитная политика, неуклонное осуществление приватизации. Суть этого курса можно определить как антиифляцио-

низм. Число его сторонников увеличивалось по мере проведения процессов приватизации и адаптации части предприятий к работе в условиях реальной рыночной среды, открывающих для активных руководителей и квалифицированного персонала широкие возможности экономического и социального роста. Понятно, что в проведении последовательной антиифляционной политики более всего были заинтересованы те хозяйственные структуры, которые уже успели осознать свою экономическую силу, имеющие неплохие возможности реализовывать производимую продукцию в условиях конкуренции на внутреннем (или даже на мировом) рынке, которые были уже готовы проводить активную инвестиционную политику, для чего в первую очередь необходима макроэкономическая стабильность.

Такое перераспределение интересов отразило новую и весьма важную тенденцию развития социальной ситуации в ходе реформ. Если раньше основной водораздел интересов проходил по линии принадлежности хозяйственного агента к государственному или частному сектору, то теперь принадлежность к той или иной форме собственности стала терять свое критериальное ("интересообразующее") значение. Существенным фактором стало положение того или иного хозяйственного агента по отношению к перераспределительным потокам "дешевых денег" (единственному оставшемуся дефициту), его возможность использовать их в своих интересах. В результате, по обе стороны этой "экономической баррикады" оказывались как частные, так и государственные предприятия.

5.3 Изменения баланса сил

Именно наличие этих двух групп интересов с принципиально различными ориентирами и ожиданиями от экономической политики государства, предопределило ту неустойчивость макроэкономической политики, которая отличает период 1992-1996 годов. Однако такого общего замечания недостаточно, чтобы объяснить причины, по которым решение задач макроэкономической стабилизации в определенный момент времени стало все-таки возможным. Ответ на последний вопрос требует более тщательного анализа происходивших изменений как социального, так и политического характера.

Действительно, отложенный характер стабилизации, как отмечалось нами выше, является результатом по крайней мере двух основных предпосылок. Во-первых, это наличие сильных социально-экономических групп, незаинтересованных в стабилизации и (или) не желающих нести издержки, связанные со стабилизацией. Во-вторых, - слабость государственной власти, неспособной жестко проводить в жизнь свои интересы и вынужденной лавировать между существующими социально-политическими группировками. В терминах же практической политики преодоление двух этих ограничений обычно связано, соответственно, с перегруппировкой социально-экономических сил благодаря развитию инфляционных перераспределительных процессов и постепенной трансформацией конституционно-политического пространства, обеспечивающего укрепление позиций власти. Причем оба эти процесса достаточно тесно взаимосвязаны: государство может добиваться укрепления своих конституционных позиций только опираясь на поддержку заинтересованных в этом групп влияния.

На протяжении 1992-1995 годов в России происходили важные изменения в обоих из названных направлений, что в конечном счете и обеспечило возможность решения задач стабилизации. Однако происходило это весьма постепенно и в крайне противоречивой форме.

Если подходить с формальной, количественной точки зрения, то можно увидеть, что исходный баланс социальных сил (групп интересов) складывался с явным перевесом инфляционистов. Это предвидели уже авторы ряда исследований конца 80-х годов, которые задавались целью проанализировать перспективы советских отраслей и производств в условиях международной конкуренции. Результаты были неутешительные, поскольку оказывалось, что лишь незначительная часть предприятий (преимущественно топливно-сырьевого сектора) способна будет более или менее на равных конкурировать на мировом рынке в случае преодоления закрытости советской экономики и искусственности ее системы цен. Даже принимая во внимание известную условность такого рода построений, возможность недоучета одних факторов и переоценки других, проблема слабой адаптируемости советской экономики к нормальной рыночной конкуренции была здесь очевидна.

Количественное преобладание инфляционистски настроенных экономических агентов, относящихся к тому же к известным флагманам оте-

чественной экономики, значительно осложняло стабилизационные усилия первых двух-трех лет посткоммунистического развития экономики. Руководители этих предприятий имели немалый политический вес, доступ в центральные эшелоны власти (прежде всего в президентские и парламентские структуры), в которых в значительной мере продолжали доминировать традиционные советские представления о "народнохозяйственной важности" отраслей и производств. Численность занятых и обремененность социальной сферой были среди основных критериев при решении вопросов о финансовой поддержке тех или иных экономических агентов, поскольку положение исполнительной власти оставалось более чем слабым в конституционно-политическом отношении и уязвимым в социальном.

К сказанному надо добавить и то, что значительная часть влиятельного и инфляционистски настроенного директорского корпуса умело использовала в своих интересах противоречия между Президентом и Верховным Советом. Нередко ее представителям удавалось получать поддержку с той или другой стороны, а то и от обеих ветвей власти, каждая из которых стремилась обзавестись независимыми источниками финансирования и была склонна использовать их для экономической поддержки своих политических союзников[132]. Уже здесь достаточно отчетливо видно, как конституционные (в том числе отсутствие четкого механизма разделения властей) и социально-экономические факторы обусловливают друг друга.

На протяжении значительной части 1992 и 1993 годов проинфляционистские силы явно доминировали в экономико-политическом ландшафте посткоммунистической России, что и находило соответствующее отражение в основных макроэкономических параметрах развития страны. Именно тогда сформировались и получили широкую известность политические объединения директоров предприятий (прежде всего в виде Гражданского Союза во главе с А.Вольским), претендо-

[132] Эти проблемы более подробно описаны в: Мау В.А. Экономика и власть. М.: Дело, 1995. С. 47-55.

вавшие на превращение в ведущую политическую силу страны, в главную правительственную партию[133].

Более того, позиции инфляционистов в определенные периоды явно усиливались и их политическая победа казалась почти неотвратимой, что тогда же произошло на Украине[134]. Происходившие социальные и экономические сдвиги ослабляли антиинфляционистов. Прежде всего, все это находило отражение в отсутствии (или слабости) структурных сдвигов в экономике, что означало способность инфляционистов воспроизводить сложившуюся хозяйственную структуру при помощи ее денежной подпитки.

В результате на протяжении первых двух-трех лет реформы положение антиинфляционистских сил оставалось противоречивым, а их политические перспективы весьма туманными. С одной стороны, решительная и последовательная приватизация укрепляла их ряды, расширяя возможности для проявления предпринимательского поведения в противовес "поиску политической ренты" государственных или квазичастных структур традиционного советского типа. С другой стороны, чисто количественное преобладание инфляционистов в совокупности с неустойчивой макроэкономической политикой государства способствовали определенным негативным трансформациям в рядах потенциальных сторонников открытой рыночной экономики (антиинфляционистов). Здесь происходили процессы двоякого рода.

Во-первых, слабела политическая активность предприятий - сторонников антиинфляционного курса. К этому их подталкивала сама логика экономической жизни. Надежды на быструю остановку инфляции не

---

[133] Опять же с чисто формальной точки зрения в определенные моменты 1992-1993 годов у отечественных и у иностранных аналитиков создавалось впечатление быстрого нарастания мощи Гражданского Союза (и лично А.Вольского), когда Правительство стало быстро пополняться выходцами из директорского корпуса, которые считались креатурой ГС. Однако со временем стало ясно, что назначение вице-премьерами В.Черномырдина, В.Шумейко, Г.Хижи, О.Сосковца, равно как и избрание В.Черномырдина главой Кабинета не только не усиливает влияние ГС на политику правительства, но и способствует уточнению и поляризации позиций самих названных руководителей, становящихся политиками.

[134] См.: Домбровский М., Антчак Р. Украинский путь к рыночной экономике 1991-1995. Варшава: Центр социально-экономических исследований, 1996.

оправдывались и, следовательно, те, кто был заинтересован в быстрой и решительной стабилизации и строил на этом свою стратегию выживания в условиях рынка, приспосабливались к функционированию в условиях длительной высокой инфляции. Это предполагало выработку иной стратегии и объективно уводило потенциально сильные предприятия от прямой поддержки антиинфляционных политических сил - то есть инициаторов и практиков радикальных рыночных реформ.

Во-вторых, произошло сращивание части активного (нового) предпринимательского слоя с институтами государственной власти. Слабое государство искало поддержки в новом, экономически сильном и влиятельном отечественном предпринимательстве. Для представителей же крупного бизнеса (неважно, частного или полугосударственного) тем самым создавалась комфортная среда, в которой борьба за выживание на рынке сменялась возможностью опереться на поддержку государственных институтов. Иными словами, государство само должно было опираться на наиболее сильных экономических агентов, в обмен на свой единственный ресурс - предоставление "политической ренты", причем даже в том случае, когда его партнеры объективно были достаточно сильны, чтобы выживать самостоятельно. Слабая (то есть финансово бедная) государственная власть, решая тактические задачи своего выживания, сама оказалось фактором, трансформировавшим поведение экономических агентов в стратегически нежелательном для себя направлении[135].

---

[135] Сошлемся на различные решения Правительства по поддержке отраслей и предприятий, политически лояльных к исполнительной власти и считающихся сторонниками рыночных реформ. Поддержка автомобильной промышленности (прежде всего ВАЗа), ряда банковских и финансовых структур являются в этом отношении весьма характерными примерами. И это в общем понятно - поддержка автомобилестроителей даже по чисто экономическим соображениям (не говоря уже о политических) казалась делом более осмысленным, чем, скажем, поддержка аграриев или комбайностроителей. Забегая несколько вперед, следует также отметить, что последствия подобного рода решений со стратегической точки зрения были по меньшей мере противоречивыми. С одной стороны, вроде бы это способствовало укреплению позиций реформаторских сил в исполнительной власти, находившей поддержку активной части бизнеса в наиболее острые моменты политического противостояния. С другой стороны, это создавало возможность откладывать необходимые для адаптации к реальной рыночной конкуренции реформы на "лояльных" предприятиях, а также спо-

Вместе с тем, протекавшие социальные процессы, изменение экономических и, следовательно, политических "весов" различных секторов экономики и групп интересов постепенно трансформировали социально-политические реалии. Двумя наиболее существенными особенностями этой трансформации стали, по нашему мнению, изменения в финансово-банковском секторе, а также трансформация и стабилизация конституционно-правового пространства России.

Как нетрудно было предположить, основными бенефициантами инфляционных процессов оказались банки. В отличие от других секторов, заинтересованных в инфляции, и прежде всего в отличие от советского индустриального истэблишмента, банки в основним не проедали получаемые через инфляционные процессы ресурсы, а, напротив, в значительной мере накапливали их - как в денежной, так и в материальной форме. Причем поскольку трансформация банковской сферы в силу ряда причин[136] протекала здесь гораздо более решительно, чем в большинстве других посткоммунистических стран, частные банки стали в России наиболее сильными участниками экономико-политической борьбы. В результате примерно к рубежу 1994-1995 годов достаточно ясно обозначились сдвиги в экономико-политической позиции банков. Произошел раскол между интересами крупных и мелких банковских структур. Если условием выживания последних оставалось поддержание исключительно высокой нормы прибыли, создаваемой лишь условиями высокой инфляции (доступностью "дешевых денег"), то капиталы лидеров банковского сообщества оказались уже достаточными, чтобы переориентировать свои интересы на вопросы массы прибыли и создания более устойчивых условий для своего функционирования впредь.

Низкая инфляция и макроэкономическая стабилизация оказывались для крупных банков привлекательными по целому ряду причин, из которых могут быть выделены следующие. Во-первых, тем самым создавались благоприятные возможности для экспансии в сфере банковских услуг за счет поглощения мелких банков, неспособных выжить при

собствовало чрезмерному сращиванию значительной части госаппарата с коммерческими структурами, что вело к резкому обострению проблемы коррупции.

[136] См. главу 14.

значительном снижении процентной ставки. Во-вторых, произошедшая в ходе приватизации экспансия банковского капитала в производственную сферу сделала финансовые институты гораздо более чувствительными к проблемам развития производства - по крайней мере, тех секторов, с которыми были связаны их капиталы, а это требовало снижения инфляции до приемлемого для инвестиций уровня. Разумеется, все сказанное ни в коей мере не может трактоваться как неожиданно возникшая готовность банков отказаться от поиска "политической ренты" (и связанной с этим в специфических российских условиях коррупции), но объективный интерес их, действительно, стал к середине 90-х годов все более тесно связан с достижением экономико-политической стабильности.

Укрепление банковского сектора и усиление антиинфляционистских настроений в нем способствовало и существенной трансформации правительственного курса, усилению в правительстве реформаторско-стабилизационных сил. Количественное преобладание неэффективных производств (в части количества предприятий и численности занятых на них) сохранялось, но их финансовая и политическая роль резко снизилась. Даже формальные изменения состава Правительства на протяжении 1994-1997 годов свидетельствовали о резком снижении роли традиционного советского хозяйственного истэблишмента (так называемых "красных директоров") и столь же резкого усиления влияния новых коммерческих структур и связанных с ними политиков[137].

5.4 Конституционные проблемы макроэкономической стабилизации

Другим важным направлением происходивших изменений стали процессы формирования адекватного рыночной экономике конституционно-правового поля. На протяжении 1992-1994 годов происходили важные процессы, которые можно охарактеризовать как своего рода «конституционную консолидацию»[138].

---

[137] См. подробнее: Ïàïîý ß. Îòðàñëåâûå ëîááè â ïðàâîòâîðñòâå Ðîññèè (1992-1996) // Pro et Contra. 1996. N 1. Ñ. 61-78.

[138] О конституционных проблемах макроэкономической стабилизации и экономической реформы см. также: Мау В.А. Экономика и власть. М.: Дело, 1995. С. 76-83;

Не только конституционная система, унаследованная от советских времен, но даже передовые по тому времени представления о желательных и эффективных конституционно-правовых механизмах, плохо сочетались с потребностями устойчивого социально экономического развития страны. Таковым было, например, представление о том, что существующая конституция по существу своему соответствует демократическим принципам организации общества и нуждается не столько в глубокой трансформации, сколько в готовности властей применять ее на практике[139].

Между тем жизнь показала, что конструкция, не предназначавшаяся изначально для практического применения, сталкиваясь в реальной

Hellman J.S. Constitution and Economic Reform in the Post-Communist Transitions // Sachs J.D., Pistor K. The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder, Co: Westview Press, 1997. P. 55-78.

[139] Характерно, что тезис о ключевой роли *выполнения* советской Конституции как основы демократизации коммунистической системы разделяли даже общественные деятели из диссидентского лагеря. Типичным и одновременно наиболее последовательным документом, отражающим конституционно-правовые иллюзии того времени может быть письмо А.Сахарова, Р.Медведева и В.Турчина, направленное Л.Брежневу в 1970 году. Уже тогда, квалифицируя состояние советской системы, и особенно экономики, как "начало стагнации", они связывали провал экономической реформы 1965 года с сохранением антидемократических норм общественной жизни. Среди предлагавшихся ими мер были: развитие открытости и гласности, свобода информации, восстановление реальной власти Советов, наличие альтернативных кандидатов при выборах в партийные и советские органы. (См.: Appeal of Soviet Scientists to the Party-Government Leaders of the USSR // Survey, 70. (1970). P. 160-170)..

Иными словами, эта программа не шла дальше лозунга "вся власть Советам" в условиях сохранения однопартийной системы в СССР. Суть конституционной реформы сводилась к необходимости соблюдения действующей конституции и обеспечения торжества закона над партийной директивой. В этом же духе был разработан и сахаровский проект конституции "Союза суверенных республик Европы и Азии". Схожие в сути своей соображения о совершенствовании конституционной системы в направлении повышения роли представительных органов власти разрабатывались и рядом видных отечественных юристов 70-х годов, хотя, разумеется, их формулировки были гораздо более осторожными. (См., например: Демочкин Н.Н. Власть народа: Формирование, состав и деятельность советов в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978.). Ситуация практически не изменилась и во второй половине 80-х годов, когда в разгар горбачевской перестройки А.Сахаров предлагал положить в основу политических реформ действующую советскую Конституцию 1977 года.

жизнью оказывается неработоспособной. А когда от нее (от этой конструкции) начинают требовать функционирования в полном объеме в условиях острого экономического кризиса и отсутствия в обществе социально-политического консенсуса, она начинает явно пробуксовывать и давать сбои.

Кроме того, дали о себе знать некоторые иллюзии и теоретические схемы, отражавшие общий уровень представлений о «правильной» организации институтов государственной власти. Наиболее ярким примером здесь может быть ситуация вокруг Центрального Банка. Одной из ключевых иллюзий было представление о том, что выведение Центробанка из-под контроля исполнительной власти и подчинение его законодателям будет соответствовать принципам рыночной демократии и будет ключевым фактором стабилизации экономической политики государства. Между тем, здесь произошла подмена одного принципа другим: независимость денежных властей была перепутана с независимостью от Правительства. Последняя также является одним из возможных вариантов решения проблемы, однако к концу 80-х годов в кругах специалистов по «конституционной экономике» такой вариант рассматривался уже как достаточно старомодный. В России же 1990 года именно он был воспринят как передовое слово конституционной мысли.[140]

---

[140] Вообще, независимость Центрального банка от исполнительной власти обычно считается фактором, способствующим проведению жесткой денежной политики. Например, в Grilli V., Masciandro D., Tabellini G. Institutions and Policies // Economic Policy, October 1991 объясняются различия стран по величине внутреннего долга, дефицита бюджета и инфляции, исходя из реальных политических институтов: особенностей конституции, выборной системы, степени независимости центрального банка и др.). В работе Barro R., Gordon R. Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy // Journal of Monetary Economics, Vol. 12, 1983 демонстрируется, что сдвиг политики в проинфляционную сторону может быть обусловлен свободой действий Центрального Банка, а также трудностью реализации правил денежной политики, заслуживающих доверия, при которых удается избежать инфляции. В условиях России на протяжении всего послереформенного времени Правительство было гораздо менее склонно к проведению популистской проинфляционной политики, чем законодательная власть и до 1995 года Центральный банк. Соответственно, независимость Центрального банка в России от правительства до начала процесса стабилизации в 1995 году облегчала проинфляционным силам осуществление мягкой финансовой политики.

Другим примером может быть резкое (практически безграничное) расширение бюджетных полномочий законодателей. Верный по существу принцип контроля представительной власти за государственными финансами был подменен принципом неограниченного вмешательства депутатов в процесс разработки и исполнения бюджета, что приводило к возможности постоянного пересмотра бюджета уже на стадии его исполнения.

Небыли четко определены полномочия ветвей власти (прежде всего законодательной и исполнительной), а также их соотношение между собой. С одной стороны, это порождало путаницу, когда решения по одним и тем же вопросам могли принимать президент, премьер-министр и председатель Верховного Совета, причем решения эти, как нетрудно догадаться, не совпадали. С другой стороны, в условиях обострения противостояния ветвей власти органы государственного управления на местах часто получали указания, прямо противоречившие друг другу, причем здесь причиной такой ситуации было уже не связанное с нечеткостью конституционных полномочий недоразумение, но явное стремление ограничить возможности влияния противоположной стороны.

Примеры подобного рода коллизий нашли подробное освещение в литературе 1992-1993 годов. Оставался, скажем, открытым вопрос о полномочиях законодателей принимать решения о выделении ресурсов из федерального бюджета на поддержку отдельных отраслей и производств. Или по проведению тендера на освоение нефтяных месторождений по проекту “Сахалин-2”, когда объявленные Правительством итоги тендера были дезавуированы Верховным Советом под давлением проигравших (но очень состоятельных) конкурентов. В этом же русле находится и решение Р.Хасбулатова о независимости крупнейшего российского предприятия концерна “Российский никель” - решения, которое, безотносительно к оценке его справедливости, имело весьма неясную юридическую силу. Подчеркнем еще раз, что проблема здесь состояла не столько в превышении или не превышении ветвями власти своих полномочий, сколько в неясности этих полномочий и, следовательно, неустойчивости, ненадежности принимаемых в такой

ситуации решений. А это, в свою очередь, не способствовало стабилизации экономического развития страны[141].

Примерами другого рода были противоречивые указания, даваемые Правительством и Верховным Советом Центральному банку - о политике учетных ставок, денежной эмиссии и номинации денежных знаков, о взаимоотношениях с другими странами СНГ. Или позиция по отношению к отдельным регионам, где также формировались дублирующие друг друга органы власти (наиболее ярким примером была Челябинская область, где в течение какого-то времени функционировали два губернатора, которых в Москве поддерживали разные ветви власти).

В результате уже к середине 1992 года в стране сложилась ситуация двоевластия. Причем двоевластие было порождено как нечеткостью конституционных положений, так и самим фактом острой политической борьбы между президентом и большинством депутатского корпуса. Понятно, что более всего такая ситуация сказывалась на эффективности экономической политики, и конкретно - на возможности Правительства реализовать задачи макроэкономической стабилизации.

Уже с первых шагов реализации посткоммунистической (рыночной) экономической политики правительство столкнулось с рядом острых проблем, связанных с балансом властей и эффективностью механизма принятия решений по ключевым экономико-политическим вопросам развития страны.

Во-первых, законотворческий процесс был исключительно упрощен, в результате чего любые решения (в том числе и финансового характера) могли приниматься без сколько-нибудь определенной процедуры предварительного обсуждения и консультаций. Законы и поправки к законам могли приниматься даже без распространения среди депутатов законотворческих инициатив в письменном виде. Достаточно простой была и процедура внесения поправок в конституцию, в результате чего на протяжении 1992-1993 годов изменения в Конституцию вносились очень часто.

---

[141] См. подробнее: Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 259-260.

Во-вторых, отсутствие в конституционно-правовом поле механизмов противодействия популизму. В частности, исключительно слабым было и вето Президента, которое, по действовавшей Конституции, преодолевалось законодателями простым большинством голосов, то есть по сути дела повторным голосованием за законопроект.

В-третьих, вне контроля исполнительной власти оставался Центральный Банк, подконтрольный Верховному Совету. Принимая во внимание крайне популистский настрой депутатского корпуса, такая ситуация оказывала негативное влияние на возможность исполнительной власти проводить последовательный стабилизационный курс.

В-четвертых, неурегулированность внутрифедеративных отношений не только ослабляла политические позиции центрального Правительства, но и подрывала его позиции в столь чувствительной сфере, какой являются бюджет и налоги.

В-пятых, сохранение прозрачности границ в рамках СНГ, что размывало целостность российского валютного и таможенного пространства. Контроль за денежными потоками в силу неурегулированности правовой ситуации был крайне ослаблен.

Необходимость формирования нового конституционно-правового поля стала достаточно ясной уже к середине 1992 года. К этому времени в полной мере проявилась невозможность обеспечения устойчивости денежной и бюджетной политики, а также склонность законодательного корпуса к постоянному перекраиванию конституции в соответствии с сиюминутными политическими интересами.

Поправки в бюджет вносились «с голоса» и практически в любой момент времени. Был случай (в июне 1992 года), когда Верховный Совет России в течение нескольких минут проголосовал за удвоение расходов федерального бюджета. Разумеется, без какого бы то ни было указания на источники доходов для покрытия возникшего дефицита.

Практически безграничным было вмешательство в денежную политику Центрального банка. Именно под давлением популистски настроенных депутатов ЦБ на протяжении всего 1992 и части 1993 года не мог поднять ставку рефинансирования по положительных значений. Ставка рефинансирования реально стала положительной лишь в последнем

квартале 1993 года, то есть после роспуска депутатского корпуса (21 сентября 1993) и фактической отмены советской Конституции.

По этим же причинам долго сохранялись льготные (даже по отношению к отрицательной процентной ставке) кредиты отдельным предприятиям. Наконец, руководство Верховного Совета вмешивалось даже в решение текущих вопросов денежного регулирования - таких, как выпуск купюр определенного достоинства, что провоцировало обострение кризиса наличности.

Ко всему сказанному надо добавить, что председатель Верховного Совета имел собственный (внебюджетный) стабилизационный фонд, средства из которого направлялись на поддержку произвольно выбранных им предприятий (а фактически на поддержку политически близких ему директоров).

Налоговая система также сталкивалась с проблемами конституционно-правового и политического характера, особенно в части распределения налогов между федеральным и региональным уровнями. Прежде всего сказывалось то, что распределение налоговых поступлений было индивидуализированным и постоянно происходил торг между центром и субъектами федерации вокруг «справедливых» пропорций распределения. Губернаторы использовали максимум сил и влияния для снижения доли отчислений в федеральный бюджет, а федеральные власти были слишком слабы, чтобы противостоять этому давлению. Возникала цепная реакция, когда уступки одному региону влекли за собой «продавливание» уступок другими, действительно находящимися в аналогичном положении.

Неурегулированность налоговых отношений имела и еще одно проявление, особенно опасное на фоне только что произошедшего распада СССР. Фактическое двоевластие в центре подталкивало регионы к принятию волевых решений не перечислять налоги федеральному Правительству. Более того, этот аргумент пыталось использовать в противостоянии Президенту руководство Верховного Совета. Так, в августе 1993 г. Р.Хасбулатов открыто призвал субъектов Федерации перестать перечислять налоги «антинародному правительству». Естественно, все это не могло не сказываться на возможностях решения проблем макроэкономической стабилизации.

Таким образом, к середине 1993 года необходимость формирования нового конституционно-правового пространства была вполне очевидна. Вопрос о коренном изменении Конституции РФ неоднократно ставился Президентом, который предлагал провести по этому вопросу специальный референдум. Необходимость коренного пересмотра Конституции в общем-то не вызывала возражения среди законодателей, но они настаивали на принятии Конституции без референдума - то есть в редакции, поддерживаемой лево-популистским большинством депутатского корпуса. Зашедшая в тупик ситуация была взорвана открытым конфликтом между Президентом и Верховным Советом 21 сентября - 4 октября 1993 года, роспуском законодателей и проведением 12 декабря новых выборов и, главное, конституционного референдума.

Новая Конституция радикально меняла принципы организации политического пространства, в том числе и в экономической сфере. Она была нацелена на достижение максимальной устойчивости функционирования институтов власти, минимизации зависимости принимаемых в экономике решений от популизма.

Разумеется, ограничение зависимости от популизма является условием весьма относительным. Безусловной защиты от популизма не существует, в том числе и в устойчивых, насчитывающих многовековую историю демократиях. Поэтому в Конституции посткоммунистической России единственным, по сути, противоядием популизму могло быть резкое усиление полномочий исполнительной власти (особенно Президента) в ущерб законодательной. Практика показала, что депутатский корпус является прежде всего и по преимуществу носителем популистского начала среди ветвей власти. Этот вывод, подтвержденный развитием событий на протяжении 1989-1993 годов, получил и вполне осмысленное теоретическое объяснение. Действительно, депутат, избранный непосредственно населением из своей среды, объективно оказывается чрезвычайно чувствителен к требованиям избравшего его населения, а особенно к разного рода лоббистам, особенно представленным в его округе и (или) финансировавшим его избирательную компанию. В то же время депутат, строго говоря, не несет реальной ответственности за положение дел в стране, да и ответственность за положение дел в его округе является также весьма условной. Президент же, при всей возможной склонности его к популизму и лоббизму,

в конечном счете сам отвечает за результаты своей деятельности, ему их (эти результаты) в демократическом обществе не на кого списать. Объективный, естественный характер такой ситуации в полной мере проявился тогда в России и нашел отражение в вынесенном на референдум проекте Конституции 1993 года.

Разумеется, сильные конституционные позиции Президента не давали абсолютных гарантий против экономического популизма. Было более или менее ясно, что реальная экономическая политика будет зависеть от баланса действующих политических сил и групп интересов. Но, по крайней мере, это не создавало ситуацию доминирования популистских настроений *по определению*, то есть отвечающий за стабильность ситуации в стране Президент имел хороший шанс избегнуть популистской ловушки. К тому же в демократическом обществе, где периодически руководители исполнительной власти должны подтверждать свои полномочия на выборах, вероятность популизма тем более снижается. Хотя, конечно, ни гарантий отсутствия популизма, ни гарантий сохранения демократического режима в тех условиях никто дать не мог.

Ключевыми моментами нового конституционного режима, непосредственно касающимися экономических проблем, были следующие.

Был резко усложнен процесса принятия законодательных актов, особенно в вопросах финансово-экономических. Рассмотрение законов в парламенте должно было проходить через несколько чтений: обычно три, а в случае с федеральным бюджетом - даже четыре. Причем законы по вопросам федерального бюджета, налогов и сборов, а также финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии предполагали обязательную экспертизу их со стороны Правительства и, в отличие от других законопроектов, подлежали обязательному рассмотрению (и, соответственно, одобрению) в Совете Федерации. Одновременно, во избежание популистских спекуляций и демагогии в экономико-политической сфере, было запрещено выносить эти вопросы на референдум.

Стабилизации экономической политики страны способствовало и конституционное закрепление полномочий Центрального банка, основной функцией которого была провозглашена защита и обеспечение устойчивости денежной единицы Российской Федерации - рубля. Это было реакцией на

проблемы 1992-1993 годов, когда руководство Центробанка отчасти под давлением Верховного Совета, но в еще большей мере следуя собственным представлениям о правильной экономической политике, концентрировало свои усилия на поддержании производства на предприятиях, результатом чего было лишь нарастание макроэкономического кризиса.

Своеобразно, и также под воздействием накопленного опыта, был решен вопрос о положении Центрального банка в системе органов государственной власти страны. Формально независимость его провозглашена не была, как не было сказано и о подчиненности Центробанка той или иной ветви власти. Фактически, в логике Конституции 1993 года, это означало более тесную зависимость от исполнительной власти, что и нашло вскоре проявление в обязательном участии председателя Центробанка в заседаниях Правительства. Однако Конституция провозгласила, что "денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации", и он ее осуществляет "независимо от других органов государственной власти". В совокупности с назначением председателя Центробанка Государственной думой (нижней палатой) по представлению Президента и его фактической несменяемости на протяжении 5 лет, это создавало достаточно надежные гарантии стабильности и независимости курса денежных властей и одновременно требовало координации денежной политики с Правительством. Но, разумеется, как и в ситуации с сильным Президентом, приверженность Центробанка курсу на денежно-финансовую стабильность в значительной мере попадала в зависимость от позиции Президента и личных качеств председателя Центрального банка.

Правда, оставалась существенная проблема, касающаяся финансово-денежной политики, которая не получила правового закрепления - запрет бюджетного дефицита. Собственно, конституционный запрет принимать дефицит с бюджетом является довольно редким явлением в мировой правовой практике. В посткоммунистических странах наиболее последовательное решение этот вопрос получил в Эстонии. В России вопрос конституционного запрета бюджетного дефицита всерьез не ставился и не обсуждался, хотя проблема вполне реальна, особенно в ситуации отсутствия общественного консенсуса по базовым ценностям дальнейшего развития общества.

Еще одним фактором, важным с точки зрения решения задач макроэкономической стабилизации, стало более жесткое разграничение полномочий между центром и субъектами федерации, включая запрет на эмиссию иных,

кроме выпускаемых Центробанком рублей, денежных средств. Хотя впоследствии проблема квазиденег приобрела в России достаточно болезненный характер. принципиальная установка Конституции в совокупности с решительными действиями властей остановили начинавшуюся эмиссионную активность отдельных субъектов федерации.

Одновременно с подготовкой к принятию Конституции осенью 1993 года федеральные власти предприняли шаги по формализации налоговых отношений в РФ. Тогда удалось отойти от индивидуального распределения налоговых поступлений (прежде всего НДС) между федеральным центром и субъектами федерации, что также способствовало созданию предпосылок для стабилизации финансовой системы и стало важным шагом на пути к современным формам бюджетного федерализма.

И, наконец, был резко усложнен механизм внесения в Конституцию РФ поправок. Это была не чисто экономическая проблема, но она играла ключевую роль для оздоровления экономической ситуации в стране. Облегченная система исправления Конституции делала ее заложником текущих настроений законодателей и создавала обстановку постоянной нестабильности, в том числе и нестабильности экономической. Принятие решений хозяйственными агентами было крайне затруднено как по политическим, так и по экономическим причинам.

Словом, при всех недостатках Конституции 1993 года ее главным достоинством было формирование четких правил игры вообще и в сфере финансово-экономической в особенности. Бюджетный процесс стал более управляемым, а Центральный Банк был отделен он популистски настроенных законодателей. Все это оказывало соответствующее влияние на возможности исполнительной власти осуществлять ответственный макроэкономический курс. Последнее отчетливо проявилось на рубеже 1994-1995 годов, когда была начата последняя по времени и увенчавшаяся успехом попытка финансовой стабилизации.

Глава 6

Проблемы макроэкономической политики на этапе либерализации экономики (1992 г.)

В проводившейся с начала 1992 года финансовой политике выделяются три достаточно четко выраженные фазы. Первая фаза, с начала года по конец весны, - относительно жесткая бюджетная политика; вторая фаза, лето - ослабление бюджетной политики, резкий рост дефицита государственных финансов; с осени по декабрь месяц - третья фаза - принятие чрезвычайных рестрикционных мер, ужесточение бюджетной политики.

6.1 Жесткая бюджетная политика при ликвидации денежного навеса

Стремление нового правительства избежать гиперинфляции в ходе либерализации цен и ликвидации денежного навеса потребовало проведения жесткой бюджетной и кредитно-денежной политики. В первоначальном проекте бюджета на первый квартал 1992 года предполагалось обеспечить сбалансированность доходов и расходов путем резкого сокращения расходов (в первую очередь, на народное хозяйство и оборону). При этом, как видно из данных о фактическом исполнении бюджета (табл. 6.1.), Правительство явно недооценивало трудности, связанные с введением налога на добавленную стоимость. В первые месяцы года поступления НДС характеризовались крайне низкими значениями, и лишь во второй половине 1992 года он занял ведущее место в российской налоговой системе.

Таблица 6.1.

Исполнение консолидированного бюджета в 1992 (в % ВВП)												
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог	1.7	1.6	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.2	2.4
2. Налог на прибыль	5.6	7.0	6.7	9.7	10.3	9.5	9.9	9.4	8.7	9.7	9.3	8.9
3. НДС	3.3	4.9	5.8	6.5	6.4	6.5	6.9	7.2	7.9	9.6	10.2	11.1
4. Акцизы	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2
5. Налоги на внешнюю торговлю	0.2	0.6	0.5	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4	1.9	2.1	2.2	2.6
6. Прочие налоги	1.0	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7	0.9	0.9	1.2	1.6	1.7	2.1
ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	13.2	16.2	16.8	21.5	22.0	21.2	22.0	22.1	22.9	26.3	26.7	28.3
ПРОЧИЕ ДОХОДЫ	2.9	1.8	2.3	1.9	1.8	1.3	1.6	1.6	1.3	1.0	1.1	1.2
ВСЕГО ДОХОДОВ	16.1	17.9	19.1	23.4	23.9	22.5	23.5	23.7	24.2	27.2	27.8	29.5
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	10.9	16.9	18.8	22.2	24.1	26.9	29.0	30.5	29.1	28.1	28.7	32.4
1. Государственные расходы общего назначения	0.2	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
2. Расходы на оборону	2.5	3.5	3.1	3.8	4.7	4.7	4.8	5.0	4.8	4.2	4.3	4.7
3. Расходы на содержание правоохранительных органов		1.3	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4
4. Расходы на науку	0.2	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6
5. Социальные услуги	3.6	4.7	5.0	5.3	5.6	6.8	6.9	7.9	7.9	7.6	7.4	8.1
6. Расходы на народное хозяйство	3.5	4.9	5.8	6.7	7.6	8.4	9.7	10.7	9.9	9.5	9.9	11.4
7. Прочие расходы	0.8	1.6	3.1	4.3	4.0	4.7	5.2	4.3	4.1	4.4	4.8	5.6
7.1. Прочие расходы	0.8	1.4	2.2	2.8	2.8	3.6	3.9	3.0	2.9	2.7	2.7	3.3
7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность	0.0	0.3	0.9	1.6	1.2	1.1	1.2	1.3	1.2	1.7	2.0	2.3
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	0.0	0.2	0.8	0.2	0.2	0.4	0.5	1.9	0.9	0.7	0.7	0.6
1. Предприятиям	0.0	0.2	0.8	0.2	0.2	0.4	0.5	1.9	0.9	0.7	0.7	0.6
ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	10.9	17.1	19.5	22.3	24.3	27.3	29.6	32.4	30.0	28.8	29.4	33.0
РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	5.1	0.9	-0.4	1.1	-0.4	-4.8	-6.0	-8.7	-5.8	-1.6	-1.6	-3.5
Исполнение федерального бюджета в 1992 году (в % ВВП)												
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог	2.5	3.5	3.6	5.0	5.2	4.5	4.5	4.2	3.8	4.3	4.0	3.8
2. Налог на прибыль	3.1	4.2	4.6	5.2	5.1	5.0	5.3	5.5	6.0	7.5	7.8	8.3
3. НДС	0.0	1.0	0.8	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6
4. Акцизы	0.0	0.5	0.5	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4	1.9	2.1	2.2	2.5
5. Прочие налоги	1.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.7
ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	6.7	9.3	9.7	12.4	12.4	11.5	11.7	11.7	12.4	14.8	14.8	15.8
ПРОЧИЕ ДОХОДЫ	1.7	1.2	1.4	1.1	1.1	0.8	0.9	0.9	0.8	0.4	0.6	0.6
ВСЕГО ДОХОДОВ	8.4	10.6	11	13.5	13.5	12.3	12.6	12.6	13.1	15.2	15.5	16.4
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	6.3	10.5	12	15.1	16.6	18.4	20	21.4	19.5	18.6	18.8	21.3
1. Государственные расходы общего назначения	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
2. Расходы на оборону	2.5	3.5	3.1	3.8	4.7	4.7	4.8	5	4.8	4.3	4.3	4.7

(см. продолжение)

3. Расходы на содержание правоохранительных органов	0.8	1.3	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3
4. Расходы на науку	0.2	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6
5. Социальные услуги	0.8	1.6	1.3	1.6	1.6	2.1	2.1	3.2	3	2.7	2.5	2.7
6. Расходы на народное хозяйство	1.5	3	3.2	3.9	4.5	4.7	5.9	6.5	5.6	5.3	5.4	6.1
7. Прочие расходы	0.2	0.5	4.6	4.3	3.9	4.9	5.1	4.4	4.1	4.3	4.5	5.6
7.1. Прочие расходы	0.2	0.2	1.2	1.7	1.6	2.3	2.8	1.9	1.7	1.5	1.6	1.9
7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность	0	0.3	0.8	1.6	1.2	1.1	1.2	1.3	1.2	1.7	2	2.3
7.3. Субвенции другим уровням власти	0	0	0.7	1.1	1.1	1.4	1.1	1.3	1.2	1	0.9	1.4
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	0	0.1	1	0.4	0.5	0.5	0.8	2	1.2	1	0.9	0.5
1. Другим уровням власти	0	0	0.2	0.2	0.3	0.1	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.1
2. Предприятиям	0	0.1	0.8	0.2	0.2	0.4	0.5	1.9	0.9	0.7	0.6	0.4
ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	6.3	10.6	13	15.5	17.1	18.9	20.8	23.5	20.7	19.6	19.7	21.8
РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2.1	-0.1	-2	-2	-3.6	-6.6	-8.2	-10.8	-7.5	-4.4	-4.2	-5.3

Источник: Министерство Финансов РФ.

Кроме того, в процессе бюджетного планирования был значительно занижен рост цен, ожидавшийся в связи с их либерализацией. В первоначальном проекте бюджета на первый квартал предполагался примерно двукратный скачок цен, однако на практике он оказался значительно выше. В уточненном Верховным Советом РФ (в начале 1992 года) варианте бюджета на первый квартал был предусмотрен дефицит республиканского бюджета в размере 64,7 млрд руб. или 5,8% прогнозного ВВП. Этот скорректированный план предполагал примерно полуторное сокращение расходов в реальном выражении (с 45% ВВП в 1991 году до 31% ВВП по уточненному проекту бюджета первого квартала).

На практике дефицит республиканского бюджета за январь - март составил около 2% ВВП[142]. В апреле и мае 1992 года продолжалась ориентация на жесткую бюджетную политику. В апреле дефицит респуб-

[142] Фактически доходы консолидированного бюджета составили за три месяца 1992 года 19,1% ВВП, а расходы - 19,5% ВВП. При этом в условиях серьезного недопоступления доходов по сравнению с запланированными расходная часть бюджета исполнялась в меру поступления доходов. В результате этого расходы на народное хозяйство были профинансированы на 75% плана (в т.ч. капитальные вложения - на 58%), на социальные мероприятия - на 62%, на содержание органов государственной власти и управления - на 74%.

ликанского бюджета составил 2,0% ВВП, в мае - 3,6% ВВП). Дефицит бюджета финансировался за счет кредитов Центрального Банка[143].

Таким образом, несмотря на то, что ВВП первого квартала оказался на 20% выше, чем ожидалось при уточнении бюджета, фактические номинальные доходы и финансирование дефицита бюджета за счет кредитов Центрального банка (2% ВВП) позволили осуществить расходы лишь в размере 74% от запланированных. В результате расходы консолидированного бюджета России (без внебюджетных фондов) сократились в первом квартале 1992 года по сравнению с реконструированными расходами Советского Союза в 1991 году более чем в 2 раза.

Это произошло, в первую очередь, за счет более высокого фактического роста цен, чем это предусматривалось в бюджетных проектировках[144] (из-за отсутствия в России механизмов автоматической индексации расходов бюджета). Высокий уровень инфляции вызывал быстрое обесценивание расходов бюджета, зафиксированных в абсолютных суммах. В то же время налоговая система гибко приспосабливалась к инфляции: за счет постоянных корректировок техники налогообложения в 1992 году происходил рост доли налоговых изъятий в ВВП.

Как показывает опыт многих стран[145], отсутствие автоматической индексации бюджетных расходов является чрезвычайно существенным фактором, противодействующим гиперинфляции. Если бы в 1992 году был законодательно утвержден порядок индексации бюджетных расходов (что было предметом дискуссий), то риск возникновения гиперинфляции мог бы заметно возрасти[146].

---

[143] В первом квартале 1992 года при росте объема кредитов ЦБ на 70% кредиты правительству составили около 30% этого прироста, кредиты коммерческим банкам - 60%, кредиты государствам рублевой зоны - 10%.

[144] В январе 1992 года после либерализации цен их скачок по сравнению с декабрем 1991 года составил по потребительским ценам 3,5 раза, по оптовым - 4,8 раза**.** Последующие месяцы, вплоть до конца лета 1992 года характеризовались снижением темпов роста цен до примерно 10% в месяц по розничным ценам и 12-15% по оптовым.

[145] Dornbusch R., Edwards S. (eds). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago, London: The University of Chicago Press, 1991.

[146] Simonsen M.H. Indexation: Current Theory and the Brazilian Experience // Inflation, Debt, and Indexation, edited by R. Dornbusch, M. Simonsen. MIT: 1986.

Разумеется, подобная ситуация не могла сохраняться долго. Степень фактической индексации конкретных статей расходов определялась давлением различных политических группировок. В результате индексация в наименьшей степени затронула социальные расходы государства.

Изменение цен после их либерализации с некоторым лагом отражало динамику основных денежных агрегатов[147]. Зимой и весной 1992 года, когда проводилась относительно жесткая денежная политика, темпы роста денежного агрегата M_2 составляли от 9% до 14% в месяц. Инфляция же была значительно более высокой из-за резкого падения спроса на деньги, происходившего после либерализации цен. К июню 1992 года величина реальной денежной массы в основном стабилизировалась, и инфляция стала определяться, главным образом, ростом предложения денег, который резко повысился в летние месяцы.

6.2 Усиление популизма и ослабление финансовой политики

К середине весны 1992 года начало усиливаться давление на Правительство и Президента с требованиями усиления финансовой поддержки населения и предприятий. Необходимость такой поддержки обосновывалась объективными трудностями переходного периода. В результате с мая по август было принято около двух десятков Законов Российской Федерации, Указов Президента и Постановлений Правительства о направлении на социальные цели дополнительного финансирования в сумме около 2,5% годового ВВП (по сравнению с проектом бюджета).

Вопросы поддержки отечественной промышленности, сельского хозяйства и других отраслей, а также преодоления кризиса неплатежей решались путем расширения объемов кредитования народного хозяйства. За счет средств Центрального Банка были предоставлены кредиты на пополнение оборотных средств предприятий и на инвестиции.

---

[147] См., например, серию статей в сборнике Economie international..., 1993; Вопросы экономики, 1995; OECD Economic Surveys, 1995.

К тому же, серьезное воздействие на объемы кредитования в 1992 году оказала резко выраженная сезонность народного хозяйства России. Основными ее источниками являются сельское хозяйство, а также промышленные анклавы в северных и восточных регионах. Большие кредиты Центрального банка были выделены в конце весны сельскохозяйственным предприятиям (4,5% ВВП) и предприятиям, осуществляющим завоз товаров в районы Крайнего Севера (1,4% ВВП). Всего за июль-сентябрь 1992 года различным отраслям народного хозяйства было выделено около 9% годового ВВП таких кредитов.[148] Практически все эти кредиты выдавались на льготных условиях, а средства на их обслуживание выделялись из республиканского бюджета.

Сезонность народного хозяйства России безусловно является объективным фактором, обусловливающим необходимость ослабления финансовой политики в конце весны и летом. Однако в 1992 - 1994 годах значение этого фактора серьезно преувеличивалось. Причинами такой переоценки явились экономические интересы тех отраслей, регионов, банков, которые участвовали в процессе получения и перераспределения весьма значительных финансовых ресурсов, централизованно выделявшихся на поддержку сельского хозяйства и завоз продукции в районы Крайнего Севера. Если учитывать то, что выделяемые под отрицательный реальный процент кредиты Центрального банка использовались не по назначению, поступая к получателям средств с большими опозданиями, а по окончании срока кредитного договора в подавляющей массе не возвращались, то становится ясно, почему заинтересованные структуры осуществляли интенсивное давление на органы государственной власти с тем, чтобы увеличить объем соответствующих ресурсов.

Лоббирование отдельными политическими и хозяйственными группами своих интересов не было принципиально новым для России явлением. В первые же месяцы после либерализации цен интересы различных групп давления претерпели резкое изменение[149] и

---

[148] См. Финансы в Российской Федерации в 1992 году. Госкомстат России. М.: Республиканский информационно - издательский центр, 1994.

[149] Как показано в Shleifer A., Vishny R. Politicians and Firms // Quarterly Journal of Economics, November 1994; Alesina A., Drazen A. Why are Stabilizations Delayed? // NBER Working Paper No. 3053, August 1989.), это является закономерным процессом.

сфокусировались непосредственно на перераспределении собственности и доходов. Деятельность лоббирующих групп сосредоточилась вокруг принятия и исполнения бюджета и реализации приватизационных процедур с различными льготами и особенностями. Лоббирование в финансовой области не ограничивалось бюджетными ресурсами. Важнейшим направлением деятельности групп давления было получение различного рода налоговых льгот, а в 1992 году - также кредитов Центрального банка, значительная часть которых представляла собой по существу бюджетные выплаты.

В связи с этим следует отметить объективную невозможность успешной реализации различного рода предложений, касавшихся так называемой "выборочной", "точечной" или "селективной" бюджетной поддержки отдельных отраслей или предприятий за счет выделения ассигнований или предоставления налоговых льгот. Подобные предложения не учитывали деятельность групп давления и на практике неизбежно приводили к непредусмотренному расширению бюджетных расходов и (или) экспансии налоговых льгот.

Активизация различных групп давления весной 1992 года сыграла определяющую роль в ослаблении бюджетной и денежной политики,[150] что привело к резкому росту бюджетных расходов[151]. Наряду со снижением доходов бюджета по сравнению с предполагаемыми, это привело к резкому ухудшению состояния государственных финансов.

В частности, в результате деятельности лоббистских группировок, отражающих различные интересы в процессах перераспределения ВВП, и происходит откладывание начала процесса стабилизации.

[150] Это подтверждает известную из литературы тенденцию усиления воздействия политики на принятие экономико-политических решений в периоды политической нестабильности (Haggard S., Kaufman R.R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton, Princeton University Press, 1995; Alesina A. Macroeconomics and Politics. NBER Macroeconomic Annual. Cambridge: MIT Press, 1988; Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies. NBER Working Paper. 1990. No 3478).

[151] По сравнению с первым кварталом расходы государства на народное хозяйство в первом полугодии увеличились с 5,8% до 8,4% ВВП, за 7 месяцев они составили 9,7%, за 8 месяцев - 10,7%. Аналогично расходы социального характера выросли с 5% ВВП в первом квартале до 7,9% ВВП за 8 месяцев 1992 года, расходы на содержание органов государственного управления и правоохранительных органов с 0,3% ВВП до 0,5% ВВП.

Дефицит республиканского бюджета за первую половину 1992 года составил 6,6% ВВП[152]. Дефицит консолидированного бюджета нарастал теми же темпами. В целом объем кредитов Центрального Банка увеличился во втором полугодии в 2,9 раза[153]. Помесячные темпы роста денежных агрегатов приведены в таблице 6.4.

В июле дефицит федерального бюджета достиг 8,2% ВВП. За восемь месяцев он составил примерно 10,8% ВВП. В июле и августе крайне высокими (около 50% в месяц) продолжали оставаться темпы роста кредитов ЦБ. Лишь в сентябре они несколько снизились[154].

В связи с повышением цен на энергоносители, осуществленным в мае 1992 года, и реализацией дополнительных мер по социальной поддержке населения и народного хозяйства, бюджет на 1992 год был пересмотрен. В июле были приняты Закон Российской Федерации "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год" и постановление Верховного Совета о введении его в действие. Доходы федерального бюджета были установлены на уровне 13,1%ВВП, расходы - 18,4%ВВП, дефицит - 5,3%ВВП.

Принятый Парламентом бюджет существенно отличался от правительственных проектировок. Парламентское большинство считало, что Правительство занизило доходную часть бюджета и, соответственно, следует увеличить как доходы, так и расходы бюджетной системы[155].

---

[152] Это произошло за счет роста расходов бюджета на народное хозяйство (с 3,2% до 4,7% ВВП по сравнению с первым кварталом), расходов социального характера (с 1,3% до 2,1% ВВП), оборонных расходов (с 3,1% до 4,7% ВВП).

[153] Доля кредитов правительству в общем объеме кредитов Центрального Банка увеличилась до 38%. Активное сальдо торговли с государствами рублевой зоны привело к росту доли кредитов этим государствам до 30%, 32% составили кредиты коммерческим банкам.

[154] В целом в третьем квартале кредиты ЦБ увеличились на 131%. При этом кредиты правительству и кредиты коммерческим банкам составили примерно по 40% этого прироста, кредиты государствам рублевой зоны - 20%.

[155] По сравнению с представленным Правительством вариантом доходы бюджета в принятом законе были увеличены на 4%, расходы на 10%. Дефицит консолидированного бюджета России, согласно принятому закону, должен был составлять в 1992 году 4,1% ВВП, и прогнозировался в размере 15,5 трлн руб.

Весеннее и летнее увеличение расходов на поддержку национальной экономики вследствие ускорения инфляции не дало желаемого роста реальных доходов населения и улучшения финансового положения предприятий. Эмиссионный характер финансирования расходов бюджета привел к тому, что дополнительные доходы реципиентов государственной поддержки были автоматически сокращены за счет инфляционного налога.

6.3 Денежно-кредитная политика в 1992 г.

Денежно-кредитная политика в первый год реформ характеризовалась противоречивыми тенденциями. Во-первых, произошедшая в январе 1992 года либерализация цен означала ликвидацию денежного навеса, благодаря чему реальный спрос на деньги стал объектом свободного выбора со стороны экономических агентов. Во-вторых, неизбежным следствием ценовой либерализации было резкое понижение реального спроса на деньги, проявившееся еще с конца 1991 г. в связи с ростом закупок населением товаров и наличной валюты. В-третьих, последовавшая за снижением реального спроса на деньги временная стабилизация инфляции весной-летом 1992 года вытекала из достаточно эффективной политики контроля за денежной массой в первые месяцы года. Наконец, новый всплеск инфляционных процессов во втором полугодии был вызван сменой приоритетов монетарных властей, то есть фактическим отказом от контроля за денежным предложением. Рассмотрим подробнее тенденции и факторы, обусловившие денежную политику.

Происходившее в 1992 г. наращивание денежной массы было вызвано как объективными, так и субъективными причинами. Объективно, номинальный рост денежного предложения был предопределен инфляционным режимом предреформенных лет, приведшим к резкому повышению уровня цен в конце 1991 - начале 1992 г. Инфляционные процессы носят инерционный и в известной мере самоусиливающийся характер: трансакционный спрос на деньги в условиях инфляции требует постоянной дополнительной денежной эмиссии. Наращивание номинального денежного предложения в той или иной степени согласуется с инфляционными ожиданиями экономических агентов. Тем са-

мым компенсируется сокращение реальных кассовых остатков, осуществляющееся в расчете на будущие приросты денежной массы.

Особенностью же либерализации цен в России было то, что данный процесс происходил одновременно с переходом к новой системе платежей и расчетов между предприятиями и организациями. Неразвитость и неэффективность этой системы в первые годы реформ способствовали резкому обострению кризиса неплатежей. Наиболее простым способом сохранения непрерывности денежного обращения в таких условиях было продолжение наращивания номинального предложения денежной массы. Поэтому даже оставаясь в рамках курса на финансовую стабилизацию невозможно было сразу отказаться от денежной эмиссии. Подобной стратегии умеренного сдерживания инфляции, учитывающей объективные изменения спроса на деньги, пытались придерживаться Правительство и Центральный Банк в первые четыре месяца 1992 г.

В то же время интенсивное наращивание денежной массы, начавшееся с лета 1992 года, определялось, главным образом, субъективными причинами. Основную роль сыграли политические факторы, воспрепятствовавшие последовательному ужесточению денежно-кредитной политики. С экономико-политической точки зрения отказ от жесткого курса был неизбежен в условиях действовавшей в то время Конституции и при сложившемся распределении политических сил. В результате закономерный для первого этапа рыночных реформ процесс финансовой стабилизации не начался сразу после ценовой либерализации.

Денежная база в узком смысле, состоящая из наличных денег и обязательных резервов в Центральном Банке, увеличилась в 1992 г. в 13 раз. Фактически ускорение роста денежной эмиссии началось со второго квартала, сразу после смены руководства Центрального банка. Это демонстрируется также динамикой денежной базы в широком определении, включающей наличные деньги, корреспондентские счета и депозиты в ЦБР, включая счета Центральных Банков стран СНГ. Ежемесячный прирост данного показателя в первом квартале 1992 г. составлял 19%, а во втором вырос до 34%. В целом за год денежная база в широком смысле увеличивалась более быстрыми темпами чем денежная база в узком смысле, а именно, возросла в 18 раз. Это объясняется наращиванием технических кредитов странам СНГ, в значи-

тельной мере субсидировавших российский экспорт в эти страны, и избыточных резервов на счетах Центрального Банка. Чистые требования денежно-кредитных властей России к государствам рублевой зоны выросли с нулевого значения в начале 1992 г. до примерно 1 трлн рублей в конце года, что в пропорции к чистым внутренним активам России на тот же момент времени составляло 31% (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Изменения основных счетов денежно-кредитных властей России в 1992 г. (на конец периода, млрд рублей)

	Декабрь 1991	Декабрь 1992
Чистые международные активы	246	2480
из них: Чистые требования к странам СНГ	-	1024
Чистые внутренние активы	69	3301
- чистый внутренний кредит	329	4600
- чистый кредит Правительству	178	1577
- кредиты экономике	7	75
- кредиты банкам	143	2947
Другие активы	-260	-1299
Денежная база	314	5792

Источники: Центральный Банк России, МВФ.

Эскалация роста денежного предложения, вызванная наряду с монетизацией бюджетного дефицита расширением кредитования отечественных предприятий и государств рублевой зоны при положительном сальдо торгового баланса России, привела к ускорению в конце лета роста цен и снижению обменной ставки рубля. Серьезную роль в ускорении инфляционных процессов сыграли и структурные факторы – переход к использованию сельскохозяйственного сырья по ценам нового урожая и осуществленный в сентябре очередной этап либерализации цен на энергоносители. Вызванное этими факторами усиление инфляционных ожиданий экономических агентов, в свою очередь, не могло не повлиять на величину спроса на деньги, что ускорило инфляцию и вызвало обвальное падение обменной ставки рубля в сентябре-октябре.

1 июля 1992 года был введен единый плавающий курс рубля по отношению к доллару (внутренняя конвертируемость рубля). Одновременно были отменены ограничения на продажу валюты частным лицам и

обязательная продажа валюты экспортерами по фиксированному курсу. Надо отметить, что это решение стало важным шагом в экономической политике. Как известно, система множественности обменных курсов искажает ценовые пропорции в экономике, приводит к плохо контролируемому перераспределению ресурсов между секторами, вызывает неоправданные рентные эффекты[156].

Таблица 6.3

Динамика курса рубля в 1992 г. (курс на 01.01.92: 159.4 руб./$)

1992	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Курс рубля (на конец периода), рублей за 1 доллар США	180	170	161	155	128	119	136	163	204	338	448	418

Источник: Госкомстат России.

Как отмечалось выше, важнейшей тенденцией 1992 года стало резкое нарастание кризиса неплатежей. Ко второму полугодию общий размер неплатежей достиг 3.2 трлн рублей, превысив на 62% величину денежной массы M_2 на тот же момент. Взаимная задолженность между российскими предприятиями выросла за первое полугодие в 67 раз, составив 2.3 трлн рублей. Среди многих факторов, определивших развитие данного процесса (см. Приложение 1), важную роль играла высокая инфляция. С одной стороны, рост цен давал выигрыш предприятиям-дебиторам, уменьшая реальную величину их задолженности перед другими предприятиями, бюджетом и внебюджетными фондами. С другой стороны, инфляция обесценивала оборотные средства предприятий, перераспределяла доходы в пользу коммерческих банков, использовавших несовершенство системы взаиморасчетов и извлекавших выгоду из финансового посредничества.

Попытки Правительства и Центрального банка решить эту проблему не были удачными. Переход от системы платежных поручений к платежным требованиям происходил медленными темпами, что способствовало дезорганизации всей платежной системы. Увеличение штрафных санкций в отношении неплательщиков оказалось мерой малоэффективной. Осуществление взаимозачетов временно снизило размеры не-

[156] Осенью среднемесячный прирост розничных и оптовых цен достиг 25-26%. Падение курса рубля осенью 1992 года, значительно опережающее рост цен, снизило реальный курс рубля в 1,5 раза.

платежей, однако привело к дополнительной денежной эмиссии на покрытие обязательств чистых должников. Зачет взаимной задолженности начался в августе 1992 года и охватывал отношения между предприятиями, а также расчеты предприятий с коммерческими банками и бюджетом. Погашение задолженностей, оставшихся после проведения взаимозачетов между предприятиями (335 млрд рублей или 17% от величины M_2 на конец первого полугодия 1992 г.), производилось в основном Центральным банком России.

Вообще, хронический кризис неплатежей, начавшийся в 1992 году, следует рассматривать как проявление общего структурного кризиса экономики, неизбежного в условиях рыночной трансформации. Эмиссия частных денег, к которым относятся неплатежи, позволила предприятиям смягчить бюджетные ограничения и приспособиться к рыночным условиям без осуществления необходимых мер по реструктуризации производства и управления. Немаловажную роль сыграло стремление руководства предприятий к уклонению от налогов и присвоению собственности и результатов производства. Масштабы этого довольно типичного явления резко возросли в первые годы реформ из-за ослабления государственного контроля и отсутствия эффективных отношений собственности. Взаимные неплатежи часто позволяли маскировать незаконные сделки между руководством предприятий-контрагентов и посредниками.

Таблица 6.4.

1992 год	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
M_0 (в млрд руб.)	191	216	255	321	369	458	645	830	950	1146	1380	1678
M_2 (в млрд руб.)	1054	1179	1345	1482	1617	2069	2644	3411	4465	5671	5969	7140
Темпы прироста M_2, в %		12	14	10	9	28	28	29	31	27	5	20
Доля наличных в M_2	18	18	19	22	23	22	24	24	21	20	23	24
Индекс розничных цен	245	38	30	22	12	19	11	9	12	23	26	25
M_{0-} наличные деньги.												
M_1:-M_0 плюс средства на расчетных, текущих и спецсчетах граждан, депозиты предприятий и граждан, средства Госстраха												
M_2-M_1 плюс срочные депозиты граждан.												

Источник: ЦБ РФ, ИЭППП.

Достаточно резкие изменения денежно-кредитной политики, происходившие с начала года, оказали неоднозначное воздействие на поведение экономических агентов. С одной стороны, январская инфляционная вспышка, увеличившая индекс потребительских цен на 296%, резко уменьшила величину реальных кассовых остатков. Снижение

реального спроса на деньги привело к увеличению товарного спроса и закупок наличной иностранной валюты населением. С другой стороны, жесткость денежной политики в первые четыре месяца позволила несколько ограничить рост цен и темпы обесценения рубля, что привело к стабилизации реального спроса на деньги во втором и третьем кварталах. Если среднемесячный рост потребительских цен в первом квартале составил 80,3%, то во втором и третьем квартале цены росли в среднем на 13.8% и 10.2% в месяц, соответственно. Начавшаяся с лета 1992 года накачка денежных средств в экономику происходила на фоне стабилизационного эффекта жесткой политики первых месяцев года и потому не сразу привела к снижению реальных кассовых остатков. По этой причине скорость денежного обращения снизилась к началу нового витка инфляции осенью 1992 г. в два с лишним раза. Среднемесячный прирост цен в четвертом квартале составил 27.8%.

Замедление скорости денежного обращения объяснялось еще и тем, что многие экономические агенты не сразу научились адекватно воспринимать сигналы о происходящих изменениях экономической политики и реагировали на них с запозданием. Поэтому уменьшение реального спроса на деньги происходило с лагом в несколько месяцев вслед за приростом номинального предложения денежной массы. Это позволяло государству получать дополнительный выигрыш от инфляционного налога, который не успевал быстро обесцениваться благодаря недостаточно рациональным действиям домашних хозяйств. Обесценение инфляционного налога было вызвано тем, что реципиенты бюджета получали в реальном выражении значительно меньше того, что было выделено государством. Такое перераспределение инфляционного налога было связано с несовершенством платежной системы и давало значительный выигрыш коммерческим банкам, обслуживающим бюджеты всех уровней[157].

Процесс мультипликации денежной массы претерпевал на протяжении 1992 г. изменения, характерные для экономики переходного периода. Денежный агрегат M_2 увеличился в 1992 г. в 10 раз, то есть он возрастал заметно медленнее денежной базы (в любом ее определении). Это

[157] Анализ перераспределения и динамики инфляционного налога в России в 1992-1994 г. приводится в обзоре «Российская экономика в первом полугодии 1994 г. Тенденции и перспективы». М. ИЭППП, 1994.

связано с падением денежного мультипликатора, выражаемого отношением M_2 к денежной базе в широком смысле, более чем в 2 раза: с 5.5 в декабре 1991 г. до 2.1 в декабре 1992 г. Снижение мультипликатора было вызвано, во-первых, увеличением доли наличных денег в обращении. Резкий рост номинального спроса на денежную наличность диктовался высокими темпами роста цен. Однако переход к купюрам более высокой номинации потребовал некоторого времени, поэтому мультипликатор был выше нормального уровня в первые месяцы года. Во-вторых, средства коммерческих банков и предприятий на счетах ЦБР увеличивались заметно быстрее так называемых внутренних денег (депозитов, корреспондентских счетов и т.д.). Резкое снижение в результате инфляции реальных процентных ставок привело к сокращению величины реальных рублевых депозитов на 18% за период с февраля 1992 г. по февраль 1993 г. Либерализация отношений в банковской сфере способствовала адаптации процентных ставок депозитного и кредитного рынка к инфляции, однако их увеличение в 1992 г. было еще недостаточно для компенсации реальных потерь владельцев депозитов.

В-третьих, снижение мультипликатора объясняется введением в 1991 г. механизма обязательного резервирования для коммерческих банков и резким увеличением норм резервирования во втором квартале 1992 г. Так, норма резервных отчислений по депозитам до востребования возросла в 10 раз - с 2% до 20%. Было введено резервирование по счетам Сбербанка, хотя часть депозитов этого института, например, используемых на цели жилищного строительства, оставалась освобожденной от резервных отчислений. Несмотря на рост размеров обязательного резервирования, коммерческие банки увеличивали свои избыточные резервы в Центральном банке. Во многом это парадоксальное, на первый взгляд, явление объяснялось неразвитостью существовавшей в то время системы межбанковских расчетов. Банкам было необходимо создавать дополнительный резерв ликвидных средств, чтобы минимизировать весьма вероятные и значимые потери от невыполнения контрагентами своих обязательств. Альтернативные издержки хранения избыточных ликвидных активов компенсировались относительно низкой стоимостью привлекаемых банками денежных средств.

Либерализация отношений в банковской сфере не устранила внерыночные по своей сути механизмы распределения централизованных кредитов. Кредиты правительству, предприятиям, технические кредиты странам СНГ предоставлялись по ставкам значительно ниже рыночных. Фактически Центробанк напрямую финансировал государственные расходы и деятельность отдельных секторов экономики. Подчеркнем еще раз, что инфляционный налог был эффективным источником финансирования дефицита бюджета во многом благодаря тому, что население достаточно медленно приспосабливалось к режиму высокой инфляции и не успевало адекватным образом сокращать реальные кассовые остатки.

Ставка рефинансирования ЦБР повысилась с 20% в январе 1992 г. до 80% в мае 1992 г. и оставалась на этом уровне до конца года. Такое повышение не сопровождалось адекватным ужесточением кредитования Правительства и экономики. Ставка рефинансирования на протяжении 1992 года стабильно превышала эффективные ставки кредитования Правительства, а также средний уровень процента по банковским депозитам. Хотя ставка рефинансирования в дальнейшем регулярно пересматривалась в зависимости от текущего уровня инфляции, до 1995 года она по существу не применялась в качестве инструмента регулирования денежного предложения. Основная роль этой ставки свелась к индикации верхнего уровня рыночного процента, а также к использованию для калькуляции штрафных санкций в контрактах и налоговых обязательств.

Рост кредитной эмиссии в 1992 году соответствовал размерам денежной экспансии. Общая величина кредитов выросла за 1992 год почти в 10 раз, а денежная масса М2 - в 7 раз. Однако из-за изменений проводимой Правительством и Центральным банком политики динамика кредитов была неравномерной. Если в первом квартале величина чистых внутренних кредитов увеличилась на 13% в среднем за месяц, то во втором и третьем, соответственно, на 20% и 38%. В четвертом квартале рост кредитной экспансии резко замедлился, снизившись до 11% в среднем за месяц.

В 1992 году индекс потребительских цен вырос на 2318% (на 510% – в феврале-декабре 1992 г.), а оптовые цены на товары производственного назначения увеличились на 3275%. Реальное снижение денежной

массы составило в 1992 году 75%. Обменный курс доллара возрос на 80,4%.

При росте объема чистых кредитов Центрального банка в данном периоде в 14 раз, кредиты коммерческим банкам выросли в 20,6 раза, кредиты федеральному правительству в 10,6 раза. Кредиты правительству составили около 37,3% прироста кредитов ЦБ, кредиты коммерческим банкам - 38,2%, кредиты государствам рублевой зоны (предоставлявшиеся с февраля 1992 г.) - 24%. Кредиты, выдаваемые коммерческим банкам, направлялись на финансирование регионов и предприятий, а также на проведение взаимозачетов взаимных неплатежей. Политика предоставления кредитов в 1992 г. явным образом отражала существовавшие в то время приоритеты. Об этом свидетельствует, например, ускоренный рост кредитов агропромышленному комплексу (с 7.2% от общей величины кредитов в конце мая 1992 г. до 17.6% в конце года) и снижение - отраслям промышленности (с 12.4% до 7.5%).

6.4 Попытка изменения финансовой стратегии при несогласованности действий Правительства и Центрального банка

Ускорение инфляции и падение обменного курса рубля во втором полугодии 1992 г. стало на этом этапе одной из основных макроэкономических проблем для Правительства. Выполнение ограничения на размер дефицита федерального бюджета, установленного законом “О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год”, требовало ограничения прироста дефицита в сентябре - декабре в пределах 13,6% его годовой величины. Поэтому в сентябре-ноябре были резко сокращены расходы государства. Одновременно в октябре-ноябре 1992 года произошел значительный рост налоговых поступлений[158]. В результате осенью дефицит республиканского бюджета России (без квазибюджетных операций) снижался даже в абсолютных цифрах. В долях ВВП

[158] К декабрю 1992 года (за одиннадцать месяцев) расходы на народное хозяйство сократились до 9,9% ВВП, на социальные цели - до 7,4% ВВП, на оборону - до 4,3% ВВП. Налоговые поступления увеличились с 23% ВВП в сентябре до 26,7% в ноябре 1992.

он уменьшился с 10,8% ВВП в августе 1992 года до 7,5% ВВП в сентябре, 4,4% ВВП в октябре. За период январь - ноябрь дефицит федерального бюджета несколько вырос в абсолютной сумме, но продолжал снижаться в долях ВВП (до 4,2% ВВП). Разумеется, при этом возникла задолженность бюджета перед учреждениями социальной сферы по оплате труда, нарушились расчеты за поставки вооружений, расчеты с сельским хозяйством и т.д.

Таким образом, осенью 1992 года удалось решить задачу ограничения бюджетных расходов, однако это не создало условий для начала финансовой стабилизации. В декабре 1992 года в связи с концом бюджетного года и необходимостью исполнения расходных обязательств государства, а также из-за ослабления бюджетной политики, вызванного отставкой Е. Гайдара с поста главы Правительства, опять произошло резкое увеличение бюджетных расходов. Это коснулось как федерального, так и местных бюджетов[159].

Противостояние Правительства с Верховным Советом и поддерживаемым им Центральным Банком не позволило скоординировать усилия на реализации стабилизационных мер. Поэтому особенностью осени 1992 года было проведение весьма жесткой бюджетной политики на фоне значительного роста денежной массы. Характерно, что за октябрь и ноябрь объемы кредитов Центрального Банка правительству практически не увеличивались, и значительный рост центрального кредита в четвертом квартале осуществлялся в основном за счет кредитов коммерческим банкам. Большую роль в этом сыграло проведение зачета взаимных неплатежей предприятий, осуществленное осенью 1992 года Центральным Банком РФ. Как отмечено выше, этот взаимозачет долгов сопровождался массированной денежной эмиссией (табл. 6.2).

Зависящий в большей степени от Верховного Совета, чем от Президента, Центробанк накачивал экономику дешевыми деньгами. Такое противодействие Центрального банка ужесточению финансовой поли-

---

[159] Расходы центрального правительства увеличились с 19,7% ВВП за одиннадцать месяцев до 21,8% ВВП в целом за 1994 год. Расходы консолидированного бюджета возросли с 29,4% ВВП до 33% ВВП.

тики осенью 1992 года блокировало возможности осуществления стабилизации в первом полугодии 1993 года[160].

Противоречивая финансовая политика 1992 года не смогла обуздать инфляцию и не остановила спада производства, составившего 19% за год. Увеличение жесткости бюджетной (как и кредитно-денежной) политики осенью 1992 года привело к декабрю к определенному снижению темпов роста цен и временной стабилизации обменного курса рубля. Однако произошедшее в декабре существенное увеличение денежной массы вследствие расширения кредита и роста дефицита федерального бюджета вызвало новый виток ускорения роста цен уже во второй декаде декабря и резкое падение обменного курса в конце января 1993 г. (табл. 6.3).

6.5 Реконструкция доходов и расходов государства

Официальная статистика Министерства финансов РФ в 1992 - 1994 годах не учитывала многих финансовых операций правительства. В результате, как и в других странах, осуществляющих переход к рыночной экономике, бюджетная статистика и, в частности, показатель дефицита бюджета неудовлетворительно характеризует финансовую политику государства. Поэтому мы рассматриваем здесь и в дальнейшем реконструкции доходов и расходов государства, использующие кроме статистики Министерства Финансов РФ также информацию Центрального банка РФ, Госкомстата России, Госналогслужбы РФ,

[160] Сложившаяся ситуация упрощенно может быть рассмотрена в виде простейшей игровой модели, типа “игры координации” (Rasmusen E., Games and Information an Introduction to Game Theory. Basic Blackwell, Cambridge (Mass.), 1987). Двумя игроками мы можем считать Правительство и Центральный банк. У каждого из них имеется две стратегии: антиинфляционная и проинфляционная. Выбор одним из игроков проинфляционной стратегии независимо от выбора другого ведет к инфляции. Выбор обоими игроками антиинфляционной стратегии приводит к финансовой стабилизации. В этих условиях при том, что Центральный банк занял проинфляционную позицию, Правительству следовало бы также смягчить финансовую политику. Вряд ли такое решение сильно ухудшило бы макроэкономическую ситуацию, однако оно позволило бы избежать политических издержек жесткого курса, вызвавших смену Правительства в середине декабря 1992 года.

Министерства внешнеэкономических связей РФ, Минэкономики РФ, Внебюджетных фондов. Это насколько возможно позволило привести имеющиеся данные к общепринятому виду[161].

В таблице 6.5 приведена реконструкция консолидированного бюджета России 1992 года, включая внебюджетные фонды. При этом бюджетная статистика Минфина РФ была скорректирована при оценке как доходов, так и расходов бюджета[162]. В приведенной реконструкции в состав консолидированного бюджета включены данные о доходах и расходах внебюджетных фондов.

Таблица 6.5

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1992 г.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет

[161] См. Manuel de statistiques des finances publiques, 1987; Statistiques des finances publiques,1992; Manuel de la balance des paiements, 1977; Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1994; Host-Madsen P. Comptes Macroeconomiques. Vue d'ensemble. Washington: Fonds Monйtaire International, 1979; The IMF's Statistical Systems in Context of the United Nation's, 1991; Blejer M., Adritnne C. How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues. Washington: IMF 1993; Brid R., Oldman O. Taxation in Developing Countries. Washington: IMF, 1990**,**.

[162] В составе доходов государства учтены средства, полученные в первом полугодии 1992 года в результате обязательной реализации части валютной выручки предприятий-экспортеров по завышенной обменной ставке рубля. При оценке расходов в 1992 году было принято во внимание субсидирование импорта за счет продажи валюты предприятиям - импортерам также по завышенной обменной ставке Полученные нами суммы внешнего финансирования, также как и объемы ценовых субсидий, очевидно являются сильно завышенными, вследствие применения для их оценки текущего курса рубля по отношению к доллару. За 1992 год в целом изменение реального курса рубля (отношение инфляции к номинальному курсу доллара) составило примерно одиннадцать раз (26,1/2,32). В 1993 году рост реального курса рубля продолжался и составил 3,1 раза (9,4/3), в 1994 году рост номинального курса доллара составил 2,8, а инфляция - 3,15, таким образом реальный курс рубля вырос в 1,1 раза. За 1995 год реальный курс рубля увеличился на 77%. Таким образом, пересчет полученного в 1992 году внешнего финансирования из долларового выражения в рубли завышает его реальную оценку более, чем на порядок.

	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюджета
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1.Подоходные налоги. Налоги на прибыль	3,6	7,5		11,1	27%
1.1. Подох.налог с физ.лиц		2,4		2,4	6%
1.2.Налог на прибыль предприятий	3,6	5,1		8,7	21%
2. Отчисл. в фонды соц.страх.			8,8	8,8	22%
2.1. Работающие по найму			0,4	0,4	1%
2.2. Работодатели			8,4	8,4	21%
Пенсионный фонд			7,1	7,1	17%
Фонд соц.страхования			1,1	1,1	3%
Фонд занятости населения			0,2	0,2	0%
Фонд соц. поддержки населения			0,1	0,1	0%
3. Налоги на собственность	0,1	0,6		0,7	2%
3.1. Налог на имущество		0,3		0,3	1%
3.2. Земельный налог	0,1	0,3		0,4	1%
4.Внутр.налоги на тов. и услуги	9,4	4,0		13,4	33%
4.1. НДС	8,3	2,8		11,1	27%
4.2. Акцизы	0,6	0,6		1,2	3%
4.3. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами		0,6		0,6	2%
4.4. Отчисления на воспроизв. минерально- сырьевой базы	0,4			0,4	1%
4.5. Поступление средств в фонд ценового регулирования	0,1			0,1	0%
5. Налоги на внешнюю торговлю	3,8	0,0		3,9	10%
5.1. Импортная пошлина	0,4			0,4	1%
5.2.Экспортная пошлина	1,6	0,0		1,6	4%
5.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. Деятельности	1,3			1,3	3%
(см. продолжение)					
5.4. Поступления в связи с использов. завышенного обменного курса при покупке валюты	0,6			0,6	2%
6.Прочие налоги	0,5	0,4		1,0	2%
7. Внебюджетные фонды			1,0	1,0	2%
7.1. Дорожн. фонды			0,8	0,8	2%
7.2. Фонд финансир. НИОКР			0,1	0,1	0%
7.3. Фонды фин. регулир. в ТЭК			0,1	0,1	0%

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюджета
7.4.Прочие			0,0	0,0	0%
ИТОГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	17,4	12,6	9,7	39,7	98%
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1. Поступления от переоценки товаров	0,2	0,1		0,2	1%
2. Остатки бюджетных ср-в на нач. года. обращаемые на покрытие расх.		0,1		0,1	0%
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	0,1	0,2		0,3	1%
Доходы от приватиз.	0,1	0,2		0,3	1%
И Т О Г О Д О Х О Д О В	17,7	13,0	9,7	40,4	100%
ДОТАЦИИ		1,7	0,3	X	
Субвенции мест. бюджетам		1,7		X	
Дотации Пенс. фонду			0,3	X	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	17,7	14,6	10,0	40,4	100%
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ					
I. Государственные расходы	33,3	12,5	7,5	51,3	79%
1. Гос.услуги общего назначения	0,2	0,4		0,6	1%
2. На оборону	4,7			4,7	7%
3. На содерж. правоохранит. органов	1,3	0,0		1,4	2%
4. На науку	0,6	0,0		0,6	1%
5. Социальные и коммун. услуги	2,7	5,4	6,0	13,8	21%
5.1.Образование	1,3	2,5		3,8	6%
5.2.Культура, искусство и СМИ	0,3	0,3		0,6	1%
5.3.Здравоохр. и и физкульт.	0,3	2,3		2,6	4%
5.4.Программа молодежной политики					
(см. продолжение)					
5.5. Социальн. обеспечен.	0,1	0,3	6,0	6,4	10%
5.6. Дотация Пенсионн. фонду	0,3			X	
5.7. Программы ЧЭС и Семипалатинска	0,4			0,4	1%
6. Гос.услуги. предоставляемые народному хоз-ву	14,0	5,3	1,5	20,9	32%
7. Прочие функции	6,6	1,4		6,3	10%
7.1. Прочие расходы	1,3	1,4		2,6	4%

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюджета
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	2,3			2,3	4%
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. госдолга	0,7			0,7	1%
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	0,7			0,7	1%
7.5. Субвенции другим уровням гос. управл. из республ. Бюджета	1,7			X	
8. Прочие расходы	3,1			3,1	5%
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	13,9	0,2		13,8	21%
1. Другим уровням государственного управления	0,3			X	
2. Предприятиям	4,9	0,2		5,1	8%
2.1. Из бюджета	0,5	0,2		0,7	1%
2.2. Госкредиты за счет ЦБ	4,5			4,5	7%
3. Кредиты странам СНГ	8,7			8,7	13%
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	47,2	12,7	7,5	65,1	100%
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-29,4	2,0	2,5	-24,7	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	29,4	-2,0	-2,5		
1. Внутреннее финансирование	18,6	0,3			
1.1. Через другие уровни государственного управления		0,3			
1.2. Через Центр. банк	18,6				
1.2.1. Кредиты правительству для покрытия дефицита бюджета	5,5				
1.2.2. Кредиты правительству	13,1				
2. Внешнее финансирование (нетто)	11,0				
3. Изменение остатков по счетам	-0,1	-2,2	-2,5		

Источники: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП.

Реконструкция показателей системы государственных финансов в 1992 году свидетельствует, что доходы бюджета и внебюджетных фондов составили около 40% ВВП[163]. Доля внебюджетных фондов в доходах консолидиро-

[163]Приводимые здесь оценки достаточно сильно отличаются от опубликованных нами ранее в работе (Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. М.: «Евразия», 1995). Это объясняется тем, что отчисления во внебюджетные фонды не

ванного бюджета России составила 25% (10,0% ВВП), в т. ч. фондов социального назначения - 8,8% ВВП. Расходы консолидированного бюджета в 1992 году составили 51,3% ВВП, расходы и ссуды за вычетом погашений - 65,1% ВВП. В эту статью также включены расходы внебюджетных фондов - 7,5% ВВП**.** Необходимо принять во внимание завышенный характер оценки тех составляющих доходов и расходов, которые были первоначально номинированы в иностранной валюте. Расходы на народное хозяйство достигли 20,9% ВВП, в т. ч. импортные субсидии - 10,5% ВВП, расходы за счет внебюджетных фондов - 1,5% ВВП.

Ссуды за вычетом погашения в 1992 году достигли 13,8% ВВП. Заметим, что весьма крупной статьей здесь являются включенные нами в бюджет кредиты странам СНГ - 8,7% ВВП[164]. Огромные по масштабам кредиты, предоставлявшиеся в 1992 году Россией бывшим республикам Советского Союза, на первый взгляд, являются новой по сравнению с 1991 годом статьей расходов российского бюджета. Однако характер поставок товаров, вызывавших возникновение значительных объемов задолженности России со стороны стран СНГ, среди которых подавляющую долю составляли энергоносители, говорит о том, что данный вид расходов со стороны России существовал и ранее. Поскольку Россия и до начала реформ была донором по отношению к остальным союзным республикам, сокращение подобных дотаций являлось серьезной политической проблемой, не решенной до конца и в настоящее время.

Как видно из таблицы 6.5., сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений составило в 1992 году 29,4%

являлись налогами в строгом смысле этого слова. В большей части начисленные суммы оставались на предприятиях при условии их целевого назначения. В наших предыдущих оценках эти суммы отчислений остающихся на предприятиях и идущих на финансирование расходов, осуществляемых за счет соответствующих фондов (9,1% ВВП), учитывались в составе налоговых изъятий. Здесь же мы учитываем только доходы внебюджетных фондов, централизуемые государством (9,8% ВВП).

[164] Разумеется включение кредитов, предоставленных бывшим союзным республикам, в состав кредитов Правительства РФ носит условно-расчетный характер. В 1992 году правительство не имело возможности контролировать их предоставление, а в первом полугодии такие кредиты носили чисто автоматический характер в связи с сохранением единой рублевой зоны. Включение этих кредитов в расчеты общих расходов правительства необходимо для обеспечения сопоставимости данных за 1992 год с данными за 1993 год.

ВВП. Что же касается воздействия дефицита государственных финансов на денежную ситуацию, то показателем более информативным, чем дефицит федерального бюджета, рассчитываемый Министерством финансов (5,3% ВВП), является указанное сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений, но без учета субсидий импортерам, в основном профинансированных за счет внешних кредитов. Данный показатель составил в 1992 году 18,9% ВВП. Следует отметить, что в состав бюджетных ссуд в данной реконструкции из-за отсутствия достоверной информации не включены значительные по размерам по сути правительственные кредиты, выдаваемые Центральным банком (равно как и учтенные официальной статистикой конверсионный, инвестиционный и др. кредиты), среди которых наиболее значимы кредиты сельскому хозяйству и на осуществление завоза товаров в районы Крайнего Севера. В результате представленная в таблице реконструкция не вполне сопоставима с аналогичными реконструкциями доходов и расходов за последующие годы.

Финансирование дефицита федерального бюджета осуществлялось за счет внешних кредитов (11% ВВП) и кредитов Центрального Банка России (18,6% ВВП)[165]. Заметим, что к данной оценке объема внешнего финансирования следует подходить с некоторой условностью из-за различий между текущим курсом и паритетом покупательной способности рубля.

Налоговые поступления в консолидированный бюджет России (без учета внебюджетных фондов) составили в 1992 г. 30% ВВП. Всего налоговые доходы бюджетной системы составили 39,7% ВВП, если принимать во внимание только централизуемую часть средств, начисляемых во внебюджетные фонды. Введение НДС и акцизов благодаря проведенным в течение года корректировкам техники их взимания компенсировало ликвидацию налога с оборота. Несмотря на высокий уровень инфляции и существенные временные лаги между возникновением налоговых обязательств и перечис-

[165] Различие же между официальными цифрами внутреннего финансирования и приводимыми в таблице объясняется тем, что в объем внутреннего финансирования через ЦБ России входят как кредиты правительству, направляемые на покрытие дефицита бюджета, так и кредиты, официально в 1992 году в бюджет не включаемые, и направляемые на поддержку предприятий, осуществляющих конверсию производства военной продукции (0,4% ВВП), на инвестиции (0,6% ВВП) , на геологоразведочные работы (0,1% ВВП), на пополнение оборотных средств предприятий (3,3% ВВП), на кредиты странам СНГ (8,7% ВВП).

лением налога в бюджет реальные поступления налога на прибыль сохранились на уровне 1991 года. Не снизились также объемы поступлений подоходного налога с физических лиц[166]. Эти четыре вида налогов обеспечили 78% налоговых доходов республиканского и местных бюджетов и 48% доходов консолидированного бюджета России.

Приведенные статистические данные показывают, что осуществленная налоговая реформа позволила стабилизировать уровень налоговых поступлений в России. Введение НДС было обусловлено необходимостью заменить утративший работоспособность в условиях рыночного ценообразования налог с оборота. Об эффективности данного решения можно судить по статистическим данным, показывающим в целом высокую отдачу от данного налога[167]. Они свидетельствуют, что высокий уровень бюджетного дефицита в 1992 году определялся не падением доходов, а трудностями резкого сокращения расходов бюджета, которые были вызваны факторами, как объективного (экономического), так и политического характера. Таким образом, основным макроэкономическим результатом проведения налоговой реформы 1992 года явилось повышение доходов государства до уровня, позволившего осуществлять финансирование его весьма ригидных расходов без возникновения дефицита бюджета в таких размерах, что его монетизация была бы способна перевести экономику в гиперинфляционный режим[168].

---

[166] Налог на добавленную стоимость составил в 1992 11,1% ВВП (41,3% бюджетных поступлений), что на 5,4% ВВП больше чем налог с оборота в 1991. Акцизы составили в 1992 1,2% ВВП (4,2% бюджетных поступлений). Налог на прибыль - 8,9% ВВП (30,7%). Объем поступлений подоходного налога достиг 2,4% ВВП (8,4% бюджетных поступлений).

[167] Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. М.: «Евразия», 1995.

[168] Рост цен темпом превышающим 50% в месяц на протяжении трех и более месяцев непрерывно.

Глава 7

Формирование предпосылок финансовой стабилизации

Развитие событий в 1993 - 1994 годах подчиняется довольно четкой циклической закономерности. В 1993 г. можно выделить два четко выраженных периода. Первый продолжался с января по сентябрь 1993 года, вплоть до выхода 21 сентября Указа Президента РФ №1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”. Данный этап характеризовался противоборством исполнительной и законодательной власти, и как следствие - эскалацией расходных решений, принимаемых обеими ветвями и не подкрепленных соответствующим увеличением доходов бюджета. Однако при этом Министерство финансов России де-факто проводило относительно жесткую политику, что вело к нарастанию разрыва между кассовым и плановым дефицитом бюджета.

Второй период продолжался с октября по декабрь 1993 года Радикальное изменение соотношения политических сил в сентябре позволило добиться сокращения разницы между плановыми и фактическими расходами, заложив тем самым потенциальную возможность усиления бюджетной сбалансированности.

Далее, первые три квартала 1994 года характеризовались так называемой “умеренно жесткой” денежной и бюджетной политикой. Замысел ее инициаторов был направлен на совмещение антиинфляционной политики с централизованной финансовой поддержкой народного хозяйства и обеспечением достаточно высоких социальных гарантий населения. На самом деле продолжалась политика раздачи многочисленных финансовых обязательств, которые даже при частичном выполнении вели к двузначной месячной инфляции. Наконец, осенью 1994 года правительство взяло курс на осуществление очередной попытки стабилизации. В целом, при всех колебаниях и откатах, в

экономике шло, хотя и замедленное, но все же неуклонное, в каком-то смысле- подспудное создание предпосылок стабилизации - чему в немалой степени способствовали институциональные изменения, которым посвящены главы третьей части этой книги.

7.1 Влияние политических факторов на состояние системы государственных финансов

При отсутствии в начале 1993 года утвержденного бюджета его исполнение осуществлялось в январе в размере одной трети объема, предусмотренного на эти цели в IV квартале 1992 года. В результате в январе сложилось превышение доходов над расходами федерального бюджета на 0,7% ВВП. Однако затем Верховным Советом было разрешено Правительству в первом квартале осуществлять финансирование бюджета в размере, предусмотренном проектом бюджета. Это решение вызвало весной 1993 года значительный рост расходов бюджета[169].

После принятия ряда законов, вносящих корректировки в налоговую систему, а также обсуждений в Верховном Совете в начале января 1993 года, доходы консолидированного бюджета в проекте были увеличены до 28% ВВП, а расходы - до 35% ВВП. Дефицит республиканского бюджета был определен в 6% ВВП. Во время парламентских слушаний данный проект претерпел изменения, в основном сводящиеся к увеличению расходов. Нарастающая конфронтация между Верховным Советом и Правительством, усиление противоречий между различными группами внутри Правительства лишь в конце марта позволили Верховному Совету принять во втором чтении Закон “О республиканском бюджете РФ на 1993 год”. Дефицит бюджета в этом законе составил около 18% ВВП. Несмотря на противодействие Министерства финансов, закон был подписан Президентом в середине мая.

Некоторая активизация стабилизационных усилий Правительства произошла после Заявления Президента Б.Ельцина от 20 марта 1993 года и

[169] В марте 1993 года произошло резкое увеличение расходов федерального бюджета. В результате дефицит федерального бюджета увеличился до 10,6% ВВП января - марта 1993 года. Финансирование этого дефицита осуществлялось за счет увеличения кредита ЦБ России Правительству до 11,5% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета составил 7,1% ВВП.

проведения в апреле референдума, на котором был поддержан курс на проведение экономических реформ. В результате было подписано совместное заявление Центрального Банка и Правительства об экономической политике (одобренное МВФ), с установлением квартальных лимитов централизованного кредитования. Был также принят Указ Президента "О некоторых мерах по сдерживанию инфляции", в котором был установлен мораторий на увеличение расходов бюджетной системы, не обеспеченных соответствующим финансированием. Важным положительным решением явилось прекращение с мая 1993 года технического кредитования стран СНГ. Был осуществлен переход к выдаче межгосударственных кредитов из республиканского бюджета России. При этом фиксировался долларовый эквивалент кредитов и устанавливались конкретные сроки погашения. Первые два месяца года более половины кредитов Центрального банка приходилось на государства СНГ. Затем положение изменилось: с мая месяца Центральный банк перестал кредитовать государства рублевой зоны. Эти кредиты стали проходить через федеральный бюджет и их размеры значительно сократились.

Это же изменение соотношения политических сил позволило Министерству финансов России во главе с Б. Федоровым в значительной мере стабилизировать бюджетную ситуацию и с мая уменьшить дефицит федерального бюджета до 5-7% ВВП[170]. Данные о помесячном исполнении бюджетов Российской Федерации в 1993 году приведены в таблице 7.1.

Òàáëèöà 7.1.

Исполнение консолидированного бюджета в 1993 (в % ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог	2.5	2	2.3	2	2.2	2.2	2	2	2.4	3	3	3
2. Налог на прибыль	7.1	8	12	13	12	11	11	11	11	11	11	10
3. НДС	11	10	9.5	9	8.4	7.9	8	8	7.4	7	7	7
4. Акцизы	1	1	0.9	1	1.1	1.1	1	1	1.1	1	1	1

[170] В мае дефицит федерального бюджета сократился до 5,7% ВВП. В июне продолжалось некоторое снижение расходов на народное хозяйство и на оборону при стабилизации других видов расходов. В результате дефицит, по официальным данным Минфина РФ, за первую половину 1993 года составил 4,8% ВВП. При этом доходы федерального бюджета составляли 13,9% ВВП, а доходы налогового характера - 12,7% ВВП..

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
5. Налоги на внешнюю торговлю	2.7	3	2.7	2	2.3	2	2	2	1.6	2	2	1
6. Прочие налоги	2.3	2	2.5	3	2.6	2.5	3	3	2.2	2	2	2
ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	27	27	29	31	28	27	26	26	25	25	25	25
ПРОЧИЕ ДОХОДЫ	1.7	2	2.1	1	1.3	2	2	3	2.9	3	3	4
ВСЕГО ДОХОДОВ	29	28	32	32	30	29	29	29	28	28	28	28
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	23	25	35	32	30	29	30	31	32	32	32	33
1. Государственные расходы общего назначения	0.5	1	0.9	1	0.9	0.8	1	1	0.9	1	1	1
2. Расходы на оборону	5.7	4	6	5	4.6	4.2	4	4	4.5	4	4	4
3. Расходы на содержание правоохранительных органов	1.6	2	1.8	2	1.5	1.4	1	1	1.6	2	2	2
4. Расходы на науку	0.5	0	0.9	1	0.6	0.5	1	1	0.6	1	1	1
5. Социальные услуги	7.3	8	8.6	9	8.5	8.9	9	9	9	9	9	9
6. Расходы на народное хозяйство	4.6	6	9.4	9	8.7	8.5	9	9	9.7	10	10	10
7. Прочие расходы	3.1	5	7	6	5	4.7	6	6	6.1	6	6	6
7.1. Прочие расходы	1.1	2	3.1	3	2.6	2.4	3	4	3.5	3	4	4
7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность	1.2	2	2.4	2	1.4	1.4	2	2	1.9	2	2	2
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2.5	5	3.9	4	3	2.9	4	4	2.9	3	3	2
1. Предприятиям	2.5	2	1.8	2	1.7	1.3	3	3	2.8	3	3	2
ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	26	30	39	36	33	32	34	35	35	35	35	36
РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2.8	-2	-7	-3	-3	-3	-5	-6	-7	-7	-7	-7

Исполнение федерального бюджета в 1993 году (в % ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог	3.6	4	4.7	5	4.5	4	4	4	3.6	4	4	3
2. Налог на прибыль	9.1	7	6.3	6	5.5	5.1	5	5	4.8	5	5	5
3. НДС	0.6	0	0.4	1	0.6	0.6	1	1	0.6	1	1	1
4. Акцизы	2.7	3	2.6	2	2.2	1.9	2	2	1.5	2	1	1
5. Прочие налоги	1	1	0.9	1	1.2	1.1	1	1	0.6	1	1	1
ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	17	15	15	15	14	13	12	12	11	11	11	10
ПРОЧИЕ ДОХОДЫ	0.6	1	1.1	0	0.5	1.2	1	2	2.1	2	2	3
(см. продолжение)												
ВСЕГО ДОХОДОВ	18	16	16	16	14	14	14	13	13	13	13	13
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	15	16	23	19	18	16	17	19	20	19	19	19
1. Государственные расходы общего назначения	0.3	0	0.5	0	0.4	0.4	0	0	0.4	0	0	0
2. Расходы на оборону	5.7	4	6	5	4.6	4.2	4	4	4.5	4	4	4

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
3. Расходы на содержание правоохранительных органов	1.6	2	1.8	2	1.5	1.4	1	1	1.5	2	2	2
4. Расходы на науку	0.5	0	0.9	1	0.6	0.5	1	1	0.6	1	1	1
5. Социальные услуги	2.6	2	2.3	2	1.9	1.8	2	2	1.8	2	2	2
6. Расходы на народное хозяйство	1.7	2	4.1	3	3.1	2.7	3	3	3.1	3	3	3
7. Прочие расходы	2.5	5	7.6	7	5.4	4.9	6	7	7.5	7	7	8
7.1. Прочие расходы	0.5	1	1.8	2	1.3	1.3	2	2	2.5	2	3	3
7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность	1.2	2	2.4	2	1.4	1.3	2	2	1.9	2	2	2
7.3. Субвенции другим уровням власти	0.8	1	1.5	1	1	0.9	1	1	0.7	1	1	1
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2	5	3.5	4	2.6	2.9	4	3	2.4	3	2	2
1. Другим уровням власти	0	0	0.2	0	0.3	0.4	1	0	0	0	0	0
2. Предприятиям	2	2	4.4	7	7.5	8.2	2	2	2.2	2	2	2
ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	17	21	27	23	20	19	21	22	22	21	21	21
РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	0.7	-5	-11	-7	-6	-5	-7	-8	-9	-8	-8	-8

Источник: Министерство финансов РФ.

Параллельно с подписанием в мае Президентом России Закона о бюджете началась работа над его корректировкой, вызванная как нереалистичностью прогноза на 1993 год, так и несогласием Министерства финансов с чрезвычайно высокими расходами, заложенными в проект. Кроме того, изменение Закона было обусловлено принятием законодательными и исполнительными органами власти с мая по июль ряда крупных решений, увеличивающих федеральные расходы по сравнению с зафиксированными в Законе на сумму большую, чем 5% ВВП. В числе таких решений были увеличение государственных капитальных вложений, рост социальных расходов, установление закупочных цен на зерно выше рыночного уровня и др.[171].

В конце июня 1993 года Верховным Советом был рассмотрен доработанный Министерством финансов Российской Федерации проект республиканского бюджета. В нем предусматривалось сокращение дефицита с 18% ВВП до примерно 10% ВВП. Однако после обсуждения в Парламенте проект был скорректирован, и 22 июля 1993 года Верхов-

[171] Причем большинство решений принималось уже после выхода 3 июня 1993 года отмеченного выше Указа Президента "О некоторых мерах по сдерживанию инфляции".

ный Совет принял Закон "Об уточнении показателей республиканского бюджета на 1993 год", в котором дефицит был определен в размере 22,6% ВВП. Президент Б.Ельцин не подписал этот Закон, вернув его в Парламент для рассмотрения во втором чтении. 27 августа 1993 года Парламент повторно утвердил практически тот же вариант бюджета, приняв Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон "О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год". При этом размер дефицита был снижен только до 22,1% ВВП.

Главные расхождения между позициями Верховного Совета и Правительства, а также между консервативным крылом Правительства и реформаторским, касались соотношения приоритетов финансовой стабилизации и необходимости поддержки отечественной промышленности, сельского хозяйства и других секторов экономики путем их эмиссионного финансирования. Отклонение Верховным Советом предложений Правительства о введении новых налоговых платежей, предусмотренных в представленном варианте бюджета, привело к сокращению доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по сравнению с проектом на 4% ВВП. В то же время расходы, согласно поправкам Верховного Совета, возросли почти на 5% ВВП.

Летом 1993 года впервые с 1992 года проявилась тенденция сокращения налоговых поступлений. Причем изменения налоговых доходов были в значительной степени автономны от политики Министерства финансов России и связаны, главным образом, с такими факторами, как ускорение инфляции, рост дебиторской задолженности, увеличение налоговых недоимок летом 1993 года. Важную роль стала играть нараставшая эрозия налоговой дисциплины[172]. Дефицит консолидированного бюджета увеличился с 3,1% ВВП в июне до 5,2% ВВП в июле и до 6,1% ВВП в августе. Осенью ситуация продолжала ухудшаться[173].

---

[172] Произошло следующее снижение доли налоговых изъятий: с 28,4% ВВП за пять месяцев до 26,8% ВВП в июне, 26,3% ВВП в июле, 26,3% ВВП в августе и 25,4% ВВП в сентябре.

[173] Дефицит консолидированного бюджета в сентябре достиг 6,9% ВВП, дефицит республиканского, как уже отмечалось - 8,7% ВВП. При этом расходы федерального бюджета практически не увеличились (21,5% ВВП в августе, 21,8% ВВП в сентябре). Дополнительным доходом бюджета стала прибыль Центрального Банка России в размере 0,5% ВВП. Финансирование расходов осуществлялось за счет продаж Прави-

Начиная с этого времени снижение налоговых поступлений в бюджетную систему стало устойчивой тенденцией. Постепенно нарастая в течение 1993 - 1995 гг., она предопределила переход бюджетного кризиса в новую фазу, характеризующуюся низкими доходами, не позволяющими поддерживать расходы бюджета на социально приемлемом уровне.

Быстрое развитие финансового кризиса, заключавшегося в усилении бюджетного неравновесия, в нарастании нереальных бюджетных обязательств, явилось одним из факторов обострения политической ситуации осенью 1993 г. В конфликте между законодательной и исполнительной властью цель консервативно настроенных политиков заключалась в сохранении многих элементов социализма и всемерном торможении реформ. Достигалась эта цель проведением популистской политики, имевшей серьезные инфляционные последствия. Основное развитие конфликта осуществлялось вокруг нескольких направлений экономической политики, главными из которых были бюджетная, денежная политика и приватизация.

Усилению конфронтации способствовало несовершенство действовавшей до 1993 г. Конституции. Если бы в ней были четко определены права различных ветвей власти в законодательном процессе, процедуры, регламентирующие этот процесс, а также способы выхода из кризисных ситуаций (таких как, например, неоднократное отклонение Парламентом или отказ Президента подписывать закон о бюджете), то противостояние вряд ли вылилось бы в вооруженный конфликт. В то же время в существовавших конституционных условиях углубление кризиса было предопределено.

Весьма важным обстоятельством является то, что исполнительная власть, в целом отстаивавшая более жесткую финансовую политику, по мере нарастания конфликта была вынуждена в политических целях соревноваться с законодателями в эскалации популистских решений. Таким образом, лавинообразное нарастание бюджетных обязательств

тельством валюты, что составило за 9 месяцев 1,6% ВВП, реализации драгоценных металлов (0,8% ВВП), кредита МВФ (1,6% ВВП).

всех уровней государственной власти было в 1993 году закономерным следствием несовершенства конституционного устройства России.

7.2 Кредитно-денежная политика в 1993 г.

Несмотря на политическое противоборство властей, Министерству финансов РФ удалось провести в первом полугодии ряд организационно-политических решений, закладывавших основы новой стабилизационной попытки. Среди них - повышение ставки рефинансирования Центрального банка, отмена целевого льготного кредитования коммерческих банков на финансирование сельского хозяйства и так называемые северные завозы, недопущение индексации оборотных средств предприятий и отказ от новых взаимозачетов задолженности предприятий, отмена практически автоматического технического кредитования стран СНГ, начало эмиссии государственных ценных бумаг (ГКО) в мае 1993 года как источника финансирования дефицита бюджета.

В марте 1993 года впервые была принята денежная программа, сформулированная в совместном Заявлении Правительства и Центрального Банка РФ об экономической политике. Программа предусматривала комплекс стабилизационных мер, таких как явно сформулированное ограничение на размер бюджетного дефицита, целевые темпы роста денежной массы (снижение до 7.3% в месяц к концу года), ограничения на прирост внутренних активов денежно-кредитных органов, задававшие лимиты централизованного кредитования экономики и Правительства. В результате предполагалось сократить среднемесячные темпы инфляции до 5% к концу 1993 года.

Однако все усилия Правительства и ЦБР реально не смогли ограничить бюджетную и денежную экспансию. Среднемесячный темп прироста денежной базы в первом полугодии 1993 года составил около 15%. В целом за 1993 год денежный агрегат M_2 увеличился на 430%, что составляло 15% в среднемесячном выражении.

В результате экспансионистской финансовой политики среднемесячные темпы роста потребительских цен были стабильно высокими (20,5%) на протяжении почти всего 1993 года. Это означает, что годовая инфляция в 1993 году сохранялась на уровне 1992 года, если не принимать во внимание ее «шоковый» скачок сразу после ценовой ли-

берализации: темп инфляции с февраля 1992 года по январь 1993 года включительно составил 860%, а за весь 1993 год - 840%. Среднемесячный темп прироста кредитов Центрального банка России в 1993 году был заметно ниже темпов инфляции, а именно, 14,6%. При этом значительный рост кредитных вливаний пришелся на март и июль-сентябрь, когда были резко увеличены кредиты Правительству.

Новое наращивание денежно-кредитной экспансии в 1993 году было связано с приспособлением экономики к высокоинфляционному режиму, требовавшему систематических индексаций заработной платы и пенсий, пополнения оборотных средств предприятий, устойчивого обесценения валютного курса рубля. Одновременно происходило усиление зависимости между государственными финансами и денежной политикой. Доля кредитов, выданных Министерству финансов РФ, в общем объеме кредитов ЦБР составила к концу 1993 года 47.6%, тогда как к концу 1992 года данный показатель составлял 37.8%.

За счет кредитов Центрального Банка России было профинансировано 64% общего объема финансирования бюджетного дефицита. Это отражает значительное увеличение воздействия бюджетной политики на денежную ситуацию по сравнению с 1992 годом, когда кредиты Правительству составляли лишь 35% - 40% объемов централизованного кредитования. Таким образом, Правительству РФ не удалось преодолеть запущенный в середине 1992 году режим инфляционного финансирования государственного бюджета. Помимо прямой политической поддержки со стороны популистских партий и групп интересов высокая инфляция становилась все более необходимым элементом в механизме функционирования государственных финансов.

Таблица 7.2

1993 год	Денежная база	М2	Кредиты ЦБР, всего	Чистые кредиты правительству	Чистые кредиты коммерческим банкам	Чистые кредиты бывшим союзным республ.	Ставка рефинансирования ЦБР	Межбанковская процентная ставка	Процентная ставка по депозитам	Месячная инфляция (ИПЦ)	Реальная межбанковская процентная ставка
в % к предыдущему месяцу											
Январь	16	10	44	67	30	14	6,7	9,9	6,4	25,8	-12,8
Февраль	18	10	-22	-59	25	31	6,7	10,8	6,8	24,7	-11,4
Март	15	18	17	46	-17	26	6,7	11	7,5	20,1	-7,5
Апрель	25	23	14	-16	53	19	8,3	11,3	8,3	18,8	-9,5
Май	22	24	12	21	20	-1	8,3	11,7	8,7	18,1	-6,1
Июнь	23	16,8	-8	-61	28	1	11,7	12,1	9,5	19,9	-6,6
Июль	19	16	39	349	-13	3	14,2	14,5	10,3	22,4	-6,1
Август	19	19	30	46	14	23	14,2	15,4	11,1	25,8	-8,4
Сентябрь	14	3	31	42	43	1	14,2	15,8	13	23,1	-4,3
Октябрь	16	12	17	4	-3	9	17,5	17,1	14,7	19,5	-2,1
Ноябрь	13	13	18	-4	-4	8	17,5	17,9	15	16,4	1,7
Декабрь	19	14	39	-17	-2	18	17,5	17,9	15	12,5	4,4

Источники: Обзор «Российская Экономика в 1993 г. Тенденции и перспективы», М. 1994, ИЭПППП. Рабочий Центр экономических реформ.

Во втором полугодии 1992 года произошло довольно значительное замедление скорости денежного обращения агрегата M_2 (относительно среднегодового ВВП с 7.2 в мае до 4.5 в октябре 1992 года). Это стало результатом замедленной реакции населения на увеличение денежного предложения. В дальнейшем доминирующей становится тенденция увеличения скорости обращения и этот показатель увеличивается до 9.5 в декабре 1995 года. Определенную роль в данном процессе сыграло изменение поведения экономических агентов, отдававших предпочтение более ликвидным инструментам трансакций. Это отражает, в частности, увеличение в 1993 году доли наличности в денежной базе с 40% до 60%, и снижение удельного веса остатков на корреспондентских счетах банков с 47.5% до 25.1%.

Принципиальное значение имеет тот факт, что реальный спрос на деньги снижался на протяжении всего 1993 года из-за приспособления населения и предприятий к режиму высокой инфляции. Кроме того,

коммерческие банки начали сокращать избыточные резервы на счетах ЦБР, что свидетельствовало о стремлении минимизировать потери от инфляции и о появлении альтернативных направлений вложения кредитных ресурсов (прежде всего на рынке «коротких» денег). Увеличению скорости денежного обращения способствовало также совершенствование системы взаиморасчетов, повысившее ее надежность и сократившее время прохождения платежей.

С учетом годового темпа инфляции в 1993 году произошло почти двукратное сокращение реальной денежной массы. При сохранении высоко инфляционного режима, падении ВВП на 12% за год и отсутствии значимого трансакционного спроса со стороны финансовых рынков такое снижение реального спроса на кассовые остатки было вполне закономерным. Возврат в конце лета к курсовой политике, ориентированной на фактические темпы инфляции, возродил интерес коммерческих банков к краткосрочным спекулятивным сделкам с иностранной валютой. Это также повлияло на снижение реального спроса на рублевую денежную массу.

В то же время именно в 1993 году проявились конкурентные стимулы при установлении финансовыми посредниками уровня процентных ставок по банковским ссудам и депозитам. В частности, уже с весны-лета реальные депозитные проценты покрывали значительную часть инфляционного обесценения денежных ресурсов, а с конца 1993 года реальная ставка рефинансирования принимает положительные значения. Отчасти скачок реального процента был связан с повышением ставки рефинансирования в октябре 1992 года до 210% годовых, или 17,5% в месяц, а отчасти – со снижением месячных темпов инфляции до 12.5% в декабре 1993 года. Последовательное повышение учетных ставок, согласующееся с изменениями ставок межбанковского рынка, означало начало перехода к режиму дорогих денег и высокого реального процента, так или иначе сохранявшемуся до инфляционного витка конца 1994 года.

Ужесточение кредитования коммерческих банков происходило в условиях, когда отсутствовали необходимые институты и инструменты регулирования банковской ликвидности посредством механизма «дисконтного окна». Тем не менее, повышение ставки рефинансирования привело к снижению доли этих кредитов за 1994 год с 38.6% до 35.5%

в общем объеме централизованного кредитования. Такая политика, хотя и отражала сдвиг в сторону ужесточения рефинансирования, лишь с большой натяжкой может характеризоваться как антиинфляционная. Стремление ЦБР ограничить рефинансовые кредиты при сохранении общего инфляционного режима следует расценивать как своего рода паллиативную меру, противодействующую сползанию экономики в гиперинфляцию, которое было весьма возможно в условиях, когда бюджетный дефицит устойчиво измерялся двузначными цифрами долей ВВП, и в основной части финансировался путем денежной эмиссии.

Увеличение реального процента отразилось на структуре финансовых активов населения и предприятий. Стали более привлекательными рублевые депозиты, что привело к сокращению валютных депозитов коммерческих банков на 35% за период с января по август 1993 года. Наблюдавшееся в сентябре 1993 года резкое увеличение (на 38%) величины долларовых депозитов имело временный характер и, по всей видимости, объясняется пиком политической неопределенности в период конституционного кризиса.

Курс доллара в 1993 году возрос с 442 руб. за долл. США в январе до 1247 руб. в декабре (табл. 7.3).

Таблица 7.3.

Динамика курса рубля в 1993 г.

1993	Официальный курс рубля (на конец периода), рублей за 1 доллар США
Январь	572
Февраль	593
Март	684
Апрель	823
Май	994
Июнь	1060
Июль	990
Август	993
Сентябрь	1169
Октябрь	1186
Ноябрь	1231
Декабрь	1247

Источник: Госкомстат России.

Годовой темп прироста курса доллара составил 182% при реальном снижении курса на 70%. Однако летом 1993 года происходило сниже-

ние номинального курса доллара, вызванное отказом Правительства от субсидирования импорта и соответствующим снижением спроса предприятий на иностранную валюту. Увеличение сальдо торгового баланса совпало с определенными результатами ужесточения финансовой политики в первом полугодии. Взаимодействие этих процессов привело к резкому повышению реального курса рубля: в 3.2 раза в 1993 году. Этот типичный для стабилизационных эпизодов эффект позволил значительно приблизить внутренние цены производственных факторов, продуктов и услуг к мировому уровню. Важно и то, что скачок реального курса рубля в 1993 году предвосхитил «утяжеление» рубля, произошедшее два года спустя, в результате решающей стабилизационной попытки 1995 года. При более высоком базовом уровне курса доллара, его снижение в 1995 году могло бы быть намного более болезненным для реального сектора. Это, в свою очередь, могло спровоцировать крайне отрицательную политическую реакцию на стабилизационную попытку 1995 года со стороны протекционистски настроенных лоббистских группировок.

Произошедшее в результате увеличения реального курса рубля снижение спроса резидентов на иностранную валюту впервые привело к форсированному накоплению Центральным Банком валютных резервов. В первые годы реформ эти резервы формировались в основном в результате обязательной продажи экспортерами части валютной выручки и покупок валюты Центральным банком РФ. Разумеется из-за недостатка безрисковых рублевых финансовых активов и из-за недоверия экономических агентов к политике денежных властей, в 1993 году не произошло масштабной дедолларизации экономики. Чистые международные золото-валютные резервы выросли за 1993 более чем в два раза: с 3.0 млрд долл. до 6.4 млрд долл. Однако подобное увеличение лишь способствовало нормализации структуры активов ЦБР, но никак не могло характеризовать существенные макроэкономические сдвиги в валютной структуре финансовых активов экономических агентов. Попрежнему высокой была утечка капитала за границу, продолжал увеличиваться объем долларовой наличности в обращении. Накопление внешних резервов Центробанком вызвало прирост денежной базы, но, как и раньше, важнейшим фактором денежной экспансии оставались прямые кредиты Центрального Банка Правительству.

7.3 Сокращение бюджетных обязательств после конституционного кризиса 1993 г.

Радикальное изменение баланса политических интересов и сфер влияния после роспуска Президентом Б.Ельциным Верховного Совета и Съезда народных депутатов в сентябре 1993 года позволило резко изменить бюджетную политику.

У Правительства появилась реальная возможность привести расходную часть бюджета в соответствие с поступлением доходов и установленными лимитами кредитования Правительства Центральным Банком России. Был принят ряд решений, связанных с сокращением непосильных для государства расходов[174]. Была повышена ставка рефинансирования ЦБ. Пенсионный и другие внебюджетные фонды были подчинены Правительству.

Несмотря на принятые достаточно жесткие меры осенью 1993 года, инерция предыдущих расходных решений продолжала определять высокий уровень расходов и дефицита бюджета[175]. Кроме того, продолжалось, хотя и более плавное, снижение доли налоговых изъятий в ВВП (табл. 7.1)[176].

Примечательно, что описанное ужесточение бюджетной политики было осуществлено непосредственно перед выборами в Государственную Дума России. Такое развитие событий не укладывается в закономерности стандартного цикла экономической политики (political business

---

[174] В первую очередь, это касается: отмены индексации цен на зерно и другие сельскохозяйственные культуры, поставляемые государству; отмены дотаций на хлеб (с введением пособия на хлеб малообеспеченным гражданам); окончательной отмены импортных субсидий; отмены льготных кредитов Центрального банка (льготные кредиты сохранились только в виде бюджетных). Было произведено серьезное сокращение объемов государственных капитальных вложений и двадцатипроцентное секвестрирование всех расходных статей федерального бюджета на IV квартал 1993 года.

[175] Расходы государства и ссуды за вычетом погашений несколько увеличились в январе - декабре по сравнению с тремя кварталами с 35,3% ВВП до 35,5% ВВП. Расходы федерального бюджета и ссуды за вычетом погашений в противоположность местным бюджетам несколько сократились. Они составили 21,2% ВВП за двенадцать месяцев по сравнению 21,8% ВВП за девять месяцев 1993 года.

[176] Налоговые поступления в консолидированный бюджет России снизились с 25,4% в январе-сентябре до 24,6% в январе-декабре 1993 года, в республиканский бюджет - соответственно с 11,1% до 10,3%

cycle)[177]. Последний предполагает предвыборное ослабление финансовой политики, благодаря которому находящиеся у власти политические силы стараются повысить свою популярность, увеличивая тем самым вероятность победы на выборах. Ужесточение бюджетной политики в условиях начатой в октябре предвыборной кампании не согласовывалось со стандартными политико-экономическими моделями и с опытом десятков стран мира. Подобное развитие событий может быть объяснено следующими причинами.

Во-первых, инфляция приблизилась в августе к опасному уровню в 30 процентов в месяц, что явно грозило срывом страны в гиперинфляцию и требовало от ответственных политиков-экономистов решительных действий. Осознание предвыборной политической опасности жесткого макроэкономического курса не стало аргументом в пользу отказа от него, хотя политические последствия были Е.Гайдару вполне ясны с самого начала.

Во-вторых, и Президент, и экономисты-реформаторы находились под глубоким воздействием итогов апрельского референдума, в ходе которого избиратели высказались не только в поддержку проводимого исполнительной властью политического курса вообще, но и социально-экономической политики в частности.

В-третьих, по инерции действовала установка на существование сильного и непопулярного противника, каким был ранее Верховный Совет РФ.

Тяжелая и политически крайне болезненная процедура сокращения расходных обязательств государства не замедлила сказаться на итогах парламент-

[177]См. Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies 42 (April) 1975; Lindbeck A. Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians // American Economic Review. 1976; Hibbs D. The American Political Economy. Cambridge: Harvard University Press, 1987; Roubini N., Sachs J. Government, Spending and Budget Deficits in the Industrialized Countries // Economic Policy. 1989, No 8 (Spring); Cukierman A, Edwards S., Tabellini G. Seignorage and Political Instability. NBER Working Paper. 1989. No 3199.; Rogoff K. Political Budget Cycles. American Economic Review. 1990 (March); Tabelliny G., Alesina A. Voting on Budget Deficit // American Economic Review. 1990 (March); Persson T., Tabellini G. External Debt and Political Instability. NBER Working Paper. 1991; Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington, IBRD, 1991; Persson T., Tabellini G. Monetary and Fiscal Policy. Vol. 2. Politics. Cambridge (Mass), London: The MIC Press, 1994.

ских выборов 12 декабря 1993 года, когда блок "Выбор России", руководимый Е.Т. Гайдаром и включавший многих реформаторски настроенных членов Правительства, потерпел относительную неудачу, пропустив вперед либерально-демократическую партию В. Жириновского. Однако благодаря сокращению невыполнимых обязательств дефицит федерального бюджета в 1993 году удалось удержать на уровне 7,8% ВВП (по статистике Минфина РФ) и не только не допустить финансовой катастрофы, но и заложить основы для постепенного снижения уровня инфляции.

7.4 Реконструкция бюджета 1993 года

Приводимые нами данные за 1993 год (табл. 7.4) отличаются от официальной статистики Министерства финансов России[178].

Анализ таблицы 7.4, в первую очередь, показывает сохранение в 1993 г. весьма высокого уровня налоговых изъятий в России. Доля налогов и поступлений во внебюджетные фонды в ВВП составила 38% ВВП. Доля доходов государства - 40,6% ВВП. Доходы внебюджетных фондов остались на уровне 1992 года - около 10,6% ВВП. Расходы бюджетов и внебюджетных фондов составили 46,3% ВВП, а вместе со ссудами за вычетом погашений составили 48,6% ВВП. В 1993 году структура расходов государства достаточно существенно изменилась. Особенно большому сокращению подверглись расходы на народное хозяйство. Это произошло в основном за счет снижения величины импортных субсидий (до величины 1,2% ВВП)[179].

---

[178] При отражении внешнеэкономических операций Правительства мы включаем в состав доходов: импортные и экспортные пошлины, доходы от реализации монополии государства на операции централизованного экспорта (выручка от продажи товаров за вычетом затрат на их закупку). В состав расходов: покупку валюты в республиканский валютный резерв. Вследствие этого доходы от внешнеэкономической деятельности составляют, по нашим оценкам, около 4,1% ВВП.

[179] Значительно (до 12,7% ВВП) сократились расходы на народное хозяйство. Более чем в два раза сократились капитальные вложения, осуществляемые в народном хозяйстве за счет средств федерального бюджета (с 1,7% до 0,8% ВВП). На 0,3% ВВП выросли затраты на содержание органов государственной власти и управления (до величины 0,9% ВВП), на 0,7% ВВП - социальные расходы государства, которые достигли 18% ВВП, в т.ч. за счет внебюджетных фондов - 8,6% ВВП. Оборонные расходы в 1993 году несколько снизились и составили 4,4% ВВП. Расходы на содержание правоохранительных органов возросли до 1,6% ВВП, расходы на науку остались на прежнем уровне 0,6% ВВП.

Таблица 7.4.

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1993 г.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	3,4	9,7		13,0	45,9
1.1. Подоходный налог с физических лиц		2,7		2,7	9,5
1.2.Налог на прибыль предприятий	3,4	7,0		10,3	21,6
2. Отчисления в фонды социального страхования		0,0	9,1	9,1	19,1
2.1. Работающие по найму			0,3	0,3	0,6
2.2. Работодатели		0,0	8,8	8,8	18,5
Пенсионный фонд			6,5	6,5	13,7
Фонд социального страхования			1,2	1,2	2,5
Фонд занятости населения			0,4	0,4	0,8
Государственный фонд обязательного медицинского страхования		0,0	0,6	0,7	1,4
3. Налоги на собственность	0,0	0,5		0,6	1,2
3.1. Налог на имущество		0,3		0,3	0,7
3.2. Земельный налог	0,0	0,2		0,2	0,4
3.3.Налог на операции с ценными бумагами	0,0	0,0		0,0	0,0
4.Внутренние налоги на товары и услуги	5,5	3,4		8,9	18,6
4.1. НДС	4,5	2,5		6,9	14,5
4.2. Акцизы	0,6	0,5		1,1	2,3
4.3. Платежи за пользование недрами и природными ресурсами	0,2	0,4		0,5	0,5
4.4. Отчисления на воспроизв. Минерально-сырьевой базы	0,2			0,2	0,4
4.5. Поступление средств в фонд ценового регулирования	0,1			0,1	0,3
5. Налоги на внешнюю торговлю	4,1	0,1		4,2	8,8
5.1. Импортная пошлина	0,5			0,5	1,1
5.2.Экспортная пошлина	1,1			1,1	2,3
5.3. Поступления от монополии гос-ва на операции по центра лизов. экспорту	2,5			2,5	5,2
6.Прочие налоги	0,0	0,6		0,7	1,4
6.1. Госпошлина	0,0	0,1		0,1	0,2
6.2. Прочие налоги и сборы		0,6		0,6	1,2
7. Внебюджетные фонды в т.ч:			1,5	1,5	3,1
Дорожные фонды			1,5	1,5	3,0
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	13,1	14,3	10,6	38,0	79,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1. Прибыль Центр. Банка	1,3			1,3	2,6
2. Прочие неналоговые поступления	0,4	0,8		1,1	2,6
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ					
1.Доходы от приватизации	0,0	0,2		0,2	0,4
И Т О Г О Д О Х О Д О В	14,7	15,2	10,6	40,6	84,7

(см. продолжение)

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ДОТАЦИИ		2,6	0,2	x	
1. Других уровней гос. управления		2,6	0,2	x	
1.1.Субвенции мест. бюджетам		2,6		x	
1.2.Дотации Пенс.фонду			0,2	x	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	14,7	17,9	10,8	40,6	84,7
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ					
I. Государственные расходы	22,5	16,6	10,1	46,3	91,6
1. Гос.услуги общего назначения	0,4	0,5		0,9	1,8
2. На оборону	4,4			4,4	8,8
3. На содерж. правоохранит. органов		0,1		1,6	3,2
4. На науку	0,6	0,0		0,6	1,2
5. Социальные и коммунальные услуги	2,0	7,6	8,6	18,0	35,6
5.1.Образование	0,8	3,4		4,3	8,5
5.2.Культура, исскуство и СМИ	0,2	0,4		0,6	1,3
5.3.Здравоохр. и и физкульт.	0,3	3,0		3,3	6,6
5.4.Программа молодежной политики		0,0		0,0	0,0
5.5. Социальн. обеспечен.	0,1	0,4		0,5	1,0
5.6. Дотация Пенсионному фонду	0,2				
5.7. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	0,2	0,0		0,2	0,5
5.8.Пособия и компенсац. выплаты на детей		0,4		0,4	0,8
5.9. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов в т.ч.:			8,6	8,6	17,0
Пенсионный фонд			6,4	6,4	12,7
Фонд соц.страхования			1,0	1,0	2,0
Фонд занятости			0,2	0,2	0,5
Фонд соц.поддержки населения			0,0	0,0	0,0
Прочие фонды			1,0	1,0	1,9
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	4,0	7,3	1,5	12,7	25,2
7. Прочие функции	9,6	1,1		8,0	15,8
7.1. Прочие расходы	2,3	1,0		3,2	6,4
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	3,8	0,0		3,8	7,5
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга	0,6			0,6	1,2
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	0,3			0,3	0,5
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления из республ. бюджета	2,6			x	
7.6. Перечисл. в респ. бюджет на финанс. Государст. программ		0,1		0,1	0,1
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	2,0	0,4		2,3	4,6
1. Предприятиям	1,7	0,4		2,1	4,2
2. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	0,2			0,2	0,4
3. Правительствам иностранн.государств	-0,3			-0,3	-0,5
4. Государствам СНГ	0,3			0,3	0,6
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	24,5	17,0	10,1	48,6	100,0

(см. продолжение)

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-9,8	0,9	0,8	-8,0	-15,9
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	9,8	-0,9	-0,8		
1. Внутреннее финансирование	7,8	0,0			
1.1.Через Центр.банк (нетто)	6,1				
1.2. Продажа ценных бумаг	0,1				
1.3. Кредиты МВФ	0,9				
1.4. Продажа драг. мет. из резерва Правительства	0,7				
1.5. Через другие уровни государственного управления		0,0			
2. Внешнее финансирование(нетто)	1,9				
3. Изменение остатков по счетам		-1,0	-0,8		
СПРАВОЧНО: в 1993 году ВВП составил 162 300 млрд руб					

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП.

Дефицит федерального бюджета достиг 9,8% ВВП, дефицит системы государственных финансов - 8% ВВП. В 1993 году ситуация в области финансирования дефицита бюджета также изменилась достаточно резко. Внешнее финансирование составило уже не 37% общего объема финансирования, а лишь 19%. В значительной степени это определяется ростом за 1992-1993 годы реального курса рубля и, соответственно, уменьшением завышенной оценки внешних заимствований, номинированных в долларах. Внутреннее финансирование составило 7,8% ВВП.

7.5 Замедление темпов преобразований в финансовой сфере: «умеренно жесткая» политика

После разрешения конституционного кризиса и парламентских выборов в декабре 1993 года перед Россия открылась реальная возможность осуществления финансовой стабилизации. Новая Конституция создала устойчивый баланс сил между исполнительной и законодательной властью, устранив возможность противостояния ветвей власти, разрушительным образом отражающегося на финансовой системе. Выборы в Государственную Думу, хотя и не дали реформаторам большинства голосов, позволили путем создания временных коалиций решать многие из необходимых вопросов. Принятие новой Конституции устраняло сложившееся двоевластие, давая в руки президента и правительства

рычаги проведения последовательной финансовой и денежной политики.

В начале 1994 года открывались возможности для осуществления двух направлений экономической политики. Первое заключалось в том, чтобы, воспользовавшись возможностями, предоставляемыми новой Конституцией России, ускорить процесс реформ и перейти в начале 1994 года к финансовой стабилизации. Для этого следовало продолжить бюджетную политику, проводившуюся в четвертом квартале 1993 года[180], а именно, принять жесткий вариант бюджета 1994 г., резко ограничить денежную экспансию, начать реализацию структурных реформ, позволяющих рационировать государственные обязательства, привести в соответствие с реально мобилизуемыми финансовыми ресурсами. Этот вариант, на котором настаивал тогда Е.Гайдар, был в краткосрочном отношении болезненным, но практически гарантировал выход в течение двух лет (то есть к новым парламентским и президентским выборам) на траекторию устойчивого экономического роста.

Второй путь в краткосрочной перспективе был более легким и заключался в продолжении политики раздачи обещаний бюджетной поддержки всем заинтересованным силам ценой высокой инфляции (более 10% месяц) и продолжения экономической стагнации. По форме этот вариант означал смягчение курса благодаря более или менее широким раздачам “дешевых денег”, но фактически привел к удлинению и усложнению процессов экономической стабилизации. Это не могло не иметь достаточно опасных политических последствий. “Умеренно жесткий” (а по сути мягкий) курс Правительства неизбежно должен был привести через несколько месяцев к новому инфляционному скачку, который в скором времени поставил бы власти перед необходимостью начинать новую попытку стабилизации - что, как известно, и произошло (но отсроченный жесткий курс пришлось уже ввести в

[180] Кроме отмеченных выше, осенью 1993 года были приняты решения, которые создали основу сокращения расходов Правительства в 1994 году. Среди них: трансформация системы государственных закупок продовольствия, поэтапный переход к целевым дотациям на жилье для нуждающихся слоев населения, ревизия пакета федеральных инвестиционных программ, приостановка действия отдельных статей закона "О зерне" и др.

преддверии выборов со всеми вытекающими отсюда политическими последствиями).

Серьезным аргументом в пользу реализации первого варианта развития были соображения о необходимости координации политики финансовой стабилизации с политическими процессами. Выборы в Государственную Думу 1993 и 1995 годов, а также президентские выборы 1996 года показали всю серьезность последствий такой несогласованности. При ориентации на жесткую политику позитивные результаты финансовой стабилизации могли начать проявляться через год - полтора, т.е. к середине - концу 1995[181]. Такое развитие событий, с точки зрения дальнейшего развития демократических преобразований и экономических реформ, было бы самым благоприятным для проведения парламентских выборов декабря 1995 года и президентских выборов июня 1996 года.

Как известно, руководство страны избрало в начале 1994 года второй путь. В течение всего года происходило ускорение темпов роста денежной массы, причем особенно быстро эти процессы пошли в весенне-летние месяцы. Как и раньше, денежная накачка обосновывалась сезонностью российской экономики, хотя опыт 1993 года убедительно показал, что фактор сезонности был скорее политическим, нежели технологическим феноменом. Действительно, основные бюджетные обещания были буквально “выбиты” у Правительства в ходе дебатов по проекту государственного бюджета на 1994 год, проходивших в Государственной Думе в мае-июне (то есть с сильным запаздыванием). Иными словами, политическая уязвимость Правительства перед лицом оппозиционности законодателей толкнула его на расширение эмиссионного финансирования народного хозяйства.

---

[181] Это утверждение может быть подтверждено опытом ряда успешных стабилизаций, см., например, Calvo G. Temporary Stabilization: Predetermined Exchange Rates. Journal of Political Economy, 1986, Vol. 94; Kiguel M.A., Liviatan N. Lessons from the Heterodox Stabilisation Progress. The World Bank. Working Papers WPS-671, 1991; Drazen A., Helpman E. Inflationary Consequences of Anticipated Macroeconomic Policies. Review of Economic Studies, Vol. 57, 1990; Rebelo S., Vegh C. Real Effects of Exchange Rate-Based Stabilization: an Analysis of Competing Theories. NBER Working Paper No. 5197, Cambridge MA, 1993.

В январе 1994 года произошел очередной правительственный кризис. Его причиной стало отмеченное расхождение членов кабинета по вопросу перспектив экономической политики, а поводом - многочисленные готовившиеся Правительством решения, требовавшие чрезвычайно больших затрат и разрушавшие с трудом созданные предпосылки финансовой стабилизации. В качестве примеров таких решений можно назвать проект объединения денежных систем России и Белоруссии, носивший характер демарша проект строительства нового здания для Государственной Думы, подготовленное постановление о финансировании аграрнопромышленного комплекса в 1994 году и другие. Продолжение практики увеличения правительственных обязательств могло привести либо к резкому нарастанию бюджетных расходов и, как следствие, к росту инфляции, либо, как это имело место в предшествующем 1993 году, к росту объема невыполненных обязательств.

Катастрофические последствия первого из этих вариантов развития событий очевидны. Второй вариант - лишь немногим лучше: он позволяет несколько растянуть во времени конфликты, связанные с удовлетворением лоббистских требований, но в то же время в большей степени дезориентирует экономических агентов. Высокие инфляционные ожидания, вызванные обещаниями, сосуществуют при этом с относительно ограничительной финансовой политикой, полностью препятствуя осуществлению производственных инвестиций, стимулируя рост неплатежей и т.д. Кроме того, секвестрирование расходов при невозможности их финансирования в запланированном объеме, на практике с трудом встраивается в законодательный режим[182] и обычно осуществляется пропорционально силе отдельных групп давления.

Позиция Правительства в феврале-марте 1994 года была в целом преемственна по отношению к прошлому году. В определенном смысле это было связано с тем, что уход из Правительства в январе 1994 г. Е. Гайдара и Б. Федорова повысил персональную ответственность В. Черномырдина за принимаемые макроэкономические решения. Главе Правительства стало труднее принимать популистские финансово не-

[182] Как показала политическая борьба вокруг проекта бюджетного секвестра в 1997 г., попытка придать данной процедуре формальный характер закона заведомо обречена на неудачу.

обоснованные решения, перекладывая ответственность за неудачи в борьбе с инфляцией на так называемых монетаристов. Обещая и раздавая бюджетные средства В. Черномырдин должен был принимать на себя весь груз ответственности за финансовые последствия, что и послужило ограничительным мотивом финансовой политики. Тем не менее, многие из принятых зимой и весной решений уже тогда внушали серьезные опасения, полностью подтвердившиеся осенью 1994 года, когда произошел обвал курса рубля и резко ускорилась инфляция.

7.6 Некоторые особенности бюджетного процесса в 1994 г.

В период так называемого особого правового режима после роспуска законодательной власти и до принятия новой Конституции был принят ряд Указов Президента, обеспечивавших функционирование финансовой системы России в 1994 году. Так, объем расходов на первый квартал был установлен на уровне четвертого квартала 1993 года, одновременно с увеличением уровня минимальной оплаты труда в 1,9 раза. Были установлены доли отчислений в местные бюджеты от НДС, акцизов; сформирован фонд финансовой поддержки регионов в размере 22% от НДС, поступающего в республиканский бюджет, предусмотрены единые правила определения размеров финансовой помощи регионам.

Проект федерального бюджета был представлен в Государственную Думу Российской Федерации 18 марта 1994 года. Практически законопроект не предполагал никаких изменений ни объемов, ни структуры государственного вмешательства в экономику. Правительство не предполагало никаких действий в направлении снижения и рационализации расходов государства. Тем самым проект отразил желание Правительства сохранять существующее положение вещей, не допуская возникновения серьезных конфликтных ситуаций, не принимая решительных и последовательных шагов по выводу страны из кризиса. Доходы были установлены на уровне 12,2% ВВП, расходы - 26,8% ВВП, дефицит - 9,7% ВВП.

Тем не менее даже такой проект бюджета был расценен некоторыми экономистами и политиками как излишне жесткий[183]. Вносилось множество предложений об увеличении расходов государства, направленных на поддержку народного хозяйства, за счет роста бюджетного дефицита, финансируемого кредитами Центрального банка.

С изменениями этот проект был принят Государственной Думой в первом чтением 11 мая 1994 года. Доходы федерального бюджета были увеличены до 17,2% ВВП, несмотря на то, что ход исполнения бюджета в первом квартале уже продемонстрировал явную нереальность проектируемых величин[184]. Дефицит федерального бюджета вырос с 8,6% ВВП до 9,7% ВВП. Этот проект бюджета с небольшими изменениями был принят Государственной Думой 24 июня 1994 года и в тот же день утвержден Советом Федерации. В результате столь трудного и долгого бюджетного процесса почти все первое полугодие 1994 года экономика, как и в предшествующем году, функционировала без утвержденного федерального бюджета. Похожее положение наблюдалось и с местными бюджетами, которые почти повсеместно были утверждены с опозданием.

Как показывают данные таблицы 7.5, в начале года продолжала усугубляться тенденция падения налоговых поступлений в бюджетную систему, обозначившаяся летом 1993 года[185].

---

[183]См., например, Явлинский Г., Задорнов М., Иваненко С., Михайлов А. Бюджет 1994 // Независимая газета 14.04.94. Показательной является также следующая оценка: “Чрезмерное сдерживание выдачи кредитов и сильное ограничение эмиссии денег дают не замедляющий инфляцию эффект, а, скорее, ускоряют ее бег”. Богомолов О.Т. Рыночные преобразования в России: анализ и перспективы. // Предпринимательство №1,1993.

[184] За три месяца 1994 года поступления в республиканский бюджет составили - 10,7% ВВП, налоговые поступления - 8,3% ВВП (1993 год - 13,3% ВВП и 10,3% ВВП, соответственно), в т.ч. налог на прибыль - 2,8% ВВП (1993 год - 3,4%); НДС - 3,7% ВВП (1993 год - 4,5% ВВП); акцизы - 0,5% ВВП (1993 год - 0,6% ВВП).

[185] В результате доходы консолидированного бюджета в первом квартале составили около 23% ВВП по сравнению с 28% ВВП в 1993 году, доходы республиканского - 10,7% ВВП по сравнению с 13,3% в 1993 году.

Таблица 7.5

Исполнение бюджета в России в 1994 г. (в % от ВВП)

Исполнение консолидированного бюджета

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог с физических лиц	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8
2. Налог на прибыль предприятий	7,0	6,5	7,4	7,7	7,8	7,7	7,6	7,8	7,7	7,6	7,7	7,7
3. НДС	6,4	5,7	5,5	5,2	5,2	5,1	5,4	5,4	5,5	5,8	5,8	5,9
4. Спецналог	0,0	0,0	0,3	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
5. Акцизы	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2
6. Налоги на внешнюю торговлю	0,8	0,9	0,8	0,8	3,4	3,1	2,8	2,6	2,6	2,7	2,7	3,0
7. Прочие налоги	1,5	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	19,1	17,7	19,1	19,4	22,2	22,0	22,1	22,5	22,6	23,1	23,4	24,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	1,5	1,4	3,8	2,8	3,3	3,4	2,9	2,7	2,7	2,6	2,5	2,7
ИТОГО ДОХОДОВ	20,6	19,1	22,9	22,2	25,5	25,4	25,0	25,2	25,3	25,7	25,9	26,9
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	27,2	29,2	28,7	28,7	29,8	29,8	30,9	31,4	31,6	32,1	32,0	33,3
1. Государ. услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
2. На оборону	3,6	5,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,4
3. На содержание правоохранительных органов	1,7	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
4. На науку	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Социальн. и коммунальные услуги	8,8	9,4	9,4	9,3	9,2	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,6
6. Государственные услуги народному хозяйству	6,5	7,4	7,7	8,5	8,5	8,5	9,1	9,4	9,5	9,7	9,9	10,1
7. Прочие функции	4,9	3,5	3,4	3,0	4,5	4,4	4,8	4,9	5,1	5,3	5,2	5,7
7.1. Прочие расходы	1,3	1,6	1,9	1,8	2,3	2,2	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	3,3
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность	3,1	1,4	0,9	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,9	1,7	1,0	1,5	2,8	2,6	2,9	3,5	3,7	4,0	3,6	3,6
1. Предприятиям	0,3	0,8	0,8	1,0	0,8	1,2	1,3	2,3	2,5	2,6	2,5	2,4

(см. продолжение)

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2. Недоперечислено доходов бюджету Центральным банком	0,6	0,9	0,3	0,5	0,7	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3
3. Кредитные операции (сальдо)					1,3	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	28,0	30,9	29,7	30,2	32,6	32,5	33,9	34,9	35,3	36,1	35,6	37,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-7,4	-12	-6,8	-8,0	-7,0	-7,1	-8,9	-9,7	-10	-10	-9,6	-10

Исполнение федерального бюджета

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Налог на прибыль предприятий	2,9	2,4	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7
2. НДС	4,5	3,8	3,7	3,5	3,5	3,4	3,6	3,6	3,6	3,8	3,7	3,8
3. Акцизы	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
4. Спецналог	0,0	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
5. Налоги на внешнюю торговлю	0,8	0,8	0,7	0,7	3,3	3,0	2,7	2,5	2,6	2,7	2,7	3,0
6. Прочие налоги	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	8,9	7,6	8,3	8,3	10,8	10,3	10,3	10,2	10,2	10,5	10,7	11,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	0,2	0,4	2,4	1,6	2,2	2,3	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5
И Т О Г О ДОХОДОВ	9,1	8,0	10,7	9,8	13,0	12,6	12,0	11,8	11,7	12,0	12,1	12,7
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	15,5	18,3	16,7	16,8	17,6	17,2	18,3	18,3	18,1	18,8	18,7	19,6
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов гос. власти)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
2. На оборону	3,6	5,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,4
3. На содержание правоохранительных органов	1,7	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7
4. На науку	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Социальные и коммунальные услуги	1,5	1,9	1,7	1,8	1,7	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9
6. Государственные услуги народному хозяйству	1,4	2,4	2,3	2,9	2,8	2,7	3,0	2,9	2,7	3,0	3,0	2,9
7. Прочие функции	6,1	5,6	5,2	4,8	6,1	5,9	6,5	6,7	6,7	7,0	7,0	7,6
7.1. Прочие расходы	0,5	0,8	0,8	0,7	1,3	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8

(см. продолжение)

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
7.2. Расходы на ВЭД	3,1	1,4	0,9	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
7.5. Субвенции другим уровням государственного управления	2,1	3,0	2,9	2,9	2,6	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8	3,4
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,7	1,6	1,0	1,5	2,8	2,7	3,2	3,7	3,8	4,1	3,6	3,5
1. Другим уровням государственного управления	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0
2. Предприятиям	0,0	0,6	0,6	4,5	0,7	1,0	1,3	2,2	2,4	2,4	2,3	2,2
3. Недоперечислено доходов бюджету ЦБ	0,6	0,9	0,3	3,0	0,7	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3
4. Кредитные операции (сальдо)					1,3	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	16,2	19,8	17,6	18,2	20,4	20,0	21,5	22,0	21,9	22,8	22,2	23,1
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-7,1	-11,8	-6,9	-8,4	-7,4	-7,4	-9,4	-10,2	-10,2	-10,8	-10,2	-10,4
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	8,3	11,9	8,1	8,4	3,7	10,6	11,2	11,5	11,1	11,8	10,9	11,2
1. Внутреннее финансирование	8,3	11,9	8,1	8,4	2,1	9,2	9,9	10,6	10,1	10,6	9,8	10,2
2. Внешнее финансирование (нетто)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,4	1,3	0,9	1,0	1,2	1,0	0,9

Источник: Минфин РФ.

В этих условиях Правительство финансировало расходы федерального бюджета в меру поступления доходов и кредита ЦБ России, предоставленного в соответствии с решением Правительственной комиссии по вопросам кредитной политики от 25 января 1994 года. В результате бюджетная политика в первом квартале 1994 года по сравнению с 1993 годом даже претерпела некоторое ужесточение[186].

[186] Государственные расходы сократились с 19,2% ВВП в 1993 году до 16,7% ВВП за первый квартал 1994 года. Дефицит федерального бюджета составил за три месяца 1994 года 6,9% ВВП по сравнению с 7,8% за 1993 год. Дефицит федерального бюджета был профинансирован в основном за счет кредитов центрального банка.

Во втором квартале положение с поступлением доходов в бюджетную систему несколько улучшилось[187]. Однако при анализе необходимо учитывать изменение порядка отражения доходов бюджета в официальной статистике Минфина РФ, осуществленное в мае 1994 года[188]. Исполнение расходной части бюджетов в первом полугодии следовало за динамикой доходов. В соответствии с отмеченным выше Законом Правительству РФ было разрешено финансирование расходов исходя из проектировок федерального бюджета на 1994 год, одобренных Правительством, в меру фактического поступления налогов и платежей[189]. В результате аналогично 1993 году постоянно увеличивался разрыв между обязательствами бюджета и фактическим исполнением его расходной части. За шесть месяцев из федерального бюджета было профинансировано лишь 72% полугодового плана.

---

[187] Доходы консолидированного бюджета увеличились с 22,9% ВВП за первый квартал до 25,4% ВВП за полугодие, налоговые доходы с 19,1% ВВП до 22,0% ВВП, соответственно. Поступления в республиканский бюджет выросли с 10,7% ВВП в первом квартале до 12,6 % ВВП в первом полугодии 1994 года.

[188] До мая 1994 года доходы государства от операций в валюте непосредственно не отражались в статистике. Соответствующие доходы государства аккумулировались в Республиканском валютном резерве, а в бюджете фиксировались лишь операции по продаже валютных средств из этого источника. Начиная с мая 1994 года в бюджете стали отражаться доходы и расходы государства от операций в валюте. В наших таблицах доходы от продажи Министерством финансов валютных средств отражались в разделе неналоговых доходов. Однако перенос отмеченной статьи в раздел доходов от внешнеэкономической деятельности вызвал изменение не только соотношения налоговых и неналоговых доходов, но и объема доходов. Это объясняется тем, что доходы от продажи валюты лишь в среднем отражали доходы от централизованного экспорта и др. валютных поступлений, т.к. наблюдался лаг между поступлением средств в республиканский валютный резерв и поступлением доходов от продажи из него валютных средств

[189] Расходы федерального бюджета возросли с 16,7% ВВП во втором квартале до 17,2% ВВП за первое полугодие. Расходы и ссуды за вычетом погашений - с 17,6% ВВП до 20,0% ВВП, соответственно. Дефицит федерального бюджета возрос с 6,9% ВВП до 7,4 ВВП. Этот дефицит был профинансирован на 80% за счет кредита ЦБ РФ (5,1% ВВП), выпуска ценных бумаг (1% ВВП) и внешнего финансирования - 1,3% ВВП (в т.ч. кредита Международного валютного фонда в размере 0,5% ВВП).

В третьем квартале 1994 года несколько стабилизировалась ситуация с поступлением налогов в бюджеты Российской Федерации[190]. После принятия закона о бюджете, т.е. в третьем квартале, расходы федерального правительства стали увеличиваться несколько более быстрыми темпами. Дефицит федерального бюджета увеличился с 7,4% ВВП за шесть месяцев до 10,2% ВВП за девять месяцев 1994 года[191].

Необходимо отметить важную особенность бюджетного процесса, дополнительно затруднявшую начало осуществления ограничительной финансовой политики в 1994 году. Трудности были связаны с формальными просчетами правительства при разработке проекта бюджета: прогноз инфляции и ВВП (как реального, так и номинального) был существенно завышен[192]. Ни Министерство экономики, ни Министерство финансов не учли в прогнозе последствий ужесточения финансовой политики в конце 1993 года. Между тем, если в целом за 1993 год денежный агрегат M_2 увеличивался темпами 14,8% в месяц, то за последние четыре месяца его рост составил около 10% в месяц. Первые три месяца 1994 года M_2 рос на 6,8% в месяц, а летняя инфляция снизилась до 5-6%, что было ниже ожидавшихся значений.

В результате динамика номинального валового внутреннего продукта весной 1994 года начала отставать от прогнозной. Соответственно, номинальные объемы доходов бюджета стали в ускоряющемся темпе отставать от зафиксированных в законе о бюджете номинальных объемов расходов. Нарастание неисполненных бюджетных обязательств в 1994 году вызвано в отличие от 1993 года не только завышенной долей расходов в ВВП (что также имело значение), но и их завышенными номинальными объемами.

---

[190] Налоговые доходы бюджетов России составили за январь - сентябрь 22,6% ВВП, налоговые доходы федерального бюджета - сохранились на уровне января - июня 1994 года (10,1% ВВП). В целом доходы консолидированного бюджета составили за три квартала 25,3% ВВП, федерального - 11,6% ВВП

[191] Этот дефицит был профинансирован на 80% за счет кредита ЦБ РФ (8,5% ВВП), выпуска ценных бумаг (1,2% ВВП) и внешнего финансирования 1,0% ВВП (в т.ч. кредита Международного валютного фонда в размере 0,5 ВВП).

[192] В проект бюджета был заложен объем ВВП, равный 725 трлн руб., что было выше фактически реализовавшихся цифр.

Правительство не решилось профинансировать весь объем расходов, зафиксированный в законе о бюджете. В таблице 7.5 приведены данные об исполнении федерального бюджета в 1994 год. Представленные данные позволяют сравнить утвержденные в законе цифры и их фактическое исполнение. Кроме того, проект бюджета на 1994 год приведен в вид, соответствующий фактическому ВВП[193]. Таблица показывает, что налоговые доходы бюджета составили 58% от зафиксированной в законе цифры. Однако даже если учесть ошибку в прогнозировании ВВП, произошел недобор налогов на 34%. В целом доходов федерального бюджета получено в размере 63% от утвержденных в законе. Если же скорректировать запланированные доходы на меньший объем ВВП, то 73%.

Расходы бюджета были профинансированы на 75% от закона и на 85% от скорректированной цифры. При этом степень секвестрирования расходов бюджета по отдельным статьям различалась весьма значительно, и во многом определялась потенциалом лоббирования тех или иных социальных сил, заинтересованных в бюджетном финансировании[194]. Таким образом, несмотря на то, что профинансированы были весьма высокие в реальном выражении расходы, в течение года нарастали объемы невыполненных обязательств. Как и в предыдущие годы реформы, обеспечение исполнения завышенного по расходам бюджета осуществлялось с помощью секвестрирования. Это позволяло правительству избегать длительного согласования необходимых сокращений

---

[193]Для этого номинальные показатели бюджета умножены на коэффициент 630/725, где 630 трлн руб. - фактический ВВП, 725 трлн руб. - прогнозный, заложенный в расчеты бюджета.

[194] Единственной статьей расходов, по которой наблюдалось превышение расходов над плановыми, было государственное управление (110% от зафиксированной в законе величины). Расходы на социальные цели были профинансированы на 75% плана, в том числе на образование - 76%; культуру, искусство и средства массовой информации - 67%; здравоохранение - 61%; социальное обеспечение - 40%. На низком уровне находилось финансирование народного хозяйства - 67%. При этом в наибольшей степени недофинансировались капитальные вложения. В крайне тяжелом положении оказалась российская наука - из бюджета было выделено только 59% плановых назначений. Расходы на оборону были профинансированы на 70% плана. Несколько выше процент финансирования правоохранительных органов, судебной власти и прокуратуры - 82%.

расходов с законодательной властью и не допускать катастрофического нарастания дефицита бюджета. Однако нельзя не отметить, что этот принцип приводит к усилению дискреционного характера бюджетных решений, т.к. априорно не устанавливалось жестких правил осуществления секвестра. При этом степень финансирования тех или иных отраслей пропорциональна силе влияния групп со специальными интересами. Кроме того, даже равномерное (недискреционное) недофинансирование расходов вряд ли является рациональным бюджетным решением, поскольку совершенно очевидно, что в различных отраслях отличается предельная отдача бюджетных средств как из-за их различной приоритетности, так и различной напряженности бюджетного финансирования.

7.7 Реконструкция бюджета 1994 года

Бюджетная отчетность в 1994 году уже гораздо лучше отражает международные стандарты, чем в 1992-1993 годах. Для получения реконструкции доходов и расходов государства нам пришлось лишь включить в данные Минфина отчет об исполнении государственных внебюджетных фондов, а также добавить к расходам по обслуживанию внутреннего долга затраты на обслуживание Государственных краткосрочных обязательств. Эти расходы, равные стоимости дисконта за отсутствием в то время купонных инструментов, составляют по данным Госкомстата РФ 7,1 трлн руб.

Налоговые доходы федерального бюджета составили в 1994 году 11,2% ВВП. В сумме с неналоговыми доходами поступления в федеральный бюджет достигли 12,7% ВВП[195]. Доходы бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов составили 36,2% ВВП, что значительно ниже, чем в 1993 году (40,6% ВВП). При этом налоговые доходы бюджетной системы России снизились с 38% ВВП в 1993 году до 33,7% в 1994 году[196].

---

[195] Налоговые доходы консолидированного бюджета за двенадцать месяцев составили 24,3% ВВП, доходы консолидированного бюджета - 26,9% ВВП.

[196] Это объясняется уменьшением налоговых доходов федерального бюджета (на 1,9% ВВП), местных бюджетов (на 1,2% ВВП) и внебюджетных фондов (на 1,1% ВВП).

Расходы и ссуды за вычетом погашений составили 47,5% ВВП, что меньше соответствующего значения 1993 года на 1,1% ВВП[197]. Наиболее заметно сократились расходы на внешнеэкономическую деятельность (за счет практически полного прекращения авансирования расходов предприятий по централизованному экспорту) - на 3% ВВП, расходы на народное хозяйство - примерно на 1% ВВП при одновременном некотором увеличении расходов на социальные цели, государственное управление, обслуживание внутреннего долга и др.

Дефицит федерального бюджета составил 11,8% ВВП. Этот дефицит был профинансирован за счет кредита Центрального банка в размере 7,6% ВВП, продажи государственных ценных бумаг (2,2% ВВП), выпуска казначейских обязательств (1,1% ВВП) и внешнего финансирования на сумму 0,9% ВВП. При этом доля прироста кредита правительству в общей сумме прироста кредитов ЦБ России составила в 1994 году более 70%.

Таблица 7.6

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1994 г.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	2,7	7,8		10,5	29,0
1.1. Подох.налог с физ.лиц	0,0	2,8		2,8	7,6
1.2.Налог на прибыль предприятий	2,7	5,0		7,7	21,3
2. Отчисл. в фонды соц.страх.			8,6	8,6	23,7
2.1. Работающие по найму			0,2	0,2	0,5
2.2. Работодатели			8,4	8,4	23,2
Пенсионный фонд			5,8	5,8	15,9
Фонд соц.страх.			1,2	1,2	3,3
Фонд занятости населения			0,5	0,5	1,2
Государственный фонд обязат.мед. страхования			1,0	1,0	2,8
3. Налоги на собственность	0,1	1,0		1,1	3,0
3.1. Налог на имущество		0,8		0,8	2,1
3.2. Земельный налог	0,0	0,2		0,3	0,7
(см. продолжение)					
3.3.Налог на опер. с ценн. бумаг.	0,1	0,0		0,1	0,2

197 Расходы и ссуды за вычетом погашений составили 48,6% ВВП в 1993, без учета расходов внебюджетных фондов, оставленных на предприятиях.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
4.Внутр.налоги на тов. и услуги	5,3	3,2		8,5	23,4
4.1. НДС	3,8	2,2		5,9	16,3
4.2. Акцизы	0,7	0,5		1,2	3,2
4.3.Лицензсбор за производство и реализ.алкоголя	0,0	0,0		0,0	0,1
4.4. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами	0,1	0,3		0,4	1,1
4.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	0,1			0,1	0,3
4.6. Спецналог	0,7	0,2		0,9	2,5
5. Налоги на внешнюю торговлю	3,0	0,0		3,0	8,4
5.1. Импортная пошлина	0,4			0,4	1,1
5.2.Экспортная пошлина	0,5			0,5	1,4
5.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	1,5			1,5	4,2
5.4. Поступлен. монополии гос-ва на операции по центра лизов. экспорту	0,6			0,6	1,6
6.Прочие налоги	0,0	1,0		1,0	2,8
6.1. Госпошлина	0,0	0,0		0,1	0,2
6.2. Прочие налоги и сборы	0,0	0,9		0,9	2,6
7. Внебюджетные фонды			0,8	0,8	2,3
7.1. Дорожн. фонды			0,8	0,8	2,2
7.2.Прочие внебюджетные фонды			0,0	0,0	0,1
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	11,2	13,1	9,5	33,7	92,7
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1. Остатки бюджетных ср-в на нач. года, обращаемые на покрытие расходов	0,0	0,1		0,1	0,3
2. Прибыль Центр. Банка	0,3	0,0		0,3	0,5
3. Курсовая разница	0,5	0,0		0,5	1,0
4. Прочие неналог. поступления	0,7	0,9		1,7	3,5
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ					
1.Доходы от приватизации	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2
ИТОГО ДОХОДОВ	12,7	14,2	9,5	36,3	76,5
ДОТАЦИИ		3,4	0,1	x	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	12,7	17,6	9,6	36,3	76,5
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ					
I. Государственные расходы	21,0	17,1	9,2	43,9	92,3
1. Государственные услуги общего назначения	0,6	0,5		1,1	2,4
2. На оборону	4,4	0,0		4,4	9,4
3. На содерж. правоохранит. органов	1,7	0,1		1,8	3,8
(см. продолжение)					
4. На науку	0,5	0,0		0,5	1,0

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
5. Социальные и коммун. услуги	1,9	7,8	8,3	18,0	37,8
5.1.Образование	0,9	3,5		4,4	9,2
5.2.Культура, исскуство и ср-ва масс. Информации	0,3	0,5		0,7	1,5
5.3.Здравоохр. и и физкульт.	0,4	2,8		3,1	6,6
5.4. Социальн. обеспечен.	0,2	0,4		0,5	1,1
5.5. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	0,2	0,0		0,2	0,4
5.6.Пособия и компенсац. выплаты на детей	0,0	0,7		0,7	1,4
5.7. Соц.услуги за счет внебюдж. Фондов			8,3	8,3	17,5
Пенсионный фонд			5,9	5,9	12,5
Фонд соц.страхов.			1,1	1,1	2,2
Фонд занятости			0,4	0,4	0,8
Фонд обязательного медици-нского страхования			1,0	1,0	2,0
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	2,9	7,2	0,8	10,9	23,0
7. Прочие функции	9,0	1,5		7,1	15,0
7.1. Прочие расходы	1,8	1,5		3,3	6,9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	0,7	0,0		0,8	1,7
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга в т.ч.:	2,6			2,6	5,4
7.3.1 Расходы по обслуживанию ГКО	0,2			0,2	0,5
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	0,5			0,5	1,0
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления	3,4			x	
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	3,5	0,2		3,6	7,7
1. Бюджетные ссуды	2,2	0,2		2,4	5,1
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,1			-0,1	-0,3
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	0,3			0,3	0,6
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	0,8			0,8	1,7
5. Кредит на конверсионные нужды	0,1			0,1	0,2
6. Кредит на инвестиционные нужды	0,1			0,1	0,3
7. Государственные кредиты странам СНГ	0,1			0,1	0,1
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	24,5	17,3	9,2	47,5	100,0
(см. продолжение)					
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус	-11,8	0,3	0,4	-11,2	-23,5

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ					
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	11,8	-0,3	-0,4		
1. Поступление от реализации ценных бумаг	2,2				
2. Кредиты Центр.банка (нетто)	7,6				
3. Кредиты Внешторгбанка	0,1				
4. Внешнее финансирование	0,9				
5. Казначейские обязательства	1,1				
6. Прочие поступления	0,3				
8. Изменение остатков по счетам	-0,5	-0,3	-0,4		
СПРАВОЧНО: в 1994 году ВВП составил 630 трлн руб.					

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП

7.8 Курс на жесткую финансовую политику

В начале осени 1994 года правительство, руководимое В. Черномырдиным, круто изменило концепцию макроэкономической политики. Если летом Правительство придерживалось концепции умеренно жесткой денежно - кредитной политики, направленной на постепенную стабилизацию при активной поддержке народнохозяйственного комплекса[198], то в августе - сентябре начала разрабатываться принципиально иная схема. Речь пошла о существенном ужесточении денежной и бюджетной политики с тем, чтобы к концу 1995 года обеспечить финансовую стабилизацию с темпами инфляции около 1% в месяц. Как будет показано, при утвержденном бюджете на 1994 год это изменение политики мало повлияло на процесс исполнения бюджета (дефицит в четвертом квартале не снизился). Однако в сентябре - декабре практически в два раза замедлились темпы роста денежной массы.

Одним из серьезных факторов, политические последствия которого способствовали переходу к жесткой финансовой политике, стал валютный кризис октября 1994 года. В результате роста денежной массы в апреле - июне 1994 года, в октябре началось резкое ускорение темпов роста цен и произошло обвальное падение курса

[198] Программные заявления предусматривали обеспечение в 1995 году снижающихся темпов инфляции, которая к концу года составила бы 3% - 5% в месяц.

рубля. Анализ причин октябрьского валютного кризиса был темой многих работ и выступлений, в которых его пытались объяснять и целенаправленной деятельностью Министерства финансов, заинтересованного в девальвации рубля, чтобы повысить рублевую оценку доходов от внешнеэкономической деятельности, и сговором ряда крупных коммерческих банков, игравших на понижение рубля, и халатностью руководства Минфина, Центробанка и других ведомств России. Разумеется, основной причиной кризиса была денежная и бюджетная политика весны - лета 1994 года. При сохранявшемся дефиците в 10% ВВП вряд ли можно было ожидать другого развития событий.

Разразившийся в сентябре-октябре 1994 г. валютный кризис, еще раз продемонстрировав всю серьезность финансовых проблем в экономической политике, вызвал настоящий политический шок. Были отправлены в отставку председатель Центрального банка России В.Геращенко и и. о. министра финансов С.Дубинин. Важным последствием кризиса следует также считать усиление решимости Правительства и Президента следовать курсом жесткой финансовой политики.

Ужесточение денежно-кредитной политики в последнем квартале 1994 г. отчасти было связано с подготовительными мерами, нацеленными на начало стабилизационной программы 1995 г. Отчасти же сыграла роль политическая установка на поддержание стабильных заниженных темпов роста курса доллара. Такая политика стоила Центральному Банку значительного уменьшения золотовалютных резервов, что в начале следующего года поставило финансовую систему перед угрозой нового валютного кризиса и в принципе могло сорвать решающую стабилизационную попытку 1995 года. Среднемесячный прирост денежной массы снизился в четвертом квартале 1994 г. до 6%, хотя именно в этом периоде показатель инфляции достиг пиковых значений (16.4% в декабре). Всплеск инфляции был чисто инерционным, и произошел в результате ослабления политики ЦБР весной-летом 1994 г. Инфляция была также подстегнута серией спекулятивных атак на рубль в августе-сентябре, последовавших за денежными накачками и закончившихся валютным крахом 11 октября. Помимо прочего, сыг-

рало роль начало военных действий в Чечне в декабре 1994 года, создавшее неблагоприятный политический фон в стране.

7.9 Кредитно-денежная политика 1994 года

В соответствии с совместным Заявлением Правительства и ЦБР об экономической политике в 1994 году, Банк России осуществлял контроль за денежной базой. С этой целью программой были установлены ежеквартальные лимиты прироста чистых внутренних активов денежно-кредитных органов, включая лимиты чистого кредитования расширенного Правительства. Согласно данным ограничениям, на конец 1994 г. величина чистых внутренних активов была установлена в размере 52,5 трлн руб., а чистого кредита расширенному Правительству - 51,6 трлн руб. Как видно, львиную долю ЧВА к началу финансовой стабилизации 1995 года составляли кредиты Центрального банка Правительству.

Фактическое значение ЧВА не превышало установленного денежной программой лимита и достигло к 1 января 1995 г. 45.3 трлн руб. В то же время кредит расширенному Правительству возрастал более быстрыми темпами и достиг 67.3 трлн руб. к концу года, то есть был на 14 трлн руб. выше ограничения денежной программы. Такое превышение было связано, во-первых, с расхождением дефицита бюджета, заложенного в денежной программе и в бюджете на 1994 год (разница 16 трлн руб.), и, во вторых, с переоформлением части задолженности коммерческих банков Центральному банку (по кредитам сельскому хозяйству и северным завозам) в задолженность Правительства. В результате номинальные кредиты Министерству Финансов выросли в 4.9 раза, тогда как кредиты коммерческим банкам возросли лишь в 2.2 раза. Доля финансирования бюджетного дефицита кредитами Центробанка выросла в 1994 г. до 90% от общего объема выданных кредитов, а доля кредитов на рефинансирование коммерческих банков сократилась до 8%. С 1994 года Центробанк начал проводить ежемесячные аукционы по кредитам, выдаваемым коммерческим банкам сроком на 3

месяца, однако их доля в рефинансировании банковской сферы была незначительной[199].

Вследствие некоторого ужесточения политики рефинансирования коммерческие банки столкнулись с первыми (за годы реформ) трудностями в обеспечении пассивами. Это привело к усилению конкуренции между банками на рынке депозитов. Непредвиденное снижение инфляции во втором и третьем квартале 1994 г. повлекло довольно заметное падение процентных ставок. Необходимость приспособления к новой ситуации наталкивалась на ограничения, накладываемые конкуренцией на рынке депозитов. Такая ситуация способствовала привлечению больших объемов сбережений населения в банковский сектор. Это смягчило остроту проблемы ликвидности, связанную с сокращением рефинансового кредитования. К тому же денежная эмиссия, особенно интенсивная во втором и третьем квартале, фактически устранила проблемы, связанные с неэффективностью банковского сектора (впрочем, возникшие снова летом 1995 г.).

Объем денежной массы в обращении M_2 увеличился за 1994 г. в 2,95 раза, составив на 1 января 1995 г. 97,8 трлн руб. Среднемесячный темп прироста денежной массы был на уровне 9,5%. Максимальными темпами денежная масса увеличивалась во втором квартале (в среднем на 16,1% в месяц), а минимальными - в первом (6,1%). Рост денежной базы в 1994 г. составил 2.9 раза, а ее абсолютное значение к концу года - 48,2 трлн руб. (см. табл. 7.7). Как и в предыдущем году, денежная масса в 1994 г. наращивалась в основном за счет централизованного кредитования Правительства и экономики. На долю кредитов Правительству пришлось около 75% кредитной эмиссии Центрального банка. Из-за неразвитости рынка государственных обязательств внутреннее финансирование дефицита еще не могло происходить на основе рыночных заимствований. Кроме того, размеры первичного дефицита еще оставались достаточно высокими (7-10% ВВП).

---

[199] В 1996 году на смену кредитным аукционам пришел механизм ломбардного кредитования, занявший с конца 1996 г. доминирующее положение в системе денежного предложения.

Таблица 7.7

1994 год	Денежная база	M2	Ставка рефинансирования ЦБР	Межбанковская ставка по 1-3 мес. кредитам	Месячная инфляция (ИПЦ)	Реальная межбанковская процентная ставка
в % к предыдущему месяцу						
Январь	2	4	17,5	17,9	17,9	0
Февраль	10	7	17,5	17,8	10,8	6,3
Март	9	9	17,5	17,5	7,4	9,4
Апрель	19	17	17,1	16,7	8,5	7,5
Май	9	13	16,7	15	6,9	7,6
Июнь	14	14	12,9	12,6	6	6,2
Июль	15	8	12,9	11,3	5,3	5,7
Август	6	10	10,8	10	4,6	5,2
Сентябрь	9	9	10,8	10	7,7	2,2
Октябрь	4	4	14,2	12,4	14,7	-2,3
Ноябрь	5	5	15	12,9	14,5	-1,9
Декабрь	10	14	15	13,5	16,4	-2,5

Источники: Рабочий Центр Экономических Реформ.

Вообще, проводившаяся в первые три квартала 1994 года “умеренно-жесткая” финансовая политика характеризуется отсутствием каких-либо правил и целиком определяется текущим соотношением политических сил и приоритетов. Принятая весной совместным заявлением Правительства и ЦБР денежная программа еще не играла роли эффективного ограничителя действий монетарных властей (как и не стала таковой денежная программа на 1993 год). Рост кредитной эмиссии происходил особенно бурно с января по август, со среднемесячным темпом 12%. В результате среднемесячный темп прироста потребительских цен увеличился с 6.4% весной-летом до 15.5% в четвертом квартале. Сохранявшиеся на протяжении весны и лета стабильно низкие темпы роста курса доллара (около 1% в неделю) не смогли предотвратить всплеск инфляционных ожиданий осенью и, наоборот, спровоцировали валютный кризис в сентябре-октябре.

Это наглядно продемонстрировало, что попытки использовать номинальный якорь (пусть даже в очень мягкой форме) при сохранении денежно-кредитной экспансии могут иметь разрушительные последствия. Российский опыт 1994 г. также подтвердил, что независимо от намерений Правительства чисто дискреционная макроэкономическая политика не обеспечивает стабильности и не может быть эффективной[200].

[200] Подобные действия правительства анализируются в ряде работ, начиная с классической работы Kydland F., Prescott E. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans // Journal of Political Economy, Vol. 85, 1977, обосновывающей преимущества стабильных правил налоговой и кредитно-денежной политики по сравнению со свободой выбора политических решений.

Глава 8

Финансовая стабилизация в России

Важнейший в политическом и экономическом аспектах феномен периода реформирования российской экономики - *отложенная стабилизация*. Как было показано в предыдущих главах, равнодействующая противоположно направленных политических сил в условиях фактического двоевластия привела к тому, что финансовая стабилизация, явившаяся вместе с либерализацией цен отправным теоретическим и практическим пунктом реформ, оказалась надолго прерванной, Она дала первые ощутимые результаты лишь во второй половине 1995 года.

8.1 Политические предпосылки финансовой стабилизации

Устойчивость попытки макроэкономической стабилизации 1995 г. была обусловлена набором важных и весьма разнообразных факторов, которые сложились в экономической и политической жизни России на рубеже 1994-1995 годов. Новые конституционно-правовые условия способствовали проведению стабилизационного курса, причем у Правительства оказалось для этого достаточно политической воли. Подчеркнем еще раз главные изменения.

Во-первых, Конституция 1993 года крайне затруднила принятие законодателями популистских бюджетных решений. Процесс законотворчества был введен в режим жесткой процедуры. Решения, касающиеся бюджета, могли приниматься Государственной Думой только при наличии заключения Правительства. Во-вторых, Центральный Банк стал независимым от законодателей органом. В-третьих, происходили определенные изменения субъективного характера, которые также способствовали началу стабилизационного курса. В принципе, задача

финансовой стабилизации при всей ее масштабности не является интеллектуально сложной. Для ее осуществления необходимы политическая стабильность при достаточно сильной исполнительной власти и готовность общества (и прежде всего влиятельных экономико-политических групп) согласиться с временными болезненными мерами. Готовность же эта проистекает обычно из двух источников: либо в стране имеются мощные социально-политические мотивы, консолидирующие основные социальные силы страны для выхода из экономического кризиса; либо источником оказывается цена собственного исторического опыта, которая рано или поздно подводит влиятельное большинство к принятию стабилизационного курса[201]. Примером первого варианта служат страны Центральной и Восточной Европы, ключевым мотивом действий которых стала задача скорейшего освобождения от советского влияния и сближение (политическое, экономическое, психологическое) со странами Запада. Второй вариант характеризует развитие событий в большинстве латиноамериканских государств в период после второй мировой войны, а также ситуацию в России и некоторых близких ей республик бывшего СССР после его распада..

К концу 1994 года в российской политической элите сложилось общее понимание необходимости реализации стандартного набора стабилизационных мероприятий. Между тем переход к стабилизационному курсу был не так прост по чисто политическим причинам. К концу 1994 года Президент России стоял перед выбором путей и механизмов консолидации власти и стабилизации социально-экономических процессов в стране. С одной стороны, еще оставалось время (хотя и явно недостаточное) перед президентскими выборами для проведения макроэкономической стабилизации, с последующим укреплением институтов рыночной демократии и выходом экономики на траекторию послекризисного экономического роста. С другой стороны, можно было попытаться пойти по пути ужесточения политического режима, перехватить агрессивно-националистические лозунги оппозиции (прежде всего КПРФ и ЛДПР), начать проводить конфронтационную внутрен-

---

[201] О согласовании интересов различных социальных групп вокруг осуществления задач макроэкономической стабилизации см.: Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. The World Bank: Washington DC, 1991, p. 20-22.

нюю и внешнюю политику, стремясь на этой волне освободиться от политических конкурентов и расчистить политическое пространство от претендентов на власть как справа, так и слева.

В Администрации Президента и в Правительстве не было единства, причем острые противоречия в президентском окружении были очевидны и, казалось, непримиримы. В.Черномырдин и А.Чубайс при поддержке Президента приступили к осуществлению курса на последовательную макроэкономическую стабилизацию. Силовые же ведомства и ряд других близких Б.Ельцину политиков так же при его поддержке приступили к решению чеченской проблемы военными средствами, что создавало опасность перерождения демократического режима в авторитарный. Перспективы той или иной линии находились в зависимости от конкретного развития событий, от способности сторонников силового решения реализовать стоящие перед ними задачи, демонстрируя эффективность своей деятельности.

Январь 1995 года был неблагоприятен для обеих альтернатив. Войну в Чечне не удалось завершить легкой и впечатляющей победой, которая должна была, по замыслу, продемонстрировать способность российских властей решать политические проблемы (и прежде всего проблему консолидации власти) силовыми методами. Исключительно тяжелой оставалась и экономическая ситуация. Под влиянием инфляционной политики весны-лета 1994 года произошло резкое ухудшение основных макроэкономических показателей. Месячная инфляция достигла к началу 1995 года 17 процентов, произошло резкое падение уровня жизни населения. На рубеже 1994 и 1995 годов была предпринята беспрецедентная атака на рубль со стороны игравших на понижение его курса банковских структур. Центробанку удалось в конце концов удержать курс рубля от резких колебаний (аналогичных “черному вторнику” 11 октября 1994 года), хотя в результате проводившихся для этого интервенций валютные резервы ЦБ сократились до критически низких значений, сопоставимых с уровнем 1992 года. На конец января 1995 г валовые валютные резервы Центробанка составляли всего 1,5 млрд долл.. К этому моменту правительство было готово осуществить вынужденную резкую девальвацию рубля. Такая мера при благоприятной реакции рынка (которую никто не мог предсказать) могла бы позволить начать восстановление внешних резервов,

но неизбежно усилила бы и без того высокую инфляцию. К тому же, учитывая опыт валютного кризиса октября 1994 года, она с большой вероятностью привела бы к смене Правительства.

Фиксация обменного курса рубля как исходная мера стабилизационной политики была невозможна по ряду причин, и прежде всего из-за недостаточного доверия к денежной программе Правительства на 1995 год. В начале этого года еще не было ясно, насколько оно будет в дальнейшем привержено провозглашенной политике. Неудачные предыдущие стабилизационные эпизоды давали основания для сомнений. Любая новая попытка возврата к практике инфляционного финансирования дефицита бюджета при фиксированном курсе рубля была бы равнозначна полному провалу экономической политики Правительства.

Поэтому начало реальной финансовой стабилизации в России могло произойти только при условии проведения последовательно жесткого курса в области бюджетной и денежно-кредитной политики, а также при поддержке МВФ. Необходимы были достаточно решительные действия со стороны Правительства и ЦБ, чтобы в феврале 1995 окончательно решился вопрос о выделении Правительству России серии резервных кредитов МВФ «stand-by». Благодаря сумме в 6,25 млрд долл., направленной на финансирование 42 трлн рублей бюджетного дефицита, денежная программа стала реальностью.

8.2 Денежная программа на 1995 год

В основу концепции макроэкономической политики было положено традиционное монетаристское видение природы инфляции. Согласно разработанной макроэкономической программе на 1995 год процесс денежной стабилизации должен был завершиться весной - летом этого же года. В первоначальном варианте программы предполагалось, что в 1995 году инфляция составит около 27%, темп роста M_2 - около 60%, сокращение скорости обращения денег - на 40%, при снижении реальной величины ВВП на 7%.

Для достижения этой цели Правительство в 1995 году предлагало:

- осуществить финансирование дефицита бюджета в размере 7% ВВП за счет эмиссии внутреннего долга на рыночной основе, а также внешнего финансирования;

- обеспечить низкий прирост чистых кредитов ЦБ коммерческим банкам. Рост денежной базы в 1995 году должен был осуществляться в основном за счет увеличения валютных резервов и покупки Центральным Банком ценных бумаг на открытом рынке;

- обеспечить положительную реальную ставку рефинансирования, развивать кредитные аукционы как средство контроля за ликвидностью коммерческих банков;

- проводить политику управляемого снижения номинального курса рубля при увеличении реального курса.

Проект бюджета на 1995 год, разработанный в рамках макроэкономической программы, был внесен правительством в Государственную Думу, отклонившей его в первом чтении. По итогам работы Согласительной комиссии были частично изменены оценки макроэкономических параметров на 1995 год; теперь они несколько лучше учитывали реальную ситуацию, сложившуюся к концу 1994 года: 10%-ный дефицит бюджета, 16%-ную месячную инфляцию в ноябре-декабре, значительно сократившиеся официальные внешние резервы. Поэтому среднемесячный уровень инфляции на 1995 год был увеличен до 2,5% - 3,0%.

Уже с конца 1994 года было резко уменьшено использование прямых кредитов Центробанка для финансирования бюджетного дефицита. Совместное заявление Правительства и ЦБ об экономической политике, принятое 9 марта 1995 г., предусматривало отказ от использования прямых кредитов Центробанка для финансирования дефицита федерального бюджета. Допускался лишь краткосрочный кредит на покрытие кассового разрыва в первом квартале, не превышающий 3,5 трлн рублей. Дефицит бюджета в рублевой части предполагалось в основном покрывать за счет продажи государственных ценных бумаг. Согласно денежной программе, кредитование коммерческих банков должно было осуществляться лишь на рыночной основе по аукционной ставке. Ставка рефинансирования коммерческих банков не могла быть ниже чем аналогичная ставка межбанковского рынка.

Для контроля за ростом денежной массы Международным валютным фондом были установлены предельные размеры чистых внутренних активов (ЧВА) кредитно-денежных органов, а также ориентиры по объему официальных валютных резервов. Обычно в программах ста-

билизации МВФ контроль за денежной массой (базой) обеспечивается путем таргетирования ЧВА, т.е. допускается рост денежной базы за счет накопления внешних резервов. Контроль за ЧВА, с точки зрения МВФ, наиболее важен для финансовой стабилизации, поскольку их рост непосредственно ведет к инфляции.

Предусматривалось также изменение каналов денежного предложения. Если в 1992 - 1993 расширение денежной базы происходило в основном через кредитование Правительства, экономики и стран СНГ, то в 1995 источниками роста денежного предложения стали прирост портфеля государственных ценных бумаг и валютных резервов в активах Центрального банка.

Программа финансовой стабилизации-95 не предусматривала фиксации курса рубля и не накладывала никаких обязательств относительно его динамики. Тем самым был сделан выбор в пользу ортодоксальной стабилизации на основе контроля за денежной массой, не опирающегося на стандартный механизм номинального якоря (путем фиксации обменного курса).

8.3 Бюджетная политика на этапе финансовой стабилизации

Закон о бюджете на 1995 год был принят в третьем чтении, то есть в постатейной разбивке доходов и расходов, 14 марта. При этом конфронтация между фракциями Государственной Думы препятствовала принятию практически всех поправок. В результате по существу был утвержден правительственный вариант. В последнем четвертом чтении Закон был принят Государственной Думой 24 июня 1995 года и в тот же день утвержден Советом Федерации. При этом структура бюджета осталась неизменной, был только принят ряд редакционных поправок. Доходы, расходы, дефицит бюджета - остались те же, что и во втором чтении. Основные параметры бюджета представлены в табл. 8.1[202].

[202] 12 августа 1995 года был принят Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1995 год”, подписанный Президентом РФ 12 августа 1995 года. В нем было предусмотрено некоторое изменение структуры расходов бюджета. Увеличение расходов по ряду статей осуществляется за счет сокращения суммы, зарезервированной на финансирование расходов, связанных с

Таблица 8.1.

Федеральный бюджет РФ на 1995 год

	В % ВВП, учтенного при разработке бюджета (925 трлн руб.)		В % прогнозного ВВП (1500 трлн руб.)		В % фактического ВВП (1659,2 трлн руб.)	Исполнение за 1995 год в % фактического ВВП
Наименование показателей	законопроект октябрь 1994 года	закон от 14 марта 1995 года	закон от 14 марта 1995 года	закон от 12 августа 1995 года	закон от 6 декабря 1995 года	
ДОХОДЫ						
Налоговые доходы, из них:	12,7	13,8	8,5	8,5	10,6	10,27
Налог на прибыль	2,6	2,6	1,6	1,6	2,7	2,47
Подоходный налог с физических лиц	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Налог на добавленную стоимость	4,9	5,4	3,3	3,3	4,5	4,27
Акцизы	1,0	1,0	0,6	0,6	0,9	1,07
Спецналог		0,6	0,4	0,4	0,5	0,44
Платежи за использование природных ресурсов	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,18
Лиценз. сбор за производство и реализацию алкоголя	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Земельный налог	0,0	0	0	0	0,1	0,01
Налоги на внешнюю торговлю	2,1	3,5	2,1	2,1	1,5	1,46
Прочие налоги, сборы и пошлины	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Неналоговые доходы и средства целевых бюджетных фондов	2,9	5,1	3,1	3,1	3,0	3,48
Итого доходов федерального бюджета	15,6	18,9	11,7	11,7	13,5	13,67
РАСХОДЫ						
(см. продолжение)						
Гос.управление	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,27
Международная деятель-	1,9	2,3	1,4	1,4	1,3	1,3

повышением минимальной оплаты труда, которое происходит не столь быстро, как предполагалось весной в момент утверждения бюджета (5,7 трлн руб.). 6 декабря Закон о бюджете на 1995 год был пересмотрен еще один раз таким образом, что фактическое исполнение бюджета практически совпало с новыми цифрами, зафиксированными в законе.

	В % ВВП, учтенного при разработке бюджета (925 трлн руб.)		В % прогнозного ВВП (1500 трлн руб.)		В % фактического ВВП (1659,2 трлн руб.)	Исполнение за 1995 год в % фактического ВВП
Наименование показателей	законопроект октябрь 1994 года	закон от 14 марта 1995 года	закон от 14 марта 1995 года	закон от 12 августа 1995 года	закон от 6 декабря 1995 года	
ность						
Национальная оборона	4,9	5,3	3,2	3,4	3,6	2,87
Правоохранит. деятельность	1,7	1,6	1	1,1	1,2	1,16
в т.ч. федеральная судебная система	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Фундаментальные исследования	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4	0,29
Народное хозяйство	3,9	4,6	2,8	2,9	2,7	2,18
Образование	0,9	1	0,6	0,6	0,7	0,52
Культура , искусство и СМИ	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,17
Здравоохранение и физическая культура	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,21
Социальная политика	0,3	0,5	0,3	0,3	0,7	0,23
Погашение и обслуживание внутреннего долга	1,2	0,9	0,6	0,6	0,5	0,56
Обслуживание внешнего долга	1,1	1,6	1	1	0,9	0,94
Прочие расходы	4,6	5,9	3,6	3,2	3,5	3,7
в т.ч. финансовая помощь другим уровням власти	3,1	3,1	1,9	1,9	2,3	1,76
Расходы целевых внебюджетных фондов	1,1	1,3	0,8	0,8	0,8	0,85
Всего расходов	23,4	26,8	16,6	16,6	17,2	16,61
Превышение доходов над расходами	-7,8	-7,9	-4,9	-4,9	-3,6	2,93
Внутреннее финансирование	4,5	3,3	2,1	2,1	1,8	1,41
Внешнее финансирование	3,3	4,6	2,8	2,8	1,8	1,52

Источники: Минфин РФ, Госкомстат России.

Чтобы не допустить повторения ошибки 1994 г. с утверждением высоких номинальных показателей бюджета, Правительство представило бюджет, основанный на гипотезе быстрого снижения инфляции.

На практике при темпах инфляции, в 1,44 раза превышающих заложенные в расчетах к бюджету, оказалось возможным профинансиро-

вать утвержденные в бюджете номинальные объемы расходов без увеличения дефицита. Доходы федерального бюджета в 1995 году превысили планируемые в законе от 14 марта в 1,3 раза. Достигнутое перевыполнение плана по доходам позволило профинансировать расходы в размере на 15% большем, чем было первоначально запланировано. В результате размер дефицита сократился на 0,8% ВВП по сравнению с запланированным. Данные о помесячном исполнении государственного бюджета в 1995 году приведены в таблицах 8.2., 8.3, из которых видно, что ситуация с исполнением бюджета в 1995 году в целом была стабильной[203]. Расходы Правительства начиная с первого квартала осуществлялись в меру поступления доходов, выручки на финансовом рынке, внешних кредитов. Таким образом, принятый в Законе о бюджете на 1995 год порядок финансирования Правительства, практически исключивший кредиты ЦБ, оказал самое серьезное влияние на повышение ответственности властей за расходы бюджета[204]. За весь 1995

[203]Налоговые поступления в консолидированный бюджет выросли с 21,5 % ВВП в начале года до 25% ВВП к апрелю 1995 года. К концу года налоговые поступления упали до 21,7% ВВП. Налоговые поступления в федеральный бюджет в 1995 году составляли около 10% - 11% ВВП. Неналоговые поступления в консолидированный бюджет составляли от 2,2% ВВП до 3,3% ВВП, при этом их подавляющая часть (около 70% - 90%) представляла собой доходы федерального бюджета и их динамика позволяла элиминировать колебания расходов бюджета. В целом доходы консолидированного бюджета в 1995 году составили 26,1% ВВП, доходы федерального бюджета около 13,8% ВВП.

[204]По сравнению с 1994 годом в первом квартале расходы и ссуды за вычетом погашений федерального правительства сократились с 24,2% ВВП до 16,3% ВВП и составили 83% плана первого квартала. Во втором квартале ситуация оставалась примерно такой же, и в целом за полугодие расходы и ссуды за вычетом погашений федерального правительства сократились до 16,2% ВВП, что составило 98% плана первого полугодия. При этом наименьший процент выполнения плана наблюдался по расходам на социально-культурные мероприятия - 78%, на науку - 84%, на народное хозяйство - 84%. Оборонные расходы были профинансированы на 87% плана, расходы на правоохранительную деятельность - на 99%.

Расходы консолидированного бюджета России составили за первое полугодие 1995 года 28,2% ВВП (1994 год - 37,8% ВВП), расходы и ссуды за вычетом погашений - 30,2% ВВП (1994 год - 41,5% ВВП). По сравнению с 1994 годом в январе - июне 1995 года произошло сокращение расходов федерального бюджета в реальном исчислении на государственное управление в 2 раза, на оборону - на 32%, на правоохранительную

год расходы и ссуды за вычетом погашений федерального бюджета составили 16,9% ВВП. Тот же показатель для консолидированного бюджета составил 29,4% ВВП против 37% ВВП в 1994 году[205]. В реальном выражении расходы федерального бюджета сократились в 1995 году по сравнению с предшествующим годом на 34%, расходы консолидированного бюджета - на 21%.

Таблица 8.2

Исполнение консолидированного бюджета России в 1995 году

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ДОХОДЫ												
1.Подоходный налог, налоги на прибыль	6,93	7,28	8,71	10,02	10,65	10,40	9,92	10,04	9,64	9,27	9,18	9,25
1.1.Налог на прибыль	4,75	5,01	6,30	7,57	8,29	8,07	7,62	7,82	7,48	7,13	7,04	7,04
1.2.Подоходный налог с физических лиц	2,18	2,27	2,41	2,45	2,36	2,32	2,27	2,20	2,14	2,12	2,12	2,20
2. Налоги на фонд оплаты труда							0,29	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26
3. Налоги на товары и услуги	10,09	9,23	8,99	9,19	8,87	8,65	8,71	8,21	8,05	8,04	8,10	7,99
3.1.Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	7,29	6,52	6,30	6,24	5,93	5,68	5,73	5,38	5,18	5,16	5,17	5,11
3.2.Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	0,54	0,58	0,51	0,58	0,58	0,60	0,64	0,65	0,65	0,65	0,68	0,64
3.3.Акцизы	1,01	0,99	1,07	1,24	1,34	1,42	1,35	1,26	1,35	1,37	1,44	1,46
(см. продолжение)												
3.4.Специальный налог для финансовой поддержки важ-	1,22	1,13	1,08	1,10	1,00	0,92	0,89	0,81	0,75	0,73	0,68	0,66

деятельность - 28%, на науку - на 32%, на социально-культурные цели - на 31%, на народное хозяйство - на 7%.

В третьем квартале следует отметить замедление тенденции к снижению уровня реальных расходов по основным статьям федерального бюджета. Однако к концу года расходы вновь сократились и составили в целом за год на государственное управление - 0,27% ВВП, на оборону - 2,87% ВВП, на правоохранительную деятельность - 1,16% ВВП, на науку - 0,29 % ВВП, на народное хозяйство - 2,18% ВВП, на социальные цели - 1,12% ВВП. При этом возросли расходы на пополнение государственных запасов, расходы целевых бюджетных фондов, прочие расходы.

[205] При этом расходы на государственное управление сократились по сравнению с 1994 годом на 48%, на правоохранительную деятельность - на15%, на народное хозяйство - на 19%, на социальные цели - на 20%.

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
нейших отраслей народного хозяйства												
3.5. Прочие налоги на товары и услуги	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,10	0,12	0,12	0,13	0,13	0,14
4. Налоги на имущество	0,41	0,44	0,52	0,71	0,98	0,95	0,94	1,01	0,98	0,94	1,00	1,01
4.1.Налог на операции с ценными бумагами	0,08	0,06	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05
4.2.Налог на имущество	0,33	0,38	0,44	0,64	0,90	0,88	0,86	0,94	0,91	0,88	0,94	0,96
5.Платежи за использование природных ресурсов	0,57	0,58	0,67	0,65	0,64	0,66	0,66	0,67	0,72	0,74	0,72	0,74
5.1. Плата за недра	0,06	0,08	0,09	0,08	0,08	0,08	0,33	0,35	0,36	0,36	0,34	0,35
5.2.Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	0,09	0,10	0,11	0,10	0,10	0,11	0,11	0,12	0,14	0,15	0,14	0,14
5.3.Земельный налог и арендная плата за земли				0,01	0,01	0,01	0,13	0,14	0,17	0,18	0,19	0,20
5.4.Прочие платежи за использование природных ресурсов	0,42	0,40	0,47	0,46	0,44	0,46	0,09	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, в т.ч.	0,88	1,33	1,44	1,76	1,74	1,60	1,58	1,53	1,54	1,50	1,47	1,46
6.1.Импортные пошлины	0,55	0,48	0,48	0,50	0,48	0,48	0,46	0,45	0,44	0,46	0,45	0,51
6.2.Экспортные пошлины	0,33	0,85	0,96	1,26	1,26	1,11	1,12	1,08	1,10	1,04	1,02	0,95
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	2,64	2,64	2,66	2,80	2,76	2,48	1,11	1,13	0,95	0,95	0,96	0,95
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	21,53	21,50	22,99	25,13	25,63	24,73	23,21	22,85	22,14	21,69	21,68	21,67
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ												
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,06	0,03	0,37	0,41	0,38	0,29	0,35	0,46	0,41	0,37	0,34	0,36
1.1.Перечисление прибыли Центрального Банка РФ			0,34	0,39	0,35	0,27	0,22	0,32	0,27	0,23	0,20	0,21
1.2.Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	0,06	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,14	0,15	0,15	0,14	0,14	0,15
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,13	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,19	0,28
3.Доходы от реализации государственных запасов	1,04	2,07	1,75	0,29	0,22	0,18	0,15	0,20	0,32	0,38	0,87	0,80
4. Административные платежи и штрафные санкции							0,05	0,05	0,05	0,05	0,13	0,07
5. Сборы на специальные услуги							0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(см. продолжение)												
6.Доходы от внешнеэкономической деятельности в т.ч.	0,84	0,84	1,06	2,19	1,82	1,63	1,41	1,38	1,34	1,29	1,26	1,21

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
централизованный экспорт	0,24	0,29	0,35	0,30	0,25	0,23	0,19	0,20	0,19	0,18	0,20	0,00
10.Прочие неналоговые доходы	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,56	0,48	0,45	0,45	0,44	0,52
11. Безвозмездные перечисления							0,00	0,00	0,11	0,11	0,01	0,01
12. Безвозмездные перечисления от других уровней власти				x	x	x	x	x	x	x	x	x
13.Прочие безвозмездные поступления							0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14. Доходы от государственных предприятий и учреждений							0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
15. Поступления доходов на счета налоговых органов							0,20	0,16	0,14	0,05	0,05	0,04
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	2,06	3,06	3,29	3,01	2,54	2,22	2,87	2,89	2,98	2,86	3,32	3,32
ДОХОДЫ ОТ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	0,02	0,02	0,03	0,06	0,08	0,12	0,58	1,11	1,27	1,17	1,23	1,20
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)							0,20	0,08	0,08	0,08	0,10	0,11
ВСЕГО ДОХОДОВ	23,62	24,58	26,31	28,19	28,25	27,07	26,47	26,77	26,30	25,64	26,13	26,09
РАСХОДЫ												
1.Государственное управление	0,67	0,73	0,77	0,72	0,75	0,74	0,74	0,70	0,69	0,69	0,70	0,72
2.Международная деятельность	0,73	0,75	0,61	0,80	0,84	1,12	1,07	0,95	0,97	0,96	1,17	1,30
3.Национальная оборона	1,24	2,77	3,12	3,26	3,15	2,96	2,86	2,67	2,47	2,61	2,95	2,87
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,20	1,34	1,38	1,37	1,40	1,29	1,48	1,44	1,51	1,49	1,53	1,54
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,12	0,27	0,40	0,32	0,36	0,37	0,33	0,31	0,30	0,31	0,33	0,29
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	6,28	7,08	8,59	8,56	9,03	8,94	8,57	8,59	8,25	8,17	8,16	8,16
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	5,92	6,52	7,51	7,65	8,06	8,02	2,87	2,84	2,67	2,72	2,76	2,19
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	0,04	0,27	0,77	0,60	0,62	0,58	1,34	1,36	1,27	1,23	1,19	1,23
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,10	0,13	0,11	0,11	0,12	0,13	0,12
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,72	0,77	0,74	0,77	0,77	0,78
6.5.Жилищно-коммунальное хозяйство							3,30	3,31	3,28	3,14	3,12	3,66
(см. продолжение)												
6.6.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и	0,21	0,19	0,19	0,19	0,22	0,21	0,20	0,19	0,18	0,17	0,18	0,17

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
последствий стихийных бедствий												
7. Социальные услуги	5,98	6,80	7,60	7,86	8,18	8,27	7,82	7,58	7,36	7,31	7,46	7,65
7.1.Образование	2,85	3,15	3,41	3,43	3,71	3,86	3,59	3,42	3,31	3,27	3,34	3,40
7.2.Культура и искусство	0,34	0,39	0,50	0,53	0,52	0,51	0,41	0,40	0,39	0,39	0,40	0,42
7.3.Средства массовой информации	0,09	0,05	0,11	0,10	0,10	0,10	0,15	0,14	0,14	0,13	0,14	0,14
7.4.Здравоохранение и физическая культура	1,98	2,29	2,49	2,61	2,64	2,59	2,49	2,45	2,36	2,35	2,38	2,44
7.5.Социальная политика	0,72	0,92	1,09	1,19	1,21	1,21	1,17	1,17	1,17	1,17	1,20	1,25
8.Обслуживание государственного долга	2,36	1,45	2,13	3,22	2,10	2,01	1,86	1,63	2,35	1,59	1,50	1,50
8.1.Обслуживание внутреннего долга	0,76	0,60	1,05	1,95	0,95	0,81	0,68	0,62	1,30	0,59	0,55	0,56
8.2.Обслуживание внешнего долга	1,60	0,84	1,08	1,27	1,15	1,19	1,18	1,01	1,06	1,01	0,95	0,94
9.Пополнение государственных запасов и резервов	1,00	0,75	0,61	0,64	0,61	0,56	0,59	0,67	0,64	0,67	0,63	0,94
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов				0,03	0,07	0,13	0,35	0,77	0,91	0,81	0,87	1,00
11.Прочие расходы	1,85	1,53	1,58	1,73	1,84	1,82	1,64	1,65	1,56	1,52	1,92	1,68
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти				x	x	x	x	x	x	x	x	x
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	1,85	1,53	1,58	1,73	1,84	1,82	1,64	1,65	1,56	1,52	1,92	1,68
ИТОГО РАСХОДОВ	21,43	23,46	26,79	28,53	28,32	28,20	27,32	26,95	27,00	26,13	27,21	27,65
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	3,60	1,83	2,31	2,27	1,98	2,03	1,88	1,75	2,02	2,01	1,68	1,73
1.Бюджетные ссуды	0,36	0,44	0,79	1,04	1,12	1,08	0,90	0,91	1,23	1,31	1,22	1,09
Ссуды бюджетам	0,33	0,45	0,65	0,66	0,65	0,70	0,25	0,19	0,15	0,12	0,07	0,08
Возврат ссуд бюджетами							0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03
Зачет ссуд бюджетам				0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	0,16	0,12	0,27	0,50	0,58	0,50	0,96	0,95	1,14	1,26	1,18	1,10
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	0,13	0,13	0,13	0,12	0,11	0,11	0,30	0,21	0,19	0,21	0,22	0,24
Товарный кредит								0,00	0,15	0,16	0,21	0,18
2.Государственные кредиты странам СНГ			0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	-0,04	-0,04
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,21	-0,24	-0,18	-0,24	-0,19	-0,20	-0,20	-0,22	-0,20	-0,18	-0,19	-0,16
Предоставленно кредитов	x	0,01	0,11	0,08	0,14	0,12	0,10	0,08	0,08	0,07	0,07	0,09
Погашено кредитов	0,21	0,25	0,28	0,32	0,33	0,32	0,30	0,31	0,28	0,25	0,26	0,25
(см. продолжение)												
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям	1,14	0,80	0,68	0,67	0,63	0,61	0,65	0,64	0,58	0,56	0,51	0,49

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
и организациям												
Предоставленно кредитов	1,19	0,87	0,73	0,72	0,66	0,64	0,68	0,66	0,60	0,56	0,53	0,51
Погашено кредитов	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,00	0,02	0,02
5.Кредиты на конверсионные нужды	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,01	0,01
6.Кредиты на инвестиционные нужды	0,06	0,04	0,03	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Предоставленно кредитов	0,06	0,04	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Погашено кредитов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	2,25	0,80	0,99	0,77	0,40	0,52	0,51	0,32	0,29	0,27	0,16	0,30
8.Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды								0,11	0,10	0,03	0,01	0,02
Итого расходы и ссуды за вычетом погашений	25,03	25,29	29,09	30,79	30,30	30,23	29,19	28,70	29,02	28,14	28,89	29,38
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-1,41	-0,71	-2,79	-2,60	-2,05	-3,16	-2,72	-1,93	-2,71	-2,50	-2,76	-3,30
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ												
1.Внутреннее финансирование												
1.1.Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита		1,45	1,36	0,88	0,66	0,41	0,15	0,03	-0,01	-0,01	-0,01	-0,07
- Получение кредитов		1,45	1,36	0,97	0,73	0,56	0,45	0,37	0,31	0,27	0,24	0,21
- Погашение основной суммы задолженности				0,09	0,07	0,16	0,30	0,34	0,32	0,28	0,24	0,28
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-1,01	-2,30	-1,00	-1,22	-1,18	-0,66	-0,48	-0,41	-0,25	-0,31	-0,46	-0,14
Остатки на начало периода	5,52	2,74	1,74	1,27	0,95	0,75	0,60	0,49	0,41	0,36	0,31	0,28
Остатки на конец периода	6,52	5,04	2,74	2,49	2,13	1,41	1,07	0,90	0,67	0,67	0,78	0,42
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	0,87	1,33	1,38	1,52	1,69	2,01	1,77	1,58	1,50	1,60	1,63	1,66
1.4 Сберегательный заем								0,00	0,07	0,13	0,12	0,12
1.5.Государственные казначейские векселя					-0,11	-0,08	-0,07	-0,12	-0,10	-0,09	-0,07	-0,09
1.6.Казначейские обязательства	-0,06	0,52	1,64	1,20	0,61	0,34	0,21	-0,04	0,63	0,00	0,08	-0,03
1.7.Прочие государственные ценные бумаги	-0,10	-0,09	-0,11	-0,11	-0,09	-0,09	-0,07	-0,08	-0,08	-0,07	-0,04	0,03
1.8.Кредит, полученный от государственных внебюджетных фондов												
(см. продолжение)												
1.9.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0,02	0,09	0,16	0,16	0,15	0,23	0,18	0,16	0,14	0,11	0,05	0,05

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1.10.Прочие внутренние заимствования	0,00	0,05	0,07	-0,11	-0,01	0,09	0,10	0,12	0,14	0,13	0,22	0,24
- Привлечение средств	0,21	0,18	0,19	0,19	0,25	0,31	0,27	0,28	0,28	0,30	0,41	0,40
- Погашение основной суммы задолженности	0,21	0,12	0,11	0,30	0,26	0,21	0,16	0,16	0,15	0,17	0,19	0,16
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	-0,27	1,06	3,49	2,32	1,72	2,25	1,80	1,24	2,03	1,50	1,52	1,77
2.Внешнее финансирование												
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	0,46	0,29	0,24	1,81	1,93	1,46	1,53	1,50	1,50	1,70	1,66	1,78
Получение кредитов:	0,09	0,06	0,06	1,64	1,82	1,44	1,51	0,07	0,07	0,07	0,07	1,78
- связанных	0,09	0,06	0,05	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
- несвязанных	0,00	0,01	0,00	1,58	1,77	1,38	1,44	0,00	0,00	0,00	0,00	1,71
Курсовая разница по кредитам:	0,37	0,23	0,19	0,17	0,11	0,02	0,03	1,44	1,43	1,63	1,59	0,00
Погашение основной суммы долга по кредитам:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	-2,33	-1,14	-0,78	-0,74	-0,78	-0,69	-0,50	-0,57	-0,57	-0,44	-0,37	-0,37
- Получение (использование) кредитов	1,10	0,81	0,68	0,66	0,62	0,58	0,62	0,59	0,53	0,49	0,46	0,44
- Погашение основной суммы долга	3,43	1,95	1,46	1,39	1,39	1,27	1,11	1,16	1,10	0,94	0,84	0,81
2.3.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте	3,56	0,89	0,09	-0,80	-0,82	0,14	-0,11	-0,25	-0,24	-0,28	-0,04	0,11
Остатки на начало периода				1,71	1,28	0,99	0,80	0,65	0,55	0,48	0,42	0,37
Остатки на конец периода				2,51	2,10	0,85	0,91	0,91	0,80	0,76	0,46	0,26
2.4.Прочее внешнее финансирование		-0,40	-0,25									
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,69	-0,35	-0,71	0,27	0,33	0,91	0,92	0,69	0,69	0,97	1,24	1,53
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,41	0,71	2,79	2,6	2,05	3,16	2,72	1,19	2,71	2,48	2,76	3,3
СПРАВОЧНО:												
Недоимки (в % месячного ВВП) всего	24,41	24,22	21,83	28,23	31,66	27,09	26,04	31,17	29,81	30,17	34,91	29,07
НДС	12,15	12,24	11,44	12,84	11,85	10,84	12,00	12,47	13,00	14,63	14,93	13,48
Налог на прибыль	5,14	4,63	4,09	8,26	11,05	8,79	7,05	10,40	9,41	8,13	11,21	8,75
Подоходный налог на физических лиц	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,04	0,03	0,02	0,04	0,03

Источник: Минфин РФ.

Таблица 8.3.

Исполнение федерального бюджета России в 1995 году, в % ВВП

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ДОХОДЫ												
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	1,76	1,78	2,33	2,81	3,16	3,04	2,93	3,06	2,95	2,80	2,73	2,67
1.1.Налог на прибыль	1,74	1,76	2,21	2,63	2,97	2,84	2,73	2,85	2,75	2,60	2,54	2,47
1.2.Подоходный налог с физических лиц	0,01	0,01	0,12	0,19	0,19	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,20
2. Налоги на товары и услуги	6,96	6,12	5,81	5,98	5,82	5,71	5,83	5,51	5,51	5,92	6,00	5,81
2.1.Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	4,84	4,09	3,90	3,85	3,68	3,52	3,65	3,45	3,36	3,78	3,78	3,63
2.2.Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	0,54	0,58	0,51	0,58	0,58	0,60	0,63	0,65	0,65	0,65	0,68	0,64
2.3.Акцизы, в т.ч.	0,60	0,57	0,62	0,79	0,88	0,96	0,91	0,83	0,95	0,96	1,04	1,07
нефть, включая газовый конденсат							0,00	0,46	0,41	0,31	0,00	0,35
2.4.Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	0,97	0,88	0,78	0,76	0,69	0,63	0,61	0,55	0,51	0,50	0,46	0,44
3. Налоги на имущество	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05
3.1.Налог на операции с ценными бумагами	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05
4.Платежи за использование природных ресурсов	0,15	0,18	0,20	0,19	0,19	0,20	0,19	0,18	0,20	0,21	0,19	0,18
4.1. Плата за недра	0,06	0,08	0,09	0,08	0,08	0,08	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06
4.2.Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	0,09	0,10	0,11	0,10	0,10	0,11	0,09	0,09	0,11	0,11	0,10	0,10
4.3.Земельные налоги и арендная плата за земли	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,04	0,03	0,04	0,02	0,02
5.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,85	1,31	1,42	1,74	1,73	1,59	1,58	1,53	1,54	1,50	1,46	1,46
5.1.Импортные пошлины	0,52	0,46	0,47	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,46	0,45	0,51
5.2.Экспортные пошлины	0,33	0,85	0,96	1,26	1,26	1,11	1,12	1,08	1,10	1,04	1,02	0,95
6.Прочие налоги, сборы и пошлины	0,20	0,18	0,18	0,19	0,18	0,18	0,14	0,12	0,11	0,12	0,11	0,10
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	9,97	9,63	10,02	10,99	11,16	10,79	10,73	10,47	10,38	10,62	10,56	10,28
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ												
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,06	0,03	0,37	0,41	0,38	0,29	0,24	0,34	0,29	0,25	0,22	0,23

(см. продолжение)

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1.1.Перечисление прибыли Центрального Банка РФ			0,34	0,39	0,35	0,27	0,22	0,32	0,27	0,23	0,20	0,21
1.2.Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	0,06	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,11	0,21
3.Доходы от реализации государственных запасов	1,04	2,07	1,75	0,29	0,22	0,18	0,15	0,20	0,32	0,38	0,87	0,80
4.Доходы от внешнеэкономической деятельности в т.ч.	0,84	0,84	1,06	2,19	1,82	1,63	1,40	1,37	1,34	1,29	1,25	1,20
централизованный экспорт		0,29	0,35	0,30	0,25	0,23	0,19	0,20	0,19	0,18	0,20	0,00
5.Прочие неналоговые доходы	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,05	0,04	0,06	0,06	0,13	0,07
6.1 От других уровней власти		0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
6.1.3.Средства, перечисляемые по взаимным расчетам		0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
7. Поступления доходов на счета налоговых органов							0,20	0,16	0,14	0,05	0,05	0,04
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	1,95	2,97	3,20	2,92	2,45	2,13	2,07	2,15	2,17	2,06	2,63	2,55
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ				0,02	0,06	0,10	0,32	0,79	0,94	0,85	0,92	0,93
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)							0,20	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
ВСЕГО ДОХОДОВ	11,93	12,60	13,22	13,92	13,66	13,01	12,93	13,33	13,41	13,45	14,03	13,68
РАСХОДЫ												
1.Государственное управление	0,32	0,33	0,33	0,26	0,31	0,29	0,30	0,28	0,27	0,27	0,27	0,27
2.Международная деятельность	0,73	0,75	0,61	0,80	0,84	1,12	1,07	0,95	0,97	0,96	1,17	1,30
3.Национальная оборона	1,24	2,77	3,12	3,26	3,15	2,96	2,86	2,67	2,47	2,61	2,95	2,87
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,16	1,30	1,35	1,35	1,37	1,26	1,16	1,14	1,14	1,15	1,18	1,16
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,11	0,25	0,38	0,30	0,34	0,34	0,31	0,30	0,28	0,29	0,31	0,29
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	1,38	1,97	2,69	2,34	2,72	2,70	2,41	2,39	2,23	2,27	2,25	2,18
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	1,02	1,41	1,62	1,44	1,75	1,78	1,63	1,61	1,54	1,58	1,59	1,55
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	0,04	0,27	0,77	0,60	0,62	0,58	0,48	0,50	0,43	0,43	0,40	0,37
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
(см. продолжение)												

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
6.5.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	0,20	0,18	0,19	0,17	0,22	0,20	0,18	0,17	0,16	0,15	0,15	0,15
7. Социальные услуги	0,52	0,92	1,17	0,97	1,27	1,29	1,18	1,12	1,06	1,10	1,17	1,12
7.1.Образование	0,33	0,48	0,53	0,39	0,63	0,66	0,57	0,53	0,51	0,52	0,56	0,52
7.2.Культура и искусство	0,01	0,04	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,07
7.3.Средства массовой информации	0,09	0,05	0,11	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10	0,09	0,09	0,10	0,10
7.4.Здравоохранение и физическая культура	0,02	0,18	0,24	0,22	0,26	0,25	0,24	0,24	0,20	0,23	0,23	0,21
7.5.Социальная политика	0,06	0,17	0,22	0,19	0,21	0,20	0,20	0,20	0,19	0,20	0,21	0,23
8.Обслуживание государственного долга	2,36	1,45	2,13	3,22	2,10	2,01	1,86	1,63	2,35	1,59	1,50	1,50
8.1.Обслуживание внутреннего долга	0,37	0,60	1,05	1,95	0,95	0,81	0,68	0,62	1,30	0,59	0,55	0,56
8.2.Обслуживание внешнего долга	0,78	0,84	1,08	1,27	1,15	1,19	1,18	1,01	1,06	1,01	0,95	0,94
9.Пополнение государственных запасов и резервов	1,00	0,75	0,61	0,64	0,61	0,56	0,59	0,67	0,64	0,67	0,63	0,94
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов				0,03	0,07	0,13	0,35	0,77	0,91	0,81	0,87	0,85
11.Прочие расходы	1,69	1,84	2,11	2,12	2,10	1,93	2,05	2,01	2,03	2,50	2,99	2,76
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	1,01	1,42	1,75	1,64	1,49	1,30	1,22	1,20	1,24	1,69	1,76	1,76
- Дотации, переданные ЗАТО	0,05	0,05	0,05	0,10	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06
- Субвенции		0,08	0,09	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,11	0,11	0,12
- Трансферты для выравнивания доходов	0,64	0,59	0,80	0,81	0,79	0,68	0,67	0,67	0,72	0,76	0,83	0,86
- Трансферты за счет НДС										0,40	0,35	0,31
- Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	0,28	0,66	0,76	0,62	0,50	0,42	0,37	0,35	0,35	0,36	0,41	0,42
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	0,68	0,42	0,36	0,48	0,61	0,63	0,82	0,81	0,79	0,81	1,23	1,00
ИТОГО РАСХОДОВ	10,50	12,32	14,49	15,30	14,88	14,60	14,14	13,91	14,36	14,23	15,31	15,24
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	3,29	1,47	1,81	1,76	1,48	1,56	1,50	1,35	1,60	1,61	1,32	1,37
1.Бюджетные ссуды	0,05	0,07	0,30	0,53	0,62	0,61	0,53	0,50	0,81	0,93	0,86	0,73
Ссуды бюджетам	0,02	0,09	0,16	0,16	0,15	0,23	0,18	0,16	0,14	0,11	0,05	0,05
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	0,16	0,12	0,27	0,50	0,58	0,50	0,45	0,46	0,62	0,76	0,69	0,60
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	0,13	0,13	0,13	0,12	0,11	0,11	0,11	0,10	0,08	0,08	0,08	0,09
Товарный кредит									0,15	0,16	0,21	0,18
2.Государственные кредиты странам СНГ			0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	-0,04	-0,04
(см. продолжение)												

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,21	-0,24	-0,18	-0,24	-0,19	-0,20	-0,20	-0,22	-0,20	-0,18	-0,19	-0,16
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	1,14	0,80	0,68	0,67	0,63	0,61	0,65	0,64	0,58	0,54	0,51	0,49
Предоставленно кредитов	1,19	0,87	0,73	0,72	0,66	0,64	0,68	0,66	0,60	0,56	0,53	0,51
Погашено кредитов	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
5.Кредиты на конверсионные нужды	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,01	0,01
6.Кредиты на инвестиционные нужды	0,06	0,04	0,03	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	2,25	0,80	0,99	0,77	0,40	0,52	0,51	0,32	0,29	0,27	0,16	0,30
8.Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды								0,11	0,10	0,03	0,01	0,02
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	13,79	13,78	16,30	17,05	16,36	16,15	15,64	15,26	15,96	15,84	16,63	16,61
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-1,86	-1,19	-3,08	-3,13	-2,70	-3,14	-2,71	-1,93	-2,55	-2,39	-2,60	-2,94
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ												
1.Внутреннее финансирование												
1.1.Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита		1,45	1,36	0,88	0,66	0,41	0,15	0,03	-0,01	-0,01	-0,01	-0,07
- Получение кредитов		1,45	1,36	0,97	0,73	0,56	0,45	0,37	0,31	0,27	0,24	0,21
- Погашение основной суммы задолженности				0,09	0,07	0,16	0,30	0,34	0,32	0,28	0,24	0,28
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-0,53	-1,68	-0,47	-0,46	-0,30	-0,26	-0,13	-0,12	-0,13	-0,13	-0,32	-0,14
Остатки на начало периода	0,20	0,10	0,06	0,07	0,05	0,06	0,05	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02
Остатки на конец периода	0,73	1,78	0,53	0,53	0,36	0,31	0,17	0,15	0,16	0,16	0,34	0,16
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	0,87	1,33	1,38	1,52	1,69	2,01	1,77	1,58	1,50	1,60	1,63	1,66
1.4. Сберегательный заем									0,07	0,13	0,12	0,12
- Привлечение средств									0,07	0,13	0,12	0,12
- Погашение основной суммы задолженности									0,00	0,00	0,00	0,00
1.5.Государственные казначейские векселя					-0,11	-0,08	-0,07	-0,12	-0,10	-0,09	-0,07	-0,09
1.6.Казначейские обязательства	-0,06	0,52	1,64	1,20	0,61	0,34	0,21	-0,04	0,63	0,00	0,08	-0,03

(см. продолжение)

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1.7.Прочие государственные ценные бумаги	-0,10	-0,09	-0,11	-0,11	-0,09	-0,09	-0,07	-0,08	-0,08	-0,07	-0,04	-0,04
1.8.Прочие внутренние заимствования	0,00	0,00		-0,18	-0,09	-0,10	-0,08	-0,02	-0,02	-0,03	-0,04	-0,01
- Привлечение средств	0,00	0,00			0,05	0,00	0,00	0,05	0,04	0,03	0,03	0,05
- Погашение основной суммы задолженности				0,18	0,13	0,10	0,08	0,07	0,06	0,06	0,07	0,06
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	0,17	1,54	3,79	2,86	2,37	2,23	1,78	1,24	1,86	1,42	1,35	1,41
2.Внешнее финансирование												
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	0,46	0,29	0,24	1,81	1,93	1,46	1,53	1,50	1,50	1,70	1,66	1,78
Получение кредитов:	0,09	0,06	0,06	1,64	1,82	1,44	1,51	1,51	0,07	0,07	0,07	1,78
- связанных	0,09	0,06	0,05	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
- несвязанных	0,00	0,01	0,00	1,58	1,77	1,38	1,44	1,44	0,00	0,00	0,00	1,71
Курсовая разница по кредитам:	0,37	0,23	0,19	0,17	0,11	0,02	0,03	0,00	1,43	1,63	1,59	0,00
- связанным	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- несвязанным	0,37	0,23	0,19	0,17	0,11	0,02	0,03	0,00	1,43	1,63	1,59	0,00
Погашение основной суммы долга по кредитам:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	-2,33	-1,14	-0,78	-0,74	-0,78	-0,69	-0,50	-0,57	-0,57	-0,44	-0,37	-0,37
- Получение (использование) кредитов	1,10	0,81	0,68	0,66	0,62	0,58	0,62	0,59	0,53	0,49	0,46	0,44
- Погашение основной суммы долга	3,43	1,95	1,46	1,39	1,39	1,27	1,11	1,16	1,10	0,94	0,84	0,81
2.3.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте	3,56	0,89	0,09	-0,80	-0,82	0,14	-0,10	-0,25	-0,24	-0,28	-0,04	0,12
Остатки на начало периода				1,71	1,28	0,99	0,79	0,65	0,55	0,47	0,41	0,37
Остатки на конец периода				2,51	2,10	0,85	0,90	0,89	0,79	0,75	0,46	0,25
2.4.Прочее внешнее финансирование		-0,40	-0,25									
- Получение кредитов												
- Курсовая разница												
- Погашение основной суммы долга		0,40	0,25									
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,69	-0,35	-0,71	0,27	0,33	0,91	0,93	0,69	0,69	0,98	1,25	1,53
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,86	1,19	3,08	3,13	2,70	3,14	2,71	1,93	2,55	2,39	2,60	2,94
СПРАВОЧНО:												
Недоимки (в % месячного ВВП) всего	14,48	14,90	13,69	16,16	16,16	14,59	15,24	16,82	16,49	17,37	18,68	15,87
НДС	7,97	8,19	7,73	8,45	7,78	7,47	8,73	9,17	9,53	10,58	10,84	9,80
Налог на прибыль	1,96	1,81	1,76	3,40	4,27	3,38	2,84	4,10	3,76	3,25	4,36	3,49

Источник: Минфин РФ.

Важное влияние на исполнение бюджета 1995 года имело налогообложение внешней торговли. Индивидуальные внешнеторговые льготы были отменены в два этапа - с 11 марта и 15 мая[206]. В соответствии с Законом "О некоторых вопросах предоставления льгот участникам ВЭД" от 24 мая 1995 года, были отменены все внешнеторговые льготы, за исключением предусмотренных Законами "О таможенном тарифе", "Об акцизах", "О НДС" и Таможенным кодексом. В результате принятия этого Закона дополнительные поступления в бюджет от импортных пошлин, по оценкам Минфина, должны были составить около 0,5 млрд долл. Однако после вступления указанного Закона в силу Государственный таможенный комитет предоставил отсрочки по уплате пошлин предприятиям, имеющим отношение к спортивной деятельности и предприятиям объединений инвалидов[207]. Поэтому фактически рассматриваемые льготы крупнейшим организациям-импортерам были отменены лишь в самом конце года[208]. До этого либо продлевались отсрочки по платежам, либо компенсировались потери предприятиям-льготникам (по данным Минфина, в целом за год были выплачены компенсации на сумму 3 трлн руб.).

Кроме предоставления преференций, в 1995 году многими решениями вносились изменения в порядок тарифного регулирования внешнеэкономических операций, в целом повысившие импортные пошлины и понизившие экспортные. Однако, как можно видеть из табл. 8.2, 8.3, данные решения не отразились на динамике поступлений в бюджет импортных пошлин, что еще раз свидетельствует о том, что эти поступления в 1995 году определялись в основном не ставками пошлин, а размерами облагаемой импортными тарифами базы, величина которой

---

[206] Указ президента от 06.03.95 №244 "О признании утратившими силу и об отмене решений Президента РФ в части предоставления таможенных льгот"

[207] Т.е. предприятиям, имеющим льготы по уплате импортных пошлин в соответствии с указами Президента России № 1927 от 22.11.93 "О протекционистской политике Российской Федерации в области физической культуры и спорта" и указа № 2254 от 22.12.93 "О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских объединений инвалидов".

[208] Приказ ГТК РФ от 20 декабря 1995 г. №763 "О признании утратившими силу нормативных актов ГТК России по вопросам предоставления льгот по уплате таможенных платежей".

определялась масштабами различных видов льгот. Поступление в бюджет экспортных пошлин было в 1995 году более изменчивым. После определенного роста за весенние месяцы к концу первого полугодия 1995 года величина экспортных пошлин достигла 1,1% ВВП (0,5% ВВП в 1994 году). Затем наблюдалось плавное снижение их объема до 0,95% ВВП в целом за год, которое в определенной степени компенсировалось ростом акцизных поступлений.

Анализируя динамику доходов бюджета, следует обратить внимание на динамику недоимок в бюджет. В конце 1994 года объем недоимок в консолидированный бюджет составил 2,4% годового ВВП, в федеральный - 1,47% ВВП. В процентах месячного ВВП заметно падение объема недоимок в конце 1994 года и их рост в начале 1995 года. На резкое увеличение недоимок, в т.ч. отсроченных, повлияло решение о предоставлении отсрочек по платежам в бюджет[209]. По итогам года недоимки по налогам в консолидированный бюджет составили 29% декабрьского ВВП (в декабре 1994 года - 17,4% месячного ВВП)[210]. В целом прирост недоимки за 1995 год составил 2,4% годового ВВП или, если рассматривать накопленные с 1992 года недоимки, то консолидированный бюджет получил бы дополнительные 3,3% ВВП в случае их погашения.

Дефицит федерального бюджета составил в целом за 1995 год 3,05% (с учетом заключительных оборотов), против 10,9% ВВП в 1994 году и был профинансирован за счет внутренних источников в объеме 1,41%

---

[209] Телеграмма Минфина РФ и Госналогслужбы РФ от 14.02.95. В соответствии с этим решением предприятиям сферы материального производства, не выплачивающим дивидендов и имеющим недоимку по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды, был установлен порядок, при котором 30% средств, поступающих на расчетный (текущий) счет, направлялось на выплату заработной платы и лишь остальное на погашение недоимки. Для таких предприятий весь объем недоимок считался отсроченным, и по нему не начислялись штрафные санкции. Если в январе 1995 года отсроченные недоимки в консолидированный бюджет составляли 18% общей суммы недоимок, то в феврале - 74%, в марте - 78%, в июне - 82%. На 1 июля 1995 года величина отсроченных платежей, введенных льготным механизмом бронирования средств, составила 48% от общей величины отсроченных недоимок.

[210] Накопленный объем недоимок в федеральный бюджет составил в конце 1995 года 15,8% ВВП декабря месяца (в декабре 1994 года - 11% ВВП).

ВВП и внешних источников - 1,53% ВВП[211]. В таблице 8.4 приведена реконструкция доходов и расходов государства в 1995 году. Для этого к данным отчетов об исполнении бюджетов РФ, скорректированным на оценку неучтенных расходов по обслуживанию внутреннего долга (1,7% ВВП), добавлены данные об исполнении государственных внебюджетных фондов.

Таблица 8.4

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1995 г.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	2,7	6,6		9,2	27,0
1.1. Подох.налог с физ.лиц	0,2	2,0		2,2	6,4
1.2.Налог на прибыль предприятий	2,5	4,6		7,0	20,6
2. Отчисл. в фонды соц.страх.			7,2	7,2	21,2
2.1. Работающие по найму			0,2	0,2	0,4
2.2. Работодатели			7,1	7,1	20,7
Пенсионный фонд			4,8	4,8	14,0
Фонд соц.страх.			1,1	1,1	3,1
Фонд занятости населения			0,3	0,3	1,0
ФОМС			0,9	0,9	2,6
3.Налоги на фонд зар.платы		0,3		0,3	0,8
4. Налоги на собственность	0,1	1,1		1,2	3,5
4.1. Налог на имущество		1,0		1,0	2,8
4.2. Земельный налог	0,0	0,2		0,2	0,6
4.3.Налог на опер. с ценн. бумаг.	0,1	0,0		0,1	0,2
5.Внутр.налоги на тов. и услуги	6,0	2,6		8,5	24,9
5.1. НДС	4,3	1,5		5,7	16,8
5.2. Акцизы	1,1	0,4		1,5	4,3
(см. продолжение)					
5.3. Платежи за польз.недрами и природ-	0,1	0,3		0,4	1,2

[211] Финансирование дефицита исполнено на 77,3%. Внутреннее финансирование исполнено на 77,9%, внешнее - на 76,7%. Среди внутренних источников финансирования наиболее крупным являются ГКО и ОФЗ - 1,7% ВВП. Сберегательный заем принес 0,06% ВВП. Финансирование за счет кредитов ЦБ - отрицательное - 0,07% ВВП, за счет казначейских обязательств и векселей также отрицательное - 0,12% ВВП. На 0,14% ВВП снизились остатки средств бюджета на счетах в банках. Кредиты международных финансовых организаций составили 1,78% ВВП. Чистое финансирование за счет кредитов правительств иностранных государств, коммерческих банков и фирм было отрицательным - 0,37%. На 0,12% ВВП сократились остатки средств бюджета в иностранной валюте на счетах в банках.

	Республи-канский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджет-ные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ными ресурсами					
5.4. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	0,1	0,0		0,1	0,4
5.5. Спецналог	0,4	0,2		0,7	1,9
5.6. Прочие налоги на товары и услуги	0,0	0,1		0,1	0,4
6. Налоги на внешнюю торговлю	1,5	0,0		1,5	4,3
6.1. Импортная пошлина	0,5	0,0		0,5	1,5
6.2.Экспортная пошлина	0,9	0,0		0,9	2,8
7.Прочие налоги	0,1	0,9		1,0	2,8
8. Целевые бюджетные фонды	0,9	0,2		1,1	3,2
9. Внебюджетные фонды			0,9	0,9	2,6
9.1. Дорожн. фонды			0,8	0,8	2,3
9.2.Прочие внебюджетные фонды			0,1	0,1	0,3
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	11,1	11,6	8,2	30,9	90,3
II. НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1. Прибыль Центр. Банка	0,2			0,2	0,6
2. Прочие неналог. поступления	2,1	2,5	0,4	2,8	8,3
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	2,3	2,5		3,0	8,9
III. КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ					
1.Доходы от приватизации	0,2	0,1		0,3	0,8
ИТОГО ДОХОДОВ	13,7	14,2	0,4	34,2	100,0
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ					
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	17,0	14,2	8,6	37,6	95,8
1. Гос.услуги общего назначения.	0,3	0,4		0,7	1,8
2. На оборону	2,9			2,9	7,3
3. На содерж. правоохранит. органов	1,2	0,4		1,5	3,9
4. На науку	0,3			0,3	0,7
5. Социальные и коммун. услуги	1,1	6,5		15,3	39,0
5.1.Образование	0,5	2,9		3,4	8,7
5.2.Культура и исскуство	0,1	0,4		0,4	1,1
5.3. Ср-ва массовой информации	0,1	0,0		0,1	0,4
5.4.Здравоохр. и и физкульт.	0,2	2,2		2,4	6,2
5.5. Социальная политика	0,2	1,0		1,2	3,2
5.6. Соц.услуги за счет внебюдж. Фондов			7,7	7,7	19,5
Пенсионный фонд			5,3	5,3	13,6
Фонд соц.страхов.			1,1	1,1	2,7
Фонд занятости			0,4	0,4	1,0
ФОМС			0,9	0,9	2,3
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	2,2	6,1	0,9	9,2	23,5
7. Прочие функции	9,1	0,7		7,6	19,4
7.1. Прочие расходы	2,8	0,7		3,5	8,9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	1,3			1,3	3,3
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. Долга	2,3			2,3	5,9
в т.ч. по обслуживанию ГКО, ОФЗ	1,7			1,7	4,4
(см. продолжение)					
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	0,9			0,9	2,4

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления	1,8	0,0		x	
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	1,4	0,4		1,7	4,2
1. Бюджетные ссуды	0,7	0,4		1,0	2,7
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2			-0,2	-0,4
3. Недоперечислено доходов Центральным банком	0,3			0,3	0,8
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	0,5			0,5	1,3
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	18,4	14,5	8,6	39,3	100,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-4,7	-0,4	-0,1	-5,1	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ					
1. Внутреннее финансирование	3,2	0,4	0,1		
1.1.Кредиты ЦБ РФ на финансирование бюджетного дефицита (нетто)	-0,1				
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-0,1	0,0	0,1		
1.3.Государственные краткосрочные обязательства (с ОФЗ)	3,2				
1.4. Сберегательный заем (нетто)	0,1				
1.5.Государственные казначейские векселя (нетто)	-0,1				
1.6.Казначейские обязательства (нетто)	0,1				
1.7.Прочие государственные ценные бумаги (нетто)	0,0	0,1			
1.8.Прочие внутренние заимствования (нетто)	0,0	0,3			
2.Внешнее финансирование	1,5	0,0			
2.1.Кредиты международных финансовых организаций (нетто)	1,8				
2.2.Прочие иностранные кредиты (нетто)	-0,4				
2.3.Изменение остатков средств на счетах в иностранной валюте	0,1	0,0			
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	4,7	0,4	0,1		

Источники: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭПППП.

Как можно видеть из сравнения таблицы 8.4 и таблицы 7.4, в 1995 году произошло дальнейшее снижение доли обязательных налоговых изъятий в ВВП с 33,8% до 30,9%. Доля государственных доходов также снизилась и составила 34,2% ВВП против 36,2% ВВП в 1994 году (сокращение на 6%). Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений достигли в 1995 году 39,3% ВВП (47,5% ВВП - в 1994 году, со-

кращение - на 17%)[212]. Полная оценка вторичного дефицита федерального бюджета составляет 4,7% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета достиг 5,1% ВВП.

8.4 Ужесточение денежной политики и инерционность инфляции

В первом квартале 1995 года сохранялся высокий темп роста потребительских цен (табл. 8.5), что было обусловлено экспансионистскими действиями ЦБ летом 1994 года. Сыграло определенную роль усиление инфляционных ожиданий, спровоцированное угрозой резкой девальвации рубля в начале года. Не оправдались также надежды властей на то, что экономические агенты быстро поверят в возможность быстрой финансовой стабилизации. На протяжении зимы и весны текущего года у них сохранялись высокие инфляционные ожидания.

С самого начала 1995 года политика Центрального банка следовала жестким установкам денежной программы. Произошло резкое снижение приростов денежных агрегатов. Центробанк не осуществлял кредитования Правительства сверх объема, оговоренного в денежной программе. Однако он производил закупки его краткосрочных обязательств в пределах ограничений на увеличение чистых внутренних активов. Прирост ЧВА в первом полугодии составил всего 19%, тогда как предельный размер, установленный денежной программой, допускал рост на 35% за тот же период. Такая жесткость политики внутреннего кредитования имела определенный смысл. Во-первых, как мы уже подчеркивали, была необходима демонстрация приверженности Правительства и ЦБ принятому курсу на снижение инфляции. Во-вторых, создавался определенный резерв для увеличения ЧВА во втором полугодии. В-третьих, в результате таких действий компенсировалось непредусмотренное программой расширение денежной базы из-за накопления Центральным банком внешних резервов.

---

[212] Это сокращение расходов на 8,2 процентных пункта ВВП объясняется сокращением оборонных расходов на 1,5 пункта, расходов на правоохранительные органы на 0,3 пункта, на науку - на 0,2 пункта, на социальные цели - на 2,7 пункта, на народное хозяйство - 1,7 пункта, ссуд за вычетом погашений на 1,9 пункта, при росте прочих расходов на 0,5 пункта.

Таблица 8.5

	Официальный обменный курс (на конец месяца), руб./	Темпы прироста официального обменного курса	Реальный эффективный курс доллара к рублю (июнь 1992 = 100)	ИПЦ	М2, млрд. Рублей	Темпы прироста М2	М0, млрд. рублей	Темпы прироста М0	Денежная база, млрд. рублей	Темпы прироста денежной базы	Ден. мультипликатор	Чистые внутренние активы (трлн. рублей)	Чистые международные резервы (трлн. рублей)	Чистые международные резервы (млрд. долларов)
янв.95	4048	14,00%	33,2	17,80%	93800	-4,10%	31802	-12,80%	44000	-8,30%	2,132	40,5	3,5	0,865
фев.95	4473	10,50%	33,1	11,00%	101900	8,60%	34381	8,10%	47600	8,20%	2,141	42	5,6	1,252
мар.95	4897	9,50%	33,4	8,90%	107300	5,30%	35240	2,50%	49900	4,80%	2,15	40,8	9,1	1,858
апр.95	5130	4,80%	32,3	8,50%	123200	14,80%	41639	18,20%	57300	14,80%	2,15	46	11,3	2,203
май.95	4995	-2,60%	29,2	7,90%	138200	12,20%	45459	9,20%	64000	11,70%	2,159	44,2	19,8	3,964
июн.95	4538	-9,10%	24,9	6,70%	156600	13,30%	54574	20,10%	73700	15,20%	2,125	47,5	26,2	5,773
июл.95	4415	-2,70%	23,2	5,40%	165000	5,40%	62400	14,30%	81600	10,70%	2,022	55,1	26,5	6,002
авг.95	4447	0,70%	21,6	4,60%	173800	5,30%	65794	5,40%	86100	5,50%	2,019	59,5	26,6	5,982
сен.95	4508	1,40%	20,7	4,50%	179700	3,40%	69272	5,30%	89300	3,70%	2,012	63,8	25,5	5,657
окт.95	4504	-0,10%	20,2	4,70%	184200	2,50%	69856	0,80%	90700	1,60%	2,031	62,5	28,2	6,261
ноя.95	4580	1,70%	19,9	4,50%	195200	6,00%	73995	5,90%	95400	5,20%	2,046	70,7	24,7	5,393
дек.95	4640	1,30%	19,5	3,20%	220800	13,10%	80800	9,20%	1E+05	8,80%	2,127	76,5	27,3	5,884

Источники: Госкомстат РФ, Минфин РФ, ЦБ РФ, ИЭППП

В течение всего 1995 года действовала фактически запретительная ставка рефинансирования. Она почти все время существенно превышала ставку на рынке межбанковских кредитов, а с середины марта и до конца года - средневзвешенную доходность ГКО. Суммарный объем аукционных кредитов, выданных ЦБ коммерческим банкам, составил всего 0,03% ВВП за весь год.

Следует отметить, что Центральным банком не были введены механизм переучета векселей и залоговое кредитование коммерческих банков, фигурировавшие в денежной программе на 1995 год. Тем самым Центробанк фактически отказался от воздействия на краткосрочные процентные ставки денежного рынка через дисконтное окно. Это несколько сузило возможности для маневра летом и осенью, когда отчетливо проявились результаты жесткой кредитной политики.

В апреле Центробанк принял решение о расширении базы обязательного резервирования для коммерческих банков, введя резервирование по срочным депозитам и валютным счетам. Смысл увеличения резервных отчислений состоял в том, чтобы смягчить эффект роста кредитного мультипликатора, вызванный расширением рублевых вложений и

ожидавшейся активизацией финансовых рынков. Повышение средней нормы резервирования дополняло жесткое самоограничение Центробанка на объемы рефинансирования коммерческих банков. Денежный мультипликатор увеличился в начале года с 2,04 до 2,13 и оставался примерно на таком уровне до второго полугодия. В августе произошло его снижение до значения 2,02, которое оставалось стабильным до конца года.

Ограничению роста денежной массы способствовало также снижение лимитов открытой валютной позиции банков на 30%, решение об увеличении нормы обязательных резервных отчислений и введение нормы резервирования по валютным депозитам. Важно и то, что стабилизация курса доллара происходила одновременно со снижением процента, что положительно отразилось на снижении инфляционных ожиданий.

Несмотря на все принятые меры по ужесточению финансовой политики, инфляция в первом полугодии оставалась достаточно высокой, превышая 10% в месяц. Такая инерционность инфляционных процессов объясняется двумя причинами. Первая заключается в существовании лагов, вызванных техническими особенностями функционирования денежной и банковской системы как проводника денежных средств. Техника платежно-расчетных операций приводит к задержкам в осуществлении всех трансакций, необходимых для того, чтобы прирост денежной базы и соответствующее увеличение спроса отразились на росте цен. Вторая причина определяется низким уровнем доверия экономических агентов к экономической политике Правительства. Наконец, играют роль явные или неявные контрактные отношения, а также производственные лаги, благодаря которым инфляция в России имеет устойчиво высокую автокорреляцию (с коэффициентом 0.65-0.7).

Лишь начиная со второго квартала макроэкономическая ситуация стала изменяться. После подтверждения Правительством и Центробанком своих намерений о реализации жесткой программы финансовой стабилизации в 1995 году финансовые рынки начали настраиваться на новые ориентиры. Предварительные итоги денежно-кредитной политики в первом квартале несколько преувеличивали успехи, но вместе с тем давали основания для оптимистичных прогнозов. В апреле заметно

проявились ожидания замедления курса доллара и снижения реального курса рубля[213]. В середине апреля началась массированная конвертация экономическими агентами долларовых активов в рублевые и как следствие - рост номинального курса рубля. Этот процесс дедолларизации сыграл ключевую роль во всех макроэкономических процессах весной - летом.

Фактически до начала роста номинального курса рубля в конце апреля агенты рынка не учитывали в полной мере последствия начатой финансовой стабилизации. В условиях сильно долларизованной экономики банки по инерции сохраняли значительные валютные активы. Из-за неразвитости финансовых институтов и производных финансовых инструментов реструктуризация банковских портфелей осуществлялась крайне медленно.

Вследствие этого дедолларизация в первом полугодии происходила не так быстро, как это предполагается в простых моделях типа "перелета" обменного курса (overshooting)[214]. Однако подобные модели не учитывают многих важных особенностей стабилизации в постсоциалистических экономиках: несовершенство финансовых рынков, нерациональность ожиданий экономических агентов, ограниченную ликвидность финансовых рынков. В результате стабилизация в России началась без шокового роста процентной ставки и обменного курса рубля. Напротив, эти процессы носили достаточно плавный характер, если не принимать во внимание воздействия кризиса ликвидности на процент в августе 1995 года (см. ниже). Однако в основе данного кризиса лежали совсем иные причины.

---

[213] Например, котировки фьючерсных контрактов на Московской товарной бирже на сентябрь 1995 года снизились с 7500 - 7700 руб./долл. в середине марта до 6300 - 6500 руб./долл. в середине апреля.

[214] Модели этого типа, описывающие процесс макроэкономического приспособления при резких изменениях денежного предложения, предполагают мгновенные изменения цен финансовых активов и структуры портфелей. Уменьшение предложения денег вызывает рост процентных ставок и шоковое увеличение курса национальной валюты. После такого шокового скачка (перелета) происходит постепенное установление нового соответствия между уровнем процентной ставки и ожидаемой инфляцией, в результате чего курс и процентная ставка снижаются. (Easterly W., Wolf H. The Wild Ride of the Rouble // Unpublished Manuscript, July 1995.

8.5 Роль валютной политики в достижении стабилизации

Проблема доверия к антиинфляционной политике объясняет инерционность ожиданий и замедленную реакцию финансовых институтов лишь отчасти. По существу, отношение к намерениям и возможностям властей должно было радикально измениться вскоре после решения МВФ о поддержке денежной программы (оно состоялось в конце февраля 1995 года). Однако серьезную дезориентирующую роль сыграла валютная политика, проводившаяся Центральным Банком в первые четыре месяца года. Если в январе-феврале плавная девальвация рубля имела серьезные причины, то в марте-апреле она уже не согласовывалась с мерами по ограничению денежного предложения. Центробанк опередил изменение в ожиданиях публики и начал интенсивно наращивать валютные резервы. Единственный смысл такой политики состоял в превентивном взвинчивании курса доллара в связи с ожидавшимся последующим укреплением рубля.

Наращивание курса доллара в феврале-апреле сдержало реструктуризацию финансовых портфелей и привело к вынужденному росту реального предложения рублевой массы. Увеличение реального спроса на рублевые остатки со стороны участников финансовых рынков, согласующееся с антиинфляционной политикой и высоким рублевым процентом, происходило уже после того, как ЦБ приобрел значительные валютные резервы. Спрос на рубли нарастал на волне снижения курса доллара и замедления инфляции в результате жестких мер, принятых в начале года. Таким образом, динамика реальной денежной массы определялась в первые четыре месяца главным образом изменениями предложения денег со стороны Центробанка и ригидностью цен, и лишь в дальнейшем - изменениями спроса на деньги, прежде всего, со стороны финансовых рынков.

В результате искусственного увеличения курса доллара в марте-апреле ЦБ приобрел валюты на сумму более 5 млрд долл. Чистые внешние резервы выросли с 1 млрд долл. в начале февраля до 3,2 млрд долл. в начале мая. Однако большая часть валютных резервов была закуплена ЦБ в мае-июне.

Рост денежной базы во втором квартале составил 48%, вместо ориентировочной цифры 15% по денежной программе. Денежная масса за этот период выросла на 46%, тогда как предполагалось ее увеличение также на 15% (табл. 8.5). Само по себе накопление такой суммы внешних резервов вполне отвечало задачам финансовой стабилизации, так как обеспечивало стабильность валютного рынка во втором полугодии 1995 года. При этом не следует преувеличивать абсолютные размеры накопленных Центробанком резервов. Отношение валовых золотовалютных резервов к денежной базе в январе составляло 48% и достигло максимального значения 92% в мае, а в июле снизилось до 76%. Примерно на таком уровне оно сохранялось до конца года. Для сравнения, в Мексике отношение валовых внешних резервов к денежной базе в период, предшествующий валютному кризису 1994 года, превышало 100%[215]. Поэтому говорить о значительном перенакоплении Центробанком валюты в первом полугодии 1995 года вряд ли правомерно.

Так же неправомерно преувеличение инфляционного эффекта от накопления валютных резервов. Динамика денежной массы определяет лишь тренд инфляции. Отклонения от тренда связаны в значительной мере с изменениями инфляционных ожиданий. В частности, фактическая инфляция в четвертом квартале была явно ниже значений, прогнозируемых с помощью простых денежных моделей. Этот эффект объясняется снижением во втором полугодии инфляционных ожиданий, что вытекает из повышения доверия к политике Правительства и ЦБ РФ. Обеспеченность рублевой массы высоколиквидными валютными резервами означает, что при неблагоприятных изменениях политической ситуации уход инвесторов от рублевых активов должен привести к сжатию денежного рынка путем выкупа Центральным банком выпущенной рублевой массы (при сохранении жесткой денежно-кредитной политики). Это также способствует снижению инфляционных ожиданий и нивелирует инфляционные последствия ускоренного накопления валютных резервов.

---

[215] Obstfield M., Rogoff K. The Mirage of Fixed Exchange Rates // The Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, 1995.

Возможно, что при более осторожной политике накопления внешних резервов отпала бы необходимость в ужесточении резервных требований к коммерческим банкам. Согласно нашим оценкам, увеличение нормы резервных отчислений начиная с мая предотвратило дополнительное расширение M_2 за весь 1995 год не более чем на 11 трлн рублей. Это примерно в три раза меньше того дополнительного объема денежной массы, который был эмитирован при скупке валюты в марте-апреле из-за неблагоприятной для Центробанка курсовой разницы. Интенсивное весеннее накопление официальных внешних резервов не привело к ожидавшемуся инфляционному всплеску во втором полугодии, но могло быть проведено более эффективным образом для самого ЦБ, с более низким уровнем инфляции в летние месяцы.

Во втором полугодии рост чистых международных резервов замедлился и составил 4,2%. Напротив, чистые внутренние активы выросли на 61%. Это в значительной мере связано с экспансией предложения ГКО во втором и третьем квартале, вызвавшей активизацию их закупок Центробанком на открытом рынке. Отметим, что денежная программа была скорректирована с учетом непредусмотренного роста денежной базы во втором квартале.

Введение 5 июля 1995 года валютного коридора с границами 4300-4900 руб./долл. стабилизировало валютный рынок и повлияло на снижение инфляционных ожиданий осенью. Таким образом, во втором полугодии сработал механизм номинального якоря. Подобная стабилизация инфляционных ожиданий была бы невозможна без антиинфляционных мер, принятых в первом полугодии: жесткой политики внутреннего кредитования и накопления достаточного количества валютных резервов.

Введение валютного коридора логически вытекало из состояния на финансовых рынках, сложившегося к середине года. Происходившие с февраля по июнь колебания курса доллара свидетельствовали об отсутствии стратегических целей валютной политики. Проводя ускоренное накопление валютных резервов, ЦБ не использовал сигналы о приверженности курсу стабилизации, которые оправдывали бы плавную девальвацию рубля в январе-феврале. Такое поведение воспринималось как противоречивое, что не могло не оказать негативного воздействия на ожидания экономических агентов.

Валютный коридор позволил устранить неопределенность относительно изменений курса доллара и способствовал повышению доверия к денежно-кредитной политике. Продолжение политики ни чем не регламентированного управляемого плавания могло бы привести к дальнейшей раскачке валютного рынка. В то же время динамика валютного курса и объемов интервенций после введения валютного коридора свидетельствует о проявлении известного эффекта "медового месяца"[216], который заключается в резком снижении амплитуды колебаний курса и уменьшении потребности в интервенциях. Само по себе принятие Центральным банком заслуживающих доверия обязательств по отражению атак на границы валютного коридора устраняло мотивы к спекулятивным действиям. Данные об объемах торгов на валютной бирже в течение года отражают тот факт, что во втором полугодии доллар перестал выполнять роль спекулятивного актива. Резкое сокращение валютных интервенций дало возможность ЦБ более эффективно контролировать денежную массу. Это было особенно важно в ситуации, когда краткосрочные процентные ставки денежного рынка не выполняли роль инструмента политики ЦБ, а значит, не оказывали влияния на спрос на деньги.

8.6 Повышение реального курса рубля

Оценивая валютную политику Центробанка до введения валютного коридора, следует иметь в виду, что реальный курс рубля за весь год повысился на 76,5% (для сравнения: в 1994 г. реальный курс рубля вырос только на 14%, а в первом квартале 1995 г. - лишь на 4,4%). Первоначально макроэкономическая программа ориентировалась на политику стабильного или медленно растущего реального курса рубля. Однако повышение реальных доходностей рублевых активов и изменение ожиданий во втором квартале привели к бурному процессу деполларизации экономики и росту предложения валюты. В результате в мае Правительство и ЦБ РФ оказались перед новым выбором: либо продолжить накопление валютных резервов, сохраняя номинальный курс на уровне выше пятитысячной отметки, либо в целях контроля за

[216] Krugman P. Target Zones and Exchange Rate Dynamics // The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, 1991.

денежной базой ограничить их наращивание ценой снижения курса доллара. Понижение курса доллара в мае повлекло изменение ожиданий основной массы мелких держателей долларовых активов, что дало дополнительный импульс к снижению курса в июне.

Для того, чтобы обеспечить в условиях начинающейся дедолларизации экономики стабильность реального курса рубля, Центробанку пришлось бы нарушить ориентиры денежной программы. Рост денежной базы за счет увеличения внешних резервов не противоречит основным целевым установкам МВФ, касающимся чистых внутренних активов. Однако он не согласуется с основной задачей стабилизации - снижением темпов роста цен, а также требованием МВФ об ограничении валютных интервенций операциями по сглаживанию курсовых колебаний.

Это послужило причиной отказа ЦБ в мае от продолжения политики наращивания валютных резервов в масштабах, достаточных для стабилизации реального курса рубля, и привело к некоторому увеличению номинального курса российской валюты в мае-июне. В результате такого увеличения, а также в связи с падением процентных ставок денежного рынка процесс дедолларизации экономики к началу июля замедлился.

Валютные резервы монетарных властей увеличились к концу первого полугодия до 13 млрд долл. Накопление валютных резервов привело к дополнительному росту денежной базы по текущему курсу в первом полугодии на 15 трлн рублей сверх установленных ориентиров (таблица 8.5). Фактический отказ ЦБ от активных действий спровоцировал снижение курса доллара в мае-июне на 12%. Это позволило Центробанку ограничить рост денежной базы примерно 60 процентами за первое полугодие. Удержание неизменного реального курса рубля в июне уже потребовало бы гораздо более значительного увеличения денежной базы к концу полугодия при еще более резком снижении процентных ставок. Подобная денежная экспансия не могла бы не отразиться на уровне инфляции осенью. В свою очередь, при отсутствии автоматической индексации бюджетных расходов более высокая (по сравнению с прогнозом) инфляция, увеличив доходы государственного бюджета, несколько снизила остроту фискального кризиса.

Таким образом, падение номинального курса доллара в мае-июне можно рассматривать как компромиссную политику, обусловленную высокой степенью долларизации экономики и фактически существовавшей мобильностью капитальных потоков. Имеется в виду неявный компромисс между снижением темпов инфляции и стабильностью динамики реального курса рубля. В проекте денежной программы на 1996 год данный компромисс был уже сформулирован в явном виде, так как задачами валютной политики провозглашалось согласование динамики курса рубля с инфляцией и поддержание стабильного платежного баланса.

Рост денежной базы за счет внешних резервов является менее инфляционным, чем за счет ЧВА. Поскольку основную роль в обвале доллара в мае-июне сыграли финансовые рынки, а не население, то наращивание денежной базы происходило за счет увеличения наименее ликвидных статей активной части баланса ЦБ. Это подтверждает увеличение мультипликатора и средств банков на корреспондентских счетах во втором квартале. Такое изменение структуры денежной массы привело к замедлению скорости обращения денег и сопровождалось не столь значительным повышением уровня цен. Дело в том, что значительная часть денежных остатков использовалась для обслуживания сделок на финансовых рынках, и прежде всего - на рынке государственных обязательств и потому не угрожала товарным рынкам. Экспансия ГКО-ОФЗ во втором полугодии способствовала еще большему замедлению скорости денежного обращения.

Увеличение реального курса рубля не оказало негативного воздействия на платежный баланс России в 1995 году. Согласно официальным данным, годовой объем экспортных операций вырос на 25% по сравнению с 1994 году, тогда как годовой импорт возрос на 12,5%. Однако увеличение чистого экспорта произошло под воздействием ряда других факторов (снижение экспортных пошлин, неплатежи на внутреннем рынке и др.).

В то же время укрепление реального курса рубля стимулировало начало притока капитала в Россию. Тем самым формировались предпосылки для удешевления кредита, снижения эффективности чисто спекулятивных операций в банковском секторе и усиления внимания финансовых институтов к инвестированию в производство. Уже во

второй половине года ряд крупных российских банков стал проявлять устойчивый интерес к производственной сфере, что выразилось как в создании ими специальных подразделений, призванных заниматься инвестициями, так и в обострении межбанковской борьбы за обладание пакетами акций приватизируемых предприятий.

Рост реального курса рубля наложился на эффект "голландского недуга", что привело к значительному усилению конкурентоспособности импортных товаров. Естественной реакцией Правительства стало (упомянутое выше) повышение импортных и снижение (вплоть до отмены по ряду позиций) экспортных пошлин. Однако подобная мера была явно недостаточной для экспортеров, не связанных с топливно-энергетическим комплексом, таких как немногочисленные предприятия машиностроения, способные самостоятельно выходить на внешние рынки.

8.7 Кризис на межбанковском рынке

Как и рост реального курса национальной валюты, банковский кризис является следствием любой успешной стабилизационной попытки. Российские банки до 1995 года имели возможности компенсировать неудачные портфельные решения и высокие кредитные риски за счет беспроигрышных операций на валютном рынке, огромной процентной маржи и инфляционного обесценения всевозможных потерь. Начало стабилизации требовало от банковских менеджеров, во первых, рационального понимания ее макроэкономических последствий, а, во-вторых, изменения стратегии конкурентного поведения. Основная ошибка ожиданий состояла в недооценке масштабов относительного изменения доходности рублевых и валютных активов.

Кризисные явления начали проявляться в июне, с нарушением некоторыми банками условий выполнения обязательств на рынке межбанковского кредитования (МБК). Однако рынок продолжал работать с прежней интенсивностью вплоть до критического дня 23 августа, когда из-за технического сбоя торги были фактически приостановлены. Большинство маркетмейкеров покинуло рынок, опасаясь неизбежной цепочки неплатежей. Произошло почти десятикратное снижение дневных оборотов (с 1.14 трлн руб. до 130 млрд руб.), приведшее к образованию дефицита ликвидных средств. Котировки по однодневным кредитам INSTAR выросли с 77% перед нача-

лом кризиса до 275-350% в последнюю неделю августа. По отдельным сделкам цена денежных ресурсов доходила до 2000% годовых.

Коллапс межбанковского рынка был неизбежен, так как его обороты не соответствовали степени реального кредитного риска. В какой то мере кризисная реакция была вызвана заявлением Центрального банка о продлении валютного коридора 4300-4900 руб./долл. еще на 3 месяца, то есть до 1 января 1996 года. Общий стабилизирующий эффект этого заявления неоднозначно сказался на поведении коммерческих банков, ожидавших изменения валютного режима осенью и надеявшихся по аналогии с 1994 годом извлечь значительные спекулятивные прибыли. Потеря такой возможности привела к пересмотру оценок ожидаемой доходности и степени кредитоспособности наиболее сомнительных банковских учреждений.

Возникший острый кризис ликвидности был смягчен проведением Центральным банком массированных закупок ГКО на вторичном рынке. По имеющимся оценкам, в первые два дня после начала кризиса ЦБ скупил облигаций на сумму 1.6 трлн рублей. В результате последующих интервенций доходности ГКО-ОФЗ снизились с 200-215% в критические дни до 150-175% в начале сентября. Это, однако, более чем в два раза превышало предкризисный уровень доходности. В дальнейшем Центробанк производил продажу скупленных ГКО, что позволило ему в конечном счете перераспределить ликвидные средства между банками при выполнении (пересмотренных) ограничений на прирост ЧВА во втором полугодии. Но рынок МБК фактически перестал существовать в том виде, при котором был обеспечен доступ банков к свободным денежным ресурсам. Образовавшиеся после августовского кризиса небольшие сегменты, объединявшие отдельные банки по принципу взаимного доверия, не могли решить проблему ликвидности. Однако в целом, кризис межбанковского рынка сыграл положительную роль, так как выявил неэффективные банки и заставил Центральный банк усилить с 1996 года регулирование, уделяя гораздо больше внимания выполнению банками нормативных ограничений.

Глава 9

Взаимосвязь макроэкономической стабилизации и политических процессов. Год выборов Президента России

Отличительной особенностью посткоммунистического развития вообще и России особенно является высокая зависимость экономических процессов от политических. Естественным измерителем этой зависимости может служить изменение базовых макроэкономических показателей (прежде всего инфляции, динамики объемов производства, бюджетного дефицита и т.д.) в результате сдвигов в политической ситуации. Причем в отличие от стран с устойчивой рыночной экономикой, где политические изменения приводят к изменениям экономических параметров на проценты или их доли, выбор (или изменение вероятности выбора) одной из существующих в современной России экономико-политических альтернатив нередко ведет к изменению макроэкономических индикаторов в разы.

В этом смысле характерен период, связанный с президентскими выборами 1996 года. Они стали ключевым фактором не только политической, но и экономической жизни России. Фактически происходил выбор между двумя основными вариантами развития страны, и наличие этого выбора было в полной мере осознано и политической элитой, и экономическими агентами, и собственно избирателями. Кроме того, сама по себе ситуация выборов повлияла на поведение экономических агентов, что предопределило основные проблемы экономической политики в 1996-1997 годах.

Взаимосвязь экономической политики и выборов достаточно подробно проанализирована в западной экономической литературе, начиная с середины 70-х годов, и особенно на протяжении последнего десятилетия. Сложились два принципиальных подхода к исследованию возникающих тут проблем. В основе первого из них лежит гипотеза о

склонности любого политика (правительства, правящей партии), безотносительно к доктринальным установкам и идеологическим предпочтениям, использовать элементы экономического популизма в период, непосредственно предшествующий выборам - стимулировать повышение темпов роста производства и сокращение безработицы путем ослабления денежной политики и провоцирования инфляции[217]. Другой подход выделяет два типа циклов в зависимости от идеологических предпочтений находящейся у власти партии, имея в виду большую склонность сил левой ориентации к стимулированию совокупного спроса и тем самым к инфляционизму, а правых партий - к макроэкономической стабильности[218]. С развитием демократических процессов и процедур в России и при наличии явно выраженной зависимости экономической жизни от политической возникает естественный вопрос о применимости подобных моделей для объяснения причинных связей, а также, в более широком плане, о наличии здесь сколько-нибудь устойчивых закономерностей.

Разумеется, применительно к России речь может идти пока лишь об очень приблизительном анализе. Президентские выборы 1996 года были, по существу, первыми в истории страны политически значимыми выборами. В 1991 году избирался президент республики, еще находившейся в составе СССР и не обладавшей реальным суверенитетом ни в экономическом, ни в политическом отношении. Парламентские выборы 1993 и 1995 годов также не могли рассматриваться в качестве существенного фактора экономической жизни из-за весьма ограниченных возможностей влияния законодателей на формирование и осуществление экономического курса.

Впрочем, влияние выборов в Государственную Думу на экономическую политику России все-таки представляет определенный интерес

---

[217] Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies 42 (April). 1975; Rogoff K., Sibert A. Equilibrium Political Business Cycles // Review of Economic Studies 55 (January). 1988; Persson T., Tabellini G. Macroeconomic Policy, Credibility and Politics. 1990: Harwood Academic Publishers.

[218] Hibbs D. Political Parties and Macroeconomic Policy // The American Political Science Review 7 (December). 1977; Alesina A. Macroeconomics and Politics // NBER Working Annual. Cambridge: MIT Press, 1988; Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies. NBER Working Paper. 1990. N3478.

для анализа. Наши предшествующие исследования позволили выявить наличие искаженного политико-делового цикла применительно к взаимоотношению думских выборов и правительственного курса[219]. Для опыта 1993-1995 годов было характерно ужесточение макроэкономической (прежде всего финансовой и денежной) политики в довыборном периоде и усиление популистских тенденций в деятельности Правительства непосредственно после выборов. Так, осенью 1993 года и на протяжении всего 1995 исполнительная власть более или менее последовательно осуществляла комплекс мер ортодоксальной стабилизации, что приводило к падению популярности правительства и отразилось на результатах парламентских выборов. Напротив, в 1994 году Правительство после поражения реформаторов на выборах попыталось пойти по пути "немонетарных методов борьбы с инфляцией", что привело осенью того же года к резкому обострению экономического кризиса и заставило вернуться к мерам ортодоксальной стабилизации, которую вновь пришлось осуществлять в предвыборный период.

Исключительная роль, отводимая российской Конституцией Президенту, включая его практически безграничные возможности в выборе экономического курса и формировании Правительства, а также сам факт существования реальных экономико-политических альтернатив, предопределили зависимость всех сторон экономической жизни 1996 года от июньских выборов. Причем влияние это оказалось более сложным, чем можно было предполагать, а по продолжительности - выходящим далеко за пределы первого полугодия, являвшегося собственно предвыборным.

Во-первых, с самого начала стоял вопрос о предвыборном экономическом курсе или, точнее, о влиянии предвыборной борьбы на политику федеральных властей. Во-вторых, не менее значимым был вопрос об ожидаемых изменениях политики в результате президентских выборов. В-третьих, экономические решения, продиктованные предвыборными соображениями, сказывались на развитии экономических процессов в послевыборный период. Наконец, в-четвертых, болезнь

---

[219] См.: Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России. М.: ИЭППП, 1996. С. 46-53.

Б.Ельцина после выборов фактически растянула рамки предвыборного периода - как в смысле сохранявшейся непоследовательности экономической политики Правительства, так и в связи с возможностью досрочных президентских выборов. Словом, президентские выборы стали важнейшим фактором экономической жизни и экономической политики России на протяжении всего 1996 года. Влияние это сохранилось и в последующие годы.

9.1 Политическая неопределенность и экономика

Наиболее характерной чертой и одновременно общей проблемой экономико-политической жизни в предвыборный период является неопределенность. Причем неопределенность как социально-экономический фактор развития России в 1996 году существенно отличается от обычной предвыборной неопределенности, присущей развитым рыночным демократиям. Это связано с недостаточным опытом участия в выборах и, соответственно, прогнозирования их итогов, а также с отсутствием столь характерной для современных западных обществ уверенности в незыблемости демократического процесса, позволяющей рассматривать каждые текущие выборы лишь как эпизод в политической жизни страны. Ощущение того, что выборы 1996 года могли оказаться последними свободными выборами в обозримом будущем, было важным фактором, формировавшим экономическое поведение россиян.

Впрочем, в рамках нашего анализа проблема предвыборной неопределенности рассматривается более узко. Речь идет о предвыборной неопределенности, воздействующей на экономическую политику Правительства, с одной стороны, и поведение экономических агентов, с другой. С точки зрения обеих названных сторон хозяйственно-политического процесса (Правительства и экономических агентов) предвыборная неопределенность проявлялась по крайней мере в трех отношениях.

Во-первых, как неопределенность результатов выборов. Важно, что стандартные критерии, основанные на рейтингах популярности кандидатов, в российской предвыборной кампании отнюдь не способствовали прояснению ситуации. С самого начала было лишь ясно, что выборы скорее всего будут биполярными (если не учитывать

неоднозначную позицию А. Лебедя) и основная борьба развернется между Б.Ельциным и Г.Зюгановым. Формально развитие происходило от январской ситуации, когда Зюганов по популярности намного опережал Ельцина, до майской, когда рейтинги обоих кандидатов практически сравнялись. (табл. 9.1).

Однако такая картина в значительной мере запутывалась ответами на вопрос, характерный для политической жизни современной России: в тех же опросах, в которых большинство россиян отдавало предпочтение Зюганову, значительная часть избирателей (примерно равная по численности электорату КПРФ) была уверена в том, что так или иначе действующий Президент сохранит свои полномочия[220]. К сказанному следует добавить не прекращавшиеся буквально до конца июня (то есть уже после первого тура) слухи о возможном государственном перевороте, причем с неясными последствиями для самого Б.Ельцина и для проводимой им экономической политики. Это усиливало неопределенность - как в отношении результатов выборов, так и экономической политики, которая могла бы проводиться остающимся у власти нелигитимным режимом.

Во-вторых, неопределенными были перспективы послевыборной экономической политики. Разумеется, можно было в общем предполагать сохранение существующего курса в случае победы Б.Ельцина и переход к лево-националистической модели (сочетание жесткого протекционизма с попытками стимулирования спроса через денежную накачку) при победе Г.Зюганова[221]. Однако отказ обоих кандидатов вплоть до конца мая опубликовать свою экономическую программу, противоречивость заявлений экономических советников слева при сохранении крайней неоднородности команды действующего Президента не вносили ясности в перспективы экономического курса.

---

[220] Левинсон А. Воля электората и экспектации народа // Этика успеха. Тюмень-Москва. 1996.

[221] Сравнение альтернативных моделей экономической политики см. в обзоре “Российская экономика в первом полугодии 1996 года Тенденции и перспективы”. М. ИЭППП. 1993.

Таблица 9.1

Результаты ответа на вопрос: “Если во второй тур президентских выборов выйдут Ельцин и Зюганов, за кого из них вы бы проголосовали?”
(в % от числа опрошенных)

Сроки поля	За Ельцина	За Зюганова	Против обоих	Пока не определились
19 - 22.01.	17,7%	33,3%	21,7%	27,3%
16 - 19.02	20,9%	33,5%	21,5%	24,1%
7 - 11.03	24,4%	32,3%	21,3%	22,0%
22 - 25.03	28,9%	30,0%	16,7%	24,4%
5 - 8.04	28,4%	29,3%	17,6%	24,7%
19 - 22.04	31,1%	28,7%	17,0%	23,2%
1 - 5.05	36,9%	30,8%	14,6%	17,7%
17 - 20.05	39,7%	29,2%	12,3%	18,8%
31.5 - 3.06	43,0%	28,3%	11,4%	17,2%
7 - 10.06	44,6%	30,3%	10,7%	14,3%
18 - 20.06	46,0%	29,5%	5,1%	19,4%
21 - 24.06	45,9%	25,5%	5,9%	22,7%
25 - 27.06	44,6%	26,9%	6,3%	22,1%
28 - 30.06	45,0%	29,8%	6,3%	18,9%

Источник: Президентские выборы 1996 года и общественное мнение. М.: ВЦИОМ, 1996. с. 109, 113.

В-третьих, оставался (особенно в первом квартале 1996 года) открытым вопрос о характере предвыборной экономической политики Б.Ельцина. Причем эта неопределенность касалась не только экономических агентов, но и членов Кабинета, поскольку все в конечном счете зависело от выбора главы государства. Политическая разнородность исполнительных структур, сосуществование в них сторонников не только различных, но прямо противоположных политических и экономических доктрин, противоречивость заявлений самого Б.Ельцина в начале года, обострившаяся борьба в ближайшем его окружении, которая могла привести к самым неожиданным результатам, включая отставку Премьер-министра накануне выборов, - все это значительно усиливало неопределенность курса и ставило Правительство в двусмысленное положение.

Обстановка экономико-политической неопределенности сказывалась как на поведении экономических агентов, так и на политике Правительства. Вопросы такого стратегического взаимодействия рассмотрены более подробно ниже. Здесь же напомним, что парламентские выборы 1995 года не оказали заметного влияния на развитие

экономической ситуации. Вопреки некоторым прогнозам, участие в парламентских выборах партии власти – НДР практически не привело к сколько-нибудь существенной корректировке политики финансовой стабилизации. Не было реализовано дополнительных расходных решений бюджета, не произошло резкого непредусмотренного роста государственного долга, ускорения роста денежной массы.

Основной негативный итог думских выборов заключался, однако, в том, что они дали отрицательный политический сигнал, продемонстрировав, что общественное мнение еще более сдвинулось в пользу левых и националистических сил. Кроме того, новая Дума получила хорошее поле для популистской активности, используя ее как для усиления пропаганды оппозиционных предвыборных программ, так и провоцируя своими действиями исполнительную власть на принятие аналогичных (но уже практических) шагов. В преддверии президентских выборов резко затормозился законотворческий процесс, эффективность которого, по понятным причинам, оказалась в полной зависимости от исхода президентских выборов.

9.2 Макроэкономические проблемы предвыборной борьбы 1996 года

Основываясь на самом факте предвыборной неопределенности и принимая во внимание отсутствие реального опыта функционирования экономики в условиях политически значимых выборов, можно было предположить, что в России в 1996 году должны сложиться политические условия, максимально соответствующие “предвыборной близорукости электората” (включая рассматриваемых нами в данном случае экономических агентов). С одной стороны, избиратели не имели опыта участия в значимых выборах и, как казалось, не могли в полной мере осознавать свою ответственность за их результаты. С другой стороны, практически все участники предвыборной гонки участвовали в свободных президентских выборах также впервые. Поэтому избиратели были лишены возможности сравнить обещания кандидатов с реальной политикой в предшествующие периоды. Последнее было верно даже для КПРФ, поскольку она также не имела в обозримом прошлом опыта руководства экономикой в условиях господства рыночных отношений. На первый взгляд, отсутствие политического опыта должно означать

“близорукое поведение”, являющееся важнейшей предпосылкой “политико-делового цикла по Нордхаузу”. Однако реальное развитие событий не дает оснований принять этот тезис и, соответственно, однозначно пойти по пути применения данной модели формирования экономической политики. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

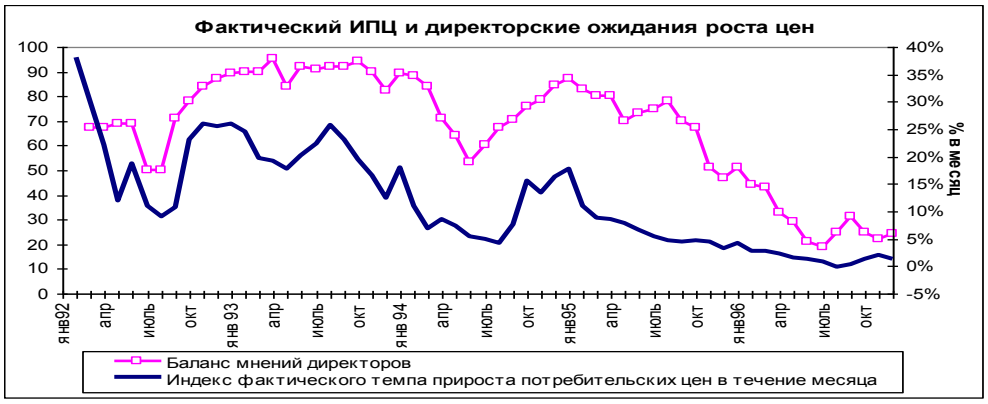
Ожидавшейся в начале 1996 года экономической политикой должен был стать инфляционизм, вытекавший как из предвыборной политики Ельцина, так и возможной послевыборной политики Зюганова. Ряд факторов позволял ожидать резкого усиления популистских акцентов в деятельности Б.Ельцина. Причем эти факторы были понятны избирателям вообще и экономическим агентам в особенности.

Прежде всего показательными стали кадровые решения Президента в январе-феврале 1996 года, прежде всего отставка А.Чубайса, символизировавшего жесткий стабилизационный курс, фактическое ослабление политических позиций осуществлявшего этот курс Премьера и усиление роли О.Сосковца и Н.Егорова, приверженных политике инфляционизма и протекционизма. Это вызывало в памяти развитие событий в 1994 году, когда за успехом на выборах в Думу левых и националистов последовал отказ Президента от стабилизационного курса, проводившегося Е.Гайдаром и Б.Федоровым осенью 1993 года. Казалось, что ситуация может повториться. Тем более, что теперь предстояло переизбираться самому Б.Ельцину, то есть логика предвыборного инфляционизма совпадала с логикой принятия решений в российском “вывернутом политико-деловом цикле”.

В пользу этого вывода свидетельствовали и результаты думских выборов. В их ходе правительственному курсу на макроэкономическую стабилизацию противостояли силы, предлагавшие два хотя и взаимосвязанных, но все-таки различных альтернативных варианта экономической политики - инфляционистский (левый) и протекционистский (националистический). На выборах явную победу одержали представители первого варианта, к которым по очевидным программным соображениям относятся КПРФ, аграрии и “Яблоко”. Немало сторонников инфляционистского курса было и в рядах других фракций, включая проправительственный НДР.

Наконец, тональность начатой в феврале предвыборной кампании Б.Ельцина явно демонстрировала его склонность к экономическому популизму. Поездки по регионам, сопровождавшиеся обещаниями значительных денежных выплат, имевшая явно популистский характер кампания за выплату долгов по зарплате (без разграничения собственных долгов федерального бюджета, долгов местных бюджетов и задолженности предприятий перед своими работниками), неожиданное предложение о выделении 16 трлн рублей Чечне сверх федерального бюджета, - эти и другие решения в случае их выполнения должны были раскрутить инфляционный механизм.

Рисунок 9.1



Источник: Госкомстат России и данные опросов ИЭППП

Динамика инфляционных ожиданий. Стандартной реакцией на заявления властей о возможной денежной экспансии должно было быть нарастание инфляционных ожиданий и соответствующий им пересмотр ценовой политики корпораций (перезаключение контрактов). Однако впрямую этого не произошло, предприятия не пошли по обычному в таком случае пути закладывания ожидаемого роста цен в заключаемые контракты.

Так, опросы руководителей предприятий относительно их собственной деятельности и поведения их контрагентов на протяжении рассматриваемого года демонстрировали устойчивую тенденцию к снижению инфляционных ожиданий, причем фактическое снижение оказывается более глубоким, чем ожидаемое. Этот вывод не исключает наличия на протяжении года некоторых колебаний, впрочем, вполне укладывав-

шихся в пределы возможных ошибок измерений. Однако особенно характерен тот факт, что ожидаемый рост цен (в отличие от фактического роста) приходится здесь не на предвыборный период, а на осень 1996 года, что отражает сезонное повышение инфляционного индекса. Предвыборная же борьба практически никак не сказалась на инфляционных ожиданиях, что свидетельствует о формировании весьма рациональных стереотипов поведения экономических агентов, ориентирующихся в своих действиях скорее на показатели макроэкономической политики Правительства, нежели на обещания тех или иных политиков (рис. 9.1). На рисунке представлен индекс ожиданий роста цен, построенный на основе ежемесячных опросов промышленных предприятий по представительной панели, проводимых ИЭППП с 1992 года[222].

Регрессионный анализ показывает наличие значимой связи этого индекса и фактической инфляции (R2 равен 0,65, F-статистика – 96,8, t-статистика для переменной – 9,84 и -4,01 – для свободного члена). На протяжении 1996 года происходило устойчивое снижение инфляционных ожиданий кроме отмеченного выше осеннего всплеска, совпадающего с ростом фактической инфляции.

О том же свидетельствуют и сравнения прогнозных оценок инфляции, сделанные на основе регрессионной модели[223], с фактическим трендом

---

[222] Цухло С., Гершман Р. Конъюнктура промышленности // Экономико-политическая ситуация в России: Июнь 1996 года. М.: ИЭППП, 1996. С.10.

[223] См.: Российская экономика в первом полугодии 1996 года: Тенденции и перспективы. Вып. 15. М.: ИЭППП, 1996. С. 57; Mau V.A., Sinelnikov S.G., Trofimov G.Yu. Economic Policy Alternatives and Inflation in Russia // Communist Economies and Economic Transformation. 1996. Vol. 8. N 3. P.307, 313.

Анализ взаимосвязи роста денежной массы M_2 и фактического уровня инфляции за период с июля 1992 года по декабрь 1996 года позволил установить следующую зависимость:

$$\pi_t = a\pi_{t-1} + bm_{t-6,t-1} + \varepsilon_t,$$

где π_t - инфляция в месяце t, $m_{t-6,t-1}$ - средний темп прироста денежной массы за предыдущие полгода, ε_t - случайная переменная, отражающая воздействие инфляционных ожиданий и немонетарных факторов. Получены следующие оценки параметров регрессии: a = 0,7394, b = 0,2771. Коэффициент множественной регрессии R^2 = 0,879, значения t-статистик равны 11,12 для параметра a, 3,61 для параметра b.

роста цен. На протяжении первого полугодия 1996 года наблюдалось устойчивое расхождение прогноза инфляции, базирующегося на динамике денежной массы, и фактического тренда при отклонении последнего в сторону более низких значений. Поскольку отклонение фактической инфляции от монетарного прогноза при некоторых предпосылках может быть интерпретировано как динамика спроса экономических агентов на реальные кассовые остатки[224], то из сказанного также следует вывод об отсутствии ожиданий предвыборного ускорения инфляции (рис.9.2).

Ситуация на фондовом рынке. Рациональность поведения экономических агентов особенно отчетливо проявилась в их поведении на фондовом рынке. В обстановке политической неопределенности естественно было ожидать обострения инвестиционного кризиса, который, действительно, был характерен для первого полугодия 1996 года. Однако при достаточно консервативном отношении экономических агентов к инвестиционной активности, в их действиях отчетливо прослеживается стремление игры “на опережение”, готовность участвовать в более рискованных операциях, предполагающих способность эффективного отслеживания политической конъюнктуры. В этом отношении неожиданной, хотя и вполне объяснимой, стала активизация фондового рынка, наблюдавшаяся уже с марта. То есть с того времени, когда обозначилась тенденция к росту рейтингов Б.Ельцина в опросах общественного мнения (рис 9.3 и табл. 9.1).

Динамика фондового рынка в предвыборный период обнаруживает два существенных момента: во-первых, конец марта, когда вслед за публикацией очередных результатов опросов общественного мнения здесь начинается медленный рост деловой активности. И , во-вторых, - резкая активизация фондового рынка в конце мая, совпавшая с явным переломом общественных настроений в пользу Б.Ельцина.

---

[224]Разумеется при интерпретации отклонений фактических данных от оценок ретропрогноза следует учитывать, что эти отклонения включают в себя не только ошибки, вызванные недоучетом динамики спроса на деньги и других факторов, но и ошибки, связанные с моделированием структуры лагов.

Рисунок 9.2

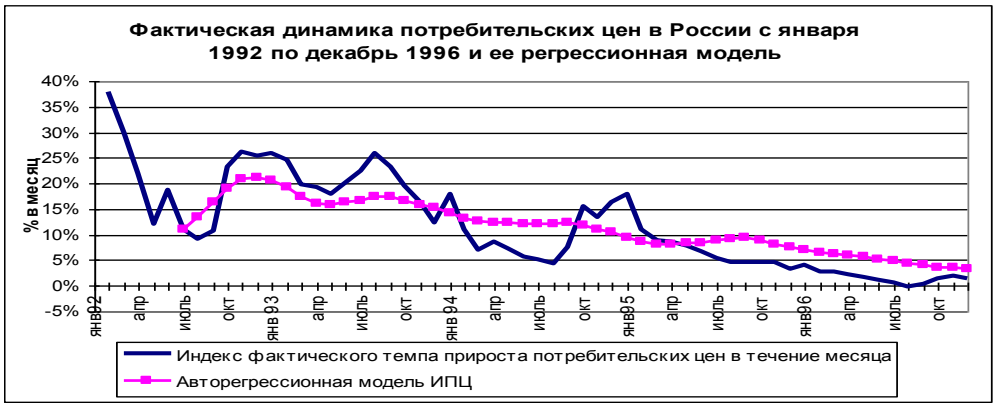
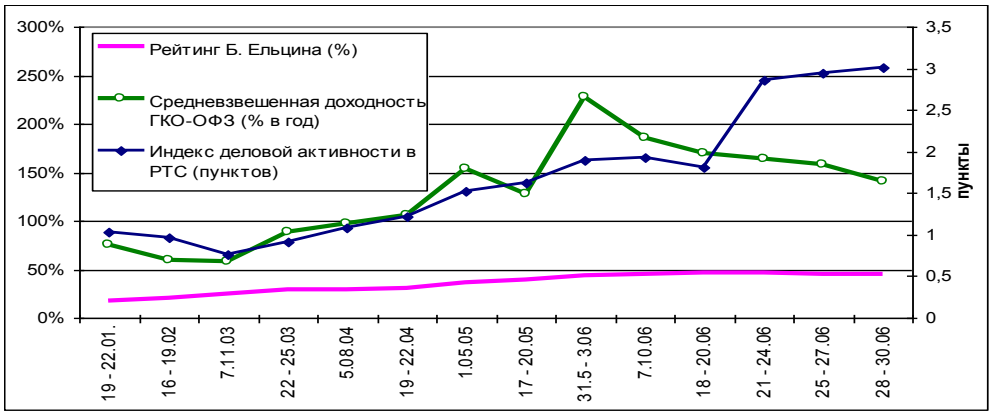


Рисунок 9.3



Разумеется, экономическую роль этой динамики не следует преувеличивать. Небольшие масштабы российского фондового рынка (в абсолютном выражении и в сравнении с рынком ГКО) не позволяют говорить о сколько-нибудь серьезных масштабах абсолютных рисков. К тому же, насколько можно судить, основными агентами на рынке корпоративных бумаг являются иностранные инвесторы, доля инвестиций которых в Россию невелика, а потому невелик и их уровень риска. Но даже при всех этих оговорках динамика фондового рынка является весьма показательной, дополнительно свидетельствуя об адекватности и рациональности поведения экономических агентов в условиях политической неопределенности.

Обобщая сказанное в данном разделе, можно сделать вывод, что, судя по реальному развитию событий, в поведении экономических агентов отразилось достаточно точное понимание ими механизма инфляции. Правильно оценивая реальную макроэкономическую ситуацию, учитывая наличие у денежных властей достаточных резервов для удержания инфляции под контролем на протяжении значимого периода времени (по крайней мере до конца года), а также принимая во внимание соотношение политических сил в Правительстве и ограниченные возможности представителей его инфляционистского крыла, экономические агенты предприняли ряд рациональных шагов по страхованию себя от рисков, связанных с упреждением возможных более отдаленных последствий инфляционистской политики и (или) политических изменений, которые могли бы произойти в результате президентских выборов.

Политические риски, заключающиеся в возможности коммунистической реставрации, в максимальной степени повлияли на конъюнктуру рынка государственных обязательств и валютного рынка. Динамика инфляционных ожиданий показала понимание экономическими агентами вариантов действий правительства и ограничений его политики. Относительная независимость инфляции от политических процессов может быть объяснена различиями в механизмах, связывающих оценки рисков и динамику соответствующих параметров.

Конъюнктура валютного рынка. Высокий уровень политического риска в первом полугодии 1996 года вызывал изменение структуры финансовых портфелей в пользу долларовых активов. Стремление экономических агентов к уменьшению в них доли рублевых депозитов и государственных обязательств при увеличении наличной и безналичной валюты привело к резкому росту процентных ставок и усилению давления на обменный курс. Это подтверждается данными о покупке валюты населением и динамике внешних резервов. Так, доля покупок наличной валюты в расходах населения увеличилась с 12,8% в декабре 1995 года до 16,9% в июне 1996 года. При этом уменьшалась доля расходов населения, направляемая на прирост сбережений в виде вкладов и ценных бумаг с 7,3% в декабре 1995 года до 3% в июне 1996 года. Показательным является также снижение чистых внешних междуна-

родных резервов с 5,9 млрд долл. в декабре 1995 года до 4,1 млрд долл. в июне и 2,5 млрд долл. в ноябре 1996 года.

В то же время высокий риск изменения денежной политики во втором полугодии (в случае выигрыша на выборах кандидата от оппозиции) не повлиял или повлиял не очень значительно на ожидания будущей инфляции и, соответственно, на уровень реальных кассовых остатков и цен в предвыборный период. Спрос на деньги в первом полугодии продолжал увеличиваться, несмотря на приближение выборов, хотя, возможно, менее быстрыми темпами, чем могло быть в нормальной политической ситуации.

Различие в интенсивности реакции на политическую неопределенность, по нашему мнению, вызвано тем, что первое изменение структуры портфелей экономические агенты осуществляли из соображений выбора оптимальной структуры сбережений, в то время как второй процесс изменения спроса на деньги связан с изменением общего спроса на потребительские и инвестиционные товары. Если меры предосторожности в области изменения структуры сбережений могут быть реализованы относительно быстро и без существенных трансакционных издержек, то снижение спроса на деньги при предвидении повышения инфляции требует принятия более серьезных и дорогостоящих решений, касающихся проведения соответствующих операций на товарных и финансовых рынках. В то же время валютный и денежный рынок реагирует на изменения или ожидания изменений экономической политики гораздо быстрее, чем товарные рынки (из-за существования товарных запасов, инерционности контрактов и т.д.). Иными словами, кризис на валютном и денежном рынках может последовать непосредственно за началом перехода к проинфляционной политике, что, однако, не означает одновременного резкого и неожиданного начала инфляции. Возможная инфляция в 1996 году была бы предсказуемой для экономически активных агентов и, следовательно, относительно безвредной для них. Поэтому при неосуществлении мер предосторожности на случай резкого перехода к проинфляционной политике риск возникновения ущерба для сбережений, размещенных в финансовых и валютных активах, экономических агентов гораздо выше, чем риск потерь от инфляционного налога на реальные кассовые остатки.

Рынок ценных бумаг как индикатор политической конъюнктуры. Что касается рынка государственных ценных бумаг, то он оказался наиболее чувствительным к ситуации политической неопределенности. Здесь отчетливо проявились как относительно низкие инфляционные ожидания, понимание невозможности резких изменений макроэкономической ситуации в рамках предвыборного полугодия, так и опасения радикальной смены экономической политики после выборов.

На начало 1996 года суммарный объем обращающихся ГКО и ОФЗ достиг 76,5 трлн руб. Рассчитанная по агрегированным данным средняя доходность к погашению в это время составляла 94% годовых. Первая половина января определила тенденцию к снижению доходности ГКО-ОФЗ. Рост котировок объясняется умеренными по сравнению с декабрем объемами эмиссии новых выпусков в январе, а также досрочными погашениями некоторых выпусков ГКО и ОФЗ Минфином. Сам по себе этот факт означает, что Минфин РФ стремился пересмотреть временную структуру портфеля ГКО с целью экономии расходов по обслуживанию внутреннего долга. К последней неделе месяца доходность по выпускам со сроком до погашения 30-90 дней составляла в среднем 4,3% в месяц, что было близко к январскому уровню инфляции. В какой-то мере это объяснялось принятым решением о допуске в феврале 1996 году иностранных инвесторов на рынок ГКО-ОФЗ. На начало февраля средняя расчетная ставка доходности по всем выпускам составила 82,7%, а в конце февраля – 56,2%.

Однако с середины марта рост котировок ГКО сменился противоположной тенденцией резкого роста доходности, что связано, во-первых, с падением доходов бюджета за первые два месяца года, а во-вторых, с необходимостью провести крупные погашения предыдущих выпусков в марте – апреле (рис. 9.4). Оба эти фактора вызвали очередной виток экспансии предложения ГКО. Размеры необходимых погашений в мае оказались намного ниже, чем в предыдущие месяцы, однако одновременно происходило существенное увеличение социальных расходов, естественное в условиях предвыборной борьбы. Это определило высокую стоимость заимствований на внутреннем рынке.

Рисунок 9.4

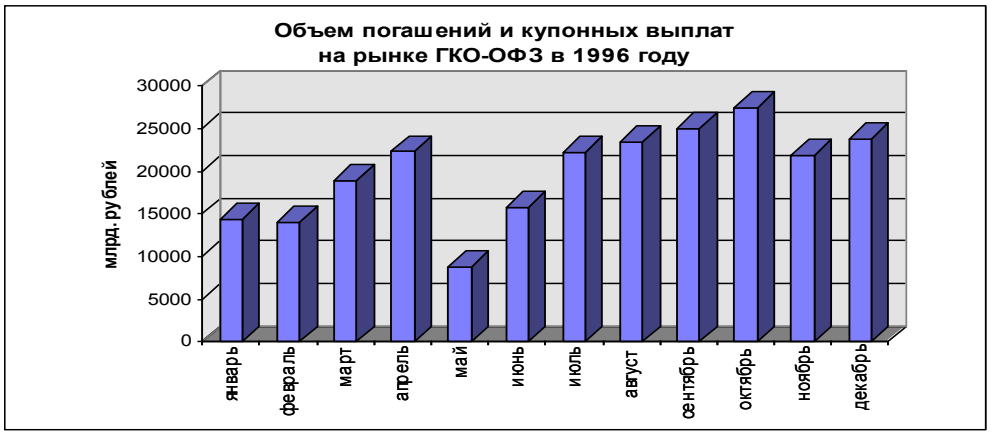
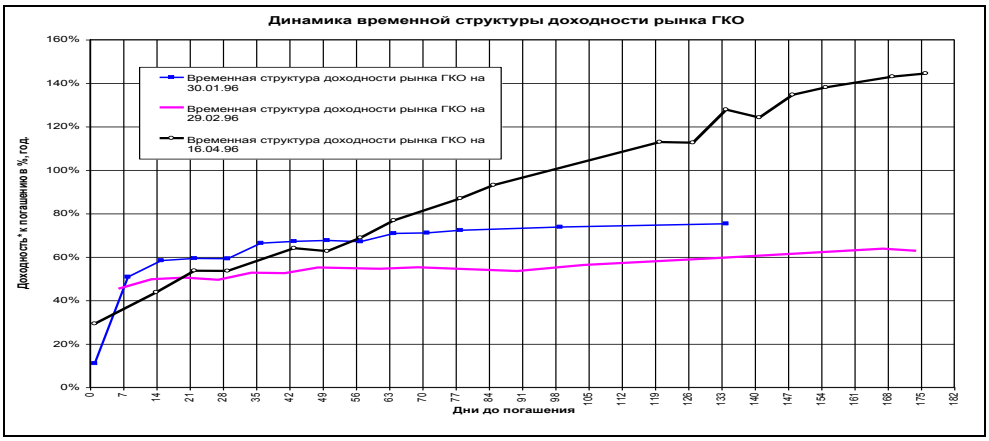


Рисунок 9.5



Значительный объем погашений ГКО в апреле и потребность в средствах для финансирования бюджета вынуждали Минфин активно размещать новые выпуски, срок погашения которых приходился на период после президентских выборов. Цена обслуживания таких выпусков резко увеличилась. Так, в середине апреля аукционная ставка по трехмесячным ГКО выросла до 188,9%, а по шестимесячным – до 235,1%, то есть до уровня декабря 1995 года. При этом Минфин был вынужден отсекать до 90% конкурентных заявок, чтобы не допустить еще более сильного уменьшения котировок. Во второй половине апреля наблю-

далось повышение доходностей до 245% – 271% (соответственно, по трехмесячным и шестимесячным ГКО).

Уже в апреле доходности выпусков ГКО с различными сроками до погашения хорошо отражали степень политических рисков. Средневзвешенная доходность облигаций, погашаемых до 16 июня, составляла 40,6% в год. Доходность ГКО, даты погашения которых приходились на период между первым и вторым турами, находилась на уровне 58,4% в годовом исчислении, а на период после 10 июля – 89,6% годовых (рис. 9.5).

Анализируя динамику доходности ГКО-ОФЗ в конце мая – начале июня, можно условно выделить три периода: первый – с 16 до 31 мая, второй – с 1 по 14 июня и третий – после первого тура президентских выборов. Первый период характеризовался ростом средней ставки доходности по всем выпускам со 160% до 230% годовых.

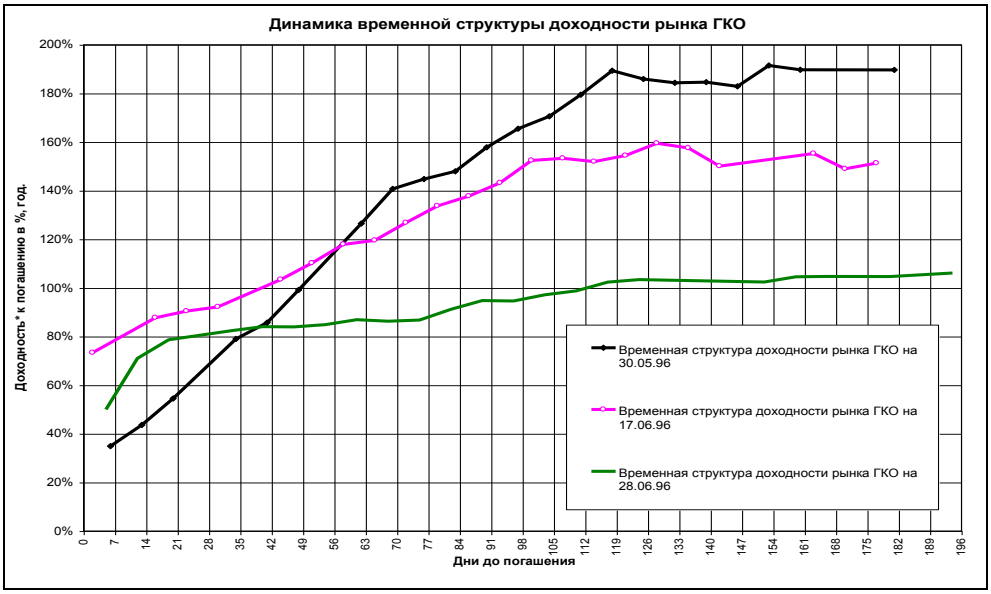
В последующие две недели рост доходности на вторичном рынке продолжился, хотя и со значительным замедлением темпов. Это замедление, на наш взгляд, связано с ростом рейтинга Б.Ельцина как кандидата в Президенты (рис. 9.3).

Тем не менее, средние ставки по ГКО продолжали повышаться, что связано с увеличением доли выпусков со сроками погашения, приходящимися на послевыборный период. На 12 июня средняя ставка этого рынка достигла 240% годовых. Пик доходности был достигнут на аукционе по размещению шестимесячных ГКО 36-й серии, состоявшемся 13 июня (327,4%). Это было связано с дефицитом рублевых средств, обусловленным долларизацией активов в преддверии 16 июня (дня выборов).

После первого тура президентских выборов начался процесс увеличения оборотов и котировок государственных бумаг. Уже в понедельник, 17 июня, средняя доходность обращающихся ГКО-ОФЗ снизилась по сравнению с последним перед выборами торговым днем (14 июня) на 30 – 50% годовых по различным сериям. Результаты вторичных торгов в последующие дни отразили тенденцию дальнейшего роста цен на эти бумаги. Так, к концу июня доходность к погашению уменьшилась до 70 – 110% годовых по трехмесячным государственным облигациям и до 110 – 150% годовых по шестимесячным ГКО, при одновременном

уменьшении наклона кривой временной структуры доходности. Описанная ситуация иллюстрируется динамикой временной структуры доходностей ГКО в июне 1996 года на рисунке 9.6.

Рисунок 9.6



В период после второго тура президентских выборов тенденция к росту котировок государственных ценных бумаг усилилась. К середине июля доходность по различным сериям установилась на уровне 60 – 100% в годовом исчислении.

Все сказанное подтверждает наше предположение о том, что именно рынок ценных бумаг - как государственных, так и корпоративных, стал наиболее чутким индикатором политической конъюнктуры в преддверии выборов. Эти рынки уже в конце мая просигнализировали о вероятной победе Б.Ельцина, хотя рейтинги двух основных кандидатов в этот период как раз сравнялись. Произошедшее же в июне сближение доходности государственных бумаг с разным сроком погашения дополнительно подчеркнуло роль политических факторов в функционировании этого рынка.

Значимым моментом с точки зрения реализации денежной программы на 1996 год стало Совместное заявление Правительства и Центрально-

го банка Российской Федерации от 16 мая "О политике обменного курса рубля", установившее новые принципы регулирования валютного курса. Во втором полугодии действовал наклонный коридор с границами 5000 – 5600 руб/$ на 1 июля и 5500 – 6100 руб/$ на 31 декабря 1995 года. Темп номинального обесценения рубля во втором полугодии соответственно был задан в пределах 1,3% – 3% в месяц. Таким образом, на весь 1996 год рост официального обменного курса доллара США был определен вилкой 18,5% – 31,5%, а фактически составил 19,8%.

В преддверии президентских выборов 1996 года наблюдался процесс редолларизации экономики. В этих условиях рубль должен был обесцениваться быстрее, чем во второй половине 1996 года. Однако Центробанк РФ проводил валютную политику, направленную на сдерживание темпов падения номинального обменного курса рубля. Основными причинами этого явилось следующее. Во-первых, опасность усиления инфляционных ожиданий. Во-вторых, возможность использования оппозицией быстрого обесценения национальной валюты в политических целях. В-третьих, необходимость стерилизации роста денежной массы в связи со значительными покупками Центробанком государственных ценных бумаг. Вызванный этими закупками рост чистых внутренних активов в первом полугодии составил 41,7%. В результате за первое полугодие 1996 года чистые международные резервы снизились с 27,3 трлн руб. до 21 трлн руб. (на 23%).

Устойчивый спрос на валюту, переломивший характерную для лета-осени 1995 года тенденцию к дедолларизации экономики, в основном отражал ожидания населения, склонного ориентироваться в условиях политического риска на валюту, а не на более доходные ГКО. Подобное развитие ситуации также свидетельствовало о рациональности действий экономических игроков, адекватно оценивавших способность власти поддерживать общую макроэкономическую сбалансированность до выборов, но сомневавшихся в послевыборной стабильности правительственного курса – неважно, из-за результатов выборов (т.е. потенциальной победы Г. Зюганова) или исчерпания валютных резервов.

Кризис налоговой системы. Еще одним важнейшим феноменом предвыборной экономики стало резкое углубление кризиса налоговой си-

стемы. Проблема неуплаты налогов не была порождением 1996 года – ни в политическом (реакция на выборы), ни в чисто экономическом (массовое фактическое разорение предприятий и отсутствие у них средств на уплату налогов) отношениях. Внимательное изучение динамики налоговых недоимок за последние годы свидетельствует о тесной связи этого феномена с политическими кризисами в России вообще и с ослаблением федеральной власти, ограничением сферы ее возможного маневрирования, в особенности.

Рисунок 9.7

Начиная с лета 1993 года и вплоть до середины 1994 года происходил процесс стремительного роста объема недоимок, когда с уровня примерно 6% месячного ВВП он увеличился до 21% месячного ВВП в июне 1994 года. Кроме того, возросла ежемесячная вариация прироста недоимок. Далее, относительная стабильность доли недоимок в ВВП наблюдалась вплоть до начала 1996 года.

Существенный рост недоимок по налогам начался в январе 1996 года, что явилось отражением двух взаимосвязанных обстоятельств. Во-первых, предвыборная кампания действующего президента (а в январе было уже ясно, что Б.Ельцин решил идти на выборы) не могла сопровождаться ужесточением действий исполнительной власти по отношению к будущим избирателям. То есть решительных мер по противо-

действию недоимкам не предвиделось. Более того, неуплатой налогов Правительству давался альтернативный механизм предвыборного смягчения денежной политики, характерного для стран с рыночной экономикой.

Во-вторых, на фискальное поведение предприятий повлияло то, что идеологи КПРФ достаточно откровенно демонстрировали свое сочувствие тем, кто не платит налоги "правительству национального предательства"[225]. Это в совокупности с реальностью избрания Г.Зюганова на пост президента поддерживало соответствующие настроения среди экономических агентов. Было понятно, что в случае победы КПРФ недоимки скорее всего простят (это полностью вписывалось в установки левых о необходимости помочь предприятиям с пополнением оборотных средств), да и при успехе Ельцина вряд ли можно было ожидать преследований за ненадлежащую налоговую дисциплину[226].

Таким образом, предприятия в преддверии выборов сократили объем перечисления налогов в бюджет в расчете как на возможные послабления, сделанные в популистских целях в ходе предвыборной борьбы, так и на вероятную налоговую амнистию в случае прихода к власти коммунистических сил.

Определенное снижение уровня государственных доходов в первые несколько месяцев года было характерно для России, начиная с 1992 года[227]. Однако в 1996 году падение доходов было просто обвальным.

---

[225] Например, на слушаниях в Государственной Думе по проблемам социально-экономической политики 9 апреля 1996 года Т.Карягина, экономический советник Г.Зюганова, заявляла буквально следующее: "Надо сказать и предпринимателям, что все, кто на самом деле даже пускай сейчас химичит, обманывает, уходит от налогов, но на самом деле тоже является патриотом государства России, тоже является государственником по своей натуре, они не должны бояться" (прихода коммунистов к власти).

[226] Министр экономики Е.Ясин объяснял налоговый кризис в условиях остроты предвыборной борьбы и неопределенности ее результатов следующим образом: "Одни не платят потому, что ждут своих. Другие не хотят создавать финансовую базу для коммунистов в случае их прихода к власти".

[227] В определенной степени это объясняется чисто техническим обстоятельством: порядок учета так называемых "заключительных оборотов" по бюджету предполагает отнесение части доходов, поступающих в первую декаду января, к декабрьским дохо-

Налоговые поступления в федеральный бюджет в январе 1996 года по сравнению с концом 1995 года снизились на 3,5% ВВП (с 10,3% до 6,8%, в первую очередь за счет налога на прибыль (на 1,5% ВВП) и налогов на товары и услуги (на 1,2% ВВП). Налоговые поступления в консолидированный бюджет снизились с 21,7% ВВП в 1995 году до 14,4% ВВП в январе 1996 года.

Доходы консолидированного бюджета за I квартал 1996 года составили лишь 69,7% от плана, в том числе налоговые поступления - 62,8%. Поступления налогов в первом квартале остались на уровне января-февраля 1996 года (16,4% ВВП), т.е. на 29% ниже, чем за первый квартал предыдущего года (23% ВВП). Во втором квартале ситуация с налогами продолжала определяться приближавшимися президентскими выборами и характеризовалась низкими налоговыми поступлениями - 17,9% ВВП за первое полугодие 1996 года против 24,7% ВВП в первом полугодии 1995 года (рис. 9.8). Аналогично происходило снижение поступлений в федеральный бюджет. В январе - июне 1996 года налоговые платежи в федеральный бюджет составили 7,7% ВВП за первое полугодие против 10,8% ВВП в первом полугодии 1995 года.

Можно выделить несколько факторов происходившего сокращения налоговых поступлений[228].

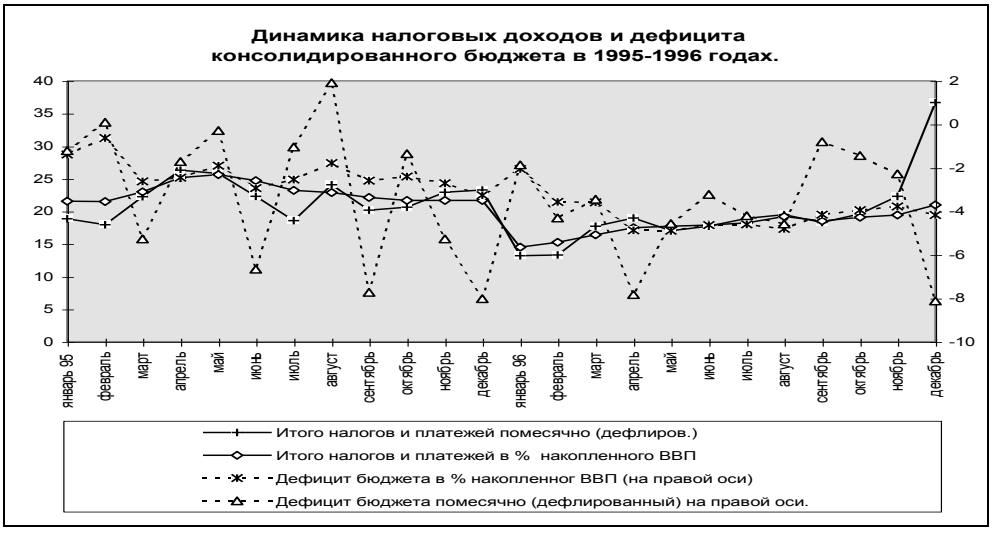
1) Главной причиной снижения доходов бюджета является рост недоимки по налогам. Реальный объем недоимок за январь 1996 года увеличился на 42,1%. Однако в январе Госналогслужба РФ изменила методологию расчетов недоимок по налогам. При использовании

дам. Определенную роль играет и сезонность налоговых поступлений, выражающаяся в некотором занижении по сравнению с реальными авансовых расчетов по прибыли, малой активностью в области внешней торговли в начале года, значительным количеством праздничных дней.

[228] Определенную роль в этом могли сыграть изменения налогового законодательства, в частности, с 1 января 1996 года вступили в силу некоторые изменения в налоговом законодательстве, принятые в течение 1995 года: были отменены налог с превышения оплаты труда над нормируемой величиной и спецналог. По нашим оценкам, данные изменения должны были привести к падению налоговых поступлений на 0,6-0,7% ВВП. Ряд других мер, например, касающихся упрощенной системы налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства, изменения перечня льгот по НДС, не могли оказать существенного влияния на величину налоговых поступлений.

старой методики для оценки январского роста расчеты дают 18,1%, при использовании новой методики для сравниваемых месяцев – 35,7%. Накопленный объем недоимок в консолидированный бюджет в неизменных ценах вырос в январе 1996 года на 37,4% по сравнению с декабрем 1996 года. Отметим, что в январе 1995 года увеличение реального объема недоимок в федеральный бюджет составило 3,5%, в консолидированный – 7,1%. Во многом такой сезонный эффект роста недоимки обусловлен увеличением объема начисленных налогов в первом месяце очередного квартала, что при недостатке ликвидных средств приводит к росту недоимки.

Рисунок 9.8



Количественная оценка вклада фактора роста недоимок в снижение налоговых поступлений в начале 1996 года затруднена также из-за отсутствия информации о структуре прироста недоимок. Последняя, помимо не перечисленных в бюджет налогов в счет обязательств данного месяца, включает сумму штрафных санкций и пени за неисполнение налоговых обязательств предыдущих периодов.

Рост недоимок дополнительно стимулировался плохо продуманным механизмом предоставления отсрочки по налогам, установленным Указом Президента от 19 января 1996 года.

Правом на рассрочку выплаты недоимок воспользовалось около 30 тыс. налогоплательщиков. При этом важнейшим обстоятельством явилось то, что на решение вопроса о предоставлении разрешения на отсрочку по недоимкам, накопившимся до 1.01.96, вновь созданная в первом квартале 1996 года задолженность не влияла.

Однако, даже учитывая смену методики расчетов недоимок, сезонный характер их динамики и механизм предоставления отсрочки, можно утверждать, что рост недоимок в январе 1996 года был обусловлен высокой политической неопределенностью и явился важнейшей характеристикой развития налогового кризиса.

2) Фактором снижения налоговых поступлений стал также рост масштабов противозаконного уклонения от налогов самыми разными способами и, что очень важно, - за счет осуществления хозяйственных операций наличными деньгами, не отражаемыми в бухгалтерской отчетности. Косвенным подтверждением этого является рост доли наличных денег в денежном агрегате М2 за первое полугодие 1996 года на 2,5 процентных пункта.

3) Вследствие достаточно серьезного роста дебиторской задолженности произошло снижение облагаемой базы налога на прибыль и НДС. Объем дебиторской задолженности в начале 1996 года увеличился со 191% месячного ВВП в декабре 1995 года до примерно 280% в первой половине 1996 года. Одним из возможных факторов, ускоривших рост взаимных неплатежей, явился введенный в начале этого года запрет на отключение подачи электроэнергии потребителям в случае возникновения с их стороны неплатежей энергосистемам.

4) В качестве гипотезы, дополнительно объясняющей причины налогового кризиса, часто называют нарастающий процесс бартеризации экономики, быстрого распространения многоходовых схем безденежных взаимозачетов долгов между поставщиками и их клиентами. К этому процессу в 1996 году активно подключился Минфин России, используя казначейские

обязательства, налоговые освобождения, товарный кредит и т.п. В результате многие предприятия осуществляют хозяйственную деятельность при минимальных объемах денежных средств, но отсутствие необходимых средств на расчетных счетах приводит к росту недоимок в бюджет. Искажения цен, используемых при осуществлении зачетов между налогоплательщиками, бюджетом и получателями бюджетных средств, приводят к снижению налоговой базы. Однако существующая статистика не позволяет определить масштабы подобных операций и их значимость в экономике.

Таким образом, налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995-1996 годов, по своим последствиям оказался весьма сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только влиянием выборов, то собираемость налогов должна была бы более или менее автоматически вернуться во втором полугодии по крайней мере к исходному уровню. Но реальная ситуация оказалась существенно иной. Острота налоговой проблемы, несколько смягчившись в середине года, вновь, как мы покажем ниже, резко обозначилась осенью. И объяснение этого лишь обстановкой политической неопределенности, сохранившейся из-за болезни Б.Ельцина, представляется явно недостаточным. Равно как недостаточными (хотя тоже справедливыми) являются аргументы о неэффективности налоговой системы, действительно, требующей глубокого и комплексного реформирования.

Массовое уклонение от уплаты налогов, резко возросшее в 1996 году, одновременно означало переход налогового кризиса в качественно новую стадию. В 1995 - 1996 годах резко возросли масштабы так называемого “негативного отбора” среди налогоплательщиков. Раньше налоговые нарушения были лишь способом сокращения предприятиями своих издержек без существенного влияния на общую конкурентную среду на рынке. Теперь возросшие масштабы уклонений и существование многочисленных индивидуальных льгот по налогам привели к тому, что соблюдение налогового законодательства ставит добросовестных предпринимателей в заведомо невыгодные условия, подрывающие возможности эффективной предпринимательской деятельности. Если ранее уклонение от налога или налоговая льгота обеспечивали предприятиям доходы выше среднего уровня (которые можно интерпрети-

ровать в качестве премии за риск применения штрафных санкций), то с распространением подобной практики соблюдение налогового законодательства уже не обеспечивает получения среднего уровня прибыли. Это объясняется тем, что цены формируется с учетом доминирующего уровня уклонения от налогов. В результате происходит негативный отбор: добросовестные налогоплательщики или вытесняются с рынка, или (что происходит чаще) принимают новые правила игры, заключающиеся в выбивании льгот, отсрочек и просто в противозаконном уклонении от налогов.

9.3 Экономическая политика правительства в условиях предвыборной неопределенности

Предвыборное поведение Правительства 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.

В самом общем виде действия Правительства должны были быть нацелены на сохранение президентского поста за Б.Ельциным как основы продолжения функционирования нынешнего Кабинета. Тем более этот мотив должен был доминировать у В.Черномырдина, отказавшегося от участия в предвыборной борьбе в обмен на понятные политические гарантии. Именно мотивация Премьера является в данном случае наиболее существенной, и ее можно рассматривать как выражение совокупной позиции Правительства[229].

[229] Реальная ситуация была несколько более сложной. В состав предвыборного Правительства, имевшего ярко выраженные коалиционные черты, входил и ряд политиков, рассчитывавших (особенно поначалу) сохранить свои посты и в случае смены Президента. Тем более, что подобные сигналы отчетливо подавались со стороны Г.Зюганова и его ближайших сподвижников. Однако вскоре стало достаточно очевидно, что подобного рода мягкая трансформация режима все равно будет невозможна. С одной стороны, когда более четко обозначилась лидирующая команда КПСС, отсутствие в ней мест для представителей действующей исполнительной власти стало достаточно очевидным. С другой стороны, потенциальные “коллаборационисты” из

Типичной реакцией Правительства на остроту политической ситуации вообще и предвыборной ситуации в частности является ослабление денежной политики. Тем более это должно было быть верно для президентской кампании 1996 года. Здесь основной проблемой, наиболее болезненной с электоральной точки зрения и обозначенной в качестве таковой Б.Ельциным, были задержки с выплатой заработной платы, связанные как с задолженностями бюджетов всех уровней (примерно 20% долгов по заработной плате), так и долгами предприятий перед своими работниками. По сравнению с концом 1995 года, задолженность по выдаче заработной платы в реальном исчислении возросла в первой половине 1996 года более чем на 85% .

Однако стандартная политика стимулирования деловой активности (сокращения безработицы) ценой инфляции приобретала несколько иной вид. В России из-за высокой скрытой безработицы воздействие денежной политики на состояние рынка труда является весьма слабым. Инфляционные “шоки” нацелены не на рост занятости, а на снижение уровня задолженности по заработной плате. При этом замена борьбы с безработицей на борьбу с невыплатами зарплаты резко сжимает период времени между расширением денежной массы и ожидаемыми позитивными сдвигами в экономике, что и было продемонстрировано в начале лета, когда задолженность в бюджетной сфере, действительно, резко сократилась. Хотя это никак не меняло существа проблемы предвыборного инфляционизма.

Реальное развитие событий пошло по иному пути. Правительство не решилось прибегнуть к форсированному наращиванию денежной массы для решения своих политических (обеспечение победы Б.Ельцина) и экономических (преодоление бюджетного кризиса) проблем. Тому было несколько причин, в основном политического характера.

Во-первых, обеспечиваемое с весны 1995 года неуклонное снижение инфляции явилось практически единственным зримым достижением Правительства после преодоления товарного дефицита в 1992 году.

действующего Кабинета практически не имели возможности повлиять на экономическую политику, полностью контролировавшуюся Премьером и его экономической командой, не имевшей никаких шансов на политическое выживание в случае победы на выборах оппозиции.

Было ясно, что обратный перелом в этой тенденции не будет принят электоратом и не сможет быть политически компенсирован выплатами долгов по пенсиям и зарплатам. Уже опыт думских выборов 1995 года свидетельствовал, что удовлетворение требований по зарплате в том или ином регионе автоматически не ведет к росту популярности в нем правительственной партии. То есть, восприняв выплаты долгов как должное, избиратель все равно проголосует против власти, допустившей начало нового инфляционного витка.

Во-вторых, в условиях жесткого контроля за выполнением денежной программы со стороны МВФ подобное смягчение означало бы провал проводившейся политики не только в краткосрочном, но и в среднесрочном плане, поскольку неизбежно ухудшало бы послевыборное положение правительства. А по мере возрастания шансов победы Б. Ельцина последний аргумент становился все более весомым.

В-третьих, у Правительства отсутствовал достаточный опыт тонкого регулирования денежных механизмов. Динамика посткоммунистической экономики не была в достаточно мере прогнозируемой для проведения рискованных экспериментов в области денежной политики. Валютный кризис октября 1994 года наглядно продемонстрировал проблему подвижности временных лагов в условиях постоянных институциональных изменений на рынках (прежде всего финансовых), и это оказало исключительно сильное воздействие на экономические решения В.Черномырдина в дальнейшем.

В этой ситуации было бы естественным попытаться построить денежную политику таким образом, чтобы все позитивные последствия ее ослабления гарантированно (то есть с учетом возможной неопределенности в вопросе о временных лагах) пришлись на предвыборный период, а негативные сказались бы уже после выборов. Правительство пошло по пути, как ему представлялось, максимально надежному. Увеличение предложения денег было максимально приближено к выборам и сжато во времени. В мае-июне ежемесячные темпы роста денежной массы М2 несколько возросли, составив в среднем за два месяца 3,1%. Воздействие власти на денежную ситуацию ограничивалось монетизацией дефицита расширенного бюджета, в целом укладывающейся в рамки денежной программы. Основными каналами денежного предложения при этом были покупки Центральным банком государственных

ценных бумаг на открытом рынке и закупки у Министерства финансов валюты, драгоценных камней и металлов[230].

Тем самым при выборе между ослаблением денежной политики и ослаблением бюджетной политики власти выбрали второй вариант. Это означало принятие Правительством "правил игры", включающей ухудшение собираемости налогов в сочетании с экспансией госрасходов и резким расширением заимствований на внутреннем рынке. Такой вариант развития событий был в чем-то хуже прямой эмиссии, поскольку лишал власти свободы маневра и сеньоража, но в чем-то и лучше. При известной гибкости Правительства эта тактика позволяла сохранять курс на снижение инфляции, одновременно реализуя ряд популистских мер, направленных на привлечение электората.

Помимо собственно экономических выводов, можно сделать и еще один вывод общеполитического характера относительно роли демократических процедур в решении проблем макроэкономической стабилизации. Распространенным является представление, согласно которому демократия создает менее благоприятную политическую среду для стабилизационного курса, чем жесткий диктаторский режим, что связано с понятной уязвимостью первой перед лицом краткосрочных интересов борьбы за голоса избирателей[231]. Однако практический опыт российской стабилизации позволяет принять как минимум в качестве равноправного и другой вывод. Выборы, на которых избирателю должны быть предъявлены аргументы в виде результатов проводимой экономической политики, способствуют последовательному проведению избранного курса, а вовсе не отказу от него. Более того, опыт первых трех лет реформ в России свидетельствует, что отсутствие реаль-

---

[230] При покупке государственных ценных бумаг коммерческими банками также возможен рост денежной массы в случае снижения их избыточных резервов и следовательно - денежного мультипликатора.

[231] В статье (Why voting is good for you // The Economist, 27.08.1994) приводится сравнительное исследование 13 случаев экономических реформ в разных странах и подчеркивается, что успех реформы не зависит от государственного устройства страны. Ничто не доказывает, что демократическим странам труднее осуществлять реформы. Однако определяющим для успеха реформ является то, что политический режим должен быть относительно сильным, т.к. реформы требуют осуществления непопулярных мер, затрагивающих интересы различных слоев общества.

ных стратегических альтернатив стабилизационной политике делает ее более уязвимой для влияния разного рода инфляционистских сил, имеющих отчетливо выраженные лоббистские интересы[232]. После ряда неудачных попыток осуществления макроэкономической стабилизации на протяжении 1992-1994 годов власти смогли более решительно подойти к решению этих задач именно в преддверии президентских выборов. Важно также, что стабилизация дала плоды к началу 1996 года, что было самым наглядным политическим аргументом.

*Бюджетная политика Правительства в год выборов***.** Итоги исполнения федерального бюджета России в первом квартале оказались весной 1996 года наиболее острой темой обсуждений в Парламенте, средствах массовой информации, экономических кругах. Причинами этого были как чрезвычайно низкий уровень исполнения бюджета по доходам и расходам, так и особый предвыборный характер политической ситуации в стране. Оппоненты власти пытались использовать обострение бюджетного кризиса для демонстрации неспособности команды Б.Ельцина вывести страну из экономического спада. В то же время Президент пытался нормализовать положение как за счет выделения жестких приоритетов финансирования (безусловное погашение бюджетных долгов по заработной плате до 1 апреля, погашение задолженности по выплате пенсий до 1 мая и т.д.) при секвестрировании остальных расходных статей, так и за счет разработки и осуществления мероприятий по увеличению налоговых доходов бюджета (подготовка ряда указов Президента, активизация работы Госналогслужбы по взысканию недоимок и т.д.).

Снижение государственных расходов федерального бюджета в начале года было еще более масштабно, чем сокращение доходов. На прежнем уровне, по сравнению с концом 1995 года, осталось лишь обслуживание государственного долга, что было связано с желанием Правительства четко выполнять обязательства России перед зарубежными кредиторами. Все прочие статьи в январе 1996 года были сокращены с 15,2%

[232] Надо признать, что в данной ситуации российская исполнительная власть действовала в логике “слабого диктатора”, вынужденного для удержания своей власти постоянно лавировать между различными влиятельными группами интересов. (См. подробнее: Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington: The World Bank, 1992. P. 14-15).

ВВП до 7,1% ВВП[233]. В марте по сравнению с февралем общий объем расходов федерального бюджета увеличился (накопленным итогом) почти на 2% ВВП. Однако по сравнению с планом объем квартального финансирования расходов федерального бюджета составил лишь 75,9%, из которых значительная часть пошла на погашение задолженности по заработной плате.

Несмотря на тяжелое положение с исполнением бюджета, Государственной Думой постоянно осуществлялись попытки принятия законопроектов, увеличивающих нагрузку на бюджет. Часть из этих предложений нашла отражение в принятых законах о поправках к бюджету 1996 года.

Такая конвульсивность и отсутствие четкой и экономически обоснованной бюджетной политики не могли не сказаться на ситуации с исполнением бюджета.

Таблица 9.2

Исполнение консолидированного бюджета России за 1996 год (в % ВВП)

	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	1996
Доходы												
Налог на прибыль	3,03	3,48	3,90	4,45	4,38	4,34	4,24	4,31	4,16	4,07	4,05	4,28
Подоходный налог	2,04	2,23	2,26	2,34	2,31	2,34	2,39	2,50	2,45	2,43	2,42	2,51
Налог на добавленную стоимость, спецналог и акцизы	6,69	6,53	6,76	6,79	6,72	6,86	7,25	7,72	7,84	7,96	8,20	9,24
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,92	0,99	1,33	1,28	1,24	1,30	1,19	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01
Прочие налоги, сборы и платежи	1,84	2,03	2,15	2,62	3,04	3,07	3,16	3,52	3,52	3,56	3,72	3,92
Итого налогов и платежей	14,51	15,26	16,40	17,48	17,69	17,91	18,22	19,20	19,07	19,10	19,42	20,97
Неналоговые доходы	1,65	2,31	2,47	1,83	2,43	2,92	2,78	2,60	2,46	2,39	2,20	2,58
Всего доходы	16,60	18,09	19,85	20,34	21,20	21,91	22,12	22,99	22,69	22,63	22,81	24,76
(см. продолжение)												
Расходы												
Государственное управление	0,42	0,70	0,78	0,82	0,77	0,83	0,83	0,80	0,77	0,75	0,75	0,76
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18

[233]В частности, показательным является снижение расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность до 2,4% ВВП, на услуги, предоставляемые народному хозяйству - до 1,19% ВВП, на финансовую помощь другим уровням власти - до 0,20% ВВП.

Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,67	3,83	4,03	4,62	4,50	4,48	4,41	4,55	4,45	4,34	4,28	4,57
Фундаментальные исследования	0,05	0,25	0,30	0,33	0,30	0,29	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,31
Услуги народному хозяйству	4,51	5,62	5,75	6,44	6,55	6,55	6,46	6,83	6,69	6,73	6,91	7,87
Социальные услуги	5,34	6,93	7,92	8,50	8,53	8,75	8,44	8,56	8,25	8,11	8,09	8,35
Обслуживание государственного долга	1,50	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,08	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98
Прочие расходы	1,13	1,49	2,03	2,01	2,15	2,50	2,76	2,87	2,75	2,65	2,68	2,79
Итого расходов	16,31	20,74	22,98	24,70	25,68	26,16	25,96	26,65	26,02	25,69	25,74	27,81
Ссуды за вычетом погашений	2,35	0,93	0,46	0,51	0,40	0,38	0,76	1,14	0,96	0,90	0,85	1,12
Расходы и ссуды за вычетом погашений	18,66	21,67	23,43	25,21	26,09	26,54	26,72	27,79	26,98	26,59	26,59	28,93
Дефицит бюджета	-2,06	-3,58	-3,58	-4,87	-4,89	-4,63	-4,60	-4,80	-4,29	-3,96	-3,78	-4,17
Общее финансирование, в том числе	2,06	3,58	3,58	4,87	4,89	4,63	4,60	4,80	4,29	3,96	3,78	4,18
внутреннее финансирование	1,15	2,47	2,55	2,87	2,52	2,81	2,78	3,18	2,89	2,58	2,28	2,70
внешнее финансирование	0,91	1,10	1,03	2,00	2,37	1,82	1,82	1,62	1,40	1,37	1,50	1,47

Источник: Минфин РФ.

Таблица 9.3

Исполнение федерального бюджета России за 1996 год (в % ВВП)

	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	1996	% испол. закона
Доходы													
Налог на прибыль	0,94	0,94	1,11	1,27	1,28	1,34	1,34	1,36	1,32	1,29	1,31	1,44	56
Подоходный налог	0,19	0,2	0,21	0,22	0,21	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23	0,22	0,23	107
Налог на добавленную стоимость, спецналог и акцизы	4,6	4,42	4,64	4,59	4,52	4,71	5,06	5,44	5,57	5,57	5,80	6,64	87
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,92	0,98	1,33	1,27	1,24	1,29	1,18	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01	77
Прочие налоги, сборы и платежи	0,13	0,17	0,15	0,16	0,16	0,17	0,18	0,21	0,20	0,29	0,33	0,38	161
Итого налогов и платежей	6,78	6,71	7,44	7,51	7,41	7,73	7,98	8,40	8,42	8,45	8,69	9,70	80
Неналоговые доходы	1,11	1,78	1,69	1,08	1,73	2,23	2,94	2,83	2,68	2,58	2,49	2,80	107
(см. продолжение)													
Всего доходы	7,89	8,49	9,86	9,37	9,96	10,79	10,92	11,2	11,1	11,03	11,18	12,5	86
Расходы													
Государственное управление	0,09	0,29	0,33	0,33	0,28	0,33	0,33	0,28	0,26	0,25	0,24	0,24	54
Международная дея-	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18	99

	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	1996	% испол. закона
тельность													
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,39	3,44	3,6	4,17	4,05	4,03	3,97	4,10	4,0	3,89	3,83	4,10	80
Фундаментальные исследования	0,04	0,24	0,26	0,32	0,28	0,28	0,28	0,28	0,28	0,29	0,27	0,29	64
Услуги народному хозяйству	1,19	1,63	1,46	1,61	1,63	1,61	1,53	1,61	1,51	1,52	1,56	1,84	69
Социальные услуги	0,52	0,96	1,19	1,41	1,45	1,51	1,40	1,32	1,25	1,22	1,20	1,22	65
Обслуживание государственного долга	1,5	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,07	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98	83
Помощь другим уровням власти	0,2	1,23	1,66	1,53	1,50	1,45	1,44	1,53	1,55	1,57	1,74	2,05	85
Прочие расходы	0,49	0,78	1,38	1,22	1,36	1,7	1,95	2,02	1,93	1,81	2,11	1,93	120
Итого расходов	7,1	10,48	12,04	12,57	13,42	13,68	13,66	13,88	13,59	13,37	13,46	14,83	82
Ссуды за вычетом погашений	2,26	0,81	1,19	1,15	0,87	1,13	1,33	1,57	1,23	1,14	0,99	0,96	
Расходы и ссуды за вычетом погашений	9,36	11,29	13,24	13,72	14,29	14,81	14,99	15,45	14,82	14,51	14,44	15,79	
Дефицит бюджета	-1,48	-2,8	-3,37	-4,35	-4,32	-4,01	-4,07	-4,23	-3,71	-3,48	-3,26	-3,29	91
Общее финансирование, в том числе	1,48	2,8	3,37	4,35	4,32	4,01	4,07	4,23	3,71	3,48	3,26	3,29	91
внутреннее финансирование	0,57	1,69	2,34	2,34	1,94	2,19	1,95	2,61	2,34	2,11	1,76	1,82	81
внешнее финансирование	0,91	1,12	1,03	2,01	2,38	1,82	2,12	1,62	1,4	1,37	1,50	1,47	107
Справочно: ВВП (трлн руб.)	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1609	1819	2031	2256	
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО)	-3,4	-4,8	-5,6	-6,7	-6,5	-6,1	-6,1	-6,5	-6,2	-6,2	-6,1	-6,2	

Источник: Минфин РФ.

Важным фактором, определяющим структуру расходов федерального бюджета, в первом полугодии стало стремление Правительства, в соответствии с предвыборными обещаниями Президента, погасить задолженность по заработной плате работникам отраслей, финансируемых из бюджета. За первое полугодие удельный вес заработной платы в общем объеме расходов составил более 30% при плане в 15%, причем по отраслевой структуре фактические цифры исполнения бюджета существенно отклонялись от плана. Приоритетными статьями финансирования, по которым плановые проектировки были перевыполнены, явились национальная оборона (почти на 10%), угольная промышленность (более чем на 20%), сельское хозяйство (почти на 20%), транс-

ферты пенсионному фонду (более чем на 100%). В то же время секвестрированию подверглись инвестиции в промышленность (недовыполнение плана более чем на 75%), транспорт и связь (недовыполнение плана на 60%), культура и искусство (недовыполнение на 60%), здравоохранение и фундаментальные исследования (недовыполнение на 40%), образование (недовыполнение на 30%).

Приведенные здесь данные, помимо собственно экономического смысла, могут служить косвенной характеристикой сравнительной лоббистской силы тех или иных групп в современной системе экономико-политических интересов России. Доминирование здесь угольной промышленности и сельского хозяйства является особенно показательным в сравнении не только с другими отраслями народнохозяйственного комплекса, но и с относительно более низким уровнем финансирования оборонных статей. Среди же недофинансированных отраслей налицо явный разрыв между отраслями хозяйственной и социальной сферы. Последняя, имея гораздо меньший лоббистский потенциал, естественно, оказалась в наибольшей мере ущемленной при выделении суживающейся массы ресурсов федерального бюджета.

Увеличение *дефицита федерального бюджета* в первом квартале (с 2,8% ВВП в январе-феврале до 3,37% ВВП к 1 апреля) финансировалось главным образом за счет роста внутренних заимствований (рост с 1,69% ВВП до 2,34% ВВП за тот же период) путем привлечения средств на рынке ГКО-ОФЗ. По отчетным данным за май и июнь дефицит федерального бюджета, рассчитанный по методологии Министерства финансов, имел тенденцию к снижению примерно на 0,3% ВВП и составил в первом полугодии чуть более 4% ВВП. В абсолютных цифрах дефицит составил 70% величины, утвержденной законом на 1996 год.

Динамика оценки вторичного дефицита с учетом процентов по ГКО была аналогичной: в январе-апреле 6,7% ВВП, в январе-мае 6,5% ВВП, в январе-июне 6,1% ВВП. Финансирование первичного дефицита в первом полугодии осуществлялось примерно равными долями из внутренних и внешних источников (внешнее финансирование уменьшилось почти на 0,4% ВВП).

Отмеченный рост расходов по обслуживанию государственного долга определялся динамикой доходностей государственных ценных бумаг, которая, в свою очередь, как было показано выше, находилась под значительным влиянием предвыборных факторов и необходимости массированной экспансии Минфина РФ на рынке внутренних заимствований в условиях кризиса налоговых поступлений в бюджет. В сложившейся ситуации Минфину России пришлось проводить крупномасштабные размещения ГКО, невзирая на рыночную ситуацию, характеризуемую высокими процентными ставками. Естественным следствием этого стало чрезмерное снижение котировок государственных дисконтных бумаг. В первом полугодии 1996 года при номинальном увеличении объема ГКО в обращении в 2 раза, в реальном исчислении он также увеличился весьма существенно - на 89,6%.

Дилемма: налоговая реформа или рост государственного долга? Проведенный анализ свидетельствует о том, что в ходе предвыборной кампании Правительством имплицитно был сделан выбор между проведением налоговой реформы (с целью увеличения налоговых изъятий) и дальнейшим наращиванием государственного долга в пользу последней стратегии. Такое решение было предопределено налоговым кризисом, усилившимся в период предвыборной кампании, когда финансирование определенных видов расходов было абсолютно необходимым из политических соображений. В то же время такое развитие событий является, на наш взгляд, логичным следствием политической неопределенности[234]. В России в силу экономической и, главным образом, политической нецелесообразности отказа от жесткой финансовой политики перечисленные причины привели не к смягчению бюджетной политики, а к отказу от налоговой реформы (или, еще конкретнее, к пассивной позиции Правительства в вопросе уклонения от налогов и сбора недоимки) в пользу роста внутреннего долга.

---

[234] В работе (Cukerman A., Edwards S., Tabellini G. Seigniorage and Political Instability // The American Economic Review, Vol. 82, 1992, pp. 537-555.) дается теоретическое обоснование и эмпирическое подтверждение того факта, что политическая нестабильность и поляризация политических платформ основных конкурирующих партий приводит к отказу от проведения налоговой реформы в пользу денежной эмиссии, увеличивающей долю сеньоража. Нетрудно заметить аналогию между описанной моделью и ситуацией в российской экономике 1996 года.

Денежная политика. Следует отметить еще одну важную предпосылку осторожной финансовой политики Правительства. Законодательство России обеспечивает реальную независимость позиции Центрального Банка, руководство которого, сформированное в конце 1995 года, было привержено стабилизационной политике. Впрочем, нельзя сказать, чтобы Центробанк был полностью нейтрален в ситуации предвыборной гонки. Своими действиями на рынке ценных бумаг и по поддержанию валютного коридора он объективно способствовал успеху кампании действующего Президента. Но это может быть объяснено по крайней мере двумя группами факторов. Во-первых, действия ЦБ не выходили за рамки решения задачи макроэкономической стабилизации[235]. Во-вторых, оппозиционная команда достаточно ясно сигнализировала о своем неприятии курса на стабилизацию национальной денежной единицы, что не могло не отражаться на позиции руководства Центробанка.

Согласно принятой на 1996 год денежной программе, Центральный банк РФ должен был обеспечить прирост денежной массы M_2 в течение первой половины года на 20%. Фактически с 1 января по 1 июля 1996 года денежная масса M_2 выросла на 20,9%. Средний темп роста M_2 за первое полугодие 1996 года составил 3,2%. Таким образом, эмиссионная активность ЦБ РФ с января по июнь 1996 года включительно практически соответствовала ориентирам, заложенным в согласованную с МВФ денежную программу.

В результате такой политики в первом полугодии 1996 года тенденция к снижению роста цен продолжилась. Если в январе ИПЦ был равен 4,1%, то за июнь потребительские цены выросли лишь на 1,2%. В целом, за первые шесть месяцев инфляция составила 15,6%, что в пять раз меньше роста цен за первое полугодие 1995 года (рис. 9.9, с.324).

Тем не менее предвыборная кампания оказала значительное влияние на денежную политику. Частичная реализация обещаний, сделанных в январе-феврале Президентом, привела в июне хотя и к незначительному, но все же нарушению программы, согласованной с МВФ. Фактиче-

[235] Когда одно из действий Правительства - изъятие в июне 1996 г. прибыли ЦБР в размере 5 трлн руб. – вступило, по мнению руководства Банка, в противоречие с такой политикой, оно решительно выступило против.

ский прирост денежной базы за первое полугодие 1996 года составил 24,7% .

Наиболее важным негативным последствием президентских выборов для денежной ситуации явилось установление высоких процентных ставок на всех отечественных финансовых рынках. Это стало еще одним фактором, осложняющим кредитование предприятий реального сектора[236].

* * *

Подведем итоги. Всю первую половину 1996 года экономическая ситуация в России находилась под сильным влиянием предстоящих президентских выборов.

Во-первых, вследствие политической неопределенности резко упала налоговая дисциплина, что проявилось как в существенном росте неплатежей налогов в бюджет, так и в расширении процессов уклонения от налогов.

Во-вторых, предвыборная кампания Б.Ельцина вызвала увеличение расходных обязательств бюджета и существенное изменение структуры расходов в пользу погашения задолженности по выплате заработной платы, денежного довольствия, стипендий, пенсий (в части, финансируемой из бюджета).

В-третьих, в условиях низких налоговых доходов и необходимости финансировать первоочередные расходы выросла потребность в финансировании возросшего дефицита бюджета. В то же время политическая неопределенность привела к значительному росту премии за риск, главным образом, на рынке ГКО и ОФЗ. В результате экспансия государственных ценных бумаг вызвала значительное увеличение расходов на обслуживание государственного долга.

---

[236] Разрыв между ставками денежного рынка и ставками кредитования предприятий реального сектора определяется, главным образом, рисками невозврата кредитов, которые, в условиях отсутствия эффективной легальной системы инфорсмента контрактов в российской экономике, являются чрезвычайно высокими. В результате включение в стоимость кредитов премии за риск повышает процентные ставки до практически запретительных значений.

В-четвертых, бремя расходов, по которым было проведено секвестрирование в первом полугодии 1996 года, было переложено на дальнейшие периоды.

В-пятых, наибольшее воздействие политическая неопределенность оказала на финансовые рынки, тогда как на товарных рынках продолжалось снижение инфляционных ожиданий. Рост процентных ставок при редолларизации экономики, а вовсе не инфляционная денежная политика, как ожидалось многими, и стало главным негативным макроэкономическим последствием предвыборной гонки.

В-шестых, проблема внутреннего долга пока еще не столь остра, чтобы существенно воздействовать на макроэкономическую ситуацию, как это наблюдалось в ряде развитых и развивающихся стран[237].

Тем не менее, в 1996 году реальная величина долга начала увеличиваться, достигнув к началу 1997 года 16,2% ВВП, что не так мало для страны, практикующей заимствования на финансовом рынке всего три года. Дальнейшая динамика внутреннего долга будет зависеть от степени политической стабильности и наличия у правительства достаточной воли для увеличения налоговых доходов бюджета.

Итак, предвыборная экономическая политика продемонстрировала явную склонность исполнительной власти к выбору из двух зол – ухудшения бюджетной или денежной политики – первого. Это естественным образом предопределило основные контуры экономических проблем послевыборного периода – как второго полугодия, так и 1997 года. Бюджетный кризис стал главной проблемой Правительства, источником напряженности не только в экономической, но и в политической сфере.

[237] За период между 1 января 1994 и 1 января 1996 годов величина внутреннего долга, выраженная в долях ВВП, сократилась почти в два раза, составив 11,4% ВВП, что объясняется относительно более быстрым обесценением задолженности правительства по прямым кредитам перед ЦБ РФ по сравнению с ростом объема заимствований на финансовом рынке.

9.4 Экономическая политика после президентских выборов

Победа Б. Ельцина, обеспечившая преемственность курса экономической политики, создала предпосылки для начала притока средств иностранных инвесторов и репатриации вывезенного отечественного капитала. Это должно было вызвать снижение спроса на валюту и, одновременно, увеличение ее предложения, приведя тем самым к повторной (после середины 1995 года) дедолларизации российской экономики. Однако ухудшение состояния здоровья Президента создало дополнительную политическую неопределенность, препятствующую развитию этих процессов. Другим общим (фоновым) фактором послевыборного развития страны стал острый *бюджетный кризис*.

На его фоне, некоторый рост расходов федерального бюджета до 15,0% ВВП в июле и до 15,5% ВВП в августе не позволил сократить дефицит бюджета до уровня, заложенного в законе о бюджете на 1996 год. По итогам за июль, дефицит, рассчитанный по методологии Минфина РФ, составил около 4,1% ВВП, за август – 4,2% ВВП. Дополнительный учет затрат на обслуживание государственных заимствований увеличивает, по нашим оценкам, величину вторичного дефицита федерального бюджета до 6,1% ВВП в июле, и 6,5% ВВП в августе.

Данные, представленные в таблице 9.2 и 9.3, позволяют сделать вывод о сходстве динамики бюджетных показателей консолидированного бюджета с федеральным. Единственное существенное различие заключается в том, что плавное снижение дефицита местных бюджетов несколько сглаживает рост дефицита федерального бюджета.

Создание осенью Временной чрезвычайной комиссии по налоговой и бюджетной дисциплине (Указ президента от 11.10.96) продемонстрировало понимание руководством исполнительной власти того факта, что преодоление бюджетного кризиса связано не только и не столько с несовершенством законодательной базы или налоговой системы, а прежде всего с наличием политически влиятельных групп интересов, экономическое благосостояние которых связано с уклонением от налогов[238]. Косвенным подтверждением важности принятия срочных адми-

[238] Основные задачи комиссии сводятся к контролю за своевременностью и полнотой уплаты налогов, других обязательных платежей; разработке мер по обеспече-

нистративных мер в области собираемости налогов явилось как некоторое увеличение поступления налогов в первый период после начала функционирования ВЧК, так и жесткое сопротивление, которое вызвала деятельность этой комиссии среди определенных хозяйственных и политических слоев.

В ноябре и декабре налоговые доходы федерального бюджета, как и консолидированного бюджета, несколько возросли, снизились недоимки (что дало 46% прироста налоговых поступлений в декабре в текущих ценах). Однако удержать эту тенденцию Правительство оказалось не в состоянии. Отчасти это было связано с резко возросшим политическим давлением на исполнительную власть со стороны политически влиятельных экономических агентов и регионов, отчасти же - из-за новой болезни Б.Ельцина, вновь поставившей руководство страны перед ситуацией политической неопределенности.

Следует отметить некоторое снижение дефицита бюджета в сентябре - октябре. Этому способствовало снижение расходов государства в осенние месяцы. Определенную роль в ограничении бюджетных расходов сыграл указ “О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 года” от 18 августа 1996 года, временно приостановивший действие всех решений об увеличении расходной части бюджета, за исключением таких, как указы по выплате пенсий (от 8 апреля и от 25 января) и постановления по обеспечению жильем военнослужащих. С макроэкономической точки зрения, принятое решение способствовало поддержанию финансовой стабильности. Однако данный документ входил в явное противоречие с политической этикой, так как нарушал взятые исполнительной властью обязательства, в т.ч. и предвыборные.

Сравнение реконструкции бюджетов 1995 и 1996 годов (табл. 8.4 и 9.4) показывает, что в 1996 г. по сравнению с 1995 г. произошло незначительное падение налоговых поступлений консолидированного бюджета (1,7% ВВП). При этом основное сокращение пришлось на налоговые

нию их взимания в полном объеме; обеспечению законности и эффективности деятельности налоговых и таможенных органов, а также органов налоговой полиции; контролю за своевременным и целевым использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

поступления федерального бюджета (1,4% ВВП). Между тем уровень отчислений во внебюджетные фонды остались на прежнем уровне, несмотря на то, что задолженность по взносам, например, в Пенсионный фонд за 1996 год, увеличилась в 2,2 раза. На этом фоне в 1996 году имело место увеличение расходов и ссуд за вычетом погашений консолидированного бюджета (на 2,7% ВВП), в основном за счет увеличения расходов внебюджетных фондов (на 1,3% ВВП) и местных бюджетов (на 0,8% ВВП), расходов федерального бюджета - на 0,7% ВВП (без учета неконсолидируемых статей расходов). Данные процессы привели в итоге к росту консолидированного бюджетного дефицита (на 2,4% ВВП).

Значительно увеличился в 1996 г. по сравнению с 1995 г. уровень вторичного дефицита федерального бюджета; так, в 1995 г. он составлял 4,7% ВВП (при этом обслуживание госдолга - 3,2% ВВП), тогда как в 1996 – 7,2% ВВП (обслуживание госдолга – 5,6% ВВП). Таким образом, можно констатировать некоторый рост первичного дефицита (с 1,5% до 1,6% ВВП).

Таблица 9.4

Реконструкция доходов и расходов бюджета в 1996 году

	Федеральный бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ДОХОДЫ					
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	1,7	5,1		6,8	19,76
1.1.Налог на прибыль	1,4	2,8		4,3	12,45
1.2.Подоходный налог с физических лиц	0,2	2,3		2,5	7,29
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	0,0	0,0		0,0	0,02
2.Налоги на фонд оплаты труда	0,0	0,3		0,3	0,99
3. Налоги на товары и услуги, в т.ч.:	6,7	2,5		9,2	26,85
(см. продолжение)					
НДС на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	3,7	1,9		5,6	16,17
НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	0,8	0,0		0,8	2,36

	Федеральный бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
Акцизы	2,0	0,4		2,4	6,88
4. Налоги на имущество	0,0	1,6		1,6	4,76
4.1.Налог на операции с ценными бумагами	0,0	0,0		0,0	0,04
4.2 Другие налоги на имущество		1,6		1,6	4,72
5.Платежи за использование природных ресурсов	0,2	0,7		0,9	2,73
5.1. Плата за недра	0,1	0,4		0,5	1,36
5.2.Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	0,1	0,1		0,2	0,51
5.3.Земельные налоги и арендная плата за земли	0,0	0,2		0,2	0,68
5.4.Прочие платежи за использование природных ресурсов	0,0	0,1		0,1	0,18
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, в т.ч.:	1,0	0,0		1,0	2,94
Импортные пошлины	0,7	0,0		0,7	1,91
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	0,1	0,9		1,0	2,91
8. Отчисл. в фонды соц.страх.			7,3	7,3	21,33
8.1. Работающие по найму			0,2	0,2	0,50
8.2. Работодатели			7,2	7,2	20,82
Пенсионный фонд			4,8	4,8	14,08
Фонд соц.страх.			1,1	1,1	3,16
Фонд занятости населения			0,2	0,2	0,71
ФОМС и территориальные ФОМС			1,0	1,0	2,86
9. Прочие внебюджетные фонды			0,9	0,9	2,54
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	9,7	11,3	8,2	29,2	84,80
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ				0,0	0,00
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,2	0,2		0,4	1,16
1.1.Перечисление прибыли Центрального Банка РФ	0,2	0,0		0,2	0,64
1.2.Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	0,0	0,2		0,2	0,52
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,0	0,1		0,1	0,33
(см. продолжение)					
3.Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0		0,8	2,28
9.Прочие неналоговые доходы	0,7	0,4		1,0	3,24
10 Безвозмездные перечисления от других уровней власти	0,0	2,1	0,4	x	

	Федеральный бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
10.1.Дотации	0,0	0,1	0,4	x	
10.2. Субвенции	0,0	0,1		x	
10.3.Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	0,0	0,8		x	
10.4.Трансферты	0,0	1,0		x	
11.Прочие безвозмездные поступления	0,0	0,0		0,0	0,03
12. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов			1,7	1,7	4,88
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	1,7	2,9	2,0	4,1	12,01
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,0	0,2		1,2	3,60
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	0,1	0,1		0,1	0,40
ВСЕГО ДОХОДОВ	12,4	14,3	10,3	34,4	100,00
РАСХОДЫ					
1.Государственное управление	0,2	0,5		0,8	1,82
2.Международная деятельность	1,2			1,2	2,82
3.Национальная оборона	2,8			2,8	6,75
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,3	0,5		1,7	4,14
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,0	0,0	0,3	0,83
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	1,8	6,0	0,9	8,8	20,86
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	1,2	0,6		1,7	4,11
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	0,4	0,7		1,1	2,66
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов	0,1	0,0		0,1	0,31
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,0	0,7		0,8	1,80
6.5.Развитие рыночной инфраструктуры		0,0		0,0	0,03
6.6.Жилищно-коммунальное хозяйство		3,9		3,9	9,36
(см. продолжение)					
6.7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	0,2	0,0		0,2	0,48
6.8. За счет территориальных дорожных фондов			0,9	0,9	2,11

	Федеральный бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
7. Социальные услуги	1,4	7,1	7,7	16,2	38,67
7.1.Образование	0,5	3,2		3,7	8,85
7.2.Культура и искусство	0,0	0,4		0,4	1,01
7.3.Средства массовой информации	0,0	0,0		0,1	0,23
7.4.Здравоохранение и физическая культура	0,2	2,3		2,5	5,94
7.5.Социальная политика	0,6	1,2		1,8	4,28
7.6 За счет внебюджетных фондов			7,7	7,7	18,36
Пенсионный фонд			5,5	5,5	13,21
Фонд соц.страхов.			0,9	0,9	2,12
Фонд занятости			0,3	0,3	0,71
Фонд соц.поддерж. населения			0,0	0,0	0,01
ФОМС и территориальные ФОМС			1,0	1,0	2,31
8.Обслуживание государственного долга	5,6			5,6	13,38
8.1.Обслуживание внутреннего долга	4,7				
в т. ч. обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	4,1				
8.2.Обслуживание внешнего долга	0,9				
9.Пополнение государственных запасов и резервов	0,4			0,4	0,95
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,7	0,2		0,9	2,21
11.Прочие расходы	2,9	0,7	1,3	2,3	5,45
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	2,1	0,0	0,1	x	x
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	0,4	0,7		1,1	2,63
11.3. Дотации внебюджетным фондам	0,4			x	x
11.2.Прочие расходы внебюджетных фондов			1,2	1,2	2,82
ИТОГО РАСХОДОВ	18,6	15,0	9,9	41,1	97,88
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	1,0	0,2		0,9	2,12
1.Бюджетные ссуды	0,6	0,2		0,5	1,27
2.Государственные кредиты странам СНГ	-0,1			-0,1	-0,35
(см. продолжение)					
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2			-0,2	-0,59
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	0,6			0,6	1,44

	Федеральный бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
5.Прочее кредитование минус погашение	0,1			0,1	0,43
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	19,6	15,2	9,9	42,0	100,00
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-7,2	-0,9	0,3	-7,5	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ					
1.Внутреннее финансирование	5,8	0,9	-0,3	-7,5	
1.1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,0	-0,3		
1.2.Государственные краткосрочные обязательства	4,5				
1.3.Облигации федерального займа - переменный купонный доход	1,1				
1.4.Облигации федерального займа - постоянный купонный доход	0,2				
1.5. Сберегательный заем	0,3				
1.6.Казначейские обязательства	-0,3				
1.7.Прочие государственные ценные бумаги	0,0	0,2			
1.8.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0,0	0,2			
1.9.Прочие внутренние позаимствования	-0,3	0,4			
2.Внешнее финансирование	1,5	0,0			
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	1,0				
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5				
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	7,2	0,9	-0,3	-7,5	

Источник: Минфин РФ, ИЭППП.

*Инфляция и политика Центрального банка РФ***.** В августе 1996 года потребительские цены снизились на 0,2%. Этот факт объясняется не только проведением жесткой денежно-кредитной политики, но и сезонными колебаниями цен. В сентябре – октябре 1996 года тенденция к падению темпов инфляции сменилась на противоположную (рис. 9.9). В сентябре 1996 года индекс потребительских цен составил 0,3%

(3,7% в годовом исчислении), а в октябре – декабре 1996 инфляция составляла 1,5% в среднем в месяц.

Динамика денежных агрегатов за январь – август 1996 года свидетельствует о превышении фактических величин над ограничениями, заданными согласованной с МВФ денежной программой Правительства и ЦБ РФ на 1996 год. Так, по состоянию на 1 августа денежная база составила 131,1 трлн руб. при ограничении 127,9 трлн руб., т.е. превышение составило 2,5%. Ускорение темпов роста цен в сентябре – октябре 1996 года свидетельствует о том, что увеличение спроса на деньги не смогло компенсировать излишнюю эмиссионную активность в предвыборный период.

Рисунок 9.9

В октябре, второй раз за 1996 год, Россия не получила от МВФ очередной транш кредита по программе EFF. Жесткая позиция руководства МВФ была вызвана ухудшившейся в августе – сентябре 1996 года ситуацией со сбором налогов. Возобновление финансирования по программе EFF произошло лишь в январе 1997 года.

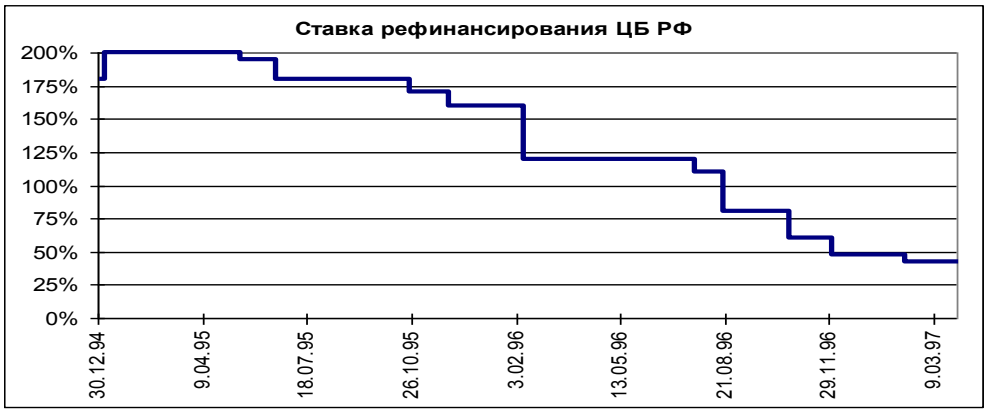
Тем не менее, одновременно с задержкой транша, в октябре ведущие агентства Standard & Poors Corp., Moody's Investor Services и IBCA объявили о присвоении России международных кредитных рейтингов BB (для правительственных займов) и Ba2 (для российских корпораций). По рейтингу стран-заемщиков Россия заняла 15-е место - более высокое, чем можно было ожидать.

Таблица 9.5

	Официальный обменный курс (на конец месяца), руб./$	Темпы прирос-та официального обменного курса	Реальный эффективный курс доллара к рублю (июнь 1992 = 100	ИПЦ	М2, млрд. рублей	Темпы прироста М2	М0, млрд. рублей	Темпы прироста М0	Денежная база, млрд. рублей	Темпы прироста денежной базы	Ден. мультипликатор	Чистые внутренние активы (трлн. рублей)	Чистые международные резервы (трлн. рублей)	Чистые международные резервы (млрд. долларов)
янв.96	4734	2,00%	19,4	4,10%	216700	-1,90%	75400	-6,70%	100800	-2,90%	2,15	75,5	25,3	5,344
фев.96	4818	1,80%	19,2	2,80%	229200	5,80%	80400	6,60%	106700	5,90%	2,148	82,7	24	4,981
мар.96	4856	0,80%	18,8	2,80%	241800	5,50%	86700	7,80%	113700	6,60%	2,127	73,5	40,2	8,278
апр.96	4940	1,70%	18,7	2,20%	251000	3,80%	93100	7,40%	120900	6,30%	2,076	89,9	31	6,275
май.96	5014	1,50%	18,7	1,60%	254200	1,30%	93700	0,60%	118800	-1,70%	2,14	98,8	20	3,989
июн.96	5097	1,70%	18,8	1,20%	266900	5,00%	104400	11,40%	129400	8,90%	2,063	108,4	21	4,12
июл.96	5191	1,80%	19	0,70%	271900	1,90%	102800	-1,50%	131100	1,30%	2,074	111,6	19,5	3,757
авг.96	5348	3,00%	19,6	-0,20%	275300	1,30%	101100	-1,70%	129000	-1,60%	2,134	111,8	17,2	3,216
сен.96	5396	0,90%	19,8	0,30%	276000	0,30%	96200	-4,80%	125600	-2,60%	2,197	110,9	14,7	2,724
окт.96	5455	1,10%	19,7	1,20%	278800	1,00%	94400	-1,90%	124000	-1,30%	2,248	116,7	7,3	1,338
ноя 96	5508	1,00%	19,6	1,90%	282300	1,30%	95800	1,50%	125000	0,80%	2,258	111,2	13,8	2,505
дек 96	5560	0,90%	19,5	1,40%	292500	3,60%	103800	8,40%	130900	4,70%	2,235	121,4	9,5	1,709

Источник: ЦБ РФ, Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП

Рисунок 9.10



Значительное снижение доходностей на финансовых рынках позволило Центробанку 21 октября снизить ставку рефинансирования (рис. 9.10). Ее новое значение было установлено на уровне 60% годовых, что соответствовало реальному проценту, равному 40% в год. В это время средневзвешенная доходность ГКО составляла 68%.

В октябре произошло дальнейшее развитие системы рефинансирования. Было принято решение о разделении дилеров рынка ГКО-ОФЗ на первичных и остальных. Первичные дилеры за обязательство выкупать на первичных аукционах не менее 1% очередной эмиссии получили возможность использовать окна ликвидности, т.е. брать у ЦБ РФ однодневные беззалоговые кредиты, и право совершать операции по схеме репо[239].

С 1 ноября 1996 года вступили в силу новые нормативы обязательного резервирования для коммерческих банков. Так, по рублевым счетам до востребования и срочным обязательствам до 30 дней ставка снизилась с 18% до 16%, до 90 дней – с 14% до 13%. По валютным счетам норматив повышен с 2,5% до 5%.

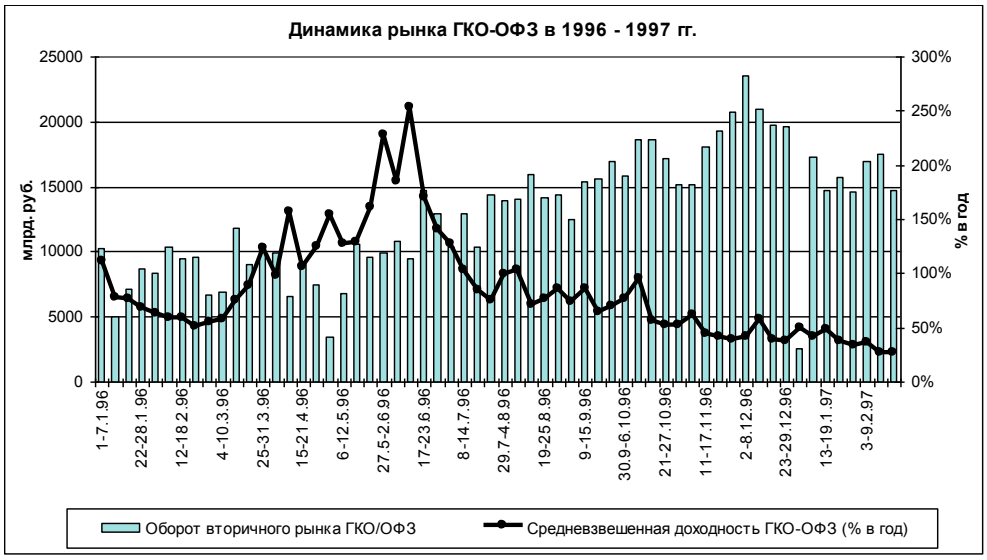
В декабре 1996 года произошло значительное увеличение объемов рефинансирования с помощью данного механизма (до 3,5 трлн руб., что составляет больше 60% среднемесячного прироста M_2 в 1996 году).

Во втором полугодии 1996 года наметилась тенденция к некоторому абсолютному сокращению наличной денежной массы и одновременному росту денежной массы M_2. Так, за первые четыре месяца второго полугодия 1996 года наличные деньги (M_0) сократились на 10,2%, денежная база – на 4,2% против роста денежной массы M_2 на 4,4%. Это отражает увеличение денежного мультипликатора с 2,07 на конец июля до 2,25 на конец октября. Среди основных причин можно отметить следующее. Во-первых, сокращение денежной базы вызвано соответствующей валютной политикой Центробанка, вынужденного проводить валютные интервенции на биржевом рынке и изымать рубли из обращения. Во-вторых, с 11 июня было произведено снижение резервных требований по вкладам в коммерческие банки на 2 п.п. В-третьих, в условиях политической неопределенности из-за выборов Президента РФ и его последующей болезни повысился спрос населения на свободно конвертируемую валюту. Это привело к снижению доли наличных, находящихся на руках у населения и, соответственно, к росту кредитного мультипликатора M_2 .

[239] В данном случае первичный дилер может продавать свои ценные бумаги Центробанку с обязательством их последующего выкупа, причем ЦБ РФ определяет ставку репо в годовых процентах и лимит по данной операции.

*Конъюнктура рынка государственных ценных бумаг***.** Динамика процента на рынке ГКО-ОФЗ во втором полугодии в большей мере определялась фундаментальными факторами, нежели краткосрочными эффектами ликвидности и политическими рисками. Это проявилось в том, что в отличие от 1995 года и первой половины 1996 года все меньшее воздействие на стоимость обслуживания внутренних заимствований оказывали объемы размещаемых Министерством финансов облигаций. Такая ситуация объясняется притоком на данный рынок средств иностранных инвесторов. Увеличение масштабов допуска на рынок нерезидентов, в свою очередь, позволило Министерству финансов элиминировать эффекты ограничений ликвидности на финансовых рынках и сгладило колебания процентных ставок при сохранении достаточно высоких темпов роста объема государственных ценных бумаг в обращении.

Рисунок 9.11



В сентябре – октябре 1996 года общий уровень доходности снизился с 1,5 – 1,6% (78 – 83% годовых) в начале сентября до 1,1 – 1,2% в неделю (57 – 62% годовых) в последней трети октября (рис.9.11). Ряд всплесков доходности, наблюдавшихся на рынке за данный период, объяснялись в значительной степени циркуляцией слухов о состоянии здоровья Президента РФ.

За октябрь средневзвешенная доходность к погашению составила 58% годовых при продолжающемся росте объемов размещения. Обороты вторичного рынка также продолжали расти с 12 – 15 трлн рублей в неделю на начало сентября до 16 – 19 трлн рублей к концу октября. В ноябре на рынке государственных ценных бумаг продолжалась тенденция к росту цен по всем сериям. Средневзвешенная доходность к погашению упала с 80 – 90% годовых в начале октября до 45% – 55% годовых во второй половине месяца. Снижение уровня политической неопределенности в связи с успешным проведением операции Б. Ельцина привело в ноябре к дальнейшему падению доходности облигаций. Обороты вторичного рынка в октябре – ноябре оставались стабильными на уровне 16 – 19 трлн рублей в неделю.

В ноябре Министерство финансов РФ увеличило месячную квоту для нерезидентов с 1,5 до 2 млрд долларов США. Наличие значительного спроса со стороны иностранных инвесторов способствовало дальнейшему снижению доходностей государственных облигаций до 40% годовых к последней трети ноября.

Важным событием с точки зрения финансирования дефицита государственного бюджета и формирования ориентиров для внутреннего денежного рынка стало размещение 15 ноября 1996 года первого транша еврооблигаций на сумму 1 млрд долларов. Срок обращения данных ценных бумаг составляет 5 лет, купонная процентная ставка – 9,25% годовых. Условия размещения для России оказались более выгодными, чем ожидалось[240].

В конце ноября на рынке ГКО-ОФЗ наряду с повышением котировок наблюдался значительный рост оборотов. В декабре 1996 года рынок государственных ценных бумаг продемонстрировал дальнейший устойчивый рост цен. Так, если в ноябре средневзвешенная доходность ГКО к погашению составляла около 45 – 50% годовых, то к последней декаде декабря она снизилась до 38% за год. Общее снижение доходности на рынке государственных ценных бумаг позволило Центробанку РФ снизить с 5 декабря для нерезидентов гарантированный уровень валютной доходности до 13%.

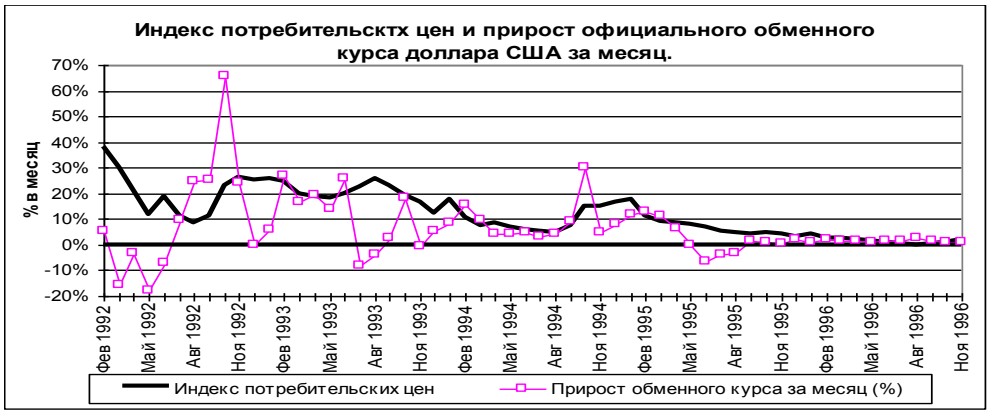
---

[240] Предполагаемая цена заимствования для российских бумаг согласно рейтингу Standard & Poors Corp. (BB–) оценивалась на 1,5 – 2,5 п.п. выше.

После выборов Центральный банк достаточно резко изменил свое поведение на *валютном рынке*. Объемы долларовых интервенций снизились, а темпы роста курса доллара возросли до 3% в августе (рис.9.12).

Среднемесячные темпы роста курса во втором полугодии составили 1,45%. Такое изменение политики было продиктовано, главным образом, значительным снижением за предвыборный период объемов валютных резервов: их величина сократилась в первом полугодии на 3,6 млрд долл. После выборов ослабла политическая необходимость поддержания низких темпов роста курса. Поэтому ЦБ смягчил курсовую политику, снизив масштабы долларовых интервенций, и допустил увеличение темпов роста курса доллара. Динамика официального курса доллара в 1996 году показана на рисунке 9.13.

Рисунок 9.12



Дополнительным фактором ускорения темпов роста обменного курса доллара в третьем квартале могло послужить стремление замедлить увеличение реального курса рубля. Хотя благодаря снижению инфляции рост реального курса рубля резко замедлился уже в первом полугодии, составив лишь 5,4% (за аналогичный период 1995 года – 27,9%). В связи с введением в июле 1996 года наклонного валютного коридора ЦБ РФ перешел во втором полугодии к политике плавного номинального обесценения рубля. Рост номинального курса за 1996 год составил 19,8%. В результате, к концу 1996 года реальный курс рубля практически вернулся на уровень конца 1995 года. Как видно из рисунка 9.14, в течение года выделяются три различных периода. Первый период (с

января по май) характеризуется продолжением начавшейся в 1995 тенденции роста реального курса рубля. К середине мая 1996 года рубль подорожал по отношению к декабрю 1995 года на 3,5%. В связи с введением наклонного валютного коридора Центробанк РФ перешел к политике плавного реального обесценения рубля. Таким образом, с мая по сентябрь 1996 года реальный курс снизился на 5,4%. В сентябре, со сменой тенденции на противоположную, начался третий период.

Рисунок 9.13

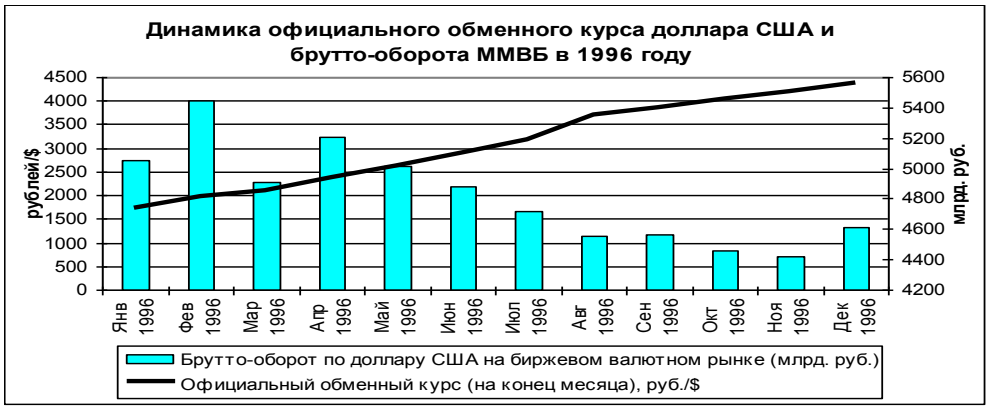


Рисунок 9.14

Рост реального курса происходил в результате использования стабилизационного механизма номинального якоря в 1995 году, когда по инерции сохранялись относительно высокие темпы роста цен. В 1996 году данный эффект перестал действовать благодаря подавлению инфляции.

Осенью 1996 года продолжалось снижение чистых международных резервов ЦБ. Этот процесс определялся продолжавшейся редолларизацией экономики, связанной с сохранявшейся политической неопределенностью. Кроме того, в статистических данных отразились операции ЦБ, вызванные выкупом рублевых сумм погашенных ГКО, принадлежавших нерезидентам. К концу года чистые международные резервы несколько увеличились, составив на конец ноября 2,51 млрд долл. (против 1,34 млрд долл. на конец октября).

Политика Центробанка, направленная на снижение доходности на финансовых и денежных рынках, внесла значительную степень предсказуемости в динамику обменных курсов, снизив тем самым привлекательность валютного рынка для банков. Уменьшение в сентябре – октябре арбитражного спрэда между официальными и рыночными котировками доллара свидетельствует о стабилизации данного сектора финансового рынка.

Таким образом стабилизация политических ожиданий к концу 1996 года повысила доверие экономических агентов к обязательствам денежных властей.

9.5 Феномен отложенного роста

Центральным пунктом экономико-политических дискуссий послевыборной России стали вопросы поиска адекватной модели экономического роста. Несмотря на острую полемику предшествующих лет о роли макроэкономической стабилизации для экономического роста, которую вела оппозиция с Правительством, именно обуздание инфляции стало основной причиной усиления внимания политиков к проблематике роста. Как указывалось в главе 4, связь между началом экономического подъема и снижением инфляции до уровня ниже 50 процентов годовых достаточно хорошо изучена в экономической литературе последних лет[241]. Этот эмпирический факт лежал в основе экономической политики российского Правительства на протяжении всех лет радикальных экономических реформ. И в то же время данная стра-

[241] См., напрмер: Fisher S., R.Sahay, C.A.Vegh. Stabilisation and growth in Transition Economies: The Earlier Experience. IMF Working Paper. 1996. N 31. P. 11-15.

тегия развития постоянно подвергалась жесткой критике со стороны основных оппозиционных партий, доказывавших невозможность поддержания низкой инфляции на протяжении достаточно длительного периода времени (такой позиции придерживался Г.Явлинский) или настаивавших на принятии радикальных шагов по “восстановлению народного хозяйства” при отказе от антиинфляционной денежной политики (позиция КПРФ).

Тем самым политическая борьба вокруг стратегии и тактики экономической политики переместилась в несколько иную плоскость. Теперь в центре внимания оказался вопрос о том, является ли относительно низкая инфляция действительно необходимым условием для начала роста. Точнее, требуется ли в условиях фактически совершившейся макроэкономической стабилизации некоторое ослабление денежной политики, чтобы добиться стимулирования экономической активности?

С методологической точки зрения фактически произошло повторение дискуссии рубежа 1991 – 1992 годов. Политическое решение о проведении либерализации сопровождалось сомнениями относительно того, адекватно ли отреагирует на этот шаг российская экономика, нет ли в ней каких-то скрытых механизмов (дефектов), из-за которых либерализация не повлечет за собой преодоления товарного дефицита и усиления интереса экономических агентов к рублю. Аналогичные вопросы, но уже в связи с соотношением инфляции и экономического роста, возникли в 1996 году.

Впрочем, здесь существует и ряд особенностей. Если либерализация цен является не только необходимым, но и достаточным условием для ликвидации товарного дефицита, то одного лишь подавления инфляции может оказаться недостаточным для начала экономического роста. В экономике могут сохраняться специфические механизмы, блокирующие рост, что показывает опыт ряда стран Латинской Америки и Африки. Причем вопрос начала роста в России в настоящий момент является уже не только экономическим, но и политическим - аналогично роли антиинфляционной политики при решении задач макроэкономической стабилизации, когда уровень инфляции фактически отражал

баланс сил между основными группами социально-экономических интересов[242].

Само по себе отсутствие официально регистрируемого роста на протяжении 1996 года не идет вразрез с теми макроэкономическими закономерностями, которые выявлены экономистами на основе стабилизационного опыта других стран, прежде всего посткоммунистических. Так, статистически установленной закономерностью для последних является начало роста через полтора-два года после того года, когда инфляция опустилась ниже 50% (для России этим годом был как раз 1996). Именно такая логика - осторожная денежная политика, учитывающая ожидаемое начало роста - и была положена в основу послевыборной деятельности Правительства.

Устойчивость социально-политической ситуации является критически важной для возобновления экономического роста. Наиболее уязвимые точки здесь достаточно очевидны – низкий уровень бюджетного финансирования социальной сферы, вооруженных сил и др. получателей бюджетных средств, неплатежи бюджета и задолженность по заработной плате, рост дифференциации доходов и т.д.

Особенно существен вопрос о политической стабильности как предпосылке повышения инвестиционной активности - и для отечественных инвесторов, и для зарубежных. Победа на выборах Б.Ельцина создала базовые предпосылки для политической стабильности в стране.

Обретенная в 1996 году политическая стабильность оказалась даже большей, чем ожидалось, о чем свидетельствуют как послевыборная тактика КПРФ, так и деятельность профсоюзов. Оппозиция пошла по пути своего организационного оформления при одновременном постепенном врастании в структуры власти. Важным итогом президентских выборов для Г.Зюганова явилось осознание того, что даже всего левонационалистического электората недостаточно для победы на выборах, что привело к изменению его тактики. С одной стороны, руководство КПРФ стало активно искать популярности у несоциалистических слоев (интеллигенции, представителей делового мира), для чего необходимо

---

[242] См. подробнее в обзорах “Российская экономика. Тенденции и перспективы” за 1993-1994 годы. М. ИЭППП.

было демонстрировать демократическую респектабельность. С другой стороны, с долгосрочной точки зрения более удобным оказывается ведение диалога с исполнительной властью и внедрение в нее своих представителей на вторых ролях. Тем более, что и среди членов Кабинета, и в среднем звене правительственного аппарата находится немало сторонников КПРФ.

После выборов твердо обозначилась готовность лидеров профсоюзов (ФНПР) сотрудничать с Президентом и Правительством (причем эта готовность еще более укрепилась с формированием Правительства С. Кириенко, в которое вошел представитель ФНПР). ФНПР достаточно успешно удается нейтрализовывать активность левых экстремистов в рабочей среде.

Тем самым политическое развитие событий в послевыборный период продемонстрировало устойчивость и относительную надежность конституционно-правового режима посткоммунистической России как необходимой предпосылки для начала инвестиционной активности. Более сложно обстоит дело с проведением институциональных реформ, сутью которых является обеспечение незыблемости прав собственности.

Разумеется, победа Б.Ельцина на президентских выборах устранила основную угрозу экономической стабильности, обусловленную негативным отношением большинства других кандидатов к приватизации и намерением КПРФ пересмотреть ее итоги и пойти по пути национализации в значительных масштабах. Однако законодательство, регулирующее права собственности и гарантии иностранным инвесторам, оставалось крайне неразвитым.

Макроэкономическая стабилизация и фискальный кризис

Глава 10

10.1 Политико-экономическая ситуация: новое “окно возможностей”

Сложившаяся на конец 1996 года политико-экономическая ситуация в России позволяла предположить, что в следующем, 1997 году перед страной откроется новое большое «окно возможностей»[243]. Имеется в виду ситуация, когда Правительство, взаимодействуя с Государственной Думой, не заинтересованной в решительном противостоянии, и пользуясь доверием Президента, в состоянии разрабатывать и проводить последовательную экономическую программу, практически независимо от степени популярности предусмотренных ею мер.

И действительно, 1997 год стал, по существу, первым годом постстабилизационного развития экономики. Сложились основные предпосылки для перехода от стадии отложенной стабилизации к стадии устойчивого экономического роста. Инфляция была подавлена до уровня, разрешительного для производственных инвестиций, снизилась доходность ГКО, наметилась позитивная динамика ряда социальных показателей - все это свидетельствовало о наступлении нового этапа. Однако одновременно это показывало, что основные факторы, сдерживающие начало экономического роста, стали перемещаться в институциональную сферу; на передний план вышли бюджетные проблемы и проблемы стимулирования экономического роста.

В 1996 году сменилась форма “экономического реагирования” власти на политическую борьбу: вместо ослабления денежной политики Правительство пошло на смягчение бюджетных требований, что оберну-

[243] Первое такое «окно возможностей» было в конце 1991 - начале 1992 гг.

лось жестоким *бюджетным кризисом.* Ему способствовал тот факт, что в результате подавления инфляции Правительство лишилось инфляционного налога - явление, характерное для всех постсоциалистических стран, прошедших период затяжной инфляции. Действующая налоговая система деградировала. Кроме того, откладывание структурной реформы бюджетной сферы обусловило кризис государственных расходов. В свою очередь, урезание государственных расходов оказало крайне отрицательное воздействие на систему социальной защиты населения, отрасли непроизводственной сферы и армию.

Развертывание бюджетного кризиса 1997 г. было напрямую связано с принятием абсолютно нереалистичного и невыполнимого бюджета на этот год, что необычно для послевыборного периода, когда исполнительная власть во всем мире позволяет себе разумную жесткость. Сформированное же в августе 1996 года Правительство и особенно его финансовый блок продемонстрировали рекордную податливость перед требованиями лоббистов разных групп интересов. При этом налоговая система особенно активно разрушалась практикой зачетов, провоцировавшей рост неплатежей и сокращение доли "живых денег" в бюджетных доходах.

Заинтересованность оппозиционного большинства Государственной Думы в продолжении вялотекущего экономического кризиса, с одной стороны, и коалиционный состав Правительства, явившийся результатом послевыборного компромисса между исполнительной властью и бизнесом, - с другой, привели к ситуации политического тупика, когда четко обозначенные разнонаправленные частные интересы препятствуют проведению последовательной экономической политики.

На начало 1997 г. представлялись возможными два сценария дальнейшего развития событий. Первый вариант - переломить ситуацию и интенсифицировать процесс реформ, предприняв решительные шаги в направлении преодоления бюджетного кризиса, реструктуризации естественных монополий, социальной сферы и т.д. Второй вариант - прогрессировать в сторону олигархического развития, когда состояние устойчивого кризиса в конечном счете вполне может привести к победе оппозиции или недемократическому развитию событий.

В этих условиях к весне окончательно назрела необходимость *перехода от правительства коалиции к правительству команды.* Формирование обновленного кабинета положило конец затянувшейся политической неопределенности и способствовало созданию политических предпосылок экономического роста. Оно стало ключевым фактором экономической жизни России в 1997 году. К этому же периоду относится и вытеснение некоторых представителей групп деловых интересов из исполнительной власти.

В целом, приход к власти правительства команды весной 1997 года открывал новый этап в политико-экономическом развитии страны, основное содержание которого состоит в дистанцировании государства от бизнеса, отделении национальных интересов от частных.

Главной структурной проблемой было сложившееся разделение российской экономики (прежде всего промышленности) на два крупных сектора. С одной стороны, отрасли экспортоориентированные, заинтересованные в макроэкономической стабильности, открытой внешнему миру экономике, минимальном государственном регулировании хозяйственной деятельности. С другой стороны, отрасли импортозамещающие (точнее, отрасли *потенциального* импортозамещения) - те, кто в силу низкой конкурентоспособности страдал от рыночной либерализации и требовал протекционизма, государственных инвестиций и "дешевых денег".

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

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

Во-вторых, отрасли экспорта "промежуточной продукции", прежде всего черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, а также производители идущей на экспорт военно-технической продукции. Их

положение зависит от факторов, аналогичных первой группе, но с добавлением еще одного существенного момента - цен на продукцию и услуги естественных монополистов. Завышение этих цен подрывает эффективность экспорта промежуточных товаров.

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

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

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

Структурные сдвиги непосредственно воздействуют как на расклад сил между влиятельными группами интересов, так и на возможности федеральной власти влиять на социально-экономические процессы. Прежде всего, произошло ослабление антирыночных групп, составляющих базу для левых партий, и постепенное вымывание из политической элиты сторонников ортодоксальной импортозамещающей линии (дешевые кредиты, высокие импортные тарифы, перераспределение прибыли из экспортных отраслей в машиностроение, жесткое регулирование). В этих условиях у правительства появились дополнительные возможно-

сти для проведения независимого от отдельных групп интересов курса, более полно отражающего реальные национальные интересы[244].

Однако оборотной стороной такого развития ситуации стало резкое обострение конфликтности политических процессов. Конфликт расколол экономическую элиту и власть, еще недавно, казалось бы, объединенные вокруг задачи защиты России от коммунизма и поддержки Б.Ельцина на президентских выборах 1996 года. Правительство, кардинально обновленное в марте 1997 года, прежде за счет введения в него в качестве первых вице-премьеров А.Чубайса и Б.Немцова, предприняло ряд последовательных шагов по усилению независимости государственных институтов от основных групп давления, сложившихся к тому времени в стране и отождествлявшихся с ведущими финансово-промышленными группами[245].

10.2 Основные направления действий правительства и реакция законодательной власти

В целях достижения сбалансированности бюджета обновленное Президентом правительство направило свои усилия в нескольких направлениях.

Во-первых, исходя из того, что именно проблема собираемости налогов стала главным фактором значительного роста бюджетного дефицита и возрастания зависимости правительства от заимствований на внутрен-

---

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

[245] Лидерами этих групп являлись А.Смоленский, В.Гусинский, М.Ходорковский, М.Фридман, Р.Вяхирев, Б.Березовский, В.Виноградов и некоторые другие предприниматели и банкиры.

нем рынке, были сделаны такие решительные шаги, как изменения в порядке и очередности сбора налогов и финансирования расходов, а также попытки реструктуризации задолженности предприятий перед бюджетом. На повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения числа льгот и борьбы с уклонением от налогов был ориентирован и предложенный Государственной Думе Налоговый кодекс.

Во-вторых, на повышение эффективности расходов бюджета был нацелен пакет документов по социальной реформе, реформе ЖКХ и армии.

В-третьих, были предприняты меры по преодолению кризиса неплатежей за счет реформирования системы цен и тарифов, включавшие, в частности, подписание ряда указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий.

Наконец, *в-четвертых,* первая половина 1997 года ознаменовала собой начало нового этапа борьбы с коррупцией. Принципиальная новизна данного этапа состоит в том, что впервые меры властей были направлены не только на розыск и наказание коррупционеров, но и на пресечение самой возможности злоупотреблений путем выработки четких правил игры[246].

Этот курс характеризовался двумя принципиальными моментами. Во-первых, усилением внимания государства к проблеме уплаты налогов, когда крупнейшими должниками являлись предприятия, так или иначе связанные с ведущими финансово-промышленными группами. Во-вторых, Правительство предприняло шаги по усилению фискальной направленности приватизации, то есть предложило отказаться от

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

ставшего уже привычным взаимоотношения с ведущими группами по принципу «собственность в обмен на политическую поддержку».

Попытки перевести решение обеих проблем в практическую плоскость вызвали жесткое сопротивление всех заинтересованных сторон. Особенно острой борьба стала после попытки правительства реализовать свое намерение по организации реального тендера при продаже пакетов акций «Связьинвеста»[247]. Столкновение бизнеса с Правительством привело к потерям с обеих сторон. Произошло дальнейшее разведение бизнеса и государства, по крайней мере формальное, когда в ноябре 1997 года последний представитель большого бизнеса Б.Березовский покинул госслужбу. Однако одновременно резкое обострение политического давление на исполнительную власть привели к практической остановке работы Правительства, деятельность которого оказалась блокированной возросшими противоречиями внутри Кабинета и его аппарата. Такая ситуация становилась тем более опасной, что на нее накладывался разразившийся осенью 1997 года мировой финансовый кризис, требовавший от правительства принятия четких, своевременных и эффективных решений.

Кризис программы правительства наметился уже в середине года, когда Государственная Дума отклонила пакет социальных законопроектов и проявилась недостаточная решимость исполнительной власти в проведении последовательной реформаторской политики (снижение поступления налогов, отказ от принятия жестких мер по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать задолженность перед бюджетом, отсутствие конкретных шагов по реструктуризации бюджетных расходов и т.д.).

Можно выделить несколько причин кризиса программы правительства “команды".

Во-первых, недооцененной оказалась заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании вялотекущего экономического кризиса. Одновременно, в 1997 году со всей ясностью обозначилась новая грань региональной проблематики. Выборы в субъектах федерации в конце 1996 - начале 1997 гг. привели к повышению ответствен-

[247] См. подробнее главу 12.

ности региональной власти перед населением регионов и к усилению независимости регионов от федерального центра, поскольку большая часть губернаторов превратилась из назначенных в избранных. У федерального центра, в свою очередь, как показал опыт Приморья, не оказалось достаточно действенных рычагов влияния на региональную власть[248].

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

Надежды на начало быстрого экономического роста в 1997 году в России не оправдались.

В начале 1998 года вновь, как и в начале 1997, становилось все более ясно, что реорганизация Правительства - неизбежна. 23 марта 1998 года Правительство, сформированное в марте 1997, было отправлено Президентом в отставку.

10.3 Государственные финансы

Основной, стратегически важной с точки зрения перспектив экономического развития страны, проблемой, с которой столкнулось Правительство в 1997г., стала проблема преодоления бюджетного кризиса.

Первый квартал 1997 года отличался рекордно низкими значениями налоговых поступлений даже с учетом сезонного падения доходов. Так, в январе налоговые поступления в федеральный бюджет составили 5,7% ВВП, что примерно на 1% ВВП ниже, чем соответствующий показатель 1996 года.

Подобное падение уровня налоговых платежей в начале года во многом объяснялось субъективными причинами, среди которых можно назвать откладывание налоговой реформы, неспособность сформированного в августе 1996 года Правительства к решительным мерам по

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

сокращению недоимки в бюджет, отсутствие каких-либо мер, противодействующих росту недоимок.

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

Таблица 10.1

Исполнение бюджета в 1997 году. (% ВВП)

Консолидированный бюджет

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ДОХОДЫ													
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	6,8	4,1	4,4	4,9	5,6	6,0	6,0	6,1	6,15	6,14	6,2	6,2	6,67
1.1.Налог на прибыль	4,3	2,0	2,2	2,7	3,3	3,6	3,5	3,5	3,55	3,54	3,5	3,6	3,82
1.2.Подоходный налог с физических лиц	2,51	2,1	1,9	2,23	2,34	2,38	2,47	2,58	2,59	2,58	2,6	2,6	2,81
2. Налоги на фонд оплаты труда	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,32	0,32	0,3	0,3	0,34
3. Налоги на товары и услуги	9,2	6,2	6,6	7,6	8,6	9,0	8,7	8,6	8,34	8,21	8,3	8,2	9,16
4. Налоги на имущество	1,6	0,6	0,6	0,8	1,2	1,5	1,5	1,5	1,61	1,58	1,6	1,6	1,78
5.Платежи за использование природных ресурсов	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,98	1,17	1,2	1,2	1,33
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции.	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,92	0,91	0,9	1,0	1,04
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	1,0	0,6	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	1,02	1,00	1,0	1,0	1,08
ИТОГО: НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	21,0	13,0	14,1	16,1	18,4	19,7	19,4	19,4	19,34	19,33	19,5	19,6	21,40
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ													
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,41	0,45	0,5	0,4	0,43
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,65	0,59	0,7	0,7	0,87
(см. продолжение)													
3.Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,20	0,18	0,2	0,2	0,20
4.Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,0	0,01	0,01	0,0	0,2	0,32
5.Прочие неналоговые доходы	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,7	0,8	0,8	0,7	0,5	0,45
ИТОГО: НЕНАЛОГОВЫХ	2,6	1,8	2,1	2,0	1,7	1,7	1,7	1,8	2,05	2,00	2,1	2,0	2,39

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ДОХОДОВ													
ДОХОДЫ ОТ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,3	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,0	1,62	1,63	1,7	1,8	1,95
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,04	0,03	0,0	0,0	0,04
ВСЕГО ДОХОДОВ	24,8	15,3	16,8	18,6	20,8	22,2	22,1	22,2	22,97	22,93	23,2	23,4	25,71
РАСХОДЫ													
1.Государственное управление	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,92	0,94	1,0	1,0	1,07
2.Международная деятельность	1,2	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,30	0,29	0,3	0,3	0,31
3.Национальная оборона	2,8	1,6	2,1	2,9	3,1	3,3	2,8	2,8	2,95	2,94	2,9	2,8	2,98
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,7	1,6	1,6	2,0	2,0	2,1	2,0	1,9	1,87	1,94	2,1	2,0	2,15
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,38	0,36	0,4	0,4	0,38
6. Государственные услуги народному хозяйству	7,9	3,9	4,3	5,3	5,9	6,2	6,2	6,5	6,70	6,91	7,0	7,0	8,17
7. Социальные услуги	8,4	5,5	6,8	8,0	8,5	8,8	9,3	9,2	8,99	8,83	8,8	8,7	9,51
8.Обслуживание государственного долга	2,0	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7	1,64	1,48	1,4	1,5	1,55
9.Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,19	0,33	0,4	0,4	0,36
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	1,08	1,12	1,1	1,3	1,30
11.Прочие расходы	1,5	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	1,2	1,2	1,48	1,32	1,4	1,3	1,47
ИТОГО РАСХОДОВ	27,8	16,3	19,1	23,1	24,9	25,9	25,8	26,0	26,51	26,46	26,6	26,6	29,24
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	1,1	1,9	1,0	0,4	0,4	0,3	1,0	0,8	0,62	0,45	0,4	0,4	0,25
1.Бюджетные ссуды	0,8	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,9	0,7	0,62	0,47	0,4	0,4	0,47
2.Государственные кредиты странам СНГ	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,06	-0,08	-0,1	-0,1	-0,07
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,14	-0,12	-0,1	-0,2	-0,16
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,01	0,02	0,0	0,0	0,02
5.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	0,1	1,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,21	0,15	0,1	0,2	0,00
(см. продолжение)													
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	28,9	18,2	20,1	23,5	25,3	26,2	26,8	26,8	27,13	26,91	27,0	27,0	29,49
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГА-	-4,2	-2,9	-3,3	-4,9	-4,5	-4,0	-4,7	-4,6	-4,16	-3,99	-3,8	-3,6	-3,78

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ШЕНИЙ													
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ													
1.Внутреннее финансирование													
1.1.Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,03	-0,03	0,0	0,0	-0,02
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,3	-0,9	-0,6	-0,6	-0,8	-0,9	-0,5	-0,61	-0,53	-0,5	-0,4	-0,53
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	1,7	1,4	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,78	1,66	1,6	1,4	1,36
1.4 Сберегательный заем	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,24	0,21	0,2	0,2	0,19
1.5.Казначейские обязательства	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,0	0,0	0,00
1.6.Прочие государственные ценные бумаги	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,32	0,26	0,2	0,2	0,27
1.8.Прочие внутренние заимствования	0,5	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5	0,45	0,40	0,4	0,4	0,53
ИТОГО: ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	2,7	2,4	2,1	3,0	2,6	2,1	2,1	2,4	2,15	1,98	1,9	1,8	1,80
2.Внешнее финансирование													
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1	0,9	0,82	0,92	0,8	0,8	0,93
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5	1,3	1,23	1,12	1,1	1,1	1,07
ИТОГО: ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,5	0,5	1,2	1,9	1,8	1,9	2,6	2,2	2,03	2,02	1,9	1,8	1,99
ВСЕГО: ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	4,2	2,9	3,3	4,9	4,4	4,0	4,7	4,6	4,18	4,00	3,8	3,6	3,79
Справочно: расходы на обслуживание ГКО - ОФЗ	0,4	2,92	3,2	3,2	3,3	3,2	3,0	2,86	2,71	2,57	2,50	2,38	2,65
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО - ОФЗ)	4,5	5,8	6,6	8,1	7,8	7,2	7,7	7,43	6,88	6,56	6,32	5,98	6,44

Федеральный бюджет

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ДОХОДЫ													
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	9,7	5,7	6,5	7,5	8,6	9,2	8,7	8,51	8,27	8,12	8,2	8,2	9,10
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ													
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	1,9	1,2	1,5	1,3	1,1	1,0	1,0	1,11	1,41	1,33	1,3	1,3	1,56
(см. продолжение)													
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,0	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,58	1,18	1,18	1,2	1,4	1,43
ВСЕГО ДОХОДОВ	12,5	7,3	8,4	9,2	10,2	10,7	10,3	10,19	10,83	10,61	10,7	10,8	12,07
РАСХОДЫ													
ИТОГО РАСХОДОВ	14,8	7,3	9,6	12,7	13,6	14,1	13,4	13,42	13,94	13,68	13,6	13,5	14,62

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	1,0	1,7	0,9	0,3	0,3	0,2	1,0	0,88	0,69	0,55	0,5	0,6	0,68
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	15,8	9,0	10,5	13,1	13,9	14,3	14,4	14,30	14,62	14,24	14,2	14,1	15,30
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-3,29	-1,7	-2,12	-3,84	-3,68	-3,55	-4,10	-4,11	-3,79	-3,63	-3,6	-3,3	-3,23
ИТОГО: ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,8	1,2	0,9	1,9	1,8	1,7	1,5	1,89	1,74	1,59	1,6	1,5	1,23
2.Внешнее финансирование													
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1	0,94	0,82	0,92	0,8	0,8	0,93
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5	1,28	1,23	1,12	1,2	1,1	1,07
ИТОГО: ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,5	0,5	1,2	1,9	1,8	1,9	2,6	2,22	2,05	2,04	2,0	1,8	2,00
ВСЕГО: ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	3,3	1,7	2,1	3,8	3,7	3,5	4,1	4,11	3,79	3,63	3,6	3,3	3,23

Источник: Минфин РФ.

Как отмечалось выше, начиная с лета 1997 года происходила постепенная дестабилизация политической обстановки в России, в ходе которой уменьшалось влияние команды "молодых реформаторов" на формирование экономической политики. Одним из последних серьезных успехов в финансовой области в 1997 году можно считать принятие в июне в первом чтении Бюджетного кодекса и специальной части Налогового кодекса в первом чтении, но и этот успех вскоре был утерян[249].

В соответствии с таким развитием событий, во втором полугодии 1997 года не происходило каких-либо существенных улучшений бюджетной ситуации. В целом за 1997 налоговые доходы федерального бюджета составили 9,1% ВВП.

Позитивная тенденция первого полугодия 1997 года заключалась в постепенном сокращении, начиная с марта, величины задолженности по налоговым поступлениям в бюджет. Динамика реального объема недо-

[249] В отношении Налогового кодекса Государственная Дума позже отменила свое решение, постановив 19.11.97 вернуться к его рассмотрению в первом чтении, тем самым сведя на нет достигнутое согласование ряда его параметров).

имки в федеральный бюджет представлена в таблице 10.2. Основной причиной такой динамики задолженности предприятий перед бюджетом явилась жесткая позиция, занятая Правительством весной 1997 года и его настойчивость в борьбе с неплатежами, которая привела к резкому росту не только объема погашения недоимок, но и величины сбора текущих налогов. Как видно из таблицы 10.3, в первом полугодии был зафиксирован динамичный рост текущих налоговых поступлений (налоговые поступления за вычетом погашения недоимки). Особенно выделяются показатели марта, объясняющиеся во многом сменой состава Правительства и началом осуществления более решительных мероприятий по увеличению налоговых доходов федерального бюджета.

Таблица 10.2

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

НЕДОИМКИ	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Недоимка всего дефлированная	57886	62669	63559	60169	58035	57617	55891	63091	68247	72199	77370	82194	76647
Недоимка всего в % месячного ВВП	31,3	38,8	39,9	37,8	40,2	40,4	37,5	37,90	39,30	39,11	42,87	44,51	40,61
Изменение недоимки всего (%).		8,3	1,4	-5,3	-3,5	-0,7	-2,9	12,9	8,2	5,8	7,2	6,2	-6,7%

Источник: Минфин РФ.

Однако уже в июле произошло значительное сокращение текущих налоговых платежей и ускорение роста недоимок, которое продолжилось и осенью 1997 года. Одна из причин такого сокращения поступления налогов, как нам представляется, состоит в понимании экономическими агентами факта смягчения позиции правительства по отношению к неплательщикам налогов. Смягчение правительственной позиции проявилось, в частности, в отсутствии сколько-нибудь жестких действий по отношению к недоимщикам, не желавшим реструктурировать свои долги в соответствии с постановлением Правительства РФ №254 от 5 марта 1997 года, в принятии частично отмененного впоследствии Постановления № 928 от 4 июля 1997 года, предполагавшего крайне мягкую схему зачета долгов бюджета (с учетом долга бюд-

жетных организаций) и налоговых недоимок в ТЭКе и решение о прощении недоимок по штрафам и пени и др.

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

Таблица 10.3

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

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

Источник: Минфин РФ.

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

В первом квартале финансирование расходов федерального бюджета несколько снизилось по сравнению с 1996 годом, что было предопределено резким падением его доходов. Благодаря некоторому улучше-

нию ситуации с доходами во втором квартале 1997 года, правительству удалось значительно увеличить уровень государственных расходов (с 7,3% ВВП в январе до 13,4% ВВП в июне). Наибольший рост наблюдался по разделу "социальные услуги", что объясняется стремлением правительства сдержать обещание по погашению задолженности по заработной плате перед работниками бюджетной сферы.

Невозможность полного финансирования расходов послужила причиной предложения о секвестре бюджета, внесенного 30 апреля правительством в Думу в качестве законопроекта. В нем предлагалось в связи с недобором бюджетных доходов сократить расходы бюджета на 3,96% прогнозного ВВП. При этом некоторые статьи расходов предполагалось сократить на 55%, а наиболее важные — на 30%. Кроме того, правительство предлагало сократить количество защищенных статей. Однако Дума не приняла законопроект на весенней сессии. На практике же Министерство финансов было вынуждено следовать нормативам секвестра.

Расходная часть бюджета в первом полугодии была исполнена, без учета секвестра, на 68%. Расходы и ссуды за вычетом погашений федерального бюджета составили за шесть месяцев 1997 года 14,4% ВВП, расходы консолидированного бюджета по этой же статье - 26,8% ВВП.

Во втором полугодии динамика исполнения расходной части федерального бюджета дублировала динамику доходов и оставалась на уровне 13-14% ВВП. В целом за год расходы федерального бюджета (по методологии Минфина) достигли 15,3% ВВП

В течение всего 1997 года показатели бюджетного дефицита несколько превышали законодательно зафиксированный уровень. За I квартал 1997 г. федеральный бюджет был сведен с дефицитом 23,3 трлн рублей (по методологии Минфина) или 3,8% ВВП (29,4% к общей сумме расходов бюджета в I квартале) при установленном предельном размере дефицита 3,5% ВВП (18,01% от суммы расходов).

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

ростом доходов бюджета. Таким образом величина бюджетного дефицита оказалась даже ниже установленного уровня в 3,5%.

Тот факт, что финансовый кризис привел к резкому росту стоимости обслуживания государственных заимствований, не оказал заметного влияния на кассовое исполнение федерального бюджета в 1997 году, однако это имеет самые негативные последствия для бюджета 1998-го года и последующих лет.

Величина внутреннего государственного долга Российской Федерации по отношению к внутреннему валовому продукту увеличилась в 1997 году по сравнению с 1996 годом на 16% и достигла 18,7% ВВП. Наибольший вклад в это увеличение внес рост задолженности по ценным бумагам, в особенности по ОФЗ (на 4,5% ВВП) и по ГКО (на 1,1% ВВП). Сумма государственного долга практически по всем остальным статьям незначительно сократилась.

Таблица 10.4

Динамика государственного долга

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

ВИД ДОЛГА	на 1 января 1994 г.		на 1 января 1995 г.		на 1 января 1996 г.		на 1 января 1997 г.		на 1 января 1998 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
4. Задолженность бывшего СССР по товарным долгам в т.ч.	3204	2	3100	0,5	2500	0,2	5300	0,23	4237	0,16
Целевой заем 1990 г.	2500	1,5	2400	0,4	1850	0,1	2300	0,10	2037	0,08
Целевые вклады, чеки на автомобили, задолженность работникам АПК	704	0,4	700	0,1	650	0,0	3000	0,13	2200	0,08
5. Задолженность по АПК, переоформленная в казначейский вексель	0		5441,6	0,9	5040	0,3	4480	0,20	3920	0,15
6. Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК, осуществляющих северный завоз					25000	1,5	25000	1,11	25000	0,93
7. Задолженность АО КАМАЗ, переоформленная в векселя Минфина							1745,5	0,08		
8. Задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам							560	0,02	560	0,02
9. Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва					1960	0,1	2389,5	0,11	1993,5	0,07
10. Прочее в т.ч.	276,6	0,2	153,6	0,02	2028	0,1	398,027	0,02	8233,2	0,31
Задолженность Госстраху	23,8	0,01								
Внутренний долг ЦБ РФ, принятый от бывшего СССР	330	0,2	335	0,05	335	0,0	335	0,01	191,4	0,007
Разница в делах на сельскохозяйственное сырье, требующая погашения	61	0,04								
Дефицит республиканского бюджета в 1991 г.	63	0,04	63	0,01	63	0,0	63,027	0,00		
Задолженность ЦБ РФ по кредитным ресурсам бывшего Сбербанка	128,8	0,08	90,6	0,01						
Задолженность Пенсионному фонду					1630	0,1				
(см. продолжение)										
Задолженность по техническим кредитам, предоставленным ЦБ странам СНГ									2408	0,09
Задолженность предприяти-									5000	0,19

ВИД ДОЛГА	на 1 января 1994 г.		на 1 января 1995 г.		на 1 января 1996 г.		на 1 января 1997 г.		на 1 января 1998 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
ям ТЭК и других отраслей										
Задолженность по централизованным кредитам и процентам по ним организаций АПК Челябинской области									93,8	0,003
Авалированные векселя "Агропромбанка"									540	0,02
Всего государственный внутренний долг	35196,6	21,7	88400	14	188543,6	11,4	365548,2	16,20	500959,1	18,73
Справочно: ВВП (трлн руб.)	162,3		630		1659,2		2256		2675	

Источник: Минфин РФ.

10.4 Реконструкция бюджета 1997 года

В таблице 10.5 представлена реконструкция исполнения федерального, местных бюджетов и внебюджетных фондов. (данные по внебюджетным фондам получены на основе оценки, выполненной по отчету на девять месяцев 1997 года).

Таблица 10.5

Реконструкция бюджета 1997 года

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ДОХОДЫ					
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	1,3	5,3		6,7	19,1
1.1.Налог на прибыль	1,2	2,6		3,8	11,0
1.2.Подоходный налог с физических лиц	0,1	2,7		2,8	8,1
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	0,0	0,0		0,0	0,1
2.Налоги на фонд оплаты труда	0,0	0,3		0,3	1,0
3. Налоги на товары и услуги в т.ч.:	6,4	2,8		9,2	26,3
НДС на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	3,3	2,0		5,3	15,3
НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	1,1	0,0		1,1	3,1
Акцизы	1,9	0,5		2,3	6,7
4. Налоги на имущество	0,0	1,8		1,8	5,1
4.1.Налог на операции с ценными бумагами	0,0	0,0		0,0	0,1
4.2 Другие налоги на имущество		1,8		1,8	5,0
(см. продолжение)					
5.Платежи за использование природных ресурсов	0,3	1,1		1,3	3,8
5.1. Плата за недра	0,1	0,4		0,6	1,6

	Республи-канский бюджет	Местные бюджеты	Внебюд-жетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
5.2.Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	0,1	0,3		0,4	1,0
5.3.Земельные налоги и арендная плата за земли	0,0	0,3		0,4	1,0
5.4.Прочие платежи за использование природных ресурсов	0,0	0,1		0,1	0,2
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции в т.ч.:	1,0	0,0		1,0	3,0
Импортные пошлины	1,0	0,0		1,0	2,9
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	0,0	1,0		1,1	3,1
8. Отчисл. в фонды соц.страх.			7,6	7,6	21,8
8.1. Работающие по найму			0,2	0,2	0,6
8.2. Работодатели			7,4	7,4	21,3
Пенсионный фонд			5,4	5,4	15,6
Фонд соц.страх.			1,1	1,1	3,0
Фонд занятости населения			0,3	0,3	0,8
ФОМС и территориальные ФОМС			0,6	0,6	1,8
Территориальные ДФ			0,0		
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	9,1	12,3	7,6	29,1	83,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ				0,0	0,0
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,3	0,2		0,4	1,2
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,7	0,0		0,9	2,5
3.Доходы от реализации государственных запасов	0,2	0,0		0,2	0,6
4.Штрафные санкции	0,0	0,4	0,3	0,3	1,0
5.Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,3	0,0		0,3	0,9
6.Прочие неналоговые доходы	0,1	0,4		0,5	1,3
7 Безвозмездные перечисления от других уровней власти	0,0	1,9	1,4	x	x
8. Доходы от государственных внебюджетных фондов		0,3		x	x
9. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов			1,5	1,5	4,3
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	1,6	3,0	3,2	4,2	12,0
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,4	0,2		1,7	4,8
ВСЕГО ДОХОДОВ	12,1	15,5	10,8	34,9	100,0
РАСХОДЫ					
1.Государственное управление	0,4	0,7		1,1	2,4
2.Международная деятельность	0,3			0,3	0,7
3.Национальная оборона	3,0			3,0	6,8
(см. продолжение)					
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,6	0,5		2,1	4,9
5.Фундаментальные исследования и содей-	0,4	0,0	0,0	0,4	0,9

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ствие научно-техническому прогрессу					
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	2,0	6,2	1,1	9,3	21,3
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	1,0	0,7		1,7	3,9
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	0,5	0,7		1,2	2,7
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов	0,1	0,1		0,1	0,3
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,1	0,7		0,9	2,0
6.5.Жилищно-коммунальное хозяйство		4,0		4,0	9,1
6.6.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	0,2	0,0		0,3	0,6
6.7. За счет территориальных дорожных фондов			1,1	1,1	2,6
7. Социальные услуги	1,8	7,7	10,1	19,6	44,8
7.1.Образование	0,5	3,5	0,0	4,1	9,3
7.2.Культура и искусство	0,0	0,4		0,5	1,0
7.3.Средства массовой информации	0,0	0,1		0,1	0,3
7.4.Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,5	1,2	4,0	9,1
7.5.Социальная политика	0,9	1,2	8,9	11,0	25,1
8.Обслуживание государственного долга	4,4			4,4	10,1
в т.ч. обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	3,3				
9.Пополнение государственных запасов и резервов	0,4			0,4	0,8
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	1,1	0,2		1,3	3,0
11.Прочие расходы	2,2	1,1	0,2	1,6	3,7
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	1,9	0,0		x	
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	0,3	1,1		1,5	3,4
11.3.Прочие расходы внебюджетных фондов			0,2	0,2	0,4
ИТОГО РАСХОДОВ	17,5	16,5	11,4	43,5	99,4
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	0,7	0,2		0,3	0,6
1.Бюджетные ссуды	0,9	0,2		0,5	1,1
2.Государственные кредиты странам СНГ	-0,1			-0,1	-0,2
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2			-0,2	-0,4
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	18,2	16,7	11,4	43,7	100,0
(см. продолжение)					
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-6,1	-1,2	-0,6	-8,9	

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ					
1.Внутреннее финансирование	4,1	1,2	0,6		
1.1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-0,4	-0,2	0,7		
1.2.ГКО, ОФЗ-ПК, ОФЗ-ПД	4,2				
1.3. Сберегательный заем	0,2				
1.4.Прочие государственные ценные бумаги	0,1	0,2			
1.5.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0,0	0,6			
1.6.Прочие внутренние позаимствования	0,0	0,5			
1.14. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам			-0,1		
2.Внешнее финансирование	2,0	0,0			
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	0,9				
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	1,1				
2.3.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте		0,0			
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	6,1	1,2	0,6		

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП.

10.5 Денежно-кредитная политика

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

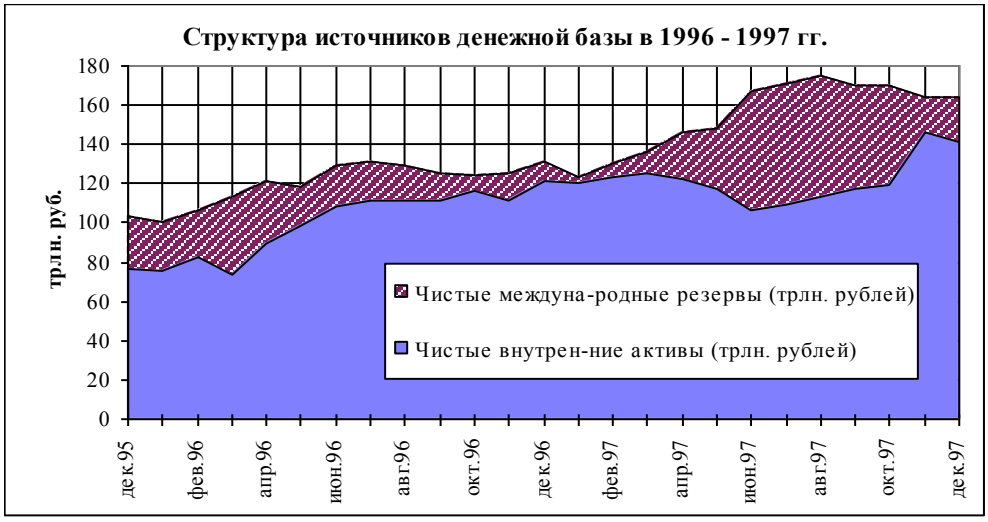
Прирост денежной базы за весь 1997 год составил 25,7%, что соответствует среднемесячному приросту в 1,92%, наличных денег в обращении M_0 – 32,0% (2,34% в среднем за месяц), денежной массы M_2 – 28,6% (2,12% в среднем за месяц) (табл. 10.6). Это отражает уменьшение денежного мультипликатора с 2,4 на конец января 1997 г. до 2,31 на конец декабря 1997 г. Прирост реальной денежной массы составил 5,8%.

Таблица 10.6

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

Источник: ЦБ РФ, Минфин РФ.

Рис. 10.1



В 1997 году рост денежной базы происходил в основном за счет увеличения официальных внешних резервов. За первое полугодие 1997 г. валовые активы ЦБР выросли со 130,9 до 167 трлн рублей, то есть на 27,6%. Во втором полугодии они практически не изменились (снижение составило 1,5%). Однако в конце года, в период кризиса на финансовых рынках, Центробанк осуществлял массированную скупку государственных ценных бумаг. За второе полугодие активы банка выросли на 33,08%. Чистые международные резервы ЦБ РФ в первом

полугодии 1997 года выросли с 1,7 до 10,6 млрд долларов, т.е. на 517%. С июня по декабрь они сократились примерно на 62%.

Накопление Центробанком внешних резервов в первом полугодии 1997 года и усиление давления на рубль в сторону его повышения было вызвано даже не столько значительным положительным сальдо торгового баланса России[250]), сколько притоком иностранного капитала на российские финансовые рынки, прежде всего на рынок ГКО, и развитием процесса дедолларизации, то есть замены части активов экономических агентов, выраженных в иностранной валюте, на активы, номинированные в рублях.

По данным платежного баланса вложения нерезидентов в ценные бумаги федерального правительства на протяжении 1997 года увеличились более, чем на 7 млрд долларов. Такой массированный приток иностранных капиталов на рынок государственных долговых обязательств оказался внутренне противоречивым по своим последствиям. С одной стороны, он способствовал финансовой стабилизации - быстрому снижению процентных ставок, что, в частности, сдерживало нарастание расходов по обслуживанию государственного долга. Но с другой стороны, в условиях неустойчивой ситуации на мировых финансовых рынках уход осторожных инвесторов с рынков развивающихся стран, в частности из России, может привести к возникновению серьезного кризиса при разовом "сбросе" ими пакетов государственных ценных бумаг, а также к опасности атаки на национальную валюту.

Инфляция в 1997 году устойчиво снижалась. Если в январе 1997 индекс потребительских цен составлял 2,3% в месяц, то во втором квартале он снизился до примерно 1% в месяц и до конца года уже практически не превышал этот уровень. По итогам первого полугодия прирост цен составил 8,6%, что было несколько выше ориентира денежной программы на 1997 год. Во втором полугодии инфляция снизилась до 2,3% (4,6% в годовом исчислении). Всего за год потребительские цены выросли на 11% .

---

[250] Как раз в 1997 г. наметилась тенденция его снижения. В ситуации же самого большого положительного сальдо в 1996 г. ЧМР никогда не достигали таких рекордных величин

Следствием снижения уровня инфляции в 1997 году явился также рост реального курса национальной валюты. За первые шесть месяцев 1997 года реальный курс рубля по отношению к доллару вырос на 4,14%. За второе полугодие реальный курс рубля снизился примерно на один процентный пункт от июньского уровня, а за 1997 год в целом вырос на 3,0%[251].

10.6 Нарастание новой угрозы кризиса политики реформ

В развитии финансово-экономических тенденций в 1997 году четко выделяется два основных периода. Если с марта по июль 1997 года агенты финансовых рынков имели позитивные ожидания, связанные с реструктуризацией правительства, активизацией реформ и соответственно с укреплением перспектив экономического роста, что объективно заставляло их играть на повышение (фондового индекса,, котировок государственных ценных бумаг и т.п.) и способствовало оживлению деловой конъюнктуры, то в июле обозначился явный перегрев российского финансового, в частности, фондового рынка. Он был вызван тем, что инвесторы переоценили стабильность политической ситуации, а также возможности правительства в области ускорения экономических реформ и преодоления фискального кризиса. Однако, как указывалось, уже в середине года наметились признаки нового кризиса политики реформ, выразившиеся в отклонении Государственной думой пакета социальных законопроектов, росте противодействия курсу реформ внутри самой исполнительной власти..

[251] Заметим, что степень мобильности международных финансовых потоков заметно усилилась после выборов и снятия в июне 1996 года ограничений на конвертируемость рубля по текущим операциям. Это поставило перед валютной политикой в 1997 году новые проблемы, аналогичные тем, с которыми столкнулись ранее некоторые развивающиеся страны. Чувствительность к политическим событиям и некоторая «стадность» поведения, характерная для западных инвесторов, создает угрозу спекулятивных атак, не мотивированных фундаментальными факторами (так называемые самореализующиеся валютные кризисы). Поэтому с точки зрения долговременной стабильности валютного рынка накопление значительного запаса валютных резервов (23,8 млрд долл. на конец июня) было вполне обосновано.

В результате роста давления на реформаторское крыло правительства, ослабления его позиций в ходе крупномасштабных политических скандалов стала меняться оценка инвесторами, прежде всего зарубежными, перспектив развития экономической ситуации. Это ухудшило обстановку на российских финансовых рынках.

Начавшийся в октябре кризис на мировых финансовых рынках, спровоцированный падением национальных валют в Юго-Восточной Азии, повлек за собой дальнейшую дестабилизацию российских финансовых рынков. В этой ситуации Центральный банк РФ предпринял ряд мер, направленных на предотвращение спекулятивных атак против рубля и поддержание рынка государственных ценных бумаг. Была повышена ставка рефинансирования с 21% до 28%, увеличен норматив обязательного резервирования по счетам в иностранной валюте, понижены ставки по ломбардным кредитам. Эффективность предпринятых мер позволила не допустить девальвации рубля, что было бы чревато тяжелыми последствиями для всей российской финансовой системы.

Важнейшим последствием финансового кризиса стало возникновение значительных непредвиденных убытков в банковском секторе.[252] Существенную долю банковских активов, обеспечивавших ранее высокие прибыли, составляли инструменты, испытавшие в ходе финансового кризиса наибольшее обесценение: корпоративные акции, ГКО-ОФЗ, еврооблигации, облигации внутреннего валютного займа, долги Лондонского клуба. В то же время потребность в ликвидности, обострившаяся в условиях кризиса, вынуждала банки увеличивать предложение обесценивающихся активов, что дополнительно усиливало снижение соответствующих котировок. Все это привело в начале декабря к первым симптомам банковского кризиса: невыполнению рядом банков обязательств по оплате и по поставке ценных бумаг, а также требованиям предоплаты контрактов на финансовых рынках.

За 1997 год номинальный объем государственного внутреннего долга по ГКО-ОФЗ увеличился примерно на 52%. Номинал обращающихся

---

[252] Заметим, что ухудшение финансового положения многих финансовых групп явилось важной причиной осеннего усиления борьбы за политическое влияние, что, в свою очередь, стало одним из факторов дестабилизации политической обстановки в России.

на внутреннем рынке государственных бумаг составил к середине декабря 1997 г. 13,9% ВВП (подробнее см. ниже).

На протяжении практически всего года, вплоть до осени, продолжалось устойчивое снижение доходности ГКО-ОФЗ, а следовательно, и стоимости обслуживания номинированного в рублях государственного долга. Однако изменение внутриполитической ситуации повлекло снижение степени доверия инвесторов к политике российских властей, нестабильность оценок и ожиданий.

Кризис на мировых финансовых рынках стал наряду с ухудшением общеполитической ситуации в России причиной смены тенденций на рынке ГКО-ОФЗ. С ноября 1997 года начался рост стоимости обслуживания государственного долга.

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

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

Кризис на финансовых рынках повлек за собой значительные изменения и на рынке МБК. Ставка по преобладающим на этом рынке однодневным кредитам увеличилась с 12% – 17% годовых на протяжении предыдущих шести месяцев до 30% годовых к началу декабря. Среди причин столь сильного повышения ставок следует выделить эффект «отложенного кризиса» на рынке ГКО-ОФЗ и снижение уровня взаимного доверия в отношениях между коммерческими банками

Несмотря на декабрьское повышение уровня ставок и закрытие лимитов кредитования рядом крупнейших банков, важно отметить, что в 1997 году кризиса на рынке МБК не произошло. Обороты рынка постепенно увеличивались и достигли в марте–ноябре 13–15 трлн рублей в неделю, что намного превышает (в постоянных ценах) обороты рын-

ка МБК перед банковским кризисом 1995 года. Стабилизирующее воздействие на рынок межбанковских рублевых кредитов оказали реализация Центральным банком РФ механизма сделок РЕПО и расширение возможностей по получению ломбардных кредитов. Однако вплоть до конца 1997 года на рынке преобладали однодневные кредиты. Это в значительной степени связано со снизившейся в конце года финансовой устойчивостью ряда крупных российских коммерческих банков и закрытием лимитов взаимного кредитования.

10.7 Ситуация на валютном и фондовом рынках

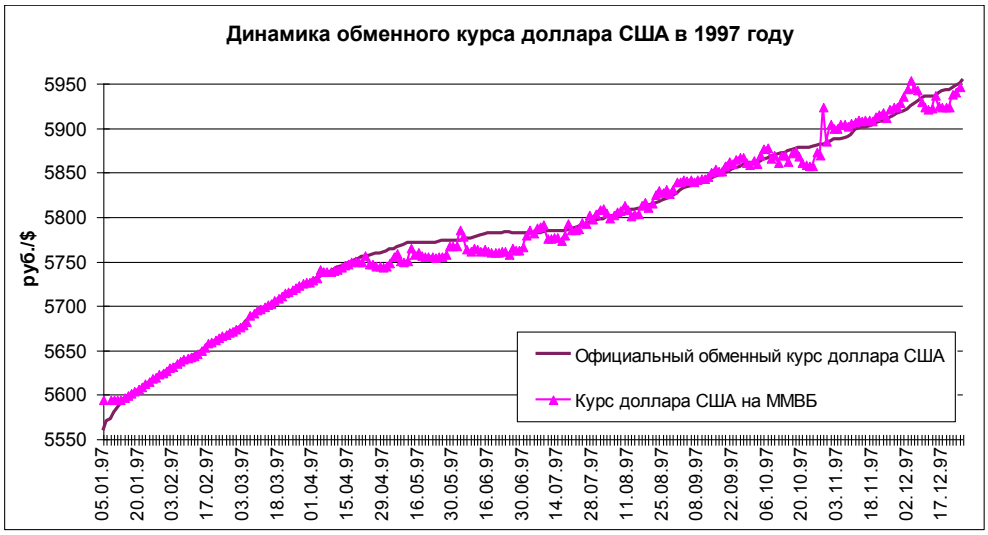
В первом квартале 1997 года официальный и рыночный курсы доллара устойчиво росли примерно одинаковыми темпами 0,6% - 0,7% в месяц (или 7% - 8% в годовом исчислении). В начале второго квартала рыночные котировки стали отставать от официального курса. В апреле доллар на ММВБ вырос лишь на 0,3% (3,6% в год), а на межбанковском внебиржевом рынке упал на 0,4%. В мае-июне рост официального курса практически прекратился. Однако в июле курс доллара увеличивался более быстрыми темпами. Общий прирост официального и биржевого обменного курса в первом полугодии составил, соответственно, 4% и 3%. Во втором полугодии темпы повышения курса доллара снизились. Всего за второе полугодие и официальный, и биржевой курс доллара выросли примерно на 3% (рис. 10.2).

В течение первых восьми месяцев 1997 года динамика курса доллара была связана не только с сезонным увеличением экспортной выручки, но и с благоприятной макроэкономической ситуацией. В условиях возросшего притока капиталов Центральный банк был вынужден поддерживать курс доллара, сохраняя ориентиры денежной программы.

Однако с середины осени 1997 ситуация коренным образом изменилась. Репатриация прибыли нерезидентов с рынка государственных ценных бумаг определила увеличение спроса на доллары. В этих условиях приоритетной задачей Центрального банка России стало поддержание обменного курса рубля. Любые резкие колебания курса могли привести к мексиканскому варианту развития событий, когда девальвация национальной валюты резко усилила желание нерезидентов конвертировать финансовые активы в твердую валюту. 10 ноября 1997 года Центробанк РФ объявил целевые ориентиры курсовой политики на

1998–2000 гг., обозначившие ее стабильность и преемственность и при этом предоставлявшие большую свободу маневра в реализации курсовой политики, в частности, в связи с расширением валютного коридора. Темпы прироста валютного курса по-прежнему будут рассматриваться в качестве важного показателя, влияющего как на уровень инфляции, так и на условия для привлечения инвестиций и экономического роста.

Рис. 10.2



Из всех секторов финансового рынка фондовый рынок в наибольшей степени зависит от политической ситуации, динамики политико-экономических ожиданий. Поэтому в динамике фондового рынка России в 1997 г., можно выделить несколько периодов, в принципиальном плане соответствующих развитию политико-экономической ситуации.

Первый период, январь - середина февраля, характеризовался бурным ростом рынка, привлекшего значительные средства иностранных и отечественных инвесторов, отреагировавших таким образом прежде всего на выздоровление Президента, возвращение его к активной деятельности и вызванный этим рост политической стабильности и предсказуемости, понизившей инвестиционные риски. Результатом этого

стал рост котировок большинства акций и резкое увеличение объемов сделок. Средняя доходность рынка к 20 февраля достигла 25% в месяц.

Второй период: середина февраля - конец апреля. Инвесторы отреагировали резким снижением своей активности на отсутствие политической воли Правительства, а иногда и явную его беспомощность, неспособность справиться с социально-политическими проблемами. Своим бездействием оно усугубляло фискальный кризис, доставшийся ему в наследство от "послевыборного" кабинета. В последней декаде февраля фондовый индекс начал снижаться. Деловая активность на фондовом рынке заметно сократилась. Дневные объемы торгов в РТС-1 не превышали 35–45 млн дол. США (против 55–65 млн дол. в течение первого периода).

Третий период: конец апреля - конец июля. Его суть - позитивная реакция инвесторов на реорганизацию правительства, активизацию политики реформ в налоговой, бюджетной сферах и пр. В результате деловая активность на фондовом рынке в это время значительно возросла. Дневные объемы торгов в РТС-1 достигли 45 – 65 млн дол. в мае, 60–90 млн дол. в июне и 100–120 млн дол. в июле–августе.

Четвертый период: начало августа - конец октября. Коррекция, а затем - неустойчивая стабилизация рынка определялись прежде всего некоторым снижением уровня доверия инвесторов к политике правительства, их желанием избежать политических рисков[253]. Некоторое влияние на этот процесс оказало и снижение американских фондовых индексов, с которыми коррелируют российские фондовые индексы. Обороты в РТС-1 сохранялись на весьма высоком уровне, поскольку начались интенсивные продажи акций иностранными инвесторами.

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

---

[253] Сигналом о потенциальном росте таких рисков оказался упоминавшийся выше политический конфликт в связи с приватизацией компании "Связьинвест".

Основная причина столь серьезного падения цен на российские акции - вывод средств западных инвесторов с российского рынка. Значительный объем средств нерезидентов и отсутствие барьеров против репатриации прибыли на российском фондовом рынке в условиях продолжавшейся после кризиса коррекции на фондовых рынках Европы и США определили тенденцию к продолжению падения курсов российских акций. В целом, с 6 октября по 19 декабря падение составило 37,8%, что намного превосходило падение большинства американских и европейских биржевых индексов.

Российский фондовый рынок в 1997 году продолжал характеризоваться высоким уровнем концентрации. На долю ценных бумаг 7 крупнейших корпораций приходилось около 70% от общего объема торгов за указанный период.

Таблица 10.7

Индикаторы финансовых рынков в 1997 году

месяц	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
месячная инфляция %	2,3	1,5	1,4	1	0,9	1,1	0,9	-0,1	-0,3	0,2	0,6	1,0
ставка рефинансирования ЦБ РФ %	48	42	42	36	36	24	24	24	24	21	28	28
аукционная ставка по ГКО (на конец месяца), %	31,85	31,01	36,55	30,64	27,26	18,64	18,84	18,75	18,44	19,91	28,20	33,55
аукционная ставка по ОФЗ (на конец месяца), %	35,12	35,12	43,18	36,65	35,58	25,84	24,63	18,17	17,91	18,81	25,67	25,67
аукционная ставка по ОГСЗ (на конец месяца) , %	52,7	35,2	35,2	39,70	34,61	20,42	18,22	18,22	18,22	19,00	19,00	19,00
доходность к погашению выпусков ГКО (% в год) со сроками:												
менее 1 месяца, %	30,55	23,9	31,39	27,40	22,00	17,84	17,68	17,5	19,27	21,49	14,45	30,98
1-3 месяца, %	33,5	28,78	33,69	32,16	24,13	19,61	17,49	18,5	19,52	19,71	23,00	36,19
3-6 месяцев, %	35,71	31,01	33,66	33,62	28,24	21,69	18,93	18,5	18,57	18,44	24,93	31,94
средняя ставка по всем выпускам, %	34,67	29,35	33,00	32,17	26,65	20,28	18,28	18	18,99	19,60	22,37	33,82
средняя по всем выпускам) , %	34,67	29,35	33,00	32,17	35,4	31,5	27,1	27,5	28,38	21,67	30,82	36,29
(см. продолжение)												
оборот рынка ГКО/ОФЗ за месяц (млрд руб.)	64982	65586	77117	90230	77011	82445	71841	60000	–	81660	91882	52488
ставка МБК-INSTAR												

месяц	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
(% в год на кон. мес.) по кредитам на:												
1 день, %	12,82	24,57	14,93	26,49	7,71	15,13	8,97	7,5	26,81	6,57	21,47	36,13
1 неделю, %	26,13	20,67	27,80	24,06	9,90	20,34	19,51	16	20,74	20,45	25,88	33,93
2 недели, %	28,0	35,0	29,95	28,56	16,75	21,04	16	15	17,00	25,00	30,00	36,00
1 месяц, %	25,0	31,0	30,00	30,40	22,13	20,00	23	23	21,00	22,00	24,00	28,00
оборот рынка МБК за месяц (млрд руб.)	42270	50920	56625	69912	67535	74768	78821	95000	88843	100262	109866	83258
средний темп роста курса USD за месяц по тенденции (% в год)	15,95	10,3	11,80	7,8	2,32	1,89	3,37	6,17	7,23	5,67	6,29	9,08
средний темп роста курса DM за месяц по тенденции (% в год)	-41,3	– 23,8	18,92	-27,7	22,1	-1,24	-46,68	40,07	50,82	36,31	-14,38	1,56
суммарный брутто-оборот по USD и DM на ММВБ за месяц (млрд руб.)	1495,5	588,3	892,7	1157,4	1956	1700	1713,8	2050	2183	3077	4099	10234
оборот фондового рынка в РТС за месяц (млн долларов США):	865,6	818	565,4	575,76	804,0	948,74	1575,1	1600	1398	2693	926	1240

Источник: Госкомстат России, ЦБ РФ, Агентство «Финмаркет», ИЭППП.

Подводя итоги 1997 года, следует оценивать его с точки зрения того, как правительство распорядилось теми возможностями, которые в очередной раз открылись перед Россией. По ряду направлений социально-экономической политики произошло продвижение вперед, отразившееся в конкретных показателях и позитивных экономических сдвигах.

Прежде всего, налицо начало экономического роста в целом ряде отраслей народного хозяйства, а также в общей динамике ВВП. Впервые за последние 8 лет отмечен небольшой экономический рост (ВВП вырос на 0,4%). Рост промышленного производства (1,9%) был выше, чем рост ВВП.

Однако главное даже не в достигнутом росте, как таковом, а в отчетливо наметившихся структурных сдвигах, особенно в промышленности (подробнее см. в главе 18).

В 1997 году основными точками роста оказались предприятия, ориентированные на удовлетворение внутреннего спроса, то есть успешно конкурирующие на внутреннем рынке с иностранными товаропроизводителями. Причем характерно, что эти процессы стали разворачиваться без каких бы то ни было мер протекционистского характера, без ад-

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

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

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

В-третьих, правительству удалось существенно ослабить действие главного дестабилизирующего фактора в социальной сфере на начало 1997 года - долгов по заработной плате и пенсиям. Летом правительство рассчиталось по долгам с пенсионерами, к осени была погашена задолженность по денежному содержанию военнослужащих, к Новому году полностью были перечислены в регионы средства для погашения федеральной задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы. Решение этих и ряда других проблем привело к заметному снижению (после марта) накала забастовочной борьбы. Количество забастовок, численность их участников и потери рабочего времени от забастовок с апреля по декабрь оказались значительно меньше, чем за первые три месяца 1997 года. (Надо признать, что эти успехи не были закреплены созданием механизма, исключающего возникновением массовых задолженностей по зарплате и пенсиям, и в начале 1998 г. ситуация начала повторяться).

В-четвертых, Правительство смогло разработать и предложить законодателям ряд реальных и действенных реформ, которые были кон-

кретны и технологичны. Прежде всего это Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, пакет социальных реформ, концепция пенсионной реформы, предложения по реформе здравоохранения.

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

В-пятых, на протяжении значительной части 1997 года удавалось обеспечивать оздоровление и поддержание стабильности денежно-кредитной системы**.** Инфляция в России в 1997 году была ниже, чем в "передовых" по постсоциалистическому переходу странах, включая Польшу.

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

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

В основе позитивного перелома общеэкономических тенденций лежит процесс ремонетизации экономики, который определил положительную динамику потребительского спроса населения и производственного спроса предприятий, оживление в сфере кредитования реального сектора. В свою очередь, ремонетизация есть интегральный показатель накопленного в 1995 - 1997 годах потенциала дезинфляции экономики, эффективности разумно-жесткой денежной политики.

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

- Не удалось добиться улучшения собираемости налогов.
- Несмотря на некоторое замедление, неплатежи между предприятиями продолжали расти.
- Бюджетный дефицит сохранился на уровне, опасном с точки зрения экономического роста. Кроме того, опасно выросло бремя обслуживания государственного долга.
- Предпринимавшиеся Правительством меры в области регулирования естественных монополий были явно недостаточными.

Глава 11

Фискальные проблемы: Россия в контексте международного опыта посткоммунистической трансформации

Фискальная политика оказалась одним из наиболее сложных компонентов процесса трансформации, поскольку в ней нашли отражение проблемы, существовавшие в других сферах системных изменений. Страны, которые оказались не в состоянии провести последовательную либерализацию экономики, ликвидировать явные и скрытые субсидии, ввести жесткие бюджетные ограничения по отношению к государственным предприятиям, отказаться от интервенционистских устремлений, провести вовремя налоговые реформы и усовершенствовать налоговую администрацию, а также ввести контроль за исполнением бюджета, реализовать социальные реформы и т. п., - все эти страны оказались в состоянии фискального кризиса. Такая же зависимость имеет место и в политической плоскости — с наибольшими фискальными проблемами сталкиваются политически нестабильные страны с ослабленными, нечетко действующими или вообще неразвитыми государственными структурами (государства, недавно получившие независимость), не говоря уже о странах, вовлеченных в военные конфликты.

При этом природа фискальных проблем заключается в том, что их не удается решить раз и навсегда. Они могут возрождаться не только в случае чрезвычайных ситуаций (например, таких как война или стихийное бедствие), отрицательного внешнего шока или просто ухудшения экономической конъюнктуры. Замедление темпов необходимых институциональных и структурных реформ, а также расслабление финансовой дисциплины тоже способны очень быстро привести страну к серьезным фискальным трудностям.

Разные темпы и пути осуществления процесса трансформации в отдельных странах не позволяют предложить единую характеристику

фискальных проблем в постсоциалистическом мире. По этой причине будут отдельно анализироваться две группы стран: (1) Центральной Европы и Балтии, и (2) стран СНГ и балканских стран (Румыния, Болгария и Албания). Первая группа начала реформы раньше и проводила их более быстрыми темпами и более последовательно. Страны, относящиеся ко второй группе, или проводили реформы медленнее и менее последовательно, или начали их с опозданием[254].

11.1 Наследие командной экономики

Постсоциалистические страны унаследовали от предыдущей системы много серьезных экономических проблем. К числу важнейших из них, которые повлияли на бюджетную ситуацию, относятся следующие:

1. Полная или почти полная национализация, резко сузившая роль частных сбережений и прямым, либо косвенным образом ограничившая частную хозяйственную деятельность. Непосредственным ее следствием было инвестирование за счет бюджетных или квазибюджетных средств (внебюджетные фонды, средства объединений и отраслевых министерств, целевые кредиты центрального банка), лишь дополняемое инвестированием за счет прибыли самих предприятий и сбережений населения, накопленных на счетах государственных сберегательных касс (банков) и перераспределяемых через банковскую систему;
2. Существование огромных структурных диспропорций, являющихся прежде всего следствием политики автаркии, государ-

[254] В рамках данной главы автор не будет детально анализировать реформаторский рейтинг отдельных стран. Такой рейтинг можно найти в официальных документах международных организаций (например, в годовых докладах ЕБРР) и во многих сравнительных анализах — см. Aslund, Anders : *Lessons of the First Four Years of Systemic Change in Eastern Europe*, Journal of Comparative Economics, Vol. 19, No. 1, 1994; Balcerowicz, Leszek & Alan Gelb: *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 33. 1995; EBRD: Transition report 1996, European Bank for Reconstruction and Development, October, 1996

ственного регулирования цен и централизации инвестиционных решений. Отсутствие конвертируемости валют, государственный контроль за ценами, торговые ограничения и государственная монополия во внешней торговле были факторами, в большей или меньшей степени отгораживающими эти страны от мирового рынка;

3. Огромный груз социальных обязательств государства, несоизмеримый с уровнем экономического развития этих стран[255].

Это основные факторы, которые привели командную экономику к очень высокому уровню перераспределения ВВП через государственный бюджет и квазибюджетные институты. По мере постепенного спада экономической эффективности и ослабления репрессивного характера политической системы (а в связи с этим также государственной дисциплины) росла бюджетная несбалансированность. Она почти автоматически перекладывалась на денежную несбалансированность, так как бюджетный дефицит финансировался главным образом за счет денежной эмиссии. Последняя, в свою очередь, вызывала инфляционное давление, проявлявшееся либо в скрытой (дефицит товаров), либо в открытой форме (рост цен). Альтернативным методом финансирования фактического дефицита общественного сектора были иностранные кредиты, которые в большинстве стран Восточной Европы (Польша, Венгрия, Болгария, Югославия, а в конце 80-х годов также и СССР) привели к огромной внешней задолженности.

В анализе источников фискальной несбалансированности можно выделить факторы, действующие постоянно (т. е. в течение всего периода существования плановой экономики), а также факторы, появившиеся в ходе эволюции социалистической системы. Например, если начало почти полной национализации и структурных диспропорций было положено в конце 20-х годов в СССР и в конце 40-х годов в Восточной Европе, то социальная составляющая наследия предыдущей системы по своему происхождению более молода.

---

[255] Sachs, Jeffrey D. (1995): *Postcommunist Parties and the Politics of Entitlements*, Transition, Vol.6, No.3, March.

Действительно, первые десятилетия социалистического режима характеризовались скорее жесткой политикой расходов на социальные нужды (и очень низкой реальной зарплатой). Ситуация начала постепенно меняться лишь после смерти Сталина в силу нарастания общественного недовольства (кровавые события в ГДР в 1953 г., в Польше в 1956 и 1970 гг., в Венгрии в 1956 г., в Чехословакии в 1968 г.). Постсталинское поколение коммунистических вождей (Хрущев и Брежнев в СССР, Кадар в Венгрии, Ульбрихт и Хонеккер в ГДР, Гусак в Чехословакии, Герек и Ярузельский в Польше) искало таким образом общественную поддержку для своей политики (или, по крайней мере, покупало социальный мир). Особенно резкое, взрывное увеличение социальных расходов наблюдалось на заключительной стадии существования социалистических режимов, когда процесс поиска общественной легитимности их лидерами резко интенсифицировался. Нередко это было связано с частичной демократизацией системы и с попытками старых правящих элит найти поддержку у избирателей в ходе свободных (полусвободных) выборов.

С другой стороны, значительная часть демократической оппозиции, критикуя неэффективность и антигуманность плановой экономики, в полной мере не представляла себе масштабов макроэкономического кризиса в собственных странах, а часто и вообще не понимала основных принципов функционирования рыночной экономики. Борьба с социалистическим режимом для нее была тождественна стремлению к улучшению материальных условий жизни населения, к повышению заработной платы и различных социальных выплат. В области системных изменений предпринимались попытки найти так называемый третий путь развития. Так было с независимым профсоюзом «Солидарность» в Польше (что особенно ярко проявилось в ходе дискуссии за «круглым столом» в начале 1989 г., а затем и в избирательной программе перед частично демократическими выборами в Сейм в июне 1989 г.), с профсоюзом «Подкрепа» в Болгарии, с движением «Демократическая Россия», с движением «Саюдис» в Литве, с украинским оппозиционным движением за независимость и демократию.

Наиболее резкий, взрывной рост расходов на социальную сферу отмечался в Польше в 1987-1989 гг., а также в СССР в конце его существования.

Резкий рост социальных расходов на закате господства социалистического режима был не единственным источником фискального кризиса и нарастания инфляционных тенденций. Фактически государство утратило контроль за государственными предприятиями и их финансами, и прежде всего за проводимой ими политикой заработной платы.

Исторически первой причиной утраты такого контроля и появления, в результате, фискальных проблем была половинчатость экономических реформ, которые частично демонтировали традиционную систему центрального планирования, не создав вместо нее альтернативных механизмов. Многолетний опыт реформирования социалистической экономики (начиная с попыток провести реформу самоуправления в Югославии после 1950 г.) ярко показал, что «рыночный социализм» или какой-либо другой вариант «третьего пути» — трудно достижимая цель, а попытки ее достичь приводят к серьезным проблемам в области сбалансированности экономики. Не случайно Югославия и Польша выделялись среди социалистических стран самой высокой макроэкономической нестабильностью, а первый этап дестабилизации в СССР в период горбачевской перестройки был связан с частичным расширением автономии государственных предприятий. Среди предпринимавших реформы стран лишь Венгрия избежала серьезного кризиса, хотя ее экономику трудно считать образцом стабильности (особенно если учесть масштаб ее внешней задолженности).

Расширение самостоятельности предприятий в области политики заработной платы, необходимое для создания более действенной системы материальных стимулов для трудовых коллективов и руководства предприятий при отсутствии достаточно сильной заинтересованности в прибыли, приводило к снижению прибыли и, в результате, к сокращению бюджетных доходов. К тому же уровень заработной платы на предприятиях косвенно (через формальные или неформальные системы индексации) влиял на уровень заработной платы в бюджетной сфере, на размер пенсий и других социальных пособий, финансируемых из бюджета или внебюджетных фондов.

Еще большее негативное воздействие оказывала постепенная, селективная либерализация цен. Она приводила к нарастанию ценовых диспропорций между свободными и административно устанавливаемыми или регулируемыми государством ценами, которые требовали субси-

дий, налоговых льгот или иной формы финансовой компенсации производителям. В конечном итоге следствием постепенной либерализации цен оказывался рост финансовых обязательств бюджета в виде субсидий и сокращение его доходов вследствие введения налоговых льгот или общего снижения уровня рентабельности.

Дестабилизирующее воздействие постепенного и непоследовательного реформирования на последнем этапе социализма было дополнительно усугублено ослаблением, а иногда и распадом присущей этой формации системы политической власти. В наиболее драматическом виде это можно было наблюдать на последнем этапе существования СССР (политическое противостояние Ельцина и Горбачева, а также «финансовая война» государственных органов Российской Федерации и общесоюзного центра в 1991 году).

Серьезного фискального кризиса на рубеже начала процесса трансформации удалось избежать Чехословакии, Венгрии, а среди республик бывшей Югославии — Словении.

11.2 Первые попытки стабилизации

Поскольку основным источником макроэкономической нестабильности на пороге трансформации являлся значительный фискальный и квазифискальный дефицит, антиинфляционная политика должна была быть ориентирована на его серьезное ограничение. Принимаемые меры обычно включали:

1. Ликвидацию или существенное ограничение дотаций;
2. Ограничение инвестиционных и оборонных расходов;
3. Ограничение налоговых льгот; иногда повышение налоговых ставок или введение дополнительных специальных налогов;
4. Ликвидацию квазифискального финансирования со стороны центрального банка (прежде всего в форме отрицательной реальной процентной ставки, дифференцированных валютных курсов, а также кредитов, непосредственно направляемых в определенные секторы экономики).

Перечисленные в пункте 1, а также в пунктах 3 и 4 меры невозможны без проведения широкой либерализации цен, а она, в свою очередь, в условиях сильно монополизированной экономики невозможна без либерализации внешнеэкономической деятельности.

Таблица 11.1

Расходы консолидированного бюджета на субсидии (в процентах к ВВП)

Страна	1989	1990	1991	1992	1993	Динамика
Чехословакия	25,0	16,2	7,7	5,0	-	-20,0[a]
Польша	12,9	7,3	5,1	3,3	2,2	-10,7[b]
Венгрия	12,1	9,6	8,0	5,8	4,8	-7,3[b]
Болгария	15,5	14,9	4,2	1,8	4,8	-13,7[a]
Албания	8,3	15,7	20,3	8,2	2,2	-18,1[c]

Примечания: a — за период с 1989 по 1992 гг.; b — за период с 1989 по 1993 гг.; c — за период с 1991 по 1993 гг.

Источники: WEO [1994], таблица 15

В наибольшей степени субсидии были сокращены в Чехословакии (за 1989-1992 гг. — на 20% ВВП), имевшей по этому показателю наивысший исходный уровень (25% ВВП). Далее по очереди следует Албания — на 18,1% ВВП за 1991-1993 гг. (при исходном уровне 20,3% в 1991 г.), Болгария — на 13,7% ВВП за 1989-1992 гг. (в 1993 г. вновь отмечался рост на 3% ВВП), Польша — на 10,7% ВВП за 1989-1993 гг. и Венгрия — на 7,3% ВВП за тот же период. Необходимо отметить, что и Венгрия, и Польша сократили долю субсидий в ВВП уже во второй половине восьмидесятых годов, в связи с проведенной ранее частичной либерализацией цен.

Уместно напомнить, что сокращение субсидий наблюдалось в условиях сильного падения ВВП, то есть сокращение реального объема субсидий было более значительным по сравнению со снижением их доли в ВВП. В 1993 г. уровень субсидий в Польше и Албании составил 2,2% ВВП, в то время как в Венгрии, Болгарии, Чехии и Словакии он составлял примерно 4-5% ВВП.

Отдельные страны различались между собой масштабами и конкретным ходом фискального приспособления. На этом же этапе произошло первоначальное расслоение на две выделенные выше группы. Таблица 11.2 показывает, что в большинстве стран Центральной Европы и Бал-

тии удалось довольно быстро преодолеть первичный фискальный кризис, прежде всего благодаря радикальной либерализации их экономик.

Таблица 11.2

Доходы, расходы и дефицит консолидированного бюджета государственного сектора в странах Центральной Европы и Балтии (в процентах к ВВП)

Страна	Показатель	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996[а]	1997[б]
Венгрия	доходы	–	53,9	52,1	56,4	55,4	53,9	49,6	46,5	-
	расходы	–	53,5	54,3	61,9	62,2	62,1	56,1	50,0	-
	сальдо	-1,4	+0,4	-2,2	-5,5	-6,8	-8,2	-6,5	-3,5	-5,0
Латвия	доходы	–	–	–	27,4	35,8	34,2	37,0	38,8	-
	расходы	–	–	–	28,2	35,2	38,2	40,5	40,2	-
	сальдо	–	–	–	-0,8	0,6	-4,1	-3,5	-1,4	-0,9
Литва	доходы	50,2	43,7	36,0	32,1	30,2	25,1	24,6	23,3	26,5
	расходы	53,8	49,1	38,7	31,3	33,3	29,3	27,9	26,9	29,3
	сальдо	-3,6	-5,4	+2,7	0,8	-3,1	-4,2	-3,3	-3,6	-2,8
Македония	доходы	–	–	–	38,6	40,9	51,0	45,2	43,9	39,0
	расходы	–	–	–	48,2	54,5	54,2	46,5	44,3	40,0
	сальдо	–	–	–	-9,6	-13,6	-3,2	-1,3	-0,4	-1,0
Польша	доходы	41,4	42,9	42,2	43,8	47,1	46,4	46,3	-	-
	расходы	48,8	39,8	48,9	50,4	50,5	49,2	49,9	-	-
	сальдо	-7,4	+3,1	-6,7	-6,6	-3,4	-2,8	-3,6	-3,1	-4,0
Словакия	доходы	61,7	60,2	52,2	46,0	44,0	46,7	47,1	44,8	-
	расходы	64,5	60,1	54,2	57,9	51,0	48,0	47,0	46,0	-
	сальдо	-2,8	0,1	-2,0	-11,9	-7,0	-1,3	0,1	-1,2	-3,5
Словения	доходы	42,4	49,3	43,7	46,0	47,0	45,9	45,7	46,0	45,0
	расходы	42,1	49,6	41,1	45,8	46,7	46,1	45,7	45,7	46,0
	сальдо	0,3	-0,3	2,6	0,2	0,3	-0,2	0,0	0,3	-1,0
Хорватия*	доходы	–	–	34,0	33,0	32,2	43,7	46,1	46,5	-
	расходы	–	–	39,0	37,0	33,0	42,0	47,0	47,0	-
	сальдо	–	–	-5,0	-4,0	-0,8	1,7	-0,9	-0,5	-2,7
Чехия	доходы	61,7	60,2	52,2	49,5	44,6	44,1	43,8	42,6	-
	расходы	64,5	60,1	54,2	52,8	41,9	43,3	43,4	42,8	-
	сальдо	-2,8	0,1	-2,0	-3,3	2,7	0,8	0,4	-0,2	-1,0
Эстония	доходы	–	–	–	34,6	39,6	39,6	39,6	38,9	-
	расходы	–	–	–	34,9	40,3	38,3	40,8	40,4	-
	сальдо	–	–	5,2	-0,3	-0,7	1,3	-1,2	-1,5	-

[а] предварительные оценки

[б] прогноз

*консолидированный бюджет центрального правительства (без местных бюджетов)

Прочерк означает отсутствие данных.

Источник: EBRD [1996], EBRD [1997] и расчеты автора.

Самым ярким примером оказалась Польша, где дефицит консолидированного государственного сектора в 1989 г. достиг уровня 7,4% ВВП (без квазифискального финансирования со стороны Национального банка Польши), а страна находилась на грани гиперинфляции. В результате радикальной стабилизационной и либерализационной программы (так называемой программы Бальцеровича) удалось в 1990 году достигнуть превышения консолидированных доходов над консолидированными расходами в размере 3,1% ВВП. Это было получено за счет сокращения расходов на 9,0% ВВП и увеличения доходов на 1,5% ВВП.

Менее радикальную (из-за более благоприятных стартовых условий) фискальную адаптацию проводила Венгрия. Небольшой дефицит, наблюдавшийся в 1989 г. (-1,4% ВВП), сменился незначительным положительным сальдо в 1990 г. (+0,4% ВВП).

На два-три года позже похожий путь прошли балтийские страны и некоторые республики бывшей Югославии. Так, например, Хорватия сменила дефицит в размере 4% ВВП в 1992 году на суффицит 1,7% ВВП в 1994 году. Македония за один год сократила бюджетный дефицит на 10,4 процентных пунктов ВВП — с 13,6% ВВП в 1993 году до 3,2% ВВП в 1994 году (а в 1995 г. до 1,3% ВВП)[256].

Страны СНГ и балканские страны (табл. 11.5) начали комплексные попытки стабилизации и системных реформ позже и не всегда вполне последовательно. Некоторые из них (Россия, Украина, Румыния) неоднократно приступали к процессу достижения макроэкономической стабильности. Болгария и Албания, несмотря на серьезные реформаторские усилия в 1991-1993 годах и первоначальные успехи в снижении уровня инфляции (особенно в случае Албании), так и не достигли фискальной сбалансированности и в 1996-1997 годах оказались в состоянии глубочайшего экономического и политического кризиса. По этой причине мы будем их рассматривать в рамках второй группы.

---

[256] Однако к данным, касающимся балтийских стран и стран бывшей Югославии, надо относиться очень осторожно, так как информация о первых годах трансформации (1991-1992) не всегда учитывает квазифискальное финансирование и межреспубликанские трансферты.

11.3 Дальнейшая фискальная адаптация в странах Центральной Европы и Балтии

Большинство стран, успешно прошедших этап первичной стабилизации, вскоре столкнулось с вторичным (пост-стабилизационным) фискальным кризисом. Лишь четырем странам — Чехии, Словении, Хорватии и Эстонии — удалось избежать более серьезных проблем с достижением бюджетной сбалансированности (смотри ниже).

Среди конкретных причин вторичного фискального кризиса следует прежде всего назвать:

1. Снижение бюджетных доходов, особенно налога на доходы (прибыль) предприятий.
2. Взрывной рост социальных расходов.

Таблица 11.3

Доходы бюджета от налога на прибыль предприятий (в процентах к ВВП) в 1989—1994 гг.

Страна	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Болгария	23,2	17,9	17,4	8,3	5,6	
Чехословакия	11,0	12,2	13,7	11,7		
Чехия				11,1	7,5	
Словакия				10,3	6,5	
Эстония				5,3	4,0	
Венгрия	8,1	7,6	5,7	2,6	2,2	
Литва				6,3	4,7	
Польша	9,7	14,0	6,1	4,6	5,3	
Румыния		7,3	5,1	5,3	3,5	
Армения				8,2	4,6	
Монголия	21,3	19,5	13,1	11,7	13,0	
Словения			0,6	0,6	0,0	0,8
Хорватия			0,1	0,5	0,5	0,7
Албания				0,5	0,7	2,2

Источники: WEO [1994], таблица 14; MultiQuery Database [1996]; данные МВФ.

В большинстве стран поступления из этого источника заметно сократились (за исключением Чехословакии до 1992 года). Основной причиной было быстрое снижение уровня средней рентабельности предприятий, связанное с действием нескольких факторов:

- с отказом от прямых и косвенных (в форме кредитов с реальной отрицательной процентной ставкой) субсидий и с ликвидацией

связанного с ними эффекта дублирования (оплаты налога от полученных дотаций)[257];

- с увеличением влияния внутренней и внешней конкуренции и с ограничением с ее помощью монопольной прибыли; многие предприятия находились в глубоком финансовом кризисе, связанном с трудностями сбыта выпускавшейся ранее продукции;
- с ослаблением стимулов к получению прибыли на государственных предприятиях, связанным с временным системным вакуумом и вакуумом в отношениях собственности;
- с тенденцией к сокрытию прибыли как в частном, так и в государственном секторах с целью сокращения налоговых отчислений; для государственного сектора это также может быть дополнительно связано с тактикой предприватизационного поведения;
- со снижением уровня инфляции и с ликвидацией так называемой «бумажной» прибыли, связанной с высокой инфляцией.

Последний фактор, очевидно, играет ведущую роль во всех странах, которые преодолевали высокую или очень высокую инфляцию. Примером может служить чрезвычайно высокая доля поступлений за счет этого налога в ВВП в Польше в 1990 г., а затем быстрое ее снижение (несмотря на то, что эффективные ставки налогообложения оставались неизменными). Похожее явление наблюдается в 1995-1997 годах в России, Кыргызстане, Казахстане, Молдавии, на Украине и в других странах бывшего СССР, которым удалось снизить уровень инфляции.

В некоторых странах сокращение поступлений за счет налога на прибыль предприятий частично компенсировалось ростом поступлений подоходного налога от физических лиц (включающего также налогообложение прибыли, полученной за счет хозяйственной деятельности, ведущейся физическими лицами). Особенно ярко это проявилось в Польше начиная с 1992 г., то есть с момента введения закона о едином подоходном налоге с физических лиц, когда произошел скачкообраз-

---

[257] Barbone, Luca & Domenico J. Marchetti: *Transition and the Fiscal Crisis in Central Europe*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 40, 1995.

ный рост бюджетных поступлений за счет этого налога с 2,4% ВВП в 1991 г. до 6,3% ВВП в 1993 г.

В отличие от налога на доходы юридических лиц (прибыль предприятий), поступления за счет налога с оборота, НДС и акцизных сборов в процентном отношении к ВНП либо не сокращались (за исключением начального периода дерегулирования цен в ряде стран), либо сокращались в значительно меньшей степени. В странах Центральной Европы, которые ввели НДС вместо традиционного налога с оборота (Венгрия с 1988 г., Чехия и Словакия — с начала 1993 г., Польша — с середины 1993 г.), отмечается более высокий уровень поступлений за счет косвенных налогов по сравнению с теми странами, которые не осуществили реформ, а также повышение этого уровня с момента начала осуществления реформ. Это, несомненно, свидетельствует о более высокой эффективности НДС по сравнению с традиционным налогом с оборота.

Значительно худшие фискальные результаты дало введение НДС в странах бывшего СССР с начала 1992 г. Наряду с более низкой эффективностью деятельности налоговой администрации и более низкой финансовой дисциплиной предприятий существенную роль здесь играют, очевидно, многочисленные конструкционные дефекты постсоветского НДС (смотри ниже).

Дополнительным осложнением бюджетной ситуации явился тот факт, что на данном этапе процесса трансформации происходило сильное падение ВВП. Таким образом, реальные доходы бюджета сократились еще сильнее, чем доля бюджетных доходов в ВВП.

Если поступления из большинства источников находятся в зависимости от величины ВВП, то среди расходов преобладают позиции, имеющие более или менее жесткий характер; в результате в условиях реального падения ВВП можно ожидать роста их доли в этом агрегате. Это касается, к примеру, функционирования так называемой бюджетной сферы, обслуживания государственного долга или социальных расходов. Большинство постсоциалистических стран не только не оказалось в состоянии сократить принятые на себя социальные обязательства, но и было вынуждено пойти навстречу новым потребностям, возникшим в этой сфере. В первую очередь это касалось противодействия

последствиям безработицы — явления, которое, за исключением бывшей Югославии, в странах Восточной и Центральной Европы ранее не наблюдалось. Дополнительным последствием снижения занятости (а в некоторых странах — и постепенных неблагоприятных демографических сдвигов) стал резкий рост количества пенсионеров. Ликвидация субсидий на многие основные виды товаров и услуг, сокращение занятости и официально регистрируемой заработной платы, а также тот факт, что государственные предприятия прекратили выполнять социальные функции, - все это привело к росту потребностей в услугах социальной помощи. Дополнительные потребности в социальной помощи появились и в странах, охваченных вооруженными и национальными конфликтами.

Экспансии социальных расходов способствовала также неэффективность системных решений в этой сфере — либо унаследованных от предыдущей системы, либо созданных наспех на первом этапе трансформации, нередко под давлением первых демократических избирательных кампаний, а также ошибочных представлений о реальных финансовых возможностях государства. Это, в частности, относится к слишком либеральному законодательству по вопросам противодействия безработице и к пенсионному законодательству. В последнем случае наиболее важные источники чрезмерно высоких расходов связаны с:

- слишком низким пенсионным возрастом и предоставлением многочисленных прав для более раннего выхода на пенсию; кроме того, в большинстве постсоциалистических стран пенсионеры и лица, получающие текущее пособие, могут без серьезных ограничений дополнительно работать (в целом это является пережитком периода дефицита рабочей силы);
- другими отраслевыми и профессиональными привилегиями (льготными коэффициентами начисления пособий, доплатами, правом бесплатного или льготного приобретения разного вида товаров и услуг);
- слишком малым количеством лет, являющихся основой для расчета величины пенсионной базы, что приводит к дополнитель-

ным манипуляциям, позволяющим увеличивать индивидуальные выплаты;

- неэквивалентными принципами функционирования пенсий в сельском хозяйстве (колхозных и т. п.);
- либеральным определением прав и либеральными принципами медицинской экспертизы в вопросах предоставления пособий по инвалидности;
- ошибочным построением принципов индексирования пенсий.

Любые попытки пересмотра принципов функционирования пенсионной системы и ликвидации даже очевидно несправедливых привилегий, недостатков в пенсионном регулировании, способствующих в конечном итоге злоупотреблениям, или решений, выходящих за рамки финансовых возможностей государства, наталкиваются на сильное политическое противодействие многочисленных слоев пенсионеров и лиц предпенсионного возраста[258], а также очень часто на протесты конституционных судов, усматривающих в этом нарушение законных прав граждан (например, в Польше и в Венгрии).

Данные таблицы 11.4 свидетельствуют о быстром росте доли социальных расходов в ВВП во всех странах Центральной и Восточной Европы (за исключением бывшей Чехословакии и Румынии). Значительно более низкий уровень этого типа расходов отмечался в первой половине нынешнего десятилетия в странах бывшего СССР — в большинстве из них произошло сильное инфляционное обесценивание выплат, которого благодаря развитой системе индексации не допустили страны Центральной Европы. Кроме того, в постсоветских государствах отмечалось меньшее влияние положения на рынке труда на пенсионную систему. Тем не менее, и в этих странах в 1994-1997 гг. наблюдаются тенденции к росту социальных, в т. ч. пенсионных, расходов в ВВП (особенно на Украине и в России).

Таблица 11.4

Доля расходов на социальное обслуживание в 1989—1993 гг. (в процентах к ВВП)

[258] Sachs, 1995 op.cit

Страна	1989	1990	1991	1992	1993
Албания	7,1	8,6	12,0	10,8	12,7
Болгария	10,4	12,0	14,2	14,1	15,8
Чехо-Словакия	13,6	13,6	16,1	16,4	
Чехия				14,0	13,5
Эстония				7,6	8,8
Литва				19,2	14,3
Словакия				18,8	16,7
Венгрия	14,4	14,9	18,1	18,9	18,2
Польша	11,2	10,6	17,3	19,9	20,4
Румыния	9,5	10,6	10,1	9,1	8,9
Россия				6,1	6,7

Источник: World Economic Outlook, International Monetary Fund, October. [1994], таблица 15.

Конечно, социальные программы не являются единственной причиной вторичного фискального кризиса, касающегося расходной части бюджета. В некоторых странах росту бюджетных расходов способствовали также обслуживание внутреннего и внешнего долга (Венгрия, Болгария, Польша), реструктуризация долгов предприятий и банков за счет государства (Венгрия, Болгария), нередко приобретавшая форму возврата к различным видам дотирования (Болгария).

Не подтвердились опасения относительно отрицательного воздействия слишком быстрой приватизации на состояние публичных финансов[259]. Более высокая налоговая дисциплина в государственном секторе оказалась временным явлением. Государственные предприятия очень быстро научились у частного сектора скрывать свои обороты и прибыль (или выводить ее за пределы предприятия), а также избегать уплаты налогов. Такая практика была и остается особенно распространенной в тех странах, где «большая» приватизация проходила медленно, а государственный сектор с самого начала не подвергался достаточно жестким бюджетным ограничениям (Белоруссия, Украина, Болгария, Румыния). С другой стороны, среди стран со сбалансированными бюджетами находятся Чехия и Эстония — страны, отличающее-

[259] Aghion, Philippe & Olivier Jean Blanchard: *On the speed of transition in central Europe*, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Working paper No. 6, July, 1993;. Coricelli, Fabrizio: *Fiscal Constraints, Reform Strategies and the Speed of Transition: The Case of Central-Eastern Europe*, CEPR Discussion Paper, No. 1339, 1996. Roland, Gerard: *On the Speed and Sequencing of Privatization and Restructuring*, Economic Journal, 104, pp. 1158-68, September, 1994

ся особо высокой долей частного сектора в ВВП (на уровне около 75%).

Вообще, опыт Чехии, Словении, Хорватии и Эстонии показывает, что вторичный фискальный кризис (по крайней мере, серьезный) не является неизбежным. Однако в каждой из этих четырех стран фискальная политика проводилась по особому сценарию. Эстония оказалась в состоянии навести железную дисциплину в области расходов, в особенности расходов социального характера. Похожий сценарий, по всей видимости, имел место в Хорватии[260]. В отличие от Эстонии, в Словении показатели социальных расходов очень высокие. Однако Словения не только смогла сохранить ранее достигнутую долю доходов консолидированного бюджета в ВВП, но даже ее увеличить. В определенной степени Словения извлекла выгоду из распада югославской федерации, поскольку в прошлом она являлась значительным нетто-донором для остальных союзных республик страны. Все названные выше причины проявились в Чехии: сохранение относительно высокого уровня налоговых поступлений, особенно от предприятий, поддержание дисциплины социальных расходов (по сравнению с Польшей, Венгрией и Словенией), а также прекращение фискальных трансфертов в Словакию.

Этап связанного с трансформацией спада производства продолжался в странах, проводивших радикальную трансформацию не более двух (Польша) или трех (Чехия, Словакия, Словения, Эстония, Латвия) лет после начала проведения первоначальной стабилизации. Экономический рост, если он опирается на здоровые основы, связан обычно с пропорциональным ростом доходов и не обязательно с пропорциональным ростом расходов (здесь играют роль упоминавшиеся выше расходы «жесткого» характера)[261], и в результате сам по себе должен

[260] Отсутствие у автора подробной информации не позволяет представить более широкий анализ причин относительной сбалансированности государственных финансов в Хорватии.

[261] На практике в период экономического роста и возросших бюджетных поступлений не всегда удается затормозить рост расходов. Важную роль в этом играют факторы политического характера — стремление различных групп получателей бюджетных средств использовать результаты экономического роста, а также серьезные трудности, которые испытывают правительства при противодействии различным группам

способствовать улучшению фискального баланса. Дополнительно начинают давать результаты долгосрочные реформы налогообложения (прежде всего — введение НДС и консолидированного налога на личные доходы), улучшение налоговой администрации, а также мероприятия по адаптации бюджетных расходов (прежде всего в области социальных программ).

Переход от третьего этапа (вторичного фискального кризиса) к четвертому (фискальной консолидации) лучше всего проследить на примере Польши, где бюджетный дефицит начал со второй половины 1993 г. сокращаться. Улучшение бюджетной ситуации было прежде всего связано с последствиями экономического роста, продолжающегося с 1992 г., а также с упоминавшимися выше налоговыми реформами. Несколько меньшую роль сыграло урезание социальных расходов и снижение масштабов финансирования бюджетной сферы.

Симптомы постепенного улучшения бюджетной ситуации можно наблюдать также и в других странах, проводящих процесс трансформации — Словении, Хорватии, Эстонии, Чехии, Словакии, Латвии (в меньшей степени в Литве), а в 1996-1997 годах также в Венгрии, которая особо тяжело перенесла вторичный фискальный кризис в 1992-1995 годах. Часть из них (о чем говорилось раньше) вообще смогла избежать вторичного кризиса.

В общем можно сказать, что к настоящему времени большинство стран Центральной Европы и Балтии прошло четыре этапа процесса фискальной адаптации:

1. Макроэкономическую дестабилизацию, связанную с распадом прежней политической и экономической системы.
2. Первичную макроэкономическую стабилизацию, связанную с либерализацией экономики.
3. Вторичный фискальный кризис, следующий за стабилизацией.

давления и в процессе осуществления непопулярных мероприятий, ограничивающих круг бюджетных обязательств. Фискальный кризис обычно является лучшим аргументом для противодействия давлению групповых интересов, а благоприятная ситуация в сфере доходов «смягчает» силу этого аргумента.

4. Фискальную консолидацию.

Перспективы относительной фискальной стабильности в обсуждаемой группе стран будут зависеть прежде всего от глубины реформ пенсионной системы, других сегментов социальной политики и основных сфер социального обслуживания — здравоохранения и образования. Ситуация в странах, которые не проводят такие реформы достаточно быстро, будет в значительной степени зависеть от возможностей поддержания достигнутых темпов экономического роста. Любое ухудшение экономической конъюнктуры может привести к очередным фискальным трудностям в силу замедления или приостановки темпов роста бюджетных доходов.

11.4 Центральная Европа: ловушка постсоциалистического социального государства

Страны Центральной Европы вынуждены решить еще одну, очень серьезную проблему, прежде всего структурного характера — проблему слишком высокого уровня перераспределения ВВП государством. Таблица 11.2 показывает, что в Чехии, Словакии, Польше, Хорватии, Македонии и Словении доля консолидированных расходов государственного сектора в ВВП находится в пределах 43-50%, а в Венгрии превышает 50%. Балтийские страны находятся в менее затруднительном положении.

Такой высокий уровень перераспределения ВВП, как в странах Центральной Европы, можно наблюдать только в скандинавских странах и в некоторых странах Западной Европы, несмотря на огромные различия в уровне ВВП на душу населения (особенно заметные в случае бедной Македонии). Когда западные страны находились на том уровне экономического развития, на котором ныне находятся страны Центральной Европы (примерно 30 лет тому назад), то доля консолидированных государственных расходов в их ВВП не превышала 30-35%. Так же (или еше меньше) выглядит доля консолидированных государственных расходов в ВВП в странах Латинской Америки, где уровень ВВП на душу населения примерно такой же, как в странах Центральной Европы.

Главной причиной экспансии государственных расходов и в Западной, и в Центральной Европе являются социальные, в том числе пенсионные, программы. Согласно данным Всемирного банка[262], в 1995 году консолидированные трансферты (разного типа социальные выплаты населению) составляли в процентах к ВВП: 28,6% в Словении, 21,0% в Польше, 20,5% в Словакии, 19,4% в Чехии и 18,8% в Венгрии.

Высокая доля государственных расходов в ВВП не способствует высоким темпам экономического роста. Она снижает объем частных сбережений, которые могут финансировать эффективные частные капиталовложения. Высокие налоги, необходимые для финансирования высокой доли расходов государства, тормозят деловую активность и способствуют ее уходу в зону теневой экономики (или за границы государства). Высокие социальные расходы обычно способствуют уходу из сферы официальной занятости и искажают функционирование рынка труда. Сравнительные исследования различных групп стран[263] показывают, что не случайно страны Юго-Восточной Азии (так называемые азиатские тигры) опережают по темпам своего роста другие регионы. Доля государственных, в том числе социальных, расходов в этих странах — самая низкая, а экономический режим — очень либеральный. С другой стороны, страны Западной Европы не случайно переживают проблемы с поддержанием даже умеренных темпов экономического роста. По этой причине в конце восьмидесятых и в девяностых годах скандинавские страны (особенно Швеция) вынуждены были серьезно ограничить объемы «социального государства», а теперь та же самая задача стоит перед ведущими странами Европейского Союза — Францией, Германией, Италией и Испанией.

Дополнительным фактором, который заставляет и будет заставлять большинство европейских стран (а также США) серьезно реформировать свои социальные программы, являются неблагоприятные демографические тенденции.

---

[262] *MultiQuery Database. A Tool for Cross-Country Comparisons*, Europe and Central Asia Region, the World Bank, Spring 1996.

[263] Sachs, Jeffrey D. & Andrew M. Warner: *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 73, 1996

11.5 Фискальная ситуация в странах, отставших в проведении реформ

Как было сказано выше, страны СНГ и Балкан не смогли быстро завершить этап первоначальной макроэкономической стабилизации. Там, где удалось в конце концов этого достигнуть, качественные характеристики макроэкономической ситуации (особенно в сфере фискальной политики — см. таблицу 11.5) оказались намного хуже, чем в странах Центральной Европы и Балтии.

Проблемы, с которыми столкнулись страны СНГ и Балкан, лучше всего демонстрирует пример России, Украины, Белоруссии и Румынии. Более точные данные по России приведены в таблице 11.6, хотя в ней не учтены так называемые технические кредиты, предоставлявшиеся Центральным банком России (ЦБР) другим странам рублевой зоны в 1992-1993 гг.[264], а также квазисубсидии Центрального банка предприятиям, отдельным секторам и регионам в 1992-1994 гг. Даже без технических кредитов и квазисубсидий Центрального банка, данные таблицы 11.6 свидетельствуют о достаточно тяжелой картине фискальной ситуации в России в течение первых трех лет процесса трансформации.

Таблица 11.5

Доходы, расходы и дефицит консолидированного бюджета государственного сектора в странах СНГ и балканских странах (в % к ВВП)

Страна	Показатель	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996[а]	1997[б]
Албания	доходы	47,8	47,1	30,9	21,9	25,2	24,3	24,3	н/д	н/д
	расходы	56,8	62,1	61,9	43,9	40,2	36,3	34,3	н/д	н/д
	сальдо	-9,0	-15,0	-31,0	-22,0	-15,0	-12,0	-10,0	н/д	н/д
Армения*	доходы	н/д	н/д	5,5	4,2	3,4	17,8	11,4	10,1	11,5
	расходы	н/д	н/д	7,3	12,3	59,5	34,3	22,5	19,4	18,2
	сальдо	н/д	н/д	-1,8	-8,1	-56,1	-16,5	-11,1	-9,3	-6,7
Азербайджан	доходы	н/д	н/д	35,7	49,1	33,4	24,6	15,3	16,4	н/д
	расходы	н/д	н/д	40,7	46,3	46,1	36,0	19,5	19,0	н/д
	сальдо	н/д	н/д	-5,0	2,8	-12,7	-11,4	-4,2	-2,6	-2,0
Болгария	доходы	н/д	н/д	н/д	40,2	37,2	39,9	36,6	24,2	н/д

[264] По разным оценкам они составили около 8,2-8,4% российского ВВП в 1992 г. и около 3% ВВП в 1993 г. Dabrowski, Marek: *The Reasons of the Collapse of the Ruble Zone*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 58, November, 1995. Подробнее о структуре доходов, расходов и дефиците бюджета в России в 1992-1994 годах см. выше (главы 6 и 7).

	расходы	58,4	65,9	45,6	45,4	48,1	45,7	43,0	47,6	н/д
	сальдо	н/д	н/д	н/д	-5,2	-10,9	-5,8	-6,4	-13,4	-6,3
Грузия	доходы	н/д	н/д	30,0	13,6	9,8	16,6	7,8	8,5	н/д
	расходы	н/д	н/д	33,0	39,0	36,0	24,0	12,3	13,9	-н/д
	сальдо	н/д	н/д	-3,0	-25,4	-26,2	-7,4	-4,5	-4,4	-3,5
Казахстан	доходы	35,4	32,8	25,0	24,5	23,9	18,7	18,7	16,0	н/д
	расходы	35,4	31,4	32,9	31,8	25,2	25,9	20,7	18,5	н/д
	сальдо	0,0	1,4	-7,9	-7,3	-1,3	-7,2	-2,0	-2,5	-4,2
Кыргызстан	доходы	38,0	38,6	34,9	17,5	24,9	20,9	16,7	17,0	17,0
	расходы	35,9	38,3	30,3	33,9	39,1	28,6	30,2	23,4	22,3
	сальдо	2,1	0,3	4,6	-17,4	-14,2	-7,7	-13,5	-6,4	-5,3
Молдавия	доходы	н/д	н/д	24,7	2,3	16,0	21,8	24,2	25,2	н/д
	расходы	н/д	н/д	24,7	28,5	23,4	30,5	29,9	31,9	н/д
	сальдо	н/д	н/д	0,0	-26,2	-7,4	-8,7	-5,7	-6,7	-4,5
Россия	доходы	н/д	н/д	н/д	44,2	36,1	34,6	32,2	30,4	н/д
	расходы	н/д	н/д	н/д	65,8	43,3	45,0	37,7	38,7	н/д
	сальдо	н/д	н/д	н/д	-21,6	-7,2	-10,4	-5,5	-8,3	-8,0
Румыния	доходы	51,1	39,7	42,0	37,4	33,8	32,0	31,9	29,8	н/д
	расходы	42,7	38,7	38,7	42,0	34,2	33,9	34,5	33,7	н/д
	сальдо	8,4	1,0	3,3	-4,6	-0,4	-1,9	-2,6	-3.9	-4,5
Таджикистан	доходы	н/д	н/д	33,2	36,6	27,1	44,5	19,3	12,3	н/д
	расходы	н/д	н/д	49,6	57,8	52,1	55,0	30,5	17,6	н/д
	сальдо	н/д	н/д	-16,4	-31,2	-25,0	-10,5	-11,2	-5,3	н/д
Украина	доходы	33,1	34,0	28,9	33,0	38,3	40,3	37,8	37,2	н/д
	расходы	27,3	31,4	41,0	58,4	54,5	48,1	42,7	40,4	н/д
	сальдо	5,8	2,6	-14,1	-25,4	-16,2	-7,8	-4,9	-3.2	н/д
Узбекистан*	доходы	35,0	45,0	49,1	25,0	28,4	27,2	33,5	28,9	27,0
	расходы	35,9	46,1	52,7	43,4	38,8	33,3	37,6	36,2	30,0
	сальдо	-0,9	-1,1	-3,6	-18,4	-10,4	-6,1	-4,1	-7,3	-3,0

[а] Предварительные оценки [б] Прогноз

[*] Консолидированный бюджет центрального правительства (без местных бюджетов)

Источники: EBRD [1996], EBRD [1997] и расчеты автора.

Таблица 11.6

Данные о фискальной политике в России в 1992—1994 гг. (в процентах к ВВП)

Позиция	**1992 г.**	**1993 г.**	**1994 г.**
Бюджет Федерации			
Доходы	16,6	13,7	11,0
Расходы	27,4	20,3	21,9
Баланс	-10,7	-6,7	-10,9
Бюджеты регионов			
Доходы	17,6	15,7	17,5
Расходы	17,0	16,0	17,0
Баланс	0,6	-0,3	0,5

Баланс внебюджетных фондов			
	2,5	0,6	0,5
Баланс консолидированного бюджета			
Субсидии	8,9	8,6	7,5
Баланс	-18,8	-7,6	-9,9

Источник: данные МВФ.

Таблица 11.7

Общая сумма субсидий в Белоруссии, России и на Украине в 1992—1994 гг. (в процентах к ВВП)

Страна	1992 г.	1993 г.	1994 г.
Белоруссия	11,0	12,4	7,1
Россия	8,9	8,6	7,5
Украина	9,1	5,5	9,1[a]

[a] январь — июль
Источник: данные МВФ.

Таблица 11.8

Общая сумма субсидий в Румынии в 1989—1993 гг.

Год	% ВВП
1989	5,7
1990	7,9
1991	8,1
1992	12,9
1993	5,5

Источник: WEO [1994], таблица 15.

В таблицах 11.7 и 11.8 приведены данные об официальных бюджетных субсидиях производителям (без квазисубсидий центрального банка или субсидий, связанных с централизованным импортом) в четырех рассматриваемых странах.

Таблица 11.9, в свою очередь, показывает масштабы квазифискального финансирования со стороны центрального банка. Хотя данные этой таблицы не охватывают всех стран и всех лет (а данные по бюджетному дефициту не вполне совпадают с данными таблиц 11.2 и 11.5), они дают хорошее представление о том, насколько неполную картину может давать официальная бюджетная статистика. Это особенно касается таких стран как Румыния, Белоруссия, Туркменистан и Узбекистан, где официальные данные, касающиеся бюджетного дефицита (без учета

квазифискального финансирования центрального банка), выглядят иногда совсем неплохо.

Таблица 11.9

Фискальный дефицит, квазифискальные расходы центрального банка и совокупный дефицит в экономике отдельных постсоциалистических стран в 1992-1994 гг. (в % в ВВП)

Страна	Фискальный дефицит			Квазифискальные расходы			Совокупный дефицит		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Польша	6,8	2,9	2,9	0,0	0,0	0,0	6,8	2,9	2,9
Венгрия	5,7	7,0	6,5	0,0	0,0	0,0	5,7	7,0	6,5
Чехия	0,5	-0,6	-0,5	0,3	0,8	0,1	0,8	0,2	-0,4
Словакия	13,1	7,6	2,5	0,3	1,7	0,0	13,4	9,3	2,5
Болгария	5,0	11,1	6,1	1,3	0,8	0,7	6,3	11,9	6,8
Эстония	-0,5	1,4	0,0		0,2	0,3		1,6	0,3
Румыния	5,5	1,0	3,0	5,9	3,9	0,0	11,4	4,9	3,0
Россия	3,4	8,1	8,8	11,3	1,7	0,0	14,7	9,8	8,8
Казахстан	7,3	1,2	4,5	32,7		2,6	40,0		7,1
Белоруссия	6,4	9,4	1,5	26,5	9,3	3,4	32,9	18,7	4,9
Туркменистан	10,1	3,6	1,1	12,5	21,2	6,4	22,6	24,8	7,5
Узбекистан	10,2	8,4	2,0	13,1	18,5	19,0	23,3	26,9	21,0

Источники: de Melo, Denizer, Gelb [1996], de Melo, Martha, Cevdet Denizer i Alan Gelb (1996): *From Plan to Market: The Patterns of Transition*, The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 1564, January.Таблица 9.

Из данных, содержащихся в таблицах 11.6 - 11.9, можно сделать вывод, что основной причиной неудачной или запоздавшей макроэкономической стабилизации в анализируемой группе стран была незавершенность внешней и внутренней либерализации их экономик, непроведение необходимых структурных реформ (прежде всего в сельском хозяйстве, топливо-энергетическом и военно-промышленным комплексе), «мягкое» финансирование нереформированного сектора государственных предприятий и банков, а также политическая и организационная слабость основных государственных институтов (например, налоговой и таможенной инспекции).

Политика медленного реформирования и дальнейшее финансирование неэффективных секторов экономики, проводимые под популистскими лозунгами социальной защиты населения (в особенности беднейших слоев), а также смягчения тяжести процесса трансформации, в действительности наложили на все общество огромное бремя инфляцион-

ного налога и вызвали к жизни многочисленные патологические явления, обычно сопутствующие высокой инфляции. Надо также учитывать, что длительный период очень высокой инфляции обычно приводит к значительной демонетизации экономики и разрушению налоговой базы на долгое время. Именно потому социальные расходы в странах, запоздавших в проведении макроэкономической стабилизации, должны были быть сокращены в конечном счете намного резче, чем в странах Центральной Европы и Балтии[265].

Некоторые страны СНГ (Туркменистан, Таджикистан, Белоруссия, Узбекистан) в конце 1997 г. по-прежнему далеки от достижения первичной стабилизации. Причиной задержки являются попытки сохранить пережитки командной социалистической системы, отсутствие достаточной внутренней и внешней либерализации экономики, замедление процесса приватизации и популистская макроэкономическая политика. Особого внимания в этой группе заслуживает Белоруссия. Эта страна достигла первых признаков макроэкономической стабилизации в 1995 году, опираясь на единый, относительно стабильный, курс белорусского рубля к доллару и на частичную либерализацию белорусской экономики. К сожалению, с конца 1995 года президент Александр Лукашенко повернул назад курс экономической политики, возвращаясь к системе множественных обменных курсов, используя другие административные (а иногда и силовые) инструменты из арсенала командной системы, задерживая приватизацию и искусственно форсируя экономический рост при помощи как административного нажима, так и мягкого кредитного финансирования. Эта тенденция тесно связана с авторитарным, явно антидемократическим поворотом в политической сфере. Белоруссия оказалась островом политического и экономического неокоммунизма среди демократических и рыночных соседей.

В странах СНГ и Балкан произошло наложение проявлений вторичного фискального кризиса (прежде всего — снижения доходов и роста социальных расходов) на непреодоленный первичный фискальный кризис. В России эти проблемы дополнительно осложняются противоречиями, порождаемыми развитием фискального федерализма. Феде-

[265]Гайдар Е.Т.: *„Детские болезни" постсоциализма (к вопросу о природе бюджетных кризисов этапа финансовой стабилизации)*, Вопросы Экономики, № 4, 1997.

ральное правительство по причинам политического и административного характера не контролирует полностью фискальную политику субъектов федерации. Результатом этого являлся отмечашийся в 1994-1996 гг. более глубокий дефицит консолидированного бюджета (включая бюджеты субъектов федерации) по сравнению с дефицитом федерального бюджета.

Как известно, многим странам, принадлежавшим к анализированной группе, удалось в конце концов достигнуть серьезного снижения инфляции, подчас даже опережая страны Центральной Европы и Балтии. Это касается, например, Албании в 1994-1996 гг., Молдавии (начиная с 1995 г.) и всех кавказских стран (начиная с 1996 г.). Неплохие результаты получили также Россия, Казахстан (обе страны с 1995 г.) и Украина (с 1996 г.). Однако во всех этих странах сохранился довольно высокий бюджетный дефицит при низком или даже очень низком уровне бюджетных доходов (табл. 11.5). Встает вопрос, как в этих условиях оказалось возможным снижение инфляции и насколько оно будет прочным в будущем?

В 1994-1995 гг. имела место интересная полемика между Джеффри Саксом и МВФ, касающаяся стратегии проведения первичной макроэкономической стабилизации в постсоциалистических странах на фоне неудачных попыток стабилизации в России в 1992-1993 гг.[266]. Джеффри Сакс обвинял МВФ в слишком жестком подходе к требованию фискальной сбалансированности (не учитывающем политических реалий)[267], предлагая, со своей стороны, политику фиксированного валютного курса как главного антиинфляционного якоря, поддержанного стабилизационным фондом, созданным международными финан-

---

[266] Sachs, Jeffrey D. *Russia: IMF gives too little, too late*, Financial Times, March 31, 1994.

Sachs, Jeffrey D: *Russia's Struggle with Stabilization: Conceptual Issues and Evidence*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, pp. 57-80, 1994

[267] Эта критика не была верной, так как в рамках действовавших в это время в странах СНГ программ системной перестройки (STF - Systemic Transformation Facility) МВФ соглашался на очень высокий бюджетный дефицит, вплоть до 10% ВВП, при уровне монетизации экономики не выше 20% ВВП [см. Dabrowski Marek: *Western Aid Conditionality and the Post-Communist Transition*, Journal of Policy Reform,. 1997].

совыми организациями и государствами развитых стран (по образцу Польши в 1990 г.). Согласно этой концепции, надежно зафиксированный валютный курс должен быстро снизить инфляционные ожидания и повысить спрос на национальную валюту, расширяя, тем самым, поле маневра в области денежной и фискальной политики. Умеренный фискальный дефицит должен финансироваться иностранной финансовой помощью и выпуском казначейских обязательств.

Антиинфляционные программы в тех странах СНГ, где они окончились успехом, пошли фактически по сценарию, предложенному Джеффри Саксом. Почти везде ключевую роль сыграла фактическая стабилизация валютного курса (хотя часто курс был формально плавающим), а также резкое ограничение эмиссионного финансирования бюджетного дефицита и квазибюджетных операций центральных банков. Однако сам бюджетный дефицит остался значительным — как правило около 5% ВВП и выше. Его финансирование осуществляется прежде всего за счет иностранной помощи и выпуска государственных ценных бумаг.

Международная помощь в виде грантов и льготных кредитов (прежде всего МВФ и Всемирного банка) сыграла существенную роль в странах с низким уровнем ВВП на душу населения— Албании, Молдавии, Грузии, Армении и Кыргызстане. Россия, Украина, Болгария и Румыния также использовали внешнее финансирование, однако в большинстве случаев это были кредиты, полученные на более или менее нормальных рыночных условиях. Россия, Украина и Казахстан сильно развили внутреннее заимствование путем выпуска разного типа казначейских обязательств и государственных облигаций. Ситуация на международных финансовых рынках в 1996 г. и первой половине 1997 г., т.е. наличие свободного капитала и готовность инвесторов вкладывать его в так называемые новорыночные экономики (*emerging markets*) способствовала развитию этого относительно дешевого и легкодоступного источника финансирования бюджетного дефицита (особенно привлекательного в условиях стабильности валютного курса).

Однако широкомасштабное внутреннее и внешнее заимствование позволяет решить фискальные вопросы и обеспечить макроэкономическую стабильность лишь только на короткий срок. Нарастающий объем госдолга (особенно в условиях продолжающегося падения

официально регистрируемого ВВП) очень быстро усугубляет бремя текущих процентных платежей и может легко привести к кризису ликвидности государственных финансов, как это случилось в Болгарии в конце 1996 года.

В этом плане «резервы» отдельных стран рассматриваемой группы разные. Наиболее остро вопрос госдолга стоит в Болгарии, несмотря на принятое Лондонским клубом в 1994 г. решение сократить задолженность этой страны коммерческим банкам на 46%[268]. Соотношение госдолга к ВВП превышает 100%. Не очень оптимистически выглядит ситуация России, поскольку на значительный долг, унаследованный от СССР, накладываются быстро растущие новые обязательства[269]. Быстро растет также госдолг Украины, Румынии, Кыргызстана и Грузии, хотя все эти страны начинали с нулевой задолженности на старте процесса трансформации.

Серия финансовых кризисов в новорыночных экономиках в 1997 году (особенно в странах юго-восточной Азии) и растущая по этой причине нестабильность международных финансовых рынков резко ограничили возможности относительно дешевого внешнего финансирования. Драматические события на финансовых рынках России и Украины в ноябре и декабре 1997 г. ярко продемонстрировали сценарий финансовой дестабилизации в экономиках тех стран СНГ, которые слишком сильно зависят от внешнего заимствования. В результате внешних шоков (например, финансовый кризис в Республике Корея) или внутренней неопределенности (например, перспектива предстоящих парламентских выборов на Украине, кадровые изменения в Правительстве России) нерезиденты массово решают уйти со своими деньгами с рынка казначейских обязательств данной страны. Это немедленно создает

---

[268] В случае Болгарии было списано 3,8 миллиардов долларов из 8,1 миллиарда долларов общей суммы задолженности коммерческим банкам (см. Dabrowski, 1997, op.cit.)

[269] Россия также унаследовала от СССР огромную задолженность (около 140 миллиардов долларов США) со стороны многих развивающихся стран. Кроме этого, в 1992-1993 гг. накопились также долговые требования России к странам СНГ, возникшие в результате «технического» кредитования Центральным банком России центральных банков стран, принадлежащих в это время к рублевой зоне. Однако реальные возможности взыскания всех этих долгов остаются очень сомнительными.

двоякого рода проблемы: отсутствие ликвидности у правительства (и трудности с дальнейшим финансированием бюджетного дефицита путем выпуска государственных ценных бумаг), а также давление на валютные резервы центрального банка. Это может привести к спекуляции против курса национальной валюты, который обычно является (о чем шла раньше речь) единственным якорем достигнутой макроэкономической стабилизации. Если не противодействовать достаточно быстро, возрождающийся кризис может перейти в стадию рыночной паники, как это случилось в Болгарии в 1996 году. Падение курса национальной валюты неизбежно приводит тогда к росту процентных ставок на рынке казначейских обязательств, и следовательно, к бюджетному кризису, резкому возрастанию недоверия со стороны инвесторов, оттоку капитала и падению спроса на национальную валюту, а также банковскому кризису. Тогда страна неминуемо и быстро входит в гиперинфляционную спираль.

11.6 Анатомия болгарского кризиса

В 1991-1992 гг. Болгария пыталась осуществить радикальную программу либерализации и стабилизации, следуя опыту Польши и Чехо-Словакии. К сожалению, по причине политической нестабильности эти реформы в необходимом масштабе провести не удалось. С конца 1992 г. реформы серьезно замедлились, а после прихода к власти социалистов в 1994 г. начались попытки возврата к элементам командной системы (например, к административному регулированию цен) и популистские эксперименты в области макроэкономической политики. Приватизация средней и крупной промышленности практически началась только в 1996 г., при этом не очень быстрыми темпами. Вместо необходимой реструктуризации предприятий и введения жестких бюджетных ограничений, несколько раз проводилось списание их долгов путем их переоформления в долговые обязательства государства. Вместе с огромным размером унаследованного от социалистической эпохи внешнего долга это загнало болгарскую экономику в настоящую «ловушку задолженности» (смотри выше).

Отсутствие финансовой дисциплины в болгарской экономике привело не только к убыточности большинства ключевых госпредприятий и плохому положению госбюджета, но и к банковскому коллапсу в нача-

ле 1996 г. Банковский кризис совпал во времени с серьезной макроэкономической дестабилизацией. Импульсом для нее послужили преждевременные попытки Национального банка Болгарии в конце 1995 г. снизить процентные ставки с целью уменьшения издержек на обслуживание госдолга. Этот маневр принес последствия, диаметрально противоположные ожидаемым.

Снижение процентных ставок спровоцировало цепную реакцию: бегство от лева, утечку капитала (почти 1 млрд долларов США в 1996 г.; резервы НББ упали ниже стоимости 1-месячного импорта), кризис на валютном рынке, обвальное падение курса болгарской валюты, инфляционный ценовой шок и еще более сильное падение спроса на лев. Усилия НББ задержать эту спираль путем повышения процентных ставок были предприняты слишком поздно и в недостаточном масштабе. Однако они означали резкое повышение расходов на обслуживание госдолга. В 1996 г. эти расходы достигли уровня около 20% ВВП (!), при совокупных налоговых поступлениях в размере около 25% ВВП. Бюджетный дефицит в 1996 г. достиг уровня 13,4% ВВП, несмотря на резкое снижение всех других статей расходов (кроме процентных платежей).

В момент пика кризиса (начало февраля 1997 г.) курс национальной валюты упал до уровня 3000 левов за 1 доллар США (еще в апреле 1996 г. он составлял 74 лева за 1 доллар), а месячный показатель инфляции составил 243% (!). Министерство финансов было в состоянии размещать лишь только 7-дневные казначейские обязательства под очень высокие проценты.

Параллельно происходил коллапс банковской системы. Чтобы предотвратить утечку денег из банковской системы, парламент принял в 1996 г. серию решений по страхованию депозитов (которые означали очередное серьезное бремя для госбюджета). Однако каждое такое решение лишь усиливало панику среди депозиторов, у которых отсутствовало какое-либо доверие к банковской системе и политике государства.

Результатом кризиса был рост инфляции с 32,9% в 1995 году до 310,8% в 1996 г. ВВП, немного увеличившийся в 1994-1995 гг. (+1,8% в 1994 г. и +2,1% в 1995 г.), в результате популистской политики манипулирования совокупным спросом в 1996 г. упал на 10,9%.

С февраля 1997 г. новое демократическое правительство вынуждено было принять очень жесткие меры в области денежной и фискальной стабилизации (включая установление механизма *currency board*) и вернуться к запоздавшей программе приватизации и структурных реформ.

Опасность кризиса болгарского типа реальна для многих стран анализируемой группы. На его грани стоял Кыргызстан в октябре-ноябре 1996 г. и Румыния в начале 1997 г. Он угрожает Украине, а также России.

Фактическая картина сбалансирования государственных финансов в странах СНГ выглядит обычно намного хуже, чем это можно заключить из официальных бюджетных данных. Это происходит потому, что кассовый дефицит бюджета не отражает фактической сбалансированности государственных финансов, а официально зарегистрированный госдолг — всех фактических и потенциальных обязательств государства[270].

Бюджеты всех уровней, внебюджетные фонды (например, пенсионные фонды) и бюджетные организации регулярно задерживают выплату своих обязательств работникам, пенсионерам, поставщикам, и т. п. В 1995-1997 гг. средняя накопленная задолженность по зарплате на Украине достигала временами уровня 5-6 месяцев. Регулярные неплатежи касаются и поставок энергии бюджетным организациям, что нарушает работу предприятий ТЭК.

Механизм возникновения бюджетных неплатежей очень прост: у его основ лежит нереалистическое бюджетное планирование, т. е. переоценка возможного уровня реального ВВП и реальных доходов. На практике недоимка планированных доходов означает необходимость регулярной секвестрации расходов (в некоторых странах, например на Украине, даже ежедневной), что напрямую ведет к росту неплатежей, полному хаосу в управлении бюджетной сферой, падению финансовой, в том числе налоговой, дисциплины и подрыву авторитета государственных институтов. Если с самого начала переоценку бюджетных

---

[270] Cheasty, Adrienne, and Jeffrey M. Davis: *Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union: An Interim Assessment*, MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies, June, 1996.

доходов можно было считать технической ошибкой процесса прогнозирования, вызванной высокими и не до конца определенными темпами инфляции, неизвестными темпами падения ВВП и т. п., то очень быстро она стала сознательным, регулярно повторяемым шагом, имеющим в своей основе нежелание парламентов (а часто и правительств) брать на себя ответственность за политически непопулярное снижение расходов. В результате всю ответственность за механическое сокращение расходов в виде секвестрации вынуждено взять на себя министерство финансов или входящее в его состав казначейство.

В обсуждаемой группе стран (за исключением Украины) уровень перераспределения ВВП через бюджет находится на значительно более низком уровне, чем в странах Центральной Европы, и при этом далее регулярно снижается. Однако эта тенденция не результат сознательного политического выбора (как, например, в Эстонии). Она определяется спонтанным падением уровня собираемости доходов, вызванным многочисленными недостатками налогового законодательства и налоговой администрации, а также работы других государственных структур. Описанный выше механизм секвестрации не позволяет противостоять низкой бюджетной и налоговой дисциплине. Высокая инфляция или гиперинфляция привела в многих странах к серьезной эрозии налоговой базы, вследствие падения общей монетизации экономики и вытеснения части деловой активности в теневую зону[271].

В некоторых странах есть и дополнительные трудности. В России это — плохо работающий фискальный федерализм, в Грузии, Молдавии, Таджикистане и Азербайджане — отсутствие контроля центрального правительства над всей территорией страны.

В результате низкого уровня собираемости доходов страны анализируемой группы имеют огромные трудности с выполнением принятых на себя социальных обязательств[272], а некоторые страны (крайним приме-

---

[271] Гайдар, 1997, op.cit.

[272] Хотя социальные, в том числе пенсионные, расходы рассматриваемой группы ниже, чем в случае стран Центральной Европы, они все-таки превышают реальные возможности государственных финансов, определяемые уровнем собираемости налогов. Кроме того, в пенсионные и другие социальные системы этих стран заложены многочисленные льготы и привилегии, которые легко могут привести к взрывному росту социальных расходов. Dabrowski, Marek: *Different Strategies of Transition to a Market*

ром является здесь Грузия) даже с предоставлением основных публичных благ (*public goods*).

Среди недостатков налогового законодательства в первую очередь надо вспомнить о многочисленных налоговых льготах, а также о неправильных принципах бухгалтерского учета (например, начисление выручки и прибыли по принципу оплаты, а не отгрузки). Серьезным препятствием в нормальной собираемости НДС, акцизов и импортных пошлин являются плохо защищенные границы, особенно бывшие межреспубликанские границы. Что касается самого НДС, дополнительными техническими проблемами являются: плохо работающий механизм налогового кредита (возврата этого налога покупателям средств производства, сырья, энергии, материалов, полуфабрикатов, услуг, и т.п., включающих НДС с предыдущей фазы производства или торгового оборота), а также изначальное принятие принципа происхождения, а не назначения в налогообложении товаропотоков между странами СНГ.

11.7 Заключение

Опыт постсоциалистических стран показывает, что фискальные проблемы являются одними из самых сложных во всем процессе трансформации. Более того, они хорошо отражают качественную характеристику процесса перехода к рынку в данной стране и проводимой экономической политики. Непоследовательность проводимых реформ, замедление трансформации на микроуровне, слабость государственных структур или присутствие благоприятной политической среды для интенсивного лоббирования (*rent seeking*), сразу же отрицательно влияет на фискальную сбалансированность. Поэтому обеспечение фискального равновесия зависит не только от самой фискальной политики, но и от темпов, качества и последовательности реформирования экономики и государства в целом.

В ходе процесса трансформации произошло характерное расслоение бывших социалистических стран. Страны Центральной Европы и Бал-

---

Economy: How do They Work in Practice?, The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 1579, March, 1996; WEO, 1994.

тии, которые вступили на путь радикальных рыночных реформ раньше и проводили их более последовательным путем, а также быстрее справились с основными проблемами государственного строительства, не испытывают в настоящее время (конец 1997 года) серьезных фискальных проблем, а часть из них вообще избежала фискального кризиса. Однако страны Центральной Европы должны в будущем преодолеть модель «постсоциалистического социального государства», с которой связано чрезмерное перераспределение ВВП системой государственных финансов, что в перспективе может оказаться серьезным препятствием на пути экономического роста.

В отличие от стран первой группы, страны СНГ и Балкан (за исключением Украины) страдают от слишком низкого уровня собираемости доходов, вызванного слабостями налоговой системы, медленной приватизацией и реструктуризацией предприятий, слабостью государственных структур и правовой системы (включая несовершенство взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации в случае России), продолжением внутренних конфликтов в некоторых странах, а также продолжающимся падением официально зарегистрированного ВВП. Ограниченные доходы не позволяют финансировать очень неэффективную систему социальных обязательств (хотя на более низком уровне, чем в странах Центральной Европы), а в многих странах также основных общественных благ (*public goods*). Бюджетный дефицит продолжает оставаться на относительно высоком уровне, при этом в странах СНГ обычным инструментом контроля бюджетных расходов является их секвестрирование, ведущее к нарастанию бюджетных неплатежей и падению финансовой дисциплины во всей экономике.

Если, несмотря на указанные выше недостатки фискальной адаптации, многим странам СНГ удалось все-таки достичь серьезного снижения инфляции, то это произошло за счет активного использования курсового якоря и интенсивного внешнего и внутреннего заимствования (а в некоторых странах также за счет значительной безвозмездной финансовой помощи). Достигнутая таким путем стабилизация будет долговременной только в том случае, если в короткий срок удастся продвинуть необходимые микроэкономические реформы и достичь фискальной сбалансированности. Иначе быстро растущий объем госдолга, наряду с недоверием экономических агентов в то, что государ-

ство сумеет решить фискальные проблемы, может подорвать хрупкую ценовую стабильность, как это случилось в 1996 г. в Болгарии.

Часть III

Институциональные реформы в российской экономике

Глава 12
Российская приватизация как процесс формирования институциональной базы экономических реформ

Глава 13
Институциональные проблемы постприватизационного развития российских корпораций

Глава 14
Российские банки в переходный период

Глава 15
Институциональные реформы в агропромышленном комплексе

Глава 16
Институциональные реформы в социально-культурной сфере

Глава 17
Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели

Глава 12

Российская приватизация как процесс формирования институциональной базы экономических реформ

12.1 Понятие, этапы и результаты приватизации

Проблема преобразования отношений и структуры собственности – одна из важнейших в любой из стран с переходной экономикой. Уже сама по себе роль собственности в качестве основы системы хозяйства обусловливает системный характер как преобразований в этой сфере, так и реформ в целом в рамках переходной экономики. В этом, в частности, заключается принципиальное отличие приватизационного процесса как квинтэссенции реформы собственности в постсоциалистических странах от любых мероприятий в области приватизации, которые осуществляются в государствах Запада и в развивающихся странах.

В России этот процесс начался отнюдь не сразу, ему предшествовал комплекс подготовительных мер идеологического и правового характера. Точно так же с завершением приватизационных программ реформа собственности в переходной экономике в самом широком смысле не завершается, но лишь получает мощный старт, ибо только после приватизации как некоторого набора технических мероприятий начинается постепенное формирование устойчивой и эффективной системы прав собственности.

В частности, опыт России 90-х гг. показывает, сколь сложным и длительным является этот путь: от административной экономики, в которой права собственности фактически не определены, через по сути “директорскую” приватизацию и осуществление модели массовой приватизации, через первоначальное формальное закрепление прав собственности, через перераспределение этих прав, через первые конфликты на почве такого перераспределения, к определенной

стабилизации структуры собственности, к непростому поиску дальнейших путей становления долгосрочных эффективных собственников.

Хорошо известно определение приватизации как процесса продажи (передачи) частному сектору (физическим и негосударственным юридическим лицам) полностью или частично имущества (активов) госпредприятий. В определенном смысле синонимом такой трактовки приватизации является понятие “денационализация”. Эта трактовка наиболее характерна для идеологии, заложенной в российскую модель. Некоторые исследователи включают в это определение также и процесс модификации управленческой модели госпредприятия без отчуждения имущественных прав – то есть на основе подряда, аренды, контрактов, полного либо частичного изменения юридического или финансового статуса госпредприятия. Синонимом такой трактовки в значительной мере является понятие “разгосударствление”.

Последняя – более широкая трактовка обычно не принимается (как метод приватизации) российскими идеологами. Вместе с тем, можно с определенной степенью условности говорить о начале такого разгосударствлении в России уже в 1987–1988 гг., имея в виду и спонтанную приватизацию как некий подготовительный этап системной трансформации в этой сфере.

Если же рассматривать приватизацию как важнейший элемент системных преобразований в переходной экономике, то такого определения будет недостаточно. На наш взгляд, необходимо ввести **системное определение приватизации** как относительно длительного (сопоставимого по времени со всем периодом постсоциалистического перехода) системообразующего явления, которое происходит в двух параллельных процессах.

С одной стороны, происходит постепенное самоустранение государства от реализации тех функций субъекта (регулятора) отношений собственности, которые несвойственны ему в системе рыночно-конкурентного хозяйства, т.е. идет процесс постепенного исправления диспропорций в этой области. Соответственно сужаются возможности государства как субъекта имущественных отношений по экономиче-

ской реализации соответствующих прав. Этот процесс можно было бы назвать деэтатизацией в рамках системного перехода.

С другой стороны, это созидательный процесс формирования новых экономических и правовых механизмов и институциональных структур, без которых невозможна в полной мере экономическая реализация института частной собственности. В первую очередь к ним относятся частный и частный корпоративный секторы экономики, устоявшаяся система корпоративного контроля (управления), прямо связанная со сложившейся и стабильной структурой собственности, рынок ценных бумаг как важнейший механизм перераспределения прав собственности и мобилизации инвестиционных ресурсов, система институциональных негосударственных инвесторов.

Таблица 12.1

Этапы системной трансформации в сфере отношений собственности в переходной экономике

Этапы	Критерий начала	Основное содержание	Критерий завершения
Первый (краткосрочный)	(1) спонтанная приватизация; (2) политическое решение государственной власти о “запуске” официальной приватизационной программы	(1)внеэкономический волевой акт –“техническая” приватизация; (2) образование “критической массы” частных и квазичастных предприятий, а также интенсивное количественное формирование новых институтов	(1) замедление процесса количественных преобразований; (2) появление первых симптомов качественных сдвигов в уже сформировавшихся институтах и экономических механизмах
Второй (среднесрочный)	завершение первого этапа (возможность длительного переходного состояния между первым и вторым этапами)	(1) перераспределение прав собственности после первичной технической приватизации; (2) упорядочивание хаотичного вмешательства в этот процесс государства и постепенное его самоустранение как субъекта собственности	(1) стабилизация системы новых прав собственности (имущественных отношений); (2) качественная и количественная стабилизация новой системы экономических механизмов и типов институциональных структур
Третий (долгосрочный)	(1) завершение второго этапа; (2) полностью завершенный комплекс прочих элементов системных преобразований	(1) полноценная экономическая реализация новых отношений собственности; (2) стабильное самовоспроизводство этих отношений через новую систему хозяйства и новую институционально-правовую среду; (3) экономическая эффективность на микро- и макроуровнях.	

Очень важно иметь в виду, что этот созидательный процесс в условиях переходной экономики (на первых этапах рыночных преобразований) может развиваться только как вторичное явление вслед за самоустранением государства из данной сферы. Образующиеся институты на первых порах лишь пассивно заполняют ниши, которые оставляет государство. В качестве конкретного примера можно привести хотя бы большинство из созданных в ходе приватизации российских корпораций, которые первоначально фактически мало чем отличались от своих организационно-правовых предшественников. В силу этого трудно переоценить роль обоснованной и компетентной политики стимулирования и регулирования данного процесса со стороны государства.

В контексте этого системного определения становятся более понятны и ключевые этапы системной трансформации в сфере отношений собственности (табл.12.1).

Первый этап представляет собой не что иное, как внеэкономический волевой акт – техническую приватизацию, успех которой целиком зависит от условий социального компромисса (учета баланса интересов). Внеэкономический характер его обусловлен двумя обстоятельствами. Во-первых, уже до начала официальной технической приватизации и в ее ходе идет спонтанный процесс приватизации, причем как в легальных и полулегальных формах, так и чисто криминальный. Первичная приватизация в силу этого лишь легализует прежние неформальные права собственности, существовавшие, например, в рамках отношений между государством и директорами государственных предприятий. Во-вторых, импульсом для начала этого этапа является политическая воля государственной власти. В случае использования массовых моделей приватизации это выражается в формальной дисперсии прав собственности в масштабах общества в дополнение к легализации уже имеющихся неформальных прав собственности.

Для этого этапа наиболее важно образование критической массы частных и квазичастных предприятий, а также интенсивное количественное формирование новых институтов[273]. В этой связи определенным

[273] “В период разрыва регулярностей общество как бы теряет ориентацию...Слабеют регуляционные механизмы, которые в нормальных условиях обеспечивают поддержание темпов и уровня расширенного воспроизводства в определенных, обычно при-

критерием его завершения можно считать замедление процесса количественных преобразований и появление первых симптомов качественных сдвигов в уже сформировавшихся институтах и их отношениях.

На **втором этапе** происходит (1) интенсивное перераспределение прав собственности после первичной технической приватизации и (2) упорядочивание пока что хаотичного вмешательства государства в этот процесс перераспределения на микроуровне. Критерием завершения данного этапа является определенная стабилизация системы новых прав собственности (имущественных отношений), а также качественная и количественная стабилизация новой системы экономических механизмов и типов институциональных структур как предпосылка для последующей экономической реализации новых отношений собственности. **Третий этап** должен характеризоваться появлением устойчивой системы прав собственности, для чего необходим и полностью завершенный комплекс прочих элементов системных реформ.

Наконец, важно четко представлять себе **цели приватизации** на разных этапах этого процесса и **критерии ее эффективности**. В самой общей постановке вопроса цель приватизации заключается в обеспечении базовых условий для нормального функционирования будущей рыночной системы. Приватизация как технический акт "ведет к постоянному перераспределению контроля от бюрократов к инсайдерам фирм и внешним акционерам. Приватизация имеет очень ясные преимущества для экономической эффективности потому, что она устанавливает первоначальные права частной собственности"[274]. В контексте подхода, изложенного выше, конечная цель приватизации как элемента системных преобразований – это прежде всего (1) обеспече-

---

сущих данной стране пределах. Состояние слабости или “безвластия” механизмов развития, растерянность и дезориентация экономических агентов сохраняются в течение более или менее продолжительного времени до тех пор, **пока не возникнут новые институты** <выделено автором>, способные преобразовать индивидуальные импульсы к лучшей жизни в эффективное общественное движение производства, обмена. распределения и потребления” –Кузнецов В. К теории переходной экономики// ЭиМО. – 1994. – № 12. С. 5–6.

[274] Shleifer A. Establishing Property Rights // World Bank's Annual Conference on Development Economics. Washington, April 28–29, 1994. P.3.

ние стабильности новой системы отношений собственности (что проявляется в формировании устойчивой структуры прав собственности и всей сопутствующей инфраструктуры и механизмов); (2) создание условий (механизмов, институтов) для самовоспроизводства этой системы; (3) повышение экономической эффективности хозяйствования на микро- и макроуровнях.

Из указанных конечных целей со всей очевидностью вытекает и основной критерий эффективности приватизации в ее системном понимании: создание условий для экономической реализации новой системы прав собственности, ориентированной на эффективность системы хозяйства как на микроуровне, так и в целом. Важно при этом учитывать тот факт, что приватизация (трактуемая узко или широко, технически или системно) – это процесс, имеющий определенные временные рамки, поэтому любой критерий эффективности приватизации следует рассматривать не в динамике (как например, эффективность фирмы или народного хозяйства в целом), а только лишь в фиксированном виде на определенных этапах системных преобразований.

Очевидно также, что раскрытие этого общего критерия возможно через (1) систему частных критериев эффективности (результативности) приватизации в указанном выше смысле и (2) учет этапов системной трансформации в этой области (в каком-то смысле адекватных кратко-, средне- и долгосрочному результатам приватизации). Попытаемся представить такую систему критериев в таблице 12.2.

Таблица 12.2.

Результаты приватизации на различных этапах системных преобразований*

	Кратко-срочный этап	Средне-срочный этап	Долго-срочный этап
Политический результат: – невозможность реставрации прежней политической и хозяйственной системы ; – содействие становлению демократических институтов	- -	+ +	+ +
Идеологические результаты :– восприятие института частной собственности – восприятие идеологии “народного капитализма”.	+/- +/-	+/- -	+ +/-
Экономические результаты – эффективность микроуровня;	-	+/-	+

	Кратко-срочный этап	Средне-срочный этап	Долго-срочный этап
(см. продолжение)			
:– макроэкономическая эффективность;	-	-	+
– финансовая стабилизация (бюджет);	-	-	не существенно
– реструктурирование;	-	+/-	+
– демонополизация и конкурентная среда;	-	-/+	+
– привлечение инвестиций.	-	+/-	+
Социальные результаты:			
– значительные социальные конфликты;	-	-	-
– имущественная дифференциация;	+	+	+
– безработица;	+	+	-
– рост заработной платы;	-	+/-	+
– наличие устойчивого “среднего класса”.	-/+	+/-	+
Правовые результаты:			
– формальное распределение прав собственности;	+	не существенно	не существенно
– перераспределение прав собственности;	-	+	не существенно
– стабильная система устойчиво специфицированных и защищенных прав собственности;	-	-	+
– стабильное и детальное законодательство.	-	-/+	+
Институциональные результаты:			
– частный сектор экономики;	+	+	+
– частный корпоративный сектор экономики;	+	+	+
– сложившаяся система корпоративного управления;	-	-/+	+
– механизмы и инфраструктура рынка ценных бумаг;	-/+	+/-	+
– устойчивая система институциональных инвесторов;	-/+	+/-	+
– четкая роль государства как собственника.	-	+/-	+
Психологические результаты(осознание новых мотиваций и новые стереотипы поведения)	-/+	+/-	+
Экологические результаты.	-	-	+
Криминальные результаты:			
– спонтанная приватизация в “диких” формах;	+	-	-
– коррупция , мошенничество ;	+	+/-	-/+
– отмывание теневых капиталов.	+	+/-	-/+
Высокие трансакционные издержки.	+	-/+	-

* Знаки “-” и “+” показывают лишь наличие (отсутствие) того или иного эффекта, но ни в какой степени не означают позитивной или негативной характеристик последнего. Оценки сделаны прежде всего применительно к российской специфике модели переходной экономики.

Позитивное воздействие любой приватизационной программы, равно как и относительно успешное решение собственно приватизационных проблем, достижимы лишь в комплексе мер по финансовой стабилизации, либерализации цен, демонополизации производства, развитию финансовых рынков и активной антимонопольной, структурной политики, открытию экономики для импорта товаров и капиталов. Соб-

ственно приватизация в условиях переходной экономики не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, она лишь создает для этого необходимые экономико-правовые предпосылки. При этом не только характер собственности, но и сама рыночная среда, организация работы фирмы и интенсивность управления определяют ее деятельность, а "экономическая эффективность гораздо больше зависит от конкуренции, чем просто от природы права собственности"[275]. Таким образом, отсутствие (наличие) адекватной экономической среды определяет в той или иной мере эффективность приватизации и ее масштабы. В свою очередь, масштабная приватизация есть неизбежная предпосылка трансформации "переходной" экономической среды в рыночную.

12.2 Приватизационные модели в переходных экономиках: сравнительная характеристика

В настоящее время в переходных экономиках европейских стран и России известны три основные модели приватизации: массовая программа приватизации (МП), продажа инсайдерам (ПИ), модель установления единовременного мажоритарного контроля (см. табл. 12.3).

Таблица 12.3

Модели приватизации и тенденции формирования структуры владения акциями в странах с переходной экономикой, по состоянию на конец 1996 г.*

Страна и даты проведения приватизации	Базовая модель приватизации	Число АО на базе госпредприятий	Роль инсайдеров	Роль аутсайдеров	Дисперсия и структура собственности в АО	Тенденция к концентрации собственности в АО
Россия **1992–1994 годы**	МП, включая ПИ (до 70–80% акций)	свыше 30 000, в том числе в МП–16 500 большая доля государства	максимальные легальные льготы, первоначально 55–65% акций	слабая, нет доминирующих типов, но эта роль возрастает в ходе борьбы за контроль в АО	распыленная и аморфная	четкая и устойчивая (борьба за контроль завершена на четверти всех АО)

[275] Bizaguet A. Le secteur publique et les privatisations. Paris: PUF, 1988.P. 75.

Страна и даты проведения приватизации	Базовая модель приватизации	Число АО на базе госпредприятий	Роль инсайдеров	Роль аутсайдеров	Дисперсия и структура собственности в АО	Тенденция к концентрации собственности в АО
(см. продолжение)						
Чехия 1991–1993 годы– федеральная МП; 1993–1994– "вторая волна"; с 1995 года – остаточные продажи пакетов	МП (22% предприятий и 50% стоимость, в среднем более 60% акций)	1 680 АО доля государства: более 33% в 56 АО и более 1200 мелких	небольшие льготы (5–10% акций)	высочайшая доминируют инвестиционные фонды (через них – банки)	концентрированная и четкая	уже достигнут высокий уровень
Литва 1991–1995 годы	МП через ПП (70% предприятий и 55% стоимость)	около 3000	инсайдеры спонтанно доминируют через МП (по закону – 8% всех проданных акций)	средняя: 308 инвест-компаний владеют 21% всех акций (доли в 1000 АО)	распыленная и аморфная	неясно
Молдова 1993–1996 годы	МП (1100 предприятий или 90% стоимости), в том числе: нет ВМ; для ВР 20% за боны и 49% за деньги	1350 АО госдоля в 60 АО	В целом на две трети АО – менее 20% акций; на пятую часть всех АО – 21–50%; на восьмую часть всех АО –50–90%	высокая: инвест-фонды и трастовые компании представляют две трети акционеров	концентрированная и четкая	дальнейшая концентрация
Монголия 1992-1995 годы	МП (70% предприятий и 55% стоимости)	484 АО, приватизировано 470	инсайдеры спонтанно доминируют через МП	участие в МП посредников запрещено	распыленная и аморфная	неясно
Армения 1994–1996 годы	МП через ПП (но лишь часть акций АО)	свыше 1010 АО, в том числе полностью приватизировано 530	значительная (бесплатная и открытая подписка)	инвестиционные институты не развиты	распыленная и аморфная	неясно

Страна и даты проведения приватизации	Базовая модель приватизации	Число АО на базе госпредприятий	Роль инсайдеров	Роль аутсайдеров	Дисперсия и структура собственности в АО	Тенденция к концентрации собственности в АО
(см. продолжение)						
Албания **1995–1996 годы**	МП через аукционы	97 АО, в том числе 71 АО полностью	небольшая	практически нет (создан 1 инвестиционный фонд)	распыленная и аморфная	тенденция к концентрация
Грузия **с 1991 года,** **МП 1994–1996 годы**	МП, в основном через ПИ; 51% акций в 258 АО (из 1200 намеченных) в государственной собственности	876 АО, продано более 51% акций в 155 АО,	51% акций со льготами в тех АО, акции которых не закреплены в государственной собственности	практически нет (только 1% акций куплен на ваучерных аукционах инвестиционными фондами)	распыленная и аморфная (75% акций на ваучерных аукционах (35% всех акций) куплено физическими лицами)	неясно
Словакия **1991–1993 годы – федеральное МП;** **1993–1996 годы – своя “вторая волна”(с 1995 год) сохранение роли государства**	первая волна МП вторая волна – МП,СП, ПМ (“state bond method”: покупка акций, пенсионные и страховые схемы)	678 АО 603 АО	небольшие повышение роли занятых	две трети ваучеров переданы в инвестфонды небольшая	распыленная и аморфная неясно	неясно неясно
Латвия **с 1994 года,** **МП в 1995–1996 годы**	нет базовой модели; ПА; МП через ПП на Риж-ской бирже (36 АО); 5%акций по СП	1351 АО (в том числе со 100% государственной долей)	не более 20% обыкновенных акций для занятых и пенсионеров	30–65% акций на торгах и аукционах (банки и инвестиционные фонды)	пока концентри-рованная и четкая (на 72% приватизированных АО один инвестор имеет более 51%	неясно, но тенденция к концентрации уже при ПП (до 30% акций)

Страна и даты проведения приватизации	Базовая модель приватизации	Число АО на базе госпредприятий	Роль инсайдеров	Роль аутсайдеров	Дисперсия и структура собственности в АО	Тенденция к концентрации собственности в АО
Белоруссия **1994–1999 годы (окончание срока действия ваучеров)**	МП (на именные ваучеры – треть всего государственного имущества)	"реформировано" 1760, создано 593 АО	до 20% уставного капитала в АО, выкуплено 138 предприятий	минимальная (28 инвестфондов собрали 4,7% ваучеров от 2% граждан)	вероятно высокая распыленность и аморфность с учетом роли банков	вероятна спонтанная концентрация
Польша **с июля 1990 –"капитальная" (ЕП, ПП) и прямая ПИ; с конца 1996– МП**	нет базовой модели (14% предприятий – ПИ, 6% – МП, 3% – ПА, 23% – др.)	1062 АО (среди 3770 предприятий) большая доля государства	в 1990–1996 годах в 190 "капитальных" сделках до 20% акций; 853 компании созданы занятыми (ПИ); в МП – 15% бесплатно	в 1990–1996 годах в 190 сделках до 75% акций; в МП – 15 фондов владеют 60% акций 512АО (в том числе каждый – по 33% в 34–35 АО)	нет четкой общей тенденции на практике; в МП идеология "твердых ядер" акционеров	неясно, возможна высокая концентрация по итогам МП
Болгария **1992–1995–Р; МП 1994–1995 и 1997 годы**	Р; чешская модель МП (1 раунд), но с уклоном к ПИ	1063 АО, приватизировано 534	доминировали в малых АО, всего с ними 55% сделок	очень слабая	распыленная и аморфная	неясно
Казахстан 1991–1992 годы – подготовка и начало МП; 1993–1996 годы–МП 1997–2000 годы–завершение	МП+СС, но "сверхзакрытость" по крупнейшим добывающим АО (собственника трудно определить)	3473 АО для МП, полностью продано 1086 АО; около 30% акций у государства	только 10% акций работникам по номиналу	на купонных аукционах приобретено около 50% акций, на денежных - около 10% акций; 70 фондов	распыленная и аморфная	неясно
Словения	ПИ, СП и МП	1010 программ при-	высочайшая: в 80%	20% акций – инвест-	распыленная	неясно, вероятна тенденция к

Страна и даты проведения приватизации	Базовая модель приватизации	Число АО на базе госпредприятий	Роль инсайдеров	Роль аутсайдеров	Дисперсия и структура собственности в АО	Тенденция к концентрации собственности в АО
1995–1996 годы		ватизации, 448 (АО полностью)	АО получили 60% акций, менеджеры сочетали ПИ с ПП в крупнейших АО	фонды (их учредители – банки) за сертификаты; 20% – бесплатно государственные фонды	и аморфная	концентрации собственности у менеджеров
Таджикистан **1992–1995 годы**	ПИ, ПА	всего 1400 предприятий (половина – ПИ), 70АО	нет данных по АО	нет данных по АО	нет данных по АО	нет данных по АО
Узбекистан **1994–1995 годы крупней-шие АО с 1996 года**	МП	2554 ОАО и 210 ЗАО для ПИ государственный пакет – не более 25%	не более 25% акций в рамках МП (и вместе с государственными акциями – не более 49%)	30% акций – по ПП в рамках МП; 10% – потребители и поставщики 10% иностранцы	неясно, вероятно распыленная и аморфная	неясно
Украина **1992–1995 годы**	МП, ПИ	14 000 государственных АО, в том числе для МП – 8000 АО	схемы ПИ, в том числе5% акций менеджерам	78 инвестиционных фондов и 274 траста (роль неясна)	неясно	неясно
Венгрия **1990–1995 годы** **финал к 1998 год у**	ПА (38% предприятий, 40% стоимости) 1996–1998 – СП, ПМ	всего 1848 компаний доля государства в 553 (КПА в 282 АО)	небольшая, 6 случаев ESOP	в основном – иностранные инвесторы (всего 10 млрд долларов)	концентрированная и четкая, но имеется перекрестное владение	уже достигнут высокий уровень
Эстония **1991–1995 годы**	ПА (64% предприятий, 60% стоимости), **но** включая ВМ; МП – для 13 АО	нет данных	очень большая фактическая роль менеджеров	формально - основные владельцы контрольных пакетов в АО	концентрированная и аморфная	уже достигнут высокий уровень

Страна и даты проведения приватизации	**Базовая модель приватизации**	**Число АО на базе госпредприятий**	**Роль инсайдеров**	**Роль аутсайдеров**	**Дисперсия и структура собственности в АО**	**Тенденция к концентрации собственности в АО**
Хорватия 1991–1996 годы **с 1997 года**	ПИ+СП МП	более 1600	максимальная (контроль в 1000 АО, 40% акций у мелких инсайдеров	минимально (госфонды, несколько банков, фирмы менеджеров)	распыленная; контроль менеджеров	четкая тенденция к концентра-ции
Македония **1993–1996 годы**	фактическиПИ + СП	около 1300 гос.доля в 51 АО	максимальная (80% АО, 70% акций)	минимально (5% в пенсионном фонде)	распыленная; контроль менеджеров	четкая тенденция к концентрации

* **Базовая модель**: (1) МП – массовая (ваучерная, чековая, купонная и т.п.) приватизация; (2) ПИ – продажа (передача) инсайдерам, то есть работникам и менеджерам, в том числе: ВР – выкуп работниками, ВМ – выкуп менеджерами (легально или фактически); (3) ПА – продажа аутсайдерам, в том числе: ЕП – единовременная продажа пакета стратегическому инвестору, ПП – публичное предложение на фондовом рынке (открытая подписка); (4) СС – классический метод “case by case”; (5) СП – передача акций в различные социальные организации (фонды); (6) ПМ – бесплатная передача муниципальным властям; (7) Р – реституции .

Дисперсия собственности в АО: по первичным итогам приватизации – “распыленная” или “концентрированная”.

Структура собственности в АО: “аморфная” или “четкая”.

Для Словении, Украины, Казахстана, Таджикистана, Узбекистана, Болгарии - данные по состоянию на конец 1995 года.

Источники: оценки автора; CEEPN, 1992-1996; The World Bank (1996): “From plan to market.” World Development Report 1996. Oxford University Press. P. 53.

Особое место (практически во всех странах) занимает модель смешанного (частно-государственного) контроля. Существуют также специфические для отдельных стран модели, такие как модель “социально-ориентированной” собственности, модель “стандартных продаж” по

открытой подписке и модель “case-by-case”.[276] Рассмотрим более подробно основные из них.[277]

(1) Массовая программа приватизации (МП). Принцип бесплатного наделения граждан частью государственной собственности не стал всеобщим в странах Восточной Европы, поэтому значение МП для последующего управления приватизированными предприятиями было неодинаковым в различных государствах. Наиболее широко эта модель применялась в России, Чехословакии (после распада единого государства - в Чехии), Литве, Монголии. Во многих других странах МП проводилась позднее (Албания, Армения, Грузия, Казахстан, Молдова, Словения, Румыния в программе 1995 года, Узбекистан, Украина), находится в стадии подготовки (Болгария, Белоруссия, Польша) или осуществлена для очень небольшой части акций узкого круга предприятий (Эстония, Латвия, Румыния в программе 1991 года).

В некоторых странах такие схемы не использовались принципиально (бывшая ГДР, Венгрия [278], Македония, Таджикистан, Узбекистан).

Наиболее масштабная МП среди стран Центральной и Восточной Европы осуществлялась в Чехословакии. Предполагалось, что распределение ваучеров одновременно приведет к появлению множества мелких акционеров и росту нескольких инвестиционных фондов. Это даст толчок развитию рынка капиталов, последующей концентрации собственности у активных инвесторов и – в итоге – эффективности корпораций.

---

[276] Речь идет о первоначально реализованных моделях (на первом этапе приватизации) без учета последующего перераспределения собственности. Предполагается также, что та или иная модель доминировала при приватизации в конкретной стране, однако возможны и комбинированные схемы. Наличие очень большого объема литературы по данному вопросу позволяет ограничиться только краткими характеристиками в контексте общей задачи работы.

[277] В частности, использованы данные, собранные к.э.н. Г.Мальгиновым (ИЭППП), и следующие обзоры: CEEPN Seventh Annual Conference on Economic Transition. December 6–7, 1996, Dubrovnic, Croatia. Country Reports; The World Bank: “From plan to market.” World Development Report 1996. Oxford University Press, 1996, ch. 3.

[278] Венгерский проект предусматривал возможность получения каждым совершеннолетним гражданином беспроцентного кредита в 100 тыс форинтов на 5 лет по аналогии с действующей системой кредитования трудовых коллективов под выкуп госимущества.

Основой предложения на купонных аукционах в Чехии стали акции 988 предприятий (больше всего строительства – 132 и пищевой промышленности – 102; меньше всего химии – 7 и кожевенной промышленности – 5) в ходе первой волны и 681 – во второй (включая 185 предприятий, чьи активы были частично реализованы в ходе первой волны), оцениваемых по балансовой стоимости в 355 млрд крон.

Исходя из данных по распределению уставного капитала 948 госпредприятий, находившихся в собственности Чешской республики и включенных в первую волну массовой приватизации, можно сказать, что лишь 13% из них реализовывали за купоны менее половины акций, 17% – от 51 до 75% акций, остальные 70% – более трех четвертей акционерного капитала. В среднем в ходе первой волны приватизации чешские предприятия выставляли для продажи за купоны 62% акций, словацкие – 74%[279].

Ключевую роль в купонной приватизации сыграли 434 инвестиционных приватизационных фонда (ИПФ) в период первой волны приватизации, когда Чехословакия была единым государством и 353 в период второй волны приватизации, которая проходила только на территории Чехии. Происходила концентрация инвестиционных пунктов (и. п.) купонных книжек в относительно небольшом числе ИПФ. В целом, население инвестировало в них 71,8% всех пунктов в ходе первой волны массовой приватизации и 64% – в ходе второй. Инвестиционный банк через учреждение инвестиционной компании создал 11 ИПФ, фирма "НСаС" – 8. В ходе первой волны приватизации 13 крупнейших инвестиционных групп аккумулировали 55,4% всех и. п., что составляет 77,63% от собранных всеми ИПФ, 7 групп – 46,1 и 64,7% соответственно, а ставшая рекордсменом группа Чешского Сберегательного банка (ЧСБ) – 11,1 и 15,6%. В ходе второй волны приватизации вышеупомянутые 13 групп смогли привлечь 40,65% всех и.п.; новым лидером стал Агробанк, чей ИПФ смог аккумулировать 5,2% и. п.

Вследствие концентрации распыленной посредством купонных книжек собственности в ИПФ высококонцентрированная структура сложилась не только в чешской экономике в целом, но и на уровне отдельных

[279] В России по законодательству - 29 %, на практике в среднем около 20 % акций.

предприятий. Из 842 предприятий, продававших за купоны более 50% акций, мелким акционерам-индивидуалам принадлежит более половины капитала только в 32,3% случаев, ИПФ - в 39,7%. При этом группа максимум пяти крупнейших фондов имеет более 50% акций на 32,3% предприятий. На первый взгляд кажется, что концентрация не так велика. Но если проанализировать относительную силу различных типов инвесторов, имеющих более 1% акций, при голосовании на общем собрании акционеров, то оказывается, что группа максимум пяти крупнейших фондов контролирует 754 предприятия, а 146 компаний контролируется единственным фондом. Картина может быть дополнена следующим фактом: если группа из трех фондов имеет более 50% акций только на 85 предприятиях, то еще в 495 компаниях она обладает долей меньшей, чем 50%, но большей, чем другой инвестор, владеющий долей капитала, оставшейся после вычитания доли мелких акционеров.

Чехословацкое законодательство об ИПФ (принятое в апреле 1992 года) запрещает им владеть более чем 20% акций одного предприятия и помещать в него более 10% своих активов. Причем группа фондов, созданная одним учредителем, не может владеть более чем 40% акций одного предприятия. Такие внешне достаточно жесткие ограничения на практике довольно гибки, позволяя одновременно минимизировать риск инвесторов, в то же время дают ИПФ возможность эффективно контролировать предприятия, являющиеся объектом инвестиций. Среди общей массы ИПФ происходит выделение фондов стратегического контроля.

Сложность классификации деятельности чешских ИПФ, с точки зрения практики стран с развитой рыночной экономикой, заключается в следующем. С одной стороны, в ходе купонной приватизации выявилась их роль как самостоятельных субъектов корпоративного управления и участников финансового рынка, что позволяет говорить о тяготении чешского опыта к англо-американской модели корпоративного управления. С другой стороны, не может не обращать на себя тот факт, что учредителями значительной части ИПФ являются бывшие государственные банки и страховые учреждения, приватизированные лишь частично.

Последнее обстоятельство дает многим основание говорить, что на самом деле возникшая на волне купонной приватизации в Чехии система ИПФ адекватна той роли, которую играют банки в экономике Германии. Имеется и некоторое сходство с типично венгерской системой "перекрестной" собственности государственных и смешанных банков и промышленных предприятий. Превратятся ли чешские ИПФ в действительно независимый институт рыночного хозяйства, какие возможны сдвиги в этом вопросе с полной приватизацией банков, покажет будущее.

Если в Чехии был взят курс на стимулирование концентрации собственности в ИПФ для последующего более эффективного корпоративного управления в интересах изначальных владельцев купонных книжек, то в Монголии ситуация оказалась иной. В этой стране фондам-посредникам было запрещено участвовать в массовой приватизации, и итогом стало образование очень мощного сектора инсайдеров среди владельцев акций. Польша и Румыния пошли по другому пути, создав жестко определенное число инвестиционных фондов для, по сути, “административного” распределения части акций предприятий. Во всех этих случаях (создания фондов) одной из основных является практически нигде не решенная проблема контроля как за фондами, так и за их контролерами со стороны государства (“кто сторожит сторожа”).

Польский проект в первоначальном варианте (апреля 1993 года) предусматривал получение пенсионерами и госслужащими акций 10–20 крупных инвестиционных фондов, которые в свою очередь смогли бы приобрести акции 240–600 госпредприятий. После прихода к власти в Польше коалиционного правительства социал-демократов и крестьянской партии в сентябре 1993 года эта программа массовой приватизации предыдущего правительства неоднократно корректировалась. В окончательной редакции был определен список предприятий, подлежащих приватизации, в 512 единиц (с исключением из него около 10 предприятий ключевых секторов экономики), которые представляют примерно 10% экономических активов страны. Идея организации на 10-летний срок 15 национальных инвестиционных фондов (НИФ) под управлением иностранных банков, польских специалистов и банков осталась в силе. На первом этапе НИФ должны участвовать в управле-

нии предприятиями и их реструктуризации как представители государства. По Торговому кодексу эти НИФ являются АО, по роду деятельности – брокерами. Определены и принципиально важные для корпоративного управления пропорции распределения уставного капитала предприятий, включенных в МП: 60% акций у НИФ, 25% – у государственного казначейства, 15% бесплатно передается работникам предприятий. При этом каждый НИФ является стратегическим инвестором (33% акций) в 34–35 отобранных предприятиях, а в остальных – пассивным инвестором. С октября 1996 года началась продажа миноритарных (1,9%) пакетов акций 480 предприятий (между НИФ), что еще до начала самой МП ведет к **концентрации собственности** у НИФ – стратегических инвесторов.

Каждый взрослый гражданин Польши за 8 долларов может приобрести "универсальный сертификат на акции" (universal share certificate) в физической форме на предъявителя. К концу ноября 1996 года его получили 95% граждан (25,6 млн чел.), а его стоимость на рынке была в 8 раз выше номинала. Эти сертификаты в первой половине 1997 года можно было конвертировать в акции НИФ. В целом же МП предусматривает тройные продажи: акции НИФ за сертификаты, акции НИФ свободно за деньги и свободно за деньги акции ... АО. В силу этого в 1996 году в Торговый кодекс 1934 года внесены специальные поправки, повышающие уровень прозрачности эмитентов.

Близкая идея, по-видимому, будет реализована в Румынии (создано пять инвестиционных фондов).

В целом принято считать, что роль МП для будущего корпоративного управления первоначально остается "размытой" (неопределенной), возможно в большой мере негативной, хотя в среднесрочном плане все зависит от практического решения дилеммы "дисперсия ваучеров (чеков, пунктов и т.п.) – концентрация собственности".

(2) Модель инсайдеров. Эта модель основана на приобретении приватизируемого предприятия целиком или доминирующей доли в его капитале занятыми на нем работниками и менеджерами (совместно или раздельно) с разбиением этой доли на индивидуальные акции с формальным правом последующей купли-продажи. Такая практика получила довольно широкое распространение в Польше, Румынии, Слове-

нии и Хорватии. В России и Грузии эта модель по сути стала официальной "субмоделью" (с большими легальными льготами работникам) в рамках МП. В Литве и Монголии ситуация была аналогичной, однако развивалась спонтанно (работники и члены их семей использовали ваучеры для покупки акций своих предприятий на "открытом" рынке).

Отнюдь не все страны, использовавшие этот метод, предоставляли инсайдерам большие льготы. Максимальные льготы предусмотрены в России (3 варианта, по одному из которых работники получали 51% акций) и в Грузии. Еще одним исключением была Словения, где персонал приватизируемого предприятия мог получить 20% его акций бесплатно, а еще 40% – за половину стоимости по закрытой подписке.

В остальных странах льготы были гораздо скромнее. Например, в Польше по закону от 13 июля 1990 года члены трудового коллектива предприятия могли претендовать на 20% акций за половину стоимости, а по проекту закона о массовой приватизации (май 1993 года) – на 10%. Имелась также возможность на общих основаниях подать свой вариант плана приватизации в Министерство преобразования собственности в расчете на разрешение выкупа (в рамках приватизации путем коммерциализации) или аренды (в рамках ликвидационной приватизации) предприятия в целом, что на практике использовалось весьма широко по отношению к небольшим и средним предприятиям.

В Германии к маю 1993 года было приватизировано разными способами 11 900 крупных компаний. 20% из них выкуплены менеджерами, и только десятая часть от всех сделок такого рода включала выкуп также и работниками. Некоторые исследователи отмечают, что при таких сделках (как и при продажах аутсайдерам) особенно остро встает проблема контроля за исполнением обязательств. Так, в настоящее время по указанной причине оспаривается законность около 20% (!) сделок, заключенных Опекунским ведомством Германии в период приватизации.

В Венгрии, помимо планов ESOP (система, при которой акциями фирмы владеют ее сотрудники), участие работников предприятий в приватизации было поставлено на возмездную основу при помощи организации приватизационного кредита и кредита "Экзистенция". С 1 февраля 1993 года процентные ставки по кредиту "Экзистенция" были

снижены с 16,6 до 6–7%, максимальный срок его погашения увеличен с 10 до 15 лет, равно как и срок пользования им на беспроцентной основе – с 2 до 3 лет с момента предоставления. В Чехословакии ввиду достаточно широкой общественной поддержки планов купонной приватизации и негативного отношения к льготам для работников предприятий отведенная им доля акций была ограничена 10%. В Болгарии доля работников составляла 20%, причем по льготным условиям.

Оценочные данные по фактическому участию работников и менеджеров предприятий в их приватизации по каждой из восточноевропейских стран довольно сильно различаются по причинам разновременности проведения приватизации, слабости статистической базы, различий в массивах предприятий, которые выступают в качестве выборки при проведении опросов и исследований. Результаты многих исследований показывают, что несмотря на наличие как сторонников, так и противников, опирающихся в своих взглядах на достижения мировой экономической теории и разнообразные практические примеры, собственность работников заняла определенную нишу в рамках переходной экономики. Для последующего развития этого сектора (роста или сокращения) решающее значение приобретают дальнейший ход и результативность мероприятий экономический реформы, политическая ситуация и состояние законодательства.

Влияние этой модели на корпоративное управление, как правило, негативно, хотя некоторые исследователи принимают во внимание более высокие информационные возможности инсайдеров контролировать деятельность менеджеров. Очевидно, что последний тезис в специфических условиях переходной экономики состоятелен лишь чисто теоретически (тем более что и сами менеджеры – это наиболее влиятельные инсайдеры).

Специфические инсайдерские модели сложились также в Словении, Хорватии и Македонии, однако имеет смысл рассмотреть их отдельно с учетом общего югославского “наследства” и использования моделей социальных фондов.

(3) Модель единовременного мажоритарного контроля. Эта модель основана на единовременном или по крайней мере не растянутом по времени установлении мажоритарного контроля над предприятием со

стороны “внешнего” собственника (имеющего свыше 50% голосующих акций). Такая практика была характерной для относительно небольшой группы восточноевропейских стран, но отнюдь не для России. Хотя это наиболее медленный способ приватизации, его преимущества для эффективного корпоративного управления достаточно очевидны. Западным аналогом (и образцом) для этой модели является хорошо опробованный в Великобритании и Чили метод “case by case”.[280]

Эта наиболее простая с точки зрения корпоративного управления модель получила широкое распространение лишь в Венгрии и Эстонии. В бывшей ГДР ее можно считать основной для более 8 тысяч предприятий, но лишь в сочетании с выкупом предприятий менеджерами и ликвидацией. В Чехии эта модель была наиболее весомой после массовой приватизации (32% предприятий, но только 5% стоимости всех предприятий). В Польше за пять лет было заключено лишь около 200 сделок такого рода.

Дальнейшее развитие предприятия в случае осуществления данной модели приватизации зависит от природы инвестора, становящегося обладателем основной доли капитала, а также от примененного метода приватизации. Чаще всего, она осуществляется через аукцион, конкурс или прямую продажу, где предпочтение получает, как правило, "внешний" инвестор, зачастую как-либо связанный с предприятием. Особой разновидностью этого метода (которая лимитируется состоянием фондового рынка) является публичное предложение акций на рынке, включая биржу (30 предприятий в Польше, Армения).

Наиболее интересным аспектом данной модели в практике стран Центральной и Восточной Европы является прямая продажа приватизируемых предприятий иностранным инвесторам на определенных условиях: осуществления капиталовложений, частичной оплаты покупки поставками современного технологического оборудования, последующего роста экспорта, сохранения минимального уровня занятости. Именно эти условия и определяют дальнейшую стратегию развития таких предприятий. Тем более в тех случаях, когда речь идет о круп-

[280] В чистом виде последний метод только начинает применяться в странах переходной экономики при продаже зарезервированных стратегических предприятий (пакетов акций).

ных западных корпорациях, осуществляющих свою долгосрочную стратегию освоения всего региона Центральной и Восточной Европы.[281]

(4) Модель установления смешанного (частно-государственного) контроля. По понятным причинам во всех странах с переходной экономикой так или иначе присутствует данная модель приватизации. Этот вопрос можно отнести к числу тех аспектов процесса преобразования собственности, в которых российский опыт имеет ряд как схожих черт, так и различий с практикой стран Центральной и Восточной Европы. В Венгрии первоначально оставались в государственной собственности нефтегазовая промышленность и электроэнергетика, 61% акций компании "Икарус", 51% акций авиакомпании "Малев". В Словении государство сохранило за собой 37% акций крупнейшего фармацевтического концерна "Лек".

В Чехии (ее опыт в этом отношении ближе к российскому) в ходе первой волны приватизации закрепление государственных пакетов акций (около 15% их совокупной стоимости), было предусмотрено для 16,3 % предприятий. На практике же эти величины оказались гораздо значительнее. Так, по данным на сентябрь 1993 года о распределении уставного капитала акционерных компаний, завершивших первый этап приватизации, закрепленные за Фондом национального имущества (ФНИ) пакеты акций (оцениваемые по балансовой стоимости) составили 28,3% совокупного уставного капитала этих компаний (13,34% – акции, закрепленные на постоянной основе, 9,96% – на временной), причем оставленные в госсобственности пакеты, превышающие 50%, – примерно в 21% компаний. Доля собственности, оставшейся у государства, составила по предприятиям первой волны приватизации: в семи металлургических комбинатах – 78,4%, в банках – 47,2%, по всей

[281] Типичный пример такой стратегии дает шведско-швейцарская компания "ABB", которая к маю 1994 года контролировала 58 компаний в 16 странах. Наиболее известными из последних являются 4 из 5 польских предприятий-производителей энергооборудования и электротехники (в 3 из них принадлежащие "ABB" пакеты акций составляют 51% и более), крупнейший в Чехии производитель паровых котлов, турбин, оборудования для электростанций предприятие "PBS" (67% акций), 8 компаний и 4 совместных предприятия в России. Схожие стратегии имеются у "General Motors", "Volkswagen", "Coca-Cola".

группе финансовых и страховых учреждений – 42,9%, по предприятиям машиностроения – 29,5%, сельского, лесного хозяйства и водоснабжения – 28,6%, тяжелой промышленности – 21,5%, легкой промышленности – 19,0%, оптовой торговли и снабжения – 16,0%, организациям, занятым НИОКР, – 15,3%, розничной торговли и сервиса – 12,3%, строительства – 8,3%, транспорта и связи – 7,1%.

Как уже отмечалось выше, при сохранении тех или иных пакетов акций в государственной собственности происходило разделение на две части, не подлежащие приватизации вообще и оставшиеся у государства на ограниченный срок, до принятия решения о наилучшем способе приватизации этих акций. По данным Центральноевропейского университета среди компаний, продавших часть акций в ходе первой волны приватизации, ФНИ владел 10% и более акций в 406 фирмах, причем в 108 случаях он был единственным крупным акционером, еще в 252 случаях – одним из двух крупнейших держателей.

Интересы чешского государства во многих предприятиях представляет Министерство промышленности и торговли. После начала рыночных реформ оно приняло все права и обязательства основной массы бывших отраслевых министерств и подчиненных им предприятий. В 1991 году 1585 предприятий, отошедших к Министерству промышленности и торговли, были включены в программу приватизации. Между тем, по состоянию на июнь 1994 года оно продолжало сохранять контроль над 1063 предприятиями, из которых 684 являются компаниями с так называемой частично измененной собственностью, 178 – подлежат ликвидации. В первую группу входят предприятия, активы которых частично остались у государства, но не могут быть приватизированы по каким-либо причинам (неясность реституционных вопросов, сложности с разбивкой собственности для продажи по лотам и т. п.). Около 200 предприятий из этих 684 имеют нулевую стоимость, а потому подлежат закрытию без процедуры ликвидации. Вторая группа включает в себя госпредприятия, подлежащие закрытию через ликвидационную процедуру по причинам неодобрения плана приватизации, возникших финансовых сложностей (невозможность уплаты налогов, отрицательная прибыль в течение двух отчетных периодов подряд) уже в процессе приватизации. Важное отличие предприятий второй группы от пер-

вой состоит в том, что они должны иметь положительную величину чистых активов.

В Македонии “остаточные” акции 51 Акционерных Обществ сконцентрированы в приватизационном Агентстве. В основном это некачественные акции, часть из которых просто не удастся впоследствии реализовать на бирже. Вместе с тем управление такими пакетами со стороны государства практически не осуществляется. Обсуждаются планы передачи этих пакетов в специальный инвестиционный фонд. Часть государственных пакетов может быть задействована в специальной программе реабилитации банков.

В Словении и Хорватии значительные пакеты акций переданы в государственные социальные (пенсионный, компенсационный) фонды, и проблемы управления этими пакетами не менее актуальны – особенно в условиях распыленной собственности.

Обобщая, следует отметить, что государство в странах Центральной и Восточной Европы сохраняет контроль над естественными монополиями и близкими к ним отраслями (энергетика, нефтепереработка и нефтехимия, транспорт, связь), а также над рядом ключевых предприятий, обладающих высоким потенциалом, имеющих относительно устойчивый спрос на свою продукцию, а потому способных обеспечивать стабильные поступления в бюджет. Кроме того, сохранение многих предприятий в государственной собственности объясняется стремлением правительств без спешки подобрать для них стратегических партнеров, которые были бы готовы к осуществлению значительных инвестиций (при сохранении определенного государственного влияния).

В большинстве же случаев государство (в лице своих уполномоченных ведомств) ни в одной из стран с переходной экономикой не справляется с функциями управления государственными пакетами акций, закрепленными (временно оставшимися) в собственности государства.

(5) Модель “социально-ориентированной” собственности. Эта специфическая модель приватизации характерна для некоторых стран, образовавшихся в результате распада Югославии (бывшей СФРЮ). Фактически можно говорить о наследии федеральной идеологии и федерального законодательства в Хорватии, Македонии и Словении.

Типичным примером является Хорватия, где приватизация проводилась по закону от 23 апреля 1991 года (“О трансформации предприятий, находящихся в общественной собственности”). Была предусмотрена последовательность: (а) частное размещение акций для работающих на предприятии; (б) открытые торги; (в) непроданные акции передавались в социальные фонды (две трети – в Хорватский приватизационный фонд (ХПФ) для последующих продаж, “грантов” жертвам войны и др., одна треть – в государственные аграрный и промышленный пенсионные фонды).

Эти продажи разделены на два этапа. До марта 1993 года работники и менеджеры могли приобрести 100% акций предприятий, после только 50%. До марта 1993 года было создано 1621 АО, в том числе полностью продана половина (822 АО). Общим итогом этого этапа стала покупка 70–80% полностью приватизированных АО группами работников предприятий и менеджеров. К сентябрю 1996 года на полностью приватизированных АО контроль принадлежал инсайдерам в 1000 АО, внешним инвесторам – в 300 АО (к последним относятся в основном государственные фонды, а также банки и компании, принадлежащие менеджерам АО).

Открытые торги проводились на Загребской фондовой бирже, однако они стали по сути дополнением к выкупу акций инсайдерами (менеджерами). Это было связано с полным отсутствием каких-либо требований к раскрытию информации эмитентами перед продажей.

В целом к 20 сентября 1996 года указанным способами приватизировано 54% акционерного капитала. ХПФ владел контрольным пакетом в 228 АО и миноритарными долями акций в 1012 АО (то есть в целом 25% всего акционерного капитала Хорватии). 5% акций зарезервировано для реституций. В марте 1996 года был принят новый приватизационный закон, предусматривающий “полноценные” продажи. В 1997–1998 годах должна быть осуществлена массовая приватизация (для 3,5 млн чел.), в ходе которой предполагается продать (через “инвестиционные пункты” и создаваемые ИПФ) 50–60% акций, остающихся у ХПФ.

В Македонии формальное начало приватизации относится к 1989 году (по закону бывшей Югославской Федерации “Об общественном капи-

тале”). Реально приватизация проводилась в 1993–1996 годах по закону “О трансформации предприятии с общественным капиталом”. Предполагалось, что коммерческий подход “case by case” сразу повысит эффективность создаваемых АО. При начале приватизации 15% акций любого предприятия автоматически переходили в Пенсионный фонд (как неголосующие привилегированные акции с дивидендом в размере 2%).

К концу октября 1996 года полностью приватизировано 896 средних и крупных предприятий и 297 крупнейших предприятий находились в процессе приватизации. Итогом приватизации стало доминирование инсайдеров на 80% предприятий.

Словения также начинала приватизацию на базе законов бывшей Югославской Федерации “О компаниях” и “О социальном капитале”. В соответствии с последним законом рабочие советы и менеджеры сами принимали решение, приватизировать их предприятие или нет. Еще в декабре 1990 года были созданы Агентство по приватизации и Фонд развития. Для “внутреннего пользования” применялись схемы выкупа инсайдерами, для “внешнего” (иностранцам) – прямые продажи.

В ноябре 1992 года с принятием закона “О трансформации собственности компаний” была поставлена троякая задача: провести быструю приватизацию; перейти от “самоуправления” и “социальной собственности” с неясной структурой к частным компаниям с четкой структурой собственности; обеспечить концентрацию собственности. Предусматривался также выпуск сертификатов (в 1993 году) для их использования гражданами при всех методах приватизации в 1995–1996 годах.

Тем не менее избранные методы приватизации прямо противоречили по крайней мере двум последним поставленным целям. Так, была принята следующая система: 40% акций – инсайдерам за деньги со скидкой 50%, 20% акций – инсайдерам за сертификаты (без права продажи в течение двух лет); 20% акций – в Фонд развития (80 инвестиционных фондов в 1994 году собирали сертификаты у граждан и на них в 1995–1996 годах выкупали эти акции у фонда); 10% акций – в компенсационный фонд; 10% – в Пенсионный фонд.

Реальным итогом такой схемы стало безусловное доминирование инсайдеров на 80% всех полностью приватизированных АО. Сложившаяся в Словении структура собственности на приватизированных АО выглядит следующим образом:

- 42% – инсайдеры (менеджеры и работники);

- 20% – аутсайдеры – инвестиционные фонды (в значительной степени контролируемые банками);

- 20% – государственные фонды (компенсационный и Пенсионный);

- 18% – мелкие аутсайдеры (в их число входят менеджеры АО).

С некоторыми оговорками эта структура удивительно похожа на структуру собственности в "типичном" российском приватизированном предприятии. Соответственно очень сходны и типичные корпоративные конфликты (см. ниже).

Предваряя дальнейший анализ приватизации в России, подведем некоторые итоги. Практически во всех странах с переходной экономикой актуальными являются 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 соответствующей институциональной инфраструктуры; высокий уровень коррупции и иных криминальных явлений.

Хотя России не пришлось решать в ходе приватизации такие проблемы, как реституции или заметный региональный сепаратизм, в российских условиях разработка и реализация приватизационной политики особенно усложняется в силу действия (более весомого по сравнению с другими странами переходной экономики) следующих факторов:

- во-первых, параллельно с процессом выбора глобальных моделей на микроуровне происходит спонтанный перевод государственных предприятий и имущества в иные формы собственности (коллективные и частные или же квази-коллективные и квази-частные).

- во-вторых, высочайший уровень концентрации наравне с отсталостью многих секторов российской промышленности препятствуют проведению эффективной и социально "мягкой" структурной перестройки до и в ходе приватизации;
- в-третьих, и это, на наш взгляд, особенно важно, именно приватизация и проблемы преобразования собственности являются той областью экономических реформ, где политический и популистский прессинг наиболее тяжел.

Иллюстрацией особенностей российской приватизационной модели может стать, в частности, сравнительная оценка российского и германского подходов к решению этого вопроса, представленная в табл. 12.4[282].

Таблица 12.4.

Сравнительная характеристика приватизационных моделей России и Германии (восточные земли)

	Россия	**Германия***
Ответственные ведомства	Госкомимущества РФ и Российский фонд федерального имущества	Ведомство по опеке
Модель масовой приватизации	Приватизационные чеки для всего населения	Не применялась
Реституции	Не применялись	Передано свыше 300 компаний и 240 тысяч объектов
Ликвидация и банкротства в ходе приватизации	Минимально	Ликвидировано 2.700 и признано банкротами 400 компаний
Роль финансовых посредников	Значительная: создано 660 чековых инвестиционных фондов	Минимальная: 25 фондов приобрели миноритарные пакеты акций 100 компаний
Квота (%) обязательной продажи при приватизации	Очень широкий диапазон с большим числом покупателей	Продажа одному покупателю не менее 51% акций
(см. продолжение)		

[282] Достаточно очевидно, что эти две модели – российская и германская – являются по сути антиподами приватизационной политики, но именно это и подчеркивает специфику России и позволяет даже неискушенному читателю увидеть преимущества и недостатки обеих моделей. Вместе с тем важно отметить, что и германская модель – равно как и все остальные имевшие место в странах с переходной экономикой, – не стала эталонной. Уже к 1995–1996 годам стали видны многие минусы и германской модели.

	Россия	Германия*
Выкуп менеджерами	Не предусмотрен в чистом виде	Около 2000 компаний
Льготы рядовым работникам	Максимальные в мировой практике (до 51% акций)	Незначительные
Проблема долгов предприятий	Проигнорирована	Переход долгов к Ведомству по опеке, продажа предприятия "за 1 марку"
Разукрупнение предприятий	Спонтанно в отдельных случаях; напротив, создано не менее 90 холдингов	Целенаправленная политика разукрупнения комбинатов
Реструктурирование предприятий	За исключением правового (корпоратизация) до продаж не проводилось	Создание специальных управляющих холдинговых компаний для реструктурирования перед продажей
Инвестиции	На уровне деклараций	Политика стимулирования
Малая приватизация	К осени 1995 года осуществлена на 50–60%	Завершена в 1991–1992 годах с преобладанием аукционов и аренды
Сельскохозяйственные земли	Крайне медленное и затрудненное выделение паев работников соответствующих предприятий	Передача 40% земель Ведомству по опеке, в основном сдача в краткосрочную аренду
Проверка выполнения приватизационных контрактов	Специально не предусмотрена	Мониторинг 50 тысяч контрактов в плане инвестиций и занятости

* Источники: Bohm A., ed. Privatization in Central & Eastern Europe. 1995. CEEPN, Ljubljana, 1995; Зинн Г., Зинн Х. –В. Холодный запуск. М., 1994.С.105–186; Trends and policies in privatization. Vol. 1. №3.Paris. OECD, 1994. Pp.105–131; Privatisieren: miteinander in die Soziale Marktwirtschaft. Koln, Dt. Inst. –Verl., 1992.

Политический фактор в приватизационной политике, в частности, самым непосредственным образом усиливает противоречивость и нестабильность законодательной базы, что проявляется в отсутствии единого правового подхода, одновременном действии противоречащих друг другу нормативных актов, частой смене тактических установок и моделей, принятии в ряде конкретных случаев актов, дающих той или иной стороне исключительные права вне рамок законодательства, возможность отмены уже принятых решений. Более того, высочайшая степень политизации приватизационного процесса в России и, следовательно, конфликтно-компромиссный характер его развития обусловливают выбор приватизационной модели, ориентированной на максимальное достижение социального компромисса. Это, в свою очередь, ведет к исключительно высокому уровню трансакционных издержек как в ходе реализации приватизационных программ, так и впослед-

ствии при осуществлении сделок, связанных с перераспределением собственности.

12.3 Российская приватизационная модель: этап внеэкономического закрепления новых прав собственности

Если 1985–1989 годы можно охарактеризовать как период косметических изменений действовавшей системы, когда любые альтернативные формы собственности рассматривались лишь в контексте многоукладной социалистической экономики с доминирующим государственным сектором, то 1990–1991 годы – это годы более систематических реформ или, точнее, более систематических концепций прорыночных преобразований. Заметный сдвиг произошел в идеологических подходах к вопросам собственности в целом и к реформированию соответствующих отношений в частности. Последнее проявлялось и в содержании рассматривавшихся программ, и в принятом в этот период законодательстве. Одновременно – на фоне продолжающихся дискуссий о допустимости альтернативных форм собственности и методах приватизации – резко активизировался спонтанный процесс приватизации: номенклатурно-бюрократической, номенклатурно-территориальной, коллективной, менеджериальной и др.[283].

Вне зависимости от содержательных оценок рассматриваемого процесса, 1992 год войдет в историю России как год старта крупномасштабной реформы в сфере отношений собственности на основе разработанного приватизационного законодательства. Если 1993–1994 годы стали временем интенсивного наращивания "критической массы" соответствующих количественных преобразований, то для 1995–1996 годов были характерны попытки, в сущности неудачные, перехода к новой – денежной – приватизационной модели[284].

---

[283] См. также: Radygin A. Spontaneous privatization: motivations, forms and stages. Studies on Soviet Economic Development. Birmingham, 1992. Vol. 3. № 5. Pp. 341–347.

[284] О первом – чековом – этапе российской приватизации подробно см.: Радыгин А.Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: “Республика”,

Фактически подготовка к масштабной приватизации началась с осени 1991 года. С самого начала заявив о приватизации как об одном из ключевых элементов экономической реформы, сформированное в ноябре 1991 года правительство форсировало разработку приватизационного законодательства, но в то время оно не имело реальной возможности сразу взять в свои руки оперативный контроль за ходом приватизации. Одной из особенностей программы экономической реформы стало поэтому проведение либерализации цен до начала широкомасштабной официальной приватизации, что не укладывалось в господствовавшую ортодоксальную концепцию перехода к рынку. На это были вполне весомые причины:

- невозможность ожидать окончания большой приватизации, проводимой по классическим канонам (то есть в течение ряда лет), в силу жесточайшего товарного дефицита, имевшегося в 1991 году;

- в условиях нелиберализованных цен любое государственное предприятие являлось по сути государственным учреждением по административному распределению дефицитных товаров, что означало в итоге (и без свободных цен) серьезный социальный конфликт;

- интенсивная спонтанная приватизация.

29 декабря 1991 года Президент РФ подписал указ "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий", в соответствии с которым были утверждены разработанные на основе проекта Государственной программы приватизации на 1992 год "Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 год". Их реализация началась с 1 января 1992 года. Основные положения стали фактически первым документом, на практике регулирующим приватизационный процесс и давшим старт программной (то есть не спонтанной) приватизации в России.

Первая программа приватизации (1992 год) стала основополагающим документом для последующей масштабной приватизации в 1992–1994

1994; Radygin A. Privatisation in Russia: Hard Choice, First Results, New Targets. London: CRCE–The Jarvis Print Group, 1995.

годов, и одновременно компромиссом, с одной стороны, между платной (для активной части населения) и безвозмездной (ваучеры всему населению и льготы трудовым коллективам) приватизацией и, с другой стороны, между моделью приватизации для всех и разделом собственности среди работников предприятий. Этот компромисс обусловил такие явные – с экономической точки зрения – недостатки осуществлявшейся модели, как остаточная методика оценки имущества, игнорирование проблемы реструктурирования (привлечения инвестиций) предприятий перед и в ходе технической приватизации, проблемы социальной инфраструктуры предприятий, игнорирование демонополизации одновременно с проблемой сохранения технологических цепей, отсутствие инвестиций и ряд других.

На рубеже двух этапов осуществления российской приватизации стали очевидны и следующие специфические противоречия приватизационной программы в России:

- между формально устраненной количественной диспропорциональностью разных типов собственности и реально сохраняющимся доминированием государства как субъекта и регулятора отношений (прав) собственности;

- между потребностями реструктурирования российских предприятий по меньшей мере в ходе реализации приватизационной программы и возможностями запуска последней только в рамках социально-политического компромисса (конкретно, системы льгот работникам и ваучерного механизма);

- между однозначной необходимостью остановки спонтанного приватизационного процесса до и в ходе официальной приватизации и ролью спонтанной приватизации как подготовительной фазы для реализации официальных программ;

- в рамках соответствующей политики государства, когда одни и те же властные органы (от высших федеральных до муниципальных) выступают одновременно как законодатели единых легальных процедур и как генераторы спонтанного процесса приватизации;

- историческое и логическое противоречие между предпосылками и итогами приватизации в переходной экономике, когда уже начавшаяся приватизация формирует, в частности, необходимую среду для своего осуществления (рынок ценных бумаг, инвестиционные институты и др.);

- между первоначальной дисперсией прав собственности (в рамках модели массовой приватизации) и потребностями привлечения стратегических инвесторов, а также осуществление такой дисперсии прав собственности в условиях отсутствия каких-либо институтов контроля за менеджментом;

- между скоростью и стандартизированностью приватизационных процедур в соответствии с конкретной экономико-политической задачей и целями экономической эффективности (максимизации дохода);

- между сохраняющимся хаотическим вмешательством государства в экономику и сферу отношений собственности (что, возможно, является предварительным этапом самоустранения государства из этой сферы) и растущей потребностью в системно-целенаправленном регулировании государством экономики (и самого постсоциалистического перехода).

И критики, и сторонники чековой модели, срок действия которой истек 30 июня 1994 года, сходятся только в одном: формальный количественный успех программы массовой приватизации бесспорен и очевиден. Итоги же реализации программы массовой приватизации, лежащие за рамками количественных оценок, были и остаются предметом острых содержательных дискуссий.

С точки зрения идеологов российской приватизации, прагматическим обоснованием введения этой модели стал учет реальной ситуации на момент начала технической приватизации:

- отсутствие платежеспособного спроса населения;

- нулевой интерес иностранных инвесторов;

- наличие свыше 240 тысяч государственных и муниципальных предприятий (что требовало типовых стандартных процедур приватизации);

- необходимость максимально высоких темпов легального приватизационного процесса (на первом этапе) для блокирования интенсивной спонтанной приватизации.

Не менее важно, на наш взгляд, и осознание реальных (реально достижимых) целей приватизации в переходной экономике на разных этапах трансформации. Достаточно наивно оценивать итоги реализации этой модели по тем формальным целям, которые были записаны в программах приватизации. Реальная цель была лишь одна: временное массовое распределение и закрепление формальных прав частной собственности в российском обществе при минимуме социальных конфликтов в расчете на последующие трансакции в пользу эффективных ответственных собственников. Иными словами, с завершением реализации модели массовой приватизации оканчивается количественный этап, адекватный первому этапу приватизации как системообразующего явления, в рамках которого можно говорить о приватизации только с точки зрения технических определений.

Его важнейшим итогом – с точки зрения перспектив развития новой системы прав собственности – стало формирование новых экономико-правовых механизмов и институциональных структур. В частности это (данные на сентябрь 1997 года):

- корпоративный сектор экономики (свыше 30 тысяч АО) ;

- рынок корпоративных ценных бумаг, включая инфраструктуру торговли и вторичный рынок акций приватизированных предприятий (капитализация в сентябре 1997 года свыше 100 млрд долларов);

- система (пока переходная, но уже довольно мощная) институциональных инвесторов;

- социальный слой, который (с учетом его крайней неоднородности и правовой незащищенности) можно назвать слоем собственников (около 40 млн формальных акционеров по итогам массовой приватизации).

По оценкам Госкомимущества РФ и Министерства экономики РФ, доля государственного сектора в ВВП в 1994 году составляла 38%, в 1996 году – 23%. Доля приватизированных предприятий (включая корпора-

ции с государственным участием) соответственно 37% и 39%, доля изначально частных предприятий – соответственно, 25 и 38%. Для понимания незначительной динамики доли приватизированных предприятий следует учесть тот факт, что к концу 1994 года практически все крупнейшие российские предприятия преобразовались в АО, поэтому доля корпоративного сектора в ВВП не могла весомо измениться в 1995–1996 годах.

Нерешенные в рамках модели 1992–1994 годах задачи – прежде всего реструктурирование предприятий и привлечение инвестиций – требовали формирования такой приватизационной модели, которая хотя бы частично могла компенсировать предприятиям по сути внеэкономические методы продаж, применявшиеся на первом этапе.

12.4 Специфика этапа денежной (постчековой) приватизации

В целом ситуация в сфере приватизации во второй половине 1994 года–1996 году по своей неопределенности удивительно напоминала 1991 год, когда уже имелись рамочные законы, но упорядоченная, законная приватизация практически не шла, когда особое значение приобрел политический фактор (политическая воля в условиях политической неопределенности), когда резко активизировались лоббистские устремления и спонтанные приватизационные процессы, когда официальные декларации не имели под собой реальной базы. Вместе с тем есть и очевидные новые черты, которые стали, на наш взгляд, определяющими для понимания сути современного приватизационного процесса.

В 1992–1994 годах игнорирование инвестиционной ориентации продаж предприятий в ходе приватизации легко оправдывалось чековой моделью, подчиненной иным задачам. Тем не менее с началом денежного этапа (несмотря на заявления руководителей Госкомимущества РФ о начале после июня 1994 года "инвестиционной эры" в российской приватизации) дилемма “инвестиции – бюджет” совершенно явно была решена в пользу последнего как в 1995, так и в 1996 годах. Во многом это было обусловлено конъюнктурными политическими мотивами решения краткосрочной тактической задачи. Отсюда становится оче-

видным и ключевой критерий выбора основного метода продаж вне зависимости от отраслей и регионов – максимизация доходов федерального бюджета.

Таблица 12.5

Основные показатели хода приватизации в РФ

Нарастающим итогом с 1 января 1992 года	к 1.01. 1993	к 1.01. 1994	к 1.07. 1994*	к 1.01. 1995	к 1.01. 1996	к 1.01. 1997	к 1.01. 1998
1. Госпредприятия на самостоятельном балансе (ед.)	204998	156635	138619	126846	90778	89018	88264
2. Подано заявок (ед.)	102330	125492	137501	143968	147795	149008	155660
3. Отклонено заявок (ед.)	5390	9985	11488	12317	13295	13642	15607
4. Заявки в стадии реализации (ед.)	46628	24992	19308	17491	13214	12327	10305
5. Реализовано заявок (ед.)	46815	88577	103796	112625	118797	123744	126825
6. Продажная цена собственности (млрд руб, в старых ценах)	57	752	1107	1867	2510	3230	5723
7. Стоимость имущества по реализованным заявкам (млрд руб, в старых ценах)	193	653	958	1092	1618	2205	2875
8. Госпредприятия, преобразованные в АО, акции которых выпущены в продажу (ед.)	2376	14073	20298	24048	27040	29882	30900
9. Предприятия на аренде, в том числе на аренде с выкупом (ед.)	22216 13868	20886 14978	20606 15658	16826 12806	14663 12198	14115 11844	11885 10413

* Официальная дата завершения ваучерной (чековой) приватизации.

** пп. 6–7 без учета крупнейших и "нестандартных" сделок с пакетами акций.

Источники: база данных Мингосимущества РФ, РФФИ.

Таблица 12.6.

Доходы федерального бюджета от приватизации в 1995–1997 годах

Виды доходов (без учета деноминации)	**Фактический доход 1995 г.**	**Фактический доход 1996 г. ****	**Фактический доход 1997 г.*****
1. Доходы от продажи имущества (млрд руб.)	**1105***	**1081**	**-**
1.1. Акции акционерных обществ	**-**	**1076**	**15646**
1.2. Предприятия, не являющиеся акционерными обществами	**-**	**5**	**26**
2. Дивиденды по акциям (млрд руб.)	**92,8**	**-**	**407**
(см. продолжение)			

3. Аренда госсобственности (млрд руб.)	**116,7**	**3**	**305**
4. Акции, переданные в залог (млрд руб.)	**3573,7**	**-**	**-**
5. Погашение задолженности перед бюджетом АО, акции которых переданы в залог и проданы на инвестиционном конкурсе (млрд руб.)	**1543,5**	**-**	**-**
6. Облигации Нефтяной компании "Лукойл" (млрд руб.)	**887,6**	**-**	**-**
7. Продажа предприятий должников (млрд руб.)	**-**	**39**	**168**
8. Продажа недвижимости	**-**	**24**	**67**
9. Продажа земли	**-**	**33**	**46**
10. Прочие	**-**	**352**	**542**
Всего (млрд руб.)	**7319,4**	**1532**	18 654

* Формально бюджетное задание было выполнено (и перевыполнено) за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых (строки 4 и 5 таблицы) в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8%.

** При бюджетном задании на 1996 год в размере 12,3 трлн рублей.

*** При бюджетном задании на 1997 год 6,525 трлн, в том числе 4,179 трлн от продаж. Фактические итоговые данные, а также сумма доходов от аренды и сумма полученных дивидендов, приводятся за 1997 год, прочие статьи дохода – за январь-ноябрь 1997 года.

Источник: данные Госкомстата РФ, ГКИ, РФФИ.

Как видно из таблицы 12.5, наиболее интенсивно "инициативно-добровольная" приватизация (по крайней мере подача заявок) происходила в 1993 году, а для 1994–1997 годах характерно неуклонное и стабильное снижение темпа вовлечения новых объектов в этот процесс. По данным Мингосимущества РФ, за 1997 год в частный сектор "перешло" около 3 000 предприятий (в 1995 – 6 000, в 1996 – 5 000). В итоге на 1 января 1998 года в сектор приватизированных предприятий входили около 127 000 предприятий (против около 124 000 к началу 1997 года).

Одновременно в результате массовой приватизации 1992–1994 годов в распоряжении государства осталось беспрецедентное количество пакетов акций предприятий, проблема продажи которых стала ключевой как для собственно приватизационной политики 1995–1996 годов, так и для интенсивного лоббирования в этой сфере.

С точки зрения либерального крыла правительства дополнительным стимулом к распродаже пакетов стал общепризнанный факт несостоятельности государства как управляющего федеральными пакетами в имеющихся в России объемах и при современных экономических реалиях. Вместе с тем задача организации эффективных продаж указанных пакетов акций стала заведомо неразрешимой по следующим причинам:

- бюджетные соображения требуют продавать больше, дороже и быстрее;

- значительное предложение наталкивается на реалии – отсутствие адекватного платежеспособного спроса и прямую угрозу краха фондового рынка;

- продажа пакетов акций даже наиболее привлекательных предприятий сегодня крайне неэффективна экономически в силу очевидной недооценки их активов и одновременно трудна по причинам многостороннего лоббирования и начавшегося в некоторых отраслях передела "влияний" под видом структурно-правовых реорганизаций;

- наиболее убыточные непроданные предприятия (пакеты акций) необходимо продавать для снижения расходного бремени бюджета, но вряд ли найдутся покупатели;

- наконец, наличие чисто политических факторов, связанных с выборами и нежеланием предоставлять оппозиции аргументы для критики.

Для 1995–1997 годов стало также характерным использование различных нестандартных методов приватизации : залоговые аукционы, передача федеральных акций регионам в качестве покрытия федерального долга, конвертация долгов в ценные бумаги и др. Это связано со многими факторами:

- фактический провал денежной приватизации 1995–1996 годов (прежде всего – отсутствие спроса на большинство продаваемых пакетов);

- совпадение интересов правительства (пополнение доходной части бюджета любыми методами) и ряда банков (захват контроля в некоторых промышленных и добывающих корпорациях с минимальными издержками);

- наличие огромной задолженности предприятий бюджету и друг другу;

- развертывание новой войны за собственность между крупнейшими финансовыми и промышленными группировками России.

В определенном смысле эта ситуация повлияла и на быстрое (по сравнению с прежней практикой) прохождение по всем необходимым инстанциям нового закона о приватизации. Правительство, акцентируя внимание на доходах от "индивидуальных проектов" (условия которых фактически устанавливаются исполнительной властью), не пошло на очередную конфронтацию с Думой по поводу общих рамок приватизационного процесса. Формальный запрет на приватизацию земельных участков предприятий (вернее, обычная отсылка на другие федеральные акты) также не стал камнем преткновения, ибо указанный процесс по-прежнему может осуществляться по соответствующим указам Президента РФ.

Официально новый закон – "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ" (N 123–ФЗ, подписан Президентом РФ 21 июля 1997 года) – вступил в силу со 2 августа 1997 года. Среди основных новаций необходимо выделить следующие:

- акцент (уже в самом названии) не на предприятия, а на имущество (имущественные доли государства)[285];

- приватизация (разгосударствление) перестает быть обязательным ежегодным "плановым мероприятием" правительства и

[285] Предполагается также, что унитарные предприятия могут преобразовываться в АО со 100-процентным государственным участием. Тем самым государство получает дополнительную возможность продавать определенное имущество. Эта возможность оставалась гипотетической при наличии права "полного хозяйственного ведения" унитарного предприятия .

осуществляется в соответствии с "прогнозом" и ежегодно утверждаемой Думой программой;

- в программе приватизации предусмотрены список приватизируемых в течение года объектов (зависит от текущей конъюнктуры) и список стратегических объектов, приватизация которых запрещена (их можно приватизировать только на основании федерального закона);

- расширен набор методов приватизации (за счет легализации уже имевшей место продажи производных ценных бумаг);

- льготы работникам предприятий возможны (скидка от продажной цены акций и др.), но могут быть отменены или приобрести более гибкий характер;

- стоимость "имущественных комплексов" определяется совокупно на основании уставного капитала, балансовой оценки и рыночной стоимости;

- введены коммерческие конкурсы с инвестиционными (социальными) условиями, а инвестиционные конкурсы отменены (если сделка предусматривает наличие инвестиционных условий, то права собственности переходят к победителю после выполнения соответствующих обязательств);

- восстановлено понятие "аренда с выкупом", но "по рыночной стоимости".

В целом законотворческая деятельность имела большое значение. Как показывает практика, даже упоминание о возможности принятия того или иного нормативного акта самым прямым образом воздействует на ожидания экономических агентов (инвесторов). Более того, уже проекты наиболее весомых законодательных актов начинают жить своей жизнью, создавая определенный террор среды для сопряженных подзаконных актов и правовой базы в целом. В этом смысле нет более дестабилизирующего фактора для инвесторов, чем экономически непродуманные статьи политизированных законопроектов.

Необходимо отметить и новый этап номенклатурной борьбы за сохранение контроля в ряде отраслей экономики, которая резко активизировалась с началом обсуждений в правительстве вариантов продажи фе-

деральных пакетов акций. Фактически в 1995–1996 годах произошло очередное (пожалуй, первое после августа 1993 года) крупное столкновение функциональных и отраслевых ведомств, противоречивость интересов которых совершенно очевидна: обеспечение бюджета (продавать пакеты акций) против сохранения видимости своей нужности если не предприятиям, то хотя бы правительству (держать пакеты акций). По оценкам некоторых экспертов, здесь в пользу отраслевиков работал и политический фактор, прежде всего в силу ставки ряда влиятельных политических группировок на лозунг эффективного управления федеральной собственностью.

Таким образом, единая приватизационная политика в 1995–1997 годах трансформировалась в:

(а) по сути спонтанный процесс остаточной приватизации (пакеты акций рядовых предприятий, оставшиеся после реализации массовой модели);

(б) использование приватизационных (квази-приватизационных) инструментов для привлечения политических союзников среди региональной элиты и крупнейших финансовых группировок.

(в) заметную "регионализацию" приватизационного процесса, в том числе в политических целях;

(г) тесно связанный со всеми указанными выше особенностями процесс консолидации и интенсивного дальнейшего перераспределения собственности между крупнейшими финансовыми альянсами и компаниями – естественными монополиями.

При этом, как уже отмечалось выше, внешне наиболее важной чертой приватизации 1995–1997 годов является ее использование (или попытка использования) как метода получения бюджетных доходов. Приоритет этой краткосрочной тактической задачи приватизации обусловливает очевидную упущенную выгоду для государства в долгосрочном плане.

Как показала практика, массовый "сброс" оставшихся в собственности государства пакетов акций не принес и не мог принести бюджетных доходов. И в 1995, и в 1996 годах за счет этого источника были полу-

чены относительно небольшие суммы порядка 1 трлн рублей (таблица 10.6).

В соответствии со скорректированным плановым доходом федерального бюджета на **1995 год** (закон от 27 декабря 1995 года) доходы от продажи имущества должны были составить 4785,4 млрд рублей при общем запланированном доходе 4991,8 млрд рублей. Формально, как указывалось выше, это бюджетное задание было выполнено за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8%.

Совокупное плановое бюджетное задание на **1996 год** по доходам от приватизации составляло 12,3 трлн рублей. Госкомимущество полагало реалистичной цифру порядка 8,5 трлн рублей. Реальный же итог 1996 года – 1,032 трлн рублей (в том числе 203 млрд – зачет долгов Федерального бюджета субъектам федерации в обмен на пакеты акций, 341 млрд рублей – поступления от управления федеральной собственностью).

Как и в 1995–1996 годах, правительство рассматривало приватизацию в 1997 году как средство решения бюджетных проблем. Опыт прежних лет продемонстрировал крайне низкую эффективность (для бюджета) массовых продаж в ходе “денежной” приватизации, поэтому было принято решение обеспечить поступления в бюджет за счет нескольких крупных сделок.

В связи с этим некоторые наблюдатели пока безосновательно связывают с понятием **"индивидуальный проект"** начало третьего – после "чекового" и "денежного" этапов – этапа приватизации. Хотя этот термин и не был легализован в новом законе о приватизации, заинтересованность правительства в "индивидуальных проектах" была оформлена в постановлении N 363 от 1 апреля 1997 года "О порядке реализации индивидуальных проектов приватизации федерального имущества (с изменениями постановления Правительства РФ N 564 от 12 мая 1997 года).

Согласно этому документу, индивидуальным проектом приватизации федерального имущества является комплекс мероприятий, направленных на приватизацию особо важного для страны, региона или отрасли федерального имущества и предусматривающих проведение

предпродажной подготовки этого имущества с привлечением независимого финансового консультанта. Основными целями реализации индивидуального проекта являются обеспечение максимальных поступлений в федеральный бюджет, привлечение инвестиций и повышение эффективности использования приватизированного имущества. Если первая из указанных целей вполне адекватна текущим установкам, то вторая и третья носят скорее ритуальный пропагандистский характер[286].

Согласно закону "О федеральном бюджете на 1997 год", поступления средств от приватизации в доходную часть федерального бюджета были определены в размере 6,5 трлн рублей, в том числе 4,1 трлн – от продажи государственного имущества, 2,3 трлн – дивиденды по акциям и арендная плата. С учетом многих имевшихся льгот по дивидендам и по арендной плате для ряда крупнейших компаний (Газпром, Лукойл, ЕЭС России) и некоторых министерств (МПС, Миноборонпром и др.), последняя цифра была совершенно нереальной.

Тем не менее по итогам 1997 года именно за счет нескольких крупных сделок федеральное бюджетное задание по приватизации было перевыполнено почти в 3 раза. Так, к концу 1997 года совокупный доход от приватизации составил 23,7 трлн рублей, из которых 18,654 трлн рублей поступили в федеральный бюджет (по плану – 6,525 трлн, в том числе 4,179 трлн от продаж). Как и предполагалось, другие источники (помимо крупных проектов) не принесли ощутимого дохода: от аренды федерального имущества доход в 1997 году составил 305 млрд рублей (против 1,939 трлн по плану), полученные по государственным акциям дивиденды– 407 млрд рублей (против 270 млрд по плану).

---

[286] Перечень объектов федеральной собственности, подлежащих приватизации по индивидуальным проектам, утверждается Правительством РФ по представлению Госкомимущества. Среди первых "кандидатов" были Троицкий иодный завод, горно-обогатительный комбинат "Карелслюда", Таганрогский морской торговый порт, Камский и Сокольский целлюлозно – бумажные комбинаты, киноконцерн "Мосфильм", Поваровский машиностроительный завод, ГП "Русский дизель", АО "Росгосстрах". Этот перечень традиционно открыт для всестороннего лоббирования (как это имело место практически для всех "перечней" правительства и Госкомимущества).

Таким образом, с точки зрения формальных бюджетных критериев (то есть выполнения бюджетного задания по крайней мере без схем типа залоговых аукционов) 1997 год стал первым годом в истории проведения "денежной приватизации", который увенчался успехом.

При этом, следует заметить, что отнюдь не все сделки, запланированные на 1997 год, были осуществлены. Так, практически ни одна из запланированных на последний квартал крупных сделок (кроме спецаукциона "ВНК") не состоялась. Ограниченным был и прогресс в обеспечении реальной **прозрачности** при подготовке и осуществлении сделок, связанных с продажей пакетов акций крупнейших и наиболее привлекательных предприятий.

Согласно проекту закона "О федеральном бюджете на **1998 год**", поступления средств от приватизации в доходную часть федерального бюджета определены в размере 8 млрд рублей (новый масштаб цен). По предварительным оценкам, Мингосимущества намерено превысить это задание как минимум в 2,5 раза прежде всего за счет крупных единичных продаж. При действительно прозрачной и рациональной схеме организации таких сделок доходы бюджета могут быть существенно выше. В частности, в списке предлагаемых в 1998 году акций попрежнему остаются нереализованные в 1997 году пакеты акций "Роснефти" и других нефтяных компаний, второй намеченный к продаже пакет акций холдинга "Связьинвест" (25% минус 2 акции), возможны продажи акций некоторых унитарных предприятий, которые могут быть преобразованы в АО в 1998 году. В целом, по данным Мингосимущества РФ, в 1998 году должно быть продано около 2,5 тысяч пакетов акций.

Каковы же **основные факторы**, определяющие ситуацию в области приватизационных продаж и процессов перераспределения собственности в целом в 1998 году?

Во-первых, многое будет зависеть от общей конъюнктуры финансовых рынков и состояния корпоративного сегмента российского рынка ценных бумаг.

Во-вторых, принципиальный фактор, который повлияет на доходы бюджета 1998 года, получаемые от крупнейших сделок, связан с продолжающейся консолидацией активов основных финансовых группи-

ровок и в целом с процессом перераспределения собственности. Катализаторами данных процессов выступают как будущие президентские выборы 2000 года, так и более долгосрочные финансово-экономические интересы соперничающих группировок.

В рамках продолжающегося перераспределения и консолидации собственности можно выделить несколько процессов.

(1) Новые тенденции в сфере государственных холдингов: ликвидация некоторых структур, созданных в период несформировавшейся структуры собственности сразу после приватизации, и одновременное возникновение новых мощных корпораций холдингового типа с государственным контролем.

Как известно, к 1996 году в России имелось свыше 90 официально созданных холдингов с государственным участием. Одним из типичных примером стало создание в 1995 году ОАО "Российская металлургия". Уставный капитал этого холдинга был сформирован из 10-процентных пакетов акций девяти российских металлургических АО и некоторого другого имущества. По оценкам, реальной целью создания этого холдинга стала консервация пакетов акций для предотвращения их покупки "чужими" акционерами. Вместе с тем, недавняя ликвидация холдинга (указ Президента РФ от 24 ноября 1997 года) служит еще одним примером неэффективной стратегии приватизации (попытка продажи 49% акций холдинга) в условиях уже относительно сформировавшейся структуры собственности (контроля) на большинстве металлургических предприятий. Очевидно, что пакеты акций ряда этих АО будут присоединены к уже достаточно крупным пакетам, аккумулированным рядом российских банков (финансовых групп). Еще один пример ликвидируемого холдинга – АО "Росуголь", бывшее по сути субститутом соответствующего министерства.

Есть и обратная тенденция, причем преимущественно в отраслях связи, "высокой технологии" и/или ВПК. Среди примеров – создание и укрепление холдинга "Связьинвест" в 1995–1997 годах (смешанные цели сохранения отраслевого контроля и бюджетных доходов через приватизацию, переданы 38% акций вошедших АО), решение о создании холдинга "Российская электроника" (июль 1997 года, передаются по 10% акций вновь создаваемых АО, остальные закрепляются в госу-

дарственной собственности) и др. Уже в феврале 1998 года в Государственной думе рассматривался проект создания “Российской авиаприборостроительной корпорации” (держатель контрольных или блокирующих пакетов акций 10–12 предприятий соответствующего профиля).

(2) Продолжаются процессы консолидации пакетов акций предприятий реального сектора и финансовых институтов в рамках финансовых групп (холдингов, официально зарегистрированных ФПГ), контролируемых крупнейшими банками, или в рамках многоуровневых группировок, образованных вокруг крупнейших добывающих компаний и естественных монополий.

Среди основных направлений, по которым осуществляется процесс консолидации активов, необходимо выделить:

- операции на вторичном рынке корпоративных ценных бумаг;
- трансформация долгов в имущественно-долевое участие;
- приобретение активов предприятий, ликвидируемых в процессе банкротства;
- перекрестное владение акциями;
- контроль через кредитную политику и ведение счетов;
- участие в стандартных сделках в ходе “остаточной” приватизации;
- использование квази-приватизационных инструментов (залоговые аукционы и др.)
- доступ к управлению государственными пакетами акций (доверительное управление, через госхолдинги и др.).

(3) Начался процесс объединения уже относительно сформировавшихся крупных финансово-промышленных группировок. Среди основных стимулов такого объединения – как объективные потребности в долгосрочных стратегических альянсах и общемировая тенденция к концентрации активов, так и обострение конкуренции между основными национальными группами, неспособность властных структур сформи-

ровать действительно “равные” и “стабильные” правила, защита конкретных финансовых интересов.

В-третьих, немаловажной проблемой является принятие проекта закона “Об утверждении государственной программы приватизации государственного имущества в РФ” Прежде всего интересно обратить внимание на **сдвиги в приоритетах** по сравнению с прежними программами.

Так, совершенно привычны и традиционно переходят из программы в программу такие формулировки, как “привлечение инвестиций”, “проведение реструктуризации предприятий”[287], “создание механизмов поддержки социально незащищенных слоев населения”; “обеспечение поступлений в федеральный бюджет”, “создание условий для развития рынка недвижимости”, “оказание поддержки малому предпринимательству”.

Вполне разумны такие программные новации в приоритетах, как “сохранение государственного контроля на отдельные стратегические виды производств, обеспечивающие национальную безопасность государства” и “оптимизация бюджетных расходов на управление государственной собственностью”.

Другие же новации программы 1998 года не могут не настораживать (конечно, если это не останется на бумаге) или по крайней мере вызывают недоумение: “обеспечение оптимального соотношения отечественных и иностранных инвестиций”, “осуществление протекционизма по отношению к отечественным товаропроизводителям”. Интересны также (в рамках конкретной программы приватизации) такие предлагаемые приоритеты, как “производственная, социальная и экологическая реабилитация территорий, связанных с добычей, переработкой и транспортировкой не возобновляемых природных ресурсов”, “создание условий для сохранения конкурентного положения страны по отдельным видам продукции на мировом рынке”.

---

[287] Некоторый сдвиг в этом направлении (т.е. в расходовании приватизационных доходов на реструктурирование и инвестиции) может дать включение в закон о бюджете положения, согласно которому соответствующие доходы целевым образом используются по расходным статьям раздела “Промышленность, энергетика и строительство”.

Хотя во многом проблема разработки перечней предприятий носит скорее “процессуально-формальный“ характер, без данного документа любая значимая сделка может быть признана недействительной[288]. Данный документ должен включать прогнозный перечень государственных унитарных предприятий, которые подлежат преобразованию в АО, а также прогнозный перечень АО, акции которых предполагается продать, обоснование выбора указанных предприятий и АО, предполагаемые способы и сроки их приватизации, предполагаемые ограничения при их приватизации, размеры подлежащих продаже пакетов акций АО и прогноз начальной цены таких пакетов акций. В то же время без включения в такой “прогнозный перечень” предприятий стратегического характера (законодательно отнесенных к таковым) акции таких предприятий не могут быть проданы.

Практика составления такого рода списков предприятий в 1995–1997 годах показала, что вокруг предприятий-кандидатов разворачивается ожесточенная борьба с участием правительства, министерств, регионов. администрации предприятий, потенциальных покупателей, их конкурентов и т.п. Хорошо известен также опыт прохождения прежних программ приватизации в Государственной Думе. Нетрудно представить поэтому, сколь затяжной может оказаться подготовка такого перечня со всеми вытекающими последствиями для приватизационных продаж.

---

[288] Согласно п. 2 ст. 4 закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ" программа приватизации содержит: прогноз проведения приватизации государственного имущества в соответствующих отраслях экономики; прогноз изменения платежного баланса вследствие приватизации; прогноз увеличения внутренних и внешних инвестиций вследствие приватизации; требования к программам приватизации субъектов РФ; порядок выбора способов приватизации и принятия решений о приватизации, условия закрепления акций АО в государственной и муниципальной собственности, а также порядок принятия решений об использовании "золотой акции"; порядок оценки стоимости приватизируемого; определение и порядок предоставления льгот работникам унитарных предприятий, преобразуемых в АО; порядок и нормативы распределения денежных средств, полученных в результате приватизации.

12.5 Политика государства и банков в отношении заложенных пакетов акций ряда крупнейших российских АО

Практика проведения залоговых аукционов конца 1995 года хорошо известна. Хронический бюджетный кризис и провал бюджетного задания по приватизации на 1995 год стали одним из наиболее весомых стимулов для реализации этой схемы. Состоявшиеся 12 аукционов по ряду крупнейших российских предприятий в совокупности принесли в бюджет 5,1 трлн рублей, включая 1,5 трлн рублей погашенной задолженности предприятий государству. Среди фактических победителей доминировали два крупных российских банка – "ОНЭКСИМ" и "Менатеп".

Вне зависимости от юридической "оболочки" эти аукционы представляли собой в значительной степени завуалированный самовыкуп пакета акций предприятиями, либо прямую неконкурентную продажу пакета акций заинтересованным банкам. Вместе с тем целый ряд судебных разбирательств и проверок легитимности этих сделок в 1996–1997 годах не позволяет делать каких-либо выводов о нарушениях правового характера, допущенных в ходе залоговых аукционов и последующей продажи предмета залога. Это, тем не менее, дает основания не столько для выводов о прозрачности состоявшихся сделок, сколько о несовершенстве имевшейся на соответствующий момент нормативно-правовой базы.

Ярким примером конфликтной ситуации после залогового аукциона являлось противоборство "ОНЭКСИМбанка" и старой администрации РАО "Норильский никель", завершившееся (в середине 1996 года) отставкой последней. Даже в настоящее время трудно оценивать, насколько эффективным оказалось новое управление, ибо (при отсутствии прозрачной финансовой отчетности и международного аудита) любые оценки носят политизированный характер и отражают интересы соперничающих группировок.

Известно лишь, что кредиты группы ОНЭКСИМбанка составили около 370 млрд рублей (что само по себе – способ давления), а новая администрация разработала "стратегию выхода из кризиса". По ряду оценок середины 1997 года, ОНЭКСИМбанк ограничился контролем над фи-

нансовыми потоками РАО и не инвестировал в производство. Представители ОНЭКСИМбанка среди достижений называют тот факт, что удалось остановить деятельность многих торговых посредников, которые не возвращали деньги в РАО за отгруженный металл. Вместе с тем сам ОНЭКСИМбанк сконцентрировал 99% продаж у своей аффилированной компании "Интерросимпекс". Всё налоговое бремя РАО перенесено на Норильский горно-металлургический комбинат, а концентрация финансовых ресурсов происходит в самом РАО[289].

По истечении установленного срока (1 сентября 1996 года) залогодержатель имел право реализовать на рынке имеющийся у него пакет акций. Первоначально рассматривались варианты простого продления договора залога до 1997 года и различные схемы выкупа пакетов государством (для РАО "Норильский никель", "ЮКОС", "Сургутнефтегаз" и "Сибнефть"). В частности, речь шла о формировании "залоговой пирамиды" для выкупа заложенных пакетов за счет новых кредитов, об оплате ряда пакетов акций с помощью ГКО, "свободных валютных средств Министерства финансов в коммерческих банках" и др.

В итоге в конце сентября 1996 года было принято совместное решение правительства и Совета безопасности, которое подтвердило право банков продавать заложенные пакеты акций после 1 сентября 1996 года. Таким образом, право выбора было оставлено самим банкам-победителям. В этой связи их стратегия определялась тремя обстоятельствами: конкретная цель сделки (контроль или доход), истечение срока договора комиссии (3 года) и наличие ограничений на управление пакетом акций (тогда как право собственности на эти акции их бы сняло).

Очевидно, что практически все залогодержатели были заинтересованы получить данные пакеты в собственность и при этом минимизировать соответствующие финансовые затраты. Наиболее предпочтительным вариантом стала квази-открытая продажа заложенного пакета акций и приобретение его в собственность через аффилированных лиц. К началу 1998 года этот вариант уже использован в отношении пакетов акций нефтяных холдингов "ЮКОС" (45% вначале и 33,3% после

[289] Латынина Ю. РАО "Норильский никель" в центре конфликта". Известия, 1997, 6 августа.

“разводнения”, квалифицированный контроль банка “Менатеп”), “Сиданко” (51%, контроль ОНЭКСИМбанка), "Сибнефть" (51%, формально "Нефтяная финансовая компания"), “Сургутнефтегаз” (40,12%, фактический самовыкуп эмитентом), "Лукойл" (5%, фактический самовыкуп эмитентом), а также РАО "Норильский никель" (38%, контроль ОНЭКСИМбанка).

Хорошо известны скандалы, сопровождавшие большинство из этих сделок. В качестве примера можно привести конфликт, возникший при продаже на аналогичном конкурсе пакета акций компании "Сибнефть" (51%) в мае 1997 года Победителем стала "Нефтяная финансовая компания" (залогодержатель совместно с банком "СБС-Агро"), предложившая за пакет 110 млн долларов. По условиям конкурса победитель также должен передать "Сибнефти" 13% акций "Ноябрьскнефтегазгеофизики" или финансировать их покупку на рынке, инвестировать 40 млн долларов в строительные проекты компании и др. Конфликт вокруг “Сибнефти” возник на стадии сбора заявок, когда под предлогом неправильно оформленных документов от участия в конкурсе были отстранены конкуренты будущего победителя. Иными словами, при продаже пакета акций “Сибнефти” имели место не менее затруднительные для конкурентов организационные условия, чем при продаже, к примеру, пакета акций "Норильского никеля". Тем не менее нет никаких данных о том, что правительство намеревалось по крайней мере оценить данные условия с правовой точки зрения.

Пожалуй, наиболее бесконфликтно прошли продажи заложенных пакетов акций НК “Сургутнефтегаз” и "Лукойл", являвшиеся тривиальным самовыкупом акций компаниями-эмитентами через посредничество управляющих компаний их пенсионных фондов.

При многих сделках помимо других методов активно использовался такой механизм отсечения конкурентов, как требование передать эмитенту, акции которого приобретаются, его ценные бумаги или акции другой компании. Так, уже при покупке 34% акций "Сиданко" на инвестиционном конкурсе РФФИ среди условий определил передачу "Сиданко" 13% акций "Черногорнефти". Очевидно, что эти 13% уже имелись у ОНЭКСИМбанка, а конкуренты не имели времени для приобретения такого пакета. Этот прием использовался Альфа-банком при приобретении акций Тюменской нефтяной компании. В инвести-

ционных условиях конкурса по продаже 5% акций НК "Лукойл" одним из условий была передача "Лукойлу" 15% акций "Нижневолжскнефть". Аналогичное условие имело место и при покупке пакета акций НК "Сургутнефтегаз" – победитель должен был передать НК 5% акций ОАО "Сургутнефтегаз".

Во всех описанных случаях также обращает на себя внимание крайне малое превышение стартовой цены и, соответственно, незначительная выручка государства. Главные причины этого – отсутствие реальной конкуренции, "договорной" характер ряда аукционов, неудовлетворительно сформулированные требования и условия приватизационных сделок.

12.6 Новая фаза перераспределения собственности

В настоящее время продолжается этап борьбы за контроль над созданными в ходе приватизации АО, в том числе посредством перераспределения и концентрации первично приобретенных прав собственности. Этот этап начался в 1993–1994 годах.

Среди типичных форм такого перераспределения, выявившихся в 1993–1997 годах, необходимо отметить следующие: (1) агрессивная либо "согласованная" скупка акций на вторичном рынке (у работников предприятий, инвестиционных институтов, брокеров, банков); (2) лоббирование конкретных сделок с пакетами акций, остающихся у федеральных и региональных властей; (3) добровольное или административно-принудительное втягивание независимых компаний в холдинги или финансово-промышленные группы (см. ниже).

Для первых лет постприватизационного перераспределения собственности (1993 – 1995 годы) наиболее характерны самые обычные приемы, связанные со сделками (квази-сделками) на первичном и вторичном рынке – конечно, с поправкой на "специфику" переходной экономики и "особую" роль государства. Хотя и позднее, в 1997 году, не наблюдалось заметного прогресса в области защиты прав акционеров, но именно в этот период – 1993–1995 годы – нарушения корпоративного законодательства как следствие борьбы за контроль приобрели наиболее "дикие" формы (размывание долей "чужих" акционеров,

манипулирование реестрами акционеров, самовыкуп акций многими АО через подставные фирмы и др.). По сути дела, базовым конфликтом 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, сведение счетов, экспортная ориентация, земельный участок и иная недвижимость, сегмент рынка или отраслевая специализация, представляющие интерес для зарубежной компании аналогичного профиля и др.).

Конечно, этот конфликт сохраняет свое значение до сих пор. По имеющимся оценкам, пока борьба за контроль завершилась не более чем на 30% российских приватизированных предприятий. Растущее вторжение аутсайдеров и концентрация собственности как важнейшие тенденции развития типового приватизированного предприятия сохранят свое значение и после 2000 года (подробнее см. ниже)

Тем не менее в конце 1995 года – 1997 году началась новая фаза постприватизационного перераспределения собственности, для которой характерны следующие основные черты:

- использование или по крайней мере разработка нетривиальных технических схем (залоговые аукционы, легализованное размывание государственных долей, конвертация долгов в ценные бумаги, продажа дебиторской задолженности, доверительные схемы, скупка векселей, манипулирование дивидендами по привилегированным акциям и др.);

- главными объектами перераспределения являются крупнейшие или наиболее “интересные” российские компании, где уже имела место некоторая структуризация контроля (в том числе достигнута определенность с государственными долями);

- главными субъектами (инициаторами) перераспределения являются некоторые крупнейшие банки (финансовые группировки);

- активное содействие государства, которое – реализуя интересы крупнейших финансовых и промышленных альянсов – пресле-

дует и свои разнообразные цели (политические, бюджетные и др.).

Стержневым конфликтом данного этапа является, по всей видимости, столкновение интересов старых (хотя и в новой корпоративной "оболочке") естественных монополий, крупнейших промышленных и добывающих структур и новых финансово-промышленных группировок, экспансионистские интересы которых пересеклись при новом перераспределении собственности. Безусловно важным для понимания данного конфликта является и учет политического фактора и властных интересов в различных ветвях российской политической элиты.

Иными словами, за фасадом крупнейших (в том числе нереализованных пока) сделок 1995–1997 годов происходит завершающий и во многом внеэкономический этап передела собственности в ряде ключевых компаний России. В некоторых из них уже достигнута договоренность между основными центрами влияния, и передел собственности – при прочих равных условиях – маловероятен. В других – финальная стадия установления контроля затягивается в силу продолжающегося противоборства и интенсивного лоббирования, причем этот процесс многомерен: его основными сторонами являются федеральные и региональные власти, естественные монополии, крупнейшие банки и крупнейшие промышленные предприятия.

12.7 Структура собственности и интересы существующих акционеров в контексте остаточных продаж

По имеющимся оценкам, весной 1994 года доля внутренних акционеров составляла в среднем около 60–65%, доля внешних акционеров – около 18-22%, доля государства – не выше 17%. На протяжении 1994–1995 годов выявились две противоречивые тенденции, связанные с начавшимся процессом перераспределения первоначальных прав собственности:

- тенденция к закрытости новых АО (политика менеджеров, отраслевых ведомств и/или региональных властей);

- тенденция к размыванию первоначальной структуры владения акциями и к их концентрации в пользу менеджеров и – в случае конкретного интереса к конкретному предприятию – крупных внешних акционеров (банков, инвестиционных фондов и др.).

Только в контексте обеих указанных тенденций, на наш взгляд, можно оценивать и денежную модель 1994–1996 годов (в ее практическом преломлении), ибо именно борьба за абсолютный контроль над приватизированными АО стала доминантой остаточной продажи государственных пакетов акций предприятий.

На наш взгляд, имеется явная связь между, во-первых, способом первичной продажи и определенной структурой владения акциями, во-вторых, между сложившейся структурой владения акциями и выбором метода вторичной (остаточной) продажи. При этом в силу отмеченных выше особенностей "денежного" этапа можно говорить о наличии противоречий между интересами государства и прочих держателей (в том числе контрольного пакета) при выборе метода вторичной продажи. Так, государство (прежде всего как получатель дохода от продажи пакета акций) заинтересовано в аукционных методах. Менеджмент как один из крупнейших держателей акций заинтересован в упрочении контроля, предпочитая для этого инвестиционные и коммерческие конкурсы (то есть возможность выставления особых условий под "своего" покупателя). Внешние крупные акционеры предпочитают специализированные аукционы, которые обеспечивают элемент внезапности в ходе борьбы за продаваемый пакет акций. Отраслевые ведомства и региональные власти стремятся к блокированию продаж, если они не отвечают интересам номенклатуры или региональных финансово-промышленных элит. Такое блокирование в ряде случаев отвечает и интересам менеджеров, предпочитающих видеть именно государство в качестве одного из крупных держателей акций.

Проблема продавца (государства) в этой ситуации заключается не в поиске покупателя (ибо он очевиден – существующие акционеры на стадии борьбы за контроль), а в попытке продать оставшийся пакет акций с наибольшим доходом для бюджета. Вместе с тем фактический провал продаж 1995 года, если применить этот критерий, связан с тем, что отнюдь не государство диктовало правила игры. Иными словами, ощутимый бюджетный доход при продаже, оставшихся в государ-

ственной собственности пакетов акций, возникает в том и только в том случае, если не завершена консолидация контрольного пакета акций. Если же контроль в АО уже обеспечен, крайне высока вероятность провала любого из имеющихся методов продажи в силу отсутствия покупателей. С определенной долей условности можно говорить о монопсонии (монополии покупателя), по крайней мере в тех конкретных случаях, где остаточные пакеты выставлялись на продажу, но отсутствовала реальная конкуренция. Можно уверенно предположить, что те 900 "нестратегических" предприятий (из семи тысяч), относительно крупные пакеты акций которых продавались в 1995 году, имели "конкурентную" структуру владения акциями или же к моменту продажи завершалась консолидация контрольного пакета уже доминирующим акционером.

Аналогичный вывод можно сделать, рассматривая взаимосвязь сложившейся структуры владения акциями, вторичных "остаточных" продаж и вторичного рынка акций (табл.12.7).

Таблица 12.7

Типовые постприватизационные структуры владения акциями и их взаимосвязь с методами "остаточной" продажи и вторичным рынком акций (эмпирическая оценка для российской практики 1994–1996 годов)*

Структура владения акциями АО после первичной продажи	Методы продажи		Изменение цены при продаже остаточного госпакета акций на аукционе		Состояние вторичного рынка акций данного АО	
	Базовые при первичной приватизации (продаже)**	Продажа остаточного госпакета****	Стартовая цена	Продажная цена	Рыночные котировки акций	Ликвидность акций *****
(а) 51% и более контролируется менеджментом АО ***	Вариант 2	государство-А или СА; менеджмент–ИК	близко к номиналу акции	номинал акции (и продажа только части пакета)	отсутствуют, если завершена консолидация контрольного пакета	ограниченная, если продолжается консолидация пакетов акций

Структура владения акциями АО после первичной продажи	Методы продажи		Изменение цены при продаже остаточного госпакета акций на аукционе		Состояние вторичного рынка акций данного АО	
	Базовые при первичной приватизации (продаже)**	Продажа остаточного госпакета****	Стартовая цена	Продажная цена	Рыночные котировки акций	Ликвидность акций *****
(б) 51% и более контролируется внешним (внешними аффилиированными) акционером АО	Вариант 1	государство-А или СА; внешний акционер - любой метод	близко к номиналу акции	номинал акции (и продажа только части пакета)	отсутствуют, если завершена консолидация контрольного пакета	ограниченная, если продолжается консолидация пакетов акций
(в) по 20-40% котролируются менеджментом и внешним “недружественным” акционером, остальное принадлежит государству	Вариант 1	менеджмент - ИК, КК; внешний акционер - СА	свыше 20 номиналов	2-3-кратное превышение стартовой цены	отсутствуют	нет
(г) аналогично (в), но при наличии слоя мелких акционеров	Варианты 1 или 2	менеджмент - ИК, КК и СА; внешний акционер -СА	свыше 20 номиналов	двух-трехкратное превышение стартовой цены	быстрый рост в период скупки акций у мелких держателей	ограниченная “односторонняя” (только продажа одному из крупных держателей или по среднику)
(д) аморфная атомизированная структура без какого-либо “полюса” контроля и интереса аутсайде-	Вариант 2	государство - А или СА	близко к номиналу акции	номинал акции (и продажа только части пакета или провал аукциона)	отсутствуют	нет

Структура владения акциями АО после первичной продажи	Методы продажи		Изменение цены при продаже остаточного госпакета акций на аукционе		Состояние вторичного рынка акций данного АО	
	Базовые при первичной приватизации (продаже)**	Продажа остаточного госпакета****	Стартовая цена	Продажная цена	Рыночные котировки акций	Ликвидность акций *****
ров						
(е) 38-51% закреплено в государственной собственности с правом досрочной продажи	Варианты 1 или 2	государство и менеджмент - полным пакетом на ИК или частями на ИК и СА	индивидуально в зависимости от отрасли и предприятия	индивидуально в зависимости от отрасли и предприятия	возможны перед продажей контрольного пакета	ограниченная перед продажей контрольного пакета

* Во внимание принимались только "стандартные" ситуации для предприятий с числом занятых от 200 до 5 000– 7 000, не относящихся к числу крупнейших, стратегических, наиболее привлекательных ("голубые фишки") и не вошедших крупным пакетом в холдинговые компании. Также не учитывались ситуации, в которых проблема заключается в доверительном управлении государственным пакетом акций. Для всех вариантов предполагается наличие предназначенного к продаже по плану приватизации госпакета акций АО.

** Напомним, что в модели 1992–1994 годов первый вариант льгот – это передача работникам 25% привилегированных акций, продажа работникам со скидкой 10% обыкновенных акций и опцион менеджерам на покупку 5% обыкновенных акций; второй вариант льгот – продажа работникам 51% обыкновенных акций. После этого определенный пакет акций (в среднем 20%) выставлялся на специализированный чековый аукцион для физических и юридических лиц. Только на третьем этапе были возможны общепринятые в мировой практике методы, за исключением прямых продаж.

*** За счет: (1) опциона на 5 % акций и закрытой подписки (первый вариант льгот) или закрытой подписки (второй вариант льгот); (2) покупки акций принадлежащими менеджменту фирмами (фондами); (3) выкупа акций АО самим АО; (4) контроля части или всех акций работников; (5) траста на управление государственным пакетом акций; (6) ограничения доступа к реестру акционеров или манипуляций им и др. Сюда можно отнести также альянсы менеджеров-акционеров с "дружественными" аутсайдерами.

**** А – аукцион, СА – специализированный аукцион, ИК – инвестиционный конкурс, КК – коммерческий конкурс. В этом столбце указаны методы, отражающие интересы ключевых владельцев. Они, как правило, и реализуются на практике.

***** По оценкам, в 1995 –1996 годах свыше 1110 ценных бумаг имели ограниченно-ликвидный рынок.

Для подавляющего большинства российских АО (“голубые фишки” в расчет не принимаются) ограниченная ликвидность и рыночные котировки их акций имеют место только тогда, когда не завершена консолидация контрольного пакета акций. В этой связи очень интересно (и, на наш взгляд, отнюдь не случайно) количественное совпадение: состоялось 900 продаж сравнительно крупных остаточных пакетов акций – с одной стороны; в стране насчитывается около 1 100 АО, акции которых были ограниченно-ликвидны (среди имевшихся в России свыше 25 тысяч АО), – с другой.

Несмотря на замкнутость структуры акционерного капитала российских приватизированных предприятий, уже в ходе реализации приватизационной программы начался достаточно интенсивный процесс перехода прав собственности, полученных в ходе первичного размещения акций, в пользу внешних инвесторов, а также менеджеров предприятий. Иными словами, первичное размещение акций приватизированных предприятий, при всех отмеченных ограничениях динамики структуры их капитала, есть относительно кратковременный этап первичного закрепления прав собственности, за которым неизбежно следует целая серия вторичных трансакций (идеальным итогом которых должно стать появление "эффективного собственника").

Другой вывод – начался процесс концентрации первоначально распыленного в ходе ваучерной приватизации акционерного капитала. Третий вывод состоит в том, что в рамках действовавшей в 1992–первой половине 1994 годов модели приватизации (и тем более в 1994–1997 годах, когда приватизационный процесс фактически остановился) одним из наиболее перспективных путей участия в капитале российских АО становится путь приобретения доли капитала уже посредством вторичных сделок с акциями первого выпуска или в ходе дополнительной эмиссии**.** Безусловно, тенденции, описанные выше, являются барьером для такого участия в капитале, однако начавшийся процесс размывания первоначальной структуры, равно как и намерения части российских предприятий осуществить новую эмиссию акций, неизбежно ведут к ослаблению таких барьеров.

Имеющиеся данные (табл. 12.8) подтверждают наиболее общие выводы, сформулированные выше.

Таблица 12.8

Динамика структуры владения акциями приватизированных предприятий, % *

Акционеры	апрель 1994 года	декабрь 1994 года	июнь 1995 года	июнь 1996 года (оценки)**	июнь 1996 года
Внутренние всего	**62**	**60**	**56**	**51**	**56**
- работники	53	49	43	35	40
- дирекция	9	11	13	16	16
Внешние всего	**21**	**27**	**33**	**45**	**34**
- крупные	11	16	22	32	25
- мелкие ***	10	11	11	13	9
Государство	**17**	**13**	**11**	**4**	**10**
Всего	100 (а)	100 (а)	100(б)	100(б)	100 (а)

*Использованы и обобщены данные опросов 1994–1996 годов Госкомимущества РФ (400 предприятий), ФКЦБ (250 и 889 предприятий), РАМ (1000 предприятий), ИЭППП (189 предприятий), РЭБ (200 предприятий), которые в совокупности охватывают все регионы России.

Очевидно, что представленные в таблице данные носят очень условный характер. Это связано с тем, что (1) не принимались в расчет специфические ситуации, связанные с закреплением в федеральной собственности крупных пакетов акций в стратегических отраслях, а также предприятия оборонной промышленности; (2) по отдельным отраслям экономики ситуация может существенно отличаться от приведенных в таблице данных. Более того, как показывает практика, любая попытка представить отраслевой разрез будет ненадежной, ибо во всех известных автору опросах отрасли представлены очень неравномерно по количеству предприятий.

Для всех периодов с отметкой (а) данные были рассчитаны как среднее арифметическое по дискретному вариационному ряду, с отметкой (б) – как среднее арифметическое по интервальному вариационному ряду.

Вместе с тем, значительное совпадение результатов за один и тот же период в разных опросах позволяет сделать вывод о высокой степени достоверности этих обобщенных цифр. Важно также, что основным объектом практически всех указанных выше опросов являются “типовые” российские предприятия (средние и крупные), что также позволяет экстраполировать (со всеми указанными выше оговорками) вытекающие из этих данных тенденции на всю российскую промышленность.

** Оценки сделаны в мае–июне 1996 года представителями предприятий (189 предприятий в 20 регионах России), опрошенными сотрудниками Института экономических проблем переходного периода (вопрос: “Как по-вашему изменится соответствующая доля через один год ?”).

*** Следует учитывать. что “мелкие аутсайдеры” по состоянию на апрель 1994 года и июнь 1995 года – владели до 5% уставного капитала, по состоянию на декабрь 1994 года и для июня 1996 года – до 1% акций.

По результатам практически всех опросов предприятий, проведенных рядом организаций в 1994–1996 годах, можно выделить следующие ключевые тенденции в динамике структуры акционерного капитала российских приватизированных предприятий:

- сокращение доли работников;

- стабилизация или рост доли администрации (менеджмента);

- рост доли внешних крупных инвесторов (который заметно ускорится после начала продаж пакетов акций в рамках второго этапа приватизации);

- стабилизация или незначительный рост доли мелких внешних инвесторов;

- сокращение доли государства;

- медленный рост доли иностранных инвесторов.

В целом можно говорить о совокупном сокращении доли инсайдеров за счет снижения доли рядовых работников и о росте доли внешних акционеров в капитале АО за счет крупных институциональных инвесторов (коммерческих банков, инвестиционных фондов и брокерских контор). Доля государства в акционерном капитале большинства предприятий (за исключением стратегических отраслей и ряда крупнейших АО) фактически не играет ключевой роли. Все указанные тенденции, на наш взгляд, будут характерны в течение еще ряда лет.

Глава 13

Институциональные проблемы постприватизационного развития российских корпораций

13.1 Эффективность приватизированных предприятий и проблемы управления государственными пакетами акций

Несмотря на неудачи государственной приватизационной политики 1995–1996 годов, импульс, переданный в 1992–1994 годах микроуровню в ходе массовой и по сути внеэкономической реформы собственности, дает все более позитивный среднесрочный эффект. Он проявился уже в 1995–1996 годах и продолжается до сих пор. В этой связи интересны данные опроса, проведенного Леонтьевским центром (Санкт-Петербург). Они позволяют – при всей условности итогов любого опроса – говорить о более высоком уровне эффективности деятельности приватизированных предприятий в промышленности России по сравнению с аналогичными государственными предприятиями (табл. 13.1). При этом прослеживаются следующие закономерности: во-первых, “глубоко-приватизированные предприятия” эффективнее “средне-приватизированных”, а обе группы приватизированных предприятий эффективнее государственных предприятий; во-вторых, показатели эффективности предприятий, приватизированных в 1993 году, выше, чем у предприятий, которые были вовлечены в этот процесс позднее.

Приведенные в таблице 13.1 данные вполне сопоставимы с имеющимися результатами обследований Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) - ФУДН и его региональных отделений. Обследования неплатежеспособных предприятий дают следую-

щую картину: ситуация наиболее неблагоприятна на предприятиях с долей федеральной собственности свыше 25%.

Таблица 13.1

Сравнение финансово-экономических интегральных показателей эффективности государственных и приватизированных предприятий промышленности по отраслям*

Наименование отраслей	Интегральный показатель эффективности		
	Государственные предприятия	Предприятия (АО) с долей государства свыше 25%	Предприятия (АО) с долей государства менее 25%
1. Черная металлургия	0,384	0,644	0,505
2. Цветная металлургия	0,534	0,259	0,726
3. Химическая промышленность	0,309	0,533	0,895
4. Машиностроение	0,128	0,696	0,922
5. Строительные материалы	0,178	0,807	0,775
6. Легкая промышленность	0,292	0,461	0,681
7. Пищевая промышленность	0,229	0,488	0,852
8. Медицинская промышленность	0,288	нет данных	0,727

* Фактическая выборка составила 2438 предприятий на базе Регистра Госкомстата РФ, в том числе: 575 государственных предприятий, 596 приватизированных предприятий с долей государства более 25% и 1267 приватизированных предприятий с долей государства менее 25%. Интегральный показатель эффективности рассчитан за 1995 год на базе четырех показателей экономической эффективности (производительность труда, рентабельность продукции, фондоотдача, оборачиваемость оборотных средств) и 4 показателей финансового состояния (коэффициенты автономии, маневренности, обеспеченности собственными оборотными средствами и текущей ликвидности). Интегральный показатель вычислялся по каждой группе предприятий и оценивал данную группу по комплексу характеристик в целом. Интегральный показатель представляет собой достигнутый по данной группе уровень характеристик (индивидуальных показателей). Уровень каждого индивидуального показателя нормирован по сравниваемым группам предприятий от “0” до “1”: “0” - худшее значение среднего показателя, “1” - лучшее. Детальная методика расчета изложена в Приложении 2 к указанному ниже источнику.

Источник: “Сравнительный анализ экономических результатов работы российских предприятий различных форм собственности”. Москва, Санкт-Петербург, Международный центр социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”, 1996.

В частности, из общего числа таких предприятий неплатежеспособными признано каждое четвертое (по состоянию на июнь 1996 года). Наибольшее число неплатежеспособных предприятий (43,27% из общего числа предприятий, включенных в перечень неплатежеспособных предприятий ФУДН) приходится на пять отраслевых министерств: 12,93% предприятий Минсельхозпрода, 11,15% - Миноборонпрома,

9,67% - Минтопэнерго, 5,06% - Минтранса, 4,46% - Госкомпрома[290]. Большинство из указанных предприятий относятся к тем, контрольные пакеты акций которых закреплены в федеральной собственности.

Таблица 13.2

Некоторые общие данные о количестве АО и пакетов акций, остающихся в собственности государства

	1 января 1997 года.	1 января 1998 года
(1) Предприятия и организации всех форм собственности и хозяйствования (данные Единого государственного регистра РФ), включая предприятия, указанные в пп. (2) и (3)	2 425 000	2 711 000
(1.1.) в т.ч. АО и товарищества	1 125 000	1 471 000
(2) Государственные предприятия (данные Мингосимущества РФ)	89 000	88 264*
(2.1.) в т.ч. федеральные государственные предприятия и учреждения	30 500	29 666
(2.1.1) оборонные	893	-
(2.1.2.) ТЭК	1257	-
(3) Приватизированные предприятия (полностью или частично), в т.ч.	124 000	127 000
(3.1.) Общее количество зарегистрированных АО	30 000	31 000
(3.2.) Общее количество АО, 100% акций которых являются частными	12 500	15 000 **
Справочно: Пакеты акций, доли, паи в АО, товариществах и иных предприятиях смешанной формы собственности, закрепленные в федеральной собственности (по "Реестру собственности РФ")	6 490	4 866
(3.3.) Пакеты, закрепленные в федеральной собственности *** - до 25% - от 25 до 50% - свыше 50%	2 900**** 558**** 1037**** 286****	4235***** 1400 2004 831
(3.4) "Золотая акция" в федеральной собственности	1300	631
Справочно по закрепленным федеральным пакетам : Номинальная стоимость, трлн Оценочная рыночная стоимость, трлн	 7 1500	 - -
(3.5) Другие пакеты акций (от 0,5% и выше), остающиеся в фондах имущества по различным причинам	11 500	11 000

*Данные Мингосимущества РФ по всем государственным предприятиям с самостоятельным балансом (включаются все виды собственности: федеральная, республиканская, краевая (областная) и муниципальная). По данным Госкомстата РФ, совокупное число государственных предприятий и учреждений (без муниципальных), имеющих статус юридического лица, сократилось с 202 000 в январе 1997 года до 131000 в январе 1998 года.

[290] После реорганизации структуры исполнительной власти в августе 1996 года ведомственная принадлежность многих предприятий изменилась.

** Предварительная оценка исходя из плана продаж 2 500 "остаточных" пакетов акций на 1997 год. С учетом высокой вероятности того, что многие пакеты остались нереализованными, реальные цифры могут отличаться от приведенных в таблице.

*** Данные не могут быть точными в силу (1) постоянных изменений статуса пакетов и изменения их количества и (2) отсутствия точного учета в Мингосимущества РФ. Согласно указу Президента РФ № 478 от 11 мая 1995 года, в федеральной собственности закрепляются только пакеты акций АО, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности. Первоначально в перечень вошли 2 700 АО, производящие продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для национальной безопасности (постановление Правительства РФ № 949 от 17 сентября 1995 года). Этот список постоянно расширялся в 1996-1997 годах.

**** - только пакеты акций без права досрочной продажи.

***** - в том числе 700 предприятий ТЭК, 1300 – транспорта, 370 – ВПК.

Источник: Мингосимущества РФ по итогам 1996 и 1997 годов соответственно; Госкомстат РФ; оценки автора.

Эти данные со всей очевидностью свидетельствуют о необходимости масштабной **реформы всей системы управления имуществом (паями, акциями), которое остается в собственности государства.** Тем более, что количество таких предприятий сокращается медленно, а в 1995–1996 годах наблюдалась устойчивая тенденция к росту числа пакетов акций ("золотых акций"), закрепляемых в федеральной собственности[291]. С учетом имеющихся на сегодня подходов к управлению государственным имуществом (прежде всего федеральными пакетами акций большинства АО) отсрочка приватизации является не столько решением проблемы, сколько ее усугублением.

На рубеже 1995–1996 годов в советы директоров АО, имеющих долю государства, входило 2500 государственных чиновников. Из них 82% – сотрудники федеральных министерств и ведомств, 12% – представители Госкомимущества РФ, региональных комитетов, 8% – представители местных властей. Указанное представительство носит исключительно формальный характер. Опыт в области управления федеральными пакетами акций 1993–1996 годов наглядно свидетельствует о том, что государственный чиновник не в состоянии эффективно управлять пакетами акций в 5-10 АО, находящихся в разных регионах и часто относящихся к разным отраслям. Этому мешают не только технические и временные сложности, но и отсутствие необходимой

[291] В данном случае не идет речь о непроданных пока пакетах акций, которые остаются в ведении фондов имущества только до соответствующих торгов по плану приватизации конкретного предприятия.

квалификации (прежде всего – знания конкретного предприятия) и легальных материальных стимулов. Обобщая, можно привести два наиболее наиболее распространенных типа поведения государственных представителей в АО:

(1) “индифферентное поведение”: представитель государства в АО не проявляет интереса к делам этого общества, несмотря на наличие государственного контрольного пакета и порою даже крупного долга АО перед бюджетом. По сути, такая позиция полностью “развязывает руки” администрации АО;

(2) “заинтересованное поведение”: (а) сознательное игнорирование долгов АО государству в период выполнения функций государственного представителя и последующий переход на высокооплачиваемую работу в это АО; (б) голосование государственным пакетом от имени государства на собрании акционеров АО за вторичную эмиссию, по итогам которой доля государства многократно сокращалась. По оценкам, размывание федерального пакета нанесло ущерб государству на сотни миллиардов рублей.

Пакеты акций, которые остались в фондах имущества и по тем или иным причинам не продавались, могут становиться предметом торга (по поводу продажи, “правильного” голосования) между фондом, администрацией и иными заинтересованными структурами. Сам же фонд или представитель государства в АО в типовых случаях не имеют никакой позиции в отношении управления конкретным предприятием.

В качестве **специфических фрагментов** государственной политики в данной области можно также выделить[292]:

- отдельные “стратегически” важные случаи (например, трастовый договор по поводу 35% государственных акций “Газпрома” в 1997 году);

[292] Указ Президента РФ № 986 от 7 октября 1995 года “О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями” установил, что передача акций в управление юридических и физических лиц, в залог или иное их обременение, внесение их в уставные капиталы организаций осуществляется только на основе указов Президента РФ.

- передача пакетов акций в некоторые регионы в зачет долгов федерального бюджета в 1996 году;

- "укрепление" того или иного предприятия (холдинга) с государственным участием за счет вклада в его уставный капитал государственных пакетов акций других предприятий (угольные АО и др.);

- реструктуризация ("секьюритизация") долгов бюджету;

- передача государственного пакета акций в управление юридическим лицам (серия специальных указов Президента РФ № 1403 от 17 ноября 1992 года, № 1702 от 30 декабря 1992 года, № 1334 от 5 ноября 1992 года о передаче федеральных пакетов в нефтяной, угольной и электроэнергетической отраслях в управление тогда еще государственным предприятиям "Роснефть", "Росуголь" и РАО "ЕЭС России");

- передача пакетов акций в доверительное управление управляющим (центральным) компаниям финансово-промышленных групп или в управление холдинговым компаниям (ФПГ "Русхим", РАО "Биопрепарат" и др.);

- персональные назначения в Советы директоров постановлениями Правительства РФ или распоряжениями Президента РФ (РАО "Газпром", РАО "Норильский никель");

- установление порядка голосования государственным пакетом акций на собраниях акционеров (в нефтяных компаниях - по постановлению Правительства РФ, в РАО "ЕЭС России" и АО "Росгазификация" - по решению коллегии представителей государства).

В конечном итоге на сегодняшний день **не существует какой-либо целостной политики по управлению государственными пакетами**. Среди возможных мер воздействия предусматривались переаттестация государственных представителей, выявление АО, где они голосовали за размывание федерального пакета. В настоящее время в качестве альтернативы показавшему свою несостоятельность институту государственных представителей можно говорить о двух вариантах управления государственными пакетами акций.

Во-первых, это представление интересов государства в АО на договорной основе (для физических лиц – **институт поверенных** в делах государства).

Постановление Правительства РФ № 625 от 21 мая 1996 года "Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности" утвердило примерный договор на представление интересов государства, порядок его заключения и регистрации. Российскому фонду федерального имущества предписано исходить из предложенного порядка.

Данный порядок (договор) должен был быть утвержден еще в 1994 году согласно указу Президента РФ "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой" № 1200 от 10 июня 1994 года. В частности, указ предусматривал: (1) рамочные требования к контракту между правительством (федеральным органом) и руководителем федерального государственного предприятия; (2) рамочные требования к представителям интересов государства в АО. Эти представители были разделены на две категории: (1) государственные служащие (назначаются по решению Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов, Российского фонда федерального имущества); (2) иные граждане РФ (по договору на представление интересов государства в АО с Госкомимущества РФ, Российским фондом федерального имущества или их территориальными органами).

Двухлетняя задержка с выходом этого важнейшего документа (без которого сам указ практически не действовал) объясняется традиционной борьбой Госкомимущества с отраслевыми ведомствами и региональными руководителями. Тем не менее и указанное выше постановление регламентирует только последнюю категорию ("иные граждане РФ"). Существенно, что подбор представителей государства вменен в обязанность именно отраслевым ведомствам. Аналогичный механизм деятельности государственных служащих пока отсутствует. Отсутствует пока и регламентация договоров с юридическими лицами на представление интересов государства.

Более того, хотя базовые документы для внедрения института поверенных приняты, этот механизм еще не работает в силу отсутсвия конкретных решений по поводу источников оплаты соответствующей деятельности.

Отдельным постановлением правительства (“О назначении представителей Российской Федерации по управлению закрепленными в федеральной собственности пакетами акций акционерных обществ топливно-энергетического комплекса” № 777 от 1 июля 1996 года) этот вопрос регулируется в ТЭК. Такими представителями должны быть должностные лица Министерства топлива и энергетики РФ, которые обязаны голосовать на общих собраниях акционеров в соответствии с директивами министерства. В частности, такие представители были назначены в “ЕЭС России”, “ЛУКойл”, “Росуголь” и другие. Те компании, акции которых были переданы в залог на залоговых аукционах, в перечне отсутствуют.

Уже приведенные выше документы дают ясное представление об усилении роли отраслевых ведомств в отношении государственных пакетов акций и постепенном вытеснении Мингосимущества из этой сферы деятельности.

Во вторых, в качестве еще одного варианта повышения эффективности управления государственными пакетами акций рассматривается передача пакетов акций в **доверительное управление** (юридическим лицам).

Определенные возможности для этого открылись с выходом указа Президента РФ № 1660 от 9 декабря 1996 года “О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации”. С выходом этого указа определены общие условия передачи пакетов в доверительное управление: по итогам конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями. Доверительный управляющий (в отличие от залоговой схемы) не имеет права распоряжения переданными ему акциями, а в договоре указываются ограничения для действий доверительного управляющего по важнейшим вопросам функционирования АО.

В качестве первоочередных объектов были выделены пять АО угольной промышленности. По этой причине более детальное постановление правительства № 1485 от 11 декабря 1996 года "О проведении конкурсов на право заключения договоров доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями акционерных обществ угольной промышленности (угольных компаний)" чисто формально касается только угольной отрасли. Тем не менее эти правила могут быть распространены и на другие сектора экономики.

Нельзя тем не менее рассчитывать на скорое массовое применение новых норм. По оценкам многих экспертов, положение о конкурсах содержит такое количество недоработок, что это станет значительным препятствием для использования положения. За рамками этого документа остается и ключевая практическая проблема - реальная открытость и критерии определения победителя конкурса. Второй негативный момент – отсутствие реальных гарантий защиты интересов предприятия и государства от такого временного управления (несмотря на предусмотренные требования обеспечения взятых победителем обязательств его собственным имуществом). Нет определенности также и по поводу конкретных источников вознаграждения управляющего.

Некоторые изменения в этот документ были внесены только весной 1997 года (постановление правительства РФ N 517 от 30 апреля 1997 года "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1996 года № 1485". В частности, Министерству топлива и энергетики поручено выступать учредителем доверительного управления и заключать с победителями конкурсов договоры о доверительном управлении закрепленными в федеральной собственности акциями. Внесены также изменения в Правила проведения конкурсов.

В целом же это позитивный шаг вперед. Чем более государство будет отказываться от непосредственного вмешательства в хозяйственные процессы и активно формировать условия, правила и институциональные структуры, обеспечивающие самостоятельное хозяйствование, тем больше шансы повышения "управляемости" экономикой.

Наконец, определенные изменения могут быть связаны с разрабатываемой классификацией закрепленных в госсобственности пакетов ак-

ций. Так, в планы Мингосимущества на 1998 год входит введение пяти типов предприятий:

- региональные и национальные естественные монополии, где управление государственным пакетом осуществляет коллегия представителей государства (последняя структура оценивается в Мингосимуществе РФ как вполне эффективная);

- АО, доминирующие на отдельном рынке и соответственно подлежащие реструктурированию в интересах формирования конкурентной среды (закрепление контрольного пакета акций или введение "золотой акции");

- АО, пакеты акций которых могут быть переданы в холдинги или в другие объединения предприятий (с сохранением в этих АО "золотой акции");

- АО, пакеты акций которых могут быть переданы в управление субъектам РФ;

- все остальные АО, акции которых могут быть проданы или выставлены на конкурсы по доверительному управлению[293].

Очевидно, что как и в случае с перечнем предприятий для программы приватизации, решающим аргументом для формирования конкретного списка может стать лоббистская мощь предприятия во властных структурах (идет ли речь о судьбе самого АО, или же, напротив, о консолидации пакетов акций других предприятий).

В целом нельзя не согласиться с мнением, что процесс слияния банковского капитала с промышленным носит объективный характер. Разнообразные финансово-промышленные группы, "группы роста", финансовые и промышленные холдинги, создаваемые "снизу" (по инициативе предприятий) - нормальный эволюционный путь развития экономики в любой стране. Проблема, на наш взгляд, заключается в другом: налицо симптомы процесса слияния банковского и промышленного капиталов с государством в его специфической "переходной" форме (отличающейся, как известно, не только положительными чер-

[293] Всероссийское совещание "О состоянии и перспективах развития акционерных обществ в Российской Федерации". Москва, 10 февраля 1998 года.

тами, но и такими как, например, разного рода преференции, коррупция, криминалитет, и т.п.). В силу этого институционально-правовая база, равно как и механизмы контроля за реализацией указанных тенденций, должны быть “выше” узкогрупповых (частных и/или государственных) интересов.

На практике это может быть реализовано сегодня только через специальные законы РФ, исключающие любые подзаконные преференции и “особые отношения” отдельных экономических субъектов с государством и предусматривающие жесткий, публичный, конкурентный и детальный механизм допуска, контроля и ответственности. Очевидным условием должна быть и политическая воля как для поддержания данного механизма, так и для его защиты от криминальной составляющей. В этой связи особого внимания заслуживает всестороннее исследование такого явления, как образование финансово-промышленных групп (ФПГ).

13.2 Финансово-промышленные группы

В условиях России когда рыночная среда еще не сформировалась, когда практически невозможно оценить экономическую эффективность проектов и связей, движущими силами объединительных процессов выступают стремление к стабильности связей и к повышению собственной значимости в экономике, обеспечивающей выживание как за счет взаимной поддержки членов объединения, так и вынужденной помощи государства. Вследствие этого объединительные тенденции российских предприятий зачастую слабо обоснованы с экономической точки зрения, и многие финансово промышленные группы (ФПГ) представляют собой искусственные, "политические" образования. Однако сам процесс финансово-промышленной интеграции, при некоторых его издержках и противоречиях, нельзя не рассматривать как существенный элемент общего процесса посткоммунистического преобразования российской экономики.

Первым нормативным актом по данному вопросу стал указ Президента РФ № 2096 от 5 декабря 1993 года “О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации”. Формально отвечая интересам номенклатуры и крупнейших отраслевых и финансовых лоббистов, этот указ, по существу, был попыткой блокирования

начавшегося было в ходе массовой приватизации процесса формирования ФПГ как фактически спонтанно-номенклатурного перераспределения государственного имущества. Он был реакцией на предложенную в августе 1993 года схему административного создания в России сотни гигантских ФПГ, охватывающих большинство предприятий обрабатывающей промышленности и добывающих отраслей, схему, имевшую целью восстановление прежней централизованной системы управления экономикой.

В настоящее время деятельность ФПГ регулируется законом РФ "О финансово-промышленных группах" (подписан Президентом РФ 30 ноября 1995 года). Согласно ст. 2, ФПГ определяется как совокупность юридических лиц, действующих как основное и дочерние общества либо полностью или частично объединивших свои материальные и нематериальные активы (система участия) на основе договора о создании ФПГ. Для компании допускается участие только в одной ФПГ, официально зарегистрированной в Государственном реестре. Дочерние общества вправе входить в ФПГ только вместе с материнскими. Ключевым понятием закона является "центральная компания ФПГ", которая может быть инвестиционным институтом (как правило), хозяйственным обществом, ассоциацией или союзом. Два способа ее учреждения участниками ФПГ обусловливают и две возможных модели ФПГ:

(1) холдинговая модель ("центральная компания" - дочерние общества), которая наиболее типична для схем, создаваемых коммерческими банками (и/или их дочерними инвестиционными компаниями);

(2) ФПГ, "центральная компания" которой учреждена всеми участниками группы, подписавшими соответствующий договор (система участия).

Важно принять во внимание и указ Президента РФ № 443 от 1 апреля 1996 года "О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп". Согласно этому документу, предусмотрены: (1) передача в доверительное управление центральным компаниям ФПГ федеральных пакетов акций; (2) предоставление унитарным предприятиям права вносить недвижимое имущество в виде вкладов в уставный капитал центральных компаний ФПГ, сдавать

его в аренду и залог. Очевидны политические (а именно предвыборные) мотивы выпуска данного документа.

Численность официальных ФПГ растет высокими темпами: в 1993 году была только одна ФПГ, в 1994 году – 6, в 1995 году – 21, в июне 1997 года – 62 . К началу 1998 года в государственном реестре зарегистрировано 72 ФПГ (около 1500 предприятий и организаций, около 100 кредитно-финансовых учреждений). В таблице 13.3 приводятся типичные характеристики отдельных ФПГ.

Таблица 13.3

Некоторые финансово-промышленные группы в России: общие данные

Финансово-промышленная группа	Количество предприятий	Количество занятых	Финансово-кредитные учреждения	Направления деятельности по отраслям
“Уральские заводы” (Ижевск)	19	46000	2 банка, страховая компания, инвестиционный фонд	Телекоммуникации, медицинское оборудование, стройматериалы, оборудование для сельского хозяйства, оборудование для топливно-энергетического комплекса
”Русхим” (Москва)	20	86000	Банк, страховая компания	Химическая продукция, аграрный сектор, пищевая и легкая промышленность, машиностроение
“Приморье” (Владивосток)	20	19700	2 банка, страховая компания	Строительство, стройматериалы, добыча руды, мелиорация. Переработка древесины, аграрный сектор
“Нижегородские автомобили” (Нижний Новгород)	30	241200	4 банка, 3 страховые компании	Производство грузовых и легковых автомобилей, дизельных и бензиновых двигателей, прицепов, транспортеров, резинотехнических изделий, изделий из стекла
“Интеррос” (Москва)	23	306000	2 банка, пенсионный фонд	Производство химических удобрений, алюминий, медь, никель, продовольственные товары, экспортные операции

Источник: Государственный реестр финансово-промышленных групп, данные по состоянию на начало 1996 года.

Механизмы общего (взаимного) управления и контроля предприятий, участвующих в ФПГ, не стали достаточно действенными. Малообоснованны и надежды на облегченное получение инвестиционных средств от входящих в ФПГ финансовых институтов (прежде всего коммерческого банка, который многими экспертами рассматривается как структурообразующий элемент ФПГ), поскольку банки вряд ли будут инвестировать в невыгодные проекты, подчиняясь "внутригрупповой дисциплине". Наиболее распространенная причина создания ФПГ заключается в упорядочении лоббистской деятельности, с одной стороны, и обещаниях государственных льгот - с другой. Совершенно очевидно при этом, что несмотря на попытки учета антимонопольного законодательства, многие создаваемые ФПГ усиливают монопольный характер российской экономики, прежде всего монополистическое поведение предприятий на формирующихся рынках.

Технологический фактор и фактор экономии на трансакционных издержках при интеграции предприятий действуют преимущественно в случае вертикальной интеграции. Но как раз такие случаи при создании ФПГ почти не встречаются (если не считать ФПГ формально не зарегистрированные под этой маркой компании типа “ЛУКойл”). Горизонтальная (отраслевая) интеграция свидетельствует прежде всего о монопольном поведении (или монополистических устремлениях) ее участников. Большинство же ФПГ пытаются и, видимо, будут пытаться создавать исключительно диверсифицированные образования, объединяющие ряд мощных, но мало связанных между собой предприятий.

Просматриваются и попытки предотвратить контроль со стороны внешних акционеров за деятельностью компаний путем более жесткой иерархической организации в рамках уже имеющихся ассоциаций и концернов под видом ФПГ. Предприятия-участники имеют собственные "отраслевые" банки и не намерены тесно взаимодействовать с "чужими" финансовыми структурами, чтобы не попасть под их контроль. Приватизация здесь также носит замкнутый характер. Эти меры не только препятствуют развитию конкурентных отношений, переливам капитала с целью его более рационального размещения, но и консервируют старую структуру производства отрасли, мешают структурной перестройке экономики в целом.

В настоящее время отмечаются следующие трудности в функционировании ФПГ (по материалам Министерства экономики РФ):

- не решена проблема консолидации собственности в центральной компании (внесение в уставный капитал центральной компании, как правило, незначительной доли активов участников ФПГ ведет к формированию "лоббирующих ассоциаций", а не к концентрации финансового и промышленного капиталов);

- минимальный интерес банков к реализации инвестиционных проектов в ФПГ;

- противоречие между завышенной (при создании) оценкой возможностей ФПГ и реальными трудностями их функционирования.

В целом, по имеющимся оценкам, в перспективе возможно появление в России 10-20 особо мощных универсальных финансово-промышленных групп, 100-150 крупных групп, сопоставимых по размерам с зарубежными аналогичными группами и обеспечивающих более 50% промышленного производства. Проблема, тем не менее, заключается не в наращивании количественных показателей. Требуется корректировка государственной политики в области финансово-промышленной интеграции и прежде всего – отказ от неэффективных ограничений, переход от разрешительного к заявительному принципу регистрации ФПГ, отказ от декларирования нереальных льгот, усиление контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в процессе формирования ФПГ и т.д.

В самом широком плане речь идет сегодня о глобальных путях развития организационно-управленческой структуры российской экономики. Хотя наиболее вероятен некий традиционно промежуточный вариант, выделим два полярных:

- либо это будут действительно эффективные объединения различных типов хозяйственных единиц, которые: (а) созданы добровольно или на основе слияний и поглощений, (б) основаны на действительно эффективном управлении своей собственностью (пакетами акций), (в) ориентированы на сокращение из-

держек и увеличение дохода на основе собственной деятельности в условиях цивилизованного рынка;

- либо в ближайшие несколько лет в России будут сформированы несколько десятков гигантских конгломератов и отраслевых монополий, ориентированные на “особые” отношения с государством и функционирующие за счет этого. Последнее может означать и реанимацию в новых условиях специфической модели централизованного управления экономикой.

13.3 Формирование модели корпоративного управления (контроля)

Руководство российских АО, зачастую негативно относясь к внешним инвесторам, пытается целенаправленно воздействовать на процесс их проникновения в АО путем отбора таких партнеров, которые бы минимально вмешивались в управленческий процесс, но помогали бы решать финансовые, сбытовые и прочие проблемы предприятия. Естественно, что найти таких партнеров бывает нелегко: каждый инвестор заинтересован в гарантии возврата вложенных средств и доходов по ним, а это достигается прежде всего участием в контроле за деятельностью реципиента.

В России еще не успела выработаться культура корпоративного поведения, ставшая естественной нормой в странах с развитой рыночной экономикой. Поэтому противостояние интересов весьма часто выражается в дискриминации и нарушении прав инвесторов, закрепленных российским законодательством. Можно выделить следующие типичные сценарии нарушений прав акционеров:

- разводнение акций, принадлежащих "сторонним" акционерам, и уменьшение тем самым доли интереса таких акционеров в АО;

- нарушение порядка выплаты дивидендов (например, дивиденды, которые были объявлены и утверждены на собрании акционеров АО, не выплачиваются или принимаются решения общих собраний о выплате дивидендов только части акционеров (обычно - работающих в АО);

- нарушение порядка уведомления акционеров о собраниях (акционеры вообще не уведомляются о собраниях акционеров, либо уведомляются не в установленный законом срок, либо не уведомляются о существенных вопросах повестки дня собраний);

- нарушение правил переизбрания совета директоров (не на общем собрании, как того требует законодательство);

- препятствие вхождению внешних инвесторов в советы директоров;

- противодействие независимому аудиту финансовой деятельности АО, на котором настаивают внешние акционеры ;

- несоблюдение процедурных требований голосования на общих собраниях и др.

В определенном смысле 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 запредельно высоких окладов (при многомесячных невыплатах заработной платы рядовым работникам-акционерам). Причиной такой активности является прежде всего неустойчивая ситуация в области корпоративного контроля, которая и стимулирует руководителей к подготовке “золотых парашютов”.

Таким образом, противоборство между выше упомянутыми тенденциями к перераспределению первичной структуры собственности, сложившейся в ходе чековой приватизации, и к замкнутости акционерного капитала приватизированных предприятий приводит к многочисленным *конфликтам между различными группами акционеров, к нарушениям их прав.* Эти нарушения в основном сводятся к игнорированию интересов "внешних" держателей акций и разного рода манипулированию акционерами-работниками со стороны администрации приватизированных предприятий.

Базовые документы по АО (общие и приватизационные) первой половины 90-х годов предусматривали лишь стандартный набор прав акционеров: право участия в общем собрании, право на дивиденд и на долю

в имуществе при ликвидации АО. Методические рекомендации Госкомимущества РФ по применению Основных положений от 22 июля 1994 года, которые аккумулировали важнейшие действующие нормы законодательства 1993–1994 годов, содержат три запрета в интересах акционеров:

- на эмиссию дополнительных акций, если более 25% уставного капитала АО находится в государственной собственности (ранее – более 10%);

- на увеличение уставного капитала АО путем изменения номинальной стоимости ранее выпущенных акций (в том числе в связи с переоценкой основных фондов предприятия) до продажи 90% первоначально выпущенных акций;

- на куплю-продажу, передачу, обмен долями (акциями) между юридическими лицами, в уставном капитале которых доля государства превышает 25%.

Со вступлением в силу с 1 января 1996 года закона РФ "Об акционерных обществах" можно говорить о некотором позитивном правовом сдвиге, в частности:

- вслед за Гражданским кодексом РФ (ст. 100) зафиксировано преимущественное право акционеров-владельцев голосующих акций приобретать дополнительно размещаемые АО акции пропорционально количеству принадлежащих им голосующих акций АО (ст. 40) для сохранения неизменной их доли в уставном капитале АО, если это предусмотрено уставом АО и предполагается открытая подписка с оплатой деньгами;

- введено право акционеров требовать от АО выкупа принадлежащих им акций по "справедливой" рыночной цене (определяемой независимым оценщиком-аудитором), в случаях реорганизации, совершения крупных сделок или изменений в уставе АО, влекущих за собой ухудшение правового положения акционеров (ст. 75–76). При этом для АО установлен лимит на такой выкуп в размере 10% величины его чистых активов ;

- впервые предусмотрено, что при приобретении 30% и более обыкновенных акций АО соответствующее лицо (аффилиро-

ванные лица) обязано сделать акционерам АО предложение продать их обыкновенные акции по цене не ниже средневзвешенной цены приобретения акций АО за последние 6 месяцев перед покупкой (ст.80).

Тем не менее, уже сегодня можно выделить некоторые нарушения прав акционеров. связанные с вступлением в силу закона об АО. Это внесение в устав АО верхних лимитов владения акциями для части акционеров, хотя обыкновенная акция дает всем акционерам равные права (имевшая место политика РАО “ЕЭС России” в отношении региональных энергетических АО, где РАО обладает контрольным пакетом). Это и рассылка акционерам извещений о собраниях и бюллетеней для голосования весной 1996 года без информации об изменениях в уставе (за которые надо было голосовать). Это и проблема независимого аудитора для оценки акций АО, в том числе в случае выкупа акций самим АО по требованию акционеров (см. также таблицу 13.4).

Только по-настоящему ликвидный рынок ценных бумаг в состоянии реально обеспечить права акционеров, включая и право выхода из дела (“право голосовать ногами"), и, наоборот, лишает потенциального покупателя этих акций фактически монопольного положения, позволяет перейти к действительно рыночным методам определения курсовой стоимости акций. Пока же невозможность продать свои акции на открытом рынке без помех превращает мелких акционеров в заложников администрации.

Не менее важен, чем сдвиги в законодательстве, тот факт, что российские АО в настоящее время вступают **в стадию завершения борьбы за контроль**. Как уже отмечалось выше, на 30% российских АО эта борьба к настоящему времени завершена. В наиболее широком плане это означает, что аморфная и нестабильная система прав собственности, сложившаяся сразу по итогам массовой приватизации в России, постепенно переходит на качественно новый этап развития, для которого должны быть характерны признаки стабилизации прав собственности. Это должно благотворно сказаться и на состоянии российского рынка в целом.

Таблица 13.4

Нарушения законодательства эмитентами, по данным проверок ФКЦБ

	всего 107 эмитентов		всего 52 эмитента	
	сентябрь 1994 года–декабрь 1995 года		декабрь 1995 года–декабрь 1996 года	
	число эмитентов	% от числа эмитентов	число эмитентов	% от числа эмитентов
Нарушения по выплате дивидендов	54	50	36	69
Расхождения между реестром акционеров и первичным распределением	24	22	10	19
Самостоятельное ведение реестра эмитентом с числом акционеров свыше 500	22	21	7	13
Нарушения, связанные с оформлением и выдачей документов, подтверждающих права собственности на акции	21	20	14	27
Ведение реестра с нарушением установленных сроков	19	18	5	10
Нарушения в процессе передачи ведения реестра	19	18	16	31
Нарушения при выкупе и приобретении эмитентом собственных акций	16	15	11	21
Нарушения процедуры проведения общего собрания акционеров	10	9	10	19
Нарушения процедуры проведения и отражения в реестре дополнительной эмиссии акций	6	6	6	12

Источник: ФКЦБ

Проводившиеся автором исследования практики корпоративного управления, возможностей и взаимоотношений внутренних и внешних акционеров в рамках российских корпораций[294] дают основания для гипотезы о становлении в России также смешанной модели корпоративного управления и контроля.

[294] См.: Радыгин А., Гутник В., Мальгинов Г. Структура акционерного капитала и корпоративный контроль: контрреволюция управляющих? // Вопросы экономики. 1995, N 10, с. 47-69; Radygin A. Securities Markets Development and its Relationship to Corporate Governance in Russia. Paris, OECD: DAFFE/MC/EW (96)25, 1996, pp. 2-79.

С одной стороны, структура акционерного капитала имеет тяготение не столько к дисперсной англо-американской модели (где контроль за менеджерами основан на ликвидности и прозрачности рынка), сколько к континентальной европейской модели с четким мажоритарным контролем капитала (в силу выявленного процесса концентрации акционерного капитала). С другой стороны, в настоящее время нет оснований утверждать, что российские банки в состоянии эффективно выполнять функции корпоративного контроля (и стратегического владения акциями), свойственные коммерческим банкам в континентальной Европе. Это связано как с корпоративной политикой менеджеров предприятий, так и с отсутствием связи "стратегический держатель акций (траста, залога) - источник финансирования" применительно к банкам.

Отсюда следует и вывод о том, что формирующаяся модель пока заметно не влияет на улучшение показателей эффективности деятельности приватизированных предприятий. Хотя большая часть пакетов акций сконцентрирована у относительно крупных институциональных держателей, она не предназначается на данном этапе для долгосрочного управления и контроля предприятия, и, следовательно, не является стимулом для долгосрочных инвестиций, связанных с реконструкцией и развитием предприятий. В этом контексте приобретает особое значение государственное регулирование процесса развития рынка корпоративных ценных бумаг и инвестиционных институтов (прежде всего механизма трансформации рынка преимущественно крупных пакетов в рынок, рассчитанный на множественную инвестиционную базу).

Прогноз перспектив развития российской модели корпоративного управления и контроля предполагает учет многих факторов, среди которых важнейшими (помимо общей хозяйственно-политической ориентации) являются следующие:

- окончательное становление модели рынка ценных бумаг;

- неизбежность выхода российских предприятий на рынок ценных бумаг в поисках инвестиционных ресурсов и вытекающая отсюда ориентация на ликвидный и множественный рынок;

- развитие адекватной потребностям населения России системы финансовых институтов (посредников), которая обеспечит эффективную трансформацию сбережений в инвестиции;

- степень влияния государства на деятельность крупнейших корпораций, что сохранится и в обозримом будущем, а также характер и интенсивность изменения взаимоотношений государства и приватизированных предприятий;

- дальнейшие сдвиги в структуре собственности в народнохозяйственном масштабе (реальное доминирование частного сектора экономики над государственным и смешанным);

- развитие форм и методов поведения акционерных предприятий, а также взаимоотношений между ними.

На этой основе можно выделить - с учетом элементов переходного состояния - следующие устойчивые черты, которые, вероятнее всего, будут характерны для российской модели корпоративного управления в среднесрочном периоде:

- длительное сохранение паритета между внешними и внутренними инвесторами;

- совмещение менеджерами ролей акционера и управляющего, ролей внешнего (через свои компании, фонды и др.) и внутреннего (администрация) акционера;

- среди внешних инвесторов поддержание паритета между банками, с одной стороны, и небанковскими финансовыми институтами и иными юридическими лицами, с другой;

- медленный (взаимокомпенсируемый) процесс сокращения участия в акционерном капитале работников предприятий и увеличения роста мелких внешних инвесторов.

Формирование такой модели означает, помимо других особенностей, и длительное воспроизводство условий для конфликта интересов и нарушений прав акционеров. В этом смысле вопросы правового регулирования процедурных норм функционирования АО приобретают исключительное значение.

В конечном же счете задача государственного регулирования заключается в формировании моделей корпоративного управления и рынка корпоративных ценных бумаг, которые содействовали бы успешному развитию приватизированных предприятий, рациональному использованию ограниченных ресурсов и благотворным структурным сдвигам в экономике, а также оптимальному согласованию интересов различных групп. Формирование нового собственника, действительно более эффективного, чем государство, является долгосрочной задачей, которая может быть решена в ходе перераспределения первичной, сложившейся в ходе чекового этапа приватизации, сильно распыленной структуры собственности при наличии благоприятных внешних условий на общенациональном и региональном уровне.

13.4 Институциональные аспекты развития рынка корпоративных ценных бумаг и финансовые посредники

Ключевой задачей, которую должен выполнять рынок ценных бумаг, является прежде всего обеспечение гибкого межотраслевого перераспределения инвестиционных ресурсов, максимально возможного притока национальных и зарубежных инвестиций на российские предприятия, формирование необходимых условий для стимулирования накопления и трансформации сбережений в инвестиции.

Пока эта основополагающая функция рынка корпоративных ценных бумаг – аккумуляция средств инвесторов и обеспечение предприятиям доступа к капиталам на цели инвестирования - работает в минимальной степени. В 1993–1997 годах в значительной степени рынок обслуживал процесс приватизации и процесс перераспределения собственности после приватизации, а также венчурные спекулятивные вложения в ценные бумаги.

Большое значение для правильной политики государства по созданию правовой инфраструктуры имеет оценка (прогноз) модели рынка ценных бумаг в России. На наш взгляд. наиболее реалистичной является *гипотеза промежуточной (“паритетной”) модели*, представляющей собой сочетание элементов европейской модели универсального коммерческого банка, имеющего крупные портфели нефинансовых пред-

приятий, и модели американской, ориентирующей на операции с ценными бумагами прежде всего небанковские финансовые институты (чековые и, возможно, паевые инвестиционные фонды, страховые и пенсионные компании и др.). Важно, в этой связи, обеспечить баланс сил на рынке корпоративных ценных бумаг и не допускать дискриминацию (со стороны государства) отдельных групп его участников.

Так же трудно пока определить, как будет в перспективе складываться структура источников финансирования предприятий, прямо влияющая на формирование модели рынка ценных бумаг - за счет акционерного капитала и коммерческих бумаг (корпоративных облигаций) при низкой доле прямых банковских кредитов и низкой доле участия банков в уставном капитале корпораций как в США или же противоположная американской германо-японская модель с заметным влиянием банков на рынок ценных бумаг. В настоящее время можно говорить о двух существующих, но достаточно противоречивых тенденциях: с одной стороны, явно возрастает заинтересованность банков в участии и контроле (но не финансировании!) российских предприятий. С другой стороны – учитывая существующие проблемы предприятий с финансированием – практически неизбежно увеличение в общем объеме финансирования доли акционерного капитала и средств, которые могут быть получены за счет выпуска корпоративных облигаций. Последняя тенденция означает, в частности, и потенциальную ориентацию российских предприятий на массового неинституционального инвестора.

Для *современного этапа* развития рынка корпоративных ценных бумаг в России характерны следующие основные признаки:

- появление в 1994–1997 годах нормативной базы, определяющей регулятивные аспекты функционирования рынка (создан единый регулирующий орган – Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ));

- фактическое завершение в 1995-1998 гг разработки современной нормативно-правовой базы рынка ценных бумаг (вступление в силу Гражданского кодекса РФ, законов РФ “Об акционерных обществах” и “О рынке ценных бумаг”, свыше 100 нормативных актов ФКЦБ по регулирования деятельности

эмитентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, коллективных инвесторов и др.);

- позитивные качественные изменения 1996–1998 годах в сфере инфраструктуры (около 200 лицензированных регистраторов, свыше 180 лицензированных депозитариев, подготовка к созданию центрального депозитария, создание Российской торговой системы, формирование системы саморегулируемых организаций участников рынка и др.);

- значительные резервы в развитии ликвидности и капитализации рынка, (по нашему мнению, в долгосрочном плане мировой финансовый кризис 1997– 1998 года не будет определяющим негативным фактором для дальнейшего роста) ;

- постепенное завоевание Россией международного признания и доступа к мировым финансовым рынкам (получение одновременно кредитного рейтинга Moody's, Standard&Poor's и IBCA, успешное размещение выпусков еврооблигаций, публикация индекса IFC Global Russia, выпуски ADR/GDR рядом компаний, внесение российских компаний в листинг Нью-Йоркской фондовой биржи, признание американской Комиссией по ценным бумагам и биржам (SEC) некоторых российских банков "надежным иностранным депозитарием" и др.).

Если сопоставить данные по нескольким странам с переходной экономикой, то сразу становится очевидной следующая закономерность: чем раньше страна приступила к реализации масштабных приватизационных схем, тем более активен сегодня ее рынок ценных бумаг (по капитализации и объему торговли). Это утверждение самого общего порядка, без учета избранных моделей приватизации. Если же принять во внимание постприватизационную структуру собственности, то выявляется примерно такая корреляция: активность рынка (объемы торговли) выше в тех странах, в которых больше степень распыленности собственности по итогам первичной приватизации. Так, среди девяти стран с переходной экономикой, где наиболее развит рынок ценных бумаг, Чехия занимает первое место по доле капитализации в ВВП, но лишь шестое место – по отношению объема торговли к капитализации (Россия – четвертое и пятое место соответственно).

По данным Международной финансовой корпорации (IFC), прирост российского фондового индекса в 1996 году составил 153%, что значительно выше, чем у ближайших (по динамике роста) конкурентов: Венесуэла – 114%, Венгрия – 97%. Таким образом, российский рынок корпоративных ценных бумаг в 1996 году показал максимальный темп роста из всех мировых развивающихся рынков. В 1997 году, несмотря на резкий спад осенью, Россия вновь была среди лидеров развивающихся рынков – прирост индекса составил 147%.

В 1997 году – вплоть до разразившегося в конце года мирового биржевого кризиса, затронувшего и Россию, – наблюдался значительный рост котировок практически по всем видам наиболее ликвидных ценных бумаг российских эмитентов. Это было обусловлено, в том числе, приходом новых групп российских и иностранных инвесторов на рынок корпоративных ценных бумаг, что связывалось с беспрерывно снижающейся доходностью других секторов финансового рынка. Мощный подъем рынка затронул акции предприятий практически всех отраслей.

При этом характерным является тот факт, что наряду с традиционно высоколиквидными и пользующимися высоким спросом бумагами "blue chips" быстро росли в цене и акции так называемого "второго эшелона", в особенности предприятий региональной энергетики и связи. Этому способствовала и активизация торговли в РТС-2, в листинг которой входит большое число региональных компаний, в том числе из отраслей телекоммуникации и энергетики.

Таким образом, на рынке наблюдается постепенное смещение интереса инвесторов от акций "blue chips" к бумагам "второго" и даже "третьего" эшелона. Причем, если консервативные иностранные инвесторы были вполне удовлетворены темпами роста традиционно привлекательных акций крупнейших российских компаний, то приток средств от российских клиентов обусловил рост котировок в тех секторах рынка, которые еще в конце 1996 года считались непривлекательными и низколиквидными.

В 1996 году – первой половине 1997 года произошел существенный (в 4,5 раза) рост **капитализации** российского фондового рынка: с 15 млрд долларов США до 68 млрд долларов США (без РАО "Газпром" -

54 млрд). Тенденция роста сохранялась в течение лета 1997 года. В середине сентября 1997 года капитализация составила около 100–105 млрд долл (в том числе около 30 млрд приходилось на нефтяные компании, около 40 млрд – на энергетику и связь, около 25 млрд – на РАО "Газпром" по внутренним ценам)[295].

Рассматривая капитализацию российского рынка акций, необходимо принимать во внимание, что из более чем 50 тысяч (по данным Госкомстата) открытых акционерных обществ России, включая 30 000 АО, созданных в процессе приватизации, какую-либо рыночную котировку имеют акции не более 150 предприятий. Реальная капитализация российского рынка выше этих оценок, но из-за низкой ликвидности акций оценить ее не представляется возможным.

Наиболее привлекательными для инвесторов в 1996–1997 годах были по-прежнему акции "blue chips". Безусловными лидерами по капитализации являются четыре отрасли: нефтегазовая (включая переработку) – 58% от совокупной капитализации, энергетика – 28%, связь (телекоммуникации) – 11%, цветная металлургия – 2%. При этом восемь предприятий трех отраслей покрывают более 80% процентов общей капитализации рынка (данные на май 1997 года): РАО "Газпром" – 24%, ОАО "Нефтяная компания "ЛУКойл" – 18%, РАО "ЕЭС России" –17%, ОАО "Сургутнефтегаз" – 7%, ОАО "Мосэнерго" – 6%, АО "Ростелеком" – 6%, ОАО "МГТС" – 2,5 %, АО "Иркутскэнерго" – 2%.

К лету 1997 года рыночная капитализация российского рынка составляла порядка 12% ВВП, что значительно ниже, чем во многих развитых капиталистических странах. Тем не менее необходимо отметить следующее.

Во-первых, это заметный количественный прогресс. По некоторым оценкам, на рубеже 1993–1994 годов капитализация российского рынка составляла около 300 млн долларов. Таким образом, если за 1996 – первую половину 1997 годов имел место рост капитализации в 4,5 раза,

[295] Начавшееся в конце 1997 года кризис на российском фондовом рынке привел к падению его капитализации (около 75 млрд долларов на конец 1997 г. по индексу РТС), но к настоящему времени трудно оценить, насколько длительным окажется снижение котировок.

то за 1993 – начало 1997 годов отмечается более чем 200-кратный рост. Во-вторых, как показывает мировой опыт, для большинства стран, в которых происходит становление и развитие фондового рынка, низкая капитализация рынка вполне закономерна. В-третьих, низкая капитализация (относительно ВВП) характерна практически для всех стран с переходной экономикой.

По оценкам практически всех экспертов, капитализация рынка по крайней мере “blue chips” будет неуклонно возрастать в силу:

- значительной недооценки активов в настоящее время (хотя важную роль будут играть политика менеджмента и степень прозрачности эмитента);

- постепенного уменьшения политического риска (хотя выборы 1999-2000 гг. станут новым серьезным испытанием для фондового рынка);

- потенциальной перекачки средств с рынка государственных ценных бумаг;

- роста вложений глобальных фондов, которые ориентируются на долгосрочные инвестиции;

- снижения рисков, связанных с инфраструктурой рынка;

- государственной политики , защищающей права акционеров (инвесторов);

- развития системы коллективных инвесторов.

В целом значение фондового рынка как механизма мобилизации инвестиционных ресурсов будет возрастать по мере качественных сдвигов в развитии самого рынка.

Специфической проблемой является *влияние формирующейся структуры владения акциями (по итогам массовой приватизации) на развитие российского фондового рынка.* Описанная выше “промежуточная” модель корпоративного контроля прямо влияет на развитие фондового рынка, обостряя многочисленные имеющиеся *проблемы*:

- недостаточная развитость инфраструктуры рынка, которая в ее нынешнем состоянии – несмотря на достигнутый прогресс – стала тормозом его развития;

- недостаточная защищенность прав акционеров;

- недостаточная прозрачность рынка (по эмитентам и по сделкам);

- медленный переход на международные нормы бухгалтерского учета;

- крайне медленная продажа земельных участков приватизируемых предприятий как тормоз развития рынка ценных бумаг;

- абсолютное доминирование внебиржевого рынка;

- низкая ликвидность рынка;

- минимальный прогресс в сфере новых эмиссий акций;

- низкие цены на акции большинства приватизированных предприятий (при наличии рынка) в силу конкуренции рынка государственных бумаг и "спонтанного" сброса государственных пакетов акций.

На наш взгляд, многие указанные проблемы носят объективный и относительно долговременный характер. Это связано прежде всего с тем, что на многих предприятиях процесс борьбы за контроль еще не завершен - со всеми вытекающими последствиями для фондового рынка.

Важными условиями развития рынка должны стать снижение доходности по государственным ценным бумагам, урегулирование проблемы валютных операций при инвестировании в ценные бумаги, реформа предприятий (управление государственными пакетами акций, приватизация земельных участков и др.), изменение системы налогообложения инвестиций в ценные бумаги и иных операций с ценными бумагами, развитие системы финансовых институтов, адекватной национальной модели рынка.

В мире известны три наиболее общих типа **финансовых институтов:** депозитный, контрактно-сберегательный и инвестиционный.

К началу 1997 года на российском фондовом рынке действовало более 5000 лицензированных инвестиционных институтов. Большой сегмент среди профессиональных участников рынка составляют коммерческие банки, число которых превышает 2500 (хотя реально функционируют менее 2000), включая более 900 акционерных банков, которые эмитируют свои ценные бумаги. Все они имеют равные права с существующими инвестиционными институтами.

Таблица 13.5

Структура финансовых посредников и инвестиционных институтов в России

Инвестиционные институты	*Конец 1993 года*	*Первая половина 1997 года*
Банки (зарегистрированные)	2019	2600*
Инвестиционные институты, всего**	2159	5065
- в том числе инвестиционные компании	307	485
-в том числе финансовые брокеры	943	3000
- в том числе инвестиционные консультанты	898	2700 ***
- в том числе инвестиционные фонды открытого и закрытого типа (без чековых)	11	40
Чековые инвестиционные фонды	636	350
Паевые инвестиционные фонды	-	21****
Пенсионные фонды, около	100	800*****
Страховые компании, около	1000	2700
Кредитные союзы	-	130

* В начале 1997 года реально действовали не более 2000 банков.

**Данные по лицензиям. Очевидно, что число инвестиционных институтов - зарегистрированных юридических лиц несколько меньше в силу совмещения функций.

*** В основном совмещают с функциями финансового брокера и инвестиционной компании. Отдельную лицензию инвестиционного консультанта имеют не более 40 субъектов.

**** на 31.12.97

***** В том числе не имеющие лицензии.

Источники: данные ЦБР, ГКИ, ФКЦБ, Росстрахнадзор.

Вместе с тем, как показывает практика последних лет, процессы формирования отдельных типов финансовых институтов идут относительно разрозненно и/или спонтанно, тогда как достижение значимых результатов реформы невозможно без единой системы ориентиров развития финансового рынка в России.

Такие ориентиры, в частности, предусматриваются в Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации (утверждена указом Президента РФ № 1008 от 1 июля 1996 года “Об утверждении

Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации"). Принимая во внимание масштаб задач, которые предстоит решить в ближайшее десятилетие, очевидно, что Россия не может полагаться только на бюджетную систему и банковский сектор для обеспечения финансирования реконструкции экономики.

Бесспорна существенная роль банков в корпоративном контроле, хотя имеющиеся нормативные документы ограничивают их (банков) инвестиционную деятельность. Так, в соответствии с Государственной программой приватизации банки не могут выступать покупателями, а также иметь в собственности более 10% акций какого-либо АО; они к тому же не могут иметь в составе своих активов более 5% акций акционерных обществ. В силу этого банки создают дочерние компании для инвестиций и торговли на рынке корпоративных ценных бумаг.

Среди причин инвестирования банками средств в корпоративные ценные бумаги выделим следующие:

- установление контроля над конкретным перспективным приватизируемым предприятием;

- покупка акций для создания определенных плацдармов экспансии в те или иные отрасли;

- как доминирующий мотив - скупка акций приватизированных предприятий в пользу крупных иностранных и отечественных инвесторов (комиссионный доход или курсовая разница при перепродаже пакета акций);

- перераспределение в свою пользу части доходов от продажи акций, принадлежащих государству (система уполномоченных банков);

- обладание своеобразным "страховым фондом" (поскольку государство не допустит банкротства промышленных гигантов и, скорее всего, пойдет даже на субсидии или какие-то льготы, которыми может воспользоваться и внешний акционер);

- владение акциями крупнейших промышленных АО для создания имиджа серьезного инвестора.

Вместе с тем пока не представляется возможным говорить о банках как о реальном стратегическом собственнике, ответственном за долгосрочное развитие предприятия (в контексте европейской континентальной модели, где помимо контроля банк осуществляет и финансирование предприятия в той или иной форме).

Отсюда вытекают два принципиальных вывода:

- во-первых, необходимость активной и целенаправленной политики государства в отношении развития рынка ценных бумаг, формирование модели регулирования рынка, которая будет адекватна конкретным условиям российской экономики, национальным интересам и традициям;

- во-вторых, особая актуальность для России развития эффективной и масштабной системы коллективных инвесторов как ключевого финансового посредника между населением и предприятиями.

Сравнительный анализ места и роли различных институциональных инвесторов на российском финансовом и фондовом рынках показывает, что после коммерческих банков ведущие позиции по величине активов и объему инвестиций занимают страховые компании (величина страховых резервов в начале 1996 года – 7–8 трлн рублей). Отметим для сравнения, что суммарная величина активов всех чековых инвестиционных фондов на первое января 1996 года по балансовой стоимости составляла 2,2 трлн руб. (первое июля 1995 года – 1,77 трлн руб.), а суммарные активы негосударственных пенсионных фондов на начало 1996 года оценивались в 1,5–1,7 трлн руб[296].

Инвестиционная деятельность страховых компаний, связанная с размещением средств страховых резервов, регламентируется Законом РФ "О страховании" и рядом других документов. К разрешенным направлениям инвестиций относятся: государственные ценные бумаги; ценные бумаги субъектов РФ и органов местного самоуправления; иные ценные бумаги; банковские вклады; права собственности на долю уча-

[296] Использованы данные по коллективным инвесторам, страховым и пенсионным фондам Группы мониторинга фондового рынка ФКЦБ. См. также: Проблемы развития коллективных инвесторов в России. ФКЦБ. Октябрь 1996.

стия в уставном капитале; недвижимое имущество, в том числе квартиры; валютные ценности; денежная наличность.

Основу инвестиционных портфелей страховых компаний в 1994–1996 годах составляли государственные ценные бумаги (ГКО, ОФЗ, ОГСЗ) как наиболее доходные, ликвидные и надежные финансовые активы. Вложения в государственные бумаги увеличились с 18% размещенных резервов в 1994 году до 50–60% в 1996 году. Доля банковских вкладов (40% в 1994 году) заметно сократилась. Корпоративные ценные бумаги пока слабо представлены в структуре инвестиционных портфелей страховых компаний (не более 12 % в 1996 г.).

Чековые инвестиционные фонды (ЧИФы) по замыслам Госкомимущества должны были играть серьезную роль в управлении предприятиями в постприватизационный период. Основными итогами деятельности созданных 650 ЧИФов явилось то, что более 16% населения России стало акционерами фондов (около 25 млн чел.), ими было аккумулировано 45 млн приватизационных чеков (32% всех выпущенных в России приватизационных чеков). Фондами приобретено на чековых аукционах более 10% активов приватизированных предприятий, выставленных на чековые аукционы.

ЧИФы в основном работают спонтанно и надеются на спекулятивную прибыль, а не на какое-либо участие в управлении корпорациями, акции которых они покупают. Лишь небольшая часть крупных фондов осуществляла скупку достаточно крупных пакетов акций производственных предприятий с намерениями в долгосрочной перспективе сохранять у себя эту собственность и реализовывать свои права собственника не только через получение дохода, но и через функции контроля и управления. Как правило, эти фонды являются членами финансово-промышленных групп. Чаще всего ЧИФы выполняют брокерские функции: перепродают акции руководителям предприятий или передают последним акции в траст, составляют портфели для иностранных инвесторов. Некоторые ЧИФы действуют как портфельные инвесторы спекулятивной направленности. Их портфель характеризуется высокой скоростью обновления и соответственно более высокой долей высоколиквидных ценных бумаг. В настоящее время фонды этого типа в основном ориентированы на инвестиции в государственные ценные бумаги, доля которых в их портфеле доходит до 50%.

Способность ЧИФов оказывать влияние на управление приватизированными предприятиями и их экономическое поведение оказалась весьма сомнительной. Это связано и с более жесткими, чем , например, в Чехии, ограничениями: приобретение не более чем 10% (с 1994 года – 25%) акций одного предприятия и запрет инвестировать более 5% активов в ценные бумаги одного эмитента. С окончанием ваучерной приватизации, когда на первый план вышла проблема не аккумуляции, а эффективного управления уже имеющимися активами, многие ЧИФы стали переживать закономерный кризис, связанный с необходимостью поиска дополнительных средств для выплаты дивидендов своим акционерам и покрытия растущих текущих, в том числе административно-управленческих, расходов в условиях низкой доходности и ликвидности имеющихся в их портфелях ценных бумаг приватизированных предприятий. По данным на май 1996 года число реально функционирующих ЧИФов сократилось до 350 (с июля 1994 года). Это связано как с серией поглощений и слияний ЧИФов, так и с их реорганизацией.

Быстрыми темпами происходит в России развитие негосударственных пенсионных фондов (НПФ**).** Их возникновению способствовал Указ Президента РФ № 1077 от 16 ноября 1992 года, который только обозначил легитимность существования таких инвестиционных институтов, как НПФ. В соответствии с Указом пенсионные фонды функционируют независимо от системы государственного обеспечения. Учредителями пенсионных фондов могут быть как юридические, так и физические лица. Размещением пенсионных активов фондов занимаются специализированные компании по управлению активами.

Учредителями НПФ в основном стали крупные промышленные предприятия (Новолипецкий металлургический комбинат, ЛУКойл-Волгоград-нефтепродукт, Микомс, Рослеспром, Росконверсия), коммерческие банки (Сбербанк, Инкомбанк, Токобанк, Московский городской банк), а также финансово-промышленные группы. Большой интерес к созданию НПФ проявили страховые компании, чековые инвестиционные фонды, краевые и областные комитеты профсоюзов, местные органы власти.

В 1996 г. средний инвестиционный портфель НПФ в основном состоял из государственных ценных бумаг (68%), банковских депозитов (14%) и ценных бумаг других эмитентов (13%). По сравнению с прошлыми

годами следует заметить существенное снижение в инвестиционном портфеле доли банковских депозитов. Две трети своих активов НПФ инвестировали в государственные ценные бумаги.

Большие надежды возлагаются на развитие в России паевых инвестиционных фондов. Их деятельность регулируется Указом Президента РФ "О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации" № 765 от 26 июля 1995 года и целым пакетом нормативных документов (свыше 20) 1995-1996 годов. Согласно законодательству, паевой инвестиционный фонд представляет собой совокупность имущества, переданного гражданами и юридическими лицами (инвесторами) в доверительное управление управляющей компании в целях прироста имущества, составляющего фонд. Паевой инвестиционный фонд не является юридическим лицом. Предусмотрено создание паевых инвестиционных фондов двух типов – открытых и интервальных, которые различаются по структуре своих активов и соответственно, по содержанию обязательств управляющей компании (сроков) по выкупу инвестиционных паев у их владельцев.

Гипотетически эти фонды должны стать привлекательными для инвесторов, ибо для них ликвидировано двойное налогообложение и предусмотрен жесткий государственный контроль за всеми аспектами деятельности - от лицензирования и рекламы до структуры активов, введены отдельные понятия “специализированный депозитарий” и “специализированный регистратор”.

Вместе с тем, если говорить о практике, этот тип коллективного инвестора пока находится в России на начальной стадии развития. В 1997году число фондов выросло с 9 до 21 (16 - открытых и 5 - интервальных, 6 инвестируют в ГКО и 15 - в корпоративные бумаги). 17 фондов завершили первичное размещение. Также были выданы лицензии 22 управляющим компаниям и 5 специализированным депозитариям. Стоимость чистых активов паевых инвестиционных фондов на конец 1997 года составляла 250 млрд рублей.

В целом же не следует испытывать эйфории по поводу перспектив развития данного типа инвесторов. Появление коллективных инвесторов как активных участников рынка ценных бумаг связано с достижением самим рынком определенной ступени развития и организации. Коллек-

тивные инвесторы эффективно выполняют задачи консолидации средств мелких инвесторов, обеспечивают профессиональное управление активами, диверсификацию риска в условиях относительно развитого рынка ценных бумаг.

Финансовый кризис ноября-декабря 1997 года наложил свой отпечаток и на краткосрочные перспективы развития российского рынка корпоративных ценных бумаг. Среди причин падения капитализации рынка можно выделить целый комплекс тенденций (часто противоречивых):

- общий отток капитала с развивающихся рынков, "спровоцированный" азиатским кризисом;

- "внутренняя" реакция на динамику индекса Доу-Джонса (статистическая корреляция очевидна, однако есть разные точки зрения относительно причин однонаправленной динамики американского и российских индексов);

- изъятие средств с рынка корпоративных ценных бумаг, обусловленное общими опасениями падения курса рубля в условиях общего кризиса российского финансового рынка;

- объективно необходимая для преодоления финансового кризиса в целом политика правительства и Центрального банка (приоритет валютного курса и рынка госбумаг) не могла одновременно учитывать интересы корпоративного сегмента рынка ценных бумаг. При этом следует отметить и неоднозначную оценку экономическими агентами новой курсовой политики и повышения учетной ставки;

- отсутствие ограничений на репатриацию прибыли нерезидентами с корпоративного сегмента российского рынка ценных бумаг (в отличие от рынка ГКО-ОФЗ);

- масштабная переориентация российских банков на наиболее ликвидные корпоративные бумаги с весны 1997 года в расчете на сравнительно высокую доходность, что обусловило (по некоторым оценкам) конъюнктурный "перегрев" рынка к ноябрю 1997 года;

- общий психологический фактор цепной реакции на рынке (сброс акций) в условиях нестабильности и неопределенности.

Тем не менее, отмеченные выше факторы роста капитализации рынка не являются конъюнктурными и будут обусловливать по крайней мере среднесрочные тенденции развития российского рынка акций. Общая динамика развития российского рынка корпоративных ценных бумаг в 1996–1997 годах дает определенные основания для вывода о наличии благоприятных условий для его развития.

Такой вывод подтверждается появлением в 1996-1997 годах целого ряда новых качественных характеристик российского рынка:

- приток на корпоративный сегмент российского рынка ценных бумаг средств крупных российских инвесторов;
- проявившаяся устойчивость (даже в условиях кризиса рынка) новых форм коллективного инвестирования, развивающихся в России;
- возрастание доли долгосрочных вложений глобальных фондов в российские корпоративные ценные бумаги;
- благоприятные сдвиги в развитии инфраструктуры рынка ценных бумаг;
- ужесточение государственной политики в отношении исполнения законодательства на рынке ценных бумаг.

Глава 14

Российские банки в переходный период

14.1 Особенности становления современной банковской системы в России

Реформа банковской системы в России началась с принятием 13 июля 1990 г. Верховным Советом России Постановления “О государственном банке РСФСР и банках на территории республики”. 2 декабря 1990 г. Верховный Совет России принял Закон “О Центральном банке России” и Закон “О банках и банковской деятельности на территории России”. Эти два закона создали правовую основу для формирования двухуровневой банковской системы.

В числе основных задач образовавшегося Центрального банка РСФСР было содействие формированию сети самостоятельных коммерческих банков.

Порядок образования коммерческих банков был определен Методическими указаниями, утвержденными Центральным банком РСФСР и Порядком регистрации и лицензирования коммерческих банков, оформленным в виде письма Центрального банка РСФСР от 1 октября 1991 г. Политика Банка России в отношении коммерческих банков в тот период состояла в том, чтобы “упростить порядок образования коммерческих банков”[297].

Либеральный и в значительной степени поощрительный подход Центрального банка РФ к образованию коммерческих банков в начале экономической реформы положил начало формированию сети коммерческих банков.

---

[297] “О порядке регистрации и лицензирования коммерческих банков” Письмо Центрального банка РСФСР от 1 октября 1991 г. N 4.

Большинство коммерческих банков было создано путем преобразования филиалов и отделений бывших государственных специализированных банков (Промстройбанк, Жилсоцбанк, Агропромбанк, Внешторгбанк) в самостоятельные коммерческие банки. Исключение составил Сбербанк, который в основном сохранил свою филиальную сеть.

Немало новых банков возникло под эгидой министерств и ведомств (например, Промрадтехбанк, Морбанк, Авиабанк, Химбанк и др.). Создание таких банков позволяло контролировать движение внутриотраслевых финансовых потоков, обеспечивало контроль министерств и ведомств за предприятиями отрасли через расчетное обслуживание и кредитование, в том числе и за счет централизованных ресурсов.

Некоторые банки создавались предприятими и организациями. Для предприятий — учредителей появилась возможность привлекать средства для собственных нужд, получать льготные кредит от "своего" банка. Как правило, значительная часть уставного капитала таких банков формировалось за счет средств самих предприятий.

Таблица 14.1

Динамика кредитных организаций и их филиалов в России

	1.01.93	1.01.94	1.01.95	1.01.96	1.01.97
Общее число кредитных организаций и их филиалов	4848	6558	8003	8184	7734
В том числе:					
Кредитные организации	1713	2019	2517	2598	2603
Филиалы кредитных организаций*	3135	4539	5486	5586	5131

*Без Сбербанка и Внешэкономбанка.

Источник: Бюллетень банковской статистики, ЦБ РФ, № 1, 1994 г., № 2, 1995 г., № 1, 1996 г. и № 2, 1997 г.

Рост количества кредитных учреждений и их филиалов продолжался до 1996 г. Возникновению новых банков не мешали и все более ужесточавшиеся требования Центрального банка РФ к новым банкам. Так, с 1 июля 1993 г. минимальный уставный капитал для вновь регистрируемых банков был увеличен до 100 млн руб. (94,4 тыс. долл.), а с 1 марта 1994 г. – до 2 млрд руб. (1,27 млн долл.). Одновременно были введены поквартальные коэффициенты, обеспечивающие поддержание минимального уставного фонда вновь регистрируемых банков.

Росту числа банков благоприятствовала высокая рентабельность банковских операций в условиях высокой инфляции и нестабильности на валютных рынках.

В развитии банков и их филиальной сети в период экстенсивного развития проявились две противоположные тенденции. Одна отражала стремление крупных по размеру капитала банков открывать филиалы за пределами места регистрации — на территории других областей и регионов. Вторая — состояла в том, что отдельные банки вынуждены были закрывать свои филиалы (путем их ликвидации или преобразования в самостоятельные дочерние банки в доле с другими пайщиками). Как правило, вторая тенденция была связана либо с ухудшением финансового положения головного банка, либо с его неспособностью наладить эффективное управление филиалами, работа которых начинала выходить из-под контроля и наносить финансовый ущерб головному банку.

В сравнении с ведущими западными странами уровень развития филиальной сети банков в России остается недостаточно высоким. Банки с развитой филиальной сетью (по российским меркам) являются исключением на общем фоне значительного числа мелких и средних банков. Причина состоит не только в слабости подавляющего большинства банков, не способных “содержать” филиалы. Объясняется это также и объективными факторами — неравномерным распределением финансовых ресурсов на территории России. Подавляющая часть регионов России испытывает дефицит финансовых средств. Нередко для банков проще и дешевле заключить агентское соглашение с любым более или менее крупным региональным банком и работать на местном рынке через свой корреспондентский счет.

Дефицит ликвидности в регионах ограничивает возможности работы банков. Нередко они вынуждены замыкаться на ограниченном круге местных клиентов (эти клиенты нередко являются акционерами банков).

Таблица 14.2

Количество банковских учреждений в России и ведущих государствах рыночной экономики*

	Россия	США	Япония	Англия	Германия	Франция	Италия

Число коммерческих банков	2603	10971	150	491	330	425	315
Число филиалов	5131	54129	14997	12800	7604	10442	19722
Количество филиалов на 1 коммерческий банк	2	5	100	26	23	25	62
Население (тыс. чел.)	148140	257908	124764	58099	80975	57530	56960
Число чел. на 1 комм. банк	56911	831760	23577	118328	245379	135365	180825
Число чел. на 1 филиал	28871	8237	2741	4371	10206	5294	2843

* Данные по России приведены на начало 1997 г., по другим странам — на 1993 г.

Источник: Бюллетень банковской статистики, ЦБ РФ, № 2, 1997 г., доклад James R. Barth (Auburn University), Daniel E. Nolle (Office of the Comptroller of the Currency) и др. "Commercial Banking Structure, Regulation, and Performance: An International Comparison", Working paper, February 1997.

Как свидетельствуют данные таблицы 14.2, в сравнении с другими странами в России слишком много банков (прежде всего средних и мелких) и слишком мало крупных, обладающих развитой филиальной сетью.

Таким образом, период экстенсивного роста коммерческих банков, который продолжался с начала рыночных реформ до 1996 г. имел свои "плюсы" и "минусы". "Плюсом" было то, что за сравнительно короткий период времени в России появилась довольно обширная сеть коммерческих банков, что было важно для формирования рыночных отношений. "Минусом" стала содержательная сторона банковской системы, "качество" самих банков. Быстрый рост числа банков породил проблему распыленности банковского капитала, а наличие большого количества мелких и средних банков создало трудности в управлении, обеспечении устойчивости банковской системы России, повышении качества банковских услуг.

Российские коммерческие банки можно подразделить на следующие группы.

Особое место занимают Сбербанк РФ и Внешторгбанк. Оно обусловлено не только тем, что они контролируются государством, но и размерами своих активов. На долю Сбербанка РФ на начало 1997 г. приходилось порядка 24% всей суммы активов банковской системы России, на долю Внешторгбанка — 3,3%. Кроме того, по размеру филиальной сети Сбербанк РФ не имеет себе равных среди других российских

коммерческих банков. Особое положение Сбербанка РФ определяется также тем, что на его долю приходится порядка 70% частных депозитов.

Вторую группу составляют наиболее крупные — их около двадцати — частные коммерческие банки. Совокупный объем их активов составляет приблизительно четверть всех активов банковской системы.

Три из этих банков — Мосбизнесбанк, Агропромбанк и Промстройбанк России образовались на базе бывших специализированных банков (Жилсоцбанк, Россельхозбанк и Промстройбанк), и являются акционерными банками. В ноябре 1996 г. 51% акций Агропромбанка были приобретены Столичным банком сбережений, который намерен реструктуризировать Агропромбанк и на основе его 1200 отделений создать филиальную сеть, сравнимую с филиальной сетью Сбербанка РФ. Остальные — это в основном вновь образовавшиеся кредитные учреждения.

На первые две группы банков приходится чуть более половины активов всей банковской системы. Их можно рассматривать как системообразующие, от финансового состояния которых в значительной степени зависит состояние всей банковской системы России.

Третья группа банков — самая многочисленная — представлена средними и мелкими банками. Приблизительно четверть из них имеет капитал менее 500 тыс. долл. Изначальная недостаточность капитала этих банков порождает цепочку негативных последствий: невозможность предоставлять сколько-нибудь значимые для клиентов кредиты, управлять кредитными рисками с соблюдением принципов разумной предосторожности и установленных банком России нормативов, недостаточная рентабельность операций и ограниченные возможноости наращивания капитала.

Наконец, четвертую группу коммерческих банков представляют иностранные и совместные банки, созданные с участием иностранного капитала. В конце 1996 г. насчитывалось 15 отделений и представительств иностранных банков и 133 коммерческих банков, в которых был представлен иностранный капитал. Роль иностранных коммерческих банков относительно невелика. Отделения иностранных банков в основном обслуживают потребности иностранных клиентов, им запре-

щено заниматься депозитными операциями на территории России. Официально доля иностранного капитала в капитале банковского сектора не должна превышать 12%, реально она составляет около 3%.

В целях регулирования притока иностранных банков в Россию было установлено два переходных периода, в течение которых Россия вправе устанавливать ограничения на операции иностранных банков. Эти условия определены Соглашением о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Сообществом, подписанным Президентом России в июне 1994 г.

Во время первого периода, который закончился 1 января 1996 г., все банки стран Европейского Сообщества, за исключением тех банков, которые получили лицензию от Банка России и приступили к обслуживанию российских резидентов до 15 ноября 1993 г., были лишены права проводить операции с российскими резидентами. При этом была достигнута договоренность, что банкам государств ЕС, получившим лицензии до 15 ноября 1993 г., эти лицензии подтверждаются и они могут выполнять все виды операций, в том числе с российскими резидентами. Эта договоренность была закреплена в Указе Президента от 10 июня 1994 г.

В течение второго переходного периода — с 1 января 1996 г. до конца июня 1999 г. — ограничения деятельности иностранных банков касаются, в частности, проведения иностранными банками операций с акциями росийских компаний, установления минимального остатка на счете частного лица — резидента РФ в иностранном банке в размере 55 тыс. ЭКЮ. Кроме того, в течение этого срока Россия вправе ограничивать количество филиалов, которые будут открывать на ее территории иностранные банки. И, наконец, Российская Федерация сохраняет за собой право, не ограниченное сроками или условиями, продолжать практику установления квоты, т.е. максимального удельного веса иностранного капитала в банковской системе России.[298]

На 1 января 1997 г. совокупная величина иностранных инвестиций в российский банковский сектор составляла 808,6 млрд руб., зарегистрировано 152 российских банка с участием иностранного капитала. В

[298] "Вестник Банка России" 27 сентября 1994 г. стр. 2.

Москве находится 65,8% общего количества банков с участием иностранного капитала, в Западно-Сибирском регионе — 9,9%, в Уральском регионе — 7,9%, на все остальные регионы приходится 13,2%[299]. Со 100-процентным участием иностранного капитала зарегистрировано 13 банков.

В числе тенденций развития банковской системы в регионах можно отметить, во-первых, преобразование отделений специализированных банков в региональные кредитные институты и создание самостоятельных региональных банков, спонсируемых местными администрациями и предприятиями, во-вторых, открытие филиалов иногородних банков на территории регионов.

По оценке специалистов Экспертного института, в России в конце 1993 г. насчитывалось около 480 "*банковских центров*" – населенных пунктов, в которых располагался хотя бы один самостоятельный коммерческий банк. Из этого числа банковских центров только в 114 имелось более одного банка, а в 30 населенных пунктах было сосредоточено более половины всех банков страны.

При классификации "банковских центров" по числу зарегистрированных банков первые два места в этом списке заняли Москва и Санкт-Петербург. При этом Москва оказалась бесспорным лидером. Так, по числу зарегистрированных банков во второй половине 1993 г. Москва опережала Санкт-Петербург в 13 раз, по числу "внешних" филиалов — в 1,4 раза, по суммарному уставному капиталу – в 11 раз, по числу банков, имеющих валютные лицензии, – в 9 раз.

Вторую позицию занимал Санкт-Петербург. Однако по отдельным показателям в 1994 г. с ним конкурировали другие банковские центры, например, Махачкала. Кроме того, превышение размеров активов крупнейших банков Санкт-Петербурга над аналогичным показателем для Уфы и Якутска было минимальным.

Еще одну большую группу образовали "банковские центры", создавшие своего рода "опорный каркас" территориальной организации банковской системы с выходом на межрегиональные финансовые связи. В

---

[299] Экспертный институт. "Динамика развития регионов России: финансовая составляющая социально-экономической ситуации". Доклад. М. 1997 г. стр. 38.

их число вошли, как завоевавшие статус межрегиональных финансово-банковских центров, Екатеринбург, Ростов-на-Дону, Новосибирск, Владивосток, Нижний Новгород и Самара, так и банковские центры, претендующие на роль "вторых" банковских столиц крупных экономических районов, например Уфа, Краснодар. Учитывая уровень развития банковских систем, в этих городах были созданы межбанковские валютные биржи, что создало основу взаимодействия между банками и способствовало началу формирования региональных денежных рынков.

В следующую группу, группу более низкого уровня, вошли банковские центры регионального значения, ориентировавшиеся в основном на обслуживание ограниченной территории. Большинство из них – административные центры регионов, однако в их числе встречались города, хотя и не имевшие высокого административного статуса, но обладавшие крупным финансовым потенциалом ("столица" нефтедобывающего Приобья — Нижневартовск, центры автомобилестроения — Тольятти и Набережные Челны, внешнеторговые порты — Новороссийск и Находка).

И, наконец, замыкали эту условную классификацию города, не имевшие высокого административного статуса, которые в своих регионах играли роль банковских субцентров. Они либо по тем или иным причинам отстали в формировании отвечающей их статусу и роли в территориальной организации хозяйства банковской инфраструктуры, либо не имели необходимого для ее развития финансово-экономического и социального потенциала.

Потенциал развития каждого банковского центра определялся такими факторами, как способность привлечь финансовые ресурсы, что во многом зависело от качества предоставляемых финансовых услуг, стабильности и динамичности банков, уровня деловой активности в регионе, связей банков с промышленностью, развития экспортного потенциала региона, его экономико-географического положения, численности населения и других факторов.

Анализ динамики количества банковских центров в 1993 – 1995 гг. свидетельствовал о сокращении их числа как в целом по стране, так и в большинстве регионов. В ряде регионов (например Карелии, Рязан-

ской, Тульской областях) число банковских центров сократилось до минимума, то есть вся банковская система области контролировалась либо банками областных (республиканских) центров, либо инорегиональными (как правило, московскими) банками.

Еще более заметные изменения в региональной банковской системе произошли в 1996 г., когда начался процесс консолидации и укрупнения банков. Он сопровождался либо прекращением и ликвидацией мелких и средних банков в регионах, либо преобразованием их в филиалы банков других регионов. На протяжении 1996 г. число самостоятельных банковских учреждений в регионах сократилось на 21%. Как правило, это были мелкие банки. В Северном и Центрально-Черноземном районах их число сократилось более чем на треть, на четверть и более — в Северо-Западном, Поволжском, Северо-Кавказском, Западно-Сибирском районах, более чем на 20% — в Восточно-Сибирском, Уральском, Центральном (без Москвы), Волго-Вятском районах.

Меньшими темпами шло сокращение филиалов региональных банков в "своих" регионах, что свидетельствует о том, что банки, имевшие филиалы, оказались более устойчивыми и были способны сохранить свои филиалы, а также, возможно, о превращении самостоятельных банков в филиалы банков регионов. Однако и здесь "потери" были заметными. Наиболее сильно "свернулась" филиальная сеть в Центральном районе — число филиалов региональных банков в 1996 г. уменьшилось в 2 раза. Заметно (на 21% — 25%) сократилась филиальная сеть региональных банков в Северном, Северо-Западном, Волго-Вятском и Поволжском районах. В остальных сокращение составило от 10% до 15%.

И, наконец, меньше всего в 1996 г. "пострадала" филиальная сеть иногородних банков. По России в целом она сократилась на 5%. В некоторых регионах она даже выросла. В Центральном районе — на 23% (за счет открытия филиалов московских банков, в Восточно-Сибирском, Волго-Вятском, Центрально-Черноземном районах на 1 — 3%. В остальных районах произошло сокращение на 12 — 15%.

В 1996 г. в Москве больше всего сократилась сеть филиалов банков других регионов, уменьшилось количество московских банков (на 17%), а количество филиалов этих банков уменьшилось на 12%. В

Санкт-Петербурге более всего сократилось число местных банков (на 22%), в то время как число их филиалов не изменилось. Незначительно (на 5%) сократилось число филиалов банков других регионов.

Таблица 14.3

Распределение коммерческих банков и их филиалов по регионам

	на 1.01.96 г.			на 1.01.97 г.		
	1	2	3	1	2	3
Всего по России	2578	2961	2786	2030	2490	2641
г. Москва	993	227	249	823	198	159
г. Санкт-Петербург	55	52	63	43	53	60
Северный район	70	137	120	48	109	118
Северо-Западный район (без С.-Петербурга)	24	41	104	18	31	85
Центральный район (без Москвы)	167	301	438	133	145	541
Волго-Вятский район	80	120	163	65	98	166
Центрально-Черноземный район	35	100	181	24	85	182
Поволжский район	193	403	234	144	318	231
Северо-Кавказский район	334	414	292	244	401	258
Уральский район	182	442	268	141	396	228
Западно-Сибирский район	200	271	298	150	247	261
Восточно-Сибирский район	83	175	189	64	148	191
Дальневосточнй район	133	250	161	110	240	144
Прибалтийский район	29	28	26	23	21	17

1 - количество банков в регионе.
2 - количество филиалов этих банков в регионе
3 - количество филиалов других банков в этом регионе.
Источник: Бюллетень банковской статистики № 1 1996 г., № 2 1997 г.

Сокращение числа малых и средних банков продолжилось в 1997 г. и, очевидно, будет продолжаться и далее. По свидетельству представителей крупнейших российских банков, число предложений о слиянии постоянно растет. Однако большинство предложений не представляет интереса, так как исходит от банков, уже накопивших долги и существенно “испортивших” свои активы. Нередко для крупного банка проще открыть свой филиал, чем брать на свой баланс убытки разорившегося.

14.2 Концентрация капитала в банковском секторе

Проблема наращивания капитала банков и улучшения его наполнения является одной из основных проблем развития и повышения стабильности банковской системы России. Суммарная капитализация банков

хотя и выросла за годы экономической реформы, тем не менее отстает от потребностей экономики. Доля банков с объявленным уставным фондом, превышающим 4 млн долл., выросла с 1,4% на 1 января 1994 г. до 9,3% на 1 января 1997 г. В то же время доля банков с объявленным уставным фондом до 1 млн долл. на 1 января 1997 г. составляла 61%, а на ту же дату 1994 г. — 93% общего числа кредитных учреждений. Наращивание капитальной базы наиболее характерно для крупных кредитных организаций.

Таблица 14.4

Капитализация российских банков

	1.01.93	1.01.94	1.01.95	1.01.96	1.01.97
Общая сумма объявленных уставных фондов					
в млрд руб.	101,3	968,0	4396,8	11426,2	18689,4
в млн долл.*	242,9	771,3	1231,3	2462,5	3340,5
Количество зарегистрированных кредитных организаций	1713	2019	2517	2598	2603
Объявленный уставной фонд на одну зарегистрированную кредитную рганизацию					
в млрд руб.	0,059	0,479	1,747	4,432	7,180
в млн долл.*)	0,14	0,38	0,49	0,95	1,28

* Пересчитано по биржевому курсу доллара на соответствующую дату.

Источник: Бюллетень банковской статистики № 1 1994 г., № 2 1995 г., № 1 1996 г. и № 2 1997 г., и расчеты авторов.

Тенденция роста банковского капитала сопровождалась процессом расслоения средних банков. При этом значительная часть средних банков переходит в категорию мелких, что обусловливает рост количества мелких банков с общей суммой объявленного уставного фонда менее 100 тыс. долл. На 1 января 1994 г. доля таких банков составляла 15% всего количества банков, а на 1 января 1997 г. — 20%.

По сравнению с западными странами общий уровень концентрации банковского капитала в России остается низким. В государствах с развитой рыночной экономикой на несколько крупнейших коммерческих банков приходится подавляющая сумма активов всех банков. В 12 из 19 ведущих развитых стран на 3 крупнейших коммерческих банка в среднем приходится более 50% активов банковской системы. В том числе, в Германии — 89,5%, Франции — 63,6%, Италии — 35,9%, Ан-

глии — 29,1%, США — 13,3%.[300] Такая высокая концентрация банковского капитала повышает надежность банковской системы, поскольку именно крупные банки составляют ее "костяк". Они необходимы для формирования устойчивой национальной системы платежей и расчетов, для развития национального рынка капиталов, для обеспечения связи с международной системой платежей и расчетов.

В России таких крупных кредитных институтов, сопоставимых с западными, нет. На чуть более 20 крупнейших коммерческих банка приходится более половины всех банковских активов. Причем только на Сбербанк РФ — 24%.

Тенденция к концентрации банковского капитала в России происходит не столько в силу конкуренции между коммерческими банками и повышения качества банковских услуг, сколько в силу ужесточающихся требований Банка России в отношении надежности и устойчивости банков. Эти требования в значительной степени предопределяют характер процесса концентрации банковского капитала — путь слияний, поглощений и ликвидации банков, поскольку возможности наращивания банковского капитала в условиях сохраняющейся стагнации производства, низкого уровня доходов населения, снижающейся доходности операций на финансовом рынке остаются ограниченными. В перспективе, по мере выхода экономики из кризисного состояния и оживления деловой активности, можно рассчитывать на ускорение процесса концентрации капитала в банковской сфере.

С точки зрения перспектив концентрации банковского капитала банки условно можно разделить на три группы.

В первую входят банки, обладающие сравнительно высоким уровнем ликвидности, стремящиеся диверсифицировать спектр предоставляемх услуг, реструктуризировать свои балансы, выполнять установленные Банком России нормативы. К ним относятся системообразующие банки, обладающие разветвленной филиальной сетью. Они формируют пространственный каркас современной банковской системы России. Эти банки обладают наиболее широкими возможностями в области наращивания своего капитала и в перспективе можно ожидать даль-

[300] J.Barth, D.Nolle, T.Rice, op. cit

нейшего укрепления их позиций в российской банковской системе, а также на мировых денежных рынках.

Деятельность таких банков сосредоточена в основном в крупных финансовых центрах, прежде всего в Москве, а деятельность филиалов этих банков — в финансовых центрах регионов, где они работают на региональном валютном, межбанковском кредитном рынке и рынке ценных бумаг.

Таблица 14.5

Первая десятка российских коммерческих банков по количеству филиалов (на конец 1996 г.)

Название банка	Город	Количество филиалов	Размер активов (млрд руб.)	Средний размер активов на 1 филиал (млрд руб.)
Сбербанк России	Москва	33039	151166,1	4,57
Агропромбанк	Москва	1206	5761,0	4,77
Петровский	С-Петербург	271	1137,2	4,19
Уралпромстройбанк	Екатеринбург	101	972,3	9,62
Кузбасспромбанк	Кемерово	100	1502,2	15,02
Ростпромстройбанк	Ростов-на-Дону	95	657,0	6,90
Промстройбанк	С-Петербург	77	3699,8	48,05
Промстройбанк России	Москва	73	5867,3	80,37
Уникомбанк	Москва	67	3719,1	55,51
Возрождение	Москва	62	4128,8	66,59

Источник:"Интерфакс — АиФ" № 12, 24 марта, 1997 г. и расчеты авторов.

Вторую группу представляют банки, испытывающие дефицит ликвидности и вынужденные в связи с этим ограничивать свои активные операции. Большинству из них сложно выдерживать установленные нормативы Банка России. Деятельность таких банков сосредоточена преимущественно в регионах, где доминирует мелкий бизнес и сельскохозяйственное производство. Они испытывают наиболее сильную конкуренцию со стороны филиалов крупных иногородних банков.

Концентрация ресурсов в филиалах иногородних банков в целом повышает уровень стабильности банковской системы регионов, но имеет и негативный аспект. Укрепление позиций филиалов иногородних

банков в регионах нередко сопровождается перетоком финансовых ресурсов из регионов в крупные финансовые центры через филиалы иногородних банков. Так, по данным на 1 декабря 1996 г., филиалы московских банков разместили в реальном секторе Липецкой области 22% привлеченных на территории области ресурсов, тогда как головные региональные банки — 59%. Аналогичная ситуация и в других областях и регионах. Обусловлено это прежде всего низкими инвестиционными возможностями в регионах в силу переживаемого спада деловой активности. Изменение экономической конъюнктуры в регионах способно сделать их более привлекательными для банковских операций и изменить направление движение финансовых потоков.

И, наконец, в третью входят "проблемные" банки, пытающиеся удержаться "на плаву". К ним относятся как стагнирующие, так и растущие банки. Их судьба во многом зависит от развития экономической ситуации конкретной области и региона.

Определенное воздействие на процесс и характер концентрации банковского капитала оказывает создание неформальных банковских сообществ, объединений, союзов.

Большинство ассоциаций изначально создавалось для лоббирования интересов банков или для реализации определенных программ и проектов. Позже ассоциации стали создаваться для объединения усилий банков по развитию конкретных рынков.

Наряду с формированием банковских ассоциаций, союзов, клубов существует также путь создания групп кредитных организаций и банковских холдингов.

Интерес к образованию банковских групп и холдингов коммерческие банки видят в возможности мобилизации ресурсов, в том числе и за рубежом, где все чаще декларируется готовность выделять инвестиции банковским группам и холдингам.

Побуждает банки создавать холдинги, очевидно, также неудачный для ряда из них опыт участия в финансово-промышленных группах, в которых банки низводились до положения обычного расчетно-кассового подразделения и источника дешевых кредитов.

Существующее определение банковского холдинга в российском законодательстве ограничивается лишь преобладающим участием капитала одной кредитной организации в капитале другой кредитной организации. В Соединенных же Штатах "материнский" банк может контролировать не только "дочерние" коммерческие банки, но и значительное число диверсифицированных и узкофункциональных фирм, занимающихся инвестиционной, финансовой, ипотечной, факторинговой, лизинговой, информационной, рекламной и другими областями деятельности.

14.3 Функции коммерческих банков России

Согласно Федеральному закону "О банках и банковской деятельности" (в ред. от 3.02.1996 г.), "банк является кредитной организацией, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц". В законе дается перечень банковских операций, которые могут осуществлять банки не только в рублях, но и в иностранной валюте (при наличии соответствующей лицензии), а также осуществлять операции с драгоценными металлами (при наличии соответствующей лицензии). Банки могут осуществлять также доверительные, поручительские, лизинговые операции, оказание консультационных и информационных услуг. К запрещенным для банков деятельности относятся — производственная, торговая и страховая. Если сравнивать положения российского законодательства в отношении деятельности банков с законодательством других стран, то не трудно сделать вывод, что коммерческие банки России обладают практически такими же возможностями в осуществлении своей деятельности, как и коммерческие банки любого государства рыночной экономики.

Согласно закону "О банках и банковской деятельности", лицензия Банка России дает банкам право работать с ценными бумагами, либо выполняюшими функцию платежа (чеки, векселя и др.), либо подтверждающими привлечение средств во вклады (сберегательные и депозитные сертификаты). Профессиональная деятельность банков на рын-

ке ценных бумаг, согласно закону, регулируется иными федеральными законами. В частности, законом "О рынке ценных бумаг", который делегировал регулятивные функции в этой сфере Федеральной комиссии по ценным бумагам (ФКЦБ).

Попытка ФКЦБ в начале 1997 г. ограничить профессиональную деятельность банков на рынке корпоративных ценных бумаг вызвала негативную реакцию со стороны банковского сообщества. Она была квалифицирована как не соответствующая мировым тенденциям в этой области.

В настоящее время во всех государствах с развитой рыночной экономикой коммерческие банки обладают широкими возможностями в проведении операций с ценными бумагами (операции андеррайтинга, брокерская и дилерская деятельности, выполнение функций паевых фондов и т.д.), осуществление страховой деятельности (операции андеррайтинг, продажу инструментов страхования и обслуживание их обращения в качестве принципала и агента), проведение сделок с недвижимостью (включая операции инвестирования, развития и управления). Исключение составляют лишь США и Япония, где деятельность коммерческих банков в этих областях либо запрещена, либо существенно ограничена. Однако и в этих странах ведется активная работа по либерализации деятельности коммерческих банков на рынке ценных бумаг. По словам ответственного американского чиновника "для того, чтобы американские банки продолжали оказывать содействие экономическому росту страны в XXI веке, их нужно освободить от бремени некоторых ограничений, которых нет у их глобальных конкурентов".[301]

В том, что касается российских банков, то они в гораздо большей степени нуждаются в развитии и в меньшей — в ограничениях свободы операций с различными финансовыми инструментами, в том числе с ценными бумагами. Перед ними стоит задача повысить свою роль в национальной экономике России и более активно участвовать в кредитовании реального сектора.

---

[301] J. Barth , D. Nolle, op. cit;. p.2.

Таблица 14.6

Сравнительный анализ показателей коммерческих банков России и государств с развитой рыночной экономикой

	Россия*	США	Япония	Англия	Германия	Франция	Италия
Общая величина активов (млрд долл.)	73,8	3707,2	6130,2	2189,4	963,2	1379,4	964,1
Банковские активы в единице ВВП	0,21	0,59	1,46	2,33	0,50	0,91	0,97
Сумма депозитов (млрд долл.)	42,2	2754,1	3914,8	1558,6	411,9	279,7	526,5
Отношение депозитов к активам (%)	57,2	74,3	63,9	71,2	42,8	20,3	54,6
Кредиты выданные (млрд долл.)	55,8	2151,0	4275,3	1502,8	631,9	477,4	402,3
Отношение кредитов к активам (%)	75,6	58,0	69,7	68,6	65,6	34,6	41,7

* Данные по России рассчитаны на конец 1995 г. по IMF,"International Financial Statistics", February 1997. Пересчет в доллары произведен по курсу на конец 1995 г. (4640 руб. за 1 долл.). Расчеты авторов корреспондируют с оценками западных экспертов. Так, по оценке журнала "Бэнкер" (апрель 1997 г.), сумма активов российских банков составляет 60 млрд долл. или 15% ВВП.

Источник: James Barth , D. Nolle, op. cit.

Хотя, на первый взгляд, приведенные данные по операциям российских банков в целом сопоставимы с данными по операциям банков в государствах с развитой рыночной экономикой, необходимо учитывать, что в последних значительная часть денежных ресурсов аккумулируется помимо банков в различных финансовых и инвестиционных фондах, пенсионных фондах, страховых компаниях и т.д. Через них осуществляются инвестиции, в том числе и на финансовом рынке. Так что относительно скромная роль коммерческих банков в экономике государств развитой экономики обусловлена развитием параллельного финансового сектора, тогда как в России на банковскую систему приходятся в основном денежные вклады населения. В этом Россия похожа на другие государства с развивающейся рыночной экономикой, где доля банковских активов в общей сумме активов финансовых институтов составляет 75 — 95%[302].

[302] "Economist", April 12, 1997.

Российские банки отличаются от банков развитых государств структурой баланса. В балансах российских банков низка доля платных обязательств в пассивах, т.е. обязательств, по которым коммерческий банк обязан начислять проценты — депозиты, кредитные ресурсы Банка России, долговые обязательства самих банков, используемые как средство привлечения денежных средств и т.д. По оценкам российских специалистов, они составляют порядка 17,1%. В то же время доля бесплатных или почти бесплатных — порядка 70%. ("Финансовые известия" 26 ноября 1996 г.). К бесплатным и дешевым относятся средства на расчетных и текущих счетах, средства бюджетов и фондов, средства на корреспондентских счетах "Лоро", средства в расчетах и т.д. В банках развитых государств соотношение прямо противоположное.

На структуру обязательств российских банков существенное влияние оказывает низкий объем привлеченных депозитов. К тому же подавляющая часть привлеченных средств населения в российские банки носит краткосрочный характер, в то время как в западных банках основной объем приходится на срочные и сберегательные вклады. В США объем последних в среднем в 2 раза превышает объем текущих депозитов.

В структуре обязательств российских банков велика доля корреспондентских счетов в пассивах (18% по сравнению с 0,9% у американских банков), что объясняется гипертрофированным развитием рынка межбанковских кредитов в условиях сохранявшейся в течение длительного времени валютно-финансвой нестабильности.

В активах российских банков значительную долю составляют вложения, не приносящие дохода — касса, рублевые средства в пути, корреспондентский счет в Банке России, обязательные резервы в Банке России, средства в расчетах в рублях и свободно конвертируемой валюте, невзысканные суммы, основной капитал по остаточной стоимости и хозяйственные материалы, нематериальные активы, прочие дебиторы в рублях. Их доля оценивается в размере порядка 50%, что в 3,5 раза превосходит долю аналогичных активов в банках США.

Специфична для российских банков и структура "работающих" активов. В работающие активы входят денежные средства в свободно конвертируемой валюте, корреспондентские счета в валюте, прочие деби-

торы в валюте, краткосрочные ссуды, долгосрочные кредиты, межбанковские кредиты, инвестиции в ценные бумаги и т.д. Если для западных банков основным видов активных операций является кредитование промышленных и торговых операций. то у российских банков доля таких операций заметно ниже. Доля ссуд нефинансовому сектору у российских банков составляет порядка 30% активных операций против 50%-60% у американских. Доля государственных ценных бумаг в активах российских коммерческих банков заметно различается. Так, у одних крупных российских банков вложения в государственные ценные бумаги на конец 1996 г. составляли: Сбербанк России — 56%, Столичный банк сбережений — 40%, Мосбизнесбанк — 18%, Внешторгбанк и Инкомбанк — 14%, у других крупных банков — ОНЭКСИМбанк — 1%, МЕНАТЕП — 4%, МФК — 3% и т.д.[303]

Структура работающих активов определяет и источники доходов российских банков. Основным источником формирования доходов большинства крупных российских банков остаются операции на финансовом рынке — валютном, рынке государственных ценных бумаг и рынке межбанковских кредитов. Высокую прибыльность банковских операций до последнего времени обеспечивало сочетание работающих активов в рублях с бесплатными пассивами в рублях, обязательства в валюте в сочетании с конверсионными сделками для проведения операций на рынке межбанковского кредитования или размещением средств на рынке государственных ценных бумаг. Игра на разнице в доходности основных финансовых инструментов широко практиковалась коммерческими банками на всем протяжении экономической реформы и нередко выступала основным содержанием деятельности многих коммерческих банков.

О роли коммерческих банков в экономике свидетельствует выполнение ими ряда важнейших функций.

До последнего времени коммерческие банки играли важную роль в обслуживании счетов федерального и местного бюджетов. В 1997 г. было принято политическое решение, которое должно привести к ликвидации института уполномоченных банков по обслуживанию счетов федерального бюджета. “В течение 1997 г. Минфин обязан перейти на

[303] “Интерфакс — АиФ“ 24 - 30 марта 1997 г.

исполнение федерального бюджета через органы федерального казначейства для всех министерств и ведомств, включая силовые. Движение государственных средств должно быть абсолютно прозрачным."[304]

Занять жесткую позицию в отношении исполнения федерального бюджета через органы казначейства правительство побудила серьезная неудовлетворенность деятельностью "уполномоченных" банков. По данным Правительства РФ, в 1996 г. каждый четвертый рубль межбюджетных трансфертов в целом по стране был использован не по назначению.

Другой функцией коммерческих банков является обслуживание различного рода правительственных программ, а также осуществление делегированных правительством полномочий. В соответствии с принятым правительством в начале 1997 г. решением, банки, которые наделяются соответствующими полномочиями по исполнению правительственных программ, делятся на три группы.

Первую составляют банки с объемом собственных средств не менее 100 млрд руб. Они обеспечивают финансирование на возвратной основе (или под гарантию правительства) целевых государственных программ (государственная программа инвестиций, конверсия оборонных предприятий, кредитование под гарантии Правительства, в том числе государственный оборонный заказ, авансирование золотодобывающей промышленности, АПК (закупка зерна и минеральных удобрений), другие приоритетные программы.

Вторую составляют банки с объемом собственных средств не менее 500 млрд руб. Они ведут накопительные счета по учету средств и доходов федерального бюджета — территориальных казначейств, ГТК, ГНС, обслуживание доходных счетов ГНС РФ и доходных и расходных счетов Федерального казначейства Минфина РФ по Москве и Московской области, обслуживание доходных счетов ГНС в регионах и счетов территориальных органов Федерального казначейства, государственных бюджетных фондов, государственных внебюджетных фондов, федеральных целевых фондов, Федерального казначейства (доходные и расходные).

---

[304] "Российская газета" 7 марта 1997 г.

И, наконец, в особую группу выделены банки-универсальные агенты с капиталом не менее 1 трлн руб. В их число вошли: Сбербанк РФ, Внешторгбанк, ОНЭКСИМбанк, Инкомбанк, МФК, Национальный резервный банк, Автобанк, "Империал, Международный московский банк, "Российский кредит", Столичный банк сбережений, "Менатеп", Мосбизнесбанк.

В 1997 г. банки-универсальные агенты получили полномочия на осуществление финансовых и кредитных операций со средствами федерального бюджета и международных кредитных организаций, а также выполнение других операций и решений Президента и Правительства РФ, в том числе обслуживание операций внутреннего государственного облигационного валютного займа, вывоз драгоценных металлов в качестве залога, урегулирование внешнего долга (урегулирование коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными кредиторами, погашение задолженности странами-дебиторами), размещение и обслуживание внешних облигационных займов, обслуживание кредитов международных финансовых организаций (привлечение финансовых ресурсов, обслуживание проектов и программ, финансируемых по линии международных финансовых институтов, национальных экспортных агентств зарубежных стран и других финансовых источников), централизованная внешнеэкономическая деятельность в рамках межгосударственных договоренностей, выполнение финансовых расчетов по операциям "Золотой своп", выполнение отдельных операций и расчетов по поручениям Правительства РФ.

Для "уполномоченных" банков и банков-агентов в начале 1997 г. были разработаны критерии отбора, которые одновременно дают возможность отслеживать их текущее финансовое состояние и контролировать расходование бюджетных средств.

В число этих критериев включены: положительные финансовые результаты деятельности за предыдущие годы и в текщем году, а также выполнение обязательных резервных требований Банка России, отсутствие задолженности банка по расчетам с федеральными и другими бюджетными и государственными внебюджетными фондами, отсутствие систематических задержек по вине банка в части выполнения поручений клиентов по перечислению платежей в федеральный и другие бюджеты, государственные внебюджетные фонды, отсутствие дру-

гих фактов нарушения налогового законодательства; наличие положительного аудиторского заключения по итогам работы за предыдущий год; выполнение обязательных экономических нормативов, установленных инструкцией Банка России от 30 января 1996 г. N 1; создание резерва на возможные потери по ссудам в соответствии с требованиями Банка России; создание резервного фонда (не менее 15% от фактически оплаченного уставного капитала); наличие в активах банка государственных краткосрочных обязательств и других видов государственных ценных бумаг (не менее 15% от собственных средств) и т. д.

14.4 Коммерческие банки и реальный сектор экономики

Роль коммерческих банков в развитии экономики в значительной мере определяется тем, насколько эффективно банки выполняют свою роль финансового посредника — мобилизуют денежные средства и кредитуют предприятия и население.

В России проблема взаимодействия банков с реальным сектором экономики чрезвычайно остра. Ряд обстоятельств объясняет, почему банки до сих пор не выполняют эффективно своей посреднической роли.

Помимо того, что население и предприятия не были заинтересованы держать деньги в банках, поскольку темпы инфляции превышали уровень начисляемой процентной ставки по депозитам, одним из главных препятствий была политика финансирования дефицита государственного бюджета за счет централизованных кредитов, которая проводилась на протяжении 1992 — 1994 гг. В условиях, когда государство предоставляло значительные льготные кредиты и субсидии предприятиям и банкам, последним не нужно было заботится о привлечении средств предприятий и населения. Банки тоже не испытывали острой потребности в привлечении средств со стороны.

Банкам не нужно было заботиться и о выгодном и надежном размещении денежных средств, что требовало постоянной работы по оценке кредитоспособности заемщика, минимизации кредитного риска, повышению надежности обеспечения выдаваемых кредитных ресурсов, налаживанию и поддержанию эффективных долговременных кредит-

ных отношений с заемщиком. Значительная часть выдаваемых централизованных кредитов носила целевой характер, а сами кредиты предоставлялись под процент, который был ниже рыночного.

И хотя за политикой централизованного кредитования, казалось бы, стояло стремление поддержать производство, тем не менее на протяжении всех лет централизованного кредитования спад в экономике продолжался. Более того, политика выдачи централизованных кредитов не способствовала решению долговременных структурных проблем производства, без которых банкам невозможно было приступить к налаживанию кредитных отношений на рыночных принципах с предприятиями.

Негативный эффект практики централизованного кредитования экономики оказал, по оценке английского журнала "Экономист", не только разрушительное влияние на нормальную банковскую деятельность, но и деформировал структуру всего денежного рынка России[305]. Ее последствиями стали инфляция, "бегство" от национальной валюты, долларизация экономики, неконтролируемый вывоз капитала. Высокая инфляция также была одной из основных причин падения инвестиционной активности предприятий.

Прекращение выдачи централизованных кредитов с 1995 г., переход к политике финансовой стабилизации, начавшееся замедление темпов инфляции, стабилизация валютного курса и снижение доходности по операциям на денежном рынке — все это поставило коммерческие банки перед необходимотью пересмотреть свою политику в отношении привлечения средств и кредитования населения, предприятий и организаций. Однако приступить к налаживанию эффективных кредитных отношений с реальным сектором банки так и не смогли.

Другим обстоятельством, связанным с политикой централизованного кредитования и высокой инфляции, стало гипертрофированное развитие финансового сектора, о чем говорилось выше. Здесь же укажем лишь то, что развитие финансового сектора России прошло ряд этапов. Первый был связан с операциями банков и их клиентов на валютном рынке. Значительную часть этих операций составляла игра на постоян-

[305] "Economist" 26 december 1992 .

ном снижении курса рубля к доллару на валютном рынке. По отчетам банков в то время 70 — 80% прибыли банки получали от спекулятивных операций на валютном рынке.

Параллельно развивался рынок межбанковских кредитов. Операции на этом рынке в значительной части обслуживали деятельность банков на валютном рынке. Предоставление централизованных кредитов под льготный процент в значительной мере подпитывало операции на рынке межбанковских кредитов и стимулировало спрос на валюту.

В мае 1993 г. начались операции на рынке государственных ценных бумаг. И хотя объем операций с ними постоянно увеличивался, тем не менее доходность на этом рынке во многом зависела от доходности операций с валютой.

Операции банков на финансовом рынке продолжали доминировать даже в 1997 г., хотя структура финансового рынка претерпела существенные изменения. С 1995 г. государство отказалось от политики покрытия дефицита за счет кредитов Центрального банка РФ. Ситуация на валютном рынке постепенно стабилизировалась. После введения валютного коридора в июле 1995 г. и перехода к практике "управляемого" валютного курса в мае 1996 г. доходность по валютным операциям значительно снизилась. Операции банков постепенно сместились в сторону рынка государственных ценных бумаг. Высокий уровень дефицита государственного бюджета вынуждал правительство заимствовать на денежном рынке и кредитование банками государства оказалось более предпочтительным, чем кредитование предприятий. Лишь в конце 1996 г. и начале 1997 г., когда ситуация на рынке государственных ценных бумаг стабилизировалась, доходность облигаций снизилась, валютный курс стал более стабильным и предсказуемым, появились условия для развития банковского кредитования экономики.

Таблица 14.7

Объем средств на расчетных счетах предприятий и организаций в банках и объемы банковского кредитования предприятий и организаций
(в млн долл.)

	на 1.01.94г.	на 1.01.95 г.	на 1.01.96 г.	на 1.01.96г.*	на 1.01.97 г.*
1. Остатки средств на расчет-	6600	6412	10603	42116**	49380 **

ных счетах предприятий и организаций					
2. Банковские кредиты предприятим и организациям	24302	23382	32130	46932***	46762 ***

*Данные пересчитаны ЦБ РФ по новой методологии подсчета отдельных статей баланеса, а также включением в сводные данные по коммерческим банкам данных по Сбербанку РФ. Без данных по Внешэкономбанку.

** Средства привлеченные от предприятий, организаций, населения в рублях и иностранной валюте. В 1997 г. — без средств бюджета на финансирование капитальных вложений.

*** Кредиты выданные хозяйству, банкам, населению в рублях и иностранной валюте (включая просроченную задолженность, без процентов). В 1997 г. — без долгосрочных кредитов на финансирование капитальных вложений.

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ “Бюллетень банковской стсатистики”№ 6 1994 г., № 6 1995 г., № 6 1996 г., № 3,1997 г. Перевод в доллары осуществлен по биржевому курсу на соответствующую дату.

Вместе с тем, процесс налаживания взаимодействия банковского сектора с реальным идет трудно. Наряду с тяжелым финансовым положением предприятий, сказывается неумение или нередко нежелание руководства предприятий осуществить серьезные структурные перемены, разрабатывать бизнес-планы и технико-экономические обоснования проектов, способных заинтересовать банковский капитал, а также осуществлять эффективный контроль за расходованием выделяемых кредитных ресурсов в интересах производства. Нередко за этим стоит надежда руководителей предприятий на возобновление практики выдачи льготных централизованных кредитов. С другой стороны, сохраняется приверженность целого ряда банков к работе на финансовом рынке.

Показателем взаимоотношений банков с реальным сектором может служить динамика привлеченных средств предприятий на счета в коммерческие банки и объем выданных банками кредитов предприятиям.

Согласно данным таблицы 14.7, в 1994 г. объем остатков средств на счетах предприятий и организаций несколько снизился. Это сокращение было обусловлено, с одной стороны, значительным падением объема производства, а с другой, высокой спекулятивной активностью на валютном рынке (примером может служить “Черный вторник” 11 октября 1994 г. на валютном рынке). Спад производства в 1994 г. во многом обусловил и сокращение объема предоставленных банками кредитов.

В 1995 г., в связи с прекращением практики выдачи централизованных кредитов, произошел рост объема привлеченных средств предприятий и организаций, который сопровождался ростом объема выданных кредитов. Происшедшие позитивные сдвиги объясняются снижением спекулятивной активности на валютном рынке, укреплением курса российского рубля, замедлением инфляции, что способствовало привлечению средств на депозиты в банки. Объем средств на расчетных и текущих счетах предприятий в банках вырос на 65%. Стабилизация в экономике в 1995 г. способствовала увеличению объемов выданных кредитов предприятиям и банкам. Они увеличились на 37%.

Ситуация в 1996 г. была менее однозначной. Оценить ее изменение за год трудно, в силу того, что во второй половине 1996 г. Банк России изменил методику подсчета отдельных статей баланса коммерческих банков. Сопоставимый ряд данных можно проследить только за первые пять месяцев 1996 г. Эти данные показывают, что в первой половине 1996 г. наблюдалось сокращение объема привлеченных средств предприятий и банков, а также сокращение объема выданных банками кредитов. Причем последние сократились в большей мере, чем объем привлеченных средств.

Объяснением может служить значительный рост доходности операций на рынке государственных ценных бумаг в этот период. Предприятиям было выгоднее вкладывать средства в государственные ценные бумаги, чем держать их на счетах в банках, также как и банкам было выгоднее кредитовать государство, чем предприятия. Во второй половине года доходность на рынке государственных ценных бумаг снизилась. Однако изменить негативные тенденции во второй половине года было трудно в силу возобновления экономического спада, который составил за год 6% , и ухудшения финансового положения предприятий.

Отношение остатков средств на счетах предприятий и организаций к кредитам, выданным коммерческим банками реальному сектору, является одним из показателей связи банков с реальным сектором экономики, показателем их деловой активности.

Таблица 14.8

Коэффициент относительной деловой активности коммерческих банков в регионах* (в %)

	на 1.01.1994	на 01.01.1995	на 01.01.1996	на 01.05.1996
г. Москва	61	49	64	55
г. Санкт-Петербург	94	96	98	75
Северный район	19	22	29	20
Северо-Западный район (без С-Петербурга)	45	62	68	56
Центральный район (без Москвы)	45	43	49	41
Волго-Вятский район	37	29	37	28
Центрально-Черноземный район	34	54	55	34
Поволжский район	27	36	41	35
Северо-Кавказский район	24	28	56	41
Уральский район	21	33	46	30
Западно-Сибирский район	13	39	53	35
Восточно-Сибирский район	22	31	49	27
Дальневосточнй район	13	15	48	31
Прибалтийский район	55	29	60	54
В среднем по регионам	32	36	55	43

*Коэффициент деловой активности рассчитан как отношение остатков на расчетных и депозитных счетах предприятий в банках к выданным банками кредитам. Со второй половины 1996 г. Банк России изменил методику расчета остатков средств на счетах предприятий, в результате чего данные со второй половины 1996 г. неспопоставимы.

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ “Бюллетень банковской стсатистики”№ 6 1994 г., № 6 1995 г., № 6 1996 г.

Оборотной стороной процесса усиления финансового потенциала Москвы и Санкт-Петербурга, о котором говорилось выше, является снижение банковской активности в регионах. Если в начале 1994 г. уровень коэффициента ниже среднего имели семь регионов, то на начало мая 1996 г. — уже десять регионов.

Коэффициент деловой активности является относительным показателем. Изменение его уровня зависит от динамики составляющих — объема средств предприятий на счетах банках и объема кредитов, предоставленных предприятиям и организациям.

Анализ движения средств на счетах предприятий в банках дает следующую картину.

Таблица 14.9

Остатки средств на расчетных счетах предприятий и организаций в банках (в млн долл.)

	на 01.01.1994	на 01.01.1995	на 01.01.1996	на 01.05.1996
г. Москва	1800	1514	3534	2972
г. Санкт-Петербург	300	350	474	394

Северный район	135	134	140	91
Северо-Западный район (без С-Петербурга)	50	47	51	38
Центральный район (без Москвы)	730	722	799	662
Волго-Вятский район	180	148	182	119
Центрально-Черноземный район	110	106	95	62
Поволжский район	440	478	485	359
Северо-Кавказский район	370	372	437	305
Уральский район	430	504	596	382
Западно-Сибирский район	220	476	610	408
Восточно-Сибирский район	175	176	221	131
Дальневосточнй район	271	308	431	269
Прибалтийский район	39	25	34	28
Всего по перечисленным регионам	5250	5360	8089	6220

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ “Бюллетень банковской стсатистики”№ 6 1994 г., № 6 1995 г., № 6 1996 г.

Сокращение размера средств на счетах предприятий и организаций в банках во многом объясняет обострение проблемы неплатежей в экономике и ухудшение финансового положения предприятий в 1997 г.

Таблица 14.10

Изменение объемов остатков средств предприятий и организаций на счетах в коммерческих банках (в %)

	в 1.1. 1996 г. по ср.с 1.1.1994 г.	на 1.5.1996 г. по ср. с 1.1.1996 г.
г. Москва	96	-16
г. Санкт-Петербург	58	-17
Северный район	4	-35
Северо-Западный район (без С-Петербурга)	0	-25
Центральный район (без Москвы)	10	-18
Волго-Вятский район	0	-35
Центрально-Черноземный район	-15	-35
Поволжский район	10	-26
Северо-Кавказский район	18	-30
Уральский район	38	-36
Западно-Сибирский район	рост в 2,8 раза	-32
Восточно-Сибирский район	26	-40
Дальневосточнй район	59	-38
Прибалтийский район	13	-18
Всего по перечисленным регионам	54	-24

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ “Бюллетень банковской стсатистики” № 6 1994 г., № 6 1995 г., № 6 1996 г.

Таблица 14.11

Банковские кредиты предприятиям и организациям (в млн долл.)

	на 01.01.94 г.	на 01.01.95 г.	на 01.01.96 г.	на 01.05.96 г.
г. Москва	2948	3108	5477	5403
г. Санкт-Петербург	318	364	482	521
Северный район	717	616	485	459
Северо-Западный район (без С-Петербурга)	111	75	75	68
Центральный район (без Москвы)	1593	1680	1616	1596
Волго-Вятский район	478	504	485	429
Центрально-Черноземный район	318	196	172	185
Поволжский район	1593	1316	1178	1022
Северо-Кавказский район	1513	1317	778	740
Уральский район	1992	1540	1298	1266
Западно-Сибирский район	1673	1204	1134	1167
Восточно-Сибирский район	797	560	451	493
Дальневосточнй район	1992	2072	892	868
Прибалтийский район	71	84	56	52
Всего по перечисленным регионам	16114	14636	14579	14269

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ “Бюллетень банковской стсатистики”№ 6 1994 г., № 6 1995 г., № 6 1996 г.

Таблица 14.12

Динамика выданных банками кредитов предприятиям и организациям (в %)

	в 1.1. 1996 г. по ср.с 1.1.1994 г.	на 1.5.1996 г. по ср. с 1.1.1996 г.
г. Москва	85	-1
г. Санкт-Петербург	51	8
Северный район	-32	-5
Северо-Западный район (без С.-Петербурга)	-32	-10
Центральный район (без Москвы)	1	-2
Волго-Вятский район	1	-12
Центрально-Черноземный район	-46	7
Поволжский район	-25	-14
Северо-Кавказский район	-50	-5
Уральский район	-35	-3
Западно-Сибирский район	-32	3
Восточно-Сибирский район	-44	9
Дальневосточнй район	-56	-3
Прибалтийский район	-22	-7
Всего по перечисленным регионам	-10	-2

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ “Бюллетень банковской стсатистики”№ 6 1994 г., № 6 1995 г., № 6 1996 г.

Сложной оставалась ситуация и в области кредитования предприятий и организаций банками. Здесь прослеживается явная тенденция снижения кредитной активности со стороны банков.

Как свидетельствуют данные таблицы, общий объем кредитования предприятий и организаций постоянно снижался на протяжении рассматриваемого периода. Однако динамика сокращения была неодинаковой по регионам России.

Хотя общая тенденция сокращения объема выданных кредитов прослеживается на протяжении рассматриваемого периода, тем не менее темпы сокращения замедлились. В начале 1996 г. в отдельных регионах после значительного сокращения объема выданных кредитов наметился определенный рост. Можно предположить, что по мере формирования благоприятных условий — замедления инфляции, снижения процентных ставок и сокращения доходности по операциям с государственными ценными бумагами в 1997 г. начались определенные позитивные сдвиги в области кредитования реального сектора.

В структуре выданных банками кредитов по срокам подавляющая часть приходится на краткосрочные кредиты,в основном кредиты, предоставляемые на срок до трех месяцев. На долгосрочные кредиты, к которым в российской практике относятся кредиты на срок свыше 1 года, приходится незначительная часть. Однако положительным можно считать то, что эта доля, хотя и медленно, но все же растет. Наиболее заметный рост был в 1995 г., что связано с проведением залоговых аукционов, условием которых было предоставление предприятиям, чьи акции банки приобретали на аукционах, инвестиционных кредитов.

Таблица 14.13

Соотношение краткосрочных и долгосрочных кредитов банков экономике (предприятиям, организациям и населению), предоставленных в рублях и валюте (в %)

	Всего	Краткосрочные	Долгосрочные
на 1. 01. 1993 г.	100	95,0	5,0
на 1. 01. 1994 г.	100	97,0	3,0
на 1. 01. 1995.г.	100	95,0	5,0
на 1. 01. 1996 г.	100	83,8	16,2
на 1. 01. 1997 г.	100	90,7	9,3

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ "Бюллетень банковской статистики" № 2, 1994 г., № 2, 1995 г., № 2, 1996 г., № 2, 1997 г. с поправкой на валютной обесценение рубля. Для этого данные в рублевом выражении были переведены в доллары по курсу на соответствующую дату.

Значительная часть краткосрочных кредитов предоставляется в валюте. Это обусловлено рядом факторов. Во-первых, тем, что потребность в таких кредитах испытывает определенный слой российских предпринимателей. К ним относятся не только торговые фирмы, которым подобный кредит необходим для закупки товаров за границей, но и предприятия, стремящиеся работать на экспорт. Полученные в кредит средства они используют для производства или повышения конкурентоспособности экспортируемой продукции. Торговый и экспортоориентированный секторы производства остаются наиболее динамичными в российской экономике. В том, что касается межбанковского кредитования, то увеличение его доли отчасти связано с валютным кредитованием реальной экономики, а отчасти с расширением операций на валютно-финансовом рынке, которые включают в себя игру на колебаниях в уровне валютного курса, процентных ставок и доходности по ценным бумагам.

Таблица 14.14

Доля кредитов банков в иностранной валюте в общем объеме кредитования (в %)

	В общем объеме всех кредитов	В общем объеме краткосрочных кредитов экономике	В общем объеме межбанковских кредитов
на 1. 01. 1996 г.	43,0	42,0	70,4
на 1. 01. 1997 г.	51,4	42,0	80,3

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ "Бюллетень банковской статистики" № 2, 1996 г., № 2, 1997 г.

Важную роль в формировании условий, благоприятствующих развитию кредитования реального производства, играет динамика процентных ставок. В последнее время наметились определенные положительные сдвиги в стоимости заемных финансовых ресурсов.

Таблица 14.15

Структура процентных ставок (процентов годовых)

	1995 г.				1996 г.				1997 г.	
	Iкв.	IIкв.	IIIкв.	IVкв.	Iкв.	IIкв.	IIIкв.	IVкв.	янв	февр.
Межбанковсая ставка	433,2	118,6	161,0	49,0	55,8	56,3	46,8	31,7	23,5	29,4

Доходность ГКО	278,4	105,3	147,3	141,3	89,7	144,9	67,6	42,2	32,8	28,3
Депозитная ставка	143,0	122,4	72,9	69,6	61,7	55,4	60,1	43,0	34,5	34,5
Ставка по кредитам	419,3	379,0	251,1	231,9	187,8	176,4	142,8	80,2	71,6	-

Примечание: В качестве межбанковской ставки взят показатель ставки по кредиту "овернайт" на московском межбанковском рынке. Депозитная ставка представлена ставкой по срочному вкладу в национальной валюте с ежемесячной выплатой процентов (минимальная сумма вклада 300 тыс. руб.). Показатель расчитан с учетом капитализации процента. Ставка по кредитам — показатель стоимости банковских кредитов в национальной валюте юридическим лицам (предприятиям и организациям) сроком до 1 года. Доходность ГКО рассчитывается как средневзвешенная по срокам и объемам обращения доходность выпусков ГКО со сроком погашения до 90 дней.

Источник: ЦБ РФ "Бюллетень банковской статистики" № 3 1997 г.

Вместе с тем, на пути развития банковского кредитования экономики стоит немало проблем. Одной из них является значительная просроченная задолженность предприятий и организаций по полученным от банков кредитам.

Таблица 14.16

Динамика просроченной задолженности в банковской системе (в млн долл.)

	на 01.01.1994	на 01.01.1995	на 01.01.1996	на 01.01.1997
г. Москва	699	330	535	1387
г. Санкт-Петербург	213	38	111	232
Северный район	626	192	286	333
Северо-Западный район (без С-Петербурга)	65	12	19	22
Центральный район (без Москвы)	1183	336	552	797
Волго-Вятский район	422	81	189	247
Центрально-Черноземный район	359	55	59	66
Поволжский район	1515	326	521	477
Северо-Кавказский район	621	534	1043	864
Уральский район	2434	378	484	512
Западно-Сибирский район	2948	296	502	462
Восточно-Сибирский район	672	148	142	137
Дальневосточнй район	943	1083	533	460
Прибалтийский район	16	11	28	37
Всего по перечисленным регионам	12716	3820	5004	6033

Источник: Рассчитано по данным ЦБ РФ "Бюллетень банковской статистики" № 2, 1994 г., № 2, 1995 г., № 2, 1996 г., № 2, 1997 г. Данные в рублевом выражении были переведены в доллары по курсу на соответствующую дату.

После заметного сокращения в 1994 г., что было обусловлено выдачей значительных централизованных кредитов и резким ускорением ин-

фляции, эта задолженность растет, и это является серьезным тормозом на пути расширения практики кредитования предприятий.

Решить проблему значительной просроченной задолженности вряд ли можно радикальными средствами. С одной стороны, в силу тяжелого финансового положения многие предприятия не в состоянии приступить к нормальному обслуживанию накопившегося долга, в том числе выплаты процентов. С другой, банки также в силу своей относительной финансовой слабости и отсутствия необходимых резервов не в состоянии пойти на списание даже части накопившегося долга. В случае же банкротства предприятия потери банка могут повлечь за собой и его собственное банкротство. Решаться проблема может лишь постепенно, как на уровне самого предприятия, путем повышения его рентабельности, так и банка — за счет накопления резервов под безнадежную задолженность. Не исключен в отдельных случаях и вариант "секьюритизации" долга предприятий, создание рынка долговых обязательств предприятий. Такой рынок потребует создания соответствующей инфраструктуры.

Другой не менее важной является структурная проблема. Российская промышленность в настоящее представлена в основном относительно крупными предприятиями. Так, если в европейских странах средняя численность на одном предприятии составляет 50 человек, то в России — 1000 человек. Российские коммерческие банки не обладают достаточными свободными ресурсами для предоставления крупных кредитов, которые не нарушали бы их балансов, норматив кредитования на одного заемщика. В этих условиях они вынуждены ограничиваться сравнительно небольшими кредитами, что не в состоянии удовлетворить потребности предприятий.

Одна из главных задач кредитной политики банков состоит в том, чтобы не множить и дальше сумму безнадежных долгов. Этим объясняется осторожный и взвешенный подход большинства банков к предоставлению кредитов промышленности. Он состоит в предоставлении предприятиям средств под обоснованные бизнес-планы, расчеты окупаемости предоставляемых в кредит ресурсов и жестком контроле со стороны банка за использованием этих средств. Банки также требуют предоставления им обеспечения под выдаваемые кредиты.

Схемы кредитования предприятий со стороны банков могут быть различными в зависимости от того, насколько тесными являются отношения банка и предприятия.

Одним из главных факторов, препятствующих на нынешнем этапе подъему промышленности, является низкая культура управления на предприятиях, отсутствие менеджеров, способных реализовать стратегию поведения в рыночных условиях. В отдельных финансово-промышленных группах к управлению приходят сотрудники банков, что по сути дела является своего рода гарантией эффективного использования банковского кредита. Подобную стратегию поведения реализовал "ОНЭКСИМбанк" в отношении РАО "Норильский никель". Банк укрепил предприятие группой первокласных менеджеров, представители банка возглавили новое руководство РАО.

Отношения "ОНЭКСИМбанка" и РАО "Норильский никель" строятся по принципу кредитор — заемщик. В самом начале отношений банк выделил два кредита по 50 млн долл. на погашение задолженности прежнего руководства по зарплате. Сейчас кредитная линия оценивается в 150 — 170 млн долл. При этом банк осуществляет контроль за рациональностью использования средств. Говорить о финансовой отдаче вложений пока рано. До сих пор объединение содержит всю социальную сферу региона, что составляет 4,5 трлн руб. в год, или пятимесячный объем валютной выручки предприятия. Задачей управленческого звена, представленного специалистами банка, является минимизация непроизводительных расходов.

Свою схему кредитных отношений разработал Пробизнесбанк. Его модель кредитных отношений с АМО "ЗИЛ" сводится к кредитованию не отдельного производства, а технологической цепочки. В общем виде схема такова: предприятию предоставляется кредит "живыми" деньгами, а дилеру — в форме векселя банка под льготный процент. Дилер расплачивается с производством векселем банка, а предприятие, в свою очередь, представляет вексель банку в счет оплаты кредита. А после реализации продукции дилер возвращает банку ссуду "живыми" деньгами.

Подобные модели начинают применяться и другими банками. Так, "Российский кредит" осуществляет кредитование промышленной цепочки, все участники которой являются клиентами банка.

Все более заметную роль отдельные коммерческие банки начинают играть в привлечении иностранных инвестиций в производство. Банк "Зенит", например, выступил консультантом и агентом по привлечению кредита "Дрезднер банка" для кредитования АО "Татнефть". В качестве финансового инструмента для инвестирования был принят аккредитив с "красной оговоркой", предполагающий достаточно жесткие требования к финансовой проработке проекта. Размер кредита на начальной стадии реализации проекта соответствует по объему ежемесячным экспортным поставкам нефти. В дальнейшем по мере того, как возрастала уверенность в надлежащем выполнении кредитного соглашения, его размер увеличивался. Сейчас поставки нефти обеспечивают лишь четверть полученных ресурсов. В качестве посредников между иностранными кредиторами и отечественными предприятиями-заемщиками российские коммерческие банки играют все более активную роль.

14.5 Проблема надежности банковской системы России

Все изложенное выше объясняет, почему именно теперь, на этапе перехода от экстенсивного к интенсивному развитию банковской системы России, проблемы надзора, регулирования и повышения надежности коммерческих банков приобрели особое значение. Этот этап начался в 1995 г. и непосредственно связан с реализацией политики финансовой стабилизации. После того, как банки лишились финансовой подпитки в виде дешевых централизованных ресурсов, а также возможности перераспределять в свою пользу инфляционный налог, положение многих из них значительно осложнилось, о чем свидетельствует рост числа банков, у которых были отозваны лицензии: на 1.01.96 их насчитывалось 303, а на 1.01.97 — уже 570[306].

[306]"Бюллетень банковской статистики", №3 1996 г., №3 1997

По разным оценкам, в середине 1997 г. всего лишь 40 - 60% общего числа банков считалось более или менее финансово устойчивыми. Кандидатами же на начало процедуры ликвидации были более 750 кредитных учреждений. В таких условиях возрастает значение мер, предпринимаемых Банком России по регулированию и контролю за банковской деятельностью.

Правовой основой осуществления Банком России функций надзора и регулирования деятельности коммерческих банков является Федеральный Закон РФ от 02.12.90 “О Центральном банке РФ (Банке России)” с изменениями от 27 декабря 1995 г., 20 июня 1996 г., 27 февраля 1997 г. В главе X закона “О Центральном банке РФ” записано, что главная цель банковского регулирования и надзора состоит в “поддержании стабильности банковской системы, защите интересов вкладчиков”.

В настоящее время Банк России выдает два вида лицензий. Генеральная лицензия позволяет осуществлять все виды банковских операций, за исключением тех, для получения которых требуется специальная лицензия, например, на операции с драгоценными металлами, на операции с валютой. Помимо генеральной может выдаваться ограниченная лицензия. Она не разрешает банкам проводить депозитные операции — принимать вклады частных лиц в рублях и иностранной валюте. Кроме того, в самом перечне требований, предъявляемых при получении лицензии, и в самой лицензии, заложена возможность ограничить круг предполагаемых для данного банка операций.

По данным Банка России, на 1 июня 1997 г. общее количество действующих кредитных организаций составило 1872, из которых 1847 были банками и 25 — небанковскими кредитными организациями. Генеральные лицензии имели 273 российские кредитные организации, лицензии на привлечение вкладов населения — 1754, на операции с иностранной валютой — 732. Лицензии на проведение операций с драгоценными металлами получили 40 кредитных организаций (лицензии выдаются с декабря 1996 г.) и еще 61 кредитная организация имела аналогичные разрешения[307].

[307] Источник: “Вестник Банка России”, № 39, 18 июня 1997 г.

Банк России следит за выполнением требований в отношении капитала банка, резервных требований, соблюдением обязательных экономических нормативов, правильностью создания внутренних резервов, ликвидностью, качеством кредитного портфеля и другими показателями. Контроль за соблюдением установленных требований осуществляется на основе регулярно представляемой банком отчетности по установленной форме, а также в виде инспекционных или целевых проверок. К банкам-нарушителям применяются штрафные санкции, включающие отказ от регистрации увеличения уставного капитала, ограничение круга проводимых банком операций, приостановление и отзыв лицензии.

Инструментом регулирования деятельности коммерческих банков, позволяющим осуществлять контроль за их надежностью и ликвидностью, являются экономические нормативы банковской деятельности. Порядок расчета экономических нормативов, их предельные значения устанавливает принятая 30 января 1996 г. Инструкция Центрального банка РФ №1 с изменениями от 23 мая 1997 г. Изложенные в ней требования нацеливают банки на эффективное управление своими активами и пассивами и проведение разумной политики при осуществлении банковских операций.

В первую группу нормативов входят два абсолютных показателя: минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых коммерческих банков и минимальный размер собственных средств коммерческого банка, и один относительный показатель — отношение собственных средств банка к его суммарным активам, взвешенным с учетом риска. Последний норматив предназначен для поддержания определенной минимально допустимой доли собственных средств банка в его вложениях.

Как указывалось, минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций поэтапно повышается. В частности, с 2 млн ЭКЮ на 1 апреля 1996 г. он вырос до 5 млн ЭКЮ на 1 июля 1998 г. Для действующих кредитных организаций минимальный размер собственных средств (капитала), определяемый как сумма уставного фонда, фондов кредитной организации и нераспределенной прибыли, устанавливается в сумме, эквивалентной 5 млн ЭКЮ (начиная с 1 января 1999 г.).

Норматив достаточности определяется как отношение собственных средств (капитала) кредитной организации к суммарному объему активов, взвешенных с учетом риска контрагентов. Порядок взвешивания активов с учетом риска, а также нормативы достаточности капитала максимально приближены к международным требованиям.

Минимально допустимое значение норматива достаточности капитала установлено в размере: с баланса на 1.07.96 г. — 5%, с баланса на 1.02.97 г. — 6%, с баланса на 1.02.98 г. — 7%, с баланса на 1.02.99 г. — 8%.

В начале марта 1997 г. Совет директоров Банка России ужесточил требования к нормативу достаточности капитала. Для банков с капиталом свыше 5 млн ЭКЮ норматив достаточности капитала с 1.02.98 г. составит — 7%, с 1.02 1999 г. — 8%, а с 1.02. 2000 г. — 11%.

Таблица 14.17

Сравнение порядка взвешивания активов с учетом риска по "Базельскому соглашению" с нормативными требованиями Банка России для российских коммерческих банков

Показатели	"Базельское соглашение"	Инструкция ЦБ РФ № 1.
Капитал	- 1-го (основного) класса: обыкновенные акции, нераспределенная прибыль, переоценка капитала, бессрочные привилегированные акции, не предусматривающие накопление дивидендов, неконтрольный пакет акций консолидированных дочерних компаний за вычетом нематериального капитала - 2-го (дополнительного) класса: резервы, созданные для покрытия убытков по ссудам и лизингу, а также субординированные долговые оинструменты	(не предусматривается деление на классы) уставной капитал в пределах официально зарегистрированного, нераспределенная прибыль, фонды, созданные за счет отчисления от прибыли, за вычетом дебиторской задолженности со сроком более 30 дней, за вычетом незавершенных капитальных вложений и за вычетом собственных акций, выкупленных у акционеров
Активы	К различным элементам применяются следующие веса:	Активы, взвешенные с учетом риска
	0% - для наличности, государственных ценных бумаг; 20% - для депозитов в других банках, ценных бумаг федеральных агентств и краткосрочных самоликвидирующихся коммерческих обязательств; 50% -для ипотечных ссуд, ценных бумаг, обеспеченных закладными, облигаций местных властей, кредитных обязательств сроком погашения более года;	0% - для средств на счетах в ЦБ РФ, государственных ценных бумаг 2% - для наличности 10% - для ссуд под гарантию Правительства РФ, под залог государственных ценных бумаг, под залог драгметаллов в слитках 20% - для ценных бумаг местных органов власти, ссуд под залог этих ценных бумаг, для средств на счетах в банках-нерезидентах-членах ОЭСР в инвалюте и ссуд, предоставленных этим банкам 70% - для средств на счетах в банках-резидентах в инвалюте, средств на счетах в банках-нерезидентах - не членах ОЭСР (кроме банков ближнего зарубежья), для биржевых ценных бумаг, для недвижимости

	100% - для кредитов корпорациям и по всем прочим обязательствам частного сектора, вложений в недвижимость и др.	(кроме переданной в залог) 100% - для коммерческих кредитов и всех прочих активов
Показатели достаточности капитала	Отношение капитала основного класса к взвешенным по риску активам не должно быть ниже 4% Отношение совокупного капитала (т.е. суммы капитала 1-го и 2-го классов) к совокупным взвешенным по риску активам не должно быть ниже 8%	Отношение капитала к активам, взвешенным с учетом риска, не должно быть ниже: 5% - с 01.07. 1996 г. 6% - с 01.02. 1997 г. 7% - с 01.02. 1998 г. 8% - с 01.02. 1999 г.

Источник: "Российская банковская система" Аналитический доклад, Агентство "Прайм", М. 1996 г. стр. 31.

Для банков с капиталом от 1 до 5 млн ЭКЮ он составит: в 1998 г. 7%, в 1999 г. — 9%, 2000 г. — 11%. Банки, чей капитал находится в пределах 1 — 5 млн ЭКЮ, будут ограничены в своей деятельности. В частности, они не могут проводить операции за рубежом, кроме открытия корреспондентских счетов; накладываются ограничения на открытие филиалов таких банков и на их участие в уставном капитале других организаций.

Что касается банков, чей капитал не превышает 1 млн ЭКЮ, то в 1998 г. норматив для них составит 7%, а в дальнейшем предполагается, что они будут преобразованы в другие организации.

Политика ужесточения требований Банка России к нормативу достаточности капитала вписывается в мировую практику регулирования деятельности коммерческих банков. В соответствии с Базельским соглашением 1988 г. минимальный норматив достаточности капитала был установлен в 8%. Он стал обязательным требованием для банков в государствах, которые подписали соглашение и ориентиром для тех, которые к нему не присоединились. Хотя эта инициатива исходила от государств развитой рыночной экономики, она была принята многими государствами с переходной экономикой.

Норматив рассматривается в качестве одного из эффективных инструментов обеспечения надежности банковской системы. Между тем, в 1996 г. представители центральных банков ряда развивающихся государств и государств с переходной экономикой высказали предположение, что установленный Базельским соглашением стандарт, возможно, и соответствует потребностям банковской системы в развитых странах, которая достаточно стабильна, но недостаточен для тех, где макроэкономическая и финансовая ситуация подвержена значительным колеба-

ниям. Ряд государств рассматривает Базельский норматив как необходимый минимум для поддержания стабильности банков, а отдельные государства ввели более высокие требования. В частности, в Аргентине норматив достаточности капитала был установлен в размере 11,5%, в Колумбии — в 9%.

Во вторую группу входят нормативы ликвидности, которые призваны заставить банки уравновешивать входящие и исходящие финансовые потоки по объемам и срокам:

- норматив текущей ликвидности отражает минимально необходимое соотношение ликвидных активов и обязательств до востребования сроком до 30 дней;

- норматив мгновенной ликвидности отражает минимально необходимое соотношение высоколиквидных активов и обязательств до востребования;

- норматив долгосрочной ликвидности отражает максимально возможное соотношение долгосрочных финансовых вложений банка и суммы его собственных средств и долгосрочных обязательств;

- минимально необходимая доля ликвидных активов в общей сумме активов банка.

В третью группу входят нормативы рискованности, цель которых побудить банки обеспечить максимальную диверсификацию своих активов и пассивов:

- максимально допустимый риск на одного заемщика или группу связанных заемщиков;

- максимально допустимый риск на одного кредитора (вкладчика) банка;

- максимально допустимый размер риска на одного заемщика, являющегося одновременно акционером банка;

- максимально допустимый размер риска на одного заемщика, одновременно являющегося инсайдером данного банка;

- максимально допустимый размер риска на вложения в уставный капитал одной организации;

- максимально допустимый объем привлечения денежных средств населения;

- максимально допустимый размер крупных кредитных рисков.

В августе 1996 г. Банк России принял решение дополнить Инструкцию № 1 еще одним, 13-м по счету, обязательным экономическим нормативом, регулирующим выпуск банками собственных векселей. Новый показатель получил название “Норматив риска собственных вексельных обязательств” (Н13), который рассчитывается как отношение суммы выпущенных кредитными организациями векселей и банковских акцептов в рублях и в иностранной валюте плюс 50% от суммы забалансовых обязательств кредитной организации из индосамента векселей, авалей и вексельного посредничества к собственным средствам (капиталу) кредитной организации. Максимально допустимое значение норматива Н13 с баланса на октября 1996 г. было установлено на уровне 200%, а с баланса на 1 марта 1997 г. снижено до 100%.

Банк России установил также постепенно ужесточающуюся шкалу граничных значений нормативов на период с 1 июля 1996 г. по 1 февраля 1999 г. Следует подчеркнуть, что действенность введенных нормативов во многом зависит от соблюдения установленных требований отчетности, которая исключает возможность манипулирования различными статьями баланса. Вопросам отчетности банков Банк России намерен уделять особое внимание. На VI Международном банковском конгрессе в Санкт-Петербурге (3 — 7 июня 1997 г.) отмечалось, что из 643 проверенных кредитных организаций 565 имели недостатки в составлении учета и отчетности. Банк России приступил к разработке методики надзора за многофилиальными банками и за банковскими группами, работающими в России и за ее пределами.

Контроль за соблюдением нормативов осуществляется Банком России также в процессе оказания кредитной поддержки банков. На эту поддержку Банка России могут рассчитывать банки, соблюдающие нормативы, что зафиксировано в соответствующих документах, регламентирующих порядок кредитования коммерческих банков.

В 1996 г. ЦБ РФ усилил контроль за финансовым состоянием коммерческих банков. В первую очередь это относится к крупным системообразующим коммерческим банкам. Инструментом контроля стал пере-

вод этих банков на обслуживание в ОПЕРУ-2 Банка России. Этому управлению вменено в обязанность осуществление надзора за крупными кредитными организациями, от деятельности которых зависит стабильность банковской системы и нормальное функционирование финансовых рынков. Через корсчета в ОПЕРУ-2 банки проводят расчеты, что дает Банку России возможность контролировать их финансовое положение.

Одновременно с руководством банков это подразделение ЦБР оперативно анализирует информацию о состоянии активов, резервов, ликвидности и т.д. Если обычно информация о направлении инвестиций, выдаче кредитов, межфилиальных расчетах и других аспектах деятельности финансовых институтов поступает в Банк России не чаще 1 раза в месяц, то в ОПЕРУ - 2 эти данные поступают ежедневно.

14.6 Денежно-кредитные инструменты регулирования ликвидности банков

С установлением контроля за ростом денежной массы в обращении и прекращением финансирования дефицита бюджета за счет централизованных кредитов в 1995 г. возросла роль инструментов денежно-кредитного регулирования, влияющих на состояние ликвидности банковского сектора, формирования уровня процентных ставок на денежном рынке, доходности финансовых инструментов. С 1995 г. наблюдается постоянный процесс обновления и усиления роли ранее действовавших инструментов (например, порядка обязательного резервирования, предоставления кредитов рефинансирования). Разработаны и введены в практику новые инструменты регулирования (ломбардное кредитование, депозитные операции, операции на открытом рынке, операции типа РЕПО, однодневные расчетные кредиты и т.д.).

Применение инструментов денежно-кредитного регулирования стало возможным благодаря развитию финансового рынка, его возросшей ликвидности.

Операции на открытом рынке включают операции Банка России по купле-продаже государственных ценных бумаг на вторичном рынке, в том числе операции РЕПО.

Операции на открытом рынке в практике государств с рыночной экономикой считаются наиболее эффективным и гибким инструментом денежной политики, поскольку позволяют центральному банку оказывать влияние на общий уровень ликвидности банковского сектора и динамику процентных ставок. Различают защитные и динамичные операции на открытом рынке. Защитные операции направлены на нейтрализацию факторов, способных оказать долговременное негативное действие на состояние ликвидности банковского сектора. Динамичные операции нацелены на сглаживание краткосрочных колебаний конъюнктуры на денежно-кредитном рынке, обеспечение равновесия спроса и предложения на денежные средства и сглаживание колебаний процентных ставок.

Роль Банка России на вторичном рынке государственных ценных бумаг начала возрастать с 1995 г. с переходом к политике финансовой стабилизации. Работая на открытом рынке, он решает ряд задач. Во-первых, проводит политику сглаживания колебаний ликвидности банковского сектора в целом. Во-вторых, регулирует динамику денежной массы путем безналичной эмиссии или изъятия денег из оборота через покупку (продажу) ценных бумаг на вторичном рынке. В-третьих, оказывает воздействие на другие сегменты рынка, влияя на операции на валютном рынке, а также рынке межбанковских кредитов через регулирование ликвидности банковского сектора.

Кредиты рефинансирования проводятся центральными банками на аукционной основе и позволяют коммерческим банкам получать кредитные ресурсы под рыночную или близкую к ней процентную ставку.

В России кредитные аукционы проводятся с 1994 г. Процентная ставка по аукционным кредитам складывается в зависимости от действовавшей ставки рефинансирования и спроса коммерческих банков на указанные кредиты.

При предоставлении кредитов рефинансирования Банк России принимает во внимание пределы роста чистых внутренних активов кредитно-денежных органов, движение средств на корреспондентских счетах коммерческих банков. Выдача кредитов рефинансирования рассматривается Банком России как инструмент поддержки банков, а также воз-

действия на коммерческие банки в соблюдении установленных нормативов и укреплении финансовой дисциплины.

Ломбардные кредиты представляют собой форму краткосрочного кредитования центральным банком коммерческих банков под залог ценных бумаг. Практика ломбардного кредитования в России начала осуществляться с апреля 1996 г. По данным Банка России, на конец апреля 1997 г. около 900 банков обладали активами, вложенными в государственные и иные ценные бумаги, которые могут быть использованы в качестве залога. С конца августа 1996 г. ЦБР перешел к предоставлению ломбардных кредитов по фиксированным ставкам по запросам банков. Эти операции преследуют цель поддержания ликвидности коммерческих банков. Право на получение ломбардного кредита имеют банки, которые своевременно и в полном объеме выполняют обязательные резервные требования Банка России, не имеют просроченной задолженности по кредитам, предоставленным Банком России.

Депозитные операции представляют собой операции по привлечению центральным банком относительно избыточных ликвидных средств коммерческих банков. В России они впервые были проведены в середине 1995 г. В начале 1996 г. было утверждено Положение о проведении этих операций. Они проводятся на аукционной основе или непосредственно в форме операций по приему средств в депозиты по фиксированной ставке. За семь месяцев 1996 г. Банком России было привлечено свободных ресурсов коммерческих банков в сумме 1860 млрд руб. Ставка по депозиту, как правило, ниже текущей рыночной процентной ставки, что должно побуждать коммерческие банки размещать средства на рынке.

Нормативы обязательного резервирования уже неоднократно упоминались в этой главе. В мировой практике они считаются одним из наиболее сильных средств регулирования ликвидности банковского сектора, а через нее — воздействия на денежно-кредитный рынок. В отличие от операций на открытом рынке и изменения учетной ставки изменение нормативов обязательного резервирования непосредственным образом влияет на ликвидность кредитных институтов. В государствах с развитой инфраструктурой финансового рынка к этому средству стараются прибегать лишь в исключительных случаях. В

государствах же с развивающейся рыночной экономикой оно рассматривается как одно из эффективных регулирующих средств.

В России значение этого инструмента денежно-кредитной политики значительно возросло в 1995 — 1996 гг.. Под обязательное резервирование попадают привлеченные средства коммерческих банков. Порядок резервирования определен в Положении об обязательном резервировании коммерческих банков. Оно вступило в действие с 1 мая 1996 г. Положением, в частности, предусматривается бесспорное взыскание средств с кредитной организации, которая недовнесла средства в фонд обязательных резервов с одновременным применением штрафных санкций, что должно побуждать банки к их соблюдению.

С середины 1996 г. Банк России проводит политику постепенного снижения нормативов обязательного резервирования по привлеченным рублевым средства коммерческих банков, что способствовало повышению уровня ликвидности коммерческих банков и повышению их относительной стабильности.

Целью фонда обязательных резервов в российской практике является создание некоторого запаса ликвидности для поддержки самих коммерческих банков, поскольку ЦБР может использовать привлеченные средства для кредитования банков. Средства фонда обязательных резервов при объявлении о ликвидации банка подлежат перечислению на счет ликвидационной комиссии и включаются в конкурсную массу для удовлетворения требований кредиторов.

Достаточно широкий спектр инструментов денежно-кредитного регулирования дает возможность Банку России оказывать влияние на ликвидность банковского сектора, конъюнктуру валютно-финансового рынка, регулировать и выравнивать доходность операций с различными финансовыми инструментами.

При всей важности глубоких изменений в денежно-кредитной политике Банка России, связанных с расширением спектра инструментов денежно-кредитного регулирования, нельзя не признать, что их эффективность остается ограниченной. И дело не только в возможностях Банка России или масштабах воздействия этих инструментов на состояние ликвидности банковской сферы. Во многом их эффективность ограничивается целом рядом нерешенных проблем, прежде всего

структурных. Вряд ли можно признать нормальной ситуацию, когда, как указывалось, около 70% вкладов населения сосредоточены в одном банке — Сбербанке РФ, а остальные 30% приходятся на прочие банки. Причем тенденция к концентрации банковских депозитов в одном банке продолжает действовать. Если в 1994 г. доля Сбербанка в объеме привлеченных частных депозитов составляла порядка 50%, то в середине 1997 г. она выросла до 74%. Другим проявлением структурных проблем является сохраняющийся высокий уровень долларизации экономики, когда население предпочитает значительную часть своих сбережений не держать в банках, а приобретать валюту.

Помимо структурных проблем существуют и общеэкономические.

Во-первых, достаточно остро стоит проблема повышения уровня согласованности в проведении финансовой (бюджетной) и денежно-кредитной политики**.** Эффективной денежно-кредитная политика может быть лишь в условиях относительной сбалансированности государственных финансов. В этом случае ее ужесточение или смягчение способно оказать равное влияние на поведение участников рынка. В условиях бюджетных дисбалансов, существования практики налоговых льгот, изменений в практике налогообложения и т.д., ужесточение денежно-кредитной политики оборачивается чрезмерным бременем для одних и практически не влияет на других.

Долговременную политику укрепления стабильности банковской системы можно проводить лишь при последовательном снижении уровня дефицита государственного бюджета, повышении собираемости налогов и равномерном распределении уровня налогового бремени на всех участников рынка.

Во-вторых, необходимы дальнейшие усилия по развитию *инфраструктуры* финансового рынка, повышению уровня надежности и гарантированности расчетов совершаемых на нем операций. Важной остается также задача обеспечения сбалансированного развития основных сегментов финансового рынка, снижения и выравнивания уровней доходности инструментов рынка и переориентации работы участников рынка на долгосрочные инструменты.

В-третьих, на повестке дня стоит задача совершенствования и развития системы межбанковских расчетов и платежей. Недоверие субъектов

хозяйственной деятельности к платежной системе в связи с длительными сроками прохождения платежей и высокими рисками наряду с тяжелым финансовым положением субъектов хозяйственной деятельности стало одним из факторов развития различных форм бартерного обмена, широким использованием расчетов в наличной валюте. Создание эффективной платежно-расчетной системы позволило бы более оперативно осуществлять взаимные межбанковские и иные расчеты и определять чистые финансовые позиции банков и других субъектов хозяйственной деятельности.

1 апреля 1996 г. Советом директоров ЦБР была утверждена "Стратегия развития платежной системы России". Она нацелена на "создание к началу следующего столетия современной автоматизированной системы расчетов, работающей преимущественно в режиме реального времени".[308]

Согласно принятой стратегии, первоначально система расчетов между кредитными организациями в режиме реального времени будет основана на осуществлении расчетов исключительно в пределах имеющихся остатков средств на их корреспондентских счетах в учреждениях Банка России. Одновременно Банк России будет развивать свои возможности по предоставлению банкам краткосрочных кредитов для своевременного завершения платежей.

По мере совершенствования инструментов денежно-кредитной политики и укрепления российской банковской системы станет возможным переход к автоматизированному предоставлению таких кредитов в пределах определенной части обязательных резервов банков, хранящихся в ЦБР.

Конкретным шагом в области развития платежной системы будет введение в 1998 г. в Москве расчетов в режиме реального времени. Предполагается, что система будет представлять собой два уровня. Первый — внутрирегиональный, через который будет проходить 80% расчетов региона. Он будет осуществляться через один расчетно-кассовый центр. Второй — межрегиональный через федеральный расчетный центр. Переход к расчетам в режиме реального времени изменит тех-

[308] "Вестник Банка России" № 17, 23 апреля 1996 г.

нику управления ликвидностью банков (в настоящее время они используют пакетную систему обработки информации, принципиально отличающуюся от системы работы в реальном режиме времени). Вводимая система потребует также согласования с существующей системой клиринговых центров и системой зачетов в регионах.

14.7 Становление системы регулирования и контроля банковской деятельности

Одним из самых серьезных проявлений нестабильности банковской системы стал кризис ликвидности на межбанковском рынке 24 августа 1995 г. В числе причин, которые вызвали этот кризис, коммерческие банки назвали слабую контролирующую и регулирующую роль Банка России. В письме Ассоциации российских банков Президенту РФ после кризиса отмечалась необходимость "принять дополнительные меры по совершенствованию контроля за деятельностью коммерческих банков, не допуская создание сомнительных кредитных учреждений, и обеспечить не формальный, а компетентный надзор за их деятельностью, чтобы предотвратить расхищение банковских средств недобросовестными учредителями".[309]

Это заявление коммерческих банков показало, что сами они в не меньшей степени, чем Банк России озабочены нестабильностью банковской системы, поскольку каждый из них, вступая в корреспондентские или иные финансово-кредитные отношения с другими банками вынужден принимать на себя определенный риск партнера.

Взаимная заинтересованность кредитных институтов и Банка России в поддержании и обеспечении стабильности банковской системы создает предпосылки для взаимодействия. Направления такого взаимодействия, в частности, были определены в документе Банка России "Основные цели денежно-кредитной политики Банка России и принципы регулирования банковской сферы", опубликованном в мае 1995 г.[310]

---

[309] "Сегодня", 12 сентября 1995 г.

[310] "Вестник Банка России" №22, 30 мая 1995 г.

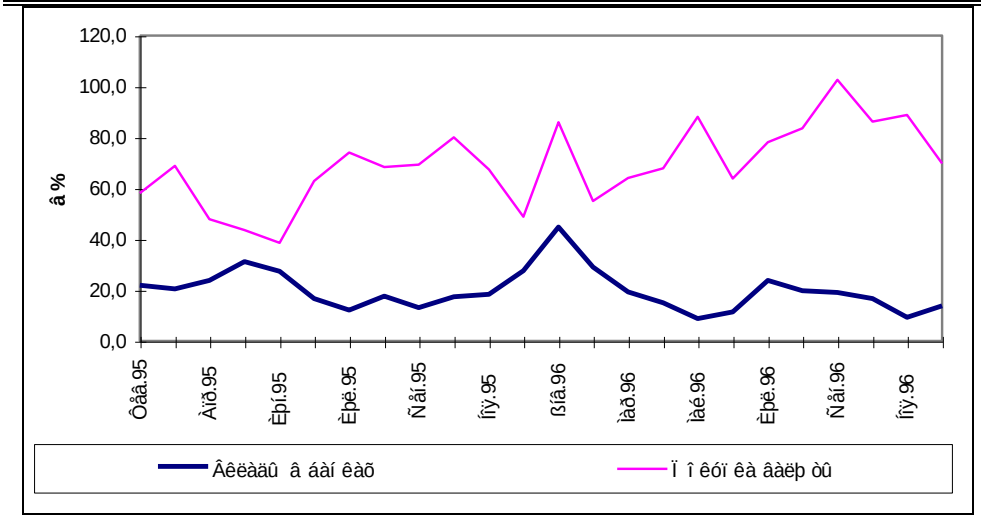
В нем отмечалось, что, во-первых, система регулирования должна строиться на гармоничном сочетании прямого регулирования со стороны Банка России, а также самоорганизации и самоограничений участников банковского сообщества. Во-вторых, перспективными направлениями взаимодействия банков между собой могло бы быть создание межбанковских институтов по управлению кризисными банками, которые позволяли бы совместными мерами предотвращать цепочки неплатежей и тем самым поддерживать стабильность всей финансовой системы. Была отмечена также важность создания общенациональной системы проверки платежеспособности заемщиков, поскольку банки нуждаются в полной и объективной информации о потенциальных банковских и небанковских заемщиках. И, наконец, существует необходимость в разработке принципов установлении взаимных корреспондентских отношений, поскольку **о**тсутствие соответствующих унифицированных правил увеличивает системные риски в банковской сфере. В ближайшей перспективе ЦБР намерен существенно повысить уровень надзора за коммерческими банкам.

В 1997 г. Банк России подготовил проект организации внутреннего контроля в банках. Система включает три элемента: первый — выработка документа, который закрепит распределение прав и обязанностей внутри банка; второй — выработка документов, которые определят политику банка на разных сегментах рынка и третий — обеспечение контроля за исполнением вышеперечисленных документов.

В конечном счете критерием доверия к стабильности и надежности банковской системы являются инвестиционные предпочтения населения. Динамика вкладов населения в сравнении с другими инвестиционными возможностями в какой то мере может показать, как они оценивают надежность банков.

Рис. 14.1

Структура прироста сбережений населения в банках и покупки наличной валюты в 1995 - 1996 гг.



Источник: ЦБ РФ, “Бюллетень банковской статистики” за 1995 - 1996 гг.

В условиях финансовой стабилизации, когда процент по вкладам достиг реальных положительных значений, сдерживающим фактором для роста вкладов остается отсутствия доверие к стабильности и надежности банков. Во многих странах развитой рыночной экономики эта проблема нашла свое решение на путях страхования частных вкладов.

В Указе Президента РФ от 10 июня 1994 г. “О совершенствовании работы банковской системы” Центральному банку РФ предписывалось “ускорить создание Федерального фонда страхования активов банковских учреждений РФ, привлекающих средства граждан РФ”. В Указе, в частности, говорилось, что “для обеспечения защиты сбережений граждан РФ Центральному банк РФ необходимо ускорить создание Федерального фонда страхования активов банковских учреждений РФ, привлекающих средства граждан РФ. Установить, что в случаях, предусмотренных законодательством РФ, сохранность вкладов может гарантироваться государством за счет средств Федерального фонда страхования активов банковских учреждений РФ, привлекающих средства граждан РФ[311].

[311] “Вестник Банка России”, № 14, 21 июня 1994 г.

Позиция Центрального Банка РФ по этому вопросу была изложена им в апреле 1995 г. в "Информации о мерах, принимаемых Банком России по отношению к коммерческим банкам, не выполняющим своих обязательств перед кредиторами и вкладчиками". В нем отмечалось, что "создать Федеральный фонд без участия правительства РФ, а именно Минфина РФ, Госкомимущества РФ, Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве), Росстрахнадзоре, не представляется возможным. Однако Минфин РФ, ссылаясь на дефицит бюджета, отказался участвовать в создании фонда. Вместе с тем, как показывает мировая практика, издержки из-за возможного подрыва доверия к банковской системе могут быть куда более значительны, чем возможные расходы по участию государства в этом фонде в настоящее время.

Тем не менее до принятия закона об обязательном страховании вкладов граждан коммерческие банки и их ассоциации могут приступить к созданию фондов страхования вкладов населения на принципах добровольного участия банков за счет отчислений, относимых на расходы до налогообложения"[312].

В конце 1996 г. проект закона "О гарантировании вкладов граждан в банках" прошел второе чтение в Государственной Думе. В законе предусматривается, что все банки, работающие с населением, обязаны стать членами корпорации гарантирования вкладов и перечислять взносы в резервный фонд. При наступлении страхового случая — отзыве у члена корпорации лицензии или признания его банкротом — корпорация обязуется возместить его вкладчикам понесенный ущерб: в полном объеме, если сумма вклада не превышает 20-кратного размера минимальной оплаты труда, и 90% вклада, если он превосходит 20-кратный объем минимальной оплаты труда, но составляет не более ее 250-кратной суммы.

В плане совершенствования надзора и контроля за деятельностью кредитных институтов остро стоит и проблема банкротства банков. По официальным данным, в 1996 г. было возбуждено 2618 дел по заявлению о банкротстве банков[313]. В отношении 1035 кредитных организа-

[312] "Вестник Банка России" № 13, 4 апреля 1995 г.

[313] "Деловой экспресс" № 11, 25 марта 1997 г.

ций принято решение о банкротстве, в отношении 430 введена процедура внешнего управления. Тем не менее, специального закона о банкротстве кредитных учреждений нет. В действующем законе "О несостоятельности (банкротстве) предприятий", принятом еще в 1992 г. есть лишь одна статья, посвященная особенностям банкротства банков. В ней говорится, что банк может быть признан банкротом только после отзыва лицензии на банковскую деятельность Центральным банком РФ. В остальном при банкротстве банков применяются полностью все нормы о несостоятельности (банкротстве) предприятий. Такой подход не учитывает того, что банки — особенные субъекты в имущественном обороте, и банкротство банка может повлечь за собой неплатежеспособность и банкротство многих организаций. В силу этого банкротство банка в практике многих государств, независимо от того, есть ли там специальные законы или нет, рассматривается как крайняя, исключительная мера. Так, в Германии, Франции и Великобритании специальных законов в отношении банкротства кредитных учреждений нет, но в общем законодательстве о банкротстве учитываются все тонкости этой проблемы.

Во всех развитых государствах действует жесткий, многоуровневый контроль за деятельностью банков — со стороны центрального банка, министерства финансов, местных и региональных органов власти. При малейших признаках неплатежеспособности принимаются меры по предупреждению банкротства, восстановлению платежеспособности банка, его реорганизации и т.д. Задача при этом одна — сохранить доверие вкладчиков к банку, не допустить "цепной реакции", когда кризис одного банка может спровоцировать кризис других. Детально разработанная практика досудебных процедур позволяет не доводить дело до суда, защищает интересы вкладчиков и обеспечивает стабильность банковской системы.

В России основанием для ликвидации банка служит отзыв лицензии. Вместе с тем, как следует из ст. 6 "Закона о банках и банковской деятельности", лицензия может быть отозвана не только по признаку банкротства, но и по другим основаниям, напрямую не связанных с неплатежеспособнстью. При этом банк, у которого отозвана лицензия, уже не в состоянии осуществлять свою профессиональную деятельность, а значит обречен на "умирание". Сам факт отзыва лицензии мо-

жет сделать платежеспособный банк, допускавший отдельные нарушения, неплатежеспособным. Создается ситуация, когда банк лишается лицензии, но не прекращает своего существования как юридическое лицо. В результате требования вкладчиков и кредиторов банка не удовлетворяются, капитал банка разворовывается. По состоянию на 11 апреля 1997 г. Банк России отозвал лицензии у 714 кредитных организаций. Среди них в отношении 335 организаций никто не инициировал банкротство из тех, кто имел на это право. Что касается Банка России, то ему такое право не предоставлено.

В начале 1997 г. был подготовлен законопроект "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций". Он расширяет права Банка России. Суть законопроекта состоит в том, что Центральный банк РФ имеет право (и даже обязан) предпринимать любые действия, направленные на "предупреждение несостоятельности кредитных организаций в целях сохранения доверия вкладчиков и кредиторов". В том случае, если у Центрального банка РФ возникают сомнения в платежеспособности банка, то он получает право:

- потребовать от учредителей банка оказать ему финансовую помощь;

- предложить банку уменьшить выплату дивидендов учредителям и не предоставлять им кредиты;

- потребовать от банка изменения организационной структуры, в том числе закрытия филиалов и представительств.

- за неисполнение требований Банка России по поддержанию платежеспособности ввести временную администрацию.

Банкротство и ликвидация банка выступает в этом случае в качестве "высшей меры" наказания. В законопроекте сохраняется порядок, при котором для банкротства требуется, чтобы Банк России лишил банк лицензии. Однако новым является право Банка России инициировать процедуру банкротства при наличии у банка формальных признаков несостоятельности — если требования кредиторов к банку составляют не менее тысячи минимальных размеров оплаты труда и эти требования не выполняются в течение трех и более месяцев.

Ответственность за банкротство банков, согласно законопроекту, будут нести его учредители. Предусматривается, что арбитражный суд впра-

ве возложить на учредителей банка, признанного банкротом, ответственность по его долгам. Таким образом, с принятием законопроекта существенным образом возрастет роль Банка России в поддержании стабильности банковской системы.

Есть еще один аспект проблемы повышения стабильности и надежности банковской системы, актуальный не только в России, но и в других странах. Это безнадежные долги.

Достаточно сказать, что доля безнадежных долгов к общей сумме выданных кредитов в структуре баланса коммерческих банков в государствах с переходной экономикой достигает 14%[314]. Причем, как отмечается в исследованиях Международного валютного фонда, из года в год наблюдается тревожная тенденция роста доли этих долгов.

В России эта величина оценивается примерно в 9%. Для сравнения отметим, что эта доля — на уровне той, которая стала одной из причин, вызвавших серьезный банковский кризис в целом ряде государств. Так, накануне банковского кризиса в Аргентине в конце 1980 г. эта доля составляла 9%, в Финляндии в конце 1992 г. — 9%, в Мексике в сентябре 1994 г. — 11%, в Норвегии в конце 1991 г. — 6%, в Швеции в конце 1992 г. — 7%, в Венесуэле в конце 1993 г. — 9%.[315]

К этому следует добавить, что реальное положение в банковской сфере государств с переходной экономикой, в том числе и в России, представляется более тяжелым, чем об этом свидетельствуют данные о доле безнадежных долгов в объеме выданных кредитов, поскольку эти государства лишь начинают переходить на международные стандарты классификации активов и общепринятые требования бухгалтерского учета.

Существенным недостатком проводимой политики в отношении повышения надежности и стабильности банковской системы является то, что она проводится в режиме чрезвычайных мер при отсутствии четко выраженного долговременного системного подхода к решению этой проблемы. В России, в частности, основным является “рыночный” ме-

---

[314]IMF, “World Economic Outlook”, October 1996, p.98

[315] Там же.

тод, когда у банков, не выдерживающих установленных нормативов и требований в отношении увеличения капитала и резервов, отзываются лицензии, и банки вынуждены прекращать свою деятельность. Такой подход оправдан в том случае, когда у банков есть возможность выполнять установленные требования. В то же время он достаточно рискован, поскольку при отсутствии возможности выполнить установленные требования он может ускорить приближение системного банковского кризиса.

Более предпочтительным способом решения задачи реструктуризации банков представляется разработка и осуществления долговременной программы. Такая программа требует выделения необходимых средств для оздоровления банков, возможно, создания специальных институтов и разработки соответствующих нормативных документов, а также осуществления параллельных действий в области структурной перестройки промышленности как необходимого дополнения к программе оздоровления банков. Это предполагает тесную координацию действий между правительством и центральным банком.

Основной задачей такой программы является снижение доли безнадежных долгов в предоставленных кредитах банков и недопущение ее увеличения в дальнейшем. Ее решение предполагает два подхода — децентрализованный и централизованный. В первом случае основная работа по регулированию проблемы безнадежных долгов может быть возложена на сами банки, которые должны будут создать специальные подразделения, во втором — эта задача может быть возложена на специальное агентство которое примет на себя безнадежные долги банков и займется их регулированием. Такое агентство должно будет иметь соответствующий статус и обладать достаточным капиталом для выкупа безнадежных долгов у банков. Как показывает международный опыт реструктуризации банковской системы, в большинстве стран задействование в той или иной форме государственных средств становится необходимым на том или ином этапе программы оздоровления.

Программа оздоровления должна включать в себя положения, стимулирующие эффективную работу банков, равно как создание самокорректирующегося механизма, не допускающего последующего ослабления банковской системы. Для этого нужно, чтобы коммерческие банки действовали исключительно на рыночной основе, что исключает дав-

ление или вмешательство в их оперативную деятельность органов исполнительной власти федеральных или местных. Во-вторых, необходимо значительно усилить внутренний контроль в банках, дополненный усилением внешних надзорных функций. В-третьих, система страхования депозитов, если она будет создана, должна быть подкреплена более жестким пруденциальным надзором и контролем за деятельностью банков. В-четвертых, приватизация может выступить действенным средством повышения эффективности управления банком. Однако это требует соответствующих предпосылок. Необходимы эффективные собственники и ответственные управляющие банков, надежные инвесторы, высокий уровень межбанковской конкуренции, регулируемой соответствующими нормативными актами. Первым шагом к приватизации, таким образом, может стать реструктуризация банков, находящихся в собственности государства. В-пятых, реструктуризация банковской системы должна осуществляться одновременно со структурной перестройкой промышленных предприятий, повышением рентабельности их работы, ликвидацией убыточных производств. В противном случае успехи реструктуризации банковской системы будут временными и ограниченными. В этом случае предоставление реабилитационных кредитов банкам будет стимулировать процесс оздоровления и не повлечет за собой обострения проблемы безнадежных долгов в дальнейшем.

14.8 Международный аспект проблемы стабильности банковской системы России

Стабильность банковской системы имеет не только внутренний аспект, но и международный в силу проводимой политики либерализации финансового рынка России, расширения международной деятельности российских банков. В своем выступлении в Лионе 24 июня 1996 г. на совещании “семерки” управляющий директор МВФ М. Камдесю заявил, что “распространение четких международно принятых стандартов банковской деятельности могло бы стать основой регулирования и надзора за банковскими системами во всем мире”, и “... что МВФ, обладая соответствующими полномочиями и неся универсальную ответственность, может внести свой вклад в глобаль-

ное распространение стандартов банковского надзора, которые были разработаны в Базеле и проводятся в жизнь группой десяти"[316].

Международный валютный фонд видит прямую связь между стабильностью банковской системы и проводимой в стране макроэкономической и структурной политикой. В марте 1996 г. Совет директоров МВФ, в частности, пришел к заключению, что в государствах переходной экономики, а также в развивающихся странах необходимо создание независимого и эффективного органа, который осуществлял бы функции надзора и контроля за банковской деятельностью. Кроме того, Совет директоров особое внимание обратил на наличие значительных обязательств государства перед коммерческими банками и рекомендовал правительственным органам проводить четкую политику управления государственным долгом с непременным включением этих обязательств в прогнозные оценки финансового положения.

Усиливается координация между МВФ, МБРР и другими международными организациями по осуществлению мер, направленных на обеспечение стабильности национальных банковских систем. Эти меры, в частности, будут предназначены для поддержки усилий правительств, направленных на достижение международных стандартов отчетности, регулирования и надзора деятельности национальных банков.

В программах поддержки экономических реформ в России со стороны международных организаций российским банкам пока отведено довольно скромное место. Первым стал "Проект развития финансовых учреждений", на который России предоставлен заем МБРР и ЕБРР на общую сумму в 300 млн долл. К началу 1997 г. аккредитацию на участие в этом проекте получил 31 российский банк.

Вторым займом в поддержку преобразований финансового сектора стал "Проект подготовки управленческих и финансовых кадров", на реализацию которого МБРР выделил 40 млн долл. Программа включает в себя 35 конкретных подпроектов, большая часть которых инициирована и разработана российскими коммерческими банками и центрами бизнес-образования.

Международные организации оказывают также непосредственное содействие в управлении отдельными коммерческими банками. В 1994 г. ЕБРР

[316] J. Barth, D.. Nolle, op. cit, p.3.

приобрел 14% акций ТОКОбанка на сумму 35 млн долл. Представитель ЕБРР вошел в состав наблюдательного совета банка. Участие ЕБРР в деятельности банка обусловлено рядом требований, в том числе активной работой на рынке корпоративных финансов, предоставлением кредитов реальному секторы, равным подходом к кредитованию как акционеров, так и простых клиентов банка. В том, что касается требований в отношении ликвидности, отношения суммы собственного капитала к обязательствам, доходности капитала, максимального кредитования на одного заемщика и др., то здесь требования ЕБРР более жесткие, чем действующие нормативы Банка России. В настоящее время круг претендентов на привлечение капитала ЕБРР ограничивается банками, входящими в число участников проекта по развитию финансовых учреждений России, реализуемого в счет займов МБРР и ЕБРР.

Институциональные реформы в агропромышленном комплексе[317]

Глава 15

15.1 Необходимость реформы аграрного сектора и ее основные задачи

Существовавшее в рамках централизованно планируемой экономики государственное сельское хозяйство характеризовалось не просто высоким уровнем государственного регулирования аграрного сектора, но и непосредственно государственным управлением сельскохозяйственным производством. Причем эта система могла сопровождаться юридической национализацией сельскохозяйственных земель, как в СССР и Монголии, могла и оставлять землю де юре в собственности крестьян, как в странах Восточной и Центральной Европы. Но и в том, и и другом случае система экономических отношений в аграрном секторе выражала собой экономическую государственную монополию на землю. Государство централизованно распределяло инвестиционные ресурсы и в значительной мере - оборотные средства для сельхозпроизводителей, определяло производственные задания, что, соответственно, фиксировало отраслевую и региональную структуру аграрного производства - причем далеко не всегда эта структура была оптимальной. Например, планирующий центр не просто устанавливал закупочные цены, но для обеспечения "равновыгодности производства" дифференцировал эти цены по природно-климатическим зонам страны, и в результате становилось выгодным наращивать животноводческое производство за Полярным кругом и в других регионах, где практически все корма были завозными (последнее десятилетие перед

[317] В главе использованы материалы Н. Карловой, к.э.н. О. Мелюхиной, к.э.н. И. Храмовой (ИЭППП) и к.э.н. Р. Янбых (аппарат Правительства РФ),

реформой поголовье скота в СССР росло главным образом за счет Мурманской и Магаданской областей, Сахалина, тогда как в Нечерноземье шел непрерывный спад).

Адекватной формой сельскохозяйственного предприятия при такой системе аграрного производства были колхозы и совхозы, в последние годы по своему организационно-хозяйственному устройству фактически не различимые. Иначе говоря - крупные государственные предприятия с назначаемым руководителем, подотчетные в своей деятельности государственным органам управления и со значительным наемным персоналом работников.

Такая система в основных своих чертах была сформирована в СССР в конце 1930-х годов и далее лишь трансформировалась в рамках сложившейся парадигмы.

Шесть десятилетий развития продемонстрировали, с одной стороны, достаточную устойчивость ее внутренней структуры, адекватность решаемым задачам, но с другой стороны, выявили две ее основные проблемы, решение которых оказалось невозможным без изменения принципиальных основ системы государственного сельского хозяйства.

Первая из этих проблем - недостаток эндогенных экономических стимулов хозяйственной деятельности предприятий. В условиях, когда предприятию централизованно задаются объемы и структура производства, цены и каналы реализации, пределы фондов потребления, а также при фондированном снабжении, финансовый результат хозяйственной деятельности - прибыль - не мог быть стимулом или критерием эффективности. Не случайно, основными рычагами воздействия на сельхозпредприятия были партийная и хозяйственная дисциплина руководителей, раздача наград и выговоров за уровень выполнения плановых заданий, приведшие к укоренению практики приписок, показательных посевов вдоль трасс дорог и т.п.

Второй проблемой являлось отсутствие действенного механизма мотивации труда внутри хозяйств. Бесспорно, что отчасти эта проблема была обусловлена недостатком стимулирующего механизма для предприятия в целом, но у нее есть и свое собственное содержание.

Особенность аграрного производства заключается в том, что основные технологические процессы в нем плохо поддаются индустриализации в силу высокой степени зависимости от природного фактора. Работник, выполняющий те или иные операции, должен хорошо представлять всю технологическую цепочку, быть заинтересованным в конечном результате производства. Пооперационная специализация в сельском хозяйстве в большинстве случаев невозможна, так как принципиально не существует критериев качества выполнения отдельной операции. Это не означает, что в аграрном производстве любой наемный труд неэффективен (что стало устоявшимся мифом в нашем обществе), но он может быть эффективен только под действенным контролем собственника. Однако известно, что управляющий может эффективно контролировать работу не более 10 человек, но не 400-500, как в советских хозяйствах.

В результате каждый конкретный работник на государственном сельскохозяйственном предприятии выполнял одну или несколько технологически связанных функций, которые не были связаны для него очевидным образом с конечным результатом всего производственного процесса. Критериев качественного выполнения этих функций для основных сельскохозяйственных процессов нет. Соответственно, в этих условиях не работает ни стимул оплаты труда, ни стимул конечного дохода всего предприятия, что означает низкий уровень мотивации работника.

Обе проблемы были осознаны уже в 1950-е годы. На протяжении всех прошедших лет их пытались решить, не меняя сущностных характеристик системы. В середине 1960-х годов был введен экономический регулятор - прибыль, которая немедленно превратилась в некоторый счетный бухгалтерский и статистический показатель, но так и не стала реальным стимулом для производства. Последние предреформенные годы много экспериментировали с системой государственных закупок, пытаясь заинтересовать сельхозпроизводителей правом реализовать часть урожая по "договорным ценам". Но в отсутствие равновесных цен и рыночных структур (помимо маломощных, не приспособленных для торговли на них крупных производителей колхозных рынков в городах) это право не могло быть и не было реализовано колхозами и совхозами страны. Весь многоэтапный процесс "совершенствования

хозяйственного механизма АПК" в конечном итоге выражался в попытках внедрения квази-рыночных отношений в принципиально нерыночную систему, которая тут же трансформировала инновации по своему образу.

Ослабление мотивации для предприятий и их работников в аграрном секторе не могло не привести к отставанию от мирового сельского хозяйства. Это тем более стало заметным на фоне "зеленой революции", развернувшейся в странах третьего мира и позволившей сделать резкий скачок в продуктивности аграрного производства в мире в среднем. Советское сельское хозяйство, несмотря на непрекращающийся процесс реформ, постепенно сползало в стагнацию.

Для стимулирования производства в аграрном секторе государство наращивало субсидии производителям в виде дифференцированных надбавок к ценам, двойных тарифов на сельскохозяйственную технику, пониженных кредитных ставок и периодических списаний долгов, прямых бюджетных трансфертов (инвестиций и т.д.). К концу 1980-х гг. в около трети хозяйств фонд заработной платы превышал валовой доход, то есть поддерживался государством в рамках политики гарантированной оплаты труда.

Средства, которые направлялись в сельское хозяйство, не приносили адекватной отдачи. Так, применение электроэнергии в сельском хозяйстве с 1980 по 1990 год возросло на 61%, применение минеральных удобрений - на 22%, капиталовложения выросли примерно на 40%, но в тот же период производительность труда в аграрном производстве выросла только на 28%, валовая продукция - на 12%.

Система государственного сельского хозяйства к 1990-м годам достигла предела своего саморазвития, она стала тормозом технического прогресса в отрасли, а ее реформирование упиралось в необходимость замены системообразующих принципов.

Положение собственно в отрасли усугублялось макроэкономической государственной политикой в области продовольственного обеспечения населения. Доминантой этой политики был весьма привлекательный в социальном смысле, но абсолютно экономически не обоснованный принцип “дешевых продуктов питания для советских людей”. Долгие годы цены на основные продукты питания поддерживались на

низком уровне при неуклонном росте доходов населения и низких темпах роста сельскохозяйственного производства.

Для быстрого обеспечения возрастающего спроса населения на наиболее социально значимые продукты животноводства, в аграрной политике в начале 1970-х годов был взят курс на строительство животноводческих комплексов, которые, в свою очередь, обусловили резкий рост доли зерновых в кормовом балансе. Отечественное растениеводство было не в состоянии обеспечить возросшую потребность в комбикормах. В результате государство затратило значительные средства на строительство животноводческих комплексов-гигантов, а затем, начиная уже с 1973 г., начало ежегодно, в возрастающей прогрессии, тратить средства на импорт фуражного зерна и зернобобовых.

Таблица 15.1

Доля государственных дотаций в розничной цене на основные продукты питания, СССР, 1989 год, %

Продукт	Доля дотаций в розничной цене
Хлеб	20
Говядина	74
Свинина	60
Баранина	79
Птица	36
Молоко	61
Масло	72
Сыр	48
Сахар	14

Источник: Стратегия реформ в продовольственном и аграрном секторах экономики бывшего СССР. Вашингтон: Всемирный банк.1993, Стр.253

Но несмотря на все затраты в самом сельском хозяйстве, результирующий прирост производства не покрывал растущий платежеспособный спрос населения - свидетельство тому нарастающие проблемы с обеспечением мясомолочной продукцией, рационирование потребления, очереди и другие признаки острого дефицита. И в таких условиях - в силу взятых на себя обязательств по поддержанию стабильно низких цен на продукты питания - государство продолжало дотировать отечественного потребителя, причем во все возрастающих масштабах. В 1989 году суммарный объем дотаций на продовольственное потребление составлял 1/3 российского бюджета, а доля дотаций в розничной цене основных продуктов доходила до 80% (таблица 15.1).

Таким образом, государство одновременно субсидировало и производителя сельскохозяйственной продукции, и потребителя продовольствия. Такой тип субсидий носит самораскручивающийся, прогрессирующий характер - чем больше дотаций выделено в момент t, тем больше придется платить в момент t+1 для поддержания той же политики. Справиться с этой ситуацией национальный бюджет может только в двух случаях: когда есть резерв резкого роста продовольственного производства или когда есть постоянно растущий источник государственных доходов на покрытие прогрессирующих субсидий. Как было показано выше, сельское хозяйство не демонстрировало готовности к всплеску продуктивности, отдача используемых ресурсов была крайне низкой. Что касается доходной части бюджета, то она, как было показано выше, в значительной мере пополнялась в 1970-е годы за счет "нефте-" и "газорублей". Но с начала 1980-х годов мировые цены на основной экспортный товар страны резко упали, что привело к сокращению доходов национального бюджета.

Именно 1980-е годы характеризуются активизацией деятельности по "совершенствованию хозяйственного механизма АПК", так как государство оказалось в сильнейшем финансовом кризисе. Более того, к концу десятилетия правительства Н.Рыжкова и В.Павлова сделали ряд робких попыток повышения продовольственных цен, но явно недостаточных для снятия проблемы нарастающих дотаций; навес "горячих денег" в руках у населения был столь велик, что эти попытки напоминали усилия по тушению пожара водой из чайной ложки.

Таким образом, радикальная реформа аграрного и продовольственного сектора страны к началу 1990-х годов стала острой национальной проблемой. Отсюда вытекали и ее основные задачи: кардинальная смена аграрного строя, введение более эффективных производственных отношений в продовольственном комплексе, снижения давления аграрно-продовольственной сферы на бюджет. Очень часто, наряду с ростом эффективности АПК как цель реформы упоминают улучшение жизни сельского населения и экологическое благополучие страны. Бесспорно, эти цели не могут не стоять в долгосрочной программе национального развития. Но в краткосрочном, прагматическом аспекте таких задач перед реформой 1990-х годов в России не стояло.

Также понятно, что ломка старого аграрного строя - государственного сельского хозяйства, замена его на рыночно ориентированное хозяйство, по своему масштабу не сопоставимы с привычными "совершенствованиями хозяйственного механизма", регулярно проходившими в недрах советской экономики, так же как капитальный ремонт дома не сопоставим с легкой покраской подоконников. Во втором случае улучшение наступает сразу, как просохнет краска, но так же быстро хозяева забывают о проведенной работе. Капитальная перепланировка стен, конечно, может привести к тому, что рухнет дом - грамотный ремонтник до этого не доведет - но ощутимого дискомфорта при любой крупной перестройке избежать невозможно. Для советского сельского хозяйства требовалась переналадка практически всех систем - ценообразования, финансово-кредитного механизма, системы снабжения и сбыта продукции и т.д. Более того, нужна была громадная социально-психологическая адаптация хозяйствующих субъектов, населения - все это не могло не проявиться в спаде производства, в диспропорциях, в разрыве устоявшихся связей.

15.2 Специфика аграрных реформ в странах с различным типом экономики

В экономической и экономико-политической литературе по вопросам аграрной реформы в постсоциалистических странах сложилось устойчивое мнение о том, что исходным и основным пунктом такой реформы должно стать трансформирование земельных отношений, введение частной земельной собственности, формирование семейных фермерских хозяйств.

Между тем, вопрос не так прост. Ряд авторитетных исследований показывает, что такое понимание аграрной реформы в переходных экономиках верно только для стран с аграрным типом экономики в отличие от стран индустриального и индустриально-аграрного типа[318].

[318] Например, K.-E.Wedekin.Land Reform in the Soviet Union(presentation on the FAO conference. Moscow.1991); Qiren Zhou. Agricultural Reform: Property Rights and New Organization/ Comparing the case of China and Russia. Peking: Peking Uni.1996.

Что представляет собой аграрный сектор в экономике с аграрной или преимущественно аграрной структурой? Это, прежде всего, основной сектор экономики, дающий значительную, если не подавляющую часть ВВП. Доля сельского населения и доля занятых в сельскохозяйственном производстве весьма высоки. Применяемые в аграрном секторе технологии, как правило, примитивны, основаны на применении значительных объемов дешевой рабочей силы, ручного труда. Земля представляет основной ресурс сельскохозяйственного производства, так как отсутствуют индустриальные технологии, и предложение сельскохозяйственной продукции высоко эластично по земле, то есть рост производства прямо пропорционален росту вовлеченной в производство земли. Рынки сельскохозяйственной продукции примитивны, неразвиты и часто замыкаются в рамках сельских коммун. Кроме того, чаще всего страны с аграрной структурой экономики характеризуются низкими показателями душевого продовольственного потребления и высокой долей затрат на продукты питания в структуре расходов домашних хозяйств.

В такой экономике простое распределение земли между крестьянскими дворами ведет к росту предложения сельскохозяйственного производства, увеличению душевого продовольственного потребления в стране. Во-первых, дореформенное, коллективное, и пореформенное, семейное производство, при низких аграрных технологиях, не отличаются с технологической точки зрения. Например, коллективная обработка рисовой плантации с помощью мотыг не вносит технологических изменений по сравнению с подобным же способом семейной обработки рисового поля. Однако при семейном производстве растет мотивация крестьянского труда. Таким образом, земельный передел ведет к росту продуктивности в сельском хозяйстве.

Во-вторых, рост аграрного производства в данном случае ведет и к адекватному росту продовольственного потребления. Прежде всего, из-за того, что основные сельскохозяйственные рынки - это местные рынки в сельской местности, не требующие развитой инфраструктуры. Кроме того, изначальный уровень потребления далек от насыщения. Поэтому весь избыток продовольствия, произведенный в семейных хозяйствах бенефициантов земельной реформы, легко адсорбируется на местных сельских рынках. Городское население, представляющее

меньшинство в структуре населения, с одной стороны, не является доминантой средних национальных показателей душевого потребления. С другой стороны, в силу изначальной неразвитости продовольственной рыночной инфраструктуры, оно может довольствоваться ростом предложения продовольствия на примитивных городских рынках сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, земельная реформа в стране с аграрной структурой становится почти эквивалентом аграрной реформы, ведущей к аграрному росту.

В экономике с индустриальной или индустриально-аграрной структурой земельный передел (в указанном выше смысле) не может дать таких результатов. Аграрное производство в такой экономике занимает подчиненное место в народнохозяйственной структуре, в составе населения преобладает городское население, сельскохозяйственная занятость относительно невысока. Аграрное производство характеризуется относительно развитыми технологиями. Причем если это коллективизированное сельское хозяйство, то его технологии адаптированы к крупномасштабным производствам. Сельскохозяйственная и продовольственная рыночная инфраструктура более или менее развита, хотя и обслуживает систему централизованного планирования и распределения продуктов.

В этих условиях нельзя быть уверенным в том, что само по себе перераспределение земли обобщенного пользования (или обобщенной собственности, что в данном контексте не столь важно) в пользу семейных хозяйств однозначно ведет к росту производства в сельском хозяйстве и продовольственного потребления в общенациональном масштабе. Во-первых, рост мотивации труда на семейной ферме не всегда будет компенсировать возможные технологические потери, неизбежные при переходе от одной структуры производства к иной. Семейные предприятия требуют иных технологий, чем крупные предприятия, что невозможно обеспечить в короткие сроки. Так, технологический комплекс по возделыванию зерновых в крупных хозяйствах включает в себя тракторы, прицепное оборудование, комбайны, грузовые машины высокой мощности, использование которых на мелких семейных фермах неэффективно.

Во-вторых, либерализация экономической системы, непосредственно связанная с распределением земли по семейным хозяйствам, ведет, как и в первом случае, к росту продовольственного потребления в сельской местности. Но так как сельское население представляет меньшинство в структуре населения страны, то этот рост не может оказать решающего влияния на увеличения среднедушевых показателей национального продовольственного потребления. Рынок продовольствия в индустриальной экономике не может концентрироваться на локальных сельских рынках - основной потребитель агропродовольственной продукции находится в городах. В то же время, изменение аграрной структуры делает принципиально невозможным использование старой централизованной системы распределения продовольствия, а новая система не возникает в одночасье.

Таким образом, земельная реформа в индустриальных странах не является достаточным условием аграрной реформы. Более важным элементом аграрной реформы в этом случае становится реформа агропродовольственной инфраструктуры, I и III сфер АПК, то есть отраслей, поставляющих сельскому хозяйству средства производства, и отраслей, доводящих агропродовольственную продукцию до конечного потребителя.

В таблице 15.2 представлены два типа постсоциалистических стран - те, которые до начала реформ имели преимущественно аграрную структуру национальной экономики, и те, которых можно отнести к преимущественно индустриальным странам. За основной критерий были с известной степенью условности взяты доля сельского хозяйства в ВВП и - главное - доля занятых в аграрном производстве в общей занятости в экономике. К первому типу стран относятся Албания, Румыния и Китай, остальные страны, поименованные в верхней части таблицы - по преимуществу относятся к индустриальному типу.

Во всех этих странах была проведена земельная реформа в той или иной форме. При этом частная земельная собственность могла вводиться (как в подавляющем большинстве стран), так и не вводиться, как в Китае. Тем не менее, в результате земельных преобразований преобладающая социалистическая форма ведения сельского хозяйства в крупных государственных или коллективных предприятиях в той или иной степени была реорганизована, в аграрном производстве возник

более или менее значимый сектор семейных фермерских хозяйств. В одних странах семейное хозяйство стало основным сельскохозяйственным производителем, как, например, в Латвии, Албании, Румынии или Китае, в других странах они получили существенно меньшее распространение - в Чехии, Словакии, России.

Таблица 15.2

Характеристики некоторых постсоциалистических стран, относящих к аграрному и индустриальному типам экономики

	Год	Доля с/х в ВВП	Доля занятых в с/х	Доля расходов на продукты питания в общих расходах населения
Болгария	1989	11,0	18,1	29,5
Венгрия	1989	15,6	17,9	25,4
Латвия	1989	10,2	14,6	30,3
Литва	1989	26,5	17,6	34,9
Россия	1990	15,3	12,9	36,2
Словакия	1989	9,4	12,2	35,4*
Чехия	1989	6,3	9,9	32,9*
Эстония	1989	17,8	12,0	28,2
Албания	1989	32	49	56,5
Румыния	1989	13,7	28,2	48,0
Китай	1990	27	60	н.д.

* - включая напитки и табак.

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996

В Китае деколлективизация началась в первой половине 1980-х годов и предполагала передачу прав пользования землей крестьянским семьям, хотя собственность на землю сохранялась за коллективами. Реформа постепенно распространялась, и в настоящее время семейное хозяйство стало, по существу, основным сельскохозяйственной производителем в стране. В Румынии все коллективные хозяйства были ликвидированы, земли переданы работникам - бывшим, досоциалистическим собственникам этих земель (до 10 га). В дополнение до 0,5 га было выдано всем сельским жителям. Крупное аграрное производство сохранилось только на бывших государственных предприятиях, трансформированных в коммерческие фермы, арендующие землю у государства. В Албании земли всех бывших коллективных хозяйств независимо от прежних прав собственности были распределены между работниками и сельскими жителями малыми участками в среднем по 1,4 га

Таким образом, в рассматриваемых аграрных странах земельные реформы привели к преобладанию в аграрном секторе семейных крестьянских хозяйств.

В то же время, в индустриальных и индустриально-аграрных постсоциалистических странах земельные преобразования привели к разным аграрным структурам. В большинстве стран этой группы приватизация земли не обусловила ликвидацию крупных сельскохозяйственных предприятий. Она тем или иным способом, в конечном счете приводила к образованию различного рода производственных кооперативов. Исключение составляют Польша и Словения, где коллективизация в свое время затронула незначительную часть крестьянских хозяйств. Если предположить, хотя и с известной степенью условности, что семейные по своей организационно-хозяйственной форме хозяйства имеют площадь не более 100 га, то данные таблицы 15.3 могут дать представление не только о распределении ферм по размерам, но о структуре национального аграрного сектора, о доле семейных хозяйств в распределении земель.

Таблица 15.3

Роль семейных фермерских хозяйств в аграрной экономике некоторых постсоциалистических стран, 1994-1995

	Распределение хозяйств по размерам земли, %		
	до 5 га	5-100 га	более 100 га
Болгария	30	6	64
Венгрия	22	20	58
Латвия	23	58	19
Литва	33*	32*	35
Россия	4	5	91
Словакия	2,4	1,9	95,7
Чехия	1,3	5,3	92,4
Эстония	25*	15*	60
Албания	~95	~2	3
Румыния	~45	~10	~45

* - граница не 5 га, а 3.

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996.

Безусловно, индексы роста валовой сельскохозяйственной продукции не являются универсальным индикатором успешности проведенных реформ, тем более что преобразования в большинстве рассматриваемых стран еще далеки от завершения. Тем не менее, таблица 15.4

вполне иллюстрирует сформулированный выше вывод. Нетрудно заметить, что в аграрных странах перераспределение сельскохозяйственных угодий в пользу семейных хозяйств практически сразу привело к стремительному росту валовой продукции в аграрном секторе - в Албании с 1992 года, в Румынии - с 1993 года, в Китае - с начала 1980-х годов (за пределами таблицы). В качестве еще одного примера подобного развития земельных реформ можно привести Вьетнам, где также деколлективизация в типичной аграрной экономике привела к быстрому подъему сельскохозяйственного производства (к сожалению, точная количественная информация по данной стране нам в настоящее время недоступна).

Таблица 15.4

Годовые индексы роста (спада) валовой сельскохозяйственной продукции в некоторых постсоциалистических странах, %

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Болгария	0,8	-6,0	-0,3	-12,0	-18,6	2,5	10,0
Венгрия	-1,8	-4,7	-6,2	-19,9	-9,7	-1,1	0,7
Латвия	3,9	-10,2	-3,9	-16,0	-22,4	-20,5	-2,0
Литва	1,5	-8,9	-4,3	-23,8	-8,0	-18,0	1,8
Россия	1,7	-3,6	-4,5	-9,4	-4,4	-12	-8
Словакия	0,6	-6,7	-7,0	-12,8	-7,2	8,3	2,1
Чехия	2,3	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6,0	4,2
Эстония	7,5	-13,1	-4,0	-18,6	-7,7	-9,7	-7,2
Албания	6,5	-2,0	-17,4	17,1	18,6	8,3	13,0
Румыния	-5,1	-2,9	0,8	-13,3	12,8	0,2	5,5
Китай	2,0	9,0	4,7	8,8	4,7	4,0	4,5

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996; FAO yearbook.Production. Vol.48. 1994. База данных ОЭСР.

В то же время в противоположной группе стран рост сельскохозяйственного производства либо пока не наступил, либо наступил после относительно глубокого и в ряде случаев длительного периода спада. При этом подобная тенденция не зависит от доминирования крупных или мелких хозяйств. Рост аграрного сектора, скорее всего, обусловлен адаптацией рыночной инфраструктуры к новым экономическим условиям, но не непосредственно самим фактом земельных реформ. Иначе говоря, собственно земельная реформа не имела такого воздействия на объемы производства, как в аграрных странах. Можно предположить, что эффект роста наступит при осуществлении других аграрных преобразований.

Отметим также, что в наших рассуждениях вопрос земельной собственности не затрагивался. Приватизации земель в сельском хозяйстве могла вести к созданию семейных фермерских хозяйств (Латвия, Литва, Албания) или к формированию производственных кооперативов (Чехия, Словакия, Россия). С другой стороны, семейная структура аграрного сектора могла возникать и без передачи прав собственности на землю крестьянам (Китай, Вьетнам). Все это не влияет на общность заключений о роли земельных преобразований в общей аграрной реформе.

15.3 Институциональная реформа в сельском хозяйстве

Мировой опыт свидетельствует, что наиболее адекватной рынку формой сельхозпредприятий является семейная частная ферма. Но уже на начальных этапах реформы в России было понятно, что полный переход советского сельского хозяйства на семейный фермерский тип хозяйствования в обозримой перспективе невозможен. Опросы общественного мнения в селе в конце 1980-х годов показывали, что вести самостоятельное хозяйство хотели бы только 10-15% сельских жителей. В этом сказались и выработанные стереотипы общественного сознания, но также и длительная эпоха специализации в аграрном производстве, в результате которой крестьяне становились узкими специалистами. Ведение же своего хозяйства требует от крестьянина универсальных навыков. Более того, быстрого развития принципиально иной инфраструктурной сети и соответствующей переналадки сельхозмашиностроения в силу бюджетных ограничений ожидать не приходилось, и раздел колхозов и совхозов на семейные фермы в сложившихся обстоятельствах в большинстве случаев обрекал бы крестьянство на архаичные технологии и образ жизни. Наконец, вряд ли в условиях экономического кризиса было бы рационально разрушать уже накопленный, пусть даже и неэффективно используемый, производственный потенциал крупных сельхозпредприятий, который часто технологически не поддается разделу на мелкие хозяйства.

Таким образом, еще до начала реформ встал вопрос о создании в аграрном секторе производственных единиц, адекватных рынку, способных самостоятельно хозяйствовать в новых условиях.

Прежде всего, были созданы возможности для развития семейных фермерских хозяйств. В 1987 году почти одновременно начались эксперименты с фермерскими хозяйствами в Орловской области и Пыталовском районе Псковской области. С принятием кооперативного законодательства в 1988 году семейные хозяйства стали возникать под видом сельскохозяйственных кооперативов. Те и другие частные аграрные предприниматели получали землю в колхозах и совхозах в аренду и подпадали в жесточайшую зависимость от своих арендодателей. Затем стало возможным получать участок в пожизненное наследуемое владение (специфический титул на землю со всеми полномочиями собственности без прав продавать и закладывать ее, введенный еще союзным земельным законодательством в 1989 году и унаследованный российским земельным кодексом). Но опять, землю должны были выделять колхозы и совхозы и, конечно, они не спешили ее отдавать. В деревнях возникали социальные конфликты по поводу земли. Более или менее адекватное законодательное основание для семейных фермерских хозяйств в России было создано в 1990 году с принятием Земельного кодекса, в котором была провозглашена частная земельная собственность (хотя и весьма ограниченная в правомочиях по распоряжению), и Закон о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Тем не менее, процесс образования фермерских хозяйств шел крайне медленно, фермеры рекрутировались преимущественно из горожан в первом поколении, сельской элиты. Семейное хозяйство оставалось на селе экзотикой, подвергалось обструкции со стороны сельского населения.

Фермерский сектор, не имея шансов быстро стать основным производителем сельскохозяйственной продукции в стране, тем не менее, играл роль своеобразного катализатора рыночного процесса в деревне - задавал параметры потенциально возможной самодеятельности, хозяйственной независимости производственной единицы, до той поры не ведомой в централизованно планируемой экономике. Главным же производителем оставались колхозы и совхозы. Поэтому встала проблема трансформации колхозов и совхозов в рыночные субъекты, способные функционировать в новых экономических условиях.

В конце 1991 года были приняты основные решения, положившие начало современному этапу аграрной реформы. В 1992 году началась так называемая кампания по реорганизации колхозов и совхозов, рас-

считанная на один год, которая предполагала: (1) передачу земли и неземельных средств производства в собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий, (2) раздел этих фондов на индивидуальные паи и (3) перерегистрацию хозяйств в одну из разрешенных организационно-правовых форм в соответствии с текущим законодательством того периода[319].

Очень быстро подобную реорганизацию объявили в прессе сугубо формальной процедурой, не затрагивающей сущностных отношений в сельском хозяйстве, "сменой вывесок". Между тем, за действительно формальной процедурой переименования бывших колхозов и совхозов в акционерные общества и товарищества авторы подобных высказываний не увидели принципиальных изменений в аграрном секторе.

Была прекращена монополия государства на землю. Более 85% сельскохозяйственных земель из государственной собственности были переданы в собственность коллективов сельскохозяйственных предприятий. Существенно, что земля, которой пользовались колхозы и совхозы до реорганизации, перешла не в их собственность как юридических лиц, а в общую собственность группы лиц, работников и пенсионеров хозяйств. В правовой практике такая общая собственность в основном бывает семейной, после же реорганизации сельхозпредприятий земля оказалась в собственности своеобразных "семей" в 400-1000 человек. Несмотря на юридическую необычность такого совладения, решение было вполне оправданным как переходная, временная форма.

Сособственники должны были разделить землю, которой владели совместно, на условные паи. Условный пай представляет собой род ценной бумаги с особыми правилами обращения. Владелец такого пая имеет безусловное право на выдел в натуре земельного участка размером, указанным в сертификате на пай, и в месте, определяемом совместно с другими сособственниками. Кроме того, пай можно продать, арендовать, заложить, обменять на имущественный пай, передать по наследству. До октября 1993 года названные транзакции разрешались

[319] Закон РФ "О предприятиях и предпринимательской деятельности", принятый в конце 1991 года, не включал такие организационно-правовые формы предприятий как колхоз или совхоз. Поэтому требование реорганизации колхозов и совхозов было формально юридически обоснованным.

только в рамках первоначального коллектива, после соответствующего указа Президента в октябре 1993 года оборот паев был разрешен и вне коллективов.

Наиболее внешне заметным результатом реорганизации стало ускорение выхода крестьян из коллективных хозяйств со своей землей для ведения фермерского хозяйства. Если к началу 1992 года в стране насчитывалось менее 50 тыс. семейных ферм, то за последующие два года их число выросло в 4 раза. Более того, если до начала реорганизации 3/4 фермеров были выходцами из городов, а из остальной части большинство составляла сельская элита, то после наделения крестьян земельными паями ситуация изменилась диаметрально: преобладать стали фермерские хозяйства, основанные колхозниками и работниками совхозов, вышедшими со своим земельным паем. Иными словами, процедура реорганизации существенно облегчила выход с землей для ведения фермерского хозяйства.

Земельные паи получились по российским меркам не очень большими - 6-10 га на человека. Чтобы избежать фрагментации землепользования, была предусмотрена возможность продавать и сдавать в аренду паи внутри коллектива колхоза или совхоза. Таким образом, крестьянин, пожелавший основать собственную ферму, мог увеличить свой участок, купив или арендовав паи у соседей. При этом он приобретал не земельный участок в натуре, а своеобразную опцию, позволяющую ему получить земельный надел в натуре, соответствующий по размеру имеющихся у него на руках земельных паев. В силу такого устройства паев, приобретая земельные доли у других сособственников колхозной земли, выходящий колхозник мог претендовать на получение земли единым массивом, независимо от того, сколько и у кого он прикупил или приарендовал земельных долей.

Но, несмотря на стремительный рост фермерского сектора в первые годы реформы, его доля в аграрном производстве осталась незначительной (таблица 15.5).

За два года были реорганизованы практически все колхозы и совхозы страны. По условиям реорганизации они имели три основные возможности: во-первых, принять форму акционерного общества или производственного кооператива, во-вторых, сохранить свой прежний ста-

тус[320] (правда и при этом колхозы взяли землю и фонды в собственность и поделили их на паи) и наконец, в-третьих, избрать самое трудное решение: о полной ликвидации хозяйства и разделе его на более мелкие, технологически целостные производственные единицы - фермерские хозяйства, частные или кооперативные обслуживающие предприятия и т.п. Таких случаев в России насчитывается около тысячи из 27 тысяч колхозов и совхозов.

Таблица 15.5

Характеристика фермерского сектора России

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Число хозяйств, на 31.12, тыс.	49	182	270	279	280,1	279	274
Средний размер участка, га	41	42	43	43	43	44	48
Доля сельхозугодий у фермеров в общей площади, %	...	3,4	4,9	5,0	5,0	5,3	5,8
Доля производства фермерами сельхозпродукции в общем объеме производства, %:							
сельхозпродукция в целом	...	1	2	2	2	2	2,1
зерно	0,2	2,1	5,2	5,1	4,7	5,0	6,2
подсолнечник	0,4	5,8	9,9	10,2	12,3	11,0	10,6
сахарная свекла	0,03	2,0	3,9	3,5	3,8	3,0	3,5
картофель	0,3	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0
мясо (живой вес)	0,1*	0,7*	1,1	1,4	1,7	1,8	1,6
молоко	0,1	0,5	1,1	1,3	1,5	1,8	1,5

* - убойный вес.

Источник: Агропромышленный комплекс Российской Федерации. М.: Госкомстат. 1994. С. 29-43; Основные показатели функционирования АПК в 1995 году. Стат. бюллетень №1 (АПК). М.: Госкомстат.1996.С.20-21.Социально-экономическое положение России в 1996 году. М.: Госкомстат.1997. С.50-56.

Большая пестрота в названиях реорганизованных колхозов и совхозов не должна вводить в заблуждение: в большинстве своем все они, независимо от названия, трансформировались в производственные коопе-

[320] Дело в том, что в начале реформы возникла определенная оппозиция процессу реорганизации, главным образом - из-за плохо налаженной разъяснительной работы; противники реформ стали толковать меры по реорганизации хозяйств как их насильственный разгон, хотя все процедуры были максимально добровольны. Столкнувшись с определенным сопротивлением крестьян, Правительство разрешило весной 1992 года тем хозяйствам, которые ни при каких условиях не хотели реорганизоваться, сохранить свой прежний статус. На сегодня около трети хозяйств подтвердили свой прежний статус.

ративы, в которых основные фонды принадлежат коллективу на правах долевой собственности, управление строится на выборных кооперативных принципах ("один член=один голос", распределение прибыли преимущественно по труду, а не по паям, выборное правление и председатель и т.д.). Встречаются и реальные акционерные общества, но пока очень редко.

Проанализируем, что произошло с основной формой сельскохозяйственных предприятий России в результате перемен последних лет.

Таблица 15.6

Реорганизация колхозов и совхозов в России, на 1.01

	1993	1994	1995
Перерегистрировано колхозов и совхозов в % к их наличию	77	95	*
в том числе: сохранили свой статус в % к числу перерегистрировавшихся	35	34	32
реорганизовались в следующие формы предприятий в % к числу перерегистрировавшихся:			
акционерные общества открытого типа	1,5	1,3	1,0
товарищества с ограниченной ответственностью, смешанные товарищества	43,7	47,3	42,6
сельскохозяйственные кооперативы	8,6	7,8	7,2
ассоциации крестьянских хозяйств	3,6	3,7	2,5
куплены промышленными и другими предприятиями	1,8	1,7	н.д.

* - статистика реорганизации не ведется с 1995 г.

Источник: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995. С.49; Производственно-экономические показатели развития АПК России в 1995 г. М.: Минсельхозпрод РФ.1996.С.5.

Число частных фермерских хозяйств, которые, несомненно, служат катализатором реального рынка в аграрном секторе, существенно выросло. Процесс их создания в 1993-1995 годах несколько приостановился, что вызвано, прежде всего, тем, что те 10-15% крестьян, которые хотели этого, вышли из колхозов и совхозов, но так же и тяжелыми условиями, в которые были поставлены фермеры, так и не получившие обещанной массированной государственной помощи.

Но есть и более глубокая причина стагнации процесса формирования фермерского сектора. Мелкое фермерское хозяйство оказывается не конкурентоспособным в сравнении с крупными хозяйствами, однако не в силу более низкой эффективности (здесь показатели свидетель-

ствуют в пользу фермеров), а в смысле доступа к рыночной инфраструктуре. Перерабатывающие предприятия, заготовители в большинстве случаев предпочитают иметь дело с более крупным производителем, так как трансакционные издержки в этом случае ниже. Обследования показывают, что более крупные поставщики сырья, как правило, получают более высокую цену от заготовителей. Финансовым структурам, если уж они вовлекаются в аграрный сектор, также проще вести дела с крупными хозяйствами. Иными словами, традиционно крупная структура III сферы советского АПК оказалась не приспособленной к работе с мелким производителем.

В развитых экономиках, где этот сектор также сильно концентрирован сегодня, в ходе эволюционного развития агробизнеса сформировался разветвленный и многоярусный слой посредников, приводящих в структурное соответствие предложение относительно мелких фермерских хозяйств, с одной стороны, и спрос крупного бизнеса в пищевой промышленности, с другой. В переходных условиях России быстрым решением проблемы могла бы стать фермерская кооперация, которая взяла бы на себя посреднические функции и уровняла бы семейные хозяйства в конкуренции с крупными сельхозпредприятиями. Однако в силу ряда социально-психологических, экономических и правовых причин кооперация в стране практически не развивается.

Что касается трансформации сельскохозяйственных предприятий, то, конечно, было бы слишком примитивно ожидать, что переименование колхоза в акционерное общество создаст новый мотивационный механизм для работников и предприятия в целом. Этого не произошло и не могло произойти. Задача состояла в формально юридическом отсоединении сельхозпредприятия от государственных систем финансирования, сбыта и снабжения в надежде на то, что под воздействием рыночного окружения оно начнет экономически приспосабливаться к новой ситуации, соответственно меняя свою внутреннюю структуру и поведение во внешней среде. Эти изменения рассчитаны на длительную перспективу и не могли в полной мере проявиться немедленно. Но определенные социально-экономические последствия первой стадии реорганизации уже накоплены.

Прежде всего, выросшая хозяйственная самостоятельность бывших колхозов и совхозов сделала их более чувствительными к рыночным

сигналам. Так, уже в 1992 году впервые за долгие десятилетия прекратился спад посевов зерновых, так как эти культуры оказалась в тот момент высокорентабельными. Традиционный для советской ситуации дефицит гречихи был ликвидирован в один год в ответ на высокий покупательский спрос. Посевы подсолнечника, несколько лет являющегося наиболее прибыльной культурой (в основном за счет экспорта), непрерывно расширялись. Естественный спад платежеспособного спроса на животноводческую продукцию после отмены государственных потребительских дотаций вызвал резкий сброс поголовья в хозяйствах, в которых десятилетиями советской власти численность поголовья скота была одним из наиболее контролируемых показателей деятельности колхозов и совхозов. Иными словами, структура производства стала формироваться в значительной мере под влиянием спроса.

Переименованные колхозы и совхозы не стали и не могли сразу превратиться в иные производственные единицы. Однако под влиянием значительно более либерального экономического окружения эти предприятия постепенно эволюционируют в сторону рыночно ориентированных структур. Сегодня уже выявились три основные направления реальной трансформации бывших колхозов и совхозов.

Первое ведет, в конечном счете, к разделению хозяйства на более мелкие самостоятельные производственные подразделения - семейные фермерские хозяйства, партнерства, товарищества на вере (коммандитные) производственные кооперативы и т.д. Некоторые хозяйства делают это одномоментно. Обычно там, где до раздела была проведена хорошая подготовительная работа, раздел проходит удачнее. Но часты случаи спонтанного, неподготовленного раздела. Во многих случаях подготовка такого раздела идет постепенно, иногда даже неявно для самого коллектива: во многих хозяйствах пока еще уповают на так называемый арендный подряд и тому подобные формы внутрихозяйственного хозрасчета. В современных экономических условиях такие формы неизбежно ведут к следующему шагу - юридическому закреплению уже фактически произошедшего раздела. Таким образом, идет постепенное разделение хозяйств.

Второе направление экономической трансформации крупных хозяйств типично для зон крупнотоварного экстенсивного зернового производ-

ства, для предприятий с высокими индустриальными технологиями, просто для хорошо оснащенных и высокоэффективных предприятий. Как правило, в этих хозяйствах сохранились грамотные энергичные кадры, потенциально способные и желающие интенсифицировать производство. В таких хозяйствах идет процесс концентрации собственности в руках небольшой группы сособственников путем скупки, обмена, аренды паев, акций и т.п. В перспективе эти хозяйства, может быть в несколько уменьшенном размере, станут крупными коммерческими фермами, контролируемыми небольшой группой или даже одним эффективным собственником, арендующими землю у местных жителей и нанимающими достаточно значительное количество работников, в основном на сезонные работы. Одним из наиболее быстрых и юридически прозрачных путей такой трансформации является реорганизация хозяйства в товарищество на вере, когда контроль над бизнесом приобретают несколько полных товарищей. После первого "трансформационного шока" многие руководители хозяйств сегодня склонны к повторной перерегистрации своего хозяйства в коммандитное товарищество.

Преобразование коллективного хозяйства, возникшего в ходе первичной реорганизации, в коммерческую ферму возможно и иным способом. Часто преуспевающий соседний фермер через механизм земельных и имущественных паев постепенно (хотя иногда и одномоментно) скупает часть, обычно наиболее эффективную и жизнеспособную, или все соседское сельхозпредприятие. В этом случае изначально семейное фермерское хозяйство превращается в крупное сельхозпредприятие, но уже не коллективного, а антрепренерского типа, основанное на аренде земли и найме значительного числа работников (при этом последние могут формально рассматриваться как "члены" фермерского хозяйства, что не изменяет экономического содержания возникающих экономических отношений найма).

Третье направление, ведущее к возникновению коммерческой фермы - это покупка бывшего колхоза или совхоза несельскохозяйственной компанией. Сегодня этот процесс достаточно интенсивно развивается в южных, наиболее продуктивных регионах России. Такие корпорации, как Газпром, Росэнерго, крупные финансовые компании, железные дороги скупают сельскохозяйственные предприятия-банкроты по цене их

кредиторской задолженности. В большинстве случаев целью покупки является не приобретение подсобного хозяйства для обеспечения своей сети продовольствием, а производственная инвестиция: покупатель не требует поставок продукции для себя, но осуществляет за свой счет необходимые (и часто значительные) капитальные вложения в приобретенных хозяйствах. Это приносит свои плоды; так, например, в 1996 году в хозяйствах Газпрома производство выросло при общем спаде в сельском хозяйстве страны. Эффект дают не только производственные инвестиции, но также и уход от коллективной формы организации управления. Земля при такой покупке чаще всего сохраняется в собственности бывших владельцев, хотя до недавнего времени арендные договоры (или другие контракты) на земельные паи при подобных сделках не заключались из-за неопределенности законодательства и отсутствия правового контроля.

Отметим попутно, что так называемая Нижегородская модель реорганизации сельскохозяйственных предприятий приводит как к первому, так и ко второму направлению реальной трансформации хозяйства. Главное содержание этой модели заключается в явном, подготовленном и юридически оформленном перераспределении прав собственности и пользования между изначальными собственниками имущественных и земельных паев. В результате может произойти раздел бывшего колхоза-совхоза на более мелкие сельскохозяйственные и сервисные предприятия (хотя редко - фермерские хозяйства), но очень часто создается единое крупное предприятие с новым организационно-правовым устройством, по преимуществу - товарищество на вере. Второй вариант чаще всего случается в регионах, где предпринимательский потенциал в сельской местности низок, где трудно найти потенциального собственника-менеджера для сельского предприятия.

Наконец, есть еще один, наименее желательный, но, по-видимому, неизбежный в сложившейся ситуации путь трансформации многих бывших колхозов и совхозов. По-видимому, он будет достаточно типичен для маргинальных областей Нечерноземной зоны России, столкнувшихся с серьезным экономическим кризисом аграрного сектора. Большинство хозяйств этой зоны, скорее всего, сохранят номинально форму коллективного предприятия (безотносительно к юридическому ее названию - колхоз или акционерное общество), но

фактически крестьяне разойдутся по своим подсобным хозяйствам. Коллективная часть фондов будет использоваться лишь для обслуживания этих личных подсобных хозяйств. Производство будет сокращено до уровня, необходимого для выживания крестьянской семьи - 2-3 коровы, поросята, птица. При росте спроса на сельскохозяйственную продукцию в среднесрочной перспективе наиболее жизнеспособная часть этих ЛПХ станет базой быстрого становления фермерства в названных регионах.

Значение личного подсобного хозяйства резко выросло в ходе аграрной реформы. Были сняты все ограничения на этот сектор, селяне получили достаточно большие земельные наделы для подсобного хозяйства. Отмена "первой заповеди колхозника" (обязательных, приоритетных перед всеми другими нуждами поставок сельхозпродукции государству) позволила хозяйствам все возрастающую часть сельхозпродукции распределять для своих работников в виде ли натуральной оплаты, продажей ли им по льготированным ценам. Это также создало благоприятную почву для роста ЛПХ. Кроме того, ослабление дисциплины в хозяйствах привело к росту воровства из коллективного производства, что тоже усиливает позиции подсобного хозяйства.

Таким образом, всплескообразное развитие ЛПХ всецело обязано структурным изменениям в коллективном хозяйстве, что еще более подтверждает его минифундистскую природу, зависимость от крупного хозяйства. Массовая трансформация ЛПХ в фермерские хозяйства зависит, по нашему мнению, от формы трансформации материнского сельхозпредприятия.

Если предприятие будет реально преобразовываться в частные коммерческие фермы, то новые собственники будут стремиться к ограничению деятельности ЛПХ как источника мотивации воровства в основном производстве и фактора, отвлекающего работника от работы на крупной ферме. Если вспомнить советскую практику, то наиболее “крепкие” руководители хозяйств (например, В.А. Стародубцев) ограничивали масштабы ЛПХ, предоставляя работникам взамен сельскохозяйственные продукты из общественного производства. Аналогично и сегодня, владельцы крупных фермерских хозяйств, привлекающие постоянный наемный труд, склонны ограничивать подсобные хозяйства своих работников. Так, к примеру, семья орловских фермеров Пеше-

хоновых, предоставляя своим работникам целый набор социальных благ (в том числе бесплатное жилье и питание), предпочитают оговаривать при найме отсутствие ЛПХ у работника. Можно предположить что в перспективе, корпоративные владельцы сельхозпредприятий будут тяготеть к подобной же тактике.

С другой стороны, владельцы ЛПХ не заинтересованы в независимости от крупного сельхозпредприятия, в организации самодеятельного фермерского хозяйства, так как это влечет за собой отсоединение от источников многих ресурсов, социальных услуг, увеличивает неопределенность и риск. Поэтому было бы ошибочно трактовать рост ЛПХ как базу для формирования мощного фермерского сектора в перспективе.

Таблица 15.7

Доля личного подсобного хозяйства в производстве основных сельхозпродуктов, %

	1991	1992	1994	1995	1996	1997
Продукция сельского хозяйства	28	33	38,3	43,0	46,0	н.д.
Зерно	н.д.	0,5	0,7	0,9	0,8	0,8
Сахарная свекла	н.д.	0,2	0,7	0,7	0,7	0,8
Подсолнечник	н.д.	1,2	1,6	2,0	1,6	1,4
Картофель	72	78,0	88,1	89,9	90,2	91,3
Овощи	46	54,7	67,0	73,0	76,8	76,4
Мясо	31	35,3	42,9	47,8	51,0	55,2
Молоко	26	31,4	38,7	41,7	45,0	47,0
Яйца	н.д.	26,1	28,8	30,0	31,0	30,4

Источник: Агропромышленный комплекс Российской Федерации. М.: Госкомстат.1994. Стр. 31-43; Социально-экономическое положение России.1994 г.: Оперативная информация. М.: Москва.1994. Стр.30-32; Социально-экономическое положение России.1997 г. М.: Москва.1997. Стр.95,99

Другое дело, когда сельхозпредприятие становится только формой поддержания семейных хозяйств сельского населения. В этом случае часть ЛПХ будет перерастать в фермерские хозяйства товарного типа. При этом рост экономической конъюнктуры в аграрном производстве будет способствовать трансформации все большей части семейных хозяйств подсобного типа в независимые семейные коммерческие фермы.

Таким образом, постепенно формируется новая аграрная структура, базирующаяся в основном на частной собственности на землю и средства производства и относительно крупных коммерческих фермах.

В настоящее же время, в результате незавершенных преобразований в аграрной сфере, сложилась противоречивая, достаточно сложная переходная структура земельной собственности: собственниками земель являются коллективы бывших колхозов-совхозов, пользователями (часто бесплатными) выступают сельскохозяйственные предприятия. При этом юридически их взаимоотношения прописаны плохо: собственники почти не получают гарантированной, оговоренной каким-либо контрактом арендной платы, но и земельный налог за них платит пользователь. Землепользование для предприятий без договора тоже оказывается не совсем удобным - собственник в любой момент может потребовать назад свой участок (долю в совместной собственности), что означает отсутствие каких-либо гарантий стабильного производства для крупного предприятия.

Дальнейшее развитие земельных отношений в русле реформы предполагает закрепление юридических прав собственников и пользователей, свободный оборот земельных паев, приводящий к аккумулированию земельной собственности в руках эффективных собственников. Необходимо отметить ключевую роль фермерства в этом процессе. Паи и земельные участки вряд ли в обозримом будущем будут в массовом порядке перетекать от крупного хозяйства к другому крупному хозяйству, но мелкий частный собственник создает определенный питательный раствор вокруг крупных сельхозпредприятий, через который земельный оборот может стать реальностью уже сегодня: преуспевающий фермер будет постепенно оттягивать земельные паи из крупных предприятий, разоряющийся фермер постарается продать хозяйство тому, кто в состоянии предложить более высокую цену - преуспевающему соседу-фермеру или эффективному крупному хозяйству. Таким образом, будет сформирован конкурентный рынок со свободным входом и выходом производителей.

Но в аграрной среде вызрело и другое решение возникшего земельного противоречия. Руководители хозяйств, которые остро ощущают эту проблему, фактически предлагают закрепить земли, обрабатываемые крупными сельхозпредприятиями, в их собственность как юридиче-

ских лиц. Это, безусловно, кардинально разрешает противоречие сложившегося земельного устройства. Но это так же ведет к экспроприации всех тех собственников земельных долей, которые 2-3 года назад внесли их в коллективные предприятия, что социально и политически неприемлемо. С точки зрения экономической это останавливает дальнейшие преобразования земельных отношений в аграрном секторе, ибо, как уже отмечалось выше, в этом случае трудно ожидать какого-либо земельного оборота сельхозугодий. Иными словами, основной ресурс аграрного производства - земля - изымается из рыночного механизма перераспределения между хозяйствующими субъектами. Данный подход в своих принципиальных чертах сформулирован в положениях нового Земельного кодекса, предлагавшегося Государственной Думой на протяжении нескольких лет - в очевидном противоречии с Конституцией Российской Федерации.

В марте 1996 года Президент РФ подписал указ “О гарантии конституционных прав граждан на землю”, фактически завершивший формирование правовой базы земельных преобразований в стране. Описанное выше противоречие земельных отношений, возникшее в результате незавершенности реформы в этой сфере, было разрешено на принципиально иной основе, чем предлагалось в проекте Земельного кодекса. Всем пользователям сельскохозяйственных земель, то есть коллективным хозяйствам как юридическим лицам, предложено в течение года заключить с собственниками земельных паев и земель юридически оформленные контракты на право использования этих земель. Согласно существующему законодательству такие контракты могут быть в следующей форме: (1) аренда на фиксированный срок и на определенных условиях, (2) внесение в паевой капитал предприятия собственно земельного пая или продажа земельного пая предприятию, как юридическому лицу и (3) внесение в паевой капитал права пользования земельным паем. В первом и третьем случаях собственник земельного пая остается его собственником и вправе расторгнуть контракт в случае нарушения его условий. Во втором случае собственник пая теряет права собственности, и земля отходит предприятию как юридическому лицу.

Окончательно Указ от 7 марта 1996 года не реализован, но уже сегодня можно сделать определенные выводы о направлении развития земель-

ных отношений в связи с его исполнением. Во-первых, очевидно, что в наиболее развитых сельскохозяйственных регионах крестьяне предпочитают передавать землю в аренду, то есть земля представляет для них ценность. В маргинальных регионах земельные паи передаются в собственность сельхозпредприятий, что свидетельствует об ожидании сельскими жителями устойчивости состояния маргинальности своих угодий, неверие в близкий рост спроса на землю в сельском хозяйстве в регионе. Отчасти данный результат может быть вызван низкой информированностью жителей этих зон о происходящем процессе, недостаточным пониманием сути осуществляемых сделок.

При этом арендные договоры заключаются, как правило, по одному образцу со всеми членами коллектива сособственников и на короткие сроки: на 1-3 года и в исключительных случаях - на 5 лет. Это свидетельствует о неразвитости, неустойчивости возникшего рынка земельных паев, об отсутствии альтернатив для владельцев паев. Плата по арендным договорам чаще всего устанавливается в натуре - продукцией хозяйства-арендатора или социальными услугами за счет хозяйства-арендатора.

Наконец, возникает определенный квази-рынок земельных паев, позволяющий, хотя пока и в незначительных масштабах, перераспределять земельный ресурс от неэффективного к эффективному производителю. Опять же в наиболее производительных сельскохозяйственных регионах известны случаи, когда владельцы земельных паев сдают их в аренду не своему хозяйству, а соседнему коллективному или фермерскому хозяйству в силу более выгодных условий контракта. С другой стороны, руководители хозяйств отказываются арендовать малоэффективные земли у части пайщиков, то есть сокращают землепользование, что в современных условиях России становится фактором интенсификации аграрного производства. В последнем случае возникает социальная проблема: что делать с такими невостребованными паями и их владельцами (если отказ в аренде пая сопряжен с отказом в найме, что очень часто оказывается взаимообусловленным). Данная проблема пока не имеет удовлетворительного государственного решения.

15.4 Институциональные преобразования в системе сбыта и переработки сельхозпродукции (в III сфере АПК)

Если земельная реформа и трансформация колхозов и совхозов осуществлялась в русле определенной концепции, то другие преобразования в АПК проходили преимущественно спонтанно, ad hoc. Государство просто уходило из сферы распределения продукции, не осуществляя целенаправленных усилий по созданию адекватной рыночной инфраструктуры. Меры государственного воздействия, во многом сформированные под влиянием представлений предыдущей экономической парадигмы, часто наоборот, тормозили процессы развития рыночных структур. Прежде всего это относится к *преобразованию системы государственных закупок и формированию рынков сельскохозяйственной продукции и продовольствия*. Одним из центральных элементов государственного сельского хозяйства являлась система государственных закупок. В отличие от рыночных экономик, в которых государственные закупки могут также играть определенную, но, тем не менее, подчиненную, второстепенную по отношению к рыночным механизмам роль, в советской экономике закупки сельскохозяйственной продукции были основным механизмом перераспределения произведенного аграрного продукта. Государство не занималось интервенциями на рынке сельскохозяйственной продукции с целью повлиять в том или ином направлении на этот рынок, но замещало собой этот рынок практически полностью. Планирующий центр определял объемы производства и региональную специализацию производства, устанавливал цены на продукты, связывал в плановом порядке поставщиков и заготовителей. Государственные финансы в плановом порядке обслуживали этот оборот.

Либерализация цен и реорганизация сельскохозяйственных производителей в принципе устраняла прежний механизм - независимость производителей сделала невозможными обязательные поставки по фиксированным ценам, отмена фондового снабжения средствами производства и партийной дисциплины элиминировала рычаги принуждения к поставкам в государственные фонды по внерыночным ценам. Процесс трансформации системы государственных закупок в сельском хозяйстве начался уже с 1992 года.

Социальная инерция как руководящих органов, так и менеджеров хозяйств в регионах определенное время еще сохраняла прежние взаимоотношения по поводу реализации сельхозпродукции. Региональные власти продолжали фиксировать закупочные цены на отдельные виды сельскохозяйственной продукции, утверждать планы поставок, распределять помощь городских рабочих и служащих, учащихся на уборку урожая и т.д. Но уже с 1993 года эта практика повсеместно начинает исчезать.

Большинство бывших заготовителей приватизируется и демонополизируется. Система Росхлебопродукта - главного государственного заготовителя зерна и масличных в стране - указом от декабря 1993 года демонополизирована: региональные филиалы системы приватизировались как независимые производственные комплексы. Основные заготовители животноводческой продукции - мясные и молочные перерабатывающие предприятия - также включены в списки первоочередной приватизации. Приватизируется система Потребсоюза, заготавливавшего в советское время значительную часть картофеля, овощи, шерсть и некоторые другие продукты. Государственная система заготовок фактически прекращает свое существование.

По образцу некоторых постсоциалистических стран, в частности Польши, в России на базе бывшего Комитета по пищевой промышленности была создана специальная Федеральная продовольственная корпорация. В регионах - развернута сеть региональных корпораций, симметричных федеральной. Вся эта структура задумывалась как орган, осуществляющий государственные закупки, в том числе и интервенционные. Однако в конечном итоге Корпорация превратилась в промежуточного и явно излишнего посредника.

Но главное даже не в этом - система закупок претерпевает кардинальное изменение: государство перестает быть монополистом на рынке сельскохозяйственной продукции и продовольствия, появляются альтернативные посредники, формируется рынок. Со временем идет сокращение государственного присутствия на сельскохозяйственных и продовольственных рынках. Удельный вес государственных закупок неуклонно снижается. Динамика этого сокращения не для всех продуктов одинакова. Наиболее быстро падает доля государственных закупок

на зерновом рынке, в животноводстве же она остается еще высокой (таблица 15.8).

Таблица 15.8

Доля государственных закупок в общем объеме реализации, в %

	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
Зерно	56	56	29	35	33	27
Сахарная свекла	81	75	32	21	3	н.д.
Подсолнечник	65	32	н.д.	19	3	н.д.
Картофель	57	47	33	14	8	9
Овощи	70	67	54	47	31	27
Скот и птица, в живой массе	90	88	79	60	51	41
Молоко и молочные продукты	95	96	93	80	71	69
Яйца	86	91	85	87	79	70

* поставки заготовительным организациям, статистика государственных закупок (закупок в федеральные и региональные фонды) не ведется. Поставки в заготовительные организации не всегда являются поставками в госфонды.

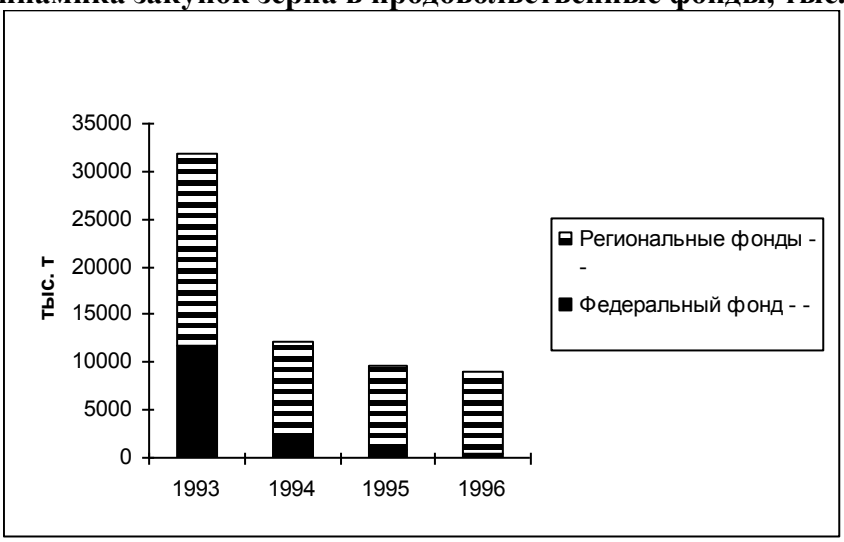
Источник: Краткосрочные экономические показатели, Российская Федерация, 1996. М.: Госкомстат.1997. С.55; Данные годовых отчетов сельскохозяйственных предприятий; Социально-экономическое положение России.1997. М.: Госкомстат. 1997. Стр 101

Однако необходимо отметить, что поставки в государственные фонды по животноводческой продукции определяются по формальному признаку - поставкам предприятиям или организациям, которые выбраны в качестве госзаказчиков по данному виду продукции. Такими предприятиями, как правило, являются местные приватизированные молоко- и мясоперерабатывающие заводы. Все поставки на эти заводы статистически фиксируются как госпоставки. Следовательно, относительно высокие цифры государственных закупок по животноводческой продукции являются формальным отражением этого факта, но не реального участия государства в распределении продукта. Так, в Нижегородской области с 1996 г. отменены все госпоставки по животноводческой продукции, что de facto означает отмену госзаказчиков.

На фоне общего сокращения объемов закупок в продовольственные фонды наиболее резко упала доля закупок в федеральный продовольственный фонд. Особенно заметно это явление на примере зернового рынка (рис.15.1).

Рис. 15.1

Динамика закупок зерна в продовольственные фонды, тыс. т



Источник: Данные СовЭкон.

В то же время, объем закупок и в региональные фонды сократился: по сравнению с 1993 г. (первый год существования региональных фондов) почти в 2,5 раза, что свидетельствует об ослаблении влияния местной администрации на производителей в условиях ограниченности средств местных бюджетов.

Помимо приватизации сети заготовительных организаций и значительного сокращения объемов аккумулирования продукции в государственные фонды изменилась и природа закупочных операций. В настоящее время подрядчик на поставку продукции в государственные фонды (особенно по зерну и сахару) получает доступ к льготным бюджетным ссудам, рассчитанным на весь объем операции. Эти ссуды (особенно в условиях высокой инфляции) представляют собой значительный источник прибыли. Они распределяются без открытого конкурса, что естественным образом ведет к коррупции, всевозможного рода злоупотреблениям, не целевому использованию бюджетных средств. Система государственных закупок стала одной из наиболее криминализированных сфер национальной экономики: за последние годы расследовано несколько так называемых “хлебных дел”, злоупотребления в Федеральной и региональных корпорациях.

Объемы закупок в государственные фонды явно превышают реальную потребность государства. Так, в 1996 году из-за недостатка финансовых средств ряд долгов федерального бюджета погашался сахаром из федерального фонда. Тем не менее, на 1997 год было предусмотрено увеличение закупок на 9%.

Высокий уровень криминализации современных государственных закупок сельскохозяйственной продукции связан со значительными бюджетными средствами, распределяемыми через систему, причем на весьма льготных условиях и при слабом контроле. Этим же объясняется безуспешность продолжающихся уже несколько лет попыток федерального правительства внедрить систему исключительно конкурсного распределения подрядов на поставку сельскохозяйственной продукции и продовольствия в государственные фонды.

По мере ухода государства с рынков сельскохозяйственной и продовольственной продукции, постепенно в этой сфере начала формироваться рыночная инфраструктура.

Первыми опытами в этой сфере стали продовольственные биржи, достигшие пика своего развития в 1991-1992 года. Основными биржевыми товарами в тот момент были зерновые и белый сахар. Как и следовало ожидать, на первой стадии своего развития это были чисто товарные биржи, торговля фьючерсными контрактами не могла возникнуть по вполне объективным причинам. Доля биржевой торговли в общем обороте каждого товара была крайне мала, тем не менее, в ряде регионов она уже определяла рыночные цены (в частности, в Ростовской области интервью показали, что сводки биржевой торговли, распространявшиеся через компьютерную сеть в районы, становились ориентирами для зерновых сделок, включая даже государственные закупки).

До осени 1992 года цены на зерно на биржах постоянно превышали объявляемые государственные закупочные цены (а в этот период государственные закупки оставались доминантой на рынке, см. таблицу 15.8), в сентябре правительство под давлением аграрного лобби повысило государственные цены выше биржевых. Это сразу же повлекло за собой уход сделок с бирж в “тень”. Основными продавцами и покупателями на зерновых биржах в тот момент были элеваторы, предприя-

тия хлебопродуктов зернопроизводящих и зернопотребляющих регионов соответственно, пока еще не приватизированные и не самостоятельные от Росхлебопродукта. Сделки, осуществляемые за пределами бирж, открывали простор для денежных махинаций. Это стало одним из факторов упадка биржевой торговли.

Второй причиной деградации зерновых бирж явилось распространение практики ограничений на вывоз сельскохозяйственной продукции за пределы территории администрациями субъектов Федераций. Так, подобная практика применялась в Ростовской области, являющейся одним из крупных зернопроизводящих регионов и в которой функционировало несколько зерновых бирж.

В результате биржевая торговля, по крайней мере, зерном, была в значительной мере свернута и на сегодня не представляет собой значимого сегмента рынка.

Другие попытки формирования организованных рынков сельскохозяйственной продукции связаны с оптовыми рынками. Уже в 1992 году в Минсельхозпроде РФ было создано специальное подразделение по развитию оптовых сельскохозяйственных рынков, в первый аграрный заем Мирового банка ARIS был включен компонент по оптовым рынкам, до настоящего времени разрабатываются проекты оптовых рынков при техническом содействии ЕС и ряда западноевропейских стран в Москве, Санкт Петербурге, Ростове-на-Дону и других городах. Тем не менее, этот вид организованной торговли сельскохозяйственной продукцией не получил пока сколько-нибудь заметного развития.

Представляется, что оптовые рынки не станут значительным элементом сбытовой инфраструктуры в аграрном секторе России. Наибольшее развитие они получили в странах с мелким сельскохозяйственным производством - в Испании, Франции, Японии. Такая структура является удобным местом аккумулирования сельскохозяйственной продукции, поступающей на рынок, где покупателями выступают достаточно крупные, концентрированные перерабатывающие и оптовые предприятия или, наоборот, мелкие торговцы. Не случайно, в современных развитых странах, характеризующихся возрастающей концентрацией ферм, роль оптовых рынков постепенно сокращается, основными каналами реализации фермерской продукции становятся прямые связи.

После реорганизации сельскохозяйственных предприятий в России основными производителями сельскохозяйственной продукции остаются крупные хозяйства, для которых прямые поставки, работа с крупным оптовиком связана с меньшими издержками реализации, чем продажа на оптовом рынке. Существующая сегодня реализация свежего молока на городских рынках или с машин на улицах городов вызвана преимущественно нехваткой оборотных средств, стремлением укрыть часть выручки от налогообложения, но вряд ли свидетельствует о потребности в оптовом молочном рынке.

Другое дело картофель и овощная продукция. В настоящее время основными производителями данных культур в стране стали хозяйства населения (75-90% от всего валового производства), то есть мелкие производители. Масштабы торговли на городских (бывших колхозных) рынках уже не могут в полной мере удовлетворять этих производителей - раньше сбывались “излишки”, произведенные сверх потребностей семьи, производство не носило по большей мере товарного характера. Сегодня хозяйства населения превратились в основных поставщиков картофеля и овощей на рынок, соответственно они нуждаются в структурах, подобных оптовым рынкам. И именно в продовольственных цепочках по картофелю и овощам стали появляться стихийно организуемые оптовые рынки. Так, под Ростовом-на-Дону, где уже несколько лет безуспешно идет разработка европейского проекта по созданию организованного оптового рынка, возникли два пока небольших, но уже популярных овощных оптовых рынка. Один был создан казачьим сообществом на своих общинных землях, другой на арендованной у местной власти земле организовала коммерческая посредническая фирма, в том числе занимающаяся закупкой сельскохозяйственной продукции. Данные рынки уже вышли за пределы локального ареала - продукция свозится преимущественно из Ростовской области и отчасти соседних регионов, но оптовые покупатели приезжают даже из Москвы.

В этой связи, можно предположить, что в России получат распространение оптовые рынки по реализации плодоовощной продукции, при этом они, скорее всего, будут возникать в регионах специализированного производства. По другим продуктам в силу отсутствия явно вы-

раженной потребности оптовые рынки, скорее всего, не будут возникать.

Восстанавливается привычная для советской экономики система продовольственных сезонных ярмарок, на которых заключаются контракты на поставку продукции в текущем сельскохозяйственном сезоне. В начале периода реформ, в условиях высокой инфляции заключение таких контрактов могло происходить без фиксации цены, что делало такой контракт скорее соглашением о намерениях, чем реальным контрактом на поставку. Поэтому развитие ярмарочной торговли стало возможным только с началом финансовой стабилизации. Часто такие ярмарки называют оптовыми рынками (например, в Брянске, Владимире). Сегодня ярмарки по сравнению с советским периодом имеют более рыночное содержание - стороны действительно ищут на них долгосрочных (как минимум на сезон) партнеров.

В сельскохозяйственной торговле появился совершенно новый элемент - частный посредник. Такой посредник может быть крупной компанией, не всегда специализирующейся на закупках сельскохозяйственной продукции, а может представлять собой физическое лицо, действующий на свой страх и риск. На зерновом рынке, рынке подсолнечника сформировались уже достаточно мощные крупные посреднические структуры, большинство крупнейших финансовых групп в стране имеет подразделения, занимающиеся закупкой этих продуктов (Инкомбанк, Альфа-капитал, Менатеп и др.). В силу распространенности товарного кредита и бартера (см. ниже) значительные объемы зерна аккумулируют нефтяные кампании, выступающие таким образом в виде посредников на зерновом рынке. Возникли и новые специализированные оптовики - например, фирма ОГО. Создан Зерновой союз, объединяющий в основном зерновых оптовиков.

На рынке животноводческой продукции посреднический сектор носит более мелкий характер. В молочном сегменте получили распространение фирмы, начавшие свой бизнес с экспорта казеина (побочного продукта производства животного масла), далее распространившие свой бизнес на сухое молоко. В реализации свежего молока посредники практически не работают. На рынке мяса частный мелкий посредник достаточно распространен, особенно его роль существенна при закупках скота у населения - для крупных хозяйств объемы закупки мелки-

ми производителями слишком малы, чтобы представлять коммерческий интерес. Крупные молоко- и мясоперерабатывающие предприятия, столкнувшись с проблемой получения сырья в условиях элиминирования обязательных государственных поставок, начали развивать собственную заготовительную сеть. Часто такими заготовителями выступают заводские водители, которые получают наличные под отчет и самостоятельно закупают скот в близлежащем регионе. При этом если в советское время за каждым заводом жестко была закреплена сырьевая зона, то сегодня перерабатывающие предприятия вступают в конкуренцию за сырье.

Новая экономическая реальность обусловила развитие вертикальной интеграции в АПК. Перерабатывающие предприятия, особенно в мясомолочной. овощеконсервной, сахарной промышленности, в конкуренции за сырье, начинают устанавливать более прочные и долгосрочные контракты с сельскохозяйственными производителями. При этом от продуктовой контрактации переходят к производственной: вкладываются средства в развитие хозяйств-поставщиков, им предоставляются кредиты (в том числе и товарные), на паях строятся помещения для содержания скота и т.д. При этом не всегда подобные операции оформляются с точки зрения собственнических прав: так, молокозавод, за свой счет оборудовавший фермы ряда своих основных поставщиков молока, не оформляет эту сделку ни как инвестиции в эти предприятия, ни как аренду, лизинг или каким-либо иным способом.

Крупные перерабатывающие или пищевые предприятия начинают скупать более мелкие, чтобы использовать их как первичные коллекторы или первичные переработчики сырья. Развитие данных тенденций вполне укладывается в общемировые и будет интенсифицировано, как только начнет расти спрос на сельскохозяйственную продукцию внутри страны.

Одним из последствий либерализации цен в агропродовольственном секторе стало падение доли сельского хозяйства в конечной, розничной цене продуктов питания (в советской экономике эта доля была завышена). Для предотвращения связанного с этим относительного падения доходов, сельскохозяйственные производители начали

возводить собственную так называемую “малую переработку”[321] Эффективность предприятий в большинстве оказалась не велика (за исключением хлебопекарен), но к моменту осознания данного факта руководителями хозяйств эти перерабатывающие мощности уже окупились. Тем не менее, определенная часть продукции перерабатывается сегодня на крупных хозяйствах, что определяет и особую продовольственную цепочку по молоку, мясу, подсолнечнику.

Примыкает к вышеназванной тенденции и значительное по сравнению с прошлым временем распространение давальческих операций, при которых сельхозпроизводитель перерабатывает свою продукцию не у себя, а на конвенционном перерабатывающем предприятии, и расплачивается за услугу частью продукции. Эта схема особенно распространена по сахару и муке.

Если вышеперечисленные особенности формирования рынка сельскохозяйственной продукции укладываются в общее представление о переходе к рыночно ориентированной экономике, то развитие бартерных сделок на этом рынке является прямым следствием дефицита платежных средств, с одной стороны, и ухода от налогообложения - с другой.

В этой же связи значительные объемы произведенной сельскохозяйственной продукции сегодня распределяются внутри хозяйств в виде натуральной заработной платы, дивидендов, уплаты за аренду земли и т.д.

Таким образом, на сельскохозяйственном рынке формируется новая инфраструктура, возникают новые институты и новые формы контрактов. В 1995 году лаборатория аграрной политики ИЭППП совместно с Кильским университетом (Германия) провела исследование продовольственных цепочек в АПК в трех областях России (Орловской, Псковской и Ростовской). Результаты, иллюстрирующие вышеназванные тренды в становлении сельскохозяйственного рынка, представлены в таблице 15.9.

---

[321] На практике такая активность объяснялась борьбой с монополизмом перерабатывающих предприятий, которые в силу доминирующего положения на рынке занижают закупочные цены.

Таблица 15.9

Каналы реализации сельскохозяйственной продукции в % от общего объема производства (в физическом выражении), 1994-1995 годы*

Каналы реализации	пшеница	ячмень	картофель	молоко	КРС
Перерабатывающие предприятия	39	5	0	75	63
Заготовители и Потребсоюз	5	24	8	6	3
Розничная сеть	0	1	0	1	3
Городской рынок, торговля с машин	0	0	0	8	2
Посредники	3	13	12	0	2
Прямые поставки организациям	4	3	6	0	2
Ярмарки, оптовые рынки, биржи	0	8	0	0	0
Бартер, обмен	16	5	2	0	4
Оплата труда работников	4	2	1	1	1
Продажа населению	9	9	31	2	15
Продажа другим сельхозпроизводителям	3	8	0	0	1
Потребление внутри хозяйства	14	22	40	6	3
Прочие каналы	1	0	0	1	2

* - по материалам выборочного обследования в Орловской, Псковской и Ростовской областях (89 сельскохозяйственных производителей).

Как и преобразование системы государственных закупок, и формирование продовольственных рынков, с серьезными проблемами в ходе реформы столкнулась приватизация перерабатывающей промышленности.

В советской экономике эта отрасль всегда была узким местом продовольственной цепочки, причем многочисленные попытки переориентировать часть средств, направлявшихся в АПК, из сельского хозяйства в III сферу комплекса оставались безрезультатными. Кроме того, в соответствии с принятой в плановом хозяйстве концепцией о “недопущении параллелизма”, в каждом районе создавался только один молочный завод, на несколько районов - один мясокомбинат и т.д. В совокупности с радиальной системой коммуникаций (с райцентром в центре дорожной сети) это создавало объективные предпосылки возникновения локальной монополии (точнее, монопсонии) переработчиков Она и стала камнем преткновения при их приватизации.

Еще в годы перестройки предприятия перерабатывающей промышленности активно брались трудовыми коллективами в аренду с правом выкупа. Их приватизация была признана первоочередной в Федеральной программе приватизации. Однако уже к концу 1992 года принима-

ется правительственное решение об особом порядке приватизации предприятий первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Как будет показано ниже, неверная трактовка падения закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию как результата "локального монополизма" перерабатывающих предприятий (хотя это стало объективным следствием неверной субсидионной политики государства) привела к принятию целого ряда "антимонопольных" мер против всей системы переработки. Прежде всего, это касалось приватизационной схемы, при которой половина акций по закрытой подписке в обязательном порядке распространялась между сельхозпроизводителями. Так как значительная часть этих предприятий уже была выкуплена в ходе предыдущей аренды, то сельхозпроизводители не везде получили контрольный пакет в уставных капиталах перерабатывающих предприятий. Этим была объяснена неэффективность применения особого порядка приватизации - диспаритет цен между сельским хозяйством и III сферой АПК продолжал нарастать. На самом деле причина была в принципиально неверном подходе. Сельскохозяйственные предприятия, даже получив контроль над переработчиком, объективно не могли влиять на ситуацию, многие поставщики сырья продавали свою продукцию на другие предприятия, а не тем, где они являлись акционерами. Тем не менее, для усиления борьбы с "монополизмом переработки" в 1994 году принимается решение о вторичной эмиссии акций на всех предприятиях первичной переработки для реализации их на льготных условиях сельхозпроизводителям и формирования в руках поставщиков сырья контрольного пакета. В целом по стране вторичная эмиссия потерпела фиаско - ее либо не проводили совсем, либо сельхозпроизводители отказывались приобретать эти акции даже на крайне льготных условиях. Однако в некоторых регионах нераспределенные акции перерабатывающих предприятий передавались в трастовое управление администраций, что в определенной мере означало деприватизацию.

Помимо приватизационных ограничений, с локальной монополией боролись и иными методами. В большинстве регионов перерабатывающим предприятиям фиксировали и продолжают фиксировать цены или норму рентабельности, до 1995 года они декларировали себестоимость продукции местным органам власти и обосновывали каждое свое по-

вышение цен. Была попытка ограничить заработную плату руководителей этих предприятий.

В результате перерабатывающая промышленность, которая должна была бы стать локомотивом всей агропродовольственной сферы в стране, оказалась в еще большем упадке, чем само сельское хозяйство. Невозможность накопления достаточных финансовых ресурсов в силу перечисленных ограничений вела к отсутствию производственных инвестиций, получаемые прибыли “проедались”, пускались на заработную плату.

Сильная пищевая и перерабатывающая промышленность за счет маркетинга и ассортиментного приспособления способна расширить сбыт продовольствия на внутреннем рынке даже без роста реальных доходов населения, способна ограничить проникновение импортного продовольствия на отечественный рынок. Расширение спроса требует расширения сырьевых поставок, причем поставок качественного сырья. Это, в свою очередь, влечет за собой расширение сбыта для сельхозпроизводителей. Более того, переработка начинает в той или иной мере инвестировать в свою сырьевую зону, ведет естественную селекцию поставщиков.

Передача контроля над переработкой в руки слабых в финансовом отношении сельскохозяйственных производителей не способна привести к подъему этой промышленности. С другой стороны, пищевая промышленность представляет интерес и для отечественных, и для иностранных инвесторов. Так, в рейтинге инвестиций в российскую экономику эта промышленность, хотя и со значительным отрывом, следует непосредственно за газовой и нефтяной индустрией. Но принятая политика по отношению к данному сектору тормозит потенциальный приток необходимых вложений.

Как и в других сферах, Россия и в этом своем заблуждении не оказалась уникальным исключением. Через подобную политику прошли многие постсоциалистические страны Европы (Словения, Латвия, Литва, Эстония). Особым путем пошла Венгрия, которая массировано продавала переработку и пищевую промышленность западным инвесторам. В результате стране, потерявшей своего основного покупателя сельскохозяйственной продукции при социализме, каким был Совет-

ский Союз, удалось за короткий срок восстановить продовольственный экспорт. В 1994 году иностранный капитал занимал 38,2% суммарного капитала всей пищевой промышленности Венгрии, в маслоэкстрактной - 100%, в кондитерской, табачной, пивоваренной - 70-96%. Уже в 1994 году удалось приостановить спад аграрного производства, в 1995 году валовая продукция сельского хозяйства выросла на 1%, пищевой промышленности - на 3,5%, экспорт продовольствия за 1994 год вырос на 17%, за 1995 год - на 25% и превысил уровень пикового 1992 года. Цены на сельскохозяйственную продукцию опережали цены на приобретаемые средства производства, то есть улучшались условия обмена для аграрного сектора[322] .

Иная ситуация в России, где пищевая и перерабатывающая промышленность в России в значительной мере приватизирована, но продолжающаяся “антимонопольная политика” по отношению к этому сектору ведет не только к упадку самой переработки, но и тормозит развитие собственно сельского хозяйства.

15.5 Формирование кредитной системы сельского хозяйства

Советское сельское хозяйство, будучи составной частью централизованно планируемой экономики, не знало нормального рыночного кредита. Основные черты существовавших кредитно-финансовых отношений хорошо известны, и нет смысла подробно рассматривать их в данной главе. Напомним лишь, что колхозы и совхозы получали в региональных отделениях государственного Агропромбанка краткосрочные и долгосрочные займы, а совхозы также и капиталовложения за счет государственного бюджета. Такие займы не носили коммерческого характера, то есть банк не преследовал цель заработать на разнице процентов по вкладным и ссудным операциям. Цена предоставляемых ссуд была номинальная: от 1 до 5% по краткосрочным кредитам и от 0,75% до 2% по долгосрочным. Иногда говорят, что это слишком низ-

[322] Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris: OECD.1966

кий процент. На наш взгляд, для плановой системы невозможно оценить, высоки или низки названные ставки, так как финансовые ресурсы, как и все остальные производственные ресурсы, распределялись в централизованном порядке, и реальный спрос на деньги не поддавался определению.

Источником долгосрочных займов для сельского хозяйства был национальный бюджет, сезонные займы предоставлялись за счет средств, которые держали в Агропромбанке сельхозпроизводители на расчетных счетах. Так называемым планово убыточным хозяйствам, то есть убыточным в рамках установленного государством для них плана и нормативов, предоставлялись специальные ссуды сроком до 2 лет на пополнение оборотного капитала.

В полном соответствии с экономической парадигмой того времени периодически проводились списания и пролонгирования долгов сельскохозяйственных предприятий (наиболее заметные - в 1965, 1978 и 1982 годах). Списание происходило путем перечисления Агропромбанку бюджетных средств в размере “плохих” долгов аграрного сектора. В 1990 году списанная колхозам и совхозам задолженность впервые была отнесена на государственный долг.

Такая система порождала финансовую безответственность и иждивенчество сельскохозяйственных производителей, формировала особый стереотип поведения администрации хозяйств. Дешевизна и некоммерческий характер кредита, бюрократический способ его распределения превращали кредитную систему больше в механизм расчетно-кассового обслуживания плана, чем в реальный инструмент регулирования аграрного сектора, повышения эффективности использования ресурсов, в том числе и инвестиций. Квалификация, профессиональные навыки банковских работников разветвленнейшей сети Агропромбанка также определялись задачами этой системы. Таким образом, с началом рыночных реформ в стране сельское хозяйство столкнулось с отсутствием адекватной кредитной системы и с абсолютной неготовностью участников советского кредитного процесса адаптироваться к коммерческим финансовым отношениям.

Бесспорно, что с либерализацией экономики, реформой банковской системы многие секторы экономики оказались в сложном финансовым

положением, и аграрный сектор в этом смысле не уникален. Однако нужно иметь в виду специфику сельскохозяйственного производства. В рыночной экономике она проявляется в том, что практически во всех развитых странах существует специализированная система сельскохозяйственного кредита.

Эта специфика, прежде всего состоит в сезонности производства и длительности производственного цикла. Моменты осуществления вложений средств в ресурсы и получения продукции в подавляющем большинстве аграрных подотраслей разнесены не менее чем на 6 месяцев. В других секторах экономики, за исключением только, пожалуй, добывающей промышленности, это достаточно редкая ситуация. Можно, конечно, и в этих условиях обойтись без кредита, финансируя последующий производственный цикл за счет собственных доходов, полученных в предыдущем цикле. Но существует так называемая "долгосрочная фермерская проблема" (long-term farm problem), суть которой заключается в том, что фермерские доходы всегда отстают от доходов других секторов экономики. Иными словами, соотношения цен на сельскохозяйственную продукцию и на ресурсы для ее производства в долгосрочном аспекте меняются не в пользу фермеров. Нарастающий диспаритет цен оказывается одной из важных причин возникновения потребности в сезонном кредите для сельскохозяйственного производства.

Либерализация экономики резко обострила эту проблему для российского аграрного сектора. 1991 год был достаточно успешен в финансовом смысле для сельхозпроизводителей, и полученных доходов должно было бы хватить на сезонные работы под урожай следующего года. Но либерализация цен в начале 1992 года привела к стремительному росту ценового диспаритета для села. Аграрный сектор встал перед проблемой отсутствия собственных средств на весеннюю кампанию, а последовавшая инфляция сделала эту проблему перманентной.

С другой стороны, высокая инфляция, сопровождавшая первую стадию реформ, обусловила короткие сроки кредитов - 2-3 месяца, что как минимум в 3 раза меньше требуемых сроков сезонного кредитования сельскохозяйственного производства. Отсутствие адекватных займов делало невозможным функционирование даже высокорентабельных отраслей, если оно связано с высокими сезонными затратами. Так, на

юге России интенсивное овощеводство является высокодоходным, но, тем не менее, хозяйства предпочитают развивать зерновое производство как требующее существенно меньших вложений под будущий урожай.

Вторая особенность, обусловливающая специфику кредитования сельскохозяйственного производства, заключается в его сильной зависимости от природно-климатического фактора. Даже в наиболее развитых мировых экономиках фермерское хозяйство остается несмотря на технологический прогресс зависимым от засухи, наводнений, эпизоотий и т. п. В этих условиях гарантированность займов сельскохозяйственным производителям относительно низка, коммерческие банки предпочитают иметь высокие залоги под такие кредиты. Но и залоги, если речь не идет о недвижимости (а ипотечный кредит не используется для сезонного кредитования), в аграрной сфере имеют свою особенность. Природные факторы, которые оказывают негативное воздействие на сельскохозяйственное производство, обычно затрагивают не отдельных производителей, но целые регионы. В этом случае залоговая ценность специализированной техники и скота падает, так как для ее реализации потребуются весомые затраты на транспортировку в другие регионы. Так, в 1994 году многие банки, традиционно (по наследству от Агропромбанка) кредитующие российских сельхозпроизводителей, предоставляли сезонные займы предприятиям под залог сельскохозяйственной техники и скота. Имеющие определенную ликвидность в момент оформления кредитных контрактов активы к концу сельскохозяйственного года (а этот год был для сельского хозяйства России трудным в финансовом отношении) стали практически полными неликвидами, и банки оказались в сложнейшей ситуации.

Следующая специфическая черта аграрного сектора в целом для России значения не имеет, но все же есть отдельные случаи, где эта особенность играет роль. Поэтому остановимся и на ней. Речь идет о дисперсионности и относительно малых размерах потенциальных получателей кредитов в аграрном секторе. Крестьянские, а затем и более крупные фермерские хозяйства представляют собой мелкие предприятия, как правило, удаленные от финансовых центров. Бухгалтерская отчетность этих предприятий упрощена по сравнению с предприятиями других секторов, аудит, контроль за использованием

средств затруднены, активы, выставляемые в качестве залога, незначительны по размерам. Все это делает сельскохозяйственных заемщиков менее конкурентными на рынке краткосрочных кредитов.

России в наследство от прежней экономической системы достались достаточно крупные сельскохозяйственные предприятия, в своем большинстве несопоставимые по размерам (земли и занятых) со средними западными фермами. В силу этого обстоятельства в наших условиях указанный выше фактор играет существенно меньшую роль.

Однако в стране сформировался, пусть пока незначительный, но потенциально весьма активный на рынке кредитов сектор - фермерские хозяйства. С началом реорганизации колхозов и совхозов число фермерских хозяйств начало бурно расти, но уже с 1994 года стали заметны замедление и приостановка этого процесса. Тому есть много причин, но далеко не последнюю роль в проблемах становления эффективных частных семейных хозяйств сыграла недоступность для них кредита. И дело здесь не столько в том, что кто-то осознано противостоит фермерству в России, сколько в названной особенности мелкого сельского кредита. Если в рыночных условиях мелкое хозяйство не конкурентно в борьбе за кредит, то положение российских фермеров еще хуже: для них к межотраслевой конкуренции за кредиты прибавляется еще и внутриотраслевая - с крупными сельскохозяйственными предприятиями.

Все эти особенности аграрного сектора привели к тому, что в условиях рыночных экономик сформировались особые институты и особые формы кредита - сельскохозяйственного. В каждой стране создавались свои системы, но главными характеристиками этих кредитных систем были высокий уровень государственной поддержки и кооперативные начала в кредитных институтах, особенно на начальных стадиях формирования рыночных экономик в сельском хозяйстве.

Как уже было отмечено выше, российский сельхозпроизводитель, независимо от своей организационно-хозяйственной формы, специализации и местоположения, с началом радикальных экономических реформ столкнулся с острой проблемой отсутствия адекватного кредита, прежде всего, сезонного. Система коммерческих банков к этому моменту уже была более или менее развита, но в силу вышеперечислен-

ных факторов аграрный сектор не мог воспользоваться в сколько-нибудь широком масштабе их услугами. Федеральное правительство, как и во всем, что не касалось институциональной реформы в аграрном секторе, начало решать эту проблему в режиме ad hoc, так как надвигалась посевная кампания, а сельское хозяйство совершенно не имело средств на ее проведение. Лежащим на поверхности и наиболее простым к исполнению решением, что вовсе не означает его оптимальность, было введение субсидированного кредита. Именно это решение и было принято, определив направления развития системы сельскохозяйственного кредита на все последующие годы.

Рассмотрим, что представляет собой эта система к настоящему дню.

Прежде всего, остановимся на наиболее весомой его составляющей - сезонном кредите. Краткосрочное, под текущее производство кредитование сельского хозяйства сегодня в разной пропорции обеспечивают государство, кооперативные и коммерческие структуры. Безусловно, преобладает государственный кредит.

Как уже отмечалось, изначально государство начало предоставлять сельхозпроизводителям так называемый льготный централизованный кредит. В 1992 году сельхозпредприятиям, то есть бывшим и все еще функционировавшим в тот момент колхозам и совхозам, предоставлялся кредит за счет федеральных источников под 28% годовых, фермерам - под 8%. Эта ставка включала разрешенную для коммерческих банков, проводивших эти кредиты на места, 3-процентную маржу. В 1993 году ссудный процент был выровнен для всех сельхозпроизводителей на уровне 28%.

Хотя данный кредит и размещался через уполномоченные банки (в основном Агропромбанк, его региональные отделения, или бывшие региональные отделения, ставшие самостоятельными учреждениями), но реальное его распределение по заемщикам осуществляли управления сельского хозяйства на местах. Не стоит доказывать неэффективность бюрократического способа распределения финансовых ресурсов - доказательство тому весь опыт советской системы. Но первое, что сделали практически все субъекты федерации, - это привязали централизованные кредиты к поставкам продукции в федеральные и региональные фонды. А это значит, что единственный на тот момент

источник кредита для сельхозпроизводителя тут же стал рычагом сдерживания коммерциализации производства, его структурной перестройки, роста альтернативных каналов сбыта и других тенденции перехода к рыночной экономике.

Централизованный кредит был построен таким образом, что уполномоченные банки получали свою маржу помесячно, а основной долг и проценты по нему уплачивались по окончании сельскохозяйственного года. В этих условиях банк, как и ранее, осуществлял по существу чисто кассовую операцию и не был заинтересован в возврате долгов. Выборочное обследование отделений Агропромбанка в нескольких регионах Европейской части страны показал также, что 3% было недостаточно для покрытия всех расходов банков по этим операциям. Таким образом, заинтересованность банков в участии в распределении данных средств держалась, по-видимому, на двух основаниях. Во-первых, это были преимущественно банки, ориентированные на сельскохозяйственных заемщиков и в большинстве случаев ограниченные в выборе клиентуры, а это значит, что получаемые ими централизованные кредиты были для них основным источников кредитных ресурсов. Во-вторых, получая государственные финансовые ресурсы для кредитования села, банки имели возможность краткосрочно использовать их на более прибыльных денежных рынках в своих коммерческих интересах, что первоначально плохо поддавалось контролю.

Централизованные кредиты выдавались под определенные цели, банкам вменялось следить за целевым использованием средств. Очевидно, что в описанных выше обстоятельствах, данное условие не выполнялось. Более того, с быстротой, свидетельствующей о недооцененном адаптивном потенциале отечественных сельскохозяйственных предпринимателей, аграрии научились перепродавать государственные льготные кредиты из аграрного сектора в другие. Напомним, что учетная ставка ЦБ в этот период колебалась от 180 до 230% и эти операции были достаточно доходны, особенно по сравнению с собственно сельскохозяйственным производством.

По-видимому, не следует останавливаться на проблемах коррупции и роста криминогенности в кредитной сфере АПК, вызванной именно формой централизованного субсидированного кредита, который со

всей очевидностью показал неэффективность льготных кредитов вообще и для аграрного сектора - прежде всего.

В конце 1993 года все виды льготного кредита были отменены, и это решение на федеральном уровне в целом выдерживается до сих пор. Но при этом нужно понимать, что выше описанный кредит был льготным не только по процентам, но и по срокам погашения. Он выдавался почти на год, в то время как средние сроки краткосрочных займов по стране составляли в шесть раз меньшую величину. Отменено же было только субсидирование процентной ставки. Иначе говоря, централизованный кредит сохранился и в 1994 году, но уже под процент, равный текущей учетной ставке ЦБ.

Претерпела некоторые изменения и схема кредитования. Хотя основные функции распределения выделенных средств по-прежнему выполняли чиновники, уполномоченным банкам было дано право отвергать неплатежеспособные, по их мнению, хозяйства. Кроме того, банки стали брать под сезонные кредиты залоги, которые в основном представляли собой скот и сельскохозяйственную технику. Не трудно убедиться, что основные пороки централизованного кредита, за некоторыми исключениями, сохранились и при новом порядке.

Как упоминалось, 1994 год был наиболее тяжелым в финансовом отношении годом для сельского хозяйства. Уже летом стало очевидным, что сельхозпроизводители не смогут рассчитаться за полученные ссуды. Выйти из складывавшейся ситуации можно было несколькими путями.

Нужно отметить, что к этому моменту реорганизация колхозов и совхозов уже была практически завершена. Несмотря на распространенное мнение об ее формальности, предприятия получили хозяйственную самостоятельность, хотя и в крайне сложных экономических обстоятельствах, начали постепенно осознавать ответственность за собственные хозяйственные решения. Плохие долги аграрного сектора можно было использовать для закрепления результатов институциональной реформы, для дальнейшего укоренения в хозяйственном поведении руководителей хозяйств норм финансовой дисциплины и ответственности. Для этого достаточно было реструктуризацию или даже списание долга каждого конкретного хозяйства обусловливать, во-первых,

объявлением его банкротом (мера скорее психологического характера), во-вторых, вполне конкретными обязательствами по его более глубокой реорганизации, ликвидации или назначении госуправляющего - в зависимости от специфики случая. Списание и пролонгирование задолженности, безусловно, нежелательный шаг. Но уж если его нельзя было избежать (а это похоже на истину), то нужно было бы его в полной мере использовать для роста эффективности аграрного сектора.

В действительности же правительство вернулось к практике огульного массового списания долгов. В конце 1994 и начале 1995 годов были приняты решения, в общей сложности пролонгировавшие задолженность сельхозпроизводителей по централизованным долгам 1992-1994 годов на сумму более чем 20 трлн рублей (основного долга и процентов по нему). Для сравнения, весь федеральный аграрный бюджет в 1995 году составил 12 трлн рублей. Эти 20 трлн были отнесены на государственный долг. Долги были рассрочены до 2005 года с ежегодным погашением 10%. Банкам начали выдавать векселя под эту задолженность, так как она “повисла” на их балансах.

Реструктуризация долгов в первой половине 1995 года знаменовала собой возврат к порочной практике советского периода, но в еще худшем варианте: в прошлом таких списаний ждали, на них рассчитывали, в наши дни такая мера больнее всего ударила по хозяйственной ориентации наиболее экономически крепких хозяйств, которые стремились погасить взятые кредиты. С самого начала было ясно, что реструктуризация на 10 лет в текущих экономических обстоятельствах является эвфемизмом для фактического списания.

Помимо федерального кредита в субъектах федерации осуществлялись собственные программы субсидирования кредитов за счет своего бюджета или за счет средств фонда поддержки важнейших отраслей. Так, например, в Ростове в 1994 году выдавался льготный кредит казачьим обществам (преимущественно являющимся сельскохозяйственными обществами) под 28% за счет областных источников. В 1994 году 3 млрд рублей из средств областного бюджета были даны на возвратной основе (беспроцентно) Ростовскому крестьянскому банку и фермерской страховой компании. В 1995 году фермерским хозяйствам предоставлено 3 млрд рублей из областного бюджета для льготных кредитов (до 2-х лет под 1/3 учетной ставки ЦБ). Аналогично в Орле летом 1994

года для уборочных работ фермерских хозяйств и создания ими сбытовых кооперативов из областного бюджета выделялись средства для льготного кредита, принималось решение о выделении льготного кредита заготовительным организациям и Облпотребсоюзу (под 20%) также за счет местных источников.

В первые годы реформ в силу инерции мышления руководителей предпринимались попытки администрирования в области кредитной политики, когда процентная ставка для села не субсидировалась из бюджета, но банкам, уже ставшим к тому времени коммерческими, навязывались определенные решения. Так, в 1992 г. Орловскому отделению ЦБ России областной администрацией было дано поручение изыскать возможность для предоставления льготного кредита в размере 410 млн руб. птицеводческим хозяйствам для закупки зернофуража. В 1993 году коммерческим банкам было рекомендовано выдавать предприятиям торговли льготные кредиты за свой счет, а также ограничить выдачу кредитов организациям, осуществляющим завоз продовольствия и сельхозсырья, "в достаточной мере производимых на территории области". В Пскове в 1993 году были такого же рода "рекомендации" коммерческим банкам прокредитовать хозяйства, "близкие к банкротству" под залог их продукции и под гарантии областной администрации. Анализ законодательства ряда субъектов Федерации показывает, что такая практика все же отходит в прошлое.

Другой формой централизованного сезонного кредита для аграрного сектора стал так называемый *товарный кредит*. Весной 1995 года бюджетная ситуация в стране не позволяла выделить сельхозпроизводителям государственные кредиты для посевных работ, собственных средств у села не было, особенно после кризисного 1994 года. Ситуация была трудной, и Министерство финансов РФ предложило схему товарного кредитования сельского хозяйства. Нефтяным компаниям было предложено поставить сельхозпроизводителям горючесмазочные материалы в порядке погашения задолженности перед федеральным бюджетом. Сельское хозяйство получало, таким образом, основной лимитирующий ресурс для посевной и обязывалось погасить долг перед бюджетом в конце сезона. Это можно рассматривать как своеобразный беспроцентный кредит аграрному сектору за счет доходной ча-

сти федерального бюджета (то есть за счет отсрочки поступлений платежей в доходную часть бюджета).

Как и в случае с централизованными кредитами предыдущих сезонов, региональное чиновничество тут же связало получение этого нового кредита хозяйствами с поставками в государственные фонды. По сложившимся стереотипам управления поставки ГСМ были разверстаны по областям и районам, а там - по хозяйствам под договоры контрактации. Нефтяные компании были закреплены за конкретными регионами. Все это не могло не привести к отрицательным, прежде всего, для самого сельского хозяйства, последствиям. Поставки продукции в госфонды осуществляются по фиксированным (как бы они ни назывались - согласованными, минимальными, гарантированными, предельными и т.п.) ценам. Значит, одна сторона обменной пропорции "продукция - ГСМ" была установлена не самим фактическим заемщиком. Но закрепление нефтяных компаний за регионами практически повсеместно привело к монопольному эффекту и вздуванию цен на горючее выше средних рыночных на 20-30%. Иначе говоря, другая сторона обменной пропорции оказалась существенно завышенной.

Таким образом, получая ГСМ по государственному товарному кредиту, сельхозпроизводитель фактически платил определенный процент, выражавшийся в разнице между зафиксированными в контрактах на этот кредит относительных ценах сельхозпродукция/ГСМ и реальными рыночными соотношениями на те же продукты.

ИЭППП совместно с Аграрным институтом провел исследование реальной стоимости товарного кредита по итогам 1995 г. в ряде областей европейской части страны. Предварительные результаты показали, что в государственном товарном кредите фактически уплаченный сельским хозяйством процент в годовом исчислении составил 120-130%, что было примерно на уровне учетной ставки ЦБ.

То, что сельхозпроизводители платят процент за полученный кредит - вполне естественно. Но в случае с государственным товарным кредитом кредитором выступало государство, а процент de facto получали нефтяные компании.

Долги по товарному кредиту, также как и по централизованным кредитам 1992-1994 годов, не выплачиваются, задолженность реструктурируется и вряд ли будет когда-либо погашена.

Товарный кредит в том виде, в котором он был принят, является скрытой, то есть не отраженной в явном виде в расходной части бюджета, субсидией аграрному сектору. За 1995-1996 годы общий объем расходов на АПК, предусмотренных в аграрном бюджете, был почти равен субсидиям из доходной части, то есть товарному кредиту. В таких скрытых формах субсидий таится опасность неконтролируемого роста расходов. Видимо, это послужило причиной, по которой МВФ потребовал от правительства полной транспарантности расходов, в том числе и на аграрный сектор, что предполагает запрет на товарный кредит в его современной форме.

В 1997 году еще раз была сменена схема государственного сезонного кредита для сельского хозяйства - государственный товарный кредит, как основная форма кредитования, был отменен.

В конце 1996 года Агропромбанк оказался фактическим банкротом. Доля государства в уставном капитале этого акционерного банка к этому моменту составляла только 1,5%. Банку позволили эмитировать дополнительно акции в объеме 51% его капитала, и этот контрольный пакет был продан на открытом тендере, победителем которого стал один из крупнейших коммерческих банков России - Столичный банк сбережений (СБС). Образовавшийся холдинг получил название СБС-Агро.

В то же время, было принято решение о создании Фонда льготного кредитования АПК. Средства этого фонда должны были предоставляться предприятиям АПК под одну четверть текущей ставки рефинансирования Центрального Банка России, а банки, осуществляющие это кредитование, имели право взимать дополнительно 4% маржи.

Источниками средств этого фонда стали бюджетные средства, а также возврат долгов по товарному кредиту 1995-96 годов, сумма которых превышает 9 трлн рублей. Так как сельскохозяйственные производители не были способны вернуть эти долги в начале года, а льготный кредит в первую очередь требуется на проведение посевных работ, то была разработана особая схема. Согласно ей, субъекты российской

Федерации, желающие получить льготный кредит для своего АПК, могли оформить задолженность расположенных на их территории сельскохозяйственных производителей в виде сельскохозяйственных векселей, котирующихся на фондовых рынках. Поступления от продажи этих векселей направлялись в Фонд льготного кредитования.

Основным распределителем кредитов из Фонда льготного кредитования был назначен СБС-Агро, а также в незначительной части - Альфа-банк, еще один крупнейший банк России.

Нельзя сказать, что данная схема сезонного кредитования стала в полной мере рыночной (льготная процентная ставка, определение лимитов кредитования для каждого региона Минсельхозпродом). Тем не менее, при данной схеме уже банк определял платежеспособность, надежность заемщика и мог принимать решение о предоставлении займа без вмешательства чиновника. Установленные территориальные лимиты не были жесткими, в ряде регионов лимиты были недоиспользованы - банк не находил достаточного количества кредитоспособных заемщиков, а в ряде регионов было выдано кредитов даже больше установленного лимита. СБС-Агро и Альфа-банк, являясь изначально коммерческими и достаточно сильными банками, не были так подвержены воздействию чиновников, как Агропромбанк до его присоединения с СБС. В результате, резко выросла возвратность долгов в АПК, достигнув практически 100%.

Для функционирования Фонда льготного кредитования АПК в 1998 году был проведен конкурс между банками на право участвовать в программе. По итогам конкурса было отобрано 12 банков, включая СБС-Агро и Альфа-банк.

Отметим, что описанная схема льготного кредита для АПК отличается от подобных схем в странах Центральной и Восточной Европы. Там так же в ряде стран были созданы подобные фонды, но кредит предоставляется не из государственных средств, а коммерческими банками из своих кредитных ресурсов, Фондовые же средства используются только для погашения части процентной ставки. В этих условиях кредит полностью банковский. Государственная программа, с одной стороны, облегчает кредитное бремя для сельского хозяйства, с другой стороны, увеличивает клиентелу для банков (более дешевый кредит

привлекает сельскохозяйственных производителей). Банки при этом не имеют дополнительного интереса в участии в программе в виде поступающих им государственных средств. Такая схема также имеет свои недостатки, как любой льготный кредит, но она более эффективна, чем выше описанная российская схема.

Кооперативный кредит в рыночных экономиках является изначально одной из основных форм сельскохозяйственного кредита. К сожалению, приходится констатировать, что в России пока, как выражались теоретики российской кооперации начала века, больше кооперативной теории, чем кооперативной практики. Достаточно много разнообразных проектов по созданию сельскохозяйственной кредитной кооперации в разных регионах, в разнообразных формах. Однако кооперация пока не стала массовым явлением, хозяйственной потребностью самих производителей. Пока можно говорить только о частичном использовании отдельных кооперативных принципов для решения отдельных кредитных задач в аграрной экономике.

Одним из первых таких начинаний был опыт Ассоциации крестьянских хозяйств и кооперативов России (АККОР) по коллективной гарантии под банковские кредиты. В 1991-1992 годах АККОР получила от правительства бюджетные средства на поддержание фермерских хозяйств. Эти средства в определенной своей части были положены на депозиты и использовались как гарантии для финансовых институтов, кредитующих частных фермеров. При дальнейшем развитии этой системы данная функция АККОР могла вполне развиться в некоторый прообраз фермерской кредитной кооперации, причем сразу с широко разветвленной региональной сетью. К сожалению, АККОР пошел иным путем. Начиная с 1991 года он начал создавать собственную региональную сеть квази-кооперативных банков для обслуживания фермерства. Невыгодность сельскохозяйственного кредита в сложившихся условиях не могла быть преодолена кооперативными принципами организуемых банков. Очень скоро эти банки либо покидали сферу сельскохозяйственного кредита, либо лишались банковской лицензии в результате финансовой несостоятельности.

В целом попытки создать новую, построенную на кооперативных началах систему сельскохозяйственного кредита в России, на наш взгляд, в сложившихся обстоятельствах вряд ли будут успешны. Тем

не менее, это не означает, что кредитная кооперация в том или ином виде не будет возникать в сельской местности. Почти не вызывает сомнения, что эти кооперативные начинания будут достаточно примитивны на первых стадиях: скорее кредитные союзы, общества совместного заимствования и т.п., чем кооперативные банки. Такие кооперативы могли бы привлечь, с одной стороны, сбережения сельского населения в производственную сферу в сельской местности (не обязательно сельскохозяйственное производство), с другой стороны, кредитные ресурсы банков. В первом случае взаимное кредитование друг друга людей, живущих в тесном соседстве и хорошо друг друга знающих, могло стать финансовой основой для создания дополнительных рабочих мест в деревне. Во втором - принцип коллективной ответственности по долгам и аккумулирование в руках юридического лица кооператива более крупных и тем самым более привлекательных для финансовых структур, залоговых ресурсов, например, недвижимости, сделало бы аграрный сектор более кредитоспособным для банков.

Для реального возникновения кредитной кооперации нужны целенаправленные усилия государства: создание адекватной нормативной базы и обучение сельских жителей кооперативным принципам. Возможна и финансовая помощь возникающим кооперативам. Но здесь необходимо соблюдать крайнюю осторожность, чтобы бюджетные субсидии не стали псевдоэкономической приманкой в кооператив.

Прямые сезонные кредиты коммерческих банков в сельское хозяйство вряд ли носят массовый характер, хотя всероссийская статистика на это счет отсутствует. Тем не менее, в ряде регионов интенсивного аграрного производства такой кредит, по-видимому, развивается. Так, в Ростовской области при пролонгировании общего объема задолженности сельского хозяйства по централизованным кредитам 1992-1994 годов доля Агропромбанка оказалась равной около 50%. Иными словами, неспециализированные коммерческие банки участвовали в распространении государственных субсидированных кредитов, при этом весьма вероятно, что они предоставляли такие кредиты и за счет собственных ресурсов.

Наиболее распространенной и стремительно развивающейся формой краткосрочных кредитов сельскому хозяйству на коммерческой основе является сегодня все же не банковский кредит, а кредит в рамках вер-

тикальной интеграции в АПК. Одной из наиболее заметных разновидностей последнего стал товарный кредит коммерческих фирм. В частности, весной 1995 года поставки ГСМ в рамках программы государственного товарного кредита составили менее 50% реальной потребности аграрного сектора. Тем не менее, как известно, посевная в этом году была проведена в рекордные сроки. Помимо благоприятных погодных условий этому результату способствовало также и полное обеспечение сельхозпроизводителей топливом. Финансовое положение села было критическим, так что закупить требуемые ресурсы им было не на что. Правда, реализация зерна урожая 1994 года проходила в значительной мере в первой половине 1995 года, при этом было возможно широкое использование бартерных сделок в обмен на ГСМ. Однако обследования показывают, что в значительной мере ресурсы под посевную были получены по товарному кредиту[323]. Многие компании, заинтересованные в гарантированном поступлении после уборки урожая сельскохозяйственного сырья, поставляли производителям ресурсы авансом, под контракт на будущую поставку. В отличие от государственного товарного кредита, коммерческие сделки такого типа оказались более гибко приспособленными к потребностям села. Во-первых, они не были привязаны исключительно к ГСМ, а зависели от запроса аграрной стороны. Во-вторых, такие кредиты по вполне очевидной причине направлялись наиболее надежным производителям, а не по бюрократическим параметрам, часто сводившимся к равномерности распределения (если не затрагивать возникающие возможности коррупционных сделок). Наконец, в-третьих, в ряде случаев реальный процент по таким кредитам оказывался ниже, чем приведенные выше 120-130% по государственным кредитам.

В институциональном плане кампании, предоставляющие товарный кредит описанного вида, являют собой достаточно разнообразный спектр. Прежде всего, это перерабатывающие предприятия, работающие непосредственно на сельскохозяйственном сырье - например, сахарные заводы. Другой крупной группой таких компаний являются

[323]При этом нужно отметить, что товарный кредит очень часто самими сельскохозяйственными производителями рассматривается как разновидность бартера.

финансовые группы, имеющие в своей структуре специализированные подразделения в продовольственной сфере (переработке, торговле) - это Менатеп, Альфа-Капитал, ОНЕКСИМ Банк, Инкомбанк и др. Определенную заинтересованность в предоставлении товарного кредита селу проявляют и компании I сферы АПК, поставляющие сезонные средства производства - ГСМ, удобрения и т.п. Так, на зерновых биржах в качестве крупных продавцов зерна выступают многие нефтяные компании, аккумулирующие зерновые ресурсы по форвардным контрактам.

Помимо предоставления краткосрочного кредита в виде определенных материальных ресурсов вполне возможно денежное кредитование указанными хозяйствующими субъектами своих аграрных партнеров. Частично, эти кампании имеют собственные финансовые ресурсы, частично могут использовать банковский кредит, так как для них займы коммерческих банков, несомненно, более доступны, чем для сельскохозяйственных производителей.

Опыт западных экономик показывает, что такая форма сезонного кредитования села вполне закономерна. Так, в Западной Европе она занимает около 1/3 сезонного кредита аграрному сектору, в США сегодня - чуть более 20%, но десятилетие назад - около 40%. Поэтому не правы некоторые авторы, относящие описанное явление к “бартеризации” экономики.

Коммерческий товарный кредит сельскому хозяйству носит не только положительный характер. Распространение схем реализации сельскохозяйственной продукции в обмен на средства производства делает аграрный рынок менее прозрачным. В результате даже при отсутствии административных или монопольных ограничений на вхождение в рынок цена устанавливается на уровнях, ниже мировых. Наиболее заметно данное явление на зерновом рынке, который достаточно либерализован, практически нет запретов на ввоз и вывоз, нет ценовых ограничений, квот или государственных интервенций. Даже в тех регионах, где периодически вводятся временные запреты на вывоз зерна с территории, эта мера, скорее всего, направлена против отдельных категорий продавцов, но не против вывоза в целом, так как объемы фактических продаж за пределами таких регионов не сокращаются. С другой стороны именно по зерну растет число коммерческих сделок в

форме товарного кредита: основными продавцами зерна, например, на Санкт-Петербургской товарной бирже выступают нефтяные компании. И, тем не менее, несмотря на весьма свободный рынок, зерновые цены устанавливаются на уровне, ниже мировых (reference price). Это безусловное влияние товарных кредитов и других форм бартерных сделок.

Если товарный кредит является контрактной формой предоставления займов, когда обе стороны согласны с условиями такого заимствования, то нарастающая кредиторская задолженность села поставщикам является спонтанной, принудительной для кредитора формой займов. В 1994-1996 годах кредиторская задолженность сельского хозяйства росла быстрее дебиторской задолженности (таблица 15.10). В среднем сократились сроки просрочки платежей покупателей. Если в 1994 году просроченная кредиторская задолженность была почти на половину задолженностью перед бюджетом, то в 1995 году уже 66% общей просроченной кредиторской задолженности приходилось на поставщиков. Частично, в этот объем входили и сделки по негосударственному товарному кредиту, но в основном этот рост свидетельствует о значительном кредитовании села через механизмы неплатежей.

Таблица 15.10

Основные показатели финансового положения сельского хозяйства (на 1.12 соответствующего года)

	Сельское хозяйство			Промышленность		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Превышение кредиторской задолженности над дебиторской в % к дебиторской	82	125	258	14	33	49
Просроченная кредиторская задолженность свыше 3 мес. в % к общей просроченной кредиторской задолженности	63	65	80	66	66	70
Просроченная дебиторская задолженность свыше 3 мес. в % к общей просроченной дебиторской задолженности	61	73	80	64	64	72

Рассчитано по: Социально-экономическое положение России/ 1995.. М.: Госкомстат. 1995. С.185-200; Социально-экономическое положение России.1996. М.: Госкомстат.1997. С.157-192

Инвестиционный кредит в сельском хозяйстве сегодня объективно представляет меньшую проблему чем сезонный кредит, тем не менее, его отсутствие закладывает долгосрочные проблемы сектора. Капиталовложения в сельском хозяйстве сокращаются быстрее, чем в других

секторах экономики, производственное строительство и закупки оборудования и техники упали до крайне низкого уровня (таблица 15.11).

В настоящее время эта проблема частично решается за счет бюджетных средств и средств различных фондов, организованных в порядке технической помощи России рядом зарубежных и международных институтов. Обычно такие кредиты предоставляются на конкурсной основе под бизнес-план и при определенном собственном финансировании проекта. Однако в своем большинстве займы предоставляются для проектов, связанных с переработкой продукции и обслуживанием аграрного производства, но не собственно для сельхозпроизводства. В значительной мере это оправдано тем, что, как уже было показано выше, предприятия I и III сфер АПК представляют собой основных потенциальных кредиторов сельского хозяйства.

Таблица 15.11

Отдельные показатели инвестиционной активности в сельском хозяйстве

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Капиталовложения в сельское хозяйство в сметных ценах 1991 г., млрд руб.	37,4	13,0	8,1	3,9	н.д.	н.д.
Поставки тракторов сельскому хозяйству, тыс. шт.	131,4	65,4	39,5	22,1	9,7	12,9
Поставки зерновых комбайнов сельскому хозяйству, тыс.шт.	31,7	17,3	14,3	9,1	4,4	3,3

Источник: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995. С.34,37. Данные Госкомстата РФ.

Новой формой государственной поддержки инвестиционного процесса непосредственно в аграрном секторе стало создание в 1994 году так называемого лизингового фонда. На зарезервированные в федеральном бюджете средства Росагроснаб закупает сельскохозяйственную технику и предоставляет ее сельхозпроизводителям на условиях оплаты в рассрочку. На первый взгляд, программа является существенной поддержкой переоснащения сельхозпроизводства - в 1994 году в фонд было выделено более 1 трлн рублей. Но принятая схема реализации программы привела к тому, что в результате основными ее бенефициантами оказались машиностроительные заводы и Росаграснаб.

Правительство в лице уполномоченного Росагроснаба, отобранного вне всякого конкурса, заказывает на машиностроительных заводах технику и распределяет ее между субъектами федерации. Те, в свою очередь, разверстывают полученные цифры по районам, которые уже распределяют их между хозяйствами. Ассортимент заказываемой продукции устанавливается централизованно, поэтому не всегда отвечает реальным потребностям сельхозпроизводителей. В частности, в 1994 году половина фонда была использована для закупок продукции Ростсельхозмаша с целью поддержания этого гиганта "на плаву". Не трудно понять, что это напоминает старую советскую систему централизованного снабжения. Однако то, что было имманентно прошлой экономической системе, не срабатывает в современных условиях.

Во-первых, Росагроснаб, бывшая государственная организация по снабжению сельского хозяйства основными средствами производства, получила монопольные права на рынке поставок сельхозтехники. Но сегодня это частная фирма и повела она себя соответственно. В результате, торговая надбавка в ее региональных отделениях выросла до 30-40% при средней торговой надбавке по России около 10-12%. В дополнение к этому Росагроснаб обложил 5-процентым сбором машиностроительные заводы, у которых закупал технику, за "маркетинговые услуги". Кроме того, он создал собственную страховую кампанию, в которой каждый получатель техники по лизингу был обязан ее застраховать, что привело к увеличению страхового сбора по сравнению со средним по страховому сектору в стране.

Во-вторых, сельхозмашиностроение, получив дополнительный платежеспособный спрос на свою продукцию в размере лизингового фонда, не преминуло воспользоваться ростом отпускных цен на свою продукцию. По некоторым оценкам этот рост составил до 20%.

В-третьих, административное распределение лизинговых поставок не могло не привести к росту коррупции.

В результате, для сельскохозяйственных производителей лизинговые поставки не на много облегчили приобретение сельхозтехники. В 1994 г. поставки по лизингу составили меньшую часть общего объема поступлений сельхозтехники в аграрный сектор.

В 1996 году эта программа была продолжена. Знаменательно, что она все более теряет черты лизинга, все более проявляется как обычное государственное распределение, так как в текущем году по "лизингу" поставляются уже не только сельхозтехника, но и удобрения, семена и племенной скот. Понятно, что первые две группы средств производства аренде (лизингу) не подлежат.

Помимо государственного лизинга начинают возникать частные лизинговые компании, готовые работать на рынке сельскохозяйственной технике. Наиболее известным примером такой кампании является кампания, основанная Владимирским тракторным заводом. Лизинг сельскохозяйственной техники может представлять интерес не только для собственно производителей этой техники, но и для универсальных лизинговых кампаний: сельхозтехника в значительной мере представляет собой относительно недорогое оборудование (по сравнению с оборудованием для топливной или химической промышленности, машиностроения), рынок ее является потенциально массовым.

Таблица 15.12

Динамика региональных фондов перераспределения земель, тыс. га

	Сельскохозяйственные угодья в фондах перераспределения земель
01.02.1992	9 490
01.03.1993	6 636
01.03.1994	13 095
01.01.1995	13 758
01.01.1996	14 621

Источник: Данные Аграрного института

Сегодня большое внимание уделяется проблеме *ипотечного кредита селу*. С нашей точки зрения, данная проблема искусственно несколько раздута. Безусловно, ипотека является одним из основных источников инвестиционных ресурсов для сельского хозяйства в рыночных экономиках, но она требует развитого рынка сельскохозяйственной земли. Между тем, в России сельскохозяйственное производство сократилось на 1/3, в основном по причине сокращения платежеспособного спроса, и в полном соответствии с этим спрос на землю также сократился. Так, в большинстве регионов страны районные фонды перераспределения земли (участки из которых, вполне плодородные, можно в пределах

районных норм получить даже бесплатно), не сокращаются и в некоторые периоды даже растут (таблица 15.12). Иначе говоря, земля в большинстве регионов страны - не ликвидный ресурс, и значит, не может стать полноценным залогом. Поэтому ипотечный кредит сегодня может развиваться только в некоторых, специфических регионах страны, где уже существует земельный оборот, например, в Московской области (где, кстати, в 1996 году был начат эксперимент по ипотечному кредиту в сельском хозяйстве).

Перспективы развития сельскохозяйственного кредита

Таким образом, система сельскохозяйственного кредита в России находится в начальной стадии своего формирования. Перспективы ее становления зависят от ряда факторов, и в первую очередь, от финансовой стабилизации экономики. Сельское хозяйство, как отрасль с длительным производственным циклом, прежде других секторов страдает от высоких темпов инфляции. С другой стороны, без улучшения макроэкономической ситуации в стране не будет роста покупательной способности населения, а это значит, не будет условий для восстановления и роста объемов производства в АПК. Поэтому общее оздоровление экономики является необходимым условием формирования адекватной системы сельскохозяйственного кредита.

Кроме того, на становление этой системы большое влияние оказывает государственная политика. Пока государство стремится во всех своих программах непосредственно участвовать в кредитовании сельхозпроизводителей. Как было показано, такая тактика в основном приводит к обратным результатам. Более целесообразным было бы использование государственных средств не на прямое кредитование села, а на гарантии тем уже возникающим структурам, которые начинают работать на рынке сельскохозяйственного кредита. Во-первых, распределение таких кредитов не централизовано. Так как государство берет на себя не весь риск, а лишь его часть, то компании, предоставляющие товарный кредит сельскому хозяйству, будут искать наиболее надежных заемщиков и, тем самым, производить своего рода селекцию сельхозпроизводителей. С другой стороны, исчезает фактор коррумпированного распределения бюджетных ресурсов. Во-вторых, страхование рисков со стороны государства приучает поставщиков к самостоятельному поис-

ку потребителей, а банки - к работе с сельскими заемщиками. Формируется необходимый аппарат. В-третьих, такой кредит не связан с поставками сельхозпродукции в государственные фонды, создаются условия для ускоренного развития сбытовой инфраструктуры в агропродовольственном секторе.

Другой вопрос, насколько финансовые институты могут быть заинтересованы в участии в такого рода программах. Ситуация конца 1995 года показала, что многие банки, участвующие в капитале в частности химических заводов, крайне заинтересованы в такого рода активности. Правительство пока такой заинтересованности не проявило.

Минсельхозпрод РФ в 1996 году разработал новую концепцию финансово-кредитной системы АПК. Она предполагала создание специального фонда государственной поддержки, распоряжение которым будет осуществляться данным министерством, а расчетно-кассовые функции по этому фонду проводил бы Агропромбанк. Являющийся одним из крупнейших банков страны, располагающий второй по значению региональной сетью отделений и филиалов, Агропромбанк к середине 1996 года имел текущую потерю ликвидности в размере 1 трлн рублей. Еще больше были безнадежные долги заемщиков этого банка. Проблема необходимости санирования Агропромбанка слилась в концепции Минсельхозпрода России с идей централизации всех ресурсов, выделяемых АПК. Согласно Указу Президента РФ предлагалось национализировать Агропромбанк (доля государства составляла 1,5% акций данного банка, а остальные акции были распылены между тысячами сельских производителей) и наделить его полномочиями распределения ресурсов из специально создаваемого Федерального фонда финансирования АПК.

Подобная концепция, безусловно, в корне противоречила магистральному направлению экономических реформ в стране. В итоге Агропромбанку была разрешена дополнительная эмиссия акций, которые далее были выставлены на открытые торги. По результатам тендера Агропромбанк вошел в структуру Столичного банка сбережений, и новая структура получила названия СБС-Агро. Первые меры его нового руководства позволяют надеяться на улучшение состояния дел в этом финансовом институте: банк ориентируется на аккумулирование средств сельского населения и организацию в перспективе для этих

целей кредитных кооперативов, считает необходимым финансировать, прежде всего, перерабатывающую и пищевую промышленность, которые в свою очередь станут источником финансовых средств для сельского хозяйства, предполагает масштабную кампанию обучения кадров в своей системе, реорганизует филиальную сеть в интересах оперативного контроля операций и т.д. (При рассмотрении проблем Агропромбанка необходимо отделять проблемы собственно этого финансового института и проблемы сельскохозяйственного кредита. Агропромбанк удовлетворял своими кредитами лишь половину всех кредитов сельскому хозяйству, а в основных сельскохозяйственных зонах, таких как Северный Кавказ - менее 40%).

Однако несмотря на описанную выше реорганизацию Агропромбанка, по Указу Президента " О мерах по стабилизации экономического положения и развития реформ в АПК" Фонд льготного кредитования села все же создается. Кредитование за счет средств Фонда предполагается осуществлять на условиях 25% ставки рефинансирования ЦБ. Возобновление льготных кредитов может быть серьезной опасностью для финансовой системы АПК, хотя можно предположить, что реального наполнения Фонда льготного кредитования не произойдет.

15.6 Формирование системы государственной поддержки сельского хозяйства

Финансовый механизм государственного сельского хозяйства страдал целым рядом системных пороков, не стимулировал рост эффективности производства. Первые же шаги в области общей экономической реформы не могли не привести к резким изменениям в финансовой сфере АПК. Эти изменения затронули, прежде всего, механизм финансовых взаимоотношений государства и АПК - старая система фактически отмерла, возникла потребность в государственной поддержке сельского хозяйства, что ранее решалось в рамках ценового и финансового регулирования в рамках плановой системы, также изменился механизм централизованного кредитования. Финансовое положение сельхозпроизводителей резко изменилось в силу изменения структуры цен в экономике. И, наконец, стала возникать система рыночной инфраструктуры, предоставляющей аграрному сектору принципиально иные возможности доступа к финансовым ресурсам. В частности, дешевизна

ресурсов для сельского хозяйства вела к их крайне неэффективному использованию в аграрном секторе: до 100% годового выпуска тракторов шло на возмещение их выбытия в хозяйствах, по некоторым экспертным оценкам реально вносилось в почву 60-70% поставляемых аграрному сектору удобрений и т.п.

Зональная дифференциация цен обусловливала нерациональную территориальную специализацию, недостатки которой время от времени приходилось корректировать внеэкономическими методами; регулярные списания банковских долгов сельхозпроизводителям порождали финансовую безответственность и недисциплинированность; централизованное уравнительное распределение финансовых ресурсов нарушало принцип естественного отбора наиболее эффективных хозяйств, то есть дестимулировало рост эффективности производства.

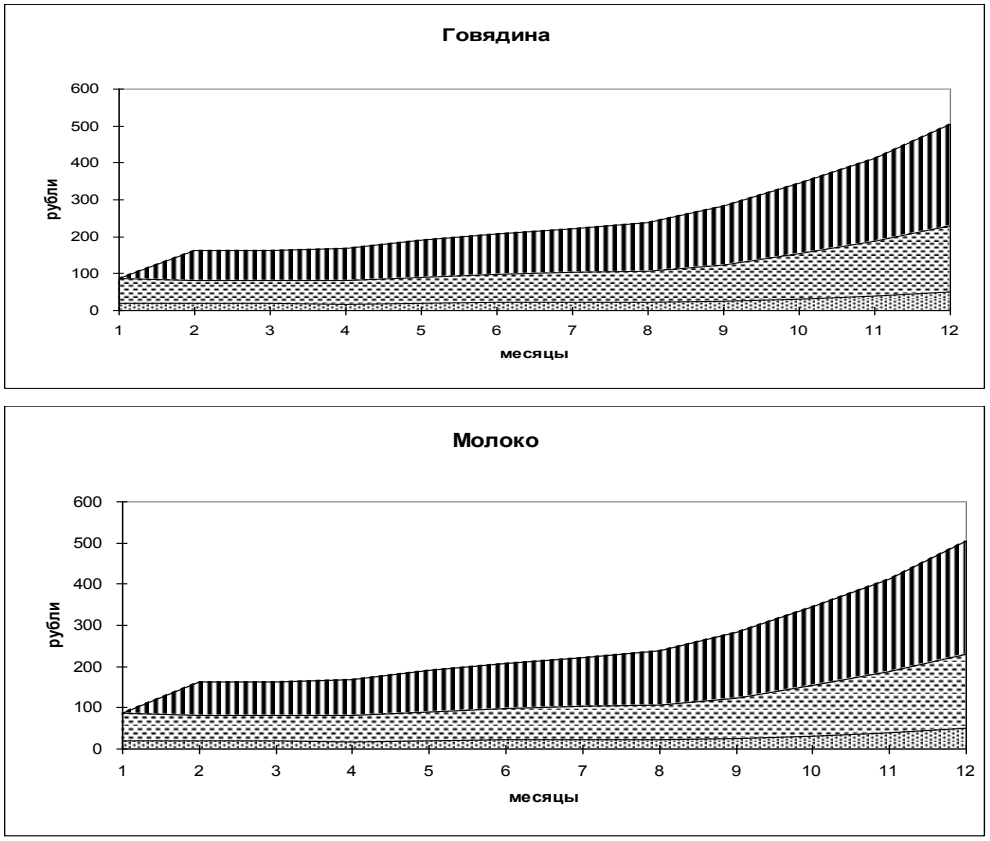
Либерализация потребительских цен и отмена потребительских дотаций на основные продукты в 1992 году сразу же - и это было закономерно - уменьшила платежеспособный спрос населения на продовольствие. Первым продовольственным комплексом АПК, столкнувшимся с проблемой сбыта продукции, стал мясомолочный. Во-первых, животноводство поставляет свою продукцию на рынок относительно равномерно в течение года, поэтому уже весной 1992 года ограничение спроса стало для него заметным. Во-вторых, мясомолочная продукция продемонстрировала в нашем обществе достаточно высокую эластичность: с уменьшением доходов население отказывается, прежде всего, именно от нее. На этом фоне возник финансовый кризис в животноводстве.

Под давлением сельхозпроизводителей было принято одно из первых ошибочных правительственных решений периода реформ - решение о дотировании животноводческой продукции на уровне первичных производителей. Анализ результатов 1992 года показал, что дважды в течение года - в марте, когда эти дотации были только введены, и в августе, когда они были увеличены, - падал уровень закупочных цен на мясо и молоко (рис. 15.2). Происходил вполне объяснимый с точки зрения экономической теории процесс. Дотации производителям создавали для них ложный рыночный сигнал, завышая цену продукта по сравнению с подлинно равновесной. Это, в свою очередь, задерживало сокращение производства до уровня платежеспособного спроса. Но

перерабатывающая промышленность, имеющая прямой выход на потребителя, получала сигнал с рынка о реальном спросе и держала цену на свою продукцию на соответствующем уровне. Однако предложение сырья для мясомолочной промышленности оставалось выше уровня ее потребности. В этих условиях, естественно, падала закупочная цена, что, кстати говоря, ни коим образом не связано с монополизмом отрасли.

Рис.15.2

Динамика закупочных и розничных цен на говядину и молоко в России в 1992 г.



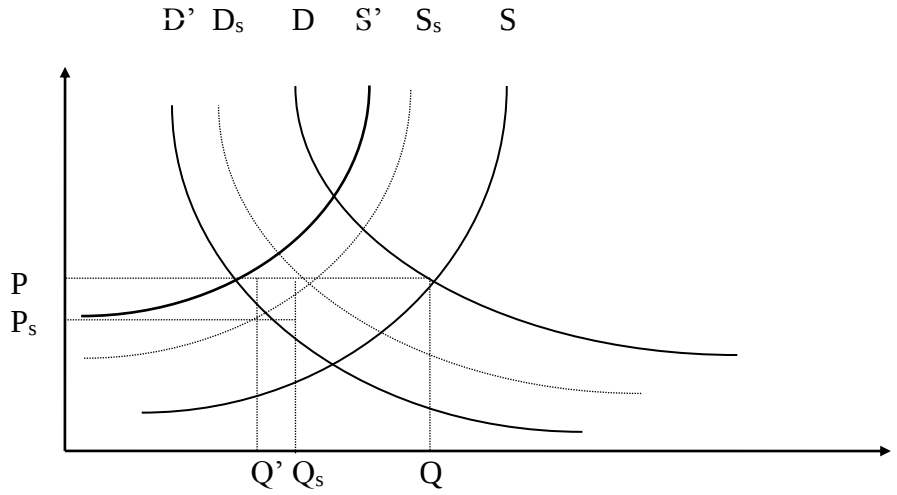
Верхняя область - розничные цены свободного рынка, средняя область - розничные цены государственной торговли, нижняя область - закупочные цены.

Животноводческие дотации были введены в марте и увеличены в августе, соответственно, в эти периоды закупочные падали или образовывали плато при постоянном росте розничных цен. Разница оседала в перерабатывающей промышленности.

Источник: Расчеты автора.

Рис. 15.3

Схема снижения закупочной цены на животноводческую продукцию при выплате прямых субсидий производителям



Из рисунка 15.3 видно, что либерализация цен привела к падению спроса на животноводческую продукцию с кривой D до кривой D’. В равновесном режиме предложение на внутреннем рынке должно было бы сократиться с точки I до точки P. Сокращение предложения на внутреннем рынке в сложившихся условиях равнозначно соответственному уменьшению производства от Q до Q’ : во-первых, возможности экспорта в силу низкого качества животноводческой продукции и отсутствия экспортной инфраструктуры были и остаются весьма ограниченными, во-вторых, при долгосрочности спада покупательной способности населения создание запасов продукции не имеет смысла. Однако выплачиваемые бюджетные субсидии создают дополнительный псевдоспрос Ds, при котором производство уменьшается только до уровня Qs. Поэтому цена производителя, то есть закупочная цена, падает до Ps . Чем больше уровень субсидий, тем больше снижение закупочной цены. Разницу в ценах P-Ps получает переработчик - мясокомбинат, молочный завод.

При этом сельскохозяйственный производитель получает выигрыш от субсидии, когда:

$$(P-P_s)\,Q' < (Q_s-Q')P_s + SQ_s, \qquad (1)$$

где S - размер субсидии на единицу продукции.

Или:

$$1-d < Ps/P, \qquad (1a)$$

где d - доля субсидии в закупочной цене.

Иначе говоря, сельхозпроизводитель ничего не теряет только в том случае, если дотация на единицу продукции полностью покрывает снижение цены. В марте 1992 года закупочная цена на говядину сократилась на 1,1 рубля за 1 кг, или на 5,3%, в апреле - на 3,1 рубля, или 16%. Но розничные цены на говядину в эти два месяца выросли на 8,4% (госторговля) и на 6% (свободный рынок). Можно предположить, что без государственного вмешательства закупочные цены выросли бы примерно в том же диапазоне, и в этом случае соотношение P_s/P составило бы 73-75%. Долю субсидий в закупочной цене помесячно оценить почти невозможно, но в среднем за год по всему кругу животноводческой продукции субсидии составили чуть более 1/3 выручки от этой продукции. Отсюда можно сделать вывод, что субсидии перекрывали спад закупочных цен.

Однако на практике субсидии производителям выплачивались со значительным опозданием (о чем говорилось выше), поэтому реально система прямых субсидий давала какое-то преимущество сельхозпроизводителям при выполнении соотношения (2):

$$(P-Ps)Q' < (Qs-Q')Ps + SQs(1-\alpha)^t, \qquad (2)$$

где α- среднемесячный индекс инфляции, t - средняя отсрочка выплаты субсидий в месяцах.

Или:

$$1-d/1-d(1-\alpha)^t < Ps/P. \qquad (2a)$$

Среднемесячная инфляция в 1992 году составила около 33%. Отсрочки выплат субсидий в среднем достигали 6 месяцев. При этих условиях левая часть неравенства (2а) равна 0,68, тогда как правая часть - 0,73-0,75 (см. выше). Иначе говоря, субсидии на животноводческую продукцию в реальном исчислении составляли не 1/3 выручки, как это от-

ражено в бухгалтерской отчетности, а из-за вызванного подобной субсидионной политикой падения закупочных цен - только 5-7%.

Таким образом, государство напрягало бюджет, изыскивая средства для поддержания животноводческого производства, с большими проблемами доводило эти дотации до сельхозпроизводителей, а в конечном счете, через механизм закупочных цен, эти дотации в своей основной части перемещались в пищевую промышленность.

В 1993 году для сбалансирования отношений между региональными и федеральным бюджетом животноводческие дотации были переданы на региональный уровень. Наши исследования в ряде регионов страны показали, что отмеченный феномен перемещения животноводческих дотаций от производителей к переработчикам повторяется и на уровне отдельных территорий. Но, кроме того, регионализации дотаций стала стимулом к разрыву единого рыночного пространства страны. Регион, дотирующий собственного производителя животноводческой продукции, по неизъяснимой с точки зрения экономики логике, стремится не допустить вывоза этой продукции за пределы своей территории (во всем мире субсидирование производителя сочетается с поддержкой экспорта этой продукции и ограничением импорта, тогда как субсидирование потребителя - с регулированием внешней торговли в обратном направлении).

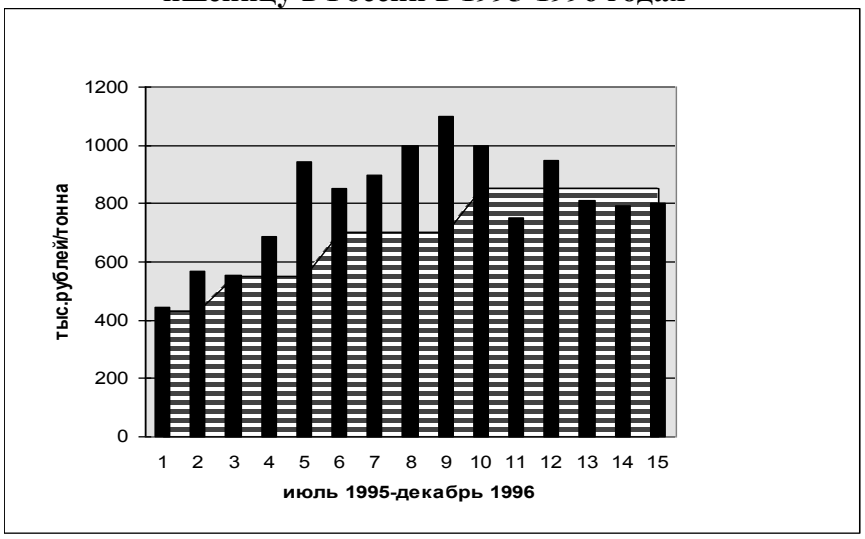
Так сформировалась одна из характерных черт современного финансового механизма АПК России - животноводческие дотации.

Сегодня уже многие экономисты в стране начинают понимать неэффективность описанного выше механизма оказания поддержки сельскому хозяйству. Сложилось два основных подхода к смягчению спросового ограничения для сельского хозяйства в целом и животноводческого сектора в частности. Первое, активно лоббируемое аграрной фракцией парламента и аграрной партией - введение минимальных гарантированных цен. Для этого принят ряд законов и правительственных документов. В 1995 году была сделана попытка установления гарантированных цен для зерна и основных животноводческих продуктов. Минимальные цены утверждались ежеквартально, причем в

большинстве случаев - на неэффективном уровне, то есть ниже рыночных цен[324] .

Рис. 15.4

Минимальные гарантированные и фактические цены на пшеницу в России в 1995-1996 годах



Столбики показывают среднероссийские фактические цены на пшеницу, заштрихованная область с поквартальными плато - гарантированные цены, фиксируемые правительством.

Источник: Протоколы согласования закупочных цен за соответствующий квартал, данные Минсельхозпрода РФ.

Ситуация с минимальными ценами в России не уникальна, попытки их установления заканчивались подобными же результатами и в других переходных экономиках[325].

---

[324] Осенью 1996 года гарантированные цены были установлены выше фактического уровня, так как при их индексировании не учли непредвиденную финансовую стабилизацию. Такое превышение имело негативные последствия, так как именно в этот период сельхозпроизводителям-должникам по товарному кредиту было предложено поставить в счет своего долга продовольствие армейским частям в своих регионах. Учет при этом велся по утвержденным гарантированным ценам. В результате армия недополучила продовольствия на величину превышения гарантированных цен над реальными.

[325] Минимальные гарантированные цены на основные сельскохозяйственные продукты в % к фактическим средним ценам их реализации в некоторых странах Восточной Европы.

Иначе говоря, установление минимальных цен на неэффективном уровне позволяет рассматривать их в условиях переходных экономик как преимущественно политические, а не экономические рычаги. Такая закономерность не случайна. Механизм минимальных гарантированных цен неоднозначен и для равновесных экономик развитых стран. Но для переходных экономик этот механизм, как мы постараемся показать ниже, действует принципиально по-иному, более того - установление эффективных гарантированных цен, то есть на уровне, при котором реально осуществляется закупочная интервенция, ведет не столько к поддержке аграрного сектора, сколько к торможению процесса аграрной реформы.

Мы отмечали высокую эластичность спроса на животноводческую продукцию в зависимости от цены в условиях переходных экономик. На основе поквартальных данных о среднемесячном потреблении ряда животноводческих продуктов и средних за квартал розничных цен на них в течение 1991-первого полугодия 1995 года мы оценили коэффициенты эластичности на эти продукты для России в целом (естественно, эластичность будет сильно варьировать по регионам, но региональная статистика душевого потребления продовольствия недоступна). Ценовая эластичность спроса на говядину равна - 2,75%, на свинину - 3,74%, на молоко - -3,67%. Эластичность спроса на эти продукты по доходу оценивалась на основе динамики доходов на душу населения в постоянных ценах 1991 года. При этом эластичность спроса на молоко по доходу составила около 0,7, на яйца 2,74[326] (средняя

	КРС	Свиньи	Молоко
Венгрия 1994	62-99	62-84	н.д.
1995*	49-87	52-69	н.д.
Чехия 1992	106	н.д.	93
1993	101	н.д.	92
1994	85	н.д.	97
Словакия 1992	106	117	93
1993	98	83	86
1994	88	77	100

* - январь-май

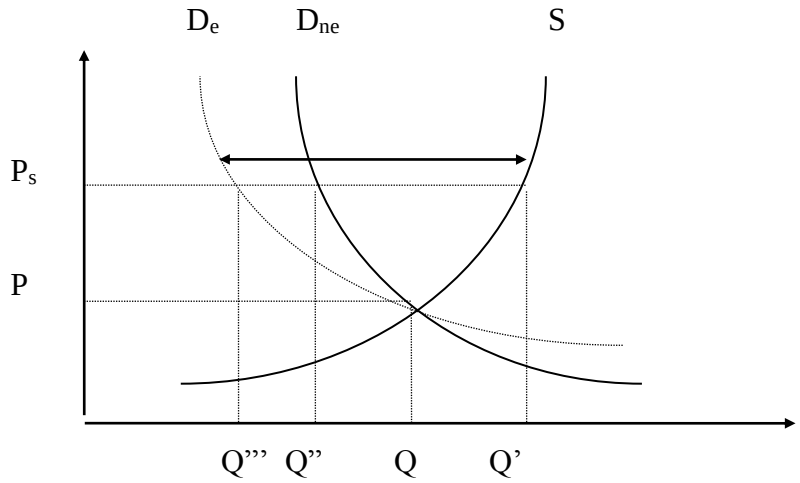
Рассчитано по данным ОЭСР и ЕС

[326] - эластичность спроса на говядину и свинину по доходу имеет очень сложную динамику, требующую специального исследования.

эластичность спроса на продовольствие по доходу в странах ОЭСР не превышает 0,3). Такая высокая эластичность объясняется низкими доходами населения и, соответственно, высокой долей расходов на продовольствие в семейных бюджетах. В этих условиях в краткосрочном режиме при одном и том же уровне минимальной гарантированной цены государству необходимо закупать больше в интервенционный запас, чем в условиях неэластичного спроса (рис. 15.5).

Рис. 15.5

Схема поддержания гарантированных цен при эластичном и неэластичном спросе



D_e - кривая эластичного спроса, D_{ne} - кривая неэластичного спроса, P_s - гарантированная цена. Для поддержания установленного уровня гарантированной цены в случае эластичного спроса размер интервенционной закупки (Q'-Q'''), в случае неэластичного спроса - (Q'-Q'').

В среднесрочном режиме повышенный спрос за счет государственных закупок приведет к росту предложения и соответственному увеличению объемов правительственной закупочной интервенции. В развитых экономиках реакция спроса на псевдоспрос со стороны государства сдерживается путем производственных квот, программ консервации земель. В России Минсельхозпрод РФ предложил свой вариант квот: квот на возможность продать государству продукцию по минимальным ценам. Очевидно, что в таком варианте механизм гарантированных цен начинает действовать как традиционная советская система государ-

ственных закупок, когда одна часть продукции поставляется государству по гарантированной цене, а другая продается по свободным ценам на нерегулируемом рынке. В результате вновь возникает двухсегментный рынок с двумя системами цен и своими закономерностями развития, с чем страна уже поэкспериментировала в 1990-1991 годы с весьма негативными результатами. Квотирование же сельскохозяйственного производства по образцу ЕС в современных социально-экономических условиях страны невозможно: при значительном спаде душевого потребления основных видов продуктов питания ограничение производства на государственном уровне будет иметь отрицательные социально-психологические последствия.

Таким образом, в рамках традиционной модели гарантированных цен в транзитной экономике встает проблема сдерживания роста объемов закупочной интервенции в результате расширяющегося предложения. Это с одной стороны. С другой стороны, в силу высокой эластичности спроса необходимые объемы интервенционных закупок больше, чем в развитых экономиках.

Иначе говоря, в условиях постсоциалистического перехода механизм минимальных гарантированных цен приводит к устойчивому нарастанию государственных интервенционных закупок в среднесрочной перспективе. Такая политика тормозит становление рыночной инфраструктуры продовольственного сектора - бирж, оптовых рынков, системы посредников и оптовых торговцев, системы рыночной информации и т.п. В результате один из важнейших элементов аграрной реформы в стране оказывается под угрозой. Частный фермер, не имеющий доступа к адекватной рыночной инфраструктуре, не может функционировать в качестве независимого предпринимателя и неизбежно трансформируется в “государственного крестьянина”, то есть институциональные преобразования в аграрном секторе потеряют смысл.

Значит ли вышесказанное, что в тех тяжелых финансовых условиях, в которых оказались сельскохозяйственные производители, и в первую очередь - производители животноводческой продукции, любая форма финансовой поддержки со стороны государства ведет к только усугублению кризиса? На наш взгляд, возникшее противоречие решается путем переориентации субсидий с уровня производителя на уровень по-

требителя поддерживаемого продукта. В частности по животноводческой продукции это должны быть программы, расширяющие спрос на отечественное мясо и мясопродукты, молоко и молокопродукты.

В случае такой схемы субсидирования величина D_s на рисунке 15.3 будет не псевдоспросом, а спросом реальным, поддержанным государственными субсидиями. Это не приводит к снижению закупочных цен и не требует государственных закупочных интервенций. Если при субсидировании производителей, как это показано выше, только часть выделенных средств реально работает на расширение сбыта, то при субсидировании конечных потребителей при прочих равных условиях вся сумма дотаций напрямую увеличивает сбыт. Более того, за счет одних и тех же бюджетных средств одновременно ослабляются две острейшие проблемы переходного периода - финансовый кризис в сельском хозяйстве и спад покупательной способности населения. Вопрос заключается в том, в каком виде возможно осуществление субсидий потребителям животноводческой продукции. Очевидно, что прямые денежные выплаты населению (по любой схеме - низкооплачиваемым слоям или всем гражданам) в значительной степени не будут истрачены на продовольствие и тем более на то продовольствие, на которое нацелена субсидия. В этом смысле предпочтительнее продовольственные талоны. Однако предварительные оценки показывают, что печатание и распространение подобных талонов потребует затрат, сопоставимых с объемом самих животноводческих дотаций. В сложившихся обстоятельствах наиболее предпочтительной схемой субсидирования потребителей животноводческой продукции могли бы стать программы бесплатного питания в различного рода публичных институтах - школах, детских садах, больницах, домах престарелых и т.д., там, где есть фиксируемая в бухгалтерской отчетности закупка продуктов питания.

Помимо расширения спроса путем повышения совокупной покупательной способности населения, возможно расширение спроса за счет ассортиментного и качественного приспособления перерабатывающей промышленности. Уже сегодня ассортиментное разнообразие выпускаемой продукции значительно выросло, даже на маломощных районных предприятиях. Появляется феномен, неизвестный советской модели продовольственного потребления, - продукты для низко- и высоко-

обеспеченных семей, элитные продукты и т.п. Но для дальнейшего развития процесса нужны инвестиции в пищевую и перерабатывающую промышленность. В силу описанных обстоятельств, с точки зрения повышения эффективности всего продовольственного комплекса субсидии, направляемые сегодня в животноводство, также целесообразнее использовать в III сфере АПК.

Наряду с животноводческими дотациями существует еще ряд программ по поддержке производства льна, шерсти, племенного скота. Но по объемам затрачиваемых средств эти программы несопоставимы с животноводческими, поэтому мы считаем возможным опустить их рассмотрение в данной главе.

В начальный период реформ возникла угроза ликвидации племенного дела в стране, так как при резком падении животноводческого производства стал вырезаться и племенной скот. Для сохранения генофонда страны в переходных, кризисных условиях была введена дотация на племенной скот и на его покупку. Планировалось на федеральном уровне определить несколько десятков хозяйств- держателей ценных в генетическом смысле животных и выделить им адресные дотации на сохранение маточного поголовья. На практике же, сегодня в каждой области можно найти до сотни хозяйств, ставших в одночасье племенными и получающих эту дотацию. В результате вполне оправданная мера государственной поддержки вылилась в профанацию, когда и так незначительные средства размазываются тонким слоем для всех производителей животноводческой продукции.

Второе направление государственной помощи сельскому хозяйству, которое начало формироваться почти сразу же с либерализацией цен - это компенсация удорожания средств аграрного производства. Эти компенсации осуществлялись и осуществляются в разных формах, но суть их одна - амортизировать для сельхозпроизводителей нарастающий ценовой диспаритет.

Таблица 15.13

Относительные сельскохозяйственные цены в России и США

	1992	1993	1994
Трактор (70-90 л/с)/ зерно			
Россия	29-34	67-72	91-135
США	н.д.	243	228

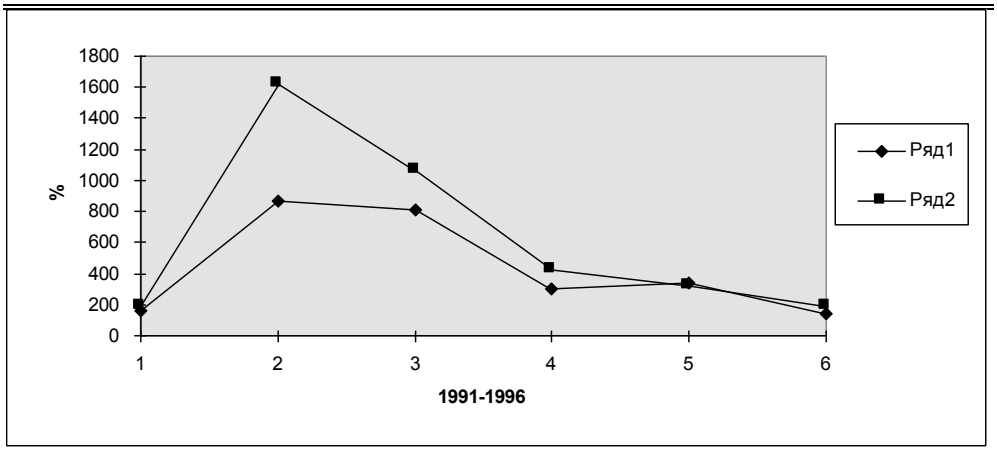
Грузовой автомобиль/зерно			
Россия	36	61	107
США	195	208	198
Минеральные удобрения/зерно			
Россия	0,2	0,5	1,2
США	1,5	1,4	1,3
Дизельное топливо/зерно			
Россия	0,7	1,6	2,4
США	2,2	2,1	1,7
Бензин/зерно			
Россия	0,9	1,8	2,7
США	3,5	2,8	2,4
Бензин/говядина			
Россия	0,3	0,3	0,4
США	0,3	0,2	0,2

Источник: Данные Минсельхозпрода РФ.

Как уже отмечалось, в советской экономике соотношения цен на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы для аграрного производства были значительно более высокие, чем в среднем в мире. Ценовая либерализация привела к тому, что относительные цены начали стремительно выравниваться, приходить в соответствие с мировыми уровнями. Кроме того, спросовые ограничения стали в первый момент реформы воздействовать на функционирование тех отраслей, которые напрямую выходят на конечного потребителя - в их число, несомненно, вошли сельское хозяйство и продовольственные отрасли. Фондопроизводящие отрасли вначале не ощутили рыночной проблемы и использовали ценовую свободу для инфлирования своих отпускных цен. В результате цены на сельскохозяйственную продукцию до конца 1992 года резко отставали в своем росте от цен на ресурсы. Но уже в 1993 году волна спросовых ограничений перевалила через сельское хозяйство и пищевую промышленность и достигла фондопроизводящих отраслей - нарастание диспаритета несколько приостановилось. Если бы не государственное вмешательство в цены (о чем см. ниже), уже в 1994 году можно было бы ожидать выравнивание трендов роста цен для сельского хозяйства и цен сельского хозяйства. На практике это произошло только в первом полугодии 1995 года (рис. 15.6).

Рис. 15.6

Поквартальные индексы цен на сельскохозяйственную продукцию (1) и средства производства для сельского хозяйства (2)



Верхняя кривая - поквартальные индексы роста цен на средства производства для сельского хозяйства, нижняя - закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию.

Источник: Основные показатели функционирования АПК РФ в 1995 г. М.: Госкомстат.1996. С.35-36; Основные показатели функционирования АПК РФ в 1994 г. М.:Госкомстат.1995 С.35. Для 1996 - оценка Госкомстата.

Ситуация с паритетом цен в России не исключительна, подобная же картина складывалась во всех транзитных экономиках. На рисунке 15.7 показано соотношение динамики годовых цен на сельхозпродукцию и на средства производства для сельского хозяйства в Польше и Чехии. Как и в России, в этих странах первоначальный резкий всплеск диспаритета затем сменяется более или менее параллельными трендами в росте цен на сельхозпродукцию и на средства производства для сельского хозяйства, и происходит это, видимо, в тот момент, когда относительные цены приближаются к мировому уровню.

Попытки государства скомпенсировать этот естественный процесс выравнивания относительных цен приводят только к тому, что фондопроизводящие отрасли, получив опять же ложный завышенный сигнал о спросе на свою продукцию, только повышают цены, но не начинают структурную перестройку производства. Предложение на рынке средств производства для сельского хозяйства достаточно неэластично, так как, во-первых, цены остаются существенно ниже мировых и импортные ресурсы не могут конкурировать на внутреннем рынке, во-вторых, фондопроизводящие отрасли в высшей степени монополизированы, основные предприятия часто являются не только единственными производителями того или иного ресурса, но и обеспечивают до

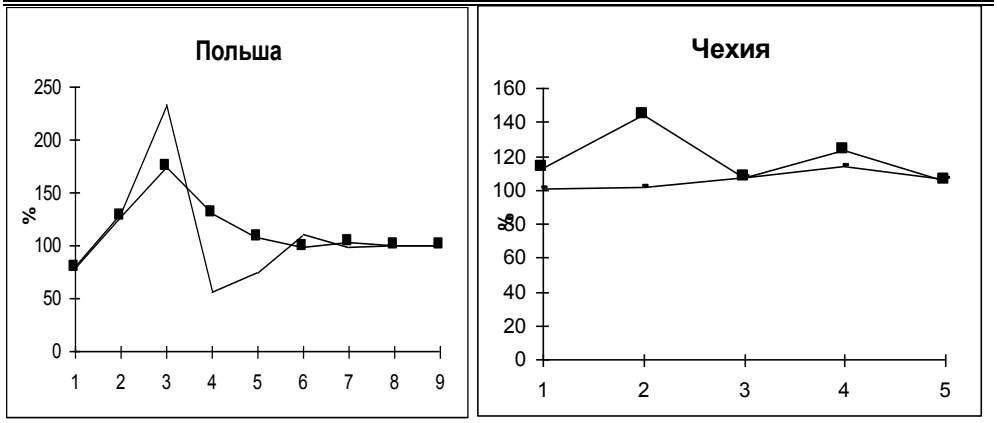
50-60% рабочих мест в своих регионах и, в-третьих, продукция этих отраслей может аккумулироваться в запасах. Для минеральных удобрений до 1995 года были открыты относительно широкие возможности экспорта, что также содействовало неэластичности предложения этого ресурса на внутреннем рынке. В этих условиях при сокращении спроса на материально-технические ресурсы со стороны сельского хозяйства эти отрасли могли определенный период компенсировать спад спроса ростом цен на свою продукцию. Однако в определенный момент спросовые ограничения становятся непреодолимыми, дальнейший рост цен - невозможным, а время для структурной перестройки и соответствующего снижения себестоимости - упущенным. Цены на ресурсы перестают обгонять закупочные цены, фондопроизводящие отрасли стают перед проблемой радикальных реформ.

Если в этот момент государство компенсирует сельхозпроизводителям рост цен на ресурсы, ситуация в межсекторных отношениях как бы возвращается в исходную точку - предприятия-монополисты по-прежнему начинают поднимать свои цены. В результате - рост диспаритета, что и произошло в начале 1994 года (рис. 15.6), когда “ножницы цен”, начавшие было закрываться с конца 1992 года, вновь раскрылись.

Отметим, что ситуация в отношениях между I сферой АПК и сельским хозяйством и между сельским хозяйством и III сферой АПК несимметрична. Если в случае животноводческих дотаций мы пришли выше к выводу о целесообразности переключения субсидий с уровня производителей на уровень конечных потребителей, то в аналогичной ситуации с фондопроизводящими отраслями данная схема не работает. Очевидно, это связано с уже отмеченной неэластичностью предложения фондопроизводящих отраслей, в отличие от относительной эластичности предложения в пищевой промышленности.

Рис. 15.7

Среднегодовые индексы цен на средства производства для сельского хозяйства и на сельхозпродукцию в Польше и Чехии



Для Польши -1987-1995 годы, для Чехии - 1990-1994. Сплошная линия - годовые индексы цен на средства производства, приобретаемые сельским хозяйством, линия с квадратами - годовые индексы цен на сельскохозяйственную продукцию.

Источник: Данные ЕС.

Поэтому и возникает парадокс - чем больше государство компенсирует удорожание ресурсов для сельского хозяйства, тем быстрее нарастает диспаритет и тем дальше отодвигается "точка перелома". Подобная тактика была испытана Белоруссией в 1993 году, когда государство пыталось полностью компенсировать удорожание средств производства для села (каждые две недели в соответствии с удорожанием средств производства для села повышались закупочные цены) - в итоге диспаритет в период этой политики нарастал существенно более высокими темпами, чем в России, не говоря уже о катастрофическом росте бюджетного дефицита. В России удалось избежать полной компенсации удорожания, что, в конечном счете, привело к выравниванию ситуации с паритетом цен.

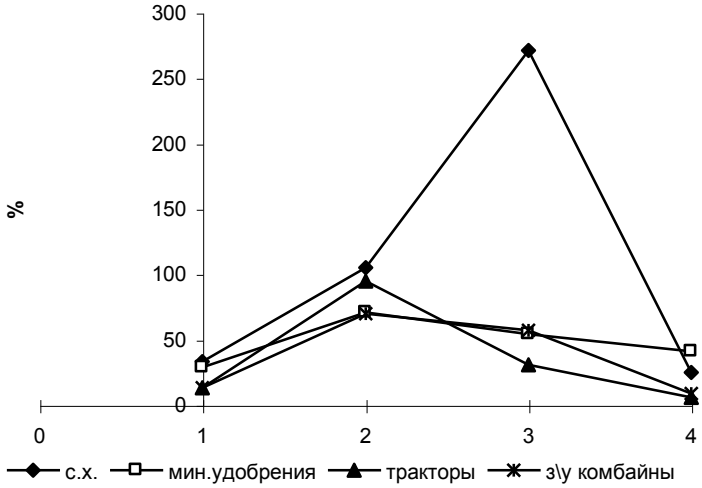
Первоначально компенсации проводились в основном прямыми выплатами производителям. Но с 1994 года введена практика, условно называемая лизингом. На деле эта система государственной поддержки АПК, конечно, лишь по форме напоминает финансовый лизинг и является классической попыткой восстановления системы государственного снабжения села ресурсами (см. предыдущий раздел).

Хотя диспаритет цен и нарастал в течение всех лет после либерализации цен, но эквивалентность обмена между сельским хозяйством и фондопроизводящими отраслями складывалась не в пользу последних.

Спад производства в основных отраслях I сферы АПК в меньшей степени, чем в аграрном секторе, компенсировался ростом цен. Это можно охарактеризовать таким показателем, как прирост индекса цен на продукцию на 1% спада объемов производства этой продукции (эластичность цен от объемов производства). Как видно из рисунка 15.8, этот показатель для сельского хозяйства все эти годы выше, чем для фондопроизводящих отраслей, даже для промышленности минеральных удобрений, которая имела доступ к внешним рынкам.

Рис. 15.8

Прирост индекса цен на продукцию на 1% спада объемов производства в аграрном секторе, производстве тракторов, зерноуборочных комбайнов и минеральных удобрений



Рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Таким образом, меры государственной поддержки аграрного сектора путем компенсации удорожания средств производства так же, как и в случае с животноводческими дотациями, не адекватны реальной сложившейся ситуации и в значительной мере усугубляют финансовый кризис в сельском хозяйстве. С нашей точки зрения, в переходных условиях государственная поддержка в этой части должна быть нацелена на стимулирование развития рыночных взаимоотношений между сельхозпроизводителями и фондопроизводящими отраслями. Очень

многие проблемы сегодня могли бы быть решены через товарный кредит и лизинг, но осуществляемый не государством, а непосредственно заинтересованными частными фирмами.

От арсенала советской экономики остался механизм так называемых двойных тарифов, когда сельское хозяйство платило за сельхозтехнику и услуги энергоснабжающих предприятий пониженную цену, компенсируемую из бюджета. Сегодня пониженный тариф для аграрного сектора сохранен только по электроэнергии, и его механизм устроен несколько по-иному: разницу в тарифе компенсирует не бюджет, а само энергоснабжающее агентство. Разница в среднем тарифе и специальном тарифе для сельского хозяйства показана в таблице 15.14.

Таблица 15.14

Тариф на электроэнергию для сельского хозяйства и промышленности, руб./кВт-ч.*

	Промышленность	Сельское хозяйство
1992	1,10	0,204
1993	12,00	5,33
1994	59,68*	31,87
1995	137,3	93,7

* - на конец года

Источник: Данные Минсельхозпрода РФ и Минэкономики РФ

Сохранение пониженного тарифа на электроэнергию, возможно, стало причиной того, что потребление этого ресурса по сравнению со всеми другими ресурсами сельхозпроизводства сократилось за годы реформы в наименьшей степени (а в сравнении с 1985 годом - даже выросло) при спаде не только объемов производства в аграрном секторе, но и производительности труда (таблица 15.15). Причем с отменой в 1994 году льготного тарифа спад объемов применения электроэнергии в аграрном производстве ускорился.

Таблица 15.15

Динамика потребления некоторых ресурсов в сельском хозяйстве, в процентах к предыдущему году

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Потребление электроэнергии на производственные цели	105	99	99	89	н.д.	н.д.
Потребление автобензина	94	89	66	59	91	88
Потребление дизельного топлива	97	85	77	61	91	87
Потребление минеральных удобрений	91	55	68	38	71	99

Рассчитано автором по: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995.С.42,45; Производственно-экономические показатели АПК РФ в 1995 г. М.: Минсельхозпрод РФ.1996. С.53.

Либерализация экономики страны и высокая инфляция проявились также в невиданном дотоле скачке процентной ставки по кредитам. Сельское хозяйство, привыкшее получать централизованные финансовые ресурсы из бюджета на каждую свою сезонную кампанию, причем почти бесплатно, было абсолютно не готово к переходу на коммерческую схему кредитования. Но вводившиеся схемы поддержания сельскохозяйственного кредита также не давали положительного результата (см. предыдущий раздел).

15.7 Реформа внешнеторгового регулирования АПК

Радикальная экономическая реформа существенным образом изменила ситуацию и во внешнеторговом регулировании агропродовольственного комплекса. Новая институциональная структура АПК, отмена системы обязательных госпоставок, ценовая и торговая либерализация привели к тому, что экспорт и импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия стали оказывать значительное воздействие на отечественного производителя и потребителя. Если в советской экономике, характеризовавшейся перманентным продовольственным дефицитом, сформировалась устойчивая политика поддержания импорта (и его значимое субсидирование) и предотвращение экспорта, то после начала реформ эта парадигма, хотя и не сразу, сменилась классической концепцией аграрного протекционизма, когда государство защищает отечественный рынок от ввоза импортного продовольствия и сырья.

В 1992 году еще сохранялся централизованный импорт продовольствия и средств производства для села; правительство продолжало регулировать цены на ввозимые товары (на 36 продовольственных и сельскохозяйственных товаров, семена, ряд химических средств для аграрного производства). При этом ввозимые по централизованным контрактам химические средства и семена поставлялись сельхозпроизводителям по 0,2-0,8% от их фактической цены. Субсидии по импорту, по нашим оценкам, в этот период превышали явные (за счет статьи

расходов на АПК) трансферты сельскому хозяйству из федерального бюджета примерно в 3 раза.

Важность протекционизма, защиты от ввоза стала очевидной отечественным сельхозпроизводителям только к концу 1993 года. Аграрное лобби повело борьбу за введение импортных тарифов на базовые сельскохозяйственные продукты; такие тарифы впервые были установлены с лета 1994 года. С этого момента вопрос так называемой продовольственной безопасности стал одним из наиболее болезненных при обсуждении аграрной политики страны.

Насколько же вырос продовольственный импорт за последние годы? Расчеты показывают, что доля импорта в душевом потреблении выросла, во-первых, не на много (таблица 15.16), во-вторых, этот рост доли импорта в основном определяется не столько увеличением собственно импорта, сколько спадом отечественного производства. В-третьих, рост импорта по отдельным продовольственным группам свидетельствует о росте качества питания россиян. В частности, увеличилась доля импорта плодов - экзотические когда-то бананы и ананасы и совершенно неизвестные киви сегодня продаются в самых отдаленных углах страны. Рост импорта мяса на фоне фактически полного прекращения ввоза фуражного зерна означает только рационализацию внешней торговли. При коэффициентах конвертации кормов в 2-3 раза более низких в России по сравнению со странами, откуда страна импортирует мясо и мясопродукты, ввоз фуража, безусловно, неэффективен. Таким образом, либерализация привела к рациональному замещению фуражного ввоза мясным. Существовавший 2-3 года нерациональный перегиб с вывозом подсолнечника и ввозом растительного масла, с введением валютного коридора преодолевается.

Таблица 15.16

Доля чистого импорта отдельных продуктов в общем объеме ресурсов и личном потреблении, %

	мясо	молоко	картофель	овощи
Доля чистого импорта в общем объеме ресурсов				
1991	12	11	1,5	18
1992	12	6	0,3	17
1993	13	10	0,1	9
1994	16	8	0,2	6

1995	25	12	0,02	7
1996	25	9	0,05	10
Доля чистого импорта в объеме личного потребления				
1991	14	13	5	26
1992	15	7	1	25
1993	16	13	0,4	14
1994	18	10	0,6	9
1995	28	16	0,08	11
1996	28	12	0,2	15

Рассчитано по: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995. С.113-115, данные Госкомстата РФ.

Что касается Москвы и Петербурга, то эти города всегда в значительной мере (Москва - на 70%) зависели от ввоза из союзных республик СССР. С либерализацией экономики относительно более зажиточное население этих городов выбрало более качественный импорт из дальнего зарубежья. Другой вопрос, что доступ на столичные рынки сегодня монополизирован, очень часто контролируется криминальными структурами. Это значительная проблема, которую нужно решать безотлагательно, но внеэкономическими методами. Путем ограничения импорта такие проблемы не снимаются.

Импортные тарифы на агропродовольственную продукцию с июля 1994 года пересматривались несколько раз, но остаются в пределах 30%. Однако в 1996 году был установлен смешанный тариф, выражающийся в процентах от контрактной цены, но ограниченный снизу пошлиной в ЭКЮ за килограмм. Такая смешанная форма позволила de facto ввести более высокие импортные пошлины. Так, импортный тариф на мясо птицы установлен на максимальном уровне - 30%, однако не менее 0,3 ЭКЮ за кг. При расчете фактически уплачиваемой пошлины исходя из контрактной цены получается, что импортер вынужден уплачивать около 50% стоимости ввозимой партии.

Это противоречит взятым на себя Россией обязательствам по вступлению в ВТО, ограничивающим верхний предел импортных тарифов 30%, а средневзвешенный тариф - 13%.

Другая особенность импортного регулирования - значительное количество льгот по беспошлинному ввозу. Такие льготы предоставлялись отдельным импортерам - российским резидентам, отдельным странам,

в том числе СНГ. Так, при достаточно высокой пошлине на ввоз сахара (25%) за три квартала 1996 года бюджет получил только 5% от запланированных импортных сборов и 8% от НДС от импортеров сахара.

Таблица 15.17

Импортные пошлины на некоторые агропродовольственные товары в 1994-1997 годах в России, %

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05. 96	с 1.01.97
Мясо крупного рогатого скота, свежее или охлажденное	8	15	15	15
Мясо куриное	20	25	30, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг*	30, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг
Молоко и молокопродукты	10-15	10-15	10-15	10-15
Зерно	1	1	5	5
Масличные, фрукты	1-10	5-10	5-10	5-10
Масло животное	15	20	20, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг	20, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг
Масло подсолнечное	0	15	15, но не ниже 0,09 ЭКЮ за кг	15, но не ниже 0,09 ЭКЮ за кг
Соки	5	10	15, но не ниже 0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не ниже 0,07 ЭКЮ за 1 л
Сахар белый	20	25	25, но не ниже 0,07 ЭКЮ за кг	25, но не ниже 0,07 ЭКЮ за кг

* с 15.04. 1996

Источник: данные обобщены ИЭППП.

Экспортное регулирование в АПК развито слабо. В 1995 году в период неурожая была сделана слабая попытка ограничить вывоз продовольственного зерна введением экспортных тарифов. Но одновременно с этим решением был введен таможенный союз с Белоруссией. Через белорусский канал в 1995 году было вывезено значительное количество зерна. Для реальной поддержки собственных сельхозпроизводителей нужны меры не по ограничению вывоза, а по его расширению. Уже сегодня страна вывозит зерно подсолнечника, фуражное зерно, казеин. Достаточно высок потенциал экспорта картофеля Волго-Каспийским путем. Государственные вложения в развитие экспортной инфраструктуры, поддержание экспортеров оказало бы более действенное под-

держивающее влияние на отечественный агропродовольственный сектор, чем все неуклюжие попытки ограничения импорта.

Таблица 15.18

Экспортные пошлины на некоторые агропродовольственные товары в 1993-1996 годах в России, %

	с 1.07.92	с 1.11.93	с 25.07.94	с 1.09.95	с 1.04.96
Мясо и мясопродукты	20	0	0	0	0
Молоко и молокопродукты	20	0	0	0	0
Зерно	20	0	0	0	0
Пшеница твердая	20	25	25	17	0
Пшеница прочая	20	10	10	7	0
Кукуруза	20	15	15	10	0
Масличные	20	0	0	0	0
Мука и продукты из маслосемян	20	0	10	7	0
Масло животное	20	0	0	0	0
Масло растительное	20	0	0	0	0
Сахар	20	60*	0	0	0

*ЭКЮ за тонну

Источник: данные обобщены ИЭППП.

15.8 Заключение

Таким образом, достаточно распространенное мнение о том. что аграрная реформа в России на самом деле не происходит, несколько преувеличено. С одной стороны, оно связано с неоправданными ожиданиями роста сельскохозяйственного и продовольственного производства сразу же в ответ на проводимые преобразования. Как было показано выше, предпосылки аграрной реформы в такой стране как Россия, а также сама направленность реформ не позволяли надеяться на быстрый рост производства в этом секторе. Не говоря уже о том, что рост аграрного производства невозможен без макроэкономической стабилизации и роста реальных доходов населения.

С другой стороны, часто пытаются представить критерием реформ такой показатель, как количество созданных фермерских (семейных) хозяйств. Пять процентов земли в обработке фермерского сектора в России, безусловно, свидетельствует о его маргинальности в структуре сельского хозяйства. Однако реальным водоразделом между хозяйствами старого образца и уже ориентированными на рынок все менее и менее становится их организационно-правовая форма. Появляются

крупные хозяйства с вполне прозрачной структурой собственности на основные производственные фонды, включая землю, и уже ведущие вполне коммерческое производство. Наоборот, значительная часть фермерских хозяйств представляет собой натуральные хозяйства, характеризующиеся слабой зависимостью от рынка производимой продукции, отделенные и от рынков продукции, и от рынков ресурсов.

Иными словами, аграрная структура в России претерпела существенные первоначальные изменения. Дальнейшая ее рыночная эволюция требует времени и, что может быть даже более существенно, - адекватной рыночной среды. И в этой связи приходится констатировать, что основной проблемой аграрной реформы сегодня являются не институциональные преобразования, не земельный рынок или очередной земельный передел, а формирование рыночной инфраструктуры для сегодняшних производственных единиц. Аграрная же политика государства в этом направлении крайне противоречива, лишена внутренней концептуальности и зачастую скорее действует в сторону торможения процессов зарождения рыночной инфраструктуры, чем ее действительного развития. В этих условиях наиболее эффективной линией поведения государства была бы минимизация его вовлеченности в регулирование АПК в надежде, что “невидимая рука рынка” сама собой приведет к становлению реального агропродовольственного рынка в стране.

Институциональные реформы в социально-культурной сфере

Глава 16

16.1 Необходимость реформ в отраслях социально-культурной сферы

Социально-культурная сфера представляет собой достаточно обширный сектор российской экономики. По данным Госкомстата России, число занятых в здравоохранении, образовании, культуре и учреждениях социального обеспечения составляет более 18% от общей численности работающих.

В советский период официальная идеология подчеркивала достижения в развитии именно этой сферы при сопоставлении положения дел в СССР с зарубежными странами. Упоминалось, что по оценкам Всемирной организации здравоохранения для организации удовлетворительного медицинского обслуживания необходимо иметь 28 врачей на 10 тыс. чел. населения, тогда как в СССР в 1985 г. этот показатель равнялся 42. По количеству мест в стационарах, приходящихся на 10 тыс. чел. населения, Советский Союз также опережал все остальные страны. В дореформенный период наша страна была одним из лидеров в мире в сфере развития высшего и среднего образования: число студентов на 10 тысяч чел. в том же году в России составило 206, тогда как в Великобритании — 112, в Германии — 138, в Японии - 142 и только в США — 257.

Вместе с тем в плановой экономике социально-культурная сфера обладала наименьшим приоритетом при распределении ресурсов. По такому показателю, как доля расходов на эту сферу в ВВП, Россия к концу эпохи социализма намного отставала от стран с развитой рыночной экономикой (табл.16.1). Наибольшим был разрыв по уровню затрат на

здравоохранение. Что касается собственно расходов государства на здравоохранение и образование, то общемировая тенденция состоит в том, что чем больше производство ВВП в расчете на душу населения, тем выше доля этих расходов в ВВП (табл. 16.2). По данным показателям Россия уступала странам с развитой рыночной экономикой и почти всем европейским социалистическим странам, оставаясь на уровне несоциалистических стран с близким показателем подушевого ВВП.

Таблица 16.1

Расходы на здравоохранение, образование, культуру и рекреацию в отдельных странах в 1989 г. , % ВВП

	Здравоохранение	Образование	Культура и рекреация	Всего
Россия	3,5	4,8	2,6	10,9
Великобритания	6,0	4,7	5,9	16,6
Германия	8,2	6,2	4,2	18,6
Италия	7,5	5,2	5,3	18,0
США	11,8	6,1	4,4	22,3
Франция	8,5	5,7	3,5	17,7
Япония	6,5	4,8	5,9	17,2

Источник: Рассчитано по данным из: Statistical Yearbook. United Nations. N.Y., 1993; OECD Economic Surveys; Народное хозяйство РСФСР в 1989 г. М.: Финансы и статистика, 1990.

Таблица 16.2

Расходы государства на здравоохранение и образование в отдельных странах в 1990 г. (в % ВВП)

	Здравоохранение	Образование	ВВП на душу населения, в долларах США
Индия	1,3	4,6	360
Нигерия	1,2	0,8	337
Китай	2,1	2,6	341
Индонезия	0,7	1,0	581
Чили	3,4	2,5	2310
Мексика	1,6	3,6	2888
Бразилия	2,8	4,5*	3219
Аргентина	2,5	0,9	4343
Польша	4,1	4,8	1547
Румыния	2,4	3,0	1648
Чехословакия	5,0	4,4	2359
Венгрия	5,0	4,5	3442
Россия	2,4	3,5	6539
Португалия	4,3	4,3	6814
Великобритания	5,2	4,9	16930
Италия	5,8	5,2	20192

(см. продолжение)

	Здравоохранение	Образование	ВВП на душу населения, в долларах США
Франция	6,6	5,1	21077
США	5,6	5,2	21967
Германия	5,8	4,1	24485
Швеция	7,9	5,6	26844
Япония	4,8	3,6	23734

* — 1989 г.

Источник: World development report 1993. World Bank. Investing in health. Oxford University Press, pp. 210-211; Statistical yearbook. 39th iss. United Nations. N.Y., 1996, pp. 149-165. Education at a Glance. OECD. Indicators, 1997. Center for Education Research and Innovation, p. 66; Economies in Transition Studies. Regional Monitoring Report. N 3, 1995, p.124.

Сочетание высокой обеспеченности населения России врачами и высокой доли учащихся в высших учебных заведениях с низким уровнем затрат на функционирование социально-культурных отраслей отражало одну из фундаментальных особенностей социалистического народного хозяйства: дисбаланс между трудом и капиталом. Недостаток вложений в оборудование и в основные фонды, необходимые для обеспечения высокого качества услуг отраслей социально-культурной сферы, "компенсировался" относительным переизбытком работников. При этом уровень оплаты их труда составлял 65-75% от среднего по народному хозяйству.

Значительные затраты труда в этой сфере выдавались за "достижение" планомерного ведения хозяйства: статистика якобы отражала высокий уровень социально-культурных услуг. В действительности же ее показатели свидетельствовали о приоритете установок на рост валовых количественных показателей, удобных планирующим органам, над установками действительного удовлетворения потребностей общества. При этом показатели эффективности использования ресурсов были низкими. Об этом свидетельствовали прежде всего неудовлетворительные показатели состояния здоровья населения, высокий уровень смертности, в том числе детской, в сравнении с развитыми странами.

Уровень материально-технической базы социально-культурных учреждений был очень низким в сравнении со странами с развитой рыночной экономикой. По данным Госкомстата России, в 1985 г. в России 13% больниц, 27% школ, более 30% профессионально-технических учебных заведений, 22% государственных клубных учреждений размещались в зданиях, находившихся в аварийном состоянии или требовавших капитального ремонта. В 40% школ отсутствовало централь-

ное отопление, в 59% — водопровод, в 70% — канализация. В целом по СССР 30% больниц не имели в 1985 г. центрального отопления, 41% — горячей воды, 23% — водопровода, 32% — канализации. В медицинских учреждениях ощущался дефицит элементарно необходимого диагностического оборудования: флюорографического, рентгеноскопического, функционально-диагностического и др. По данным Министерства культуры России, в 1991 г. 11% библиотечных и 37% театральных зданий требовали капитального ремонта; почти 40% государственных массовых библиотек занимали площадь менее 50 кв. метров; из-за недостатка площадей только 5,3% музейных фондов экспонировались для посетителей.

У врачей, учителей, работников культуры отсутствовали экономические стимулы к эффективной работе. А потребители имели минимальные возможности влиять на качество через легальные механизмы.

Государственное финансирование социально-культурной сферы «по остаточному принципу» и административное сдерживание рыночных отношений в этой сфере имели прямым следствием широкое распространение “теневой” оплаты потребителями деятельности производителей услуг здравоохранения, образования, культуры и развитие коррупции в этих отраслях (“частные койки” в больницах, взяточничество в приемных комиссиях вузов и т.п.).

Недостатки существовавшей государственной системы предоставления социально-культурных услуг населению стали вполне очевидны в 80-е годы. В период "перестройки" центральные органы власти предпринимали попытки мягкого реформирования этой системы. Под влиянием попыток внедрения новых моделей хозяйствования в материальном производстве, расширяющих самостоятельность предприятий, и под давлением профессиональных сообществ, стремившихся выйти из-под удушающего пресса административного управления, в отраслях социально-культурного комплекса были начаты организационно-экономические эксперименты. В 1987-1988 гг. проводился "комплексный эксперимент по совершенствованию управления и повышению эффективности деятельности театров". В 1988 г. в Ленинграде, Кемеровской и Куйбышевской областях была начата экспериментальная апробация новой модели финансирования здравоохранения. В 1989 г. эту модель стали вводить еще в 9 регионах.

В основу и того, и другого эксперимента была положена следующая идея: отказаться от утверждения органами государственного управления сметы доходов и расходов государственных социально-культурных учреждений. Их средства должны формироваться как доходы, получаемые за конкретные результаты работы, и учреждения должны иметь право самостоятельно распоряжаться этими средствами, покрывая из них свои затраты. При этом бюджетные ассигнования рассматриваются как один из видов дохода и должны предоставляться на основе стабильных нормативов, привязанных к результирующим показателям деятельности учреждений.

Так, государственным учреждениям здравоохранения было разрешено заключать договоры с предприятиями и организациями на медицинское обслуживание их работников, оказывать дополнительные платные услуги населению, использовать часть имеющихся в их распоряжении средств (бюджетных и внебюджетных) для материального стимулирования работников, устанавливать размеры оплаты труда в зависимости от объема и сложности оказываемой медицинской помощи.

Предусматривалось, что бюджетное финансирование здравоохранения будет осуществляться по нормативам в расчете на одного жителя. При этом фондодержателями должны были стать поликлиники, которые рассчитываются с больницами за диагностику и лечение больных в стационарных условиях.

Первые результаты экспериментов были расценены как в целом позитивные, и в конце 1988 г. Комиссия по совершенствованию хозяйственного механизма при Совете Министров СССР приняла "Основные положения нового хозяйственного механизма в отраслях непроизводственной сферы", а затем и ряд соответствующих отраслевых положений. Они предусматривали распространение на все учреждения здравоохранения. образования, культуры новых, апробированных в эксперименте условий их бюджетного финансирования и осуществления экономической деятельности.

Однако на практике лишь часть учреждений стала самостоятельными субъектами хозяйствования. Так, по данным Министерства культуры России, в 1991 г. только 46% государственных библиотек и 33% клубных учреждений использовали новую модель хозяйствования. По дан-

ным Министерства профессионального и общего образования России, даже в 1997 г. не более 10% школ имели статус юридических лиц и собственный расчетный счет.

Переход же к новому порядку бюджетного финансирования — на основе стабильных нормативов — так и остался на бумаге. Финансовые органы в центре и на местах затягивали разработку и принятие таких нормативов или их не соблюдали, ссылаясь на нарастающие трудности с формированием доходов государственного бюджета, которые начались как раз с 1989 г.

Реформирование отраслей социально-культурной сферы продолжилось в 90-е годы. Это процесс имел две главные особенности. Во-первых, происходившие преобразования в значительной мере являлись продолжением тех путей их трансформации, которые были заложены еще в советский период. В мировой экономической литературе это явление известно под названием "зависимость от предыдущего пути" ("path dependence")[327]. Во-вторых, преобразования инициировались и осуществлялись группами специальных интересов, что и определило характер происходивших институциональных изменений.

16.2 Государство и группы специальных интересов в социально-культурной сфере

Многие виды деятельности в сферах охраны здоровья, образования, культуры обеспечивают значительный социальный эффект, хотя и не являются чистыми общественными благами в полном смысле этого термина[328]. Однако в России, как и во многих других странах, медицинская помощь, среднее и высшее образование, приобщение к художественной культуре и ряд форм организации досуга исторически рассматривались как производство общественных благ, и потому обеспечение соответствующих потребностей было обязанностью государства. Именно оно выступало тем субъектом, который определял по-

[327] North D.C. «Structure and Change in Economic History». NY: W.W. Norton, 1981

[328] Barr N. «The Welfare State». Second edition. Stanford, California: Stanford University Press,. 1993

лучаемый социальный эффект и ради него финансировал и непосредственно организовывал предоставление социально-культурных услуг.

В 90-е годы эти представления подверглись существенной трансформации.

Во-первых, кардинально изменилось государство как субъект, определяющий социальный эффект от производства тех или иных видов благ. Вместо централизованного государства возникла совокупность органов власти и политических групп, не обладающая достаточными качествами системной целостности и связности. Такое аморфное государство не в состоянии определить тот эффект, который дает обществу деятельность социально-культурных отраслей.

Во-вторых, размыта критериальная основа для оценки социального эффекта. Известно, что эффект от здравоохранения, и в особенности от развития образования и культуры проявляется по преимуществу в долгосрочном аспекте. Поэтому значимость таких сфер деятельности обусловливается не столько текущими, сколько долгосрочными целями государства, а также ценностными императивами, разделяемыми основной частью населения. После краха коммунистической идеологии и советского государства в российском обществе не произошло осознания новых общенациональных целей и ценностей. А следовательно, размытыми оказались представления о значимости социально-культурной сферы, проблематичной стала оценка будущего результата деятельности ее отраслей.

В-третьих, не сформированы новые институциональные механизмы, обеспечивающие связь действий политиков с реализацией долгосрочных общественных интересов. Политика органов государственной власти в социальной сфере уже не подчинена требованиям идеологии, как это было в советское время, но еще не определяется требованиями избирателей.

В-четвертых, значительная часть населения оказалась готовой платить за медицинские и образовательные услуги, все больше воспринимая их

не как общественные блага, на бесплатное получение которых каждый имеет право, а как блага частные, за которые нужно платить[329].

Таким образом, в условиях кардинальных изменений политической и экономической систем, краха прежней государственной идеологии и неоформленности новой идеологической системы меняются представления об общественной и частной составляющих и об их соотношении в общих результатах медицинского обслуживания, образовательной и культурной деятельности.

Радикальные политические и экономические преобразования первой половины 90-х годов оттеснили проблемы социально-культурной сферы на периферию внимания высших органов российского государства. Отношение к проблемам социально-культурной сферы стало второстепенным, производным от потребностей проводимой экономической политики и перипетий политической борьбы. Правительство было заинтересовано в преобразованиях, обеспечивающих изменение источников финансирования социально-культурной комплекса, и готово было допустить его сжатие. Поэтому в программных правительственных документах постоянно декларировались намерения провести серьезные преобразования и перестроить экономику здравоохранения, образования, культуры на новой, рыночной основе с уменьшением доли государства в финансировании этих сфер и соответственно увеличением доли населения и предпринимателей.

У различных групп Верховного Совета Российской Федерации и Государственной Думы не было каких-то четко сформулированных позиций по отношению к здравоохранению, образованию, культуре, которые бы они последовательно отстаивали в законотворческой деятельности. В период проведения парламентских выборов в 1993 г. и 1995 г. многие политические группы выдвигали лозунги о необходи-

---

[329] В ноябре 1991 г., по данным социологического опроса, проведенного ВЦИОМ, 51% опрошенных высказались за существование и платного, и бесплатного медицинского обслуживания. За необходимость и платного, и бесплатного школьного и высшего образования были по 37% опрошенных. 11% считали, что медицинское обслуживание должно быть в основном платным, 5% — что платным должно быть школьное образование, и 9% — высшее. — Л.Г. Зубова. Общественное мнение о социальных гарантиях. Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. Информационный бюллетень № 3 (23), М.: ВЦИОМ,1996, с. 35.

мости социальной переориентации политики, включая изменение отношения к здравоохранению, образованию и культуре. Но после выборов об этом очень быстро забывали, решая другие политические задачи.

Все эти годы позиция населения по отношению к положению дел в социально-культурной сфере заключалась в пассивном недовольстве качеством и доступностью медицинских, образовательных услуг, культурно-досуговой деятельности. Население не было организовано для самостоятельного выражения и реализации своих интересов по отношению к преобразованиям в социально-культурной сфере. А в период после начала кардинальных экономических реформ значимость этих проблем отошла на второй план — людей больше стали волновать проблемы получения денежных доходов[330].

В условиях, когда реформирование отраслей социально-культурной сферы оказалось на периферии внимания и правительства, и парламента, и общественности, озабоченных другими проблемами переходного периода, главную роль в проведении институциональных преобразований в этой сфере стали играть группы специальных интересов. Мы относим к ним прежде всего государственные органы отраслевого управления в центре и в регионах, а также профессиональные сообщества. Направленность преобразований и их успешность стали определяться содержанием этих специальных интересов и силой влияния соответствующих групп.

Органы отраслевого управления в центре и на местах имеют сходную структуру интересов. У них нет стремления к существенным изменениям в содержании регулируемой ими деятельности. Их экономические интересы состоят в обеспечении устойчивости бюджетного фи-

---

[330] По данным опроса населения, проведенного ВЦИОМ в феврале 1994 г., среди проблем, в наибольшей степени осложняющих жизнь россиян, 65% городских семей назвали низкие доходы; 28% — плохое здоровье и низкое качество лечения; 24% — опасение потерять работу; 23% — безысходность и отсутствие перспектив; 22% — бытовые трудности; 16% — усталость, переутомление; 15% — плохое жилье; 9% — недостаток свободного времени; 7% — пьянство кого-либо из членов семьи и по 6% — трудности с образованием детей и взаимоотношения в семье. — Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. Информационный бюллетень N1, 1995. М.: ВЦИОМ, 1995. С.35.

нансирования своей отрасли. Политико-экономические интересы работников отраслевых органов государственного управления связаны прежде всего с сохранением самих этих управленческих учреждений и с сохранением собственной роли как распорядителей средств, выделяемых государством на социально-культурные нужды. И это понятно: чем в большей мере сохраняются функции чиновников в процессе распределения бюджетных ресурсов, тем шире у них возможности и тем сильнее стремление к извлечению ренты из положения распорядителей ограниченных ресурсов.

Интересы работников социально-культурных учреждений к моменту начала экономической реформы состояли в том, чтобы переломить тенденцию ухудшения их социально-экономического положения относительно работников материального производства. Поэтому им были нужны такие экономические преобразования, которые устанавливали бы связь размеров финансирования социально-культурных учреждений и оплаты труда их персонала с реальным объемом и сложностью труда в сравнении с трудом занятых в других отраслях экономики.

16.3 Переход от бюджетной к страховой медицине: идеология и цели реформы здравоохранения

Главные цели упоминавшегося выше эксперимента по введению новой модели бюджетной медицины в 1988 г. состояли в том, чтобы децентрализовать управление здравоохранением, влить в систему новые финансовые ресурсы и стимулировать инновации[331]. Интересно отметить, что западные специалисты придают этому эксперименту несравнимо большее значение, чем отечественные. Их внимание привлекает попытка превратить поликлиники в держателей средств, которые финансируют больницы, оплачивая им диагностику и стационарное лечение направляемых к ним больных. Между тем гораздо большее значение имела попытка ввести новый порядок выделения бюджетных средств — на основе стабильных подушевых нормативов, что позволило бы сделать шаг в решении проблемы хронического недофинансирования здравоохранения. Но такая попытка не удалась.

[331] Rowland and Telyukov, "Soviet health care from two perspectives", Health Affairs, 10(3), p. 84.

Неудача эксперимента подтолкнула многих специалистов к мысли о необходимости кардинального реформирования системы здравоохранения. Кризис советского общества, развернувшаяся критика советской политической и экономической системы и начавшееся ее разрушение привели к решительным сдвигам в представлениях лидеров медицинского сообщества о направлениях необходимых преобразований в финансировании и организации здравоохранения. Доминирующей идеей стал переход к страховой медицине.

Необходимость такого перехода была провозглашена в начале 90-х годов во всех странах Восточной и Центральной Европы. В это время преобладала негативная эмоциональная оценка советской системы здравоохранения. Возникла иллюзия, что стоит только заменить ее на рыночную систему, как все начнет меняться к лучшему — и качество медицинских услуг, и эффективность функционирования системы здравоохранения.

Первыми по пути реформирования системы здравоохранения пошли Венгрия, Россия, Чехия, Эстония, и все они встретились с трудностями, обнаружив, что дело не так просто, как казалось поначалу.

В основу предложений о рыночных реформах в здравоохранении в перечисленных странах были положены следующие принципы:

- финансирование медицинской помощи населению за счет страховых взносов, которые платят предприятия, государство, население;

- организационное разделение тех, кто предоставляет медицинские услуги населению, и тех, кто их оплачивает, то есть разделение производителей и покупателей;

- конкуренция между производителями за получение финансовых средств от покупателей;

- конкуренция между покупателями, которые выступают посредниками между населением и медицинскими учреждениями, за привлечение средств населения;

- право пациентов на выбор врача, медицинского учреждения и посредника;

- предпочтительность негосударственных производителей и покупателей перед государственными.

Постсоциалистические страны следовали здесь примеру стран Запада, которые в 80-е годы вводили квазирыночную систему финансирования здравоохранения, рассматривая это как средство повышения его эффективности[332].

Инициатива введения страховой медицины в СССР принадлежала еще руководству союзного Министерства здравоохранения. Она была поддержана лидерами отраслевых групп специальных интересов — врачами, которые были избраны депутатами Верховного Совета Российской Федерации, и руководителями ряда региональных органов управления здравоохранением, а также значительной частью врачей.

В 90-е годы деятельность по реформированию системы здравоохранения в России была сфокусирована на решении двух главных задач: децентрализации принятия решений и использовании страхования как средства увеличения финансирования[333]. В других постсоциалистических странах введение медицинского страхования также рассматривалось прежде всего как средство получения гарантированных источников финансирования[334].

Между тем при разработке предложений о введении медицинского страхования и в России, и в других постсоциалистических странах не были приняты во внимание существенные обстоятельства:

1. Возможные изменения внешних экономических условий функционирования всей системы здравоохранения в будущем: изменения платежеспособности предприятий, бюджетных возможностей, доходов населения. Планы реформы разрабатывались при неявном (само собой разумеющемся для разра-

[332] OECD, Health Policy Studies No. 2, The reform of health care systems: A comparative analysis of seven OECD countries, Paris: OECD, 1992,; European health care reform. Analysis of current strategies. Ed. by Saltman R. and Figueras J. Copenhagen: WHO 1997.

[333] Rowland, D. and A.Telyukov (1991), Op. cit, p. 85.

[334] Davis C. "Eastern Europe and USSR: An Overview", Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report, Vol. 2, No. 40, p. 34; 1993, Ensor, Op. cit., p. 7.

ботчиков) предположении, что экономического кризиса не будет, и в уверенности, что местная власть и предприятия, выйдя из-под контроля центра за их расходами, будут давать деньги на здравоохранение. Возможность длительного экономического спада даже не рассматривалась; предполагалось, что после непродолжительного трудного периода начнется подъем экономики.

Уже потом в других странах, увидев трудности внедрения медицинского страхования в Чехии, Венгрии и России, стали более реально оценивать возможные размеры поступлений от страховых взносов.

2. Ослабление государства, уменьшение способности центральной власти обеспечивать реализацию принятых законов. В результате этого организационные преобразования могут быть осуществлены лишь частично, с задержками. Причем поразному в разных регионах в зависимости от административных способностей, интересов и силы их руководителей.
3. Интересы чиновников, теряющих часть своей власти. Вопрос в том, будут ли эти потери властных полномочий в достаточной степени компенсированы другими выгодами, а если нет, то будет ли их исполнительская дисциплина и боязнь административных санкций настолько сильной, чтобы выполнять решения, ущемляющие их интересы.
4. Наконец, не учитывалось, что для возникновения реальной конкуренции на рынке медицинского страхования потребуется определенное время, и не рассматривался вопрос о том, что будет происходить, пока такая конкуренция еще не станет определяющим фактором, и как в этот период изменение финансирования скажется на качестве и эффективности услуг здравоохранения.

Альтернативные сценарии развития событий не разрабатывались. Разные варианты преобразований не сопоставлялись.

Проект реформы был подготовлен в сжатые сроки, и уже в июне 1991 г. был принят закон "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации". Суть модели медицинского страхования, предусмот-

ренной этим законом, состояла в следующем. Финансирование здравоохранения должно происходить за счет обязательных и добровольных страховых взносов. Обязательное медицинское страхование (ОМС) работающих осуществляется за счет платежей предприятий, а неработающих и занятых в бюджетной сфере — за счет бюджетных ассигнований. Объем и условия оказания бесплатной медицинской помощи в рамках ОМС определяются в базовой программе ОМС, утверждаемой правительством, и в территориальных программах, принимаемых на основе базовой местными органами власти. Медицинская помощь, оказываемая населению, оплачивается негосударственными страховыми медицинскими организациями. Включение частных страховых компаний должно было ввести элементы свободного рынка и конкуренции покупателей в систему медицинского страхования.

Вместе с тем, предусматривалось сохранение государственных органов управления здравоохранением, которые должны были выполнять функции контроля и заниматься разработкой и реализацией целевых программ, предмет которых лежит за рамками тех видов медицинской помощи, которые предоставляются в системе ОМС. Это изначально создавало ситуацию двоевластия, так как формировалась двухканальная система финансирования медицинских учреждений[335].

Нетрудно заметить, что такая система финансирования обществом здравоохранения, по сути дела, воспроизводила в несколько иной форме и развивала ту систему, которая предусматривалась моделью "нового хозяйственного механизма", внедрявшейся с 1988 г.. Нормативы бюджетного финансирования трансформировались в страховые взносы из бюджета по фиксированным ставкам. Идея о введении нормативов бесплатной медицинской помощи населению превратилась в идею базовой программы ОМС. Разрешение учреждениям здравоохранения и заинтересованным организациям заключать договоры на выполнение услуг сверх вышеуказанных нормативов получило развитие в установлении добровольного медицинского страхования. В дополнение к модели бюджетной медицины в модели ОМС появился новый источник

[335] Миронов А., Таранов А., Чейда А. "Медицинское страхование", Москва: Наука, 1994, сс. 163, 169.

гарантированного поступления средств в сферу здравоохранения — платежи организаций по обязательному медицинскому страхованию.

Изменения в порядке финансирования здравоохранения были продолжением прежних попыток преобразования финансовых потоков в отрасль. Однако в том, что касается организации финансовых потоков внутри отрасли, модель ОМС предполагала принципиальные нововведения. В системе здравоохранения появляются новые субъекты — страховые медицинские организации. Предприятия и органы государственного управления, выступающие страхователями, должны заключать договоры со страховыми организациями, которые в свою очередь выбирают медицинские учреждения и оплачивают лечебно-профилактическую помощь, предоставляемую застрахованным людям.

Закон "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации", предусматривал, что переход к страховой медицине должен был произойти в течение 1992-1993 гг.. Но очень быстро выяснилось, что такие сроки нереальны. Создание страховых компаний, разработка всей необходимой нормативно-правовой базы шли гораздо медленнее, чем на это рассчитывали разработчики закона. Медицинские страховые организации интенсивно создавались и развертывали свою деятельность там, где местные власти активно поддерживали и занимались внедрением новой модели здравоохранения. Но таких регионов было меньшинство. Поэтому, чтобы не затягивать введение системы ОМС и соответственно не откладывать принятие решения об установлении обязательных взносов юридических лиц на медицинское страхование, реформаторы пошли на корректировку модели ОМС. В 1993 г. в закон были внесены существенные изменения.

Согласно тексту закона о медицинском страховании, принятого в 1991 г., функции страховщиков должны выполнять страховые медицинские организации, независимые от органов управления здравоохранением и медицинских учреждений. Не предусматривалось наличия каких-либо специальных организаций для сбора и аккумулирования взносов на ОМС. В 1993 г. закон был дополнен положениями о создании таких организаций: федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Их статус был определен как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения. Их соучредителями являются органы предста-

вительной и исполнительной власти соответственно Российской Федерации и ее субъектов. При этом филиалам территориальных фондов ОМС временно предоставили право не только заключать договоры медицинского страхования со страховыми медицинскими организациями, но и самим выполнять функции страховщиков и непосредственно взаимодействовать с медицинскими учреждениями. В 1994 г. 52% филиалов территориальных фондов ОМС выполняли функции страховщиков.

Таблица 16.3

Структура системы обязательного медицинского страхования*

	1993	1994	1995	1996
Территориальные фонды ОМС	86	86	88	88
Филиалы территориальных фондов ОМС	1058	1103	1122	1160
Страховые медицинские организации	164	439	536	538
Лечебно-профилактические учреждения	—	4501	7372	8700

* Данные на конец года.

Источник: Федеральный фонд ОМС.

Таким образом, модель финансирования медицинской помощи, предусмотренная законом, стала "двухступенчатой": сначала средства поступают в государственные фонды обязательного медицинского страхования, затем — негосударственным страховым медицинским компаниям, которые заключают контракты непосредственно с медицинскими учреждениями. Аналоги такой двухступенчатой модели существуют в Нидерландах, Израиле, Чехии. Особенностью российской модели стало разрешение выполнять функции страховщиков организациям первой ступени — территориальным фондам ОМС. Если страховых компаний в том или ином регионе недостаточно, то фонды вправе сами заключать контракты с медицинскими учреждениями.

Права и ответственность органов управления здравоохранением и фондов ОМС не были четко разграничены законодательством. Это создало основу для возникновения серьезных коллизий в процессе практического введения системы ОМС.

Срок введения системы обязательного медицинского страхования был сдвинут на год. И тем не менее к началу 1994 г. многие необходимые нормативные документы не были подготовлены и отработаны. Основное внимание на подготовительном этапе уделялось преобразованию внешних каналов финансирования отрасли — лидеры медицинского

сообщества стремились быстрее реализовать возможность ввести целевой налог (взносы на ОМС) для финансирования здравоохранения. Такой налог в размере 3,6% от фонда заработной платы был введен в 1993 г. за счет соответствующего сокращения взносов в Пенсионный фонд. Из указанных 3,6% одна часть — 0,2% — направляется в Федеральный фонд ОМС, другая — 3,4% — аккумулируется территориальными фондами ОМС.

16.4 Практическое внедрение новой системы финансирования здравоохранения

В России решающее влияние на характер и ход реформы здравоохранения оказал фактор слабости государства. В разных регионах чиновники относились к реформе по-разному, что, естественно, сказывалось на результативности преобразований. Но ни у Министерства здравоохранения, ни у Федерального фонда ОМС не было достаточных полномочий для того, чтобы контролировать выполнение субъектами Российской Федерации закона о медицинском страховании. К тому же в процессе подготовки к введению ОМС Министерство здравоохранения было преобразовано в Министерство здравоохранения и медицинской промышленности. Его возглавили новые люди, работавшие ранее в военной медицине. Реформа не была их детищем. Да и сама идея страховой медицины, по всей видимости, была просто чужда их опыту и взглядам, сформировавшимся в специфических условиях военной медицины. После того как удалось добиться введения взносов на ОМС, Министерство практически перестало заниматься работой по развитию нормативно-правовой базы ОМС, контролем за проведением реформы и соблюдением требований закона о медицинском страховании. Последовательность введения элементов медицинского страхования не была определена в законодательстве и оказалась в полной зависимости от позиции региональных властей.

Все это привело к существенным региональным различиям в последовательности, темпах и глубине преобразований. ОМС было внедрено с большими отступлениями от положений закона. Вместо последовательного перехода от одной системы финансирования здравоохранения — бюджетной, к другой системе — страховой, получилось эклектичное сочетание элементов разных систем. По данным Федерального

фонда ОМС, в 1994 г. в 23 субъектах РФ функции страховщиков выполняли только страховые компании, в 14 — только фонды ОМС, в 34 — и те и другие. В одних регионах из средств ОМС финансируется деятельность только больниц, да и то не всех, в других регионах — только поликлиник, в третьих — только часть видов медицинской помощи, предоставляемой населению, в четвертых — расходы лишь по определенным статьям и т.п.

На практике федеральная программа ОМС была утверждена только на один год — на 1993, а в последующие годы не принималась. Созданные фонды ОМС стали собирать взносы с юридических лиц. А вот бюджетные средства перечислялись фондам не везде и не в полном объеме.

Таблица 16.4

Количество субъектов Российской Федерации, в которых осуществлялись платежи из бюджета на медицинское страхование неработающего населения.

	1993	1994	1995	1996	1997
Количество субъектов РФ	5	51	59	67	61

Источник: Федеральный фонд ОМС.

В результате реформы часть ресурсов здравоохранения стала формироваться за счет целевых налоговых выплат (обязательных взносов юридических лиц на медицинское страхование), и отрасль получила более стабильный источник финансирования. Но реформа не оправдала ожиданий тех, кто рассчитывал на увеличение финансовых потоков, направлявшихся в здравоохранение. В 1994 г. объем финансирования здравоохранения за счет бюджета и обязательных страховых взносов предприятий уменьшился на 9% по сравнению с 1993 г., а в 1995 г. — уже на 26% по отношению к предыдущему году.

Произошло не дополнение бюджетного финансирования обязательными страховыми платежами, а частичное замещение одного другим. После введения с 1994 г. обязательного медицинского страхования соответствующая доля затрат в федеральном бюджете сокращалась. В то же время и местные власти стали уменьшать расходы на здравоохранение, мотивируя это появлением нового источника финансирования — обязательных страховых взносов юридических лиц.

Таблица 16.5

Доля затрат на здравоохранение в бюджетных расходах (в %)

	1993	1994	1995	1996	1997
Федеральный бюджет	1.7	1.6	1.3	1.2	2.2
Бюджеты субъектов РФ	17.5	15.7	15.3	15.1	14.8

Источник: Госкомстат России.

В 1993 г. размеры финансирования здравоохранения за счет бюджетных средств и за счет обязательных страховых взносов юридических лиц соотносились как 85 : 15; в 1994 г. — 82 : 18, а в 1997 г. — 81 : 19. То, что взносы на ОМС скорее заместили, чем дополнили бюджетное финансирование, наблюдалось и в других постсоциалистических государствах.

Таблица 16.6

Структура расходов государства на здравоохранение

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Федеральный бюджет	11	9	10	7	6	10
Бюджеты субъектов РФ	89	76	72	75	74	71
Взносы работодателей на обязательное медицинское страхование	-	15	18	18	20	19
Âñåãî	100	100	100	100	100	100

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Однако если сопоставить динамику финансирования здравоохранения за счет бюджета и взносов на ОМС с динамикой затрат государства на образование и культуру, то оказывается, что ситуация с финансированием здравоохранения гораздо лучше, чем в других отраслях социальной сферы (см. таблицу 16.7).

Если валовой внутренний продукт за период 1992-1997 гг. сократился на 38%, то реальный объем финансирования здравоохранения за счет бюджета и страховых взносов — на 21%. Так что введение страховой медицины, несомненно, оказало позитивное стабилизирующее влияние на финансирование отрасли в кризисный период. Реформа позволила добиться некоторого перераспределения общественных ресурсов, правда сокращающихся, в пользу здравоохранения.

Однако возникла проблема дисбаланса между размерами финансовых потоков в здравоохранение и унаследованными от эпохи социализма обязательствами государства по обеспечению бесплатных медицин-

ских услуг. В советском государстве права граждан на получение бесплатной медицинской помощи были в весьма общем виде сформулированы в конституции. При этом перечень видов услуг, которые вправе был получить каждый гражданин, законом не определялся. Фактически это означало право граждан на бесплатное получение помощи в доступных для них медицинских учреждениях; но для лиц с разным социальным статусом, для жителей разных территорий были доступны разные по составу и качеству оказываемой медицинской помощи лечебно-профилактические учреждения. В действующем законодательстве Российской Федерации сохранен прежний подход к формулированию прав граждан на бесплатную медицинскую помощь: гарантии гражданам не конкретизированы в объемных и финансовых показателях. Неспецифицированность государственных гарантий является характерной особенностью патерналистского отношения государства к предоставлению социальных услуг. Установление прав граждан на бесплатную медицинскую помощь обусловливается идеологическими представлениями и политическими факторами и не опосредуется экономическими параметрами.

Таблица 16.7

Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы
(в реальном выражении)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Здравоохранение	100	80	108	98	72	71	79
в т.ч. государственный бюджет	100	80	91	81	59	57	65
обязательные страховые взносы юридических лиц	—	—	17	17	13	14	14
Образование*	100	79	79	76	56	58	64
Культура, искусство и средства массовой информации*	100	91	81	87	63	54	60

* Расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Если обязательства государства оказываются неспецифицированными, то с политико-экономической точки зрения это означает обязательства, как минимум, финансировать существующую сеть государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений так, чтобы они могли продолжать оказывать те бесплатные медицинские услуги населению, структура которых исторически сложилась. Однако по ме-

ре сокращения финансирования здравоохранения по сравнению с величиной, необходимой для обеспечения нормальных условий деятельности сложившейся сети лечебно-профилактических учреждений, возникает и автоматически увеличивается дисбаланс между обязательствами государства в сфере здравоохранения и их финансовым обеспечением.

Таблица 16.8

Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы
(в % к ВВП)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Здравоохранение в т.ч.	2,9	2,5	3,7	3,9	2,9	3,1	3,4
государственный бюджет	2,9	2,5	3,1	3,2	2,4	2,5	2,8
обязательные страховые взносы юридических лиц	—	—	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6
Образование*	3,6	3,6	4,1	4,5	3,4	3,7	4,1
Культура, искусство и средства массовой информации*	0,5	0,6	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6

* Расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

По расчетам Министерства здравоохранения России, в 1996 г. затраты на финансирование лечебно-профилактической помощи населению в соответствии с базовой программой ОМС равнялись примерно 3,5% ВВП. Это необходимая величина затрат, если не менять существующую структуру предоставления медицинской помощи (соотношение объемов лечения в стационарах и в амбулаторных условиях, в том числе в стационарах одного дня). Между тем реальный общий объем финансирования здравоохранения государством составил в 1996 г. 3,1% ВВП (в т.ч. 2,5% ВВП — финансирование здравоохранения из бюджета, 0,6% ВВП — взносы предприятий на ОМС).

В условиях такого недофинансирования новая система не может в полной мере продемонстрировать свои преимущества. Средств не хватает, чтобы платить лечебным учреждениям по тарифам за оказанные медицинские услуги или по подушевым нормативам (при условии, что размеры тарифов или нормативов должны покрыть все виды необходимых затрат — оплату труда, расходы на медикаменты и оборудование, на коммунальные услуги и т.п.). Поэтому оказалось невозможным полностью отказаться от старого, затратного принципа финансирова-

ния, когда средства выделяются медицинским учреждениям на покрытие отдельных статей расходов. Недостаток средств означает, что часть статей расходов финансируется по мере возможностей, либо не финансируется вообще.

Но если вследствие экономической необходимости сохраняется старый принцип финансирования медицинских учреждений, то совсем не обязательно торопиться с передачей бюджетных средств фондам ОМС. В результате в большинстве регионов текущая деятельность лечебных учреждений финансировалась как фондами ОМС (за счет страховых взносов юридических лиц), так и органами управления здравоохранением (за счет бюджета). При этом за счет средств, аккумулируемых фондами ОМС, приходилось либо финансировать только часть больниц и поликлиник, либо оплачивать только часть их услуг.

Показательно, что именно в тех регионах, где руководители органов исполнительной власти поддерживали проведение реформы, возникло достаточное число страховых компаний, и из бюджета перечислялись средства в фонды ОМС в качестве страховых взносов за неработающее население. А там, где чиновники не прикладывали усилий или тормозили внедрение элементов системы ОМС, никакой закон не помог. Так что все определялось раскладом сил на местах, уровнем осознания чиновниками новых возможностей реализации своих интересов, то есть их административными способностями — но не по отношению к реализации закона, а в извлечении выгод для себя из новых обстоятельств. Для части чиновников реформа действительно предоставила новые возможности извлечения ренты из своего положения.

Таким образом, система обязательного медицинского страхования, предусмотренная законодательством, не была реализована в полном объеме. Реформа оказалась фрагментарной и частичной. Хотя и были осуществлены некоторые структурные преобразования в системе финансирования здравоохранения, не удалось реализовать ряд важных принципов страховой медицины:

- нет конкуренции между страховщиками; страховые медицинские компании во многих регионах не были созданы, а там, где они есть, имеет место скорее разделение сфер влияния между компаниями, чем конкуренция;

- нет конкуренции между лечебно-профилактическими учреждениями;

- для пациента на практике затруднено право выбора врача и лечебно-профилактического учреждения;

- и у страховщиков, и у лечебно-профилактических учреждений, и у врачей пока нет стимулов к более эффективному использованию ресурсов; механизм финансирования по-прежнему носит затратный характер[336].

Недостаточная продуманность реформ в здравоохранении, отсутствие последовательности в проводимой политике, рассогласованность действий разных субъектов реформы порождены не только условиями экономического и политического кризисов. Причины нужно искать в том, что реформирование здравоохранения происходило в условиях проведения масштабных экономических и политических реформ, и безотносительно к успешности указанных реформ это порождало проблемы для здравоохранения. Об этом свидетельствует опыт Китая. Политическая ситуация здесь несравнимо стабильнее, чем в других постсоциалистических странах, экономика устойчиво растет. И тем не менее, судя по оценке самих китайских исследователей, организация и финансирование здравоохранения в Китае находится в беспорядочном состоянии, нет согласованной и последовательной политики центрального правительства в области здравоохранения, что связано с проведением в стране экономических и политических реформ [337].

---

[336] Sheiman I. From Beveridge to Bismark: Health Finance in the Russian Federation. Innovations in Health Care Finance: proceeding of a World Bank Conference/March 10-11, 1997/ World Bank Discussion Paper N365.

[337] Hsiao W. "The chinese health care system: lessons for other nations", Soc. Sci. Med., 1995, Vol. 41, No. 8, p. 1052

16.5 Приостановка реформы. Попытки восстановления государственной системы здравоохранения

В течение 1995-1996 гг. фрагментарность введения ОМС и региональная дифференциация фактически сложившихся в 1994 г. переходных моделей ОМС сохранились без существенных изменений. Лишь в нескольких регионах продолжалась работа по развитию нормативно-правовой базы ОМС и расширению круга организаций и медицинских услуг, включаемых в систему ОМС. В большинстве регионов реформа была приостановлена. Причина заключается в конфликте интересов.

При широкомасштабном внедрении ОМС обнаружились пробелы в его нормативно-правовой базе. Основные составляющие нового механизма взаимоотношений между населением, предприятиями, государственными органами, страховыми организациями, медицинскими учреждениями не были достаточно отработаны. Это привело к многочисленным коллизиям между фондами ОМС и страховыми компаниями, с одной стороны, и медицинскими учреждениями — с другой, в связи с условиями и порядком финансирования их деятельности.

Но более серьезными стали конфликты между органами управления здравоохранением и фондами ОМС. В результате проведенных преобразований существенно сократились размеры средств, поступающих в непосредственное распоряжение медицинских чиновников. Часть финансовых потоков пошла мимо них: через фонды ОМС и страховые компании. При этом, как уже говорилось, права и ответственность органов управления здравоохранением и фондов ОМС не были четко разграничены, что в условиях фрагментарности введения ОМС усугубляло проблему.

Все это и послужило основой конфликта интересов региональных органов управления здравоохранением и фондов ОМС. Болезненную реакцию у медицинских чиновников и работников лечебных учреждений стала вызывать финансово-кредитная политика фондов ОМС, в частности, размещение средств на депозитах, затраты на приобретение фондами зданий, автомобилей, компьютеров и т.п., и более высокий уровень доходов сотрудников фондов и страховых медицинских организаций.

По мнению критиков реформы, неоправданно высоки расходы на содержание исполнительных дирекций федерального и территориальных фондов ОМС: в 1994 г. они равнялись 4,4% от объема страховых взносов предприятий; в 1995 г. — 4,8%. Страховые медицинские организации оставляли в 1994 г. на ведение дел по ОМС 5,6% от объема проходящих через них средств, а в 1995 г. — 3,9%.

Следует отметить, что в сравнении с другими государствами такой уровень административных расходов не слишком высок. В странах OECD в 1990 г. административные расходы составляли в среднем около 5% затрат на здравоохранение[338], в США — около 15%[339], в Великобритании в 1992 г. — примерно 7% от средств региональных бюджетов здравоохранения[340].

Рост административных издержек — неизбежность при проведении реформ. Для повышения результативности работы новой системы финансирования и организации здравоохранения необходима соответствующая инфраструктура: компьютерные сети, финансовая документация, отчетность, практика, отработанные методы бухгалтерского учета и контроля, подготовленные кадры. Когда все это стали создавать — появились обвинения, что средства тратятся не на то, что надо, и лучше было бы их потратить, например на медикаменты. Для успеха реформ необходим рост финансирования отрасли[341]. Но на подготовительном этапе реформы на этом не акцентировалось внимание, а реакция на рост издержек стала особенно болезненной, поскольку в российской ситуации, когда финансирование сокращается, неизбежный из-за проведения реформы рост административных расходов выглядит как неоправданное отвлечение средств. Позитивные результаты от деятельности новых субъектов в системе здравоохранения, связанные

---

[338] Health Policy Studies No. 7, New directions in health care policy, Paris: OECD, 1995, p. 35.

[339] "World Development Report. Investing in health", World Bank, 1993, p. 122

[340] Maynard A. and K.Bloor"Introducing a market to the United Kingdom National Health Service", New England Journal of Medicine, February 29 1996.

[341] В Великобритании реформирование здравоохранения в начале 90-х годов было результативным во многом благодаря тому, что проводилось со значительным увеличением финансирования —Maynard and Bloor, Op. cit.

прежде всего с контролем за качеством медицинской помощи и за рациональным использованием имеющихся ресурсов, не успели проявиться с достаточной определенностью и не уравновешивают затрат на содержание этих организаций.

Весной 1995 г. Минздравмедпром РФ попытался добиться внесения изменений в закон о медицинском страховании. В случае их принятия федеральный и территориальные фонды ОМС лишились бы своей самостоятельности и были бы подчинены органам здравоохранения. Это означало бы свертывание реформы и возврат к государственной системе здравоохранения. Но этот законопроект в Государственной Думе не прошел. После острых обсуждений реформы зимой и весной 1995 г. летом и осенью количество критических выступлений в средствах массовой информации резко уменьшилось. Фонды ОМС, в свою очередь, почти вдвое сократили долю расходов на содержание своего аппарата, размеры которых вызывали особое раздражение. Они, по всей видимости, стали в большей мере делиться с органами здравоохранения своими доходами в разных формах и тем самым пригасили их воинственный пыл.

Тем не менее в 1996 г. была вновь предпринята попытка пересмотра существующей модели обязательного медицинского страхования. Осенью правительство внесло в парламент новый законопроект о внесении изменений и дополнений в закон о медицинском страховании. Законопроект отражал прежде всего интересы работников органов управления здравоохранением. Он предполагал замену элементов рыночного регулирования в системе ОМС государственным регулированием. Негосударственные страховые организации должны были быть исключены из числа субъектов ОМС. Территориальные фонды ОМС, которые являются независимыми субъектами ОМС, предполагалось превратить в учреждения, подведомственные органам исполнительной власти. Фактически законопроект был ориентирован на воссоздание в новой форме государственной системы здравоохранения. Проблемы, порожденные непоследовательностью и фрагментарностью осуществления реформы здравоохранения предполагалось решить путем отказа от принципов страховой медицины как основы организации здравоохранения в рыночной экономике.

Уже сам факт внесения правительством указанного законопроекта был воспринят в некоторых субъектах РФ как разрешение провести желаемые для медицинских чиновников изменения в модели ОМС. В декабре 1996 г. в Республике Марий Эл по инициативе правительства республиканский фонд ОМС исключил страховые медицинские организации из системы финансирования ОМС.

Новые группы специальных интересов в здравоохранении — страховые медицинские компании и фонды ОМС — сумели организовать коллективные действия против принятия законопроекта. И им удалось приостановить процесс его рассмотрения в парламенте.

В целом в сфере здравоохранения сложилась ситуация примерного равновесия сил между тремя группами специальных интересов: медицинскими чиновниками, фондами ОМС и страховыми медицинскими организациями. Выбор дальнейшего направления реформирования будет определяться борьбой и взаимодействием этих групп. Интересы населения и даже интересы врачей при этом почти не представлены.

16.6 Институциональные изменения в сфере образования

Отрасль образования в советский период была относительно наиболее благополучной из всех отраслей социальной сферы. Это определялось тем, что развитие естественных наук, невозможное без соответствующего развития всей пирамиды образования — от начального до высшего — являлось условием успешного функционирования военно-промышленного комплекса. Хотя и в этой сфере, начиная с 70-х годов, все более широко распространялись теневые экономические отношения, включая взяточничество при поступлении в высшие учебные заведения, тот потенциал, который был накоплен в предшествующий период, в сочетании с относительно приоритетным (в рамках все того же остаточного принципа) финансированием, все же позволял сфере образования выполнять ее социальную функцию. На него не оказали серьезного воздействия те многочисленные так называемые «реформы» образования, которые не раз проводились в послевоенный период. Все они: переход на 11-летнее обучение и обратно, введение всеобщего политехнического образования и отказ от него, расширение сети спец-

школ и ее сужение и т.д.) относились к организации образовательного процесса и частично к содержанию обучения, никак не затрагивая его экономический механизм. Соответственно этими аспектами ограничивался и опыт реформирования системы образования, накопленный в течение советского периода у работников этой системы.

Начало перестройки было воспринято ими как возможность отказа от мертвящего идеологического давления, усилившегося в образовательных учреждениях в период застоя, а не как возможность осуществления серьезных экономических преобразований. Это восприятие необходимых перемен сохранилось и в период кардинальных экономических реформ 90-х годов. Изменения, происходившие в этот период в сфере образования, касались главным образом содержания образовательной деятельности и институциональной структуры системы образования, и в малой степени — экономических механизмов ее функционирования. Исключением явился лишь возникший сектор негосударственного образования, где содержательные изменения сочетались с внедрением рыночного механизма.

Положительные сдвиги в сфере образования в России были связаны с появлением новых видов образовательных учреждений, внедрением и распространением инновационных и авторских программ обучения, введением альтернативности и ликвидацией всеобщей унификации обучения при одновременном сохранении всего лучшего из накопленного опыта российской системы образования.

Позитивные изменения в содержании образования не сопровождались, к сожалению, адекватными улучшениями в материально-технической базе отрасли. Сокращение инвестиций привело к росту численности учеников, занимающихся во вторую и третью смены. Если в 1985 г. их доля составляла 19,3% от общего числа школьников, то в 1997 г. — уже 25,1%. В вузах практически отсутствует бюджетное финансирование статей расходов, связанных с приобретением нового оборудования, учебной и научной литературы, повышением квалификации и обмена опытом.

В последние годы происходит развитие новых форм общеобразовательных учреждений: гимназий, лицеев, негосударственных школ, — альтернативных традиционным государственным школам. В 1996 г.

число гимназий составило 979 (1993 г. — 743), лицеев — 627 (1992 г. — 447), негосударственных школ — 540 (1993 г.-368). Техническое обеспечение учебного процесса, бытовые условия в этих образовательных учреждениях, как правило, намного выше по сравнению с основным массивом школ.

Следует отметить определенную противоречивость общего хода реформ в образовательной сфере: возникновение негосударственного сектора сочетается с категорическим запретом на приватизацию государственных учебных заведений, государственные гарантии финансирования образования — с массовыми и длительными задержками выплат заработной платы, новаторские учебные программы — с крайне устарелой материально-технической базой большинства школ и вузов и т.д. Такая ситуация является результатом разнонаправленных усилий групп специальных интересов, действующих в данной сфере. От возможностей этих групп влиять на принятие управленческих решений на федеральном, региональном и местном уровнях зависят в значительной степени динамика и направления трансформации всей образовательной системы.

Правовые контуры преобразований в сфере образования были определены Указом Президента России, принятым 11 июля 1991 г. “О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР” (далее — Указ Президента №1) и Законом РФ “Об образовании”, принятым 10 июля 1992 г., который воспроизвел и развил основные положения упомянутого Указа. С социально-экономической точки зрения наиболее значимым в этих документах было то, что они объявляли образование приоритетной сферой государственных интересов и должны были существенно повысить статус ее работников путем значительного повышения уровня оплаты их труда. Последняя должна была быть доведена и поддерживаться для работников средней школы — на уровне средней оплаты труда в промышленности, а для профессорско-преподавательского состава вузов — в два раза превышать этот уровень.

Эти положения закона не выполнены до сих пор, и реальная динамика оплаты труда работников образования демонстрирует существенное отставание от “нормативной“ величины (см. табл. 16.14, с.698). Более того, даже эта низкая заработная плата систематически задерживается.

Точно так же продекларированная приоритетность образовательной сферы никак не проявилась ни в объеме бюджетного финансирования, ни в доле этих расходов по отношению к ВВП.

Принятый в 1992 г. закон “Об образовании” примечателен не только неудавшейся попыткой ввести гарантии государственного финансирования образования в целом. Он разрешил создание негосударственных образовательных учреждений, установил порядок их лицензирования и государственной аккредитации. Негосударственные образовательные учреждения, прошедшие государственную аккредитацию, получили право на бюджетное финансирование. Размеры финансирования устанавливаются на основе нормативов, определяемых в расчете на одного учащегося. Таким образом, финансирование должно производиться пропорционально фактическому количеству обучающихся в данном образовательном учреждении, независимо от его статуса.

Важным этапом в процессе развития и укрепления нормативно-правовой базы деятельности учреждений образовательной сферы в новых экономических условиях стало принятие в январе 1996 г. федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании". В ряду принципиально важных положений данного документа следует выделить подтверждение гарантий общедоступности и бесплатности образования всех ступеней общего образования; отмену конкурсной системы отбора в государственные и муниципальные образовательные учреждения для получения среднего полного общего и начального профессионального образования; установление права на внеконкурсный прием в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также инвалидов первой и второй группы при условии успешной сдачи ими вступительных экзаменов.

Закон закрепил права образовательных учреждений предоставлять платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные обязательными образовательными программами и государственными стандартами, и заключать договоры с физическими и юридическими лицами на полностью платное обучение сверх финансируемых за счет учредителей заданий по приему обучающихся и переподготовке

специалистов. Право на включение в систему централизованного государственного финансирования теперь распространяется не на все образовательные учреждения, получившие государственную аккредитацию, а только на общеобразовательные учреждения.

В отличие от промышленности, строительства и т.п., *негосударственный сектор* в образовании возник не путем приватизации государственных образовательных учреждений, а посредством создания новых средних и высших учебных заведений, дополнявших, а не замещавших государственные школы и вузы.

Серьезные дискуссии в 1994 г. вызвали разработанные в Госкомимуществе варианты законопроектов о разгосударствлении и демонополизации сферы образования. Один из них предполагал проведение приватизации учебных заведений по образцу программы приватизации в промышленности и был отвергнут правительством. Другой предусматривал выборочное разгосударствление учебных заведений (при этом основные фонды остаются в государственной или муниципальной собственности и лишь переходят в пользование частному учебному учреждению; приватизируются права учредителя, дающие возможность определять направления и формы образовательной деятельности). Данный проект не нашел поддержки ни у работников отрасли, ни у законодателей из-за ожидаемых негативных социальных последствий в случае его принятия.

Результатом прошедших дискуссий стало принятие Государственной Думой уже в начале 1995 г. закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждениях и моратории на их приватизацию". Закон предусматривал введение запрета на приватизацию в ближайшие три года всех типов образовательных учреждений, включая и объекты их производственной и социальной инфраструктуры. На этот же срок запрещалось изменение состава учредителей образовательных учреждений и передача их субъектам Российской Федерации. Таким образом, защитив образовательные учреждения от неупорядоченной и поспешной приватизации, грозившей разрушением сложившейся образовательной системы, законодатели законсервировали эту систему и исключили возможность проведения вообще каких бы то ни было организационно-экономических преобразований существующих образовательных учреждений.

Запрет на изменение состава учредителей по существу сделал нереальными надежды руководителей образовательных учреждений на расширение источников финансирования, так как лишил их возможности привлекать в состав учредителей бизнесменов и финансистов, готовых "в обмен" на такое участие осуществлять разнообразную спонсорскую деятельность образовательных учреждений. В ответ на давление, оказываемое на законодателей, в окончательной редакции этого закона, принятой в том же году, появилось разрешение на изменение состава учредителей образовательного учреждения. Однако такое изменение может осуществляться за счет включения новых учредителей только из числа представительных и исполнительных органов власти, а не частных учредителей. Иными словами, учреждениям образования была предоставлена возможность искать дополнительные финансовые ресурсы в региональных и местных бюджетах.

Развитие альтернативной системы образования, в особенности школьного, вызвало противодействие части работников государственной системы образования. Они выступают за ужесточение требований, которые должны предъявляться к частным школам, и за лишение их права на получение бюджетного финансирования. Это мотивируется необходимостью защиты прав детей от некачественного обучения и ссылками на то, что частные школы — это школы для элиты, для богатых и финансировать их из бюджета наравне с обычными школами — социально несправедливо.

Стремление стабилизировать финансовое положение вузов обусловило дальнейшее развитие в них системы платного обучения. На условиях полного возмещения затрат в государственных вузах России в 1996 г. обучалось 326,1 тыс. студентов, или 11,6% от числа всех студентов (1993 г. — 3,7%, 1994 г. — 4,6%, 1995 г. — 8,7%). На контрактной основе в государственных вузах и средних специальных учебных заведениях обучалось соответственно 3 и 2% студентов.

Развитие негосударственного сектора в сфере образования, который, по сути, является единственным проявлением реальных институциональных преобразований в этой сфере, заметно осложнилось с принятием в 1996 г. новой редакции Закона "Об образовании". Среди основных поправок, вошедших в новую редакцию закона и заметно

ущемляющих положение негосударственных образовательных учреждений, следует выделить следующие:

- правами на поступление в вузы теперь обладают выпускники лишь тех негосударственных школ, которые имеют не только лицензию, но и обязательно государственную аккредитацию;

- право на получение отсрочки от призыва на воинскую службу распространяется только на вузы, имеющие государственную аккредитацию, а количество их среди негосударственных исчисляется единицами;

- из текста закона исключено положение о праве негосударственных вузов, прошедших государственную аккредитацию, на получение бюджетного финансирования, и положение о предоставлении личного государственного образовательного кредита; тем самым государство отказывается от бюджетного финансирования негосударственных вузов;

- окончательно запрещается приватизация образовательных учреждений.

Принятые поправки усилили политическую зависимость негосударственных образовательных учреждений от властных структур, осложнили их экономическое положение, вынуждая идти по пути увеличения размера оплаты за обучение, сократили правовые и социальные гарантии учащихся, снизив в глазах последних привлекательность получения негосударственного образования.

В целом, развитию сети негосударственных образовательных учреждений в России противостоят, с одной стороны, интересы консервативной части педагогических работников, которые видят угрозу своему положению со стороны новых учебных учреждений, как правило апробирующих новейшие педагогические технологии, привлекающие к себе наиболее способных учащихся и педагогов. С другой стороны, экономические интересы чиновников и реальные финансовые возможности территориальных органов управления образованием вступают в конфликт с необходимостью финансировать негосударственные образовательные учреждения, прошедшие государственную аккредитацию.

Проблемы учебного книгоиздания. Одним из общепризнанных достижений реформы школьного образования, начатой еще в годы перестройки, стало санкционирование многовариантности образования, основанной на возможности использования различных, альтернативных учебников и учебных пособий. Выбор последних стал делом педагога. Вместе с тем для обеспечения единства образовательного процесса в масштабах всей Федерации в оборот было введено понятие федерального комплекта учебников как совокупности бесплатно предоставляемых школьникам учебных материалов, отобранных на основе общественной экспертизы из всего их разнообразия.

Финансирование издания федерального комплекта учебников изначально было возложено на федеральный бюджет. С ростом проблем обеспечения наполняемости федерального бюджета в правительстве созрела идея передачи финансирования федерального комплекта на уровень субъектов РФ. Так, уже в проекте федерального бюджета на 1994 г. не было предусмотрено выделения средств на эти цели. По замыслу правительства, закупку учебников с 1994 г. должны были осуществлять региональные органы управления образованием. То есть предполагалось переложить эти расходы на региональные бюджеты. Но средств для этого у субъектов РФ не было. Исключением являлись лишь экономически сильные регионы. Например, московские власти в 1994 г. выделили 3,5 млрд руб. на издание учебной литературы.

В результате правительство скорректировало свою позицию, приняв решение о финансировании издания школьных учебников и о разработке стратегии перехода к региональному финансированию программ издания и распространения учебных книг, а также механизма перехода на свободную продажу школьных учебников с учетом необходимой социальной защиты обучающихся. Однако осуществить все это на практике не удалось. Угроза срыва издания федерального комплекта бесплатных учебников регулярно возникала к очередному учебному году.

Для предотвращения повторения подобных ситуаций предлагалось включить статью "Федеральный комплект учебников" в число защищенных бюджетных статей. Кроме того, для сокращения издержек на осуществление соответствующей издательской программы предлагалось выработать меры по преодолению монополизма в издательской

деятельности, в частности, в рамках принятия президентского Указа "О протекционистской политике в сфере учебного книгоиздания", который предусматривал бы конкурсную (тендерную) основу распределения государственного заказа на издание школьных учебников.

Предпринятая в середине 1996 г. Федеральным собранием попытка законодательно урегулировать этот вопрос и предотвратить хроническое недофинансирование учебного книгоиздания не увенчалась успехом. Принятый федеральный закон “О федеральном комплекте учебников”, предписывавший введение специальной защищенной статьи в федеральный бюджет, не был подписан Президентом РФ, сославшимся на его противоречие политике демонополизации и децентрализации процессов учебного книгоиздания.

16.7 Институциональные изменения в сфере культуры

Особенностью положения дел в сфере культуры были активные и отчасти результативные действия ряда очень небольших, по сравнению с другими отраслями, групп специальных интересов. Речь идет прежде всего о творческих союзах и федеральных организациях культуры.

В тоталитарной системе творческие союзы служили прежде всего целям идеологического контроля за деятелями искусства. Но в определенной мере такие союзы выполняли и функции распределения различных благ для творческих работников. С началом перестройки, когда идеологическое давление на деятелей культуры и искусства стало ослабевать, творческие союзы трансформировались из организаций, используемых властью для реализации своих интересов по отношению к творческим профессиональным сообществам, в организации, используемые профессиональными сообществами для давления на власть, для лоббирования своих цеховых интересов. Вектор политической деятельности союзов поменял свою направленность на противоположную.

Именно союз кинематографистов разработал и добился введения в 1988 г. новой модели организации кинематографа, предусматривающей отмену государственного управления процессом кинопроизводства и кинопроката и замену его рыночным регулированием. Правда, последствия реформы оказались не теми, на которые рассчитывало

творческое сообщество. Киностудии и режиссеры стали самостоятельно определять, какие картины им снимать. Но и кинопрокатные организации стали сами решать, какие киноленты покупать и прокатывать. Неожиданным для кинорежиссеров результатом стало вытеснение отечественных фильмов с киноэкранов страны. В московских кинотеатрах в 1995 г. лишь 8% сеансов занимали российские фильмы, 73% — американские и 6% — французские фильмы[342]. Покупать и прокатывать второсортные зарубежные фильмы оказалось гораздо дешевле.

После распада СССР в структуре правительства России не было предусмотрено самостоятельного федерального органа, занимающегося кинематографом. Существовавшие ранее союзный и российский комитеты по кинематографии были включены в состав Министерства культуры. Затем произошло одно из самых интересных событий в реформировании сферы культуры. Союз кинематографистов стал лоббировать воссоздание самостоятельного государственного органа управления кинематографом. Коалиции между группами специальных интересов, действующих в смежных, но разных секторах сферы культуры, не получилось. Кинематографисты предпочли добывать средства из бюджета, действуя независимо. В 1992 г. был создан комитет по кинематографии, представляющий в правительстве интересы кинематографической элиты. В результате в 1993-1995 гг. ежегодно увеличивалось число фильмов, производство которых финансировало государство. Это происходило на фоне быстрого сокращения кинопроизводства.

Таблица 16.9

Выпуск полнометражных игровых фильмов

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Выпуск кинофильмов, всего	375	178	137	74	51	30
в т.ч. с государственным финансированием	24	19	26	29	35	15

Источник: Госкомстат РФ

Активную роль в преобразованиях, проводимых в сфере культуры, сыграл Союз театральных деятелей. Он добился введения для государственных театров очень удобной модели хозяйствования. В ней был

[342] Культурная политика в Российской Федерации. Доклад европейской группы экспертов, подготовленный Ж. Ренаром. Страсбург, 1996. С.127.

реализован следующий принцип: со стороны государства — обязательства финансировать театр, со стороны театра — никаких обязательств и полная свобода творчества и хозяйственной деятельности. Театры, оставаясь формально некоммерческими организациями и пользуясь налоговыми льготами, получили возможность заниматься предпринимательской деятельностью и распределять среди своих работников полученные от нее доходы.

В переходный период группы специальных интересов в сфере культуры, так же как и работники образования, добивались установления в законодательстве гарантированного минимального уровня расходов государства на культуру. У них хватило сил провести в 1992 г. через парламент "Основы законодательства о культуре", в котором говорилось, что финансирование культуры должно составлять не менее 2% средств федерального бюджета и не менее 6% средств местных бюджетов. В условиях острого конфликта исполнительной и законодательной властей Верховный Совет России с легкостью принимал законы, возлагающие дополнительные обязанности на правительство, которое в свою очередь столь же легко игнорировало многие из принимавшихся тогда решений.

Таблица 16.10

Бюджетное финансирование сферы культуры

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Доля затрат на культуру, искусство и средства массовой информации в бюджетных расходах (в %):						
Федеральный бюджет	1,5	1,0	1,1	1,0	0,6	0,6
Бюджеты субъектов РФ	2,4	2,6	2,7	2,7	3,1	2,9
Соотношение затрат федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на сферу культуры (в %):						
Федеральный бюджет	51	33	36	29	17	16
Бюджеты субъектов РФ	49	67	64	71	83	84

Источник: Госкомстат РФ

В 1993 г. доля затрат на культуру, искусство и средства массовой информации в совокупных расходах федерального бюджета не только не достигла 2%, предусмотренных законом, но и значительно сократилась по сравнению с предыдущим годом: с 1,5 до 1%. Для борьбы за соблюдение уже принятого закона у профессиональных сообществ и отраслевых органов управления сил оказалось недостаточно.

Сокращение ассигнований из федерального бюджета частично компенсировалось увеличением затрат из бюджетов субъектов РФ. Доля затрат на культуру в расходах региональных бюджетов увеличилась с 2,4% в 1992 г. до 2,9% в 1997 г. Таким образом, произошло значительное перераспределение нагрузки между федеральным и региональными бюджетами в финансировании сферы культуры. Если в 1992 г. соотношении федерального и региональных бюджетов в финансировании культуры равнялось 51 к 49; то в 1997 г. — 16 к 84.

Парламентские выборы, прошедшие в декабре 1993 г., вызвали некоторое усиление внимания политических сил к состоянию отечественной культуры. Слова о необходимости сохранения культурного наследия, возрождения культуры были в предвыборных программах практически всех партий. Пользуясь ситуацией, группам специальных интересов в сфере культуры удалось усилить свое давление на правительство и парламент. В конце 1993 г. был принят президентский указ, предоставляющий государственным учреждениям культуры, а также творческим союзам и их членам ряд дополнительных налоговых и таможенных льгот. Но затем ситуация изменилась.

Таблица 16.11

Доля затрат на отрасли социальной сферы в расходах федерального бюджета (%)

	Исполнение за 1995 г.	Закон на 1996 г.	Исполнение за 1996 г.	Закон на 1997 г.	Исполнение за 1997 г.
Отрасли социально-культурной сферы, всего в том числе	5,4	6,5	4,9	7,4	6,3
Здравоохранение	1,.3	1,7	1,2	2,2	2,2
Образование	3,1	3,6	3,2	3,5	3,5
Культура, искусство и средства массовой информации	1,0	1,2	0,6	1,7	0,6

Источник: Госкомстат РФ.

Сокращение расходов из федерального бюджета сопровождалось задержками выплат и невыполнением принимаемых решений о размерах финансирования. При утверждении федерального бюджета на 1996 и на 1997 гг. декларировалось намерение увеличить долю затрат на социальные отрасли, и в частности, на сферу культуры. Однако именно

сфера культуры оказалась наиболее пострадавшей от бюджетного кризиса. В 1995 г. расходы на культуру, искусство и средства массовой информации из федерального бюджета сократились в сопоставимом выражении на 40% по отношению к предыдущему году, а в 1996 г. — еще на 43%. Секвестирование расходов федерального бюджета на сферу культуры в 1996 г. и 1997 г. было беспрецедентным: в 1996 г. выделенные средства равнялись 42% от запланированной величины, в 1997 г. — 40%.

Кинематографическому сообществу удалось добиться принятия в августе 1996 г. федерального закона «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации». Закон предусматривает, что государственное финансирование кинематографии устанавливается в размере не менее, чем 0,2% расходной части федерального бюджета. Но повторилась та же история, что и с «Основами законодательства о культуре». В утвержденном федеральном бюджете на 1997 г. затраты на кинематографию были определены в размере 0,06% от расходов. Закон предусматривает также предоставление значительных налоговых льгот организациям кинематографии. В 1997 г. от налога на добавленную стоимость, действительно, были освобождены обороты по производству кинопродукции, реализации прав на ее прокат или показ. Остальные меры поддержки (льготы по налогу на прибыль, по оплате коммунальных услуг и т.д.) остались нереализованными.

Главной особенностью развития *телевидения и радиовещания* в переходный период стали высокие темпы замещения государственного финансирования внебюджетными средствами, прежде всего доходами от рекламы. До начала 90-х годов затраты на телевидение и радиовещание практически полностью покрывались государством. Объем коммерческой рекламы был незначителен, и реклама носила в основном скрытый характер. Затем правительство, испытывая трудности с формированием бюджета, разрешило использование эфирного времени на государственном телевидении и радио для показа коммерческой рекламы и использования полученной за это платы для финансирования основного вещания. Процесс замещения бюджетного финансирования доходами от продажи эфирного времени для рекламы пошел очень быстро. По данным Федеральной службы по телевидению и радиовещанию, уже в 1994 г. средств, поступающих из федерального бюджета

на финансирование вещания по первому каналу телевидения, хватало только на обеспечение пяти часов эфирного времени в сутки. В 1996 г., в году проведения президентских выборов, бюджетные ассигнования государственному телевидению обеспечивали лишь 6 часов вещания в сутки.

В 1992-1996 гг. сокращался объем вещания, непосредственно обеспечиваемый государственным телевидением. Первоначально вечернее время четвертого канала было передано негосударственной телекомпании НТВ. Затем права вещания по шестому частотному каналу получила негосударственная компания ТВ-6. В 1995 г. вещание на первом частотном канале вместо государственной телекомпании "Останкино" стало осуществлять акционерное общество закрытого типа "Общественное Российское телевидение" (ОРТ). Его учредителями, помимо государства, стал ряд негосударственных коммерческих структур. Тем самым был создан прецедент слияния государственного и частного финансирования производства "чистых общественных благ". В 1996 г. указом президента восьмой частотный канал, который использовался Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компанией в дневное время и негосударственной телекомпанией НТВ в вечернее время, в полном объеме закреплен за НТВ.

Печатные средства массовой информации, наоборот, столкнулись с недостаточностью платежеспособного спроса и доходов от размещения рекламы для покрытия растущих затрат на печатание газет и журналов. С 1992 г. из федерального бюджета ежегодно выделяются субсидии ряду изданий по перечню, утверждаемому парламентом.

Контроль властной элиты за средствами массовой информации и прежде всего за телевидением не только не ослаб, но стал более эффективным. Традиционные механизмы государственного регулирования, сочетающие бюджетное финансирование с влиянием в рамках системы административного права, трансформировались в механизмы влияния, характерные для клановых отношений.

16.8 Теневая приватизация в социальной сфере

Приватизация в социально-культурной сфере, в отличие от отраслей материального производства, не получила заметного развития. Перво-

начально приватизация государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, образования и культуры была запрещена, за исключением аптек и кинотеатров. В принятой программе приватизации государственных предприятий в 1994 г. такой запрет был снят. Предусматривалось разработать специальные федеральные законы, устанавливающие порядок приватизации в отраслях социально-культурной сферы. Но этого не было сделано.

Запрет на приватизацию не распространялся на социально-культурные учреждения, принадлежавшие государственным предприятиям. Исторически эти, так называемые «ведомственные», учреждения не имели статуса государственных, хотя находились на балансе государственных предприятий. В процессе приватизации предприятий такие объекты либо были переданы в муниципальную собственность, либо оставались в собственности уже приватизированных предприятий. Во втором случае происходила их формальная приватизация. Формальная потому, что объект социально-культурной сферы переходил в частный сектор, не приобретая прав юридического лица, и по-прежнему оставаясь на балансе той же самой, но уже негосударственной коммерческой организации. Тем не менее государственная статистика относила такие учреждения к разряду приватизированных.

Еще одной формой легальной приватизации социально-культурных объектов была передача религиозным организациям культовых зданий, национализированных после 1917 г. и являющихся памятниками культуры. Проблема состояла в том, что объектом притязаний церковных общин были главным образом те монастыри и храмы, в которых после национализации были размещены музеи и другие виды социально-культурных учреждений, поскольку соответствующие здания и помещения реставрировались и ремонтировались, в отличие от многих других, которые использовались под склады и производственные помещения. Подобная приватизация нередко означала ухудшение условий деятельности организаций культуры, которым зачастую не предоставлялись взамен равноценные по площади и качеству помещения.

В условиях прямого запрета на приватизацию государственных и муниципальных социально-культурных учреждений в 1992-1996 гг. происходил малозаметный процесс присвоения отдельных правомочий собственности руководителями и работниками социально-культурных

учреждений в отношении их имущества[343]. Некоторые исследователи называют данный процесс «спонтанной приватизацией»[344]. Представляется более подходящим термин *«теневая приватизация»*, поскольку более важной характеристикой данного процесса является то, что происходит формально нелегитимное присвоение правомочий, которое однако опирается на неформальное взаимное санкционирование таких действий чиновниками разного уровня и работниками этих учреждений. Нелегитимность фактически означает лишь, что подобное присвоение правомочий собственности не санкционировано в долгосрочном плане. Временной отрезок действия неформальных социальных санкций не определен.

Опираясь на известную классификацию правомочий собственности, предложенную А. Оноре[345], можно выделить в качестве объектов теневой приватизации следующие правомочия:

- право пользования имуществом — право личного использования в своих целях работниками учреждений их помещений, оборудования, мелкого инвентаря;
- право управления — право самостоятельного принятия решений о том, кем и как может быть использовано имущество учреждений;
- право на извлечение дохода — право на получение и личное присвоение денег и иных благ, появляющихся вследствие личного использования имущества, либо разрешения использовать его другим лицам.

---

[343] Иванов В., Т.Клячко, Б.Розенфельд, Г.Швырков, Т.Широкова "Социально-культурная сфера: актуальные проблемы государственной политики", Народнохозяйственное прогнозирование, № 4, 1993, сс. 112-125; Марков А. "Институциональные аспекты обновления российского высшего образования", Введение в институциональный анализ, Москва: Теис, 1996, сс. 165-170.

[344] Тамбовцев В.Л., Спонтанная приватизация в научно-исследовательских организациях // Проблемы прогнозирования, № 4, 1995.

[345] Honore A.M. «Ownership», Oxford essays in jurisprudence. Ed. by Guest A.W., Oxford, 1961, pp. 112-128.

Общим признаком разнообразных форм присвоения правомочий собственности является отсутствие платы владельцу имущества за его использование и неуплата налогов с получаемых личных доходов, что обеспечивает высокую экономическую эффективность такого рода деятельности для ее субъектов. Отсюда их заинтересованность в получении, сохранении и расширении возможностей такого присвоения.

С 1992 г., после либерализации экономики, в условиях продолжающегося экономического спада и сокращения бюджетных возможностей государства материальное положение работников здравоохранения, образования, культуры резко ухудшилось в абсолютном и в относительном, в сравнении с другими социальными группами, выражении. Сохраняется низкий престиж их профессий. Интересы сотрудников социально-культурных учреждений, финансируемых из бюджета, сосредоточились на поиске средств для выживания. Они вынуждены искать вторичную занятость, любые возможности получения дополнительных доходов. Приватизация доходов от использования находящегося в их распоряжении имущества государственных и муниципальных социально-культурных учреждений стала наиболее удобным и легко осуществимым способом решения этой задачи.

В свою очередь, следствием взаимного санкционирования чиновниками своих правомочий собственности в отношении государственного имущества является отсутствие как полноценного анализа эффективности использования ресурсов в социально-культурной сфере, так и попыток усилить финансовый контроль за использованием бюджетных средств. Органы отраслевого управления в центре и на местах, руководители и работники социально-культурных учреждений сопротивляются приватизации и любым преобразованиям этих учреждений часто лишь потому, что значительная часть правомочий собственности на государственное имущество уже ими фактически приватизирована. Сохранение бесплатности предоставления услуг отвечает интересам и чиновников, и работников учреждений, поскольку служит для первых основанием для получения государственных средств в свое распоряжение, а вторым дает возможность получать плату за свои услуги прямо от клиента.

Нельзя сказать, что теневая приватизация — это “открытие” переходного периода. Широко распространенная в доперестроечный период

практика использования оборудования, помещений и другого государственного имущества промышленных предприятий в личных целях работников этих предприятий относилась именно к этому классу явлений.

Однако "теневая" приватизация в централизованно планируемой экономике и в современных условиях имеет разные основания. В первом случае ее основой выступали запретительно высокие — в условиях тотальной государственной собственности — издержки контроля со стороны государства за использованием его имущества. Сегодня основная предпосылка теневой приватизации — слабая спецификация правомочий собственности. Например, как показывает анализ процесса теневой приватизации в научно-исследовательских организациях разных форм собственности, в государственных учреждениях ее уровень значительно выше, чем в тех институтах, которые трансформировались в акционерные общества[346].

Практика функционирования негосударственного сектора образования и его взаимодействия с государственным сектором убедительно иллюстрирует общую закономерность: законодательный запрет экономически эффективных способов использования ресурсов будет нарушаться в массовом порядке в целях реализации интересов экономических субъектов. Это означает, что реальным препятствием теневой приватизации, если она рассматривается государством как негативное явление, может стать лишь изменение экономических интересов субъектов образовательной деятельности.

Для того, чтобы преподаватели государственных образовательных учреждений посвящали свое рабочее время исключительно выполнению задач, возложенных на эти учреждения, а не использовали его для повышения своих доходов, работая "на сторону", заработная плата, получаемая ими по основному месту работы должна обеспечивать им общественно нормальный уровень жизни. Поскольку государство в настоящее время не в состоянии этого обеспечить, очевидно, оно должно не препятствовать "теневой" приватизации, а легализовать ее, предоставив работникам учебных заведений право и возможность самим обеспечивать достойный уровень жизни.

---

[346] Тамбовцев В.Л., 1995, Указ. соч.

В этой связи предметом особого внимания со стороны государства должна стать такая возможность, как некоммерческая приватизация, — преобразование государственных и муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм[347]. Именно она выступает в качестве того института, который позволяет совместить некоммерческую функцию образовательных учреждений с реализацией принципов эффективного использования ограниченных ресурсов. Принятые федеральные законы “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” и “О некоммерческих организациях” вместе с Гражданским кодексом РФ образуют достаточную нормативную базу для осуществления некоммерческой приватизации в социально-культурной сфере.

16.9 Коммерциализация деятельности учреждений социально-культурной сферы

Нормативно-правовые ограничения на приватизацию в социально-культурном комплексе, призванные сохранить его отрасли в качестве производителей общественных благ, предоставляемых всему населению на бесплатной и льготной основе, не могли, разумеется, изолировать эту сферу от процессов перехода к рыночным отношениям в народном хозяйстве страны. Учреждения и организации социально-культурного комплекса повсеместно столкнулись с последствиями таких явлений, как либерализация цен, резкое ужесточение бюджетных ограничений, усиление дифференциации доходов в различных отраслях народного хозяйства и на предприятиях различных форм собственности и т.д.

Стремясь осуществлять свои функции в изменившихся экономических условиях, с одной стороны, и справедливо заботясь о повышении доходов своих работников в соответствии с ростом цен, учреждения социально-культурной сферы осуществляли адаптацию к формирующейся рыночной экономике прежде всего посредством коммерциализации своей деятельности.

---

[347] Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л., Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы // Вопросы экономики, № 4, 1996, с.18-32.

Этот процесс осуществлялся в четырех основных формах:

1. введение фактической (теневой) платы за предоставляемые стандартные “бесплатные” услуги населению;
2. сокращение набора бесплатных услуг, “вымывание” бесплатных видов услуг из их традиционного перечня;
3. предоставление новых видов профильных платных услуг;
4. предложение новых видов непрофильных платных услуг, основанных на использовании материально-технической базы учреждений не по ее назначению.

Возможности для реализации той или иной из указанных форм коммерциализации были различными для разных учреждений и секторов социально-культурного комплекса. Среди факторов, обусловливающих распространение этих форм, следует выделить, в первую очередь, такие как:

- наличие пробелов или, наоборот, прямых запретов в правовых актах, регулирующих деятельность в отдельных секторах социально-культурной сферы;
- дифференциация доходов и потребительских предпочтений обслуживаемых контингентов населения;
- хорошая материально-техническая база учреждений, выгодное местоположение, излишки производственной площади, возможность использования оборудования;
- дефицитность предоставляемых социально-культурных услуг, то есть наличие значительного платежеспособного спроса населения;
- сложившиеся традиции профессионального поведения работников учреждений;
- социальная значимость предоставляемых услуг, высокий уровень социального контроля за качеством предоставляемых платных услуг;
- наличие традиций теневой коммерциализации в дореформенный период.

В зависимости от сочетания этих факторов, а также от действия различных внешних причин, масштабы и темпы коммерциализации были существенно дифференцированы по секторам социально-культурной сферы.

Так, плата за услуги по содержанию детей в детских дошкольных учреждениях за период 1993-1996 гг. увеличилась в 266 раз, в то время как сводный индекс роста потребительских цен равнялся 83. Резкое удорожание посещения детских дошкольных учреждений было обусловлено в первую очередь тем обстоятельством, что предприятия и организации, в чьем ведении находилась значительная их часть и которые дотировали их деятельность, после начала реформ в большинстве своем утратили возможность предоставлять такие дотации. В этих условиях общий рост цен на товары и услуги и, соответственно, издержек детских дошкольных учреждений, мог быть компенсирован только соответствующим повышением цен на данный вид услуг. Именно этот фактор и определил общее повышение цен на услуги детских дошкольных учреждений, поскольку в муниципальных дошкольных учреждениях, которые продолжали дотироваться из местных бюджетов, плата за пребывание в них детей росла гораздо меньшими темпами. Иными словами, в данном секторе социально-культурной сферы процесс коммерциализации проходил иначе, чем в других секторах.

В отрасли здравоохранения, где перечисленные выше факторы коммерциализации действовали наиболее согласованно, имела место классическая ее форма. Действительно, начиная с середины 70-х годов в учреждениях здравоохранения самое широкое распространение получила теневая оплата оказываемых медицинских услуг. Особенно дорого стоило высокое качество обслуживания, не только собственно медицинского, но и связанного с бытовыми условиями пребывания в больничных учреждениях. Спрос на медицинские услуги обладает малой эластичностью по ценам на них и определяется объективными нуждами пациентов. В силу резкой ограниченности высококачественного медицинского оборудования соответствующие услуги являлись остро дефицитными, что в сочетании с отмеченной неэластичностью спроса обусловило возможность резкого повышения цен на них. По той же причине приобретение коммерческими лечебными организаци-

ями современного оборудования позволяло предоставлять населению новые высококачественные виды услуг, — разумеется, по монопольно высоким ценам[348]. Действовали в этой отрасли и другие из отмеченных выше факторов.

В сфере культуры, в таких секторах, как исполнительское искусство и выставочная деятельность, существовал и существует достаточно устойчивый платежеспособный спрос со стороны определенных слоев населения на соответствующие услуги. К тому же с 1987 г. начались эксперименты по коммерциализации деятельности государственных театрально-зрелищных организаций. Еще до начала рыночных реформ здесь были созданы предпосылки для адаптации этих организаций к условиям рынка. По данным Министерства культуры России, в 1995 г. внебюджетные поступления составляли 27,7% средств государственных и муниципальных театров.

Между тем в таких секторах культуры, как библиотечное и музейное дело, возможности для коммерциализации были более ограниченными. Процесс коммерциализации в библиотеках осуществлялся в силу высокой эластичности спроса по цене в основном в двух формах: предоставление дополнительных платных услуг (например, выдача на дом книг и журналов из читальных залов за плату, ксерокопирование, организация платных кружков по изучению иностранных языков и др.) и сдача помещений в краткосрочную аренду сторонним организациям для проведения различных мероприятий. Однако доходность этих форм коммерческой деятельности невелика. В 1995 г. внебюджетные поступления составляли всего 2,8% средств государственных и муниципальных библиотек. Для музеев этот показатель равнялся 18,3%.

16.10 Эволюция социально-культурных отраслей в годы реформ

В 1992-1997 гг. сеть учреждений здравоохранения, образования, культуры, финансируемых из бюджета, была в основном сохранена. Огра-

[348] Например, в январе 1997 г. цена платной услуги по проведению компьютерной томографии колебалась в тех нескольких лечебных учреждениях столицы, где она оказывалась всем нуждающимся, от 500 до 600 тыс. руб.

ниченность бюджетных возможностей государства в переходный период обусловила снижение показателей ввода в действие новых социально-культурных учреждений и ухудшение материально-технической базы действующих учреждений. Постепенное формирование негосударственного сектора в этой сфере, как правило, не сопровождалось адекватным развитием его материальной базы: частные школы, детские сады, больницы, театры и т.д. размещаются в уже существовавших зданиях, а не во вновь построенных объектах.

Таблица 16.12

Ввод в действие объектов социально-культурной сферы

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Больницы, число коек (тыс.)	31,4	21,8	17,4	8,2	14,3	12,4	9,7	8,7	7,0
Поликлиники, посещений в смену (тыс.)	76,3	85,5	62,5	30,6	47,3	39,4	36,1	19,0	26,4
Общеобразовательные школы, число мест (тыс.)	520,1	514,6	395,8	303,1	296,3	194,0	218,0	149,7	149,8

Источник: Госкомстат России.

Серьезные проблемы возникли с объектами социальной инфраструктуры, принадлежавшими промышленным и сельскохозяйственным предприятиям. В плановой экономике значительная часть учреждений культуры и рекреации, здравоохранения, дошкольных учреждений находилась на балансе предприятий. Расходы на их содержание покрывались за счет доходов предприятий, и статус этих учреждений отличался от статуса государственных учреждений. В условиях перехода к рыночной экономике и экономического кризиса содержание таких объектов стало для предприятий тяжелым бременем. Во многих случаях эти объекты либо закрывались, либо сдавались в аренду или продавались коммерческим структурам, которые использовали их по иному назначению. В результате общее число дошкольных учреждений сократилось за период 1992-1996 гг. на 18%, массовых библиотек — на 9%, клубных учреждений — на 17%.

В то же время численность занятых в отраслях социально-культурной сферы не только не сократилась, но выросла за период 1992-1996 гг. на 6,2%. Это произошло вопреки значительному увеличению разрыва в оплате труда между работниками социально-культурной сферы и других отраслей экономики. Объяснить это можно тем, что усиление раз-

рыва компенсировалось стабильностью доходов: до конца 1995 года зарплата в отраслях социально-культурной сферы выплачивалась без существенных задержек в отличие от многих предприятий материального производства.

Таблица 16.13

Численность занятых в отраслях социально-культурной сферы (тыс. чел.)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение	3747	4238	4305	4227	4243	4400	4500	4600
Образование, культура и искусство	6380	7231	7273	7521	7239	7400	7600	7700

Источник: Госкомстат России.

Таблица 16.14

Средняя заработная плата в отраслях социально-культурной сферы (в %)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Народное хозяйство в целом	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Здравоохранение	70	68	76	65	76	78	69	74	67
Образование	77	68	71	62	68	73	62	67	62
Культура	69	63	67	54	62	63	57	62	59

Источник: Госкомстат России.

В конце 1995 г. сформировалась и стала нарастать задолженность бюджета по выплате заработной платы работникам социально-культурной сферы. Реакцией на это явилось забастовочное движение. В 1997 г. сфера образования стала центром забастовочной борьбы, на нее пришлось более 80% всех прошедших в стране забастовок.

Как указывалось, недостаточность финансирования отраслей социально-культурной сферы привела к «размыванию» системы бесплатного социально-культурного обслуживания. Ухудшается качество социально-культурных услуг, предоставляемых основной массе населения, происходит замена бесплатных услуг платными, развивается система теневой оплаты, сужаются возможности получения этих услуг низкодоходными группами населения и их воздействия на тех, кто эти услуги предоставляет.

Обозначилась тенденция к поляризации секторов, обслуживающих массового и высокодоходного потребителя. В то время как экономическое положение организаций, ориентированных на высокодоходные

группы, достаточно благоприятное, подавляющее большинство социально-культурных учреждений по-прежнему решает задачи собственного выживания, и их положение является критически неустойчивым. В условиях стабильно недостаточного бюджетного финансирования и низкой платежеспособности населения этот сектор медленно деградирует.

Описанные процессы характерны для всех отраслей социально-культурной сферы. Обратимся теперь вновь к *здравоохранению***.**

В 90-е годы состояние здоровья населения России ухудшалось. До 1995 г. увеличивалась смертность населения и уменьшалась средняя ожидаемая продолжительность жизни. В 1994 г. она составила всего лишь 64 года по сравнению с 69,2 годами в 1990 г. Однако с 1995 г. обозначилась противоположная тенденция. В 1997 г. ожидаемая продолжительность жизни достигла 67 лет. В 1993-1995 гг. росла общая заболеваемость населения. Но с 1996 г. наметилось ее уменьшение. В целом за период 1991-1996 гг. заболеваемость инфекционными и паразитарными болезнями увеличилась в 1,3 раза, болезнями крови и кроветворных органов — в 1,8 раза, болезнями органов пищеварения — в 1,2 раза, туберкулезом — в 2 раза, сифилисом — в 36,8 раз. Показатели состояния здоровья населения России значительно хуже показателей стран с развитой рыночной экономикой.

Ухудшение состояния здоровья населения стало результатом не только сложной социально-экономической и экологической ситуации в стране, но и снижения уровня медицинского обслуживания населения. Об этом свидетельствует, в частности, превышение показателем темпов роста смертности от инфекционных и паразитарных болезней (2,2 раза за период 1991-1996 гг.) показателя темпов роста заболеваемости этими болезнями (1,3 раза за тот же период).

Таблица 16.15

Показатели состояния здоровья и медицинского обслуживания населения

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Число заболеваний с впервые установленным диагнозом (на 1000 населения)	н.д.	651,2	667.5	615,6	654,3	653,2	678,8	646,8
Смертность (на 1000 населения)	11,3	11,2	11,4	12,2	14,5	15,7	14,9	14,3

Ожидаемая продолжительность жизни (при рождении)	69,3	69,2	69,0	67,9	65,1	64,0	65,0	65,9
Число больничных учреждений (тыс.),	12,5	12,8	12,7	12,6	12,6	12,3	12,1	12,0
— в них коек (на 1000 населения)	13,5	13,8	13,5	13,1	12,9	12,7	12,6	12,4
Средняя продолжительность пребывания в больничном учреждении (в днях)	17,0	16,6	16,7	17,0	16,8	18,0	16,8	17.0
Число амбулаторно-поликлинических учреждений (тыс.)	19,4	21,5	20,9	20,7	20,9	21,6	21,1	22,0

Источник: Госкомстат России.

Между тем в самом здравоохранении обозначились некоторые структурные изменения. Отмена административного планирования развития сети лечебно-профилактических учреждений и сокращение государственного финансирования здравоохранения привели к ликвидации в период с 1992 г. по 1996 г. 7% больничных учреждений и уменьшению на 8% количества больничных коек в расчете на 1000 человек населения. Следует отметить, что аналогичный процесс происходил и в других государствах с переходной экономикой. В среднем по странам Центральной и Восточной Европы показатель обеспеченности населения больничными койками за 1992-1994 гг. уменьшился на 5%[349]. В России закрывались маленькие больницы, главным образом в сельской местности, которые не имели возможности предоставлять полноценное лечение и использовались скорее как учреждения социальной помощи. Учитывая избыточную по сравнению с другими странами обеспеченность больничными койками, указанное сокращение также нельзя расценивать как негативное изменение. К тому же оно сопровождалось расширением возможностей амбулаторного лечения. Число коек в дневных стационарах при амбулаторно-поликлинических учреждениях возросло к концу 1996 г. в 1,6 раза по сравнению с 1989 г.

Структурные изменения происходили и в кадровом составе отрасли. За период с 1992 г. по 1996 г. число врачей увеличилось на 11%, а численность среднего медицинского персонала сократилась на 4%. Последнее является косвенной характеристикой снижения качества меди-

[349] Trends in health status, services, and finance. The transition in Central and Eastern Europe. World Bank Technical Paper No. 341. Vol. 1. P. 18.

цинского обслуживания населения, так как именно средний медицинский персонал обеспечивает в значительной мере и эффективность работы врачей-специалистов, и степень комфортности пребывания пациентов в лечебных учреждениях. Низкое соотношение численности среднего медицинского персонала и численности специалистов, составлявшее в 1996 г. 2,46, свидетельствует о том, что значительный объем работ, не требующий высокой квалификации, но необходимый для обеспечения качественного лечения, либо выполняется врачом, либо вообще не выполняется. Правда, начиная с 1995 г., численность среднего медицинского персонала и указанное соотношение постепенно увеличиваются.

Таблица 16.16

Численность занятых в здравоохранении

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Число врачей всех специальностей, всего, тыс.	620,7	667,3	632,2	637,2	641,6	636,8	653,4	669,2
на 10000 населения	43,2	45,0	42,6	43,0	43,4	43.3	44,5	45,7
Численность среднего медицинского персонала. Всего, тыс.	1756,7	1844,0	1717,3	1709,1	1674,2	1613,2	1628,4	1648,6
на 10000 тыс. населения	122,4	124,5	115,8	115,3	113,1	109,7	110,0	112,7

Источник: Госкомстат РФ

Происходящие в 90-е годы изменения в системе *образования* были связаны в первую очередь с развитием новых видов образовательных учреждений, внедрением и распространением инновационных и авторских программ обучения, введением альтернативности и ликвидацией всеобщей унификации обучения при одновременном сохранении всего лучшего из накопленного опыта российской системы образования.

Таблица 16.17

Показатели развития сферы образования

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Детские дошкольные учреждения	81,8	87,9	87,6	82,0	78,3	72,8	68,6	64,2
Дневные общеобразовательные школы (тыс.), в них детей (тыс.)	67,1 18574	67,6 20328	67,9 20427	68,3 20503	68,1 20565	68,2 21104	68,4 21521	68,3 21682
Число учителей на 1000 учащихся	63,0	70,6	73,0	76,1	79,0	78,9	78,4	79,5

Негосударственные общеобразовательные школы в них детей (тыс.)	- -	- -	- -	- -	368 33	447 40	525 46	540 47
Государственные высшие учебные заведения	502	514	519	535	548	553	569	573
Негосударственные высшие учебные заведения	-	-	-	-	78	157	193	244
Число студентов вузов на 10000 населения*	206	190	186	178	171	180	189	202
Число выпускников вузов на 10000 населения	33	27	27	29	30	28	27	28

* До 1994 г. — показатели по государственным вузам.
Источник: Госкомстат России.

Количество высших учебных заведений в России увеличилось по сравнению с 1991 г. на 57% и достигло в 1996 г. 817. Особенно интенсивно за последние годы росла сеть негосударственных вузов. В настоящее время они составляют 30% от общего количества вузов, однако около половины из них сосредоточено в Московском регионе, а обучается в них менее 6% всех студентов страны.

Число студентов, приходящееся на 10 тыс. населения, сокращалось до 1994 г. Снижался прием на обучение по тем специальностям, масштабы подготовки специалистов по которым были "раздуты" в предшествующие годы в связи с потребностями идеологической сферы и гигантского военно-промышленного комплекса. С 1994 г. тенденция уменьшения численности студентов изменилась на противоположную.

Культура. Эту сферу в рассматриваемый период отличала разнонаправленность эволюции различных ее секторов. Если общее число библиотек, клубных учреждений, парков культуры и отдыха, кинотеатров уменьшилось, то сеть театров и музеев, наоборот, расширилась. Однако показатели посещаемости всех видов учреждений культуры снизились.

Таблица 16.18

Развитие сети и показатели деятельности государственных и муниципальных учреждений культуры

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Театры, всего	338	382	393	421	439	460	470	489
Посещаемость театров (на 1000 населения)	507	375	340	298	279	235	213	198
Музеи, всего	964	1315	1379	1425	1478	1547	1725	1814

Посещаемость музеев (на 1000 населения)	724	971	770	639	538	424	509	470
Библиотеки, всего (тыс.)	62.7	62.6	59.2	57.2	56.9	54.8	54.4	53.5
Число посетителей библиотек (на 1000 населения)	571	487	441	418	417	402	407	403
Клубные учреждения, (тыс.) в них мест (на 1000 населения)	76.3 97	73.2 90.4	70.6 85.1	66.0 80.8	63.7 75.9	61.3 76.0	59.9 74.6	58.6 73.6
Число посещений киносеансов в среднем на одного жителя	16	11	9				0,5	0,4

Источник: Госкомстат России.

16.11 Направления необходимых преобразований

Для того, чтобы приостановить деградацию отраслей социально-культурной сферы, необходимы дальнейшие преобразования, которые можно сгруппировать следующим образом:

- преобразование системы финансирования;
- организационно-институциональные преобразования;
- структурные преобразования.

Преобразование системы финансирования. В первую очередь нужна нормализация экономической ситуации в социально-культурных отраслях, нормализация экономических условий функционирования медицинских, образовательных организаций, учреждений культуры. Необходимо четко определить обязательства государства по предоставлению бесплатной медицинской помощи, образования, по обеспечению доступности культурных благ и сбалансировать эти обязательства с реальными финансовыми потоками. Обязательства должны быть специфицированы в нормативах и стандартах, определяющих перечни и объемы услуг, предоставляемых населению бесплатно, и размеры затрат на них, гарантируемые государством.

Для того, чтобы сбалансировать обязательства и их финансовое обеспечение, нужно либо увеличить финансирование, либо пересмотреть обязательства, ввести платность части услуг с одновременным установлением компенсаций для малоимущих категорий населения. Сокращение перечня бесплатных или дотируемых услуг и изменение условий их получения — мера радикальная, крайне непопулярная. Если рассматривать ее как чисто финансовую и осуществлять изолиро-

ванно, без изменений в других компонентах государственной политики, то такая мера может иметь значительные негативные социально-экономические последствия. Если установленные государством гарантии финансирования не будут выполняться, если не будет обеспечен эффективный контроль за расходованием выделяемых средств, если не будут созданы дееспособные механизмы защиты прав граждан (и тех, кто будет теперь оплачивать услуги, и тех, кто по-прежнему будет получать их бесплатно), то такая мера приведет к воспроизводству прежних проблем на новом уровне и усилению социального недовольства.

Нельзя также рассчитывать на то, что можно просто сократить участие государства в предоставлении социальных услуг, ввести квазирыночные механизмы, которые сами собой рационализируют деятельность в этой сфере. Опыт реформ в странах с развитой рыночной экономикой, так же как и описанный выше российский опыт, показывает, что необходимым условием успешности рыночных реформ в социальной сфере является высокий уровень административной способности соответствующих органов власти и высокий уровень государственной дисциплины. Без этого введение элементов рынка оборачивается ослаблением механизмов регулирования производства социальных благ и наносит ущерб и государству в целом, и слабо защищенным слоям населения.

Наоборот, если изменение условий финансирования социальных услуг будет сопровождаться нормализацией условий экономической деятельности социально-культурных учреждений, если социально слабо защищенные слои населения в результате не проиграют, а выиграют от улучшения качества предоставляемых именно им бесплатных услуг, если будет продемонстрирована решимость президента и правительства преодолеть злоупотребления, установить и соблюдать четкий порядок предоставления социальных услуг, то такая мера будет воспринята спокойно и окажет позитивное влияние на положение дел в социальной сфере.

Для того, чтобы обеспечить рациональное расходование государственных средств, необходимо добиться “прозрачности” соответствующих финансовых потоков и экономической деятельности государственных и муниципальных некоммерческих организаций. Обеспечение “прозрачности” включает осуществление таких мер, как введение системы

национальных счетов в социально-культурных отраслях, обеспечивающей учет всех источников доходов соответствующих учреждений и направлений их использования; установление конкурсного порядка закупки оборудования, медикаментов, расходных материалов и т.п., обязательность публикации всеми получателями государственных средств отчетов о расходовании этих средств и своих бюджетов.

Необходимые *организационно-институциональные преобразования*, то есть изменения организационных форм осуществления деятельности в рассматриваемой сфере, связаны прежде всего с превращением социально-культурных учреждений в самостоятельно хозяйствующих субъектов. Статус юридического лица должны иметь все лечебно-профилактические и образовательные учреждения за исключением малокомплектных школ, расположенных в сельской местности, и медицинских учреждений, жестко связанных друг с другом в рамках единой технологии оказания медицинской помощи (например, поликлиники в составе больниц).

Необходимо устранить институциональные препятствия на пути привлечения негосударственных структур к участию в финансировании деятельности социально-культурных учреждений:

- осуществить серию пилотных проектов по созданию новых образовательных учреждений, медицинских организаций и организаций культуры, соучредителями которых выступают органы государственной власти, местного самоуправления и негосударственные организации, и отработке механизмов их финансирования и управления их деятельностью;
- отменить нормы законодательства, запрещающие приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений; в специальном законе определить допустимые формы и порядок преобразования государственных и муниципальных образовательных, медицинских и культурных учреждений в некоммерческие организации, имеющие разных соучредителей.

Важно также обеспечить более четкое разграничение полномочий и ответственности в области здравоохранения, образования и культуры между органами исполнительной власти разных уровней, органами местного самоуправления.

Структурные преобразования связаны с рационализацией сети социально-культурных учреждений и перераспределением имеющихся в отраслях социально-культурной сферы материальных и кадровых ресурсов и выделяемых государством финансовых средств в пользу секторов:

- обеспечивающих более эффективное использование ресурсов, в частности в здравоохранении — перераспределение средств в пользу профилактики и амбулаторно-поликлинического обслуживания;
- предоставляющих услуги, отвечающие реальному платежеспособному спросу населения, в частности, необходимо расширение подготовки кадров по специальностям, пользующимся спросом со стороны абитуриентов и работодателей и сокращение масштабов обучения по ряду специальностей естественнонаучного и инженерного профилей, по которым существует перепроизводство специалистов;
- представляющих собой негосударственные организации.

Правительство осознает необходимость решения этих задач. Об этом свидетельствуют Концепция развития здравоохранения и медицинской науки, которая была утверждена Правительством РФ в ноябре 1997 г., и Концепция организационно-экономической реформы образования, одобренная Комиссией Правительства РФ по экономической реформе осенью 1997 г. Оба эти документа предусматривают нововведения в системе финансирования, институциональные и структурные преобразования, в которых просматриваются все перечисленные выше направления реформирования.

Здравоохранение. Правительство не решилось на пересмотр гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи. Даже при условии финансовой стабилизации и признаков скорого начала экономического роста внесение изменений в Конституцию весьма проблематично. Уже сама постановка Правительством вопроса о пересмотре конституционных гарантий будет использована оппозицией для обострения политической ситуации.

Тем не менее обязательства государства будут специфицированы. Ежегодно предполагается утверждать "Федеральную программу государственных гарантий по обеспечению граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью". Программа определяет перечень видов медицинской помощи, предоставляемых бесплатно, их объемы, а также федеральные подушевые нормативы затрат на ее оказание. Составной частью данной программы является базовая программа обязательного медицинского страхования, определяющая условия и объемы предоставления медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования. На основе федеральной программы должны будут утверждаться территориальные программы государственных гарантий по обеспечению граждан медицинской помощью.

Правительственная концепция делает ставку на то, чтобы стимулировать структурные сдвиги в предоставлении медицинской помощи и посредством этого сократить общую потребность отрасли в государственном финансировании. В проекте федеральной программы на 1998 г. нормативы объемов медицинской помощи рассчитаны с учетом структурных сдвигов в пользу внестационарной помощи. Соответственно и финансовые нормативы ориентированы на новую более эффективную структуру медицинской помощи. При этом общая сумма средств, которые необходимо затратить на обеспечение федеральной программы, составляет в сопоставимом выражении 93% от фактического объема финансирования здравоохранения в 1997 г. из бюджетов субъектов РФ и за счет взносов работодателей на ОМС.

Такой путь содержит в себе две серьезные опасности. Во-первых, желаемые структурные изменения могут происходить очень медленно. И если структура предоставляемой помощи мало изменится, то предусмотренных программой финансовых средств окажется недостаточно для обеспечения работы медицинских учреждений. Во-вторых, существует большая вероятность, что сбалансированного бюджета в ближайшие год-два достигнуть не удастся, а плановые назначения попрежнему не будут выполняться. В результате в среднесрочной перспективе следует ожидать сохранения несбалансированности государственных гарантий и их финансового обеспечения.

Однако если строго выдерживать курс на спецификацию государственных обязательств (ежегодно утверждать детальную программу

государственных гарантий и стремиться делать ее реалистичной), то остроту проблемы дисбаланса можно будет ослабить по мере выхода из экономического кризиса. Тем не менее в будущем не обойтись без серьезного пересмотра обязательств государства в сфере здравоохранения. Но в более благоприятной экономической ситуации, когда начнется устойчивый рост доходов населения, решить эту задачу будет легче.

В правительственной концепции медицинское страхование рассматривается как основной механизм финансирования медицинской помощи. Главная задача на ближайшую перспективу — преодолеть фрагментарность введения системы ОМС и двоевластие в финансировании медицинской помощи, предусмотренной программами ОМС. Для решения этой задачи предполагается ввести новый порядок платежей на ОМС неработающего населения. Они должны производиться на долевой основе из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ. Тем самым будет создана экономическая заинтересованность исполнительных органов власти субъектов РФ в осуществлении финансирования системы ОМС из региональных бюджетов в полном объеме.

Пропорция, в которой трансферты из Федерального фонда соотносятся с платежами в территориальные фонды из бюджетов субъектов РФ, должна рассчитываться для всех регионов по единой методике. Величина трансферта каждому региону будет зависеть от стоимости выполнения федеральной программы ОМС на территории данного региона и от уровня его социально-экономического развития, определяющего размер собираемых взносов на ОМС работающего населения и доходной части регионального бюджета. Размеры трансфертов должны устанавливаться при утверждении федерального бюджета.

В проекте федерального бюджета 1998 г. было предусмотрено выделение 8 млрд руб. для предоставления целевых трансфертов субъектам РФ на выполнение программы ОМС. Соотношение трансфертов из федерального фонда ОМС и соплатежей из региональных бюджетов должно было составить в среднем 1 к 2,25. Однако Государственная Дума не утвердила выделение таких трансфертов.

Концепция правительства сохраняет ориентацию на конкурентную модель ОМС, предполагающую создание условий для конкуренции меж-

ду страховщиками и между медицинскими организациями. Необходимыми условиями для перехода к конкурентной модели ОМС является устранение существующего дублирования функций страховщиков, которые выполняются и страховыми медицинскими организациями; и филиалами фондов ОМС. Последним это должно быть разрешено лишь в районах с малой плотностью населения, где по этой причине объективно затруднена деятельность страховых организаций.

Содействуя созданию правовых условия для развития конкуренции страховщиков, нельзя не видеть, что в настоящее время в тех регионах, где в системе ОМС действуют страховые компании, в отношениях между ними просматривается скорее разделение сфер влияния, чем конкуренция. По оценке Федерального фонда ОМС, из почти 500 страховых компаний в системе ОМС не более чем 150 действуют активно, а остальные являются пассивными посредниками между фондами ОМС и медицинскими учреждениями.

Такая ситуация является питательной почвой для появления со стороны руководителей Федерального фонда ОМС и ряда региональных органов здравоохранения предложений произвести селекцию "эффективно работающих" страховых компаний, используя механизм их государственной аккредитации. В результате в системе ОМС останутся только те "избранные", с которыми у органов здравоохранения и/или фондов ОМС (в зависимости от того, кто будет проводить аккредитацию) сложились доверительные отношения. Нужно сказать, что данный подход уже апробирован в Москве и Ханты-Мансийском АО. Так, в Москве, в конце 1996 г. была произведена аккредитация страховых медицинских компаний, действовавших в системе ОМС, и из 25 было оставлено всего 9. В Ханты-Мансийском АО аккредитацию в системе ОМС в 1997 г. получили лишь 4 из 15 страховых компаний.

Очевидны издержки такого пути. Устранение страховых организаций из системы ОМС порождает опасность ее превращения в квазигосударственную бюрократическую систему финансирования здравоохранения. Нерыночная селекция страховых организаций повлечет укрепление клановых структур, реализующих свои интересы в ущерб общественным. Страховые организации, участвующие в ОМС, должны, разумеется, соответствовать ряду требований, выдвигаемых государством. Но эти требования должны быть установлены в законода-

тельстве в качестве однозначных критериев получения лицензии на участие в ОМС и условий ее лишения.

На федеральном уровне обоснованной представляется следующая политика. В тех территориях, где есть элементы конкуренции между субъектами ОМС или возможно ее создать, — нужно предпринимать такие усилия. Однако не следует пытаться внедрить конкурентную модель отношений в ОМС во что бы то ни стало. В тех территориях, где страховые организации не работают, нельзя искусственно стимулировать их появление. Но и не следует отступать назад, инициируя или поощряя исключение страховых организаций из региональных систем ОМС либо целенаправленное сокращение их числа. Необходимо видеть роль страховых организаций в утверждении экономического подхода к организации предоставления медицинской помощи и содействовать выполнению этой роли. Такая политика минимизирует риски негативных последствий и даст возможность со временем на основе сравнительного анализа результативности деятельности фондов ОМС и страховых компаний в разных регионах внести в случае необходимости коррективы в модель ОМС.

В качестве возможного перспективного направления преобразований в концепции названо создание единой системы обязательного медико-социального страхования. Такая консолидация может создать реальную заинтересованность объединенных фондов медико-социального страхования и страховых организаций в снижении заболеваемости застрахованных, в рационализации расходования средств на профилактику заболеваний, лечение и реабилитацию. Появляются возможности перераспределения средств в пользу приоритетных и более эффективных форм профилактики заболеваний и видов медицинского обслуживания за счет сокращения низкоэффективных направлений расходования средств существующей системы социального страхования (финансирование санаторно-курортного обслуживания и лечебно-профилактических мероприятий на предприятиях). В конце 1997 г. Нижегородская область обратилась в Правительство с предложением о проведении в 1998 г. на ее территории эксперимента по объединению фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования.

В нашей стране около 15% всех амбулаторных учреждений и 6% стационарных учреждений принадлежит различным министерствам и ведомствам и финансируется из бюджетов. На долю ведомственного здравоохранения приходится около 6% всего коечного фонда, 10% численности медицинского персонала. На финансирование ведомственной сети расходуется около 15% всех выделяемых за счет общественных источников средств.

Для того чтобы избавиться от дублирования лечебных учреждений в государственном секторе и обеспечить реализацию принципов социальной справедливости и рациональное использование государственных финансовых и материальных ресурсов, необходима поэтапная интеграция ведомственных медицинских учреждений в территориальные системы здравоохранения. Объекты ведомственных систем здравоохранения должны постепенно передаваться в собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность, а их финансирование будет осуществляться через систему обязательного медицинского страхования или из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ресурсные ограничения развития *образования* в современном российском обществе обусловливают необходимость руководствоваться следующей логикой: 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 необходимо введение более эффективных — рыночных — механизмов государственного финансирования образовательных организаций по принципу “деньги следуют за учащимся”.

Именно такая логика отражена в упоминавшейся выше Концепции организационно-экономической реформы образования. Трансформация организационно-экономического механизма функционирования в сфере образования должна идти по следующим главным направлениям:

- замена постатейного финансирования образовательных учреждений на подушевое финансирование с перечислением всех средств непосредственно учреждениям как бюджетополучателям; формирование регулируемого рынка образовательных услуг на основе подушевого бюджетного финансирования организаций, оказывающих такие услуги независимо от формы их собственности;
- расширение вариативности образования в сочетании с введением национальной системы образовательных стандартов и тестирования для обеспечения единства требований к качеству предоставляемых услуг и получаемого образования;
- создание условий для эффективного управления переданной образовательным учреждениям собственностью и для эффективного использования полученных доходов в качестве существенного дополнительного источника финансирования образовательной деятельности;
- обеспечение адресной поддержки учащихся и студентов, которая позволит уйти от сегодняшней фактически уравнительной системы распределения стипендий.

Глава 17

Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели

Специфика российских реформ состояла в том, что в отдельных секторах экономики приоритет отдавался более постепенным преобразованиям. Тем самым, сравнив ход, особенности и последствия трансформации в тех сферах, где проводились быстрые, радикальные реформы, и в тех, где был выбран более мягкий вариант, можно оценить различные подходы более объективно и достоверно, чем на основе просто теоретических рассуждений. Безусловно, подобное сравнение не может продемонстрировать последствия градуалистского подхода в российских условиях в полной мере, поскольку не включает в себя проблемы, связанные с формированием макроэкономической ситуации. Однако, в первую очередь с точки зрения микроэкономики, оно дает базу для серьезных размышлений.

Одной из отраслей, в которых применяется градуалистский подход, является жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Если рассмотреть жилищную сферу в целом, то с точки зрения процесса реформирования в ней отчетливо выделяются два разных блока: новое строительство и развитие рынка жилья, с одной стороны, и ремонт, эксплуатация и предоставление коммунальных услуг в существующем жилищном фонде — с другой. Если первый из этих блоков характеризуется достаточно динамичным развитием и быстрым темпом институциональных преобразований, то в рамках второго реализовывался постепенный, более мягкий вариант реформ. Анализ хода и результатов преобразований в рамках второго блока за последние пять лет представляет особый интерес, причем не только с точки зрения перспектив развития одного, отдельно взятого жилищного сектора, но и в контексте гораздо более широких дискуссий о преимуществах и недостатках шоковых и градуалистских методов институциональных реформ. В данном случае

под термином “реформы жилищно-коммунального хозяйства” мы будем понимать преобразования именно второго блока, то есть институциональных механизмов поддержания и функционирования существующего жилищного фонда.

17.1 Общая характеристика жилищно-коммунального хозяйства советского периода

ЖКХ в определенном смысле представляет собой народное хозяйство в миниатюре. Производители и поставщики жилищно-коммунальных услуг работают как на потенциально высококонкурентных рынках (в первую очередь эксплуатация жилья), так и в сферах, отнесенных к естественным монополиям (значительная часть коммунальных услуг). Тем самым в рамках анализа жилищно-коммунального хозяйства можно проследить эволюцию различных типов рынков в ходе постепенных институциональных преобразований. Потребителями жилищно-коммунальных услуг является все население страны, а их оплата существенно влияет на формирование прожиточного минимума и в целом бюджета семьи. В рамках проведения жилищно-коммунальной реформы осуществлялась попытка сохранения двух уровней тарифов (для производителей и потребителей) и сознательного приспособления уровня тарифов в этом секторе к динамике доходов населения как альтернатива либерализации цен. Результаты подобного подхода также представляют большой концептуальный интерес.

Исходная ситуация в ЖКХ, сложившаяся к началу реформ, являлась вполне типичной в условиях административно-командной системы с точки зрения технических характеристик, институциональной структуры, взаимоотношений производителей и потребителей, механизмов формирования цен (тарифов). Для нее были характерны те же самые пороки, которые обуславливали общую неэффективность функционирования экономики: подавляющее господство государственной собственности; высокая централизация управления даже в тех случаях, когда это не было обусловлено технологически; искусственная монополизация рынков; высокая дотационность, обусловленная механизмами централизованного ценообразования. Все это в совокупности формировало искаженную мотивацию экономических агентов в этой

сфере, ориентируя ее на тип хозяйственного поведения, который принято называть “затратным механизмом”.

Таблица 17.1

Структура жилищного фонда Российской федерации и г. Москвы по состоянию на июнь 1990 г. (в %)

Принадлежность жилищного фонда	Россия	Сельские поселения	Городские поселения	Москва
Весь жилищный фонд, в том числе:	100	100	100	100
государственный жилищный фонд, в том числе:	67	37	79	90
местных Советов	25	2	35	70
предприятий и организаций	42	35	44	20
общественный (например, колхозов)	3	9	1	0
жилищный фонд ЖСК	4	0	5	10
в личной собственности граждан	26	54	15	0

Источник: Раймонд Страйк, Надежда Косарева. Реформа жилищного сектора России 1991-1994. Москва, 1994, с. 9

В таблице 17.1 приведены данные, характеризующие структуру собственности на жилищный фонд в Российской Федерации по состоянию на июнь 1990 года. Они демонстрируют доминирующую роль государственной собственности в этой сфере, особенно преобладавшей в крупных городах. Государственный жилищный фонд в целом по России составлял 67% всего жилищного фонда, 79% городского жилищного фонда и от 80 до 90% в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск[350]. Государственный жилищный фонд состоял из жилищного фонда местных Советов народных депутатов и ведомственного жилищного фонда, находившегося в ведении предприятий, учреждений и органов государственного управления. Причем последний составлял большую часть государственного жилищного фонда, более 60%. Во многих городах почти все жилье было ведомственным. Индивидуальное жилье, находящееся в личной соб-

[350] В Москве государственный жилищный фонд составлял 89,5% всего жилищного фонда, в Санкт-Петербурге - 84,4%; в Екатеринбурге - 87,3%; в Новосибирске - 80,4%. (См.: Раймонд Страйк, Надежда Косарева. Реформа жилищного сектора России 1991-1994. Москва, 1994, с. 9).

ственности граждан, в основном концентрировалось в сельской местности и небольших городах. В течение длительного времени существовал запрет на индивидуальное жилищное строительство в городах с населением более 100000 человек. Жилищные кооперативы составляли незначительную часть жилищного фонда, их доля была существенной лишь в некоторых крупных городах.

Структура управления жилищным фондом представляла собой высокоцентрализованную систему. Управленческая вертикаль: Министерство жилищно-коммунального хозяйства РСФСР — областные управления ЖКХ — городские управления ЖКХ — позволяла регулировать из центра все основные процессы, происходящие в жилищной сфере, хотя эта сфера одновременно находилась в ведении местных Советов. Организации, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, не обладали необходимой самостоятельностью, и либо вообще не имели прав юридического лица, либо были необоснованно укрупнены (например, в какой-то момент стало "модным" иметь одно многоотраслевое предприятие жилищно-коммунального хозяйства на город). Услуги предоставлялись на монопольной основе не только в тех случаях, когда это предопределялось технологическими условиями (как в тепло- и водоснабжении), но и при наличии широких потенциальных возможностей для конкуренции (как в сфере эксплуатации жилья). Как и многие другие отрасли, жилищно-коммунальное хозяйство пережило период активных организационных перемен: министерство преобразовывалось в комитет, на региональном уровне вместо управлений создавались территориально-производственные объединения и т.п., однако суть взаимоотношений при этом фактически не менялась.

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги сознательно поддерживались на чрезвычайно низком уровне и дотировались государством на 80-90%. С учетом платежей за коммунальные услуги квартирная плата в 1990 году составляла примерно 2.5% среднего дохода семьи рабочего или служащего[351], что рассматривалось как одно из важнейших социальных завоеваний и одна из социальных гарантий, предоставляемых населению.

[351] Там же, с. 10.

Технические решения в области конструкции зданий, а также предоставления коммунальных услуг ориентировались в первую очередь не на максимально эффективное использование всех видов ресурсов, что в условиях централизованного ценообразования и отсутствия финансовых ограничений не являлось реальной целью, а на удобство централизованного управления подобными системами. Поэтому, вне зависимости от экономической эффективности, приоритет отдавался крупным, концентрированным, масштабным вариантам, таким, например, как система центрального отопления, когда подавляющая часть тепла поступает в город из одного источника — от ТЭЦ. При этом возможные преимущества децентрализованного теплоснабжения не оценивались и не принимались во внимание. В результате одной из принципиальных проблем стали огромные потери в теплосетях, протяженность которых во многих случаях превышает все рациональные пределы. В дополнение к этому, по оценке специалистов, до 30% тепла и до 20% воды теряется из-за недостатков теплоизоляции и других конструктивных дефектов зданий (в частности, они практически не приспособлены к установке индивидуальных счетчиков потребления тепла и воды в квартирах).

17.2 Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства

Очевидно, что жилищно-коммунальное хозяйство было обременено тем же тяжелым наследием, и его реформирование предполагало решение в целом того же комплекса задач, что и в любом другом секторе экономики. Тем не менее, подходы в этой области оказались принципиально иными. Можно выделить три основных фактора, обусловивших воплощение постепенного, градуалистского подхода к реформам в этой сфере.

Во-первых, в конце 1991 года Верховным Советом Российской Федерации было принято Постановление “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность”. В соответствии с этим Постановлением, государ-

ственный жилищный фонд, ранее находившийся в ведении местных Советов, вместе с соответствующими объектами инженерной инфраструктуры, а также жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные организации передавались в муниципальную собственность. В дальнейшем в ряде нормативных актов было закреплено, что и ведомственный жилищный фонд также должен передаваться от приватизированных предприятий в собственность муниципалитетов. Таким образом, была создана база для сосредоточения решений, касающихся жилищного фонда, на местном уровне.

Это привело к разрушению централизованной вертикали управления жилищно-коммунальным хозяйством и появлению многообразных вариантов управленческих структур в этой сфере на местах. Разброс был достаточно большим. Если, например, в Волгограде даже спустя несколько лет после начала реформ организации, обслуживающие жилье, не получили хотя бы прав юридического лица, то в Новочеркасске (Ростовская обл.) компания по обслуживанию жилья в самом начале была приватизирована и в дальнейшем функционировала как частное предприятие. Тем не менее, типичным являлось создание нескольких крупных муниципальных предприятий по обслуживанию жилья (жилищных трестов), деятельность которых подвергалась весьма слабому контролю со стороны городской администрации. Фактически они соединяли в себе функции и заказчика, и подрядчика: сами определяли план работ, собирали деньги с населения и получали дотации из местного бюджета, и не несли особой ответственности ни перед собственником жилищного фонда — муниципалитетом, ни перед непосредственными потребителями. Во многих местах возникла целая иерархия подобных организаций с недостаточно ясным распределением функций между различными уровнями.

В сфере коммунальных услуг обычно образовывались муниципальные предприятия Водоканал и Теплосети, отвечающие, соответственно, за обеспечение потребителей водой и теплом и включающие в себя как местные мощности по производству данных услуг, так и распределительные сети. В целом складывающаяся структура отличалась громоздкостью, многозвенностью, нерациональным распределением прав и обязанностей между различными органами и сохранением высокого уровня монополизации жилищно-коммунальной сферы.

Не только вопросы управления, но и другие аспекты функционирования жилищного сектора во многом определялись на местах, хотя и было установлено, что жилищная политика является сферой более высокого уровня, чем муниципальный, а именно совместного ведения федерации и ее субъектов. Поскольку не было найдено адекватных рычагов воздействия со стороны федерации на решения муниципального уровня, жилищные реформы по темпам осуществления и выбору приоритетов несли на себе существенный отпечаток местных особенностей.

Во-вторых, при проведении масштабной либерализации цен с 1 января 1992 года было принято решение не затрагивать уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения. Причем эти тарифы не только не были либерализованы, не было осуществлено даже их повышение. Фактически они продолжали оставаться на уровне 1928 года, когда, например, квартирная плата за 1 $м^2$ площади была установлена в размере 13,2 — 16,5 копеек в месяц. Тем самым был упущен момент для формирования механизмов финансирования жилищных и коммунальных услуг за счет потребителей, что могло бы создать у них мотивацию для осуществления быстрых институциональных изменений в этой сфере. Более того, в 1992-1993 годах, когда происходила адаптация ценовых и финансовых пропорций к новым условиям, уровень покрытия затрат жилищно-коммунального хозяйства за счет населения резко снизился, упав почти до нуля.

В-третьих, радикальным преобразованиям в жилищной сфере препятствовал принятый порядок приватизации жилья. Законодательство России в этой области исходило из принципа фактически бесплатной приватизации. Причем устанавливалось, что данный процесс является добровольным, по времени срок бесплатной приватизации не ограничивался, и собственники приватизированных квартир не обязаны были брать на себя какие-либо обязательства по управлению тем комплексом недвижимости (зданием), в котором находилась их квартира. Тем самым темпы преобразований отношений собственности в жилищном фонде, затрагивающие механизмы управления и обслуживания жилья, оказывались в жесткой зависимости от желания владельцев приватизированных квартир образовывать товарищества собственников жилья (кондоминиумы) и принимать места общего пользования в общедолевую собственность. В противном случае здание сохранялось в муници-

пальной собственности, даже если значительная часть квартир в нем была приватизирована. Любые другие варианты преобразования отношений собственности на существующие муниципальные здания блокировались бессрочным правом жильцов на приватизацию своих квартир.

В результате процесс приватизации в основном затронул формирование рынка жилья, но существенно не повлиял на организацию управления и обслуживания жилищного фонда. В принципе механизмы предоставления жилищно-коммунальных услуг и их оплаты, роль жильцов в этом процессе могут быть абсолютно одинаковыми в доме, где 100% квартир приватизированы, и в доме, где нет ни одной приватизированной квартиры.

Хотя отдельные документы по реформе жилищно-коммунального хозяйства принимались на протяжении 1992 года, основные подходы в этой области определились начиная с декабря 1992 года, когда вступил в силу закон “Об основах федеральной жилищной политики”, и затем были конкретизированы в 1993 году в ряде нормативных актов. Среди них можно отметить: Указ Президента РФ №8 от 10 января 1993 г. “Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий”; Постановление Правительства РФ №935 от 22 сентября 1993 г. ”О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг”; Указ Президента РФ №2275 от 23 сентября 1993 г. “О временном положении о кондоминиумах”; Постановление Правительства РФ № 1325 от 23 декабря 1993 г. “О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий“; Постановление Правительства РФ №1329 от 23 декабря 1993 г. “О дополнении к Постановлению Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 935” и т. п. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, заложенная в этих документах, в дальнейшем не пересматривалась, новые решения в этой области лишь развивали и незначительно видоизменя-

ли исходные подходы[352]. Основные идеи, заложенные в концепцию реформы жилищно-коммунального хозяйства, сводились к следующему.

В области оплаты жилья и коммунальных услуг была принята стратегия ее постепенного повышения. При этом в городах предполагалось создать систему социальной поддержки малообеспеченных семей, не способных по своему уровню дохода оплачивать установленную долю расходов на жилищно-коммунальные услуги. Механизм предоставления жилищных субсидий исходил из их добровольно-заявительного и адресного характера. Субсидии предполагалось выдавать в том случае, если расходы семьи на жилищно-коммунальные услуги превышали нормативно установленную долю в семейном доходе и исходя из социальной нормы площади жилья, утвержденной в данном регионе[353].

Первоначально предполагалось довести уровень покрытия затрат за счет населения до 100% за пять лет равными долями в соответствии с графиком, отраженным в таблице 17.2. В дальнейшем от такой жесткой схемы отказались, оставив лишь задачу перейти за пять лет к бездотационному режиму функционирования жилищно-коммунального хозяйства. В начале 1996 года Государственная Дума приняла решение о продлении этого срока с пяти до десяти лет, в результате чего достижение 100-процентного уровня покрытия затрат за счет населения было отодвинуто до 2003 года.

---

[352] Можно отметить следующие нормативные акты в этой области: Постановление Правительства РФ №235 от 7 марта 1995 г. “О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность”; Указ Президента РФ №432 от 29 марта 1996 г. “О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов”; Закон РФ №72-ФЗ от 15 июня 1996 г. “О товариществах собственников жилья”; Постановление Правительства РФ №707 от 18 июня 1996 г. “Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг”.

[353] Норматив, установленный в $м^2$ площади на одного человека на региональном уровне исходя из средней обеспеченности жильем на данной территории и обычно дифференцированный для семей различного размера и состава.

Таблица 17.2

График перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг населением в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 935 от 22 сентября 1993 года

Годы	Предельный уровень затрат на содержание жилья и коммунальные услуги, покрываемый платежами населения (в %)	Максимально допустимая доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи (в %)
1994	15-20	10
1995	20-40	15
1996	40-60	15
1997	60-80	15
1998	100	20

В то же время концепция реформ ориентировала на осуществление институциональных преобразований, способствующих снижению затрат и повышению качества предоставления услуг в жилищно-коммунальной сфере. Предполагалось упростить структуру управления ЖКХ, снизить ее многозвенность и одновременно произвести разделение функций заказчика и подрядчика. Ключевым элементом в данной структуре должна была стать Служба Заказчика, создаваемая в форме муниципального учреждения или муниципального предприятия. В функции этой службы входило заключение договоров с различными предприятиями жилищно-коммунального хозяйства, контроль за качеством их работы и оплата предоставляемых ими услуг за счет концентрации в своих руках платежей населения и бюджетных дотаций, выделяемых на эти цели. В условиях медленного преобразования реальных отношений собственности эта служба выступала бы в качестве представителя жильцов муниципального жилищного фонда, действуя во взаимоотношениях с подрядчиками в интересах жителей.

В тех сферах, где это технологически возможно, и в первую очередь в обслуживании жилья, провозглашался принцип конкурсного отбора подрядчиков с целью снижения стоимости услуги и повышения ее качества. В принципе предполагалось, что муниципальные и частные предприятия должны иметь равные возможности участия в конкурсах, и дискриминация частных фирм как в ходе, так и после проведения конкурса не должна допускаться. Что касается вопросов регулирования локальных естественных монополий, то в тот период они не были

предметом специального рассмотрения в нормативных документах по жилищной реформе.

Была принята также нормативная база для создания товариществ собственников жилья (кондоминиумов). Подобные товарищества должны были формироваться на добровольной основе, хотя в случае принятия решения о создании товарищества устанавливалось обязательное членство в нем всех собственников жилых и нежилых помещений в здании. С точки зрения предоставления дотаций из местного бюджета товарищества должны были находиться в равных условиях с муниципальным жильем, тем самым создание товарищества не означало резких изменений в уровне оплаты жилья и коммунальных услуг для проживающих в доме. Одновременно товарищества могли получать дополнительный доход за сдачу в аренду нежилых помещений и использовать его на цели благоустройства здания. Тем самым в рамках принятой концепции обеспечивались некоторые стимулы для создания товариществ и, соответственно, для ускорения преобразования отношений собственности в жилищном секторе. Процесс создания товариществ получил законодательное оформление с принятием Закона РФ “О товариществах собственников жилья”.

Еще одной сферой институциональных преобразований в жилищном секторе стал ведомственный жилищный фонд, в первую очередь, приватизируемых предприятий. Этот фонд не мог входить в состав приватизируемого имущества и должен был передаваться в собственность муниципалитетов в течение не более чем шести месяцев с момента приватизации предприятия. До этого момента он оставался “на балансе” предприятия, то есть оно по прежнему несло ответственность за административное и финансовое обеспечение функционирования этого фонда, но не могло принимать решения по его распоряжению и использованию.

Хотя в различных документах по-разному трактовался вопрос об источниках финансирования дополнительно принимаемого муниципалитетом жилья, реально таких источника сформировалось два. Во-первых, на муниципальном уровне мог вводиться налог в размере не более 1,5% от объема реализованной продукции предприятий на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, причем реально взимаемый налог уменьшался на объем расходов

предприятия по содержанию объектов социальной сферы, находящихся у него на балансе. Предприятия, не имевшие социальной сферы либо уже передавшие ее муниципалитету, должны были выплачивать налог в полном объеме. Во-вторых, из федерального бюджета выделялись трансферты на приемку ведомственного жилищного фонда.

Оценивая в целом эту программу, можно отметить, что в большинстве сфер она открыто придерживалась принципа постепенности осуществления преобразований, характерного для градуалистского подхода. Предполагалось, что муниципальные власти по доброй воле либо под давлением бюджетных ограничений сами проведут необходимые институциональные реформы, в конечном счете подрывающие их возможность бесконтрольных действий в жилищно-коммунальной сфере, и создадут предпосылки для более глубоких преобразований. Нежелание быстрых, насильственных действий в этой области проявлялось, например, в отрицании "всеобщей кондоминизации" жилищной сферы как аналога "всеобщей коллективизации" сельского хозяйства.

Одновременно считалось, что сохранение относительно низких тарифов на жилищно-коммунальные услуги и лишь постепенное их изменение позволит снизить социальное напряжение при проведение радикальных реформ в других сферах, сыграв роль своеобразного социального буфера. В одной из первых работ, посвященных преобразованиям в жилищном секторе России, достаточно типичным образом характеризовались причины того, что "правительство отвергло "шоковую терапию" при повышении квартплаты": "Во-первых, с политической точки зрения совершенно невозможно было принять закон, предусматривающий такие резкие изменения в жилищной политике. Во-вторых, возможности ускорения этого процесса сдерживаются отсутствием информации … никто не знает, сколько же стоит сегодня содержание жилья в Российской Федерации. … В-третьих, благодаря постепенному подходу появляется больше времени для роста доходов населения"[354].

[354] Раймонд Страйк, Надежда Косарева. Реформа жилищного сектора России 1991-1994. Москва, 1994, с.95-96.

17.3 Результаты реформы жилищно-коммунального хозяйства, 1994-1997 годы

Концепция реформы, рассмотренная нами выше, с небольшими изменениями осуществлялась на практике в течение более чем трех лет, предоставив достаточно обширный материал для оценки ее реалистичности и эффективности. Основные выводы, которые можно сделать на основе накопленного опыта, сводятся к следующему.

Сразу бросается в глаза, что *среди городов России произошла глубокая дифференциация по темпам, направлениям и степени комплексности осуществляемых жилищных реформ. Принципиальную роль с этой точки зрения играли уровень понимания проблемы и реальные интересы местных властей, что, судя по всему, имело более важное значение, чем объективные характеристики (размер населенного пункта, финансовое состояние и т.п.).* Так, в ряде городов, где до начала реформ практически весь жилищный фонд принадлежал крупным предприятиям, местные власти проявили достаточно высокую активность в его приемке, часто несмотря на связанные с этим финансовые трудности. Например, жилищный фонд небольшого города Волхова (Ленинградская обл.) с 1992 по 1996 год в результате приемки ведомственного фонда возрос в три раза. Город Череповец (Вологодская область), в муниципальной собственности которого находилось лишь 11.5% жилищного фонда города, начал принимать ведомственный фонд от четырех крупнейших предприятий, расположенных на его территории, еще в 1992 году и почти завершил этот процесс в течение 1995 года. Можно предположить, что это объяснялось в первую очередь стремлением городского руководства обрести действительную самостоятельность и получить в свои руки реальный объект управления.

Одновременно, как видно из таблицы 17.3, более крупные города с более диверсифицированным городским хозяйством, не имевшие подобного стимула, по возможности затягивали процесс приемки ведомственного жилья. Установленный в нормативных документах шестимесячный срок на передачу муниципалитету социальных активов приватизированных предприятий нарушался практически повсеместно.

Таблица 17.3

Доли муниципального и ведомственного жилищного фонда в некоторых городах России (в %)

	Владимир		Рязань	
	1992	1995 (3 кв.)	1992	1995 (3 кв.)
Доля муниципального жилищного фонда	58,4	65,1	50,5	62,3
Доля ведомственного жилищного фонда	41,6	34,9	49,5	37,7

Источник: Шейла О'Лири, Стивен Батлер и др. Программа освобождения российских предприятий от муниципального жилищного фонда. Москва. 1996 (Институт экономики города. Фонд "Институт экономики города"), с. 18.

Даже если не принимать во внимание те достаточно многочисленные случаи, когда местные власти вообще игнорировали проведение жилищной реформы и сохраняли систему организации жилищно-коммунального хозяйства в неизменном виде, можно сделать вывод, что в целом в результате осуществления преобразований в разных городах сформировались совершенно различные принципы и структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством. Причем в случаях неполного, одностороннего восприятия предложенной концепции результаты вполне могли вступать в противоречие с ее основополагающими принципами.

Наиболее часто встречающиеся случаи подобного рода связаны с тем, что наряду с созданием новых управленческих структур (например, службы заказчика и ее подразделений на местах) сохраняются старые организации, выполняющие аналогичные функции (например, жилищные тресты). В результате происходит не удешевление, а удорожание управления жилищным фондом, причем задачи демонополизации и ориентации на потребителя при этом вообще не решаются. Другим примером является курс на повышение доли оплаты жилищно-коммунальных услуг со стороны населения без создания службы жилищных субсидий, осуществляющей адресную поддержку беднейших слоев. Остальные элементы реформ в этом случае обычно не внедряются, то есть на население стремятся переложить как можно большую долю затрат без каких-либо попыток эти затраты рационализировать.

Однако с точки зрения общей оценки выбранного подхода к жилищной реформе было бы неправильно ориентироваться на эти случаи неадекватного воплощения предложенной концепции. Гораздо более ин-

тересно было бы посмотреть на результаты преобразований в жилищном секторе в городах, которые достаточно полно реализовали комплекс идей, заложенный в нормативных документах, принятых на федеральном уровне. Безусловно, и в этих городах продвижение не по всем направлениям является одинаково успешным. Чрезвычайно сложно сейчас найти достаточное количество примеров всесторонней, комплексной реализации жилищной реформы. Тем не менее, дальнейшие выводы будут сделаны на основе опыта тех городов, где преобразования проводятся по меньшей мере без грубых искажений исходной концепции.

Первый вывод, который можно сделать на основе более чем трехлетнего опыта осуществления реформы в тех городах, где она действительно проводилась, состоит в том, что все ее элементы оказались вполне реалистичными и осуществимыми. Как показывают данные таблиц 17.4, 17.5 и 17.6, а также другие статистические материалы, представленные в данной главе, города различного размера, местоположения, административной подчиненности преуспели в проведении реформ. Судя по всему, наиболее благоприятные условия для преобразований в жилищном секторе складываются в административных центрах республик и областей. Однако и в небольших городах (менее 100 000 жителей) и даже в моно-городах при определенных усилиях возможно сдвинуть реформы с мертвой точки. Это можно проиллюстрировать, в частности, на примере двух городов: Волхов (примерно 50 тыс. жителей) и Гусь-Хрустальный (около 80 тыс. жителей). На конец 1997г. в городе Волхове проведено уже три конкурса на обслуживание жилья, 28% жилищного фонда города эксплуатируется на конкурсной основе. В городе Гусь-Хрустальный создано более 25 товариществ собственников жилья. Функционирует служба заказчика. Обслуживание жилья демонополизированно и осуществляется тремя самостоятельными предприятиями.

Не оправдалось большинство опасений, связанных с практической осуществимостью отдельных направлений жилищной реформы. Так, не подтвердилось предположение, что внедрение конкуренции в обслуживание жилья бесперспективно, поскольку частные фирмы не заинтересуются этой сферой и не станут участвовать в конкурсах. Опыт показал, что при условии грамотного проведения конкурсов и отсут-

ствия дискриминации частные компании охотно внедряются на этот новый рынок. Особенно активно ведут себя приватизированные и частные ремонтно-строительные предприятия, а также частные фирмы, руководители которых в прошлом вышли из жилищно-коммунального хозяйства и теперь, в условиях снижения доходности других сфер деятельности, готовы вернуться в знакомую им область. Известны случаи, когда в конкурсе участвовали более десятка претендентов, а цифра 5-7 вообще является типичной. На февраль-март 1998 года на конкурсной основе обслуживалось более 70% городского жилищного фонда в Москве, почти 45% — в Нижнем Новгороде, 28% — в Рязани и Волхове, 23% — в Оренбурге, около 20% — в Новгороде, 16% — в Петрозаводске, 8-10% — в Новочеркасске и Череповце[355].

Таблица 17.4

Конкурсы на содержание и обслуживание жилья в России (на 01.01.97)

Город	Количество конкурсов	Количество пакетов	Компании-победители		Количество квартир, обслуживаемых на конкурсной основе
			муниципальные	немуниципальные	
Москва	41	55	3	48	358 945
Нижний Новгород	4	9	3	6	5 098
Новочеркасск	2	7	0	7	2 992
Оренбург	3	3	2	1	7 927
Петрозаводск	2	5	1	2	12 719
Рязань	5	10	5	4	16 269
Волхов	2	3	0	2	2 255

Источник: по материалам Фонда “Институт экономики города”

Отсутствие достаточного количества управляющих необходимой квалификации не стало серьезным препятствием к созданию товариществ собственников жилья. В тех городах, где этот процесс находит поддержку со стороны администрации, он развивается достаточно динамично. Количество зарегистрированных товариществ в некоторых городах доходит до шести-семи десятков.

[355] По данным Фонда "Институт экономики города" и Фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов.

Таблица 17.5

Количество товариществ собственников жилья в некоторых городах России

Город	январь 1996	декабрь 1996	июнь 1997	апрель 1998
Москва	18	49	57	144
Нижний Новгород	16	44	61	74
Рязань	29	38	49	54
Новочеркасск	6	21	28	41
Гусь-Хрустальный	0	11	21	н.д.
Оренбург	2	10	15	31
Новгород	4	6	9	17
Петрозаводск	0	2	5	17

Источник: по материалам Фонда "Институт экономики города"

Несколько более обоснованными оказались опасения, что повышение уровня тарифов для населения может привести к росту социального недовольства. В Санкт-Петербурге, например, резкое повышение жилищно-коммунальных платежей вызвало выступления социального протеста, продолжавшиеся несколько дней. Однако этот опыт оказался далеко не универсальным. В целом в 1995-96 годах уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги существенно вырос. При этом доля затрат, покрываемая населением (без капитального ремонта) возросла с 2-3% до 20-40%. К весне 1998 года во многих городах она достигла 40-50%.

Серьезная подготовительная работа с жителями в сочетании с отлаженным механизмом социальной защиты позволяли осуществлять пересмотр тарифов достаточно безболезненно даже в тех случаях, когда рост был весьма значителен. Так, например, в городе Череповце в ноябре 1995 года тарифы для населения были повышены в 2,6 раза, второе крупное повышение произошло в августе 1996 года. На конец 1997 г. уровень покрытия затрат за счет населения в этом городе составлял более 40%, и социальная ситуация остается стабильной. Примерно такой же уровень покрытия затрат установлен в Петрозаводске и Оренбурге, а в Самаре он даже существенно выше. Имеются случаи успешного функционирования служб жилищных субсидий, деятельность которых охватывает от 15 до 30% семей в городе.

Еще одним характерным последствием повышения уровня тарифов для населения является рост неплатежей. Вполне типична ситуация, когда

при существующем уровне покрытия затрат своевременно не вносят платежи 20-30% семей и более. Часто это служит аргументом против дальнейшего роста тарифов. Однако те города, где серьезно занимаются проблемой задолженности, демонстрируют гораздо лучшие результаты. Так, в Новгороде этот показатель поддерживается на уровне 12-16%, а в Оренбурге снижен до 10% и менее. В целом большинство городов демонстрирует значительный потенциал дальнейшего роста уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг за счет населения, поскольку даже при увеличении задолженности, объема средств на выплату жилищных субсидий и административных расходов, связанных с развитием службы жилищных субсидий, повышение тарифов для населения продолжает приводить к значительной экономии бюджетных дотаций. Даже при увеличении уровня покрытия затрат за счет населения до 40% стоимость программы жилищных субсидий составляет 7-10% от суммы платежей населения (без учета задолженности), и лишь в отдельных городах, достигающих 60-процентного покрытия затрат, она возрастает до 17%.

Таблица 17.6

Реализация программы жилищных субсидий в некоторых городах Российской Федерации (весна 1997 г.)

Город	Плата за стандартную квартиру* (руб.)	Доля семей, получающих жилищные субсидии (%)	Максимально допустимая доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи(%)
Москва	148 890	11,4	12,5
Нижний Новгород	114 738	8,4	12,5
Рязань	78 150	1,2	15
Новочеркасск	135 750	13,0	15
Новгород	166 431	4,8	16
Петрозаводск	148 194	18,5	5-10-15 (в зависимости от дохода семьи)
Самара	218 547	32,0	10
Череповец	160 000	2,0	15
Оренбург	138 300	9,8	10

*Под стандартной квартирой понимается квартира общей площадью 54 м^2, в которой проживают 3 человека, потребляющих электроэнергию в размере 150 квт-ч. в месяц.

Источник: по материалам Фонда "Институт экономики города"

Однако проведение преобразований в жилищном секторе, подтвердив осуществимость выбранной концепции, не привело к достижению то-

го результата, на который они были рассчитаны, а именно к рационализации деятельности и снижению стоимости услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве. Более того, темпы роста затрат на жилищно-коммунальные услуги в 1994-95 гг. опережали общие темпы инфляции[356]. Можно отнести подобный результат на счет слабого распространения реформ в этой сфере по территории России. Однако анализ проведения преобразований даже в тех городах, которые достаточно последовательно придерживались подходов, выработанных на федеральном уровне, демонстрирует ту же картину: *внедрение реформ в большинстве случаев не дает непосредственного финансового эффекта, ожидаемого от институциональных преобразований в этой сфере*. Как представляется, можно выделить несколько причин подобной ситуации.

Безусловно, большое значение имело то, что концепция реформ практически оставляла в стороне проблему, связанную с рационализацией механизма предоставления коммунальных услуг, концентрируя основное внимание на обслуживании жилья. Между тем львиную долю расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве составляют как раз затраты на коммунальные услуги, в первую очередь на тепло и горячую воду. Более того, преобразования в этой области в большинстве случаев не могут осуществляться на местном уровне, поскольку тепло поступает от ТЭЦ, включенных в единую энергосистему России, и установление тарифов на него является прерогативой региональных энергетических комиссий. Поскольку до сих пор не были выработаны адекватные механизмы регулирования естественных монополий, в том числе РАО ЕЭС России, которому принадлежит большинство ТЭЦ в стране, контроль за ростом этого компонента затрат на жилищно-коммунальное хозяйство был явно недостаточным.

Однако анализ показывает что и в той сфере, на рационализацию которой была в первую очередь направлена концепция реформ, а именно управление жилищным фондом и его обслуживание, особого снижения затрат также не наблюдается. Одна из тенденций в этой области состоит в том, что даже если в результате проведения конкурсов достигается

[356] Сведения об этом содержатся в Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренной 28 апреля 1997 г.

определенная экономия в эксплуатации жилья, эта экономия полностью съедается, а иногда и перекрывается, повышением затрат в других сферах, в частности на управление жилищным фондом. Представляется, что этот результат не случаен, он вполне закономерно вытекает из общего подхода к проведению реформ.

Действительно, как уже отмечалось выше, в условиях постепенного, градуалистского подхода предполагается, что власти (в данном случае местные) сами, осознав нерациональность и неадекватность прежних схем и решений, будут стремиться осуществлять необходимые изменения. В качестве естественного стимула в этом случае должна была бы выступить все более чувствительная нагрузка на бюджет со стороны жилищно-коммунального хозяйства, дотации на которое составляют все более существенную долю в местных расходах, не позволяя тратить необходимые средства на образование, здравоохранение и т.п. Тем самым изначально предполагалось, что мотивация местных властей в первую очередь определяется интересами рационального использования бюджетных средств и ориентацией на удовлетворение как текущих, так и перспективных потребностей населения.

Между тем, судя по всему, это лишь один из возможных компонентов мотивации. Даже если отвлечься от стремления к личному обогащению и все большей концентрации власти в своих руках, что тоже часто играет не последнюю роль, интересы руководителей местного уровня определяются большим количеством разнообразных факторов. Так, они явно заинтересованы в сохранении текущей поддержки как населения, так и местной элиты, а потому стремятся избежать проведения болезненных мер, даже если их откладывание может привести к катастрофическим результатам в будущем. К таким мерам в первую очередь относится повышение уровня платежей населения за жилищно-коммунальные услуги. И поскольку подобное повышение затрагивает все население, а его отсутствие в краткосрочном плане может сказаться на положении лишь отдельных слоев, в первую очередь работников бюджетной сферы (задержки выдачи зарплаты учителям, врачам, тем же работникам жилищно-коммунального хозяйства), выбор властей вполне может определяться не экономическими, а политическими соображениями.

Анализ показывает, что хотя во многих городах еще сохраняются значительные возможности перенесения бремени оплаты жилья на само население, местные власти отказываются от этого, несмотря на катастрофическое недофинансирование жилищно-коммунального хозяйства. Данные, приведенные в таблице 17.6, демонстрируют, что даже в условиях Европейской части России платежи населения в абсолютном размере различаются более чем в 2,5 раза, а доля семей, получающих жилищные субсидии, колеблется от 1,2-2% до 32%.

Кроме того, преобразование жилищно-коммунального хозяйства неизбежно означает конфликт с отдельными частями местной элиты, часто достаточно могущественными. Опыт показывает, например, что перестройка системы управления в жилищной сфере, в частности расформирование трестов по обслуживанию жилья, является политически достаточно рискованным мероприятием. Отсюда — стремление либо не проводить реформу системы управления вообще, либо обеспечить всех прежних руководителей не менее "теплыми местечками". Точно так же конкурсы на обслуживание жилья, в результате которых прежние менеджеры и часть сотрудников жилищных предприятий могут потерять работу, не воспринимаются как безусловное благо даже в том случае, когда могут принести значительную экономию[357], и при решении вопроса об их проведении тщательно взвешиваются не только экономические факторы, но и баланс политических сил.

Одновременно создание службы заказчика далеко не всегда рассматривается с точки зрения лучшего управления жилищным фондом и выражения интересов населения. В первую очередь это новая структура, под которую можно получить дополнительные ставки и взять на работу больше людей. Поэтому неудивительно, что лишь в отдельных, чрезвычайно редких случаях преобразование структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством приводило к снижению числен-

[357] В одном из среднероссийских городов в результате проведения конкурса выявилась возможность снизить уровень тарифов на обслуживание жилья более чем на 20%. Однако с фирмой-победителем конкурса в течение многих месяцев не был заключен договор, и итоги конкурса никак не повлияли на общий уровень тарифов в городе.

ности занятых и затрат в этой сфере[358], гораздо более часто наблюдался противоположный эффект.

К росту затрат на управление толкает не только мотивация местных властей, но и сама концепция реформ, а именно разделение заказчика (служба заказчика как муниципальная структура) и потребителя услуг (население). В этой ситуации контроль за работой жилищных предприятий не осуществляется естественным путем, а должен специально организовываться "сверху" и требует большого количества людей для систематической проверки количества и качества выполненной подрядчиками работы и их соответствия обязательствам, взятым по договору. К сожалению, до сих пор не существует оценок, окупаются ли дополнительные затраты на организацию контроля за счет корректировки оплаты по реальному количеству и качеству работы.

Но это не единственная проблема, связанная с организацией службы заказчика. Хотя теоретически предполагалось несколько моделей формирования этой структуры, на практике весьма популярным оказался вариант, предусматривающий создание единой организации на весь город (в больших городах — с филиалами в районах) в форме муниципального учреждения[359]. Это означает, что управление жилищным

[358] В качестве одного из подобных редких примеров можно привести реформы в городе Новгороде (1995-1996 гг.), которые привели к высвобождению 75 человек и снижению административных расходов на 13%. В результате преобразования системы управления ЖКХ в Рязани в 1993-1994 годах было высвобождено 150 человек, и, тем не менее, структура управления осталось достаточно громоздкой.

[359] Типичный пример в этой области - так называемая рязанская модель, продублированная затем в ряде других городов России. В Рязани, городе с населением более 500 тыс. жителей, служба заказчика насчитывает 326 человек. Наряду с центральной конторой, имеющей статус департамента муниципалитета, в нее входят 11 участков. Служба заказчика концентрирует в своих руках всю сумму денежных средств на оплату услуг по эксплуатации жилья (как бюджетные дотации, так и платежи населения), заключает договора с подрядчиками, осуществляет сплошной контроль за их исполнением и оплату выполненных работ. Контроль за работой подрядчиков имеет достаточно сложную структуру, проверки осуществляются регулярно специальными техниками-инспекторами, работающими на участках службы заказчика. Результаты контроля напрямую влияют на оплату по договору, при неполном и некачественном выполнении работ подрядчики уплачивают значительные штрафы. Необходимо отметить, что при использовании рязанской модели в других городах стройность и це-

фондом оказывается сосредоточенным в одних руках, и в этой сфере появляется гораздо более могущественный и опасный монополист, чем существовал ранее в сфере обслуживания. Не испытывая конкурентного давления и не подвергаясь существенному контролю, подобная организация неизбежно начинает все более переориентироваться с интересов, связанных с рационализацией жилищной сферы и обеспечением качества обслуживания, на собственное укрепление и развитие, то есть работать сама на себя. Тем самым создаются благоприятные предпосылки для резкого расхождения потенциально различных интересов заказчика и потребителя, что существенно влияет на мотивацию не только заказчика, но и подрядчиков.

Принципиально важным для формирования мотивации подрядчика является то, что он вынужден в своей деятельности ориентироваться не на интересы жильцов, а на интересы службы заказчика. Причем это касается в равной степени муниципальных и частных фирм, работающих в данной области. Более того, конкурсный отбор лишь укрепляет подобную зависимость, поскольку санкцией за противодействие службе заказчика может оказаться потеря работы в результате проигранного конкурса. Именно по этой причине в некоторых городах, где преодолено первоначальное недоверие к конкурсам, их организация резко активизировалась. Службы заказчика почувствовали, что это не угроза их власти, а, напротив, инструмент ее укрепления.

Аналогичные проблемы возникают и с товариществами собственников жилья. Условия их формирования и функционирования также во многом отданы на откуп муниципалитетам, для которых создание товариществ — это уменьшение их собственного жилищного фонда. Кроме того, товариществам должны предоставляться бюджетные дотации, а также компенсироваться жилищные субсидии на тех же условиях, что и муниципальному жилью. Поэтому рост числа товариществ означает отвлечение все большего объема ресурсов от муниципального фонда. Неудивительно, что для многих городов характерны многомесячные долги товариществам со стороны местного бюджета.

лостность системы контроля часто оказывалась утеряна, а громоздкость и многозвенность структуры сохранялась.

Кроме того, службы заказчика часто воспринимают товарищества как конкурентов в борьбе за контроль и ресурсы, а также как опасный пример возможности более рационального хозяйствования, а потому всячески препятствуют их формированию и регистрации. Другой вариант — это попытки "прикрепить" товарищества к муниципальным жилищным предприятиям, лишить их возможности самостоятельно принимать решения и распоряжаться деньгами, и тем самым выхолостить весь смысл их создания. Чрезмерная опека товариществ, попытки регулировать их деятельность иногда предпринимаются и со стороны тех муниципальных структур, которые в принципе призваны способствовать их созданию. Последствия подобного рода "перекосов" очевидны: товарищества лишаются свободы выбора, а тем самым и возможности существенно повысить эффективность хозяйствования. Тем самым далеко не все структуры, формально фигурирующие как товарищества, на самом деле являются самостоятельными немуниципальными образованиями, способными существенно повлиять на механизмы управления жилищным фондом в городах.

Усиление кризиса местных бюджетов и связанной с ним проблемы неплатежей не препятствует осуществлению внутренне логичной схемы жилищной реформы, а лишь углубляет и обостряет те противоречия, которые были в нее изначально заложены. Требования к подрядчикам, включенные в договоры, начинают играть все меньшую роль, так как муниципалитет (служба заказчика) не может выполнить своих обязательств по оплате выполненных работ. Формализуются и конкурсы на обслуживания жилья, поскольку и заказчик, и подрядчик понимают, что те обязательства, которые берутся сторонами в процессе конкурса, будут существенно отличаться от реальных правил игры, определяемых фактическим наличием средств. В условиях обострения финансовых проблем усиливается вероятность создания более благоприятных условий финансирования для "своих", муниципальных предприятий в ущерб "чужакам" из частного сектора. В тяжелой ситуации оказываются товарищества собственников жилья, не получающие причитающиеся им бюджетные средства.

Причем в большинстве случаев *муниципальным властям оказывается проще не доплачивать жилищно-коммунальным предприятиям и товариществам собственников жилья, и не заниматься активным поис-*

ком резервов экономии, тем более что эту экономию вполне реально потерять при утверждении бюджета на следующий год[360]. Резко снижается качество жилищно-коммунальных услуг, а вместе с тем растет противодействие населения повышению их оплаты. Противоречия, заложенные в концепции реформы, все более выходят на поверхность. Это стало очевидным к началу 1997 года, когда процесс преобразований практически повсеместно приостановился, а кое-где началось и попятное движение.

17.4 Новый этап реформ: каковы перспективы?

В апреле 1997 года указом Президента[361] была одобрена новая Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, предусматривающая ускорение и углубление преобразований в этой сфере, а также усиление контроля федерального уровня за ходом жилищной реформы на местах. Необходимость рационализации жилищно-коммунального хозяйства и снижения связанных с ним затрат выдвинута в ней на первый план. Для этого предлагается как расширение масштабов преобразований по традиционным направлениям жилищной реформы, так и некоторые новые идеи.

В Концепции сформулирована идея четырех федеральных стандартов в области оплаты жилья: федеральный стандарт социальной нормы площади жилья; федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м^2 общей площади жилья; федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги; максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе. Региональные и местные власти сохраняют права на самостоятельное установление основных параметров перехода на новую систему

[360] Во взаимоотношениях субъектов федерации с муниципалитетами при утверждении бюджета до сих пор в большинстве случаев действует принцип “от достигнутого”: те, кто находит резервы экономии, оказывается на следующий год в еще более тяжелом положении. Отсутствие нормальных механизмов бюджетного федерализма, чрезвычайно ограниченная самостоятельность муниципалитетов в бюджетных вопросах является одной из важнейших преград на пути рационализации хозяйствования на муниципальном уровне.

[361] Указ Президента РФ № 425 от 28 апреля 1997 г. “О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации”.

оплаты жилья, однако трансферты из федерального бюджета будут выделяться им исходя из федеральных стандартов. Если субъекты федерации сочтут целесообразным установить более мягкие условия оплаты для своих жителей, связанные с этим затраты они будут обязаны финансировать за счет внутренних ресурсов.

Федеральные стандарты ориентируются на постепенное повышение уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг за счет населения, фактически воспроизводя подход, принятый в Постановлении Правительства № 935 от 22 сентября 1993 года (табл. 17.7). Основных отличий три: во-первых, в состав затрат, покрываемых населением, включен капитальный ремонт; во-вторых, сроки перехода на 100-процентное покрытие затрат растянуты до 2003 года; в-третьих, предусмотрены более динамичные изменения максимальной доли расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном доходе.

Таблица 17.7

График перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг населением в соответствии с Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации

Годы	Доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг (федеральный стандарт, в %)	Максимально допустимая доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи (федеральный стандарт, в %)
1997	35	16
1998	50	18
1999	60	19
2000	70	20
2001	80	22
2002	90	23
2003	100	25

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья принят единым по всей стране и составляет 18 м^2 общей площади на одного члена семьи из трех и более человек, 42 м^2 — на семью из двух человек, 33 м^2 — на одиноко проживающих граждан. Федеральные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг утверждены на 1997 год[362] дифференцированно по ре-

[362] Постановление Правительства РФ № 621 от 26 мая 1997 г. “О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг”.

гионам и колеблются в интервале от 6 до почти 17 тыс. руб. на $м^2$ общей площади, составляя в среднем по России 8200 руб.

Концепция предусматривает также ускорение институциональных преобразований, в частности демонополизации и приватизации. За 1997-1998 гг. предполагается довести долю жилья, обслуживаемого на конкурсной основе, до 60%, к 2000 году — до 100%. Более существенное внимание уделяется также развитию конкурентных начал в сфере управления жилищным фондом. Намечаются подходы к регулированию и рационализации деятельности коммунальных предприятий. Предлагается более структурированный и проработанный подход к системе управления жилищно-коммунальным хозяйством, чем исходная схема "заказчик-подрядчик". В его основу положено "рациональное разделение функций и организация взаимоотношений между собственником-домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями различных форм собственности, осуществляющими обслуживание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, и органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль за предоставлением населению жилищно-коммунальных услуг необходимого качества, за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности"[363].

В остальном Концепция в основном подтвердила те принципы, которые были заложены в реформу жилищно-коммунального хозяйства на предшествующем этапе, а именно всемерную поддержку создания товариществ собственников жилья, курс на внедрение договорных отношений в жилищно-коммунальное хозяйство, необходимость завершения процесса передачи ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность и т.п.

Таким образом, даже беглый анализ показывает, *что в рамках нового этапа жилищной реформы сохранены те базовые подходы, которые использовались на ее предшествующих этапах. Неизменными остаются как основные направления, так и принципы реализации реформ.* По-прежнему предполагается осуществлять преобразования постепенно, шаг за шагом. Существенная зависимость состояния местного бюджета от темпов жилищной реформы продолжает рассматриваться как достаточная мотивация местных властей к ускорению преобразований в этом секторе, с введением системы федераль-

[363] Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.

ных стандартов подобный подход даже усиливается. И хотя данное направление реформ признается на современном этапе одним из важнейших приоритетов федеральной политики, градуалистский подход к его воплощению остается неизменным.

В этой ситуации возникает вопрос: а существует ли какая-либо альтернатива постепенным преобразованиям в жилищной сфере, особенно после того, как радикальный вариант их не был реализован в рамках "шоковой терапии" на начальном этапе экономических реформ в России. С этой точки зрения может представлять интерес опыт Республики Казахстан, где в 1996 году была предпринята попытка резкой радикализации жилищных реформ как в области финансирования жилищно-коммунальных услуг, так и в институциональной сфере[364].

Надо сказать, что и в предшествующий период жилищная реформа по многим направлениям развивалась в Казахстане более динамично, чем в России. В 1992-1995 годах была передана от предприятий подавляющая часть ведомственного жилья и произошла приватизация примерно 85% государственного жилищного фонда. Однако радикальных изменений в управлении и финансировании жилья в этот период не произошло. Они начались с весны 1996 года.

Переход на полное покрытие затрат на жилищно-коммунальные услуги со стороны населения произошел в Казахстане в течение менее чем одного года. На начало 1996 года ситуация по своим основным параметрам во многом напоминала российскую. Население оплачивало в среднем 30% затрат на жилищно-коммунальные услуги, причем этот уровень существенно колебался по регионам. Так, плата населения за отопление покрывала в различных населенных пунктах от 3,3% до 75% затрат. Затраты на дотирование коммунальных услуг доходили до 10% областных бюджетов[365] и направлялись в основном на возмещение разницы в ценах на отопление и горячее водоснабжение.

В 1996 году тарифы на оплату коммунальных услуг для населения в среднем по республике увеличились следующим образом: по отоплению — более чем в 7,4 раза; по горячему водоснабжению — в 15,4 раза; по холодному водо-

---

[364] Некоторые материалы по жилищной реформе в Республике Казахстан были любезно предоставлены А. Пузановым (Фонд "Институт экономики города").

[365] В России этот показатель существенно выше.

снабжению — в 7,4 раза; по газоснабжению — в 1,3 раза[366]. В результате жилищно-коммунальное хозяйство было переведено на бездотационный режим функционирования. Повышение уровня тарифов для населения было дополнено системой социальной защиты в форме предоставления адресных жилищных пособий -аналога системы жилищных субсидий в России. Однако, в отличие от России и Украины, максимальная доля затрат на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи была установлена почти в два раза выше — на уровне 30%, таком же, например, как в Эстонии.

Одновременно в 1996 году был принят ряд принципиальных решений в области институциональных преобразований, в том числе Постановление Правительства Республики Казахстан № 587 от 13 мая 1996 года "О демонополизации жилищно коммунального хозяйства и упорядочении расчетов за жилищно-коммунальные услуги" и Постановление Правительства Республики Казахстан № 647 от 27 мая 1996 года "О мерах по развитию потребительских кооперативов собственников квартир и нежилых помещений в жилых домах". Под кооперативами собственников квартир (КСК) понимается в Казахстане то же самое что в России называется товариществом собственников жилья или кондоминиумом. Под давлением со стороны властей процесс создания КСК резко ускорился. Было установлено, что во всех многоквартирных домах, где к декабрю 1996 года не создан КСК, их формирование будет осуществлено с приглашением управляющих со стороны, нанимаемых местными властями. Фактически была проведена "всеобщая кондоминизация", в результате которой разрыв между заказчиком и потребителем жилищно-коммунальных услуг ликвидировался, так как сами потребители были превращены в заказчиков.

Активизировалось и реформирование предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги. Что касается обслуживания жилья, то предполагалось, что КСК смогут осуществлять его собственными силами, привлекая своих членов к выполнению этих функций. За тарифами коммунальных предприятий был установлен более жесткий контроль со стороны Антимонопольного Комитета. Усиление контроля в этой области позволило снизить,

---

[366] См.: Ю. Руденко. Переход на бездотационное функционирование предприятий жилищно-коммунальной сферы: есть проблемы… // Азия - Экономика и жизнь. № 13. Март 1997. С. 13.

например, тарифы на тепло на 5-30%. Начался процесс приватизации коммунальных предприятий.

Пока еще безусловно рано подводить итоги реализации радикального подхода к реорганизации жилищной сферы в Казахстане. Очевидно, что на первом ее этапе с неизбежностью возникли дополнительные проблемы: резкий рост задолженности по платежам населения, которая за 1996 год увеличилась более чем в три раза[367], организационная неразбериха при массовом создании КСК, непонимание большинством населения самого смысла проводимых реформ. Долгосрочные последствия пока неизвестны. Однако принципиальная возможность перехода к радикальному варианту жилищных реформ опытом Казахстана была доказана. Этот же опыт показал, что подобная радикализация предполагает существенное административное давление. В тех странах, где резкое повышение уровня оплаты жилья за счет населения сочеталось с добровольностью институциональных изменений, их развитие шло достаточно умеренными темпами. В Эстонии, например, несмотря на переход к бездотационному функционированию жилищного хозяйства и покрытию всех затрат за счет жильцов, к середине 1996 года было зарегистрировано лишь 12% товариществ собственников жилья от потенциально возможного их количества.

Что касается российских подходов к углублению жилищной реформы, то можно предположить, что практическая реализация Концепции столкнется с существенными трудностями. Эти трудности могут быть двух типов.

Проблемы "технологии" реформы. В особенности на начальном этапе многие проблемы будут порождаться тем, что подходы, принятые в Концепции, не сочетаются с существующими "правилами игры" в бухгалтерии, отчетности и организации функционирования жилищно-коммунального хозяйства, серьезное изменение которых до сих пор не осуществлено, а также не всегда принимают во внимание технологические особенности данного сектора экономики. Так, например, введение федеральных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг по регионам не учитывает внутрирегиональные различия, определяемые особенностями жилищного фонда и связанного с ним типичного набора услуг, предоставляемых в жилищно-коммунальном

[367] На 1 января 1996 года задолженность населения составляла 1,2 млрд тенге, на 1 января 1997 года - уже 3,8 млрд тенге. См.: Ю. Руденко. Переход на бездотационное функционирование…

хозяйстве города (наличие лифтов, мусоропроводов, масштабы предоставления коммунальных услуг). Кроме того, во внимание не принимаются технологические различия в системах тепло- и водоснабжения, которые могут вести к существенной разнице в издержках, скорректировать которую невозможно в краткосрочной перспективе. На разницу в тарифах неизбежно влияет и различие сложившегося в городах среднего уровня оплаты труда. Под воздействием всего этого комплекса факторов внутрирегиональные различия могут оказаться более существенными, чем межрегиональные, что ставит под вопрос возможность использования классификации по регионам как базы дифференциации федеральных стандартов стоимости услуг.

Введение федеральных стандартов стоимости услуг игнорирует и тот факт, что система бухгалтерского учета не унифицирована, и тарифы в различных городах и регионах включают в себя совершенно разный состав затрат. Существенную проблему в этой связи представляют расходы на управление жилищным фондом, которые, в зависимости от принятой в данном населенном пункте структуры, финансируются либо за счет тарифов, либо напрямую из местного бюджета. И чем более реформированной оказывается структура управления, тем более вероятно включение этого вида затрат в тариф и, тем самым, его повышение. В результате углубление реформ может привести к неожиданным финансовым санкциям.

Еще одна проблема связана с введением универсальной шкалы повышения доли оплаты жилья и коммунальных услуг за счет населения вне зависимости от реальных возможностей экономии в результате подобного повышения. Дело в том, что существует некоторый естественный предел повышения уровня оплаты, причем этот предел различается не только по областям, но и от города к городу. Очевидно, что каждое повышение доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг предполагает экономию городского бюджета на дотациях в жилищно-коммунальное хозяйство. Но в то же время оно сопровождается и дополнительными бюджетными расходами на выплату жилищных субсидий, а также на развитие самой системы предоставления субсидий. Кроме того, как показывает опыт, предполагаемую экономию нужно уменьшить на прирост безнадежной задолженности, неизбежно следующей за каждым существенным повышением платежей населения. Разница между экономией на дотациях и неизбежно сопровождающими ее дополнительными расходами, перечисленными выше, и составляет чистую экономию бюджетных средств в результате повышения уровня оплаты жилья за счет насе-

ления[368]. Очевидно, рост платежей населения является оправданным, если эта экономия составляет существенную величину.

Между тем, величина этой экономии может кардинально различаться в зависимости от уровня тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве, уровня и структуры доходов населения в данном месте, а также некоторых других факторов. Так, например, при выходе уровня платежей населения на 40% покрытия затрат в Петрозаводске доля семей, получающих жилищные субсидии, более чем в 7 раз превышает аналогичный показатель в г. Череповца. Очевидно, что Петрозаводск, с его достаточно высокой стоимостью тепла и относительно низкими доходами жителей, близок к достижению "потолка", и должен очень серьезно продумать дальнейшую стратегию повышения платежей населения. Напротив, Череповец, где доходы населения существенно превышают уровень, средний по стране, а ресурсы сравнительно недороги, имеет значительные возможности дальнейшего повышения платежей, причем, по некоторым оценкам, уже сейчас достаточно безболезненно мог бы выйти на 100-процентное покрытие затрат жильцами. С точки зрения же федеральных нормативов, не учитывающих фактическую долю семей, получающих жилищные субсидии, к обоим городам предъявляются одинаковые требования, и оба они будут оценены одинаково.

---

[368] Чистую экономию бюджетных средств в этом случае можно представить как:

Э=Д-С-А-З,

где:

Э - чистая экономия бюджетных средств;

Д - предполагаемая экономия на дотациях из местного бюджета, получаемая в результате повышения доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг (брутто-экономия);

С - дополнительные затраты на выплату жилищных субсидий;

А - дополнительные административные расходы на развитие системы предоставления жилищных субсидий (дополнительные работники, оргтехника и т.п.)

З - прирост безнадежной задолженности в результате повышения платежей населения.

Очевидно, повышение платежей населения имеет смысл, если именно Э, а не Д, составляет положительную и достаточно значительную величину.

Хотя данный тип трудностей на первом этапе может породить достаточно серьезные перекосы, ничего фатального в этом нет. Здесь речь идет о технологии проведения реформ, которая, при желании, может быть достаточно оперативно скорректирована без изменения исходного замысла. Но этого нельзя сказать о другом типе трудностей, с которыми неизбежно столкнется реформа, особенно когда недоработки первоначального этапа будут преодолены.

Концептуальные проблемы. Более существенные сложности связаны с продолжением реализации той же стратегии реформ, что и на предшествующем этапе, с неизбежным воспроизводством свойственной ей системы противоречий. Сохраняется неадекватность мотивации муниципалитетов необходимым требованиям к владельцу жилищного фонда и их неспособность эффективно выполнять функции собственника. Хотя больший акцент делается на конкуренцию в сфере управления, не существует никаких преград к созданию и сохранению служб заказчика на уровне городов, монополизирующих сферу управления жилищным фондом и напрямую сращенных с политическими интересами властей. Хотя Концепция предусматривает, что к 2003 году товарищества собственников жилья должны стать преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами, не ясно, в результате каких механизмов осуществится этот переход и какие организованные интересы захотят его поддержать. Существует реальная опасность превращения частных фирм, пришедших на рынок жилищно-коммунальных услуг, в полный аналог муниципальных предприятий в этой сфере, не отличающийся от них ни по мотивации, ни по степени рациональности хозяйствования, и выигрывающие конкурсы в результате "особых отношений" с властями. Другими словами, *нет никаких гарантий, что новые элементы будут постепенно преобразовывать прежние институциональные отношения, а не старая система "переварит" новые подходы*.

Однако это не значит, что ситуация с реформой жилищно-коммунального хозяйства вообще бесперспективна. Можно надеяться, что на новом этапе возникнут определенные контр-тенденции, осуществляющие давление в пользу более существенных преобразований.

Во-первых, в условиях повышенного внимания к осуществлению жилищной реформы со стороны федеральных органов в действие включаются не только чисто экономические (рациональное использование бюджетных средств), но и политические интересы властей нижестоящих уровней. Активное проведение преобразований в жилищной сфере с их стороны — это один из способов быть замеченными, привлечь к себе внимание "центра", приобрести политический капитал. А

это уже достаточно значимая мотивация, способная существенно повлиять на ситуацию.

Во-вторых, резкое ухудшение в области предоставления жилищно-коммунальных услуг населению, даже при ограничении роста их оплаты, чревато серьезным социальным недовольством. А это неизбежное и уже во многих регионах ощущаемое следствие хронического недофинансирования отрасли. В такой ситуации даже текущие политические издержки отсутствия реформ могут оказаться более высокими, чем начало преобразований, достаточно болезненных, но создающих ощущение перспективы и преодолевающих безнадежность.

В-третьих, опыт экономических реформ показал, что частный капитал оказывается в состоянии выживать и отстаивать свои цели даже в очень неблагоприятных условиях. Многое будет зависеть от способности частных структур в обслуживании и управлении жилищным фондом к самоорганизации и институционализации своих интересов. Этот процесс уже идет, хотя и находится в зачаточном состоянии. Так, в тех местах, где достаточно активно создаются товарищества собственников жилья, начинают формироваться их ассоциации, часто объединяющие также и жилищно-строительные кооперативы. Можно привести примеры нескольких таких организаций в Москве, Ассоциации жилищных товариществ в Твери, Алтайского Кондоминиум-центра в Барнауле, а также подобных объединений в Екатеринбурге, Омске, Тюмени и других городах. Некоторые из них достаточно активно и успешно отстаивают интересы немуниципальных собственников жилья. Есть случаи, пока еще достаточно редкие, когда объединенные действия предпринимательских структур, работающих в жилищно-коммунальном хозяйстве, позволили смягчить или даже нейтрализовать наступление городских администраций на их права. Безусловно, укрепление подобных процессов способствует формированию реальных социальных сил, заинтересованных в дальнейшем углублении жилищной реформы и способных отстаивать в ней свои интересы.

Только практический опыт покажет, как сложится баланс между негативными процессами, порождаемыми самой концепцией жилищной реформы, и контртенденциями, рассмотренными выше. Но уже сейчас очевидно, что от их соотношения зависит в ближайшее время судьба преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве России.

Часть IV

Реальный сектор экономики: проблемы адаптации

Глава 18
Общие закономерности развития реального сектора в период реформ

Глава 19
Отраслевые особенности развития реального сектора

Глава 20
Внешнеэкономическая деятельность в период рыночных реформ

Глава 18

Общие закономерности развития реального сектора в период реформ

18.1 Основные тенденции развития и факторы реструктуризации экономики

Известно, что постепенное замедление темпов экономического роста экономики бывшего СССР, и в том числе России, сопровождавшееся устойчивым снижением эффективности использования основных факторов производства, наблюдалось уже со второй половины 70-х годов. Именно в этот период в наибольшей степени проявилось несоответствие состояния производственно-технологического аппарата сложившимся пропорциям инвестиционной поддержки базовых секторов экономики. Усилились диспропорции в сфере производства, потребления и финансирования, снизилась инновационная активность производителей. Структурный кризис национального хозяйства был следствием объективных процессов развития и влияния долговременных разрушительных тенденций функционирования советской экономики как закрытой, административно управляемой системы. Уже не замедление темпов роста, а по-существу, обвальное падение объемов общественного производства началось в 1990-1991 гг. В 1990 г. продукция промышленности СССР была ниже, чем в 1989 г., на 1,2%, а в 1991 г. снижение производства составило уже 8% по сравнению с 1990-м. Оценивая глубину спада производства в результате реформ, следует учитывать, что в последнем квартале 1991 г. промышленное производство в СССР уже упало на 21% по сравнению с соответствующим периодом 1990 г. и на четверть по отношению к высшей точке, которая была достигнута в 1989 году.

Стало ясно, что без проведения кардинальной реформы экономики, поиска новых форм и инструментария экономического регулирования, восстановление темпов экономического роста невозможно.

Избегая повторения сказанного в предыдущих главах, подчеркнем, что экономическая ситуация на первом этапе реформ формировалась под влиянием нескольких групп факторов:

1) факторов, обусловленных структурной деформированностью и технологической отсталостью российской экономики, ее ориентацией на экстенсивное использование ресурсов и сохранением высокой внеэкономической нагрузки;

2) факторов, направленных на перестройку традиционных государственно-политических и экономических структур и наиболее активно проявившихся в конце 80-х и начале 90-х годов;

3) факторов, связанных с реализацией радикальной реформы народного хозяйства в 1992 г., либерализацией хозяйственной и внешнеэкономической деятельности, бюджетной и кредитной политикой.

Если первая группа факторов в основном определяла инерционность экономических процессов, то действие других оказывало активное воздействие на изменение структуры экономики.

В 1992 г. экономическая ситуация оставалась сложной в силу значительных макроэкономических диспропорций и трудностей, неизбежно возникающих на начальных этапах перехода к рыночной экономике.

Сокращение совокупного объема производства было обусловлено падением уровня внутреннего платежеспособного спроса, вызванным уменьшением реальных доходов в результате либерализации цен в 1992 г., а также медленной адаптацией производителей к новым ценовым пропорциям. Существенное влияние оказывало изменение структуры и масштабов государственных расходов на инвестиции в основной капитал и на оборону. Немаловажное значение имело и нарушение традиционных экономических связей со странами Восточной Европы и государствами СНГ.

Разрыв производственно-технологических связей инициировал трудности в обеспечении производства материально-техническими ресурсами и сбыте продукции и тем самым отягощал финансовое положение

предприятий. В структуре оборотных средств устойчиво росла доля материальных запасов. При этом предприятия, чтобы уменьшить влияние инфляционной составляющей, ориентировались на накопление материально-сырьевых ресурсов, не принимая во внимание изменение спроса на свою продукцию. Хозяйственная деятельность предприятий по-прежнему была нацелена на наращивание масштабов производства, и вне сферы их внимания оставались проблемы сбыта и анализа уровня и структуры спроса. Неадекватность поведения производителей изменившимся условиям хозяйствования и ценовой политике явилась одной из причин роста взаимных неплатежей предприятий и развития кризисной ситуации в финансово-кредитной сфере. Изменилось отношение собственных средств к заемным, причем особенно ярко это проявилось в отраслях с высоким уровнем кооперирования производства, в частности, в машиностроении и легкой промышленности.

В этот период наблюдалось увеличение разрыва между процентными ставками ЦБ и рыночными процентными ставками, которые составляли 130-140%. Ставка рефинансирования ЦБ оставалась на уровне 80% в год с мая 1992 г. до конца марта 1993 г., когда она возросла до 100%. Высокая инфляция в сочетании с отрицательными процентными ставками для владельцев рублевых активов сопровождалась обесценением оборотных средств и сбережений населения, усилив тенденцию роста долларизации экономики.

В 1993 году продолжался перманентный рост цен на продукцию практически всех отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также тарифов на платные услуги, транспортные перевозки и строительные работы.

К числу принципиально новых и наиболее существенных факторов, влиявших в этот период на формирование структуры ВВП, относится активизация процессов преобразования форм собственности. В результате приватизации и акционирования негосударственный сектор быстро приобрел доминирующее положение и наращивал свое влияние во всех сферах деятельности, что стимулировало структурные преобразования как на макро-, так и на микроуровнях (см. табл. 18.1).

Таблица 18.1

Структура производства ВВП, распределения занятых и инвестиций в основной капитал по формам собственности, в % к итогу

	ВВП		Занятые		Инвестиции	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
ВСЕГО, в т.ч.	100	100	100	100	100	100
по формам собственности						
государственная	48,0	30,0	53,0	37,0	51,0	24,0
частная	25,0	27,0	28,1	38,2	12,0	19,0
смешанная	27,0	43,0	18,9	24,8	25,0	52,0
из нее: с участием иностран. капитала			0,4	0,6	2,0	3,0

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

В 1994 г. продолжалось активное формирование новой институциональной структуры производства, сопровождавшееся перераспределением трудовых ресурсов и инвестиционных средств. Изменение структуры основных факторов производства по формам собственности протекало достаточно интенсивно, и к 1996 г. доля добавленной стоимости негосударственных предприятий составила 70% ВВП против 62% в 1994 г., в т.ч. доля производства частных предприятий возросла до 27% против 25%. Численность занятых в частном секторе составила 38,2%, на предприятиях смешанной формы собственности, включая предприятия с иностранным капиталом, - 24,8% и на предприятиях государственной формы собственности - 37,0% от общего числа занятых в национальной экономике.

Процесс постепенной адаптации экономики к меняющимся условиям хозяйствования протекал на фоне углубления спада в промышленном производстве и снижения инвестиционной активности. Существенное влияние на формирование экономической конъюнктуры оказывала ситуация на валютном рынке. Сохранение высокой эффективности операций на финансовом и валютном рынках ограничивало потенциальные возможности вложения капитала в реальный сектор. Принятые меры по бюджетно-финансовому регулированию сдерживали инфляцию и способствовали формированию условий для постепенной стабилизации производства. Вместе с тем, они не оказали достаточного стимулирующего воздействия на функционирование реального сектора экономики. Наиболее привлекательной сферой деловой активности оставался финансовый сектор.

В 1994 г. произошло второе серьезное сокращение объемов производства. Этому способствовало сочетание различных факторов, таких как: сужение спроса на внутреннем рынке в связи с резким сокращением инвестиционных и военных расходов, уменьшение объема импорта материалов и комплектующих, изменение ценовых пропорций на материально-технические ресурсы и готовую продукцию. Значительную роль в этом сыграло и постепенное ужесточение финансовой политики, усиление бюджетных ограничений и снижение конкурентоспособности отечественных товаров по мере роста реального обменного курса рубля. Учитывая сужение платежеспособного спроса, а также негибкость структуры, сдерживающей перераспределение факторов производства, следует признать, что углубление спада было неизбежно.

В сложившейся экономической ситуации обострился и ряд проблем, длительное время накапливавшихся в российской экономике. Наиболее серьезная из них состояла в том, что в условиях структурной деформированности экономики реформа не затронула технико-технологическую структуру производства. Прежде всего это выразилось в повышении роли добывающего сектора в структуре производства. Доля отраслей добывающей промышленности повысилась с 12,8% в 1992 г. до 16,2% в 1996 г. при сокращении доли обрабатывающей промышленности и углублении спада в социально-ориентированных отраслях. Это было связано, с одной стороны, с сохранением высокой ресурсоемкости ВВП, а с другой - с развитием тенденции опережающего роста экспорта сырьевых и топливных ресурсов, а также продуктов их первичной переработки.

В этой ситуации фактором, сдерживающим темпы спада в национальной экономике, явилось существенное повышение темпов внешнеторгового оборота.

По итогам 1994 г. можно сделать вывод, что с постепенной утратой иллюзорных надежд на сохранение традиционных пропорций производства, начался процесс формирования новой структуры предложения, адекватной платежеспособному спросу. Таким образом, к началу 1995 г. были созданы предпосылки постепенного смещения приоритетов деятельности предприятий из области ценовой политики в сферы определения стратегии развития и формирования рынков сбыта.

Таблица 18. 2

Структура валового выпуска в основных ценах* по использованию (в % к итогу)

	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
Валовый выпуск в основных ценах, всего	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:							
Промежуточное потребление	44,3	44,4	42,0	40,0	39,0	49,7	42,6
Расходы на конечное потребление	32,6	30,1	18,9	28,6	34,2	33,3	34,0
Валовое накопление	14,2	17,8	13,5	12,4	12,6	11,5	11,4
Экспорт товаров и услуг	8,6	6,6	24,4	17,6	13,7	13,0	10,9
Статистическое расхождение	0,3	1,1	1,2	1,4	0,5	2,5	1,2

*) - основные цены по использованию включают субсидии на продукты и импорт, но не включают налоги на них.

Источник: Госкомстат России.

Общеэкономическая ситуация в 1995 -1996 гг. формировалась в условиях последовательной реализации умеренно-жесткой денежной и кредитной политики. На динамику и структуру макроэкономических показателей позитивное влияние оказало: замедление темпов спада в промышленности, укрепление курса рубля по отношению к доллару, увеличение доли российской валюты в совокупной денежной массе и сохранение активного внешнеторгового сальдо.

Тенденция ослабления темпов спада в реальном секторе экономики на протяжении 1995 г. не имела устойчивого характера и определялась воздействием факторов текущей конъюнктуры - динамики и структуры платежеспособного спроса.

На экономическую конъюнктуру в 1996 году существенное влияние оказывали крайне острая ситуация с исполнением бюджета, высокие темпы роста внутреннего государственного заимствования, ухудшение финансового состояния реального сектора, снижение финансовой дисциплины на всех уровнях экономики. Негативное воздействие этих факторов особенно ярко проявилось в период кампании по выборам Президента и формирования Правительства.

Конъюнктура финансовых рынков и, прежде всего, динамика процентных ставок в течение 1996 г. находилась в определенной зависимости от политических факторов (см. гл. 9). К середине июня процентные ставки на

рынке государственных ценных бумаг и по межбанковским кредитам достигли своих максимальных значений. Во второй половине года наблюдалось их заметное снижение.

Сокращающаяся доходность вложений в государственные ценные бумаги и относительно низкие ставки на межбанковском рынке кредитов стимулировали усиление спроса на иностранную валюту. В этих условиях в октябре 1996 года Центральный банк увеличил в два раза нормы обязательного резервирования валютных пассивов, причем резервные требования к рублевым пассивам были несколько смягчены. В итоге номинальный курс доллара к рублю на ММВБ вырос в 1996 году на 19,7%. Покупательная способность доллара на российском рынке с учетом внутренней инфляции снизилась примерно на 1,6%, тогда как в 1995 году - на 41%.

Характерным для российской экономики в 1996 г. было устойчивое снижение темпов инфляции. Замедление темпов роста цен на потребительском рынке происходило при сохранении тенденции опережающего роста цен на готовую продукцию промышленности, материально-технические и инвестиционные ресурсы. Сдерживающее влияние на динамику цен производителей оказывало регулирование цен на электроэнергию и топливные ресурсы.

Меры, направленные на подавление инфляции путем ограничения денежной массы без соответствующего контроля за состоянием расчетов в экономике, способствовали углублению негативных явлений в системе расчетов. В 1996 году, особенно в первом полугодии, в структуре обращения достигли значительных размеров различные “заменители денег” (векселя, налоговые освобождения, товарные кредиты) и бартерные операции между предприятиями, что еще более сократило налогооблагаемую базу и снизило реальные поступления в бюджет.

Промышленность, для которой характерна развитая система межотраслевых связей, наиболее остро реагировала на структурные сдвиги в общественном производстве. Динамика промышленного производства формировалась под воздействием сокращения внутреннего спроса, с одной стороны, и сложившейся благоприятной ситуации на внешнем рынке для экспортоориентированных отраслей - с другой. Рост производства экспортной продукции несколько замедлял темпы общепро-

мышленного спада и способствовал относительной стабильности в реальном секторе экономики (подробнее см. ниже).

Таблица 18.3

Динамика основных макроэкономических показателей, в % к предшествующему году

	1992	1993	1994	1995	1996
Валовый внутренний продукт	85,5	91,3	87,3	95,9	95,1
Промышленность	82,0	86,0	79,0	97,0	96,0
добывающая	89,0	90,0	90,0	99,0	98,0
обрабатывающая	81,0	85,0	76,0	96,0	95,0
потребительские товары	85,0	89,0	74,0	87,9	93,4
Сельское хозяйство	91,0	96,0	88,8	92,0	93,0
Инвестиции	60,0	88,0	76,0	90,0	82,0
Грузооборот предприятий транспорта	86,0	88,0	86,0	99,0	95,4
Товарооборот	97,0	102,0	100,1	93,0	96,0
Платные услуги	82,0	70,0	62,0	82,0	94,0
Внешнеторговый оборот	-	90,6	100,3	122,3	108,2
Экспорт	-	87,9	106,9	118,8	113,9
Импорт	-	77,2	90,8	128,2	99,4
Сальдо		129,0	143,3	105,2	139,4
Реальные располагаемые денежные доходы	53,0	116,0	112,0	84,0	100,0
Безработные, официально зарегистрированные	-	164,6	202,5	145,2	124,9
Индексы цен*:					
потребительских	2608,6	939,9	315,1	231,3	121,8
продовольственные товары	2626,2	904,9	314,1	223,4	117,7
непродовольственные товары	2673,4	741,8	269,0	216,3	117,8
платные услуги населению	2220,5	2411,2	622,4	332,3	148,4
промышленности					
на готовую продукцию:	3380,0	1000,0	330,0	275,0	125,6
на приобретенные ресурсы	-	-	305,0	314,4	124,3
в капитальном строительстве	1610,0	1160,0	530,0	270,0	137,3
на грузовые перевозки	2050,0	1850,0	760,0	300,0	122,1
на услуги связи	-	-	-	-	144,7
сельского хозяйства (реализации продукции)	940,0	810,0	300,0	330,0	140,0
Официальный курс доллара*	-	300,0	280,0	131,0	119,8

*- на конец периода

Источник: Госкомстат РФ

Использование основных факторов производства. Развитие нематериалоемких сегментов рынка услуг при тенденции опережающего роста тарифов на услуги по сравнению с динамикой цен на готовую продук-

цию и материально-технические ресурсы приводит к снижению доли промежуточного потребления в валовом выпуске. В этом же направлении действуют и структурные изменения в промышленном производстве, связанные с повышением доли нематериалоемких отраслей добывающей промышленности. Однако технико-технологическое состояние основного капитала и низкая инвестиционная активность сдерживают практическое решение задачи снижения уровня материало- и энергоемкости производства.

Таблица 18.4

Коэффициенты прямых материальных затрат по секторам экономики и динамика энергоемкости ВВП, в %

	1990г.	1991г.	1992г.	1993г.	1994 г.	1995 г.	1996г.
В целом по экономике	50,2	48,4	52,2	48,9	46,1	46,7	48,7
производство товаров	54,7	53,3	61,4	53,7	49,5	52,0	54,5
промышленность	64,1	59,9	65,6	57,5	51,3	54,5	57,9
сельское хозяйство	37,7	37,3	48,	43,3	52,1	48,2	47,4
строительство	47,1	39,5	44,1	43,8	41,2	45,7	48,2
производство услуг	37,8	32,1	31,8	37,7	37,1	38,5	41,3
Энергоемкость	101,1	99,4	109,8	101,5	106,8	102,1	103,6

Источник: Госкомстат России.

В экономике сохраняется доминирующая роль отраслей добывающей промышленности и производств первичной переработки сырья. В 1991-1996 гг. наблюдалась тенденция роста энергоемкости национального хозяйства. При анализе показателей эффективности использования материальных ресурсов необходимо учитывать изменение структуры конечного потребления. По мере сжатия внутреннего спроса увеличились экспортные ресурсы, поэтому оценки материалоемкости ВВП проводились с учетом изменения динамики и структуры внешнеторгового оборота. В этом случае сохранение тенденции роста ресурсоемкости ВВП отражает прежде всего низкий технико-технологический уровень производства, поскольку в условиях сокращения объема выпуска и структурных сдвигов, связанных, в частности, с конверсией военного производства, следовало ожидать, при прочих равных условиях, по меньшей мере стабильности показателя материалоемкости. Дальнейшая трансформация структуры производства, по-видимому. должна привести к повышению эффективности использования ресурсов как в результате сокращения неэффективных произ-

водств, так и вследствие более рациональной организации модернизированных предприятий.

Преобразование структуры производства ВВП сопровождается изменениями в соотношении основных факторов производства - основного капитала и труда. В экономике формируется принципиально новая воспроизводственная структура.

Таблица 18.5

Структура распределения инвестиций в основной капитал и занятых по секторам экономики, %

	Занятые					Инвестиции				
	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:										
ПРОИЗВОДСТВО ТОВАРОВ	54,9	54,1	52,4	50,3	49,2	76,6	70,7	63,4	66,7	64,6
из них:										
Промышленность	29,6	29,4	27,1	25,9	24,7	40,9	37,0	32,3	34,4	37,0
Сельское хозяйство	14,0	14,3	14,5	15,0	15,0	10,8	7,9	5,0	3,6	3,3
Строительство	11,0	10,1	9,9	9,3	9,7	24,4	25,5	25,3	27,8	23,2
ПРОИЗВОДСТВО УСЛУГ	45,1	45,9	47,5	49,7	50,8	23,4	29,3	36,6	33,3	35,4
из них:										
Транспорт и связь	7,8	7,6	7,8	7,9	8,0	8,8	11,0	12,8	14,6	15,8
Торговля	7,9	9,0	9,5	10,1	10,0	1,0	0,9	1,6	2,0	1,1
Кредитование и государственное страхование	0,7	0,8	1,1	1,2	1,3	-	-	-	-	

Источник: рассчитано авторами по данным Госкомстата России.

В 1996 г. доля занятых в производстве услуг составила 50,8% против 44.6% в 1991 г. при повышении доли инвестиций в сектор услуг с 24.8% г. до 35.4% за этот же период. Рост спроса на услуги и, соответственно, постепенное перераспределение ресурсов в эти сферы деятельности, несколько смягчает ситуацию на рынках труда и капитала.

Нарастание разрыва между экономическим потенциалом реального сектора экономики и уровнем производства товаров, сложившимся под воздействием спросовых и финансово-кредитных ограничений, сопровождается снижением уровня загрузки технологического потенциала и занятых и, соответственно, ростом дополнительных издержек производства.

18.2 Производство ВВП и его использование

Структурные преобразования в национальной экономике наиболее ярко проявились в изменении соотношений между секторами экономики. С переходом к рыночной экономике характерным явилось повышение доли производства услуг при сокращении удельного веса производства товаров.

Таблица 18.6

Структура производства валового внутреннего продукта
(в % к итогу)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Валовый внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:							
производство товаров	65,1	62.8	48,4	50,9	48,9	49,5	47,1
из них:							
промышленность	37,8	38.2	33,7	34,4	32,8	32,0	30,0
строительство	9,5	9.4	6.3	7.9	9,1	8,6	9,0
сельское хозяйство	15,4	13,7	7,2	8,1	7,0	8,9	8,8
производство услуг	34,9	37,2	51,6	49,1	51.1	50,5	52,9
из них:							
транспорт и связь	10,0	7,2	7.3	8.2	9.6	11,3	14,2
торговля	5,7	11,8	28,9	18,3	18,0	17.9	16,0
финансы, кредит, страхование	0,8	2,2	4,6	5,2	4,4	1.8	0,8

Источник: Госкомстат России.

На динамику развития российской экономики традиционно существенное влияние оказывало сельскохозяйственное производство. Анализ динамики валовой продукции сельского хозяйства за 1992-1994 гг. показывает меньшую глубину спада, чем в промышленности. В 1995 г. впервые за исследуемый период сокращение объемов сельскохозяйственного производства было более значительным, чем в промышленности. В структуре ВВП на долю сельского хозяйства в 1990 г. приходилось 15,4%. С изменением условий воспроизводства и финансирования соотношение между промышленным и сельскохозяйственным производством претерпело кардинальные изменения. В 1996 г. удельный вес сельского хозяйства в ВВП снизился до 8,8%. Резко ухудшилось и финансовое положение сельскохозяйственных предприятий.

Особенно существенное влияние на динамику добавленной стоимости в 1996 г. оказало серьезное ухудшение параметров инвестиционной

деятельности, продукция строительства сократилась по сравнению с предыдущим годом на 11%..

В 1993-1996 гг. рост внешнеторгового оборота происходил, как правило, опережающими темпами по сравнению с динамикой валового выпуска. Доля экспортной продукции в валовом выпуске составила в 1996 г. более 22% против 13% в 1993 г.

Структурные сдвиги в экономике происходят на фоне повышения доли отраслей инфраструктуры в ВВП. Развитие связи и транспортных коммуникаций является неотъемлемой частью формирования рыночной структуры экономики. Динамика развития транспорта и связи должна корреспондировать с темпами производства в национальной экономике. В 1991-1994 гг. наблюдалось нарастание разрыва в темпах сокращения грузооборота и динамики ВВП. С замедлением темпов спада ВВП возрос спрос на услуги транспорта. Так, в 1995 г. объем грузовых перевозок относительно уровня 1994 г. снизился на 2% при сокращении объема производства на 4%.

Несмотря на повышение доли транспорта в ВВП с 7,3% в 1992 г. до 13,7% в 1996 г. и в структуре инвестиций в национальную экономику с 8,8% в 1992 г. до 15,8% в 1996 г., недостаточный уровень развития транспортной системы и средств связи остается фактором, сдерживающим процессы формирования принципиально новой системы размещения производительных сил российской экономики.

Как указывалось, в структуре производства ВВП довольно устойчиво повышается доля услуг при относительном уменьшении доли производства товаров. Развитие новых секторов сферы услуг приводит к изменениям структуры предоставления рыночных и некоммерческих услуг.

Таблица 18.7

Структура услуг, в % к итогу

	1990г.	1991г.	1992г.	1993г.	1994 г.	1995 г.	1996г.
Производство услуг, всего	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:							
рыночные	63.3	67.5	84.3	74,5	73,4	76.4	75,2
нерыночные	36.7	32.5	15,7	25,5	26.6	23.6	24,8

Источник: Госкомстат России.

Доля услуг финансово-кредитных и страховых учреждений в общем объеме производства услуг систематически повышается**.** С формированием новой институциональной структуры экономики расширяется область предоставления рыночных услуг, в частности, в здравоохранении, образовании и ЖКХ.

При анализе структуры произведенного ВВП следует принимать во внимание различия в динамике цен на продукцию и тарифов на платные услуги, а также изменение перечня предоставляемых услуг.

Структура образования ВВП по доходам. Институциональные преобразования российской экономики сопровождаются изменением соотношения между оплатой труда наемных рабочих и величиной доходов от предпринимательской деятельности. Доля оплаты труда в ВВП в 1996 г. составила 45,9% против 36,7% в 1992 г. при повышении доли смешанных доходов от предпринимательской деятельности за тот же период почти на 19 пунктов. В структуре смешанных доходов почти половина приходится на доходы от торгово-посреднической деятельности и около 40% - на доходы от сельского хозяйства. С развитием сферы предоставления платных услуг начинают все большее значение приобретать доходы лиц, занятых частной практикой (в здравоохранении и образовании). В этих условиях доля в ВВП смешанных доходов, включая предпринимательские, устойчиво повышается при сокращении удельного веса чистой прибыли, что выступает фактором, сдерживающим формирование ресурсов для инвестирования в производство.

Следует обратить внимание на то, что смешанный доход при действующей системе оценки включает в себя изменение объемов начисленной амортизации. В связи с переоценкой стоимости основного капитала удельный вес амортизации в ВВП повысился с 18,2% - в 1994 г. до 23,8% в 1996г. При исключении влияния амортизации доля валовой прибыли экономики в ВВП сократилась за этот же период с 46,7% до 32,5%. Рост амортизационных отчислений, увеличивая себестоимость продукции и снижая прибыль, выступает фактором сокращения налоговых отчислений в бюджет. Доля чистых налогов в ВВП за период 1993-1996 гг. выросла с 10,6% до 12,6%. На динамику налоговой составляющей в ВВП в 1995 г. значительное влияние оказало сокращение доли дотаций, выделяемых ежегодно государством национальному хозяйству, с 4% в 1993-1994 гг. до 1,6% ВВП в 1995 г.

Таблица 18.8

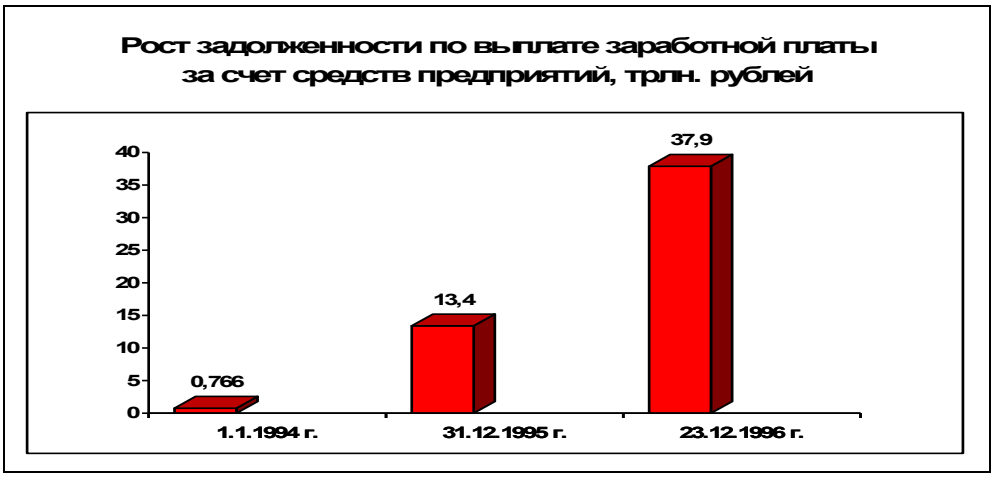
Структура валового внутреннего продукта на стадии образования дохода, в % к итогу

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
ВВП, всего	100	100	100	100	100
в том числе:					
Оплата труда наемных работников	36,7	44,5	49,3	43,4	45,9
Чистые налоги на производство и импорт	3,4	10,6	9,6	11,4	12,6
из них:					
чистые налоги на продукты и импорт	1,8	9,1	7,9	8,4	8,9
Валовая прибыль и валовые смешанные доходы	59,9	44,9	41,1	45,2	41,5
из нее:					
потребление основного капитала	13,2	14,9	18,2	22,0	23,8
чистая прибыль и чистый смешанный доход	46,7	30,0	32,9	23,2	17,7

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Ухудшение финансового состояния предприятий, рост неплатежей в экономике и задержек по выплате заработной платы оказали негативное влияние на формирование доходов. В 1996 году отмечается значительное увеличение расхождений показателей, определенных на начисленной основе, от оценок реальных денежных потоков в экономике.

Рисунок.18.1



Доля оплаты труда наемных работников (начисленная), сократившись с 49,9% в 1994 г. до 43,4% в 1995 г., в 1996 году выросла до 45,9%. Это объясняется тем, что, во-первых, дальнейшее снижение объемов выпуска продукции на предприятиях реального сектора не сопровождает-

ся, как и в предшествующие годы, адекватным сокращением численности работников. Кроме того, в 1996 году, в отличие от предыдущего года, рост начисленной среднемесячной заработной платы в отраслях экономики в значительной степени опережал рост потребительских цен.

Так, если индекс потребительских цен в октябре 1996 года относительно октября 1995 года составил 127,2%, то темп роста начисленной заработной платы и выплат социального характера в расчете на 1 работника за тот же период в целом по экономике составил 135,5%,. при существенной дифференциации по отдельным отраслям и секторам.

Соотношение динамики начисленной заработной платы и инфляции при ухудшении финансового состояния предприятий привело к ускоренному нарастанию задолженности по оплате труда. За январь - октябрь 1996 года выплаченная заработная плата в промышленности составила лишь 72% от начисленной. В результате прирост задолженности по выплате заработной платы за год более, чем вдвое превысил ее прирост за предыдущий год. Таким образом, реальное сокращение доли оплаты труда (фактически полученной) в ВВП более значительно (с 39% в 1994 году до 35,6% в 1996 году).

Впервые с начала реформ стала сокращаться номинальная совокупная масса прибыли в промышленности, на транспорте и в строительстве. Прибыль за 1996 год составила 48,8% от уровня 1995 г. Это обусловлено продолжающимся спадом производства, сокращением инфляционной части прибыли, увеличением доли амортизации в связи с переоценкой основных производственных фондов с 1 января 1996 г., а также асинхронной динамикой цен на конечные и промежуточные продукты. В 1996 г. прибыль превысила уровень предыдущего года лишь в транспортировке газа и электроэнергетике при заметном снижении прибыли во всех остальных отраслях.

Удельный вес прибыли отраслей экономики снизился с 17,7% ВВП в 1994 г. до 15,7% в 1996 году, отражая ухудшение финансового состояния предприятий вследствие резкого снижения рентабельности. Рентабельность товарной продукции в промышленности в 1996 г. составила 9,2% против 20,1% в 1995 г.

Таблица 18.9

Рентабельность продукции по основным отраслям экономики, в %

	1992	1993	1994	1995	1996
рентабельность продукции, всего	31,7	26,3	14,5	15,8	4,8
по отраслям экономики:					
промышленность	38,3	32,0	19,5	20,1	9,2
сельское хозяйство	37,5	31,6	-10,0	-3,2	-22,2
строительство	20,0	27,8	23,2	23,3	11,6
транспорт	5,7	15,4	10,3	15,1	2,9

Более высокая доля прибыли в ВВП в 1995 г. (18,4%) по сравнению с 1996 г. объясняется тем, что отрасли, производящие промежуточную продукцию (металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, целлюлозно-бумажная промышленность), в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры повышали цены на выпускаемую продукцию в 1995 г. намного быстрее, чем росли цены на потребляемые ими материальные ресурсы. Произошло резкое повышение рентабельности в этих отраслях - до 30-45%. Это могло продолжаться только до тех пор, пока цены в России не достигли мирового уровня, что и произошло в основном к концу 1995 года.

Сопоставление темпов роста себестоимости и объема товарной продукции в 1996 году позволяет сделать вывод об опережающем росте цен на потребляемые материальные ресурсы по сравнению с ценами конечной продукции в большинстве отраслей. Это свидетельствует о достижении предельного уровня платежеспособного спроса потребителей.

В российской экономике с начала реформ происходит существенное изменение соотношения внутреннего спроса и предложения. Это особенно ярко проявляется при анализе структуры произведенного и использованного ВВП.

В структуре валового выпуска с усилением ориентации на внешний рынок повышается доля экспорта. Изменение структуры производства в пользу добывающих отраслей сопровождается продолжающимся спадом производства капитальных и потребительских товаров. При сокращении объемов производства промышленной продукции в 1996 г. на 4%, производство капитальных товаров уменьшилось на 14,5%, а потребительских - на 6,6%.

Изменение пропорций производства определяет основные тенденции в структуре конечного потребления валового внутреннего продукта. Доля расходов на конечное потребление в ВВП составила 70,8% в 1996 г. Конечное потребление домашних хозяйств в 1996 г. повысилось до 48,1% против 33.7% в 1992 г. при росте расходов органов госуправления на 6,3 пункта за этот же период.

В структуре расходов домашних хозяйств по сравнению с 1992 г. произошло сокращение расходов на покупку товаров. В 1995 г. розничный товарооборот по отношению к 1994 г. снизился на 7%, после некоторой стабилизации в 1994 г. Это связано с тем, что в условиях ограничительной финансовой политики денежные доходы населения росли несколько медленнее, чем потребительские цены. Если в 1994 г. реальные располагаемые денежные доходы населения выросли на 12%, то в 1995 г. они снизились на 16%, что повлекло за собой сокращение покупательной способности домашних хозяйств.

Сокращение реальной покупательной способности домашних хозяйств, в свою очередь, негативно воздействует на состояние отраслей потребительского сектора, в основном ориентированных на внутренний рынок (пищевой и легкой промышленности). Продолжается снижение производства по многим товарам длительного пользования при насыщении рынка импортными товарами.

Розничный товарооборот в 1995-1996 гг. лишь на 46% формировался за счет товаров отечественного производства, а 54% приходилось на поступления товаров по импорту, в 1994 г. это соотношение составляло 52% и 48% соответственно.

В 1995 г. замедлилось падение реального потребления населением платных услуг. В то же время расходы населения на услуги, исчисленные в долях ВВП, растут, что связано с опережающим ростом цен и тарифов на жилищные, коммунальные и транспортные услуги. Доля расходов на услуги в структуре конечного потребления домашних хозяйств также повышается.

В структуре расходов на конечное потребление наблюдаются существенные изменения в направлении их использования: тенденция роста склонности населения к сбережениям при сокращении потребительских расходов. Доля средств населения, используемых на накопление

во всех его формах, составила в 1996 г. 20,2% (в 1992 г. - 6,3%). По данным Сбербанка России, вклады населения на 1.01.97 г. составили 96,4 трлн руб. и возросли за год в 1,9 раза.

Анализ структуры конечного потребления домашних хозяйств показывает, что население достаточно оперативно и гибко реагирует на изменения экономической конъюнктуры и быстро адаптируется к колебаниям на финансовых рынках.

Рис. 18.2

Динамика сбережений населения

Источник: рассчитано автором по данным Госкомстата России

Постепенное повышение удельного веса в ВВП расходов на конечное потребление домашних хозяйств имеет закономерный характер в связи с сокращением гипертрофированных расходов на оборону.

Валовое накопление в ВВП в 1996 г. снизилось до 23,8% против 35,7% в 1992 г. При этом в структуре накопления продолжается уменьшение доли валового накопления основного капитала (с 24,7% в 1992 г. до

20,9% в 1996 г.) И это - несмотря на проведенную переоценку стоимости основного капитала и изменения в амортизационной политике.

Ограниченность финансовых возможностей предприятий в связи с систематическим обесцениванием собственных оборотных средств в условиях высокой интенсивности инфляционных процессов, а также нерегулярности поступления денежных средств на расчетные счета, способствовала изменению поведения производителей. Наблюдается ориентация производителей на использование накопленных запасов материально-технических ресурсов при уменьшении спроса на новые материалы и оборудование. В последнее время наметилось сокращение запасов неустановленного оборудования и снизился спрос на новое оборудование.

Таблица 18.10

Структура использования ВВП

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ВВП, всего	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
Расходы на конечное потребление	62,6	49,9	64,2	69,6	71,1	70,8
в том числе:						
домашних хозяйств	41,4	33,7	40,9	44,1	49,2	48,1
органов государственного управления	16,9	14,3	17,9	22,5	19,7	20,6
на индивидуальные услуги	6,5	7,2	8,3	9,9	9,5	10,7
на коллективные услуги	10,4	7,1	9,6	12,6	10,2	9,9
некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства	4,3	1,9	5,4	3,0	2,2	2,1
Валовое накопление	37,1	35,7	27,8	25,8	24,7	23,8
в том числе:						
основного капитала	23,8	24,7	21,0	22,0	21,2	20,9
изменение запасов материальных оборотных средств	13,3	11,0	6,8	3,8	3,5	2,8
Чистый экспорт товаров и услуг	0,3	14,4	8,0	4,6	4,2	5,5

Источник: Госкомстат России

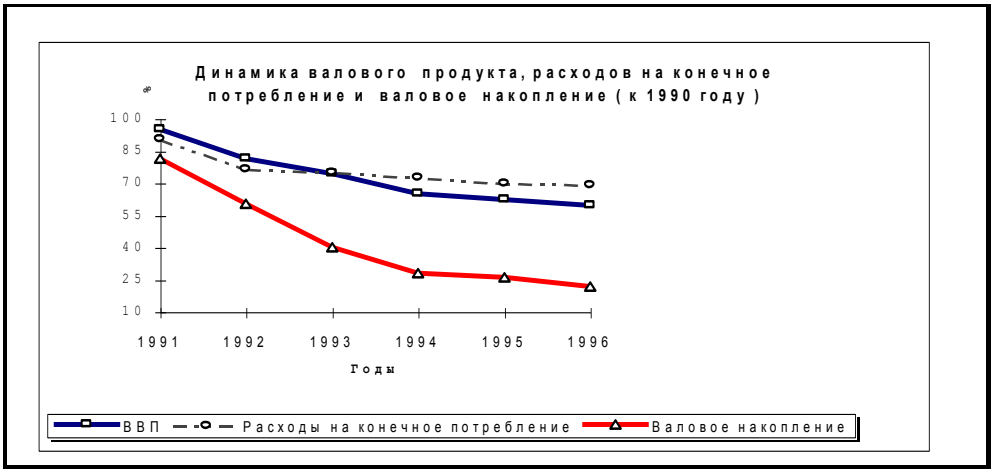
Сложившаяся экономическая конъюнктура не создает благоприятных условий для активизации инвестиционной активности. Продолжающийся процесс сокращения инвестиций в воспроизводство основного капитала осложняется сохранением тенденции уменьшения чистого накопления в национальной экономике. Доля чистого накопления в основном капитале в ВВП в 1996 г. снизилась до 13% против 15% в 1994 г.

Сужение платежеспособного спроса при некотором оживлении промышленного производства привело к росту запасов готовой продукции и дальнейшему наращиванию прироста незавершенного строительства при тенденции к сокращению запасов сырья и материально-технических ресурсов.

Замедление темпов инфляции, снижение эффективности операций на валютном рынке и рынке государственных ценных бумаг, рост склонности населения к сбережению выступают факторами аккумуляции свободных денежных ресурсов в банковской системе. По мере стабилизации экономического положения и выравнивания доходности операций на отдельных сегментах денежного рынка финансово-кредитные учреждения постепенно начинают разворачивать деятельность по финансированию реального сектора экономики.

Сокращение платежеспособного спроса на внутреннем рынке инициировалось недостатком финансовых средств во всех секторах экономики. Общее конечное потребление материальных благ и услуг в 1996 г. составило 96% к уровню 1995 г.

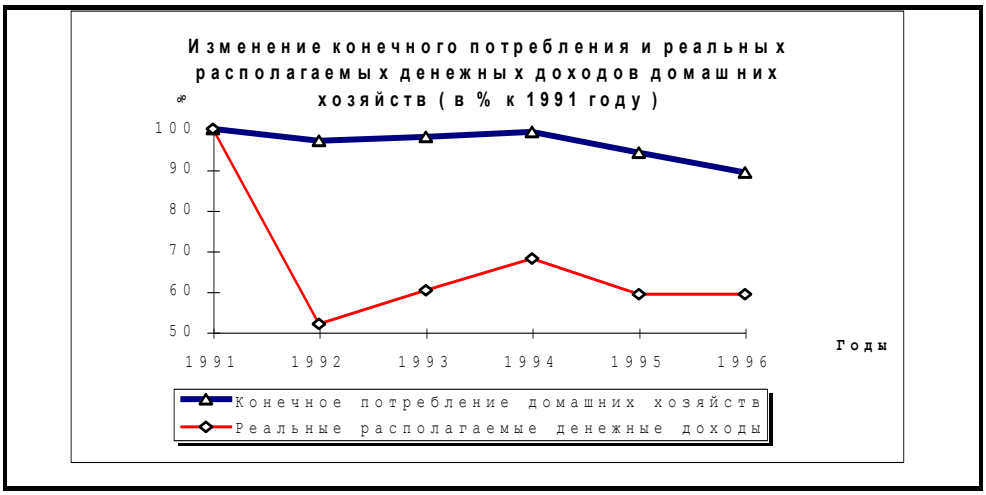
Рис. 18.3



В 1996 году продолжалось снижение валового накопления как за счет снижения новых инвестиций в основной капитал, так и за счет изменения запасов материальных оборотных средств. Инвестиционный спад 1996 года значительно превысил масштабы предыдущего года и, как и в прошлые годы, - темпы падения промышленности и ВВП. Валовое

накопление основного капитала в 1996 г. снизилось на 18% против 11% в 1995 году, причем накопление основного капитала в производственной и непроизводственной сферах сократилось примерно в одинаковых размерах. Начиная с 1993 года, чистое накопление основного капитала имеет отрицательные величины, особенно в производственной сфере. Дальнейшее снижение инвестиций приведет к сужению воспроизводственных возможностей (подробнее см. ниже)

Рис. 18.4



Экономическую ситуацию 1996 г. можно определить как новый этап системного кризиса, связанный с трансформацией модели воспроизводства в направлении повышения уровня внутренней сбалансированности путем свертывания незагруженных производственных мощностей и убыточных производств, а также сокращения занятости и межотраслевого перелива инвестиционных и трудовых ресурсов.

Доминирующее воздействие на формирование экономической конъюнктуры в 1997 г. оказывала последовательная реализация жесткой финансово-кредитной политики.

Характерной для 1997 г. стала тенденция к стабилизации объемов валового внутреннего продукта и роста производства в промышленности при постепенном ослаблении темпов спада в сельском хозяйстве и на транспорте. Эти процессы протекали при устойчивом замедлении

темпов инфляции, укреплении курса рубля по отношению к доллару и сохранении активного внешнеторгового сальдо.

С восстановлением экономического роста отмечаются и позитивные изменения в динамике социальных параметров. Численность безработных, официально зарегистрированных в органах службы занятости, уменьшилась с 2,5 млн человек на начало года до 2,0 млн человек в декабре 1997г. Отмечается тенденция к повышению эффективности использования занятых в производстве, в частности, по сравнению с предыдущим годом сократилась размеры неполной занятости. Общие масштабы неполной занятости работников на крупных и средних предприятиях из-за применения режима неполной рабочей недели и вынужденных отпусков по инициативе администрации оцениваются, по условной численности приведенной к полному рабочему времени, в 1,3 млн человек в январе- ноябре 1997г. против 1, 9 млн человек в аналогичный период 1996 г.

Рост реальных доходов и платежеспособного спроса населения сопровождается активизацией деятельности предприятий торговли и сферы платных услуг населению. По мере погашения задолженности по заработной плате и социальным обязательствам, наблюдается изменение структуры расходов населения и повышение платежеспособного спроса.

Это тем более знаменательно, что в предшествующие годы ухудшение финансового состояния предприятий, рост неплатежей в экономике и задолженности по выплате заработной платы оказали негативное влияние на формирование доходов. Как указывалось, с 1996 г. отмечается значительное расхождение показателей, определенных на начисленной основе, от оценок реальных денежных потоков в экономике.

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

Таблица 18.11

Структура производства валового внутреннего продукта
(в % к итогу)

	1997
Валовый внутренний продукт	100
в том числе:	
производство товаров	39,8
из них:	
промышленность	26,8
строительство	6,2
сельское хозяйство	4,7
производство услуг	49,4
из них:	
транспорт	12,3
связь	2,0
торговля	23,6
чистые налоги на продукты и импорт	10,8

Источник: Госкомстат России.

Таблица 18.12

Структура валового внутреннего продукта на стадии образования дохода, в % к итогу

	1997 г.
ВВП, всего	100
в том числе:	
Оплата труда наемных работников	49,0
Чистые налоги на производство и импорт	9,5
из них:	
Валовая прибыль и валовые смешанные доходы	41,5

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

С повышением деловой активности увеличивается реальная масса прибыли, полученной крупными и средними предприятиями. По предварительным оценкам, прибыль, полученная по всем секторам деятельности, в 1997 г. стабилизировалась на уровне предыдущего года при продолжающемся росте числа убыточных предприятий.

Изменения отраслевой структуры производства сопровождаются усилением дифференциация отраслей по финансово-экономическим показателям. В 1997 г. наблюдается рост уровня рентабельности производства в промышленности и отраслях производственной инфраструктуры.

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

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

Таблица 18.13

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

	1997
Валовый внутренний продукт, всего	100,0
в том числе:	
Расходы на конечное потребление	73,9
в том числе домашних хозяйств	49,9
Валовое накопление	23,0
Чистый экспорт товаров и услуг	3,1

Источник: Госкомстат РФ

Реальные располагаемые денежные доходы населения в 1997 г. повысились на 3,5%, при этом отмечен рост реальной начисленной заработной платы одного работника на 4,3%. Реальный размер пенсии составил 94,6% от уровня 1996 г.

Доля расходов на конечное потребление домашних хозяйств с учетом бесплатных услуг повысилась в 1997 г на 1,1 пункта. В структуре расходов со II полугодия наблюдался устойчивый рост покупок непродовольственных товаров при сокращении расходов на продукты питания. Удельный вес непродовольственных товаров в общем объеме розничного товарооборота, снизившийся с 52% в I квартале 1997г. до 49,7% в III квартале, с августа вновь начал расти и составил в IV квартале 51,7%. Рост доли расходов населения на покупку товаров и услуг связан с традиционным сезонным повышением спроса, а частично инициировался субъективными опасениями предстоящей денежной деноминации. Состояние потребительского рынка в 1997 г. оставалось

стабильным и характеризовалось высоким уровнем насыщенности товарами и обеспечения товарными ресурсами.

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

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

Изменение структуры расходов населения сопровождалось снижением доли накопления сбережений населения во вкладах и ценных бумагах, что свидетельствует о снижении инвестиционного потенциала населения. В немалой степени такая структура сбережений была обусловлена и низким инвестиционным спросом, что при снижении доходности на рынке государственных ценных бумаг вынуждало кредитные учреждения ограничивать объемы привлекаемых денежных ресурсов и ухудшать условия их размещения для населения.

Несмотря на снижение реальной покупательной способности доллара США на российском рынке, его привлекательность как средства сбережения оставалась высокой. Структура сбережений населения была ориентирована на рост покупки иностранной валюты, что в известной мере способствует поддержанию тенденции затухающих темпов инфляции.

С активизацией экономической деятельности в 1997 г. наблюдалось сокращение доли накопления материальных оборотных средств в ВВП. Следует отметить, что в структуре накопления оборотных средств по мере снижения темпов инфляции сокращаются доли и запасов материально-технических ресурсов, и остатков нереализованной продукции, что оказывает стабилизирующее воздействие на экономику в целом. В середине 1997 г. наблюдалось некоторое превышение темпов отгрузки готовой продукции по сравнению с динамикой производства. При этом, безусловно, позитивное влияние оказывало отмеченное со II квартала устойчивое повышение доли оплаченной продукции в общем

объеме реализации. Очевидно, постепенно начинают оказывать влияние приоритеты деятельности хозяйствующих субъектов в сфере формирования стратегии расширения рынков в сочетании с политикой сдерживания роста цен. Однако, в IV квартале в связи с обострением платежного кризиса вновь отмечалось увеличение запасов нереализованной продукции.

Таблица 18.14

Основные макроэкономические показатели 1997 года (в % к предшествующему году)

	1997
Валовый внутренний продукт	100,4
Промышленность	101,9
добывающая	103,0
обрабатывающая	101,8
потребительские товары	102,1
Сельское хозяйство	100,1
Инвестиции	94,5
Грузооборот предприятий транспорта	96,4
Товарооборот	101,4
Платные услуги	103,7
Внешнеторговый оборот	101,5
Экспорт	97,3
Импорт	107,4
Сальдо	
Реальные располагаемые денежные доходы	103,5
Безработные, официально зарегистрированные	79,4
Индексы цен*:	
потребительских	111,0
продовольственные товары	109,1
непродовольственные товары	108,1
платные услуги населению	122,5
промышленности	
на готовую продукцию:	107,4
на приобретенные ресурсы	106,8
в капитальном строительстве	105,0
на грузовые перевозки	100,9
на услуги связи	104,2
сельского хозяйства (реализации продукции)	-
Официальный курс доллара*	107,6

*- на конец периода

Источник: Госкомстат РФ

Негативное влияние на конъюнктуру внутреннего рынка оказывало сокращение спроса на капитальные товары. Доля новых инвестиций в

основной капитал в 1997 г. составила 15,3% ВВП. Объем новых инвестиций в основной капитал 1997 г. сократился на 5,5% по сравнению с 1996 годом. Одной из причин свертывания инвестиционной деятельности в первой половине 1997 г. явилось резкое сокращение объемов финансирования государственных инвестиционных расходов и строительных программ предприятий в связи с острым недостатком оборотных средств.

В структуре валового национального накопления по-прежнему уменьшалась доля чистого накопления. Замедление темпов обновления основного капитала и ухудшение характеристик возрастной и технологической структуры фондов приводит к необратимым процессам в воспроизводстве капитала. В этой ситуации особенно актуальным является определение приоритетов и стратегии воспроизводства основного капитала с учетом происходящих структурных преобразований на всех уровнях экономики.

18.3 Реструктуризация реального сектора экономики

В 1997 году статистика впервые зафиксировала устойчивую положительную динамику промышленного производства – в 1,9 процента. Тем не менее, сам факт более чем двукратного сокращения за годы реформ объемов выпуска промышленной продукции, заслуживает если не детального анализа причин и последствий, то хотя бы комментариев.

Действительно, в промышленности в 1990 году было занято около 23 млн человек или 30% от всего занятого в экономике населения. В 1996-1997 годах количество занятых в промышленности сократилось примерно до 16 млн, составив менее четверти от всего занятого в экономике населения. Потеря работы или смена деятельности 7 млн промышленных рабочих, особенно учитывая региональные особенности размещения промышленного производства в стране, должна сопровождаться не только количественными, но и существенными качественными социально-экономическими изменениями.

В связи с этим представляется целесообразном уделить некоторое внимание анализу той структуры промышленного производства, тому характеру хозяйственных связей, которые сложились за десятилетия

административного управления экономикой и начали трансформироваться в 90-х годах.

К началу реформ российская экономика отличалась рядом диспропорций, которые, возможно, были не вполне очевидны в условиях закрытой административно-командной системы. Таблица 18.15 показывает структуру промышленного производства в Российской Федерации в номинальных ценах в дореформенном 1991 году и ее изменения после 1992 года.

Таблица 18.15

Отраслевая структура промышленного производства Российской Федерации в 1991-1996 годах

(в процентах, в фактических ценах, без малых и совместных предприятий)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Электроэнергетика	4,0	6,4	9,2	13,5	13,1	16,0
Топливная промышленность	7,3	18,5	17,2	16,0	17,4	18,6
Черная металлургия	4,9	8,2	9,0	9,4	9,9	9,2
Цветная металлургия	6,3	8,6	8,1	7,2	7,2	6,0
Химия и нефтехимия	6,5	8,0	7,2	7,5	8,1	7,2
Машиностроение	24,9	20,1	19,9	19,1	18,4	19,0
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	5,8	4,8	3,9	4,2	5,0	3,8
Строительные материалы	3,7	3,3	3,3	3,8	3,6	3,6
Легкая промышленность	16,2	7,1	5,2	3,1	2,5	2,0
Пищевая промышленность	14,4	10,3	12,4	11,9	11,1	10,7
Прочие отрасли	5,9	4,9	4,6	4,4	3,7	4,1
Промышленность – всего*	100	100	100	100	100	100

Источник: Госкомстат РФ

* - сумма отраслевых данных может не совпадать с итогом за счет ошибок округления

Судя по этой таблице, в 1991 году такие две отрасли промышленности как легкая и пищевая, ориентированные преимущественно на внутреннее конечное потребление, давали около одной трети (!) совокупного объема промышленного производства (структура промышленного производства СССР отличалась от российской в незначительной степени). Это обстоятельство никак не увязывается с известным тезисом о примате тяжелой промышленности в стране. По сути, подобная структура производства должна была бы характеризовать российскую (или советскую) экономику как экономику, обслуживавшую в первую очередь население, а не саму себя. Вместе с тем, на потребительском рын-

ке наблюдался хронический дефицит как продуктов питания, так и товаров длительного пользования – особенно в конце 80-х – начале 90-х годов. Страна была вынуждена импортировать в основном именно эти товары. В то же время, например в Финляндии, стране, экспортировавшей в Россию продукты питания, одежду и обувь, удельный вес пищевой промышленности в общем объеме промышленного производства составлял порядка 14%, а удельный вес легкой промышленности – лишь около 3%.

В России доля энергетического сектора (электроэнергетика и топливная промышленность) была немногим выше 11% – то есть столько, сколько в той же Финляндии. При этом России поставляла энергоносители на мировой рынок, а Финляндия их импортировала. Объяснение указанного парадокса достаточно тривиально – искаженные в сравнении с ценами мирового рынка внутренние российские цены. Во-первых, в результате занижения цен на сырье и энергию относительно цен изделий обрабатывающей промышленности, объективно завышались стоимостные объемы производства в обрабатывающих отраслях и занижались объемы производства в энерго-сырьевом секторе экономики; во-вторых, политика низких цен на средства производства (и особенно на вооружения) по сравнению с ценами на предметы потребления окончательно искажала стоимостные пропорции в экономике.

Таблица 18.16 показывает соотношения между ценами на некоторые товары на мировых рынках и в России до начала реформ. Для удобства анализа представлены именно структурные соотношения между ценами на эти товары, где за 100% взята цена тонны нефти, а цены на остальные товары исчислены не в рублях или долларах, а в тоннах нефти, взятой в качестве некоторого базового продукта. Такой подход позволяет избежать вопросов, связанных с множественностью валютных курсов, существовавших до начала реформ, соотношением между валютным курсом и паритетом покупательной способности и т.п.

Из таблицы 18.16 видно, что относительно базовых энергоресурсов изделия российской промышленности оказывались значительно дороже, чем мировые аналоги. Так тонна металла, измеренная в тоннах нефти, была в России в два-три раза дороже, чем на мировых рынках. Пшеница – в четыре раза дороже. Большой разрыв наблюдался между ценами на товары химической, легкой промышленности, машиностроения.

Причем, чем выше была глубина переработки продуктов, тем более дорогими относительно нефти оказывались российские товары по сравнению с мировыми аналогами.

Таблица 18.16

Соотношения между ценами на отдельные товары в России и на мировых рынках в 1991 году (за тонну, в процентах)

	Россия	Мировые рынки
Нефть	100	100
Газ	19	67
Прокат черных металлов	640	292
Алюминий	3220	1058
Медь	6401	1917
Пшеница	600	147
Аммиак	221	83
Фосфорные удобрения	800	33
Хлопковые ткани*	5333	533

Источник: Госкомстат РФ

* за 1000 кв. метров

Оценка дореформенной структуры промышленного производства, пересчитанной в цены мирового рынка[369] действительно дает качественно иную картину (табл. 18.17). Вполне естественным представляется увеличение удельного веса топливно-энергетического сектора (до 38,1% общего объема промышленного производства) и значительное уменьшение удельного веса таких отраслей как легкая промышленность – до 2,9% против 16,2% во внутренних ценах). Таблица действительно свидетельствуют о совершенно иной структуре экономики, ориентированной не на потребителя, а на производство энергосырьевых ресурсов и товаров промежуточного назначения. Для сравнения в таблице 18.17 показана отраслевая структура промышленности одной из стран, близких по климатическим условиям к России (Финляндии).

В таблице 18.18 представлены данные о среднедушевом производстве некоторых видов промышленной продукции в России и США в конце 80-х годов, до начала общего спада промышленного производства в

[369] Gavrilenkov Evgeny (1994), "Russia: Out of the Post-Soviet Macroeconomic Deadlock through a Labyrinth of Reforms", Bank of Finland, *Review of Economies in Transition*, No.3, 1994, 39-58;

России. В расчете на душу населения страна производила железной руды более чем в три раза больше, чем США, стали – почти в 2 раза больше, тракторов – в 4 раза больше. Вместе с тем, производство зерна на душу населения было в 1,5-2 раза ниже, производство автомобилей - в 4 раза.

Таблица 18.17

Отраслевая структура промышленного производства Российской Федерации в 1991 году в ценах мирового рынка *(в процентах)*

	Россия	справочно: Финляндия
Энергетический сектор	38,1	11,0
Металлургия	7,9	7,0
Химия и нефтехимия	2,2	7,2
Машиностроение	19,0	22,6
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	13,5	25,0
Строительные мате риалы	5,4	3,6
Легкая промышленность	2,9	2,9
Пищевая промышленность	8,2	14,6
Прочие отрасли	2,8	6,1
ПРОМЫШЛЕННОСТЬ – всего	100	100

Источник: расчеты автора

Таблица 18.18

Производство отдельных видов промышленной продукции в России и США в 1989 году *(на душу населения)*

	Россия	США
Железная руда, тонн	726	
Сталь, тонн	630	364
Автомобили, штук	0,0072	0,0274
Тракторы, штук	0,0159	0,0043
Минеральные удобрения, тонн	119	94
Пшеница, тонн	711	1152
Телевизоры, штук	0,0302	0,0592

Источник: Госкомстат России.

Сложившаяся в условиях административной экономики структура цен явилась следствием преимущественно экстенсивного развития и свидетельствовала о крайне невысокой (за редкими исключениями) эффективности промышленных технологий. Изобилие энерго-сырьевых ресурсов в стране, низкие и редко менявшиеся цены на них никак не стимулировали бережного их использования, повышения эффективно-

сти производства, особенно, в 70-х – 80-х годах. В то время как постоянно менявшаяся структура мировых цен стимулировала развитие новых технологий, появление качественно новых товаров, в СССР эти процессы были практически заморожены. Как это справедливо для любой экономики, искаженные цены подавали искаженные сигналы как потребителям, так и производителям, что в существенной степени и обусловило тупиковое развитие советской экономики. Таким образом, устоявшаяся структура цен отражала не только распределение финансовых потоков между секторами экономики, регионами, социальными группами, но и уровень технологического развития страны.

Рис.18.5

Другим свидетельством тому, что экономика медленно, но верно приближалась к критическому рубежу, за которым неизбежно должны были последовать качественные изменения, являются данные о возрастной структуре основного капитала (табл. 18.19) и отмеченная выше динамика доли валового внутреннего продукта, направлявшегося на инвестиционные цели (рис. 18.5). Для построения графика использованы данные о капитальных вложениях и валовом внутреннем продукте в фиксированных ценах 1990 года. Как видно из рисунка, с начала 60-х годов доля инвестиций в валовом внутреннем продукте устойчиво возрастала. Несмотря на это, возрастная структура основного капитала неуклонно ухудшалась, и к началу рыночных преобразований россий-

ская промышленность подошла с основным капиталом, средний возраст которого составлял 11 лет. Причем доля относительно современного производственного оборудования (с возрастом до 5 лет) составляла менее 30%.

Таблица 18.19

Возрастная структура производственного оборудования в промышленности в 1970-1996 годах (%)

	всего оборудования; (на конец года)	из него в возрасте, лет:					
		до 5	6-10	11-15	16-20	более 20	средний возраст
1970	100	40,8	30,0	14,0	6,9	8,3	8,42
1975	100	37,5	29,7	14,8	9,0	9,0	8,34
1980	100	35,5	28,7	15,6	9,5	10,7	9,47
1985	100	33,1	28,2	16,0	9,8	12,9	10,11
1990	100	29,4	28,3	16,5	10,8	15,0	10,80
1991	100	26,6	28,9	17,1	11,3	16,1	11,30
1992	100	22,8	29,4	18,2	12,0	17,6	11,98
1993	100	19,0	29,5	19,5	12,8	19,2	12,69
1994	100	14,7	29,8	20,7	13,8	21,0	13,41
1995	100	10,9	29,5	21,7	14,9	23,0	14,13
1996	100	8,7	27,0	23,0	15,9	25,4	14,90

Источник: Госкомстат России

Потенциал для развития российской экономики традиционно считается необычайно высоким. Тем не менее, до настоящего времени реализовать его в полной мере не удалось. В течение первой половины 90-х годов производство устойчиво сокращалось. Наибольшая глубина спада отмечена в легкой промышленности, где уровень производства в 1996-1997 годах составлял порядка 14% от уровня 1989 года.

Первая волна спада промышленного производства пришлась на 1992 год. Наиболее высокие его темпы были отмечены в середине года. Несмотря на значительное сокращение платежеспособного спроса на продукцию российской промышленности с самого начала реформ, примерно в течение полугодия многие предприятия продолжали работать по инерции.

Одной из стратегических целей правительства было исправление сложившихся ценовых диспропорций, в первую очередь – повышение относительных цен на энергоресурсы. Проводившаяся политика включала в себя сохранение регулирования цен на них, но абсолютный

уровень цен на энергоресурсы был увеличен со 2 января 1992 года более чем в 5 раз.

Цены на большинство видов промышленной продукции выросли вслед за ростом цен на энергоносители примерно в том же масштабе уже в январе 1992 года. Поскольку же цены на энергоносители регулировались государством, а цены на остальные виды промышленной продукции были освобождены, предприятия начали повышать цены стихийно. Производителей мало заботили спросовые ограничения. Цены повышались с большим запасом, намного опережая рост фактически выросших издержек. Работала инерция старых хозяйственных связей, надежды на то, что государство, резко сократившее централизованные закупки (в первую очередь - военной и сельскохозяйственной техники) рано или поздно не выдержит и отступит от курса намеченных преобразований. Накопленные в условиях дефицитной экономики запасы комплектующих и сырьевых ресурсов в течение первых месяцев 1992 года позволяли предприятиям производить не пользовавшиеся спросом изделия, и отгружать продукцию традиционными потребителям.

В результате уже через несколько месяцев правительство было вынуждено снова поднять цены на энергоресурсы, поскольку в силу более быстрого роста цен на изделия обрабатывающих отраслей по сравнению с ценами на энергоресурсы структура цен не только не улучшилась, но и ухудшилась. Для устранения диспропорций через короткое время цены на энергоносители были увеличены снова.

Стихийный рост цен в условиях фактического игнорирования спросовых ограничений большинством производителей товаров промежуточного назначения и сравнительно жесткой денежно-кредитной политики обусловил лавинообразный рост неплатежей между предприятиями. Это, соответственно, создало существенную напряженность с исполнением бюджета, поскольку правительство было вынуждено финансировать свои расходы в соответствии с фактически установившимся уровнем цен, а поступления налогов (в реальном выражении) резко сократились вследствие того, что неплатежи стали выступать в роли заменителей безналичных денег. Введение с середины 1992 года механизма предоплаты за поставляемую продукцию способствовало некоторому улучшению платежной дисциплины, но одновременно обусловило резкое углубление спада промышленного производства – не

пользующиеся спросом товары стали производиться в гораздо меньших объемах.

Неплатежи были типичны не только в отношениях между российскими предприятиями, но и между российскими поставщиками и их партнерами из СНГ. Лишь по прошествии некоторого времени, по мере более явного политического размежевания между республиками бывшего СССР, введения собственных денежных единиц в этих республиках, острота проблемы неплатежей между российскими предприятиями и предприятиями других стран СНГ спала. Это, однако, обусловило значительное сокращение взаимной торговли и снижение спроса на изделия российской обрабатывающей промышленности. По причине неплатежеспособности потребителей Россия также резко снизила объемы поставок энергоносителей в государства СНГ. Другим существенным фактором, обусловившим спад промышленного производства на начальном этапе реформ, стало падение инвестиционной активности и соответствующее снижение платежеспособного спроса на инвестиционные товары.

Некоторое «оживление» промышленного производства (прежде всего товаров промежуточного назначения) последовало за проведенными во второй половине 1992 г. взаимозачетами между предприятиями в условиях расширенной кредитной эмиссии, едва не ввергшей страну в пучину гиперинфляции.

Следующее углубление спада промышленного производства пришлось на 1994 год. Причины, его, однако, весьма отличались от причин, обусловивших сокращение производства в 1992-1993 годах. К началу 1994 года, вследствие происходившей структурной перестройки в системе относительных цен, а также вследствие того, что с самого начала реформ курс национальной валюты в реальном выражении укреплялся, российские товаропроизводители впервые в массовом порядке оказались в условиях конкурентной среды. Уже в 1993 году цены на ряд товаров российского производства приблизились к ценам мирового рынка, а в 1994 году масштаб этого явления значительно возрос.

Первыми с конкуренцией со стороны импортеров столкнулись предприятия легкой промышленности. В силу начальных условий потенциал для повышения цен в легкой промышленности был гораздо ниже,

чем в остальных отраслях и поэтому они первыми уперлись в потолок мировых цен, за чем последовало массовое вытеснение российских товаропроизводителей с рынка. Так, только за один 1994 год объем производства в легкой промышленности сократился почти наполовину.

Таблица 18.20 показывает динамику внутренних цен по отраслям промышленности и подтверждает тот факт, что основные сдвиги в структуре относительных цен произошли на начальном этапе реформ, в то время как начиная с 1995 года, изменения в относительных ценах происходят менее интенсивно.

Таблица 18.20

Индексы цен по отраслям промышленности в 1991-1997 годах
(в разах к предыдущему году)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Электроэнергетика	2,1	55,1	13,6	3,3	3,0	1,4	1,087
Топливная промышленность	2,3	92,7	7,3	3,0	2,9	1,4	1,111
Черная металлургия	3,4	36,3	11,9	3,4	2,9	1,2	1,011
Цветная металлургия	3,3	52,2	6,6	4,0	2,2	1,1	1,031
Химия и нефтехимия	2,7	38,9	9,5	3,6	2,7	1,2	1,065
Машиностроение	3,1	27,2	10,5	3,3	2,8	1,2	1,087
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно- бумажная	3,4	20,2	9,9	3,7	2,7	1,1	1,075
Строительные материалы	3,1	28,1	12,5	3,1	2,7	1,3	1,085
Легкая промышленность	4,7	12,6	7,8	3,4	2,6	1,2	1,101
Пищевая промышленность	4,1	27,3	10,7	3,1	2,6	1,2	1,114
ПРОМЫШЛЕННОСТЬ – всего	3,4	33,8	10,0	3,3	2,8	1,3	1,074

Источник: Госкомстат России.

В силу более высоких издержек производства и более низкого качества продукции, российские товаропроизводители начали вытесняться и с других товарных рынков (автомобилей, бытовой техники, других товаров длительного пользования, продуктов питания).

Однако с 1995 года в российской промышленности впервые обозначились точки роста. Ряд отраслей компенсировали сокращение внутреннего спроса выходом на мировой рынок. Это касалось уже не только сырья и энергоносителей, но и некоторых промышленных полуфабрикатов. Вырос российский экспорт металлов (черных и цветных), продукции химической промышленности, а также лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслей. По итогам 1995 года

производство в металлургии выросло – в черной металлургии на 10%, в цветной – на 3%. Объем производства в химической промышленности увеличился за счет экспорта на 8%. Первые признаки оживления в отдельных отраслях промышленности были обусловлены не только общим улучшением хозяйственной конъюнктуры, но и определенными изменениями в менталитете хозяйственных руководителей.

Таблица 18.21

Индексы физического объема продукции по отраслям промышленности в 1990-1997 годах *(в % к предыдущему году)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Электроэнергетика	102	100,3	95	95	91	97	98	97,9
Топливная промышленность	97	94	93	88	90	99,2	99	100,3
Черная металлургия	98	93	84	83	83	110	98	101,2
Цветная металлургия	98	91	75	86	91	103	96	105,0
Химия и нефтехимия	98	94	78	79	76	108	93	102,0
Машиностроение	101	90	85	84	69	91	95	103,5
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно- бумажная	99	91	85	81	70	99,3	83	101,2
Строительные материалы	99,1	98	80	84	73	92	83	96,0
Легкая промышленность	99,9	91	70	77	54	70	78	97,6
Пищевая промышленность	100,4	91	84	91	83	92	96	99,2
ПРОМЫШЛЕННОСТЬ – всего*	99,9	92	82	86	79	97	96	101,9

* с учетом оценки на неформальную деятельность

Источник: Госкомстат РФ

Развитие российской промышленности в 1996 году не ознаменовалось особыми успехами. Для большинства отраслей был характерен умеренный спад производства. В то же время, вследствие начавшегося замещения отечественных строительных материалов импортными (в том числе и из стран СНГ) и ускорившихся темпов спада инвестиций (в 1996 году капитальные вложения сократились на 18%, против десятипроцентного сокращения в 1995 году), спад в этой отрасли был намного глубже среднего по промышленности.

В 1997 году при росте общего объема промышленного производства на 1,9%, наиболее быстрыми темпами росло производство в цветной металлургии (за счет экспорта), машиностроении (в основном в автомобилестроении, за счет повышения внутреннего спроса). Заметно выросли объемы производства и в медицинской промышленности (на

15%). Впервые появились признаки стабилизации в легкой и пищевой отраслях. Отечественные производители продуктов питания начали успешно конкурировать с зарубежными. В первую очередь это касается мясо- и молокоперерабатывающих заводов, которые оказались способны внедрить новые технологии, улучшить качество и товарный вид производимой продукции.

Итак, после шести лет реформ структура российской промышленности претерпела существенную трансформацию. В результате изменения структуры внутренних цен и физических объемов производства удельный вес энергетического сектора составляет порядка одной трети от общего объема промышленного производства. Значительно уменьшилась доля машиностроения и легкой промышленности. Статистические данные свидетельствуют о том, что структура относительных цен в России весьма приблизилась к структуре цен мирового рынка.

Кроме того, анализ показывает, что если на начальном этапе реформ изменения в отраслевой структуре промышленного производства были обусловлены в большей степени изменением структуры внутренних цен, а не различиями в динамике объемов производства в различных отраслях, то начиная с 1995 года все больший вклад в трансформацию структуры российской промышленности вносит изменение физических объемов производства. Структура внутренних цен в последние годы не претерпевает существенных изменений и остается относительно стабильной, в сравнении с теми резкими трансформациями, которые были характерны для 1992 года, и отчасти, для 1993 года.

Это означает, что существенное перераспределение финансовых ресурсов между отраслями лишь за счет изменения цен становится практически невозможным. Прибыльность или убыточность отраслей и предприятий будет в дальнейшем определяться реальным объемом и эффективностью производства, а не динамикой относительных цен. Это также означает, что динамика объемов производства стала полностью определяться платежеспособным спросом. В этих условиях поиск компромисса между поддержанием положительной динамики внутреннего спроса и дальнейшим сдерживанием инфляции является одной из важнейших задач макроэкономической политики.

Существенно также то, что динамика общего объема промышленной продукции все более обусловливается динамикой производства в энергетическом секторе, - в силу увеличения его удельного веса в объеме промышленной продукции. Отсюда следует, что существующие объективные спросовые ограничения на энергоресурсы (потенциал роста внутреннего потребления энергоресурсов в среднесрочной перспективе представляется весьма ограниченным, а расширение экспорта будет зависеть от возможности увеличения пропускной способности российских трубопроводов) вряд ли позволят ожидать высоких темпов роста промышленного производства. Даже оживление на потребительском рынке, теоретически возможный рост производства в легкой и пищевой ее отраслях будут вносить относительно небольшой вклад в общую динамику промышленности.

В реальном секторе российской экономики сохраняется множество проблем. Главной из них является прогрессирующее старение основных фондов и недостаток финансовых ресурсов для их обновления и значит - для развития производства.

Учитывая также все более полную интеграцию российской экономики в мирохозяйственные связи, зависимость потребительского рынка от импортных товаров может негативно сказываться на стабильности экономического развития национальной экономики. Несмотря на то, что недавние потрясения на мировых финансовых рынках пока не привели к серьезной нестабильности в российской экономике, от этой угрозы никто не застрахован. Потенциально возможные флюктуации в динамике валютного курса, обусловленные конъюнктурой мировых товарных рынков, а также рынков капитала, в случае полной зависимости российского потребительского рынка от импорта могут оказывать дестабилизирующее воздействие на все социально-экономическое устройство государства.

Объективно развитие российского реального сектора проходит и будет в ближайшей перспективе проходить в двух направлениях. С одной стороны, следует ожидать дальнейшего развития и укрепления крупных компаний (в первую очередь в энергетическом секторе), дальнейшей их концентрации, слияния с банковским капиталом, с другой же стороны – будущее российской экономики будет в немалой степени определяться развитием малого и среднего бизнеса. Его удельный вес в

общем объеме промышленного производства по данным Госкомстата неуклонно возрастал за годы реформ. Поддержание этой тенденции, создание благоприятной макроэкономической и правовой среды для мелких товаропроизводителей будет способствовать повышению социальной стабильности в регионах и улучшению общей макроэкономической динамики.

18.4 Инвестиционный процесс в период рыночных реформ

В условиях централизованного управления национальной экономикой отправным моментом составления планов текущего и перспективного экономического развития было определение лимитов капитальных вложений (инвестиций). Процедура составления планов носила итеративный характер и была направлена на достижение сбалансированности макроэкономических показателей. Структура распределения инвестиционных ресурсов по сферам, секторам и отраслям формировалась с учетом государственных приоритетов развития. Последствия инвестиционной политики социалистического государства общеизвестны. Попытки проведения в 1985-1991 гг. реформы в инвестиционной сфере, направленной на формирование материальных предпосылок для полноценного функционирования экономики (имелось в виду резкое ограничение расходования инвестиций в неэффективных направлениях, повышение качества инвестиционного комплекса, создание материально-ресурсной и производственной базы для социально-ориентированных отраслей экономики) результатов не дали. Стало ясно, что косметические переделки плановой экономики не могли привести к позитивным изменениям, требовались радикальные подходы к реформированию экономики.

Развитие инвестиционной деятельности**.** Для понимания изменений в инвестиционной деятельности и трансформации инвестиционной политики представляется необходимым более подробно охарактеризовать состояние капитального строительства в 1992 г. Либерализация хозяйственной деятельности сопровождалась изменениями в традиционной практике финансирования капитального строительства. Резкое сокращение общего объема централизованных инвестиций предполагало расширение инвестиционной деятельности предприятий за счет

собственных и заемных средств. Радикальная экономическая реформа в российской экономике положила начало тому, что выбор инвестиционных решений стал определяться чисто экономическими факторами и финансовыми возможностями субъектов хозяйствования.

Ситуация в инвестиционной сфере в этот период формировалась под воздействием следующих факторов:

- изменения структуры и источников финансирования инвестиционных расходов;

- институциональных изменений в национальной экономике, связанных с разгосударствлением собственности;

- относительного уменьшения платежеспособного спроса в связи с изменением уровня и структуры цен на инвестиционную продукцию;

- изменения структуры инвестиционного спроса и его несоответствия мощностям инвестиционного сектора;

- недостаточной оперативности мероприятий по изменению порядка индексации амортизации и переоценке основных производственных фондов.

На начальном этапе экономической реформы 1992 г. отсутствие стимулов к накоплению было связано с систематическим ростом стоимости жизни и приоритетностью удовлетворения социальных претензий занятых в производстве, что на практике выступило как средство, увеличивающее скрытую безработицу в ущерб развитию производства.

Таблица18.22

Динамика новых инвестиций в основной капитал
(в % к предшествующему году)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Новые инвестиции в основной капитал, всего	100,1	85,0	60,0	88,0	76,0	90,0	82	95,0
в том числе по объектам								
производственного назначения	99,0	82,0	56,0	81,0	67,0	89,0	82,0	98,9
непроизводственного назначения	103,0	91,0	70,0	101,0	89,0	91,0	82,0	88,5
Валовой внутренний продукт	97,7	95,0	85,5	91,3	87,3	95,9	94,4	100,4

Источник: Госкомстат России

Кризис российской экономики сопровождался беспрецедентными по масштабам темпами сокращения объемов инвестиций в реальный сектор экономики.

Спад производства в 1992 году сопровождался резким сокращением объемов инвестиционных вложений: при падении темпов валового национального продукта за год на 14,5%, валовой продукции промышленности на 18%, инвестиции уменьшились на 40%. Другим существенным фактором был сохранившийся высокий уровень монополизма производства, исключающий формирование конкурентной среды. Тем самым у большинства промышленных предприятий в этой сложной ситуации отсутствовали стимулы к инвестированию.

Если в 1991 г. поддержание темпов роста инвестиций происходило посредством опережающего роста инвестирования за счет собственных средств предприятий, то с переходом к практике свободного ценообразования стало наблюдаться резкое ограничение собственных финансово-инвестиционных средств предприятий, усиленное систематическим их обесцениванием в связи с нарастающими инфляционными процессами.

В условиях спада производства и высоких темпов инфляции принципы регулирования инвестиционной деятельности определялись приоритетами решения текущих проблем. Однако даже при соблюдении приоритетов, инвестиции в отрасли, определяющие структурную перестройку в национальном хозяйстве (в электроэнергетику, машиностроение, топливную промышленность) оказались явно недостаточными для преодоления негативных процессов воспроизводства основного капитала.

Сокращение нецентрализованных инвестиций в основной капитал, осуществляемых за счет собственных средств предприятий, свидетельствовало о потребительских предпочтениях нуждам накопления. Ограниченность инвестиционных возможностей усиливалась тем, что проведенная индексация амортизационных отчислений не восполнила недостаток финансовых ресурсов. При резком росте цен на продукцию инвестиционного машиностроения и строительно-монтажные работы не обеспечивались условия простого воспроизводства основного капитала, что привело к расширению сферы капитального ремонта. В

1990 г. соотношение затрат на капитальное ремонт к новому строительству составляло примерно 1:5, а в 1992 г. - 2:1.

Гипертрофированное развитие капитального ремонта при крайне устаревшем производственном аппарате (см. выше таблицу 18.19) усилило разбалансированность процессов воспроизводства основного капитала. При катастрофическом состоянии производственного аппарата в отдельных отраслях это ведет к процессам дальнейшего спада производства и усиления технологической разбалансированности производства, происходит ускорение процессов старения производственного аппарата. С началом радикальных реформ резко упали масштабы обновления основных фондов: до 2.5% - в 1992 г. против 6.6% в 1990 г.

Физическое и моральное старение оборудования предопределяет дальнейшее снижение производства и, в соответствии с этим, сохранение тенденции к росту энерго- и материалоемкости продукции.

С 1992 г. начинает наблюдаться процесс повышения доли негосударственных вложений. Государственный сектор экономики в инвестиционной сфере в 1990 г. контролировал 83% объема инвестиций и 56% строительно-монтажных работ. По мере изменения институциональной структуры экономики доминирующую роль в сфере капитального строительства начинают играть предприятия. На долю инвесторов государственного сектора в 1995 г. приходится 33% инвестиций против 81% в 1992 г., 30% объема ввода основных фондов и 20% строительно-монтажных работ.

Резкое сокращение инвестиционной деятельности государства уменьшило емкость рынка и ухудшило его конъюнктуру. Недоинвестирование экономики в конечном счете привело к дополнительному спаду производства. Негосударственные инвесторы пока не способны компенсировать свертывание деятельности государства на инвестиционном рынке, поскольку финансируемое из централизованных источников производственное строительство, как правило, капиталоемко и, зачастую, не очень привлекательно с точки зрения прибыльности проектов.

Реализация жесткой финансово-кредитной и денежной политики способствовала сокращению доли бюджетного финансирования и льготного государственного инвестиционного кредитования. Повышение

роли внебюджетных инвестиционных фондов и активизация инвестиционной деятельности совместных предприятий и иностранных фирм, а также поступление инвестиционных ресурсов по альтернативным каналам обусловило постепенное ослабление нагрузки на бюджет.

Собственные средства предприятий и организаций становятся преобладающим источником финансирования. Несмотря на проведенные мероприятия по улучшению учета движения основных производственных фондов, амортизационные отчисления не оказывают заметного влияния на финансовую поддержку инвестиционной деятельности, поскольку в условиях дефицита платежных средств и при отсутствии действенного механизма контроля за использованием, амортизация зачастую направляется на финансирование неотложных платежей. В итоге потенциально мощный финансовый эффект переоценки основного капитала и индексации амортизационных отчислений не используется по своему прямому функциональному назначению. Сдерживающим инвестиционную активность фактором является снижение уровня загрузки производственных мощностей в среднем по народному хозяйству до 40-50%. Рост постоянных расходов, связанных с поддержанием мощностей, влияет на динамику объемов собственных средств предприятий, направляемых на инвестирование. В этой ситуации многие предприятия перестали надеяться на централизованные инвестиции и начали искать дополнительные источники инвестирования: во-первых, за счет продажи незавершенных строительных объектов, избыточных основных средств (зданий, неустановленного оборудования и т.п.), земли; во-вторых, - за счет активного привлечения инвесторов под конкретные проекты.

С изменением условий финансирования инвесторы переориентируют свою политику в пользу непроизводственной сферы, и прежде всего жилищного строительства, где сроки окупаемости финансовых средств значительно меньше, чем в производственной сфере.

Сужение сферы влияния государства на инвестициональную деятельность проявляется и в уменьшении доли централизованных капитальных вложений в общем объеме инвестиций.

Таблица 18.23

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (в % к итогу)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Инвестиции -всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
из них финансируемых за счет:						
бюджетных средств	26,9	34,3	26,0	21,8	18,8	19,2
в том числе:						
федерального бюджета	16,6	19,2	13,4	10,1	9,2	9,5
бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов	10,3	15,1	10,6	10,3	9,6	9,7
внебюджетных средств	73,1	65,7	74,0	78,2	81,2	80,8
в том числе:						
собственных средств предприятий и организаций	69,3	57,4	64,2	62,8	66,3	71,2
индивидуальных застройщиков	0,9	2,6	2,3	2,5	3,2	4,2
совместных предприятий и иностранных фирм	-	2,4	1,7	2,7	2,5	5,4

Источник: Госкомстат РФ

На спаде инвестиционной активности сказалась специфика переходного периода, связанная с реализацией программ институционального преобразования экономики. При известной неопределенности статуса предприятий трудно было первоначально рассчитывать на долгосрочные вложения средств в развитие и модернизацию производства. С решением проблем реформирования форм собственности, а, следовательно, с расширением круга потенциальных институциональных инвесторов, создаются реальные предпосылки для активизации инвестиционной деятельности. Для стимулирования инвестиционных процессов предлагаются, например, такие меры, как освобождение от налогов прибыли, направляемой на развитие и модернизацию производства, на строительство и реконструкцию объектов социальной сферы, а также снижение ставки НДС с 28% до 20% на строительную продукцию и полное освобождение от него строительства жилых домов. Собственные средства предприятий на инвестирование способна увеличить и переоценка основных фондов, а также индексация амортизации в меру роста цен на продукцию инвестиционных отраслей. Однако такие меры могут приносить положительные результаты только в случае если имеется возможностьнавести порядок в использовании амортизационных средств. Дело в том, что на протяжении последних лет наблюдается тенденция к их перераспределению в пользу потребления, что приводит к “проеданию” накопленного потенциала.

Валовые сбережения и инвестиции в основной капитал**.** В период 1992-1996 гг. свертывание инвестиционной деятельности было более глубоким по сравнению с динамикой валового внутреннего продукта. К началу 90-х годов доля валового внутреннего накопления в ВВП составляла более трети. Несмотря на спад производства, уровень валовых инвестиций в основной капитал остается по-прежнему относительно высоким. Доля валового накопления в ВВП в 1995 г. составила 28%. В структуре валового накопления по мере замедления темпов инфляции наиболее быстро сокращается накопление в оборотных фондах. Валовое накопление в основном капитале, несмотря на некоторые колебания, связанные с переоценкой фондов и изменением порядка начисления амортизации остается в пределах 22%. Тем не менее, доля новых инвестиций в основной капитал в ВВП по сравнению с дореформенным периодом существенно снизилась и в 1995 г. составила 15,1% против 38,7% в 1990 г.

Анализ счета капитала показывает, что в период 1991-1995 гг. валовые внутренние инвестиции были ниже валовых внутренних сбережений. С 1991 г. наблюдается отток внутренних ресурсов, которые включают процентные платежи, за границу и рост инвестиционных вложений российского капитала за рубежом.

Таблица 18.24

Доля валового сбережения в ВВП в 1990-1996 гг., в %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Валовые сбережения	31,0	38,8	52,2	39,3	31,4	33,5	30,9
Валовое внутреннее накопление	31,0	37,1	35,7	27,8	25,8	24,7	23,8
в том числе:							
валовое накопление основного капитала	28,7	23,8	24,7	21,0	22,0	21,2	20,9
из него:							
новые инвестиции в основной капитал	38,7	15,1	12,9	16,3	17,9	17,2	16,3
Кредиты (+), долги (-)	0,9	2,5	16,5	11,5	5,6	8,8	7,2

Источник: Госкомстат России

Неблагоприятный инвестиционный климат не способствовал росту инвестиционной активности отечественных предпринимателей. Меры, принятые Правительством по стимулированию отечественных и зарубежных инвесторов в 1995-1996 гг., оказали бы позитивное воздействие на конъюнктуру инвестиционного рынка при условии политиче-

ской стабильности и преодоления кризисной ситуации в бюджетной системе, но сохранение кризиса не позволило реализовать инвестиционные намерения на всех уровнях хозяйствования.

Амортизационная политика и ее влияние на процессы воспроизводства основных фондов. Анализ долговременных тенденций в динамике и структуре основных производственных фондов позволяет выделить несколько характерных циклов воспроизводства.

Проводившаяся советским государством воспроизводственная и, в частности, амортизационная политика не нацеливала предприятия на ускоренное обновление производственного аппарата, следствием чего явился высокий износ основных фондов в народном хозяйстве, их низкий качественный уровень, неконкурентоспособность продукции, выпускаемой на действующих фондах.

В целом по экономике износ основных производственных фондов вырос с 38% в 1985 г. до 42,6% в 1991 г. Наибольший уровень износа отмечался в промышленности (50%), в т.ч. в черной металлургии (45,7%), машиностроении и металлообработке (43%). Больший разброс в уровнях износа действующих основных производственных фондов наблюдается по отдельным подотраслям, что существенно усугубляет диспропорции в экономике. В промышленности скопилось значительное количество устаревшей, функционирующей далеко за пределами сроков службы техники. По некоторым оценкам до 60% основных фондов эксплуатируются с 2-3 кратным превышением нормативных сроков службы.

В условиях рыночной экономики государственное стимулирование структурно-инвестиционного обновления возможно лишь при сочетании воздействия налогово-кредитных рычагов с рациональной амортизационной политикой. К сожалению, эта сфера экономических отношений в наименьшей степени задействована в реальной хозяйственной практике. Амортизационная политика в значительной степени определяется уровнем развития фондосоздающих отраслей, в частности, инвестиционного машиностроения. Поэтому повышение норм амортизации основных фондов и, соответственно, сокращение нормативных сроков их службы может дать желаемый результат только в том случае, если изменения в амортизационной политике будут подкреплены адек-

ватными действиями в фондообразующих отраслях. В противном случае неизбежны диспропорции инвестиционного спроса и предложения, симптомы которого, после переоценки основных средств, уже начали проявляться в перенакоплении средств в амортизационных фондах предприятий. Это усиливает инфляционное давление на рынок инвестиционных товаров.

В условиях углубляющегося социально-экономического кризиса, резкого снижения доли накопления в используемом национальном доходе и смещения приоритетов в пользу потребления наблюдается абсолютное уменьшение основных производственных фондов. Как следствие, размер амортизационных отчислений на реновацию практически приблизился к объему инвестиций. В отраслях, где наблюдается наибольший дефицит инвестиций, их недостаточно даже на простое воспроизводство действующего потенциала. Такая ситуация главным образом складывается в отраслях экономики, требующих значительных вложений на поддержание производственных мощностей: нефтедобывающей, угольной промышленности, металлургии, химии и нефтехимии, транспорте.

Практика ускоренного списания основного капитала, проводимая в большинстве развитых капиталистических стран, отражает тенденции первоочередного учета морального износа основных фондов. Для нашей же экономики проблема ускоренной амортизации актуализировалась только в последнее время, когда возможности экстенсивного роста исчерпаны, повысились требования к качеству и техническим характеристикам изделий, обусловленные ростом конкуренции. Ускоренное обновление основных фондов, равно как и снижение издержек производства, становится одним из основных факторов повышения конкурентоспособности производимой продукции.

Основными доводами против практики ускоренной амортизации и списания основных фондов являются высокая степень износа действующего производственного потенциала и, как следствие, функционирование в народном хозяйстве фондов со значительным превышением сроков службы, а также отсутствие новой техники (в необходимых количествах и нужного качества) для замены выбывающей.

Невосприимчивость экономики к нововведениям усугубилась во многом из-за высокой инфляции в инвестиционной сфере, обусловившей резкое обесценение ранее введенных основных фондов и начисляемой с них амортизации.

Проблема адекватного отражения стоимости основных фондов в сложившихся условиях воспроизводства была частично разрешена в результате переоценки производственного потенциала и индексации амортизации.

В настоящее время возможности количественного наращивания основных фондов существенно ограничены объемом накопления инвестиционных ресурсов. Происходит сокращение производства первичных инвестиционных ресурсов, сопровождающееся опережающим ростом цен на них по сравнению с готовой продукцией, что сказывается в первую очередь на падении объемов производства инвестиционного машиностроения. При сужении платежеспособного спроса на внутреннем рынке проблема конкурентоспособности отечественной продукции актуальна лишь для немногих экспортных производств.

Однако сама по себе ускоренная амортизация не решает имеющихся проблем. Необходим пересмотр и периодическая индексация амортизационных отчислений в зависимости от роста цен на строительно-монтажные работы, оборудование, т.е. на элементы технологической структуры капитальных вложений. Кроме того, следует ускорить проведение структурной перестройки инвестиционного машиностроения с целью его ориентации на нужды рынка.

Введение практики ускоренной амортизации (равно как и индексация амортизации) неизбежно повлечет за собой повышение себестоимости и цен на выпускаемую продукцию, что отчасти может быть компенсировано интенсивным использованием действующего оборудования, которое приведет, при прочих равных условиях, к росту объемов выпускаемой продукции и снижению издержек на ее производство. Однако полностью эффект повышения цен в связи с ускоренной амортизацией может быть преодолен лишь с развитием реальной конкуренции в производственной сфере.

Структура инвестиций в реальный сектор экономики**.** Характерной чертой развития российской экономики в период 1991-1996 гг. является изменение структуры инвестиций в реальном секторе экономики.

Отраслевое распределение функционирующего основного капитала отражает сохранение крайне консервативной, утяжеленной структуры экономики. По существу отраслевая структура основных фондов не претерпела каких либо существенных изменений, даже несмотря на систематически проводимую переоценку стоимости основных фондов.

Таблица18.25

Структура основных фондов и износа по отраслям экономики 1991-1996 гг.

	Основные фонды по балансовой стоимости						Износ	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1991	1996
Основные фонды, всего	100	100	100	100	100	100	100	100
Отрасли, производящие товары	49,2	63,0	63,6	50,2	45,1	42,9	41,0	37,4
из них:								
промышленности	33,7	40,3	41,3	34,8	31,2	28,9	44,7	47,8
сельского хозяйства	11,4	16,2	16,9	11,6	10,4	10,6	22,6	40,9
строительства	3.8	6,0	5,2	3,6	3,4	3,2	40,2	36.8
Отрасли, оказывающие рыночные и нерыночные услуги	50,8	37,0	36,4	49,8	54,9	57,1	32,2	30,7
из них:								
транспорта и связи	14,2	17,1	16,6	13,8	10,5	12,5	38,1	40,6
торговли и материально-технического снабжения	2,9	3,8	3,1	3,1	2,6	2,4	39,0	34,1

Источник: Госкомстат России

Таблица18.26

Коэффициенты обновления и выбытия основных фондов
(в сопоставимых ценах 1990 г.)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Коэффициент обновления, %	6,0	3,2	2,1	1.7	1.9	1,5
Коэффициент выбытия	1,8	1,1	1,4	1,7	1,6	1,5

Источник: Госкомстат России

Снижение темпов роста основного капитала при уменьшении норм выбытия сопровождается систематическим нарастанием износа. Некоторое снижение коэффициента износа в 1995 г. по сравнению с 1991 г. связано с изменением практики переоценки стоимости основных фондов, а не качественным улучшением процесса воспроизводства. В пе-

риод 1991-1996 гг. коэффициент обновления основных фондов систематически снижается и в 1996 г. составил 1,5% против 6% в 1991 г.

При ограниченности капитальных ресурсов целесообразно изменить структуру инвестиций в пользу ускорения темпов технического перевооружения, что позволило бы активно включать обновленные фонды в процесс реструктуризации экономики.

Однако анализ воспроизводственной структуры инвестиций показывает, что в последние годы преобладает рост нового строительства в ущерб процессам технического перевооружения. Содержание неиспользуемых производственных фондов на балансе предприятий отягощает их финансовое состояние и в общем случае выступает фактором необоснованных требований к увеличению объемов инвестиций. С макроэкономических позиций проблема состоит не столько даже в определении масштабов финансирования, сколько в формировании направлений использования инвестиционных средств.

Таблица 18.27

Воспроизводственная структура инвестиций по объектам производственного назначения, в % к итогу

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ВСЕГО	100	100	100	100	100	100
в том числе направленные на:						
техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий	54	53	51	46	47	47
расширение действующих предприятий	15	15	14	14	12	12
новое строительство	26	27	29	34	36	36

Источник: Госкомстат РФ

В структуре использования инвестиций по секторам экономики обозначился явный сдвиг в пользу социально-гражданской сферы. По нашему мнению, это определяется как поддержанием уровня деловой активности в социально-гражданской сфере, так и явно обозначившейся тенденцией недоинвестирования процесса воспроизводства основного капитала в производственной сфере. В дополнение к таблице 18.5 (“Структура распределения инвестиций...”) приведем здесь динамику данных о жилищном строительства по годам:

Таблица18.28

Структура инвестиций в основной капитал по секторам экономики, в % к итогу

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Инвестиции в основной капитал, всего	100	100	100	100	100	100	100	100
из них:								
жилищное строительство	16.6	18.1	21.7	23.1	23.7	22.8	20,3	18,5

Источник: рассчитано автором по данным Госкомстата России

Сокращение масштабов государственных инвестиций в социально-гражданское строительство сопровождается ростом активности частного капитала на рынке жилья и строительства объектов социально-культурного назначения. Частные инвестиции в жилищное строительство растут опережающими темпами по сравнению с динамикой инвестиций в экономику.

Таблица 18.29

Ввод жилых домов по формам собственности

	Введено, млнм.кв				Структура ввода, в % к итогу			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Жилые дома, всего	39.2	41,0	34,3	32,6	100	100	100	100
в том числе по формам собственности:								
государственная	10.0	9.1	5,9	4,6	25.6	22.1	17,1	14,1
из нее:								
федеральная	7.8	7.1	4,7		19.9	17.2	13,6	
субъектов Федерации	2.2	2.0	1,2		5.7	4,9	3,5	
муниципальная	4.3	4.0	2,9	2,8	11.0	9.8	8,5	8,5
частная	11.8	14,8	14,6	15,9	30.0	36.0	42,7	48,8
из нее:								
индивидуальные застройщики	7.1	9.9			18.2	23.2		
смешанная	13.0	13.0	10,8	9,2	33.2	31.8	31,5	28,2

Источник: Госкомстата России

Ввод жилья за счет всех источников финансирования на протяжении 1990-1994 гг. сокращался, а в 1995 г. было отмечено восстановление темпов прироста жилищного строительства. При этом с изменением институциональной структуры экономики снижение темпов ввода жилья в государственном секторе частично компенсировалось ускорением темпов жилищного строительства частными инвесторами. Доля индивидуальных жилых домов, введенных за счет собственных средств и с привлечением кредитов, в общем объеме введенного жилья устойчи-

во повышается и составили 23,2% в 1995 г. против 10,9% в 1991 г. и 5,8% в 1987 г.

Несмотря на относительно высокие объемы жилищного строительства, для этого сектора характерны те же проблемы, что и для российской экономики планового периода: увеличение масштабов незавершенного строительства из-за ограниченности финансовых ресурсов заказчика и нерегулярности поступления оплаты за выполненные работы. По данным Госкомстата, на конец 1995 г. в состоянии незавершенного строительства находилось 88 тыс. жилых домов (без индивидуального) общей площадью 97 млн кв. м, что более чем вдвое превышает годовой объем ввода жилой площади.

Реализация Указа Президента Российской Федерации N1181 от 10.06.94 “О мерах по обеспечению достройки не завершенных строительством жилых домов” позволила сократить размеры незавершенного жилищного строительства за счет увеличения в ряде территорий России продажи незавершенных строительством жилых домов инвесторам, имеющим финансовые возможности для их достройки. Следует принять во внимание, что сохраняющаяся тенденция замедления темпов инвестирования жилищного строительства и сокращения заделов прошлого года в связи с приростом ввода в эксплуатацию жилых домов отразились на динамике объемов ввода в эксплуатацию жилых домов в 1996 г.

Фактором, сдерживающим инвестиционную активность потенциальных инвесторов, является сохранение высоких процентных ставок по кредитным ресурсам. Определенным позитивным моментом, влияющим на оценку перспектив развития жилищного строительства, является восстановление тенденции к росту склонности населения к сбережениям. Принятый Указ “О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования” N293 от 28.02.96 г будет способствовать трансформации накоплений и сбережений населения, привлечению финансовых средств на жилищное строительство и обеспечению прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Глава 19

Отраслевые особенности развития реального сектора

19.1 Отрасли промышленности в период рыночных реформ

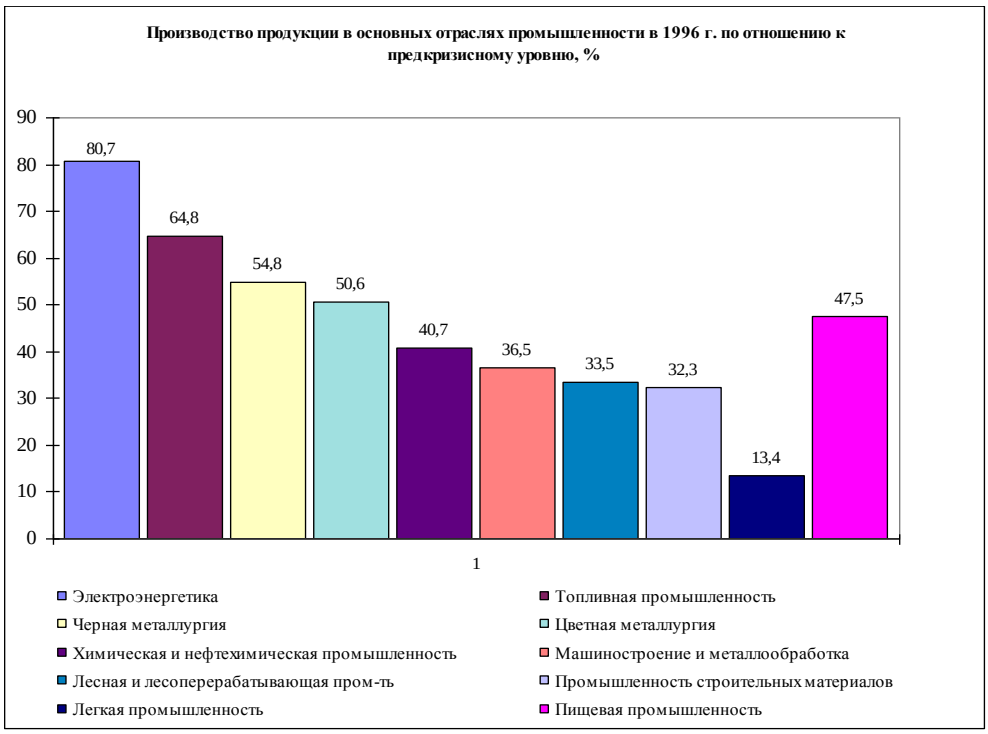
Среди структурных особенностей российской экономики, обусловивших промышленный спад, на наш взгляд, следует прежде всего выделить наличие в промышленности обширного неэффективного сектора[370], включавшего, среди прочих, тысячи предприятий такой крупномасштабной отрасли, как машиностроение, а также особенно гипертрофированное развитие военных производств, вовлекавших через сеть межотраслевых связей в сферу своего влияния значительную долю тех отраслей экономики, которые было принято считать "невоенными". Функционирование неэффективного сектора промышленности в плановой экономике обеспечивалось директивным установлением цен, централизованным межотраслевым перераспределением ресурсов и жестким ограничением конкуренции со стороны импорта. Практически единовременная либерализация большинства цен, ознаменовавшая переход к рыночной системе хозяйствования, многократное сокращение военных заказов в 1992 году (которое создало локальные проблемы безработицы в закрытых городах и других центрах

[370] Существование в дореформенной российской экономике значительного неэффективного сектора, характеризующегося превышением величины производственных затрат над стоимостью производимой продукции при переходе к мировой структуре внутренних цен, т.е. отрицательной величиной создаваемой прибыли, теоретически доказано рядом независимо проведенных исследований с использованием модели межотраслевого баланса. См.: Чернявский А., Бобылев Ю., Смирнов С. Материальное производство: динамика, структура, прогноз развития. - Экономист, 1993, № 4, с. 13-22; Пителин А., Попова В., Пугачев В. Межотраслевой анализ экономики России в мировых ценах. - Экономика и математические методы, 1994, вып. 1, с. 61-75.

ВПК, но избавило народное хозяйство от бесполезной переработки “в ничто” огромных масс разнообразных материальных ресурсов и человеческого труда) и разрыв многочисленных производственных связей в результате распада СССР - все это, как указывалось выше, радикально изменило условия промышленного развития в России.

Спад производства затронул все секторы промышленности, но динамика этого спада по основным отраслям существенно различалась. Наиболее высокие уровни производства сохранились в топливно-энергетическом комплексе. В электроэнергетике уровень производства в 1996 г. составил 80.7% от уровня 1989 г., в топливной промышленности - 64.8% (рис. 19.1). Причины этого явления объяснены выше.

Рис.19.1



Сохранение относительно высоких уровней производства в топливной промышленности объясняется, помимо прочих причин, также высокими экспортными возможностями нефтяной и газовой отраслей.

Таблица 19.1

Производство и экспорт нефти и газа в 1990-1996 гг.
(нефть - млн т, газ - млрд куб. м)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Производство нефти, включая газовый конденсат	516.2	462.3	399.3	353.9	317.8	306.8	301.3
Производство газа	640.6	643.4	641.0	618.4	607.2	595.4	601.1

Источник: Госкомстат России.

Вместе с тем, несмотря на высокую конкурентоспособность и значительные экспортные возможности, нефтяная промышленность также столкнулась с глубоким кризисом производства. Добыча нефти в России сократилась с 568,8 млн т в 1988 г. до 301,3 млн т в 1996 г., или на 47% (таблица 19.1). Как показывает анализ, основными факторами сокращения производства нефти явились не ухудшение качества сырьевой базы отрасли и падение производственных инвестиций, на которые обычно указывают как на главные причины кризиса нефтяной промышленности, а резкое снижение спроса на нефть на внутреннем рынке и рынках стран Восточной Европы и бывшего СССР. Снижение платежеспособного спроса явилось неизбежным следствием общеэкономического спада и сближения внутренних и экспортных (по поставкам в бывшие союзные республики) цен на нефть с ценами мирового рынка. По нашим расчетам, реальное внутреннее потребление нефти, определенное как разность между ее производством и чистым экспортом нефти и нефтепродуктов, снизилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 130,6 млн т в 1996 г., или на 51,6%, а экспорт нефти в страны СНГ - со 110,6 до 20,6 млн т, или более чем в пять раз.

В последние два года показатели развития нефтяной промышленности обнаруживают явно выраженную тенденцию к стабилизации. Это позволяет говорить о формировании на более низком (по сравнению с предкризисным) уровне нового, относительно устойчивого баланса между предложением нефти, с одной стороны, и внутренним и внешним спросом на нее - с другой. Формирование такого баланса позволяет рассчитывать на сохранение в ближайшие годы тенденции к стабилизации в нефтяной промышленности. При этом следует ожидать, что возможное дополнительное сокращение внутреннего спроса на нефть будет компенсировано расширением ее экспорта.

В отличие от нефтяной промышленности, снижение внутреннего спроса на газ в период реформ было значительно меньшим благодаря сохранению относительно высокого спроса со стороны электроэнергетики и домашних хозяйств и росту удельного веса газа в топливно-энергетическом балансе как наиболее экономически и экологически эффективного вида топлива. Кроме того, снижение внутреннего спроса и экспортных поставок в страны СНГ было в значительной степени компенсировано ростом экспорта газа в страны дальнего зарубежья, удельный вес которых в экспорте природного газа в 1996 г. достиг 65,1%. В результате снижение производства газа в 1995 г., т.е. в год нижней точки спада в газовой отрасли, составило лишь 7,5% по отношению к предреформенному уровню.

Внешний спрос становится все более значимым фактором, влияющим на динамику производства сырьевых товаров. По ряду видов продукции именно он в решающей степени определяет текущие объемы и динамику выпуска. Например, удельный вес производства продукции на внешние рынки в общем объеме производства в черной металлургии в 1996 г. достиг 60%, а в производстве алюминия, меди, минеральных удобрений и целлюлозы - 70-80%. Рост экспорта сырья на фоне сокращения выпуска инвестиционных и потребительских товаров обусловил значительное усиление экспортной ориентации промышленного производства в целом. По нашим расчетам, проведенным с учетом паритета покупательной способности рубля и доллара, удельный вес экспорта в производстве промышленной продукции повысился с 6,9% в 1992 г. до 22,6% в 1996 г., или более чем в три раза.

К отраслям с наибольшим падением производства относится машиностроение. Главной причиной сокращения машиностроительного производства явилось резкое падение инвестиционной активности в экономике, связанное прежде всего с сильными инфляционными процессами и снижением инвестиционных возможностей неэффективных отраслей и особенно - отраслей, обслуживавших военно-промышленный комплекс. Существенным фактором явилось также падение инвестиционной активности в экономиках стран СНГ и соответствующее снижение спроса с их стороны на российскую машиностроительную продукцию. В то же время, в отличие от сырьевых отраслей, отрасли машиностроения не сумели переориентировать производство

на рынки других зарубежных стран из-за неконкурентоспособности производимой продукции. На внутреннем же рынке, напротив, они все более уступали свои позиции зарубежным конкурентам. В результате уровень производства машин и оборудования, по нашим оценкам, составил в 1996 г. лишь 19,5% от предкризисного уровня. Наибольшему сокращению подверглось производство машиностроительной продукции для сельского хозяйства и легкой промышленности. Так, уровень производства сельскохозяйственной техники в 1996 г. по сравнению с уровнем 1989 г. составил лишь 6%.

Резко сократилось и производство потребительских товаров. Частично это связано со снижением платежеспособного спроса населения, особенно значительным в начале реформ. Однако, если объем розничного товарооборота в 1996 г. составил 88% от предреформенного уровня, или уровня 1991 г., то производство потребительских товаров - лишь 45,8%, т.е. снижением платежеспособного спроса может быть объяснено лишь 22% общего сокращения выпуска потребительских товаров. Основной же причиной сокращения производства в потребительском секторе, на наш взгляд, является неконкурентоспособность отечественного производства потребительских товаров как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Результат - резкий рост удельного веса импортной продукции в структуре продаж и свертывание соответствующих промышленных производств. Удельный вес импортной продукции в общем объеме продаж повысился с 14% в 1991 г. до 52% в 1996 г., товаров отечественного производства - снизился соответственно с 86 до 48% (таблица 19.2). По некоторым видам продукции (например, магнитофонам, видеомагнитофонам и телевизорам цветного изображения) удельный вес импорта в структуре продаж значительно превысил 90%. При этом внутренний выпуск магнитофонов в 1996 г. по сравнению с 1990 г. составил лишь 2,9%, видеомагнитофонов - 1,4%, телевизоров цветного изображения - 3,8%. Производство продукции легкой промышленности в 1996 г. составило 13,4% от предкризисного уровня. На относительно высоком уровне остается лишь выпуск легковых автомобилей (в 1996 г. их производство составило 78,7% от уровня 1990 г.), что в значительной степени достигнуто благодаря жесткой протекционистской политике правительства в данной области.

Таблица 19.2

Удельный вес отечественных и импортных товаров в структуре розничного товарооборота в 1991-1996 гг.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Товары отечественного производства	86	77	71	52	46	48
Импортные товары	14	23	29	48	54	52

Источник: Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ.

В числе факторов, определявших динамику промышленного производства, следует назвать и резкое сокращение государственных расходов на оборону, обусловившее свертывание ряда военных производств и соответствующее снижение выпуска в сопряженных отраслях промышленности. По оценкам Минэкономики РФ, в первые три года реформ сокращением оборонного заказа было обусловлено 20-25% общего снижения промышленного производства. По нашим оценкам, в 1996 г. объем военного производства составил лишь 15% от предреформенного уровня, т.е. уровня 1991 г.

Как показывает анализ отраслевой структуры промышленного спада, произведенный на базе цен 1992 г., наибольший вклад в общее сокращение промышленного производства в России внесли машиностроение и легкая промышленность. Сокращением производства в этих отраслях непосредственно обусловлено почти 40% промышленного спада. Кроме того, сокращение платежеспособного спроса со стороны этих отраслей определило значительную часть падения производства в металлургии и химической промышленности и, как следствие, в топливно-энергетическом комплексе. Это позволяет рассматривать машиностроение и легкую промышленность в качестве основных генераторов промышленного спада. При этом если в легкой промышленности сокращение производства объясняется главным образом его неэффективностью (в текстильной отрасли - отрывом от источников сырье, в частности, хлопка), то спад производства в машиностроении аккумулировал в себе действие всех основных факторов промышленного спада, прежде всего неэффективности, инвестиционного кризиса и демилитаризации. Значительную роль в сокращении выпуска, особенно в машиностроении, химической и пищевой промышленности, сыграло падение эффективности и сокращение сельскохозяйственного производства, вызвавшее резкое снижение спроса на сельскохозяйственную технику и минеральные удобрения и сужение сырьевой базы

пищевой промышленности. По оценкам ИНП РАН, в 1996 г. спрос сельского хозяйства на промышленную продукцию (реальные закупки промышленных ресурсов) составил лишь 14% от уровня 1990 г.

Данные о структуре занятости также свидетельствуют о росте удельного веса топливно-энергетического комплекса и металлургии в общей численности промышленно-производственного персонала при неуклонном снижении как относительной, так и абсолютной численности занятых в машиностроении и легкой промышленности (табл. 19.3). При общем сокращении численности промышленно-производственного персонала за 1991-1995 гг. на 23,8%, увеличение абсолютной численности занятых имело место лишь в топливно-энергетическом комплексе (на 18,6%). В металлургии численность занятых сохранилась на предреформенном уровне. Резко сократилось число работающих в машиностроении (на 35,9%) и легкой промышленности (на 41,8%).

Таблица 19.3

Структура промышленно-производственного персонала, %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Промышленность, всего	100.0	100.0	100,0	100,0	100,0	100,0
Топливно-энергетический комплекс	6,4	6,8	7,4	8,2	9,0	10,0
Металлургический комплекс	6,0	6,5	6,7	7,1	7,2	7,9
Химико-лесной комплекс	13,9	14,1	14,8	14,6	14,6	14,6
Машиностроительный комплекс	46,0	45,2	43,8	42,1	40,3	38,7
Легкая промышленность	10,9	10,7	9,2	9,0	9,2	8,3
Пищевая промышленность	7,4	7,6	7,8	8,2	8,9	9,4

Источник: Госкомстат России.

Значительное увеличение удельного веса топливно-энергетического комплекса и металлургии в структуре промышленности свидетельствует о достаточно явно выраженном структурном характере промышленного спада. Данный результат, на наш взгляд, отражает не только объективно обусловленное сохранение относительно высоких уровней производства в электроэнергетике и падение производства продукции инвестиционного назначения, но и различный уровень конкурентоспособности отраслей российской промышленности. Именно отрасли топливно-энергетического комплекса (за исключением угледобычи) и металлургии являются наиболее конкурентоспособными отраслями российской экономики с позиций международного разделения труда

(по расчетам, эти отрасли остаются высокоприбыльными и при переходе на мировые цены, т.е. в режиме открытой рыночной экономики). В других же отраслях промышленности (а также в сельском хозяйстве) при мировых ценах на потребляемую и производимую ими продукцию производство оказывается убыточным либо низкоэффективным (разумеется, данный вывод относится лишь к укрупненным отраслям промышленности и не отрицает наличия в их рамках отдельных конкурентоспособных подотраслей и производств). В результате сближение внутренних и мировых цен при существующей технологической структуре экономики России с неизбежностью ведет к падению прибыльности производства в неконкурентоспособных отраслях и, как следствие, к свертыванию соответствующих производств. В то же время, конкурентоспособные отрасли сохраняют более высокие уровни производства, инвестиций и занятости.

Таким образом, промышленная динамика в период реформ определялась комплексом экономических факторов, прежде всего процессом свертывания неэффективных секторов промышленности и сельского хозяйства, что обусловило резкое сокращение совокупного внутреннего спроса и, как следствие, снижение производства в конкурентоспособных отраслях промышленности. В то же время, последние годы демонстрируют тенденцию к постепенной стабилизации промышленного производства и перераспределению выпуска продукции, инвестиционных и трудовых ресурсов в пользу наиболее конкурентоспособных отраслей. *Учитывая позитивные общеэкономические процессы, идущие на макроуровне, это позволяет сделать вывод о завершении периода кризисной реструктуризации российской промышленности*. В результате создались необходимые предпосылки для устойчивой стабилизации производства и восстановления промышленного роста, а далее - постепенного формирования новой, более эффективной структуры промышленного производства. По мере изменения пропорций национальной экономики, в структуре производства ВВП России наблюдается тенденция устойчивого повышения доли услуг: эта доля в 1997г. повысилась до 49,4% против 48,3% в предшествующем году. Удельный вес производства товаров в структуре произведенного ВВП за этот же период снизился на 3,0 процентных пункта.

Первые признаки завершения спада в Российской Федерации проявились в конце 1996 году и особенно в 1997 году. Безусловно позитивное воздействие на макроэкономическую ситуацию оказал рост производства на крупных и средних предприятиях промышленности. На протяжении года наблюдалось постепенное ускорение темпов роста промышленного производства, в целом за год он составил 1,9%. В 1997 г. впервые за последние пять лет отмечается рост добавленной стоимости в промышленности.

Тенденция к стабилизации производства и восстановлению положительной динамики наблюдалась практически во всех отраслях промышленности, особенно во втором полугодии.

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

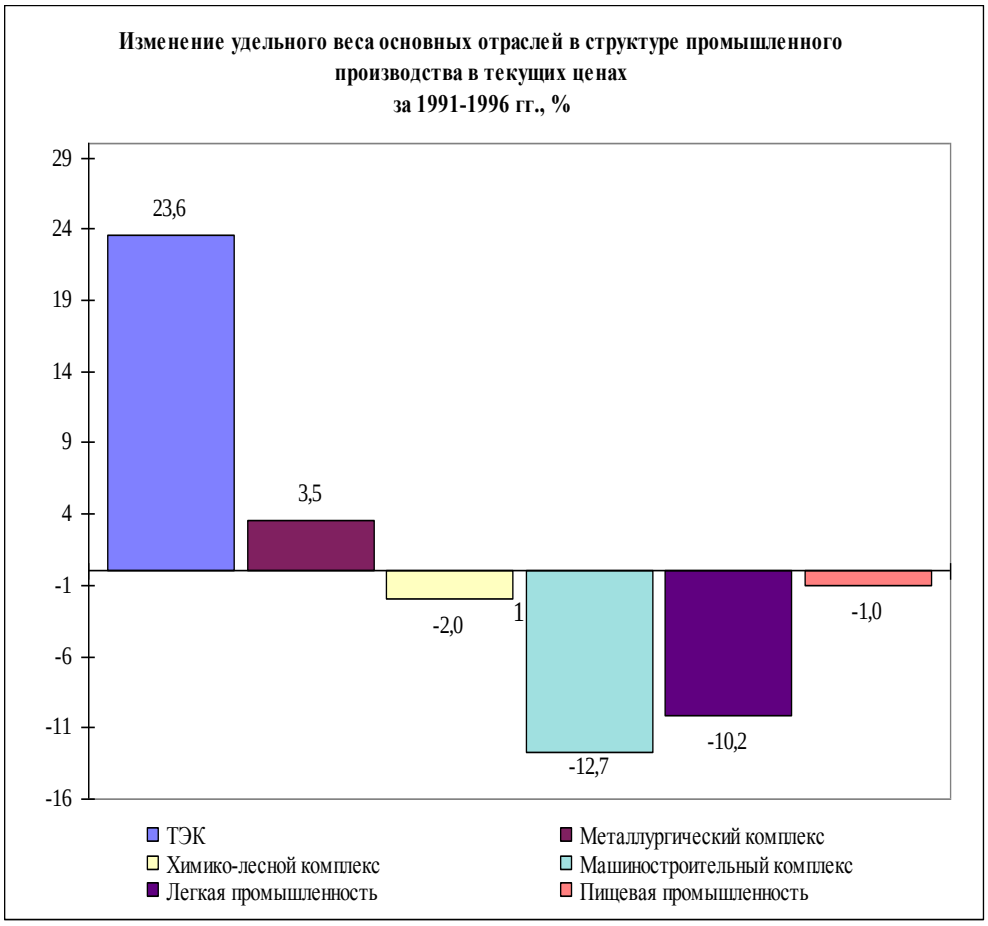
В обрабатывающей промышленности динамика и структура выпуска продукции полностью определяется уровнем спроса внутреннего рынка. Впервые с начала реформ в прошедшем году отмечался рост производства в машиностроении. После длительного спада в автомобильной промышленности прирост производства за 1997 год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

По мере реструктуризации производства и развития сборочных производств с использованием импортных комплектующих в 1997 г. наблюдался рост выпуска продукции в приборостроении на 5,8% и промышленности средств связи- на 23,2%. Выходят из кризиса отрасли медицинской и микробиологической промышленности. Происходило последовательное замедление темпов спада в производстве потребительских товаров.

По причинам, подробно рассмотренным в главе 10, подъем промышленного производства, который наметился в 1997 г., не получил ожидавшегося развития в следующем году.

Ниже приведены графики, иллюстрирующие некоторые важные черты отраслевой структуры промышленного спада в России последних лет (рис. 19.2 - 19.4).

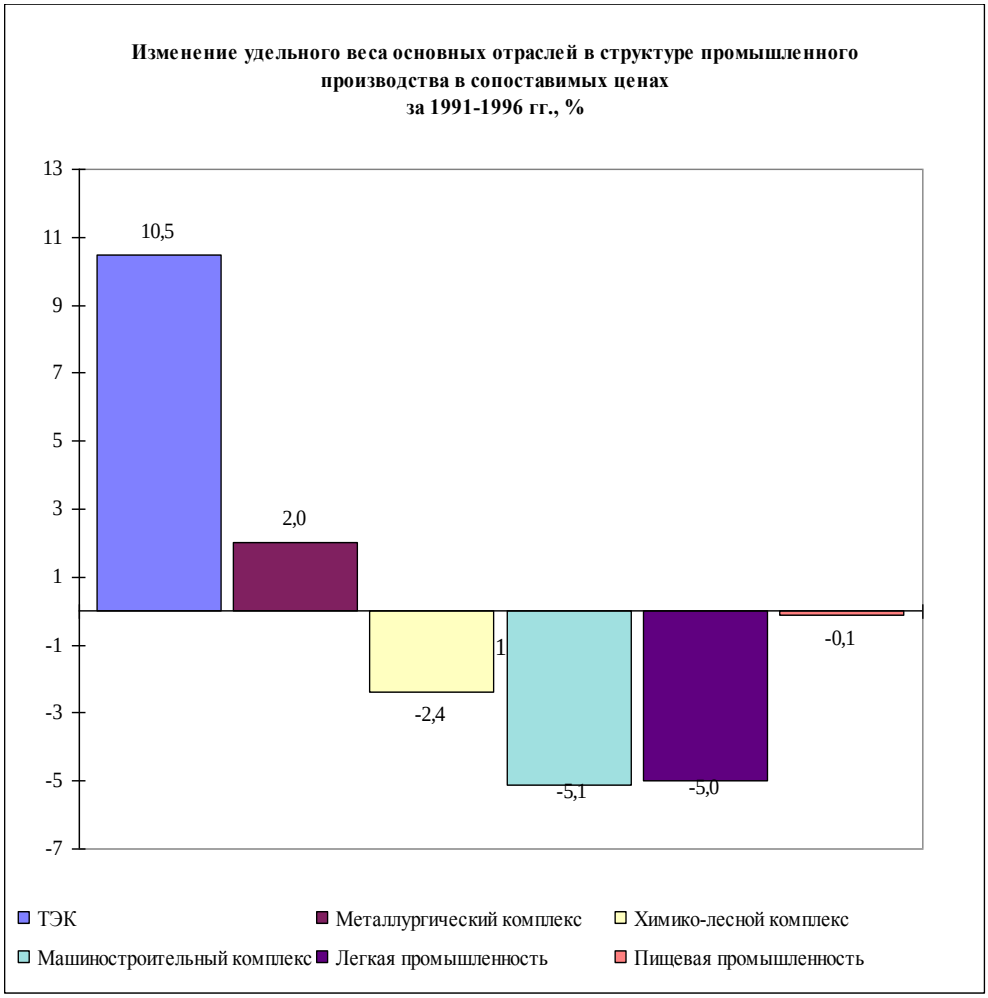
Рис. 19.2



Таким образом, удельный вес в структуре промышленного производства топливно-энергетического и металлургического комплексов (в текущих ценах) увеличился соответственно на 23,6 и 3,5%, а доли хими-

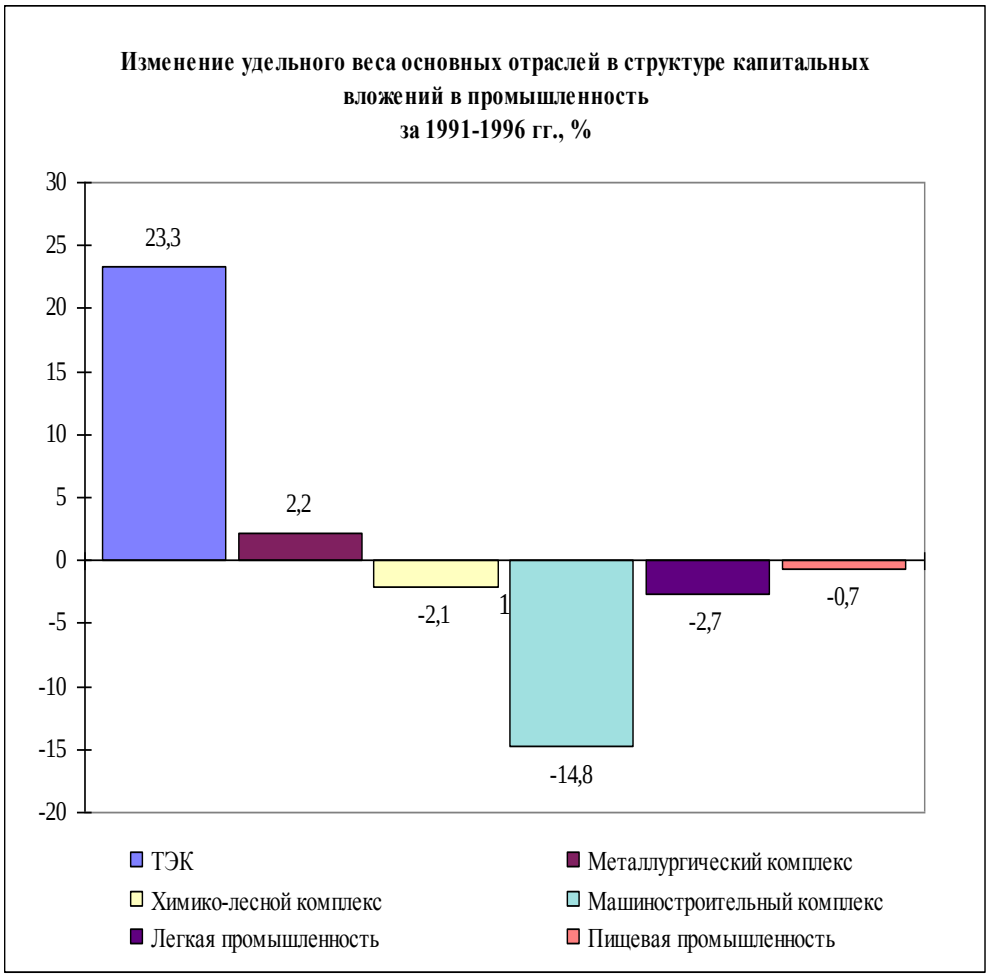
ко-лесного и машиностроительного комплексов, легкой и пищевой промышленности сократились соответственно на 2,0, 12,7, 10,2 и 1%.

Рис. 19.3



Таким образом, удельный вес в структуре промышленного производства топливно-энергетического и металлургического комплексов (в сопоставимых ценах) увеличился соответственно на 10,5 и 2,0%, а доли химико-лесного и машиностроительного комплексов, легкой и пищевой промышленности сократились соответственно на 2,4, 5,1, 5,0 и 0,1%.

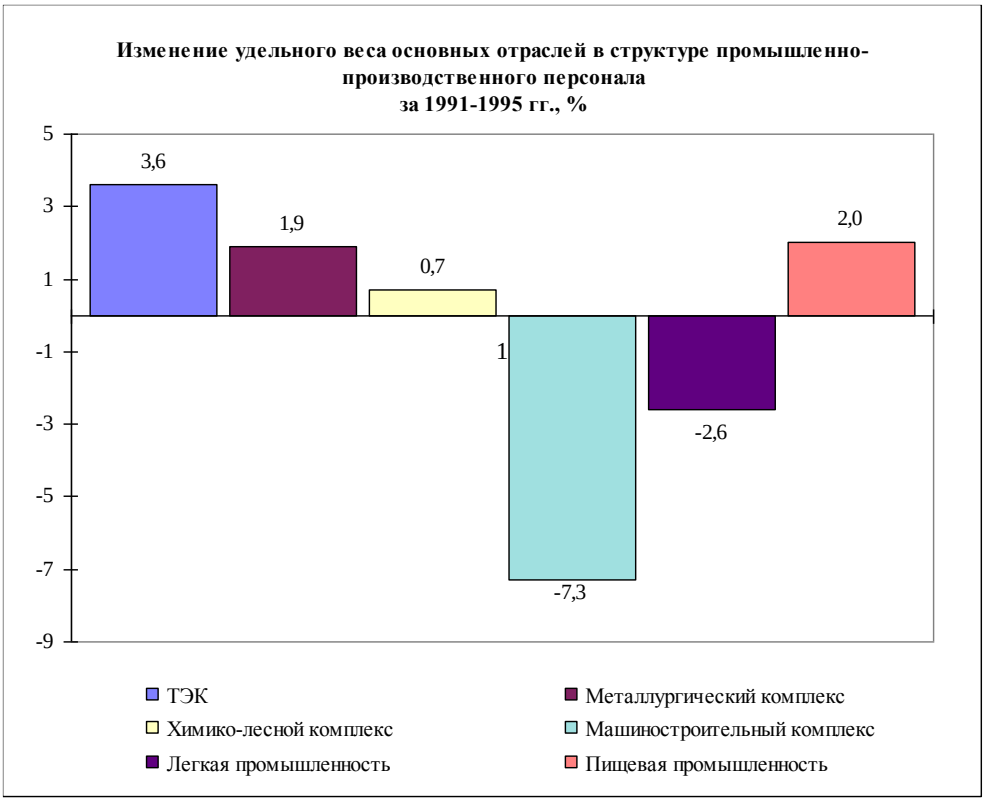
Рис. 19.4



Таким образом, удельный вес в структуре капитальных вложений топливно-энергетического и металлургического комплексов увеличился соответственно на 23,3 и 2,2%, а доли химико-лесного и машиностроительного комплексов, легкой и пищевой промышленности сократились соответственно на 2,1, 14,8, 2,7 и 0,7%.

На рисунке 19.5 представлены изменения удельного веса основных отраслей в структуре промышленно-производственного персонала: увеличение долей ТЭКа, металлургического и химико-лесного комплексов и пищевой промышленности, соответственно на 3,6, 1,9, 0,7 и 2,0%

Рис. 19.5



19.2 Аграрное производство в ходе реформ[371]

Практически все постсоциалистические страны с преимущественно индустриальным типом экономики столкнулись в ходе экономических реформ с резким спадом сельскохозяйственного производства. Главной причиной этого спада стало сокращение с отменой государственных дотаций покупательского спроса на продовольственные товары, а для многих стран Восточной Европы - также и сокращение традиционного агропродовольственного экспорта в республики бывшего СССР. Сужение рынка было первопричиной спада в секторе, но на его уровень значительное влияние также оказывали и другие причи-

[371] В тексте использованы материалы Е.Казакова (Ростовский гос. университет), Н. Карловой и Т. Тихоновой (ИЭППП)

ны - глубина накопленных в социалистический период проблем, последовательность проводимых преобразований, международные экономические отношения. Поэтому величина сокращения валового аграрного производства во всех этих странах различна (см. главу 15).

Россия отличается наибольшим падением аграрного производства среди транзитных экономик. Прежде всего, это связано с тем, что и в дореформенное время аграрная экономика страны была в крайне депрессивном состоянии, реформы только перевели кризис в явную фазу. С другой стороны, тормозящий эффект оказывали непоследовательность и половинчатость реформ как макроэкономических, так и собственно аграрных. Так, долгий период финансовой стабилизации, высокие темпы инфляции в течение продолжительного периода более всего негативно сказывались именно на аграрном секторе с его длительным производственным циклом и в силу этого особенно чувствительном к инфляции. Например, инфляция обусловливает высокие процентные ставки и короткие сроки кредитов, что делает заемные средства недоступными для сельскохозяйственных производителей. Государственные меры, направленные на смягчение так называемого диспаритета цен и на создание гарантированного сбыта для сельскохозяйственного производителя, не столько помогали адаптации этого производителя к рынку, сколько тормозили формирование соответствующей рыночной инфраструктуры. В результате отечественный агропродовольственный сектор сталкивался с крайне высокими трансакционными издержками, а рынок заполнялся импортными продуктами, что, естественно, далее сужало сбыт отечественной продукции.

Тем не менее, спад в аграрном производстве России все пореформенные годы был ниже, чем в промышленности. Это подтверждает в целом спросовую причину кризиса в отрасли - низкая ценовая эластичность продовольственных товаров по сравнению с промышленными потребительскими товарами определила меньший спад в аграрном секторе.

Рассматривая динамику аграрного производства России в целом, необходимо учитывать, что статистический учет сельскохозяйственного производства в сложившихся условиях может не отражать полного объема валовой продукции. В советский период критерием оценки деятельности сельскохозяйственного предприятия являлась не его при-

быльность, а процент перевыполнения плана, поэтому задачей руководителей хозяйств было получить заниженное плановое задание и отчитаться о наибольшем его перевыполнении. Как и во всех других отраслях народного хозяйства, это порождало практику приписок, что безусловно завышало общие объемы валового продукта отрасли. В современных условиях формирующегося рынка сельскохозяйственные предприятия, будь то крупные предприятия или фермерские семейные хозяйства, заинтересованы в том, чтобы показывать заниженные объемы реального производства для укрытия доходов от налогообложения, для резервирования части продукции для бартерных сделок и сделок за наличные. В довершение картины нужно отметить ухудшившуюся отчетность в хозяйствах, рост производства в частном секторе, который еще в меньшей степени поддается традиционным советским способам статистического учета. В результате реальная картина спада аграрного производства может быть менее драматичной, чем это находит отражение в официальной статистике[372].

Таблица 19.4

Основные характеристики сельского хозяйства как сектора экономики России

Доля сельского хозяйства в:	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ВВП	15,4	13,7	7,2	8,1	7,0	8,9	8,8	4,7*
численности занятых	12,9	13,2	14,0	14,3	14,5	15,0	15,0	н.д.
основных фондах	11,5	11,7	16,1	16,9	13,6	12,8	н.д.	н.д.
инвестициях	15,8	17,8	10,8	7,9	5,0	3,5	3,3	н.д.
импорте	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	27,7	27,9	24	27,7**
экспорте	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	2,2	1,7	2	1,6**

* - оценка, ** - за три квартала.

Источник: Сельскохозяйственное производство России: динамика и эффективность (1970-1996). М.:ЦЭК.1997, стр.5. Оценка авторов.

Аграрный сектор в ходе реформ изменил свое положение в национальной экономике. Если в конце 1980-х годов сельское хозяйство давало около 15% ВВП, то сегодня эта доля значительно сократилась (табл. 19.4). Главной причиной этого стало изменение структуры цен. Как было показано в главе 15, ценовая либерализация привела к увеличе-

[372] В современной российской статистике сельскохозяйственного производства не производится дооценки теневого оборота, как это делается для других секторов экономики.

нию ценового диспаритета для сельского хозяйства. В результате доля сектора в ВВП упала. Тем не менее, с 1994 года влияние ценового фактора на снижение доли сектора в ВВП ослабло, но падение не приостановилось. В то же время доля занятых в аграрном производстве увеличилась. Это явное свидетельство экстенсификации производства. В условиях удорожания всех покупных ресурсов сельскохозяйственные производители активно начали замещать их дешевыми факторами - землей и трудом (табл. 19.5).

Таблица 19.5.

Выход валовой продукции сельского хозяйства на единицу ресурса (в ценах 1983 г.)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
посевные площади, тыс.руб./га	0,84	0,77	0,75	0,71	0,67	0,64
занятые, тыс.руб./чел	10,05	8,74	8,36	7,21	6,90	6,48
тракторы, тыс.руб./шт.	72,76	68,45	68,06	64,61	65,05	64,14
комбайны, млнруб./шт	0,20	0,24	0,24	0,23	0,23	0,24
удобрения, тыс.руб./т	9,65	16,05	22,81	53,07	45,53	39,69
бензин, тыс.руб./т	9,20	9,39	13,61	20,08	20,70	21,90
дизтопливо, тыс руб./т	5,02	5,35	6,61	9,46	9,61	10,24
электроэнергия руб./квт ч	1,38	1,26	1,22	1,21	1,29	1,30

Источник: рассчитано авторами по: Сельскохозяйственное производство России: динамика и эффективность (1970-1996 годы). М.: ЦЭК.1997; Основные показатели АПК Российской Федерации в 1996 году. М.: Госкомстат России. 1997.

Коэффициенты использования земли и труда слабо падали за годы реформ, в то время как по таким основным покупным ресурсам, как топливо и удобрения - росли. 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 становилось все более экстенсивным. Интересна динамика по электроэнергии - до 1994 года ее потребление в аграрном секторе сильно дотировалось (через механизм двойного тарифа) и соответственно расходование на единицу валовой продукции росло, то есть ресурс, скорее всего, расходовался неэкономно. С сокращением этого вида дотаций потребление электроэнергии стало укладываться в общую тенденцию по покупным ресурсам.

При этом необходимо отметить, что динамика, которая видна из таблицы 19.5, отчасти свидетельствует и об улучшении использования ресурсов в сельском хозяйстве: купленные удобрения полностью вносятся под посевы, топливо используется рационально. Так, при сокращении посевов с 1991 по 1996 год на 14% потребление автобензина и дизельного топлива за тот же период упало более чем на треть; если сокращение внесения минеральных удобрений на гектар посевов ведет к экстенсивному производству - используется преимущественно природное плодородие почвы, то уменьшение потребления горюче-смазочных материалов при обработке почти той же площади говорит о более эффективном их использовании.

Рост доли занятых в сельскохозяйственном производстве в общей структуре занятых в России стал следствием, во-первых, абсолютного роста сельского населения впервые за послевоенный период и, во-вторых, улучшения его структуры - выросла доля трудоспособного населения в общей численности проживающих в сельской местности. Крайне ограниченный спектр возможных сфер приложения труда в сельской местности привел к тому, что весь прирост сельского населения в трудоспособном возрасте был сконцентрирован в аграрном производстве. При сокращении объемов аграрного производства это привело к резкому относительному удешевлению сельскохозяйственного труда (табл. 19.6).

Таблица 19.6

Динамика среднемесячной заработной платы по отраслям экономики России, тыс. руб.*

	1993	1994	1995	1996	1997
Заработная плата по народному хозяйству в среднем	58	204	461	786	941
В промышленности	65	217	538	904	1118
в т.ч. пищевой	н.д.	257	561	947	1116
В строительстве	82	282	630	1081	1327
В сельском хозяйстве	34	100	211	350	397
Заработная плата в сельском хозяйстве к среднемесячной по стране	59	49	46	45	42

* - январь-ноябрь

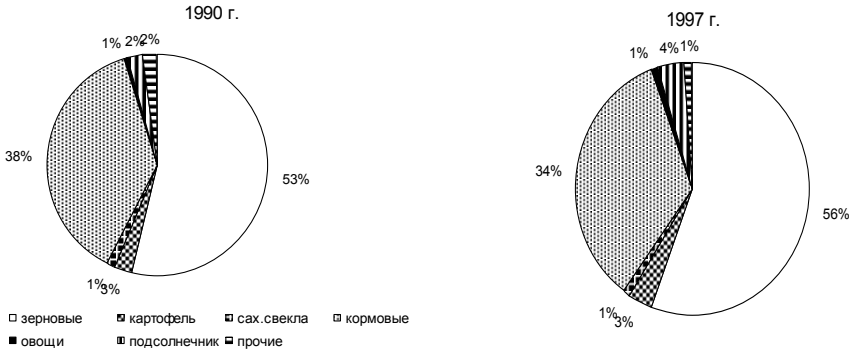
Источник: Госкомстат России

Доля сельского хозяйства и пищевой промышленности во внешнеторговом обороте практически не изменилась за годы реформы. Россия

по-прежнему остается нетто-импортером агропродовольственной продукции. Единственный продукт, по которому торговый баланс складывается устойчиво положительным - это подсолнечник. В внешней торговле агропродовольственными товарами произошла переориентация со стран - бывших республик СССР на дальнее зарубежье. Тем не менее, основным торговым партнером в агропродовольственной сфере остается Украина, затем следуют США, Казахстан и Германия. Чистый импорт агропродовольственной продукции в валовой сельскохозяйственная продукции постепенно сокращается (с 24% в 1994 году до 15% в 1996 году).

Рис.19.6

Структура посевных площадей в 1990 и 1997 годах



В годы реформы произошли значительные структурные изменения в аграрном производстве. Первое изменение связано с некоторым перераспределением валового продукта сельского хозяйства между двумя основными подотраслями - животноводством и растениеводством. В советское время доля животноводства устойчиво составляла около 60%. Либерализация экономики привела, как уже отмечалось, к сокращению спроса прежде всего на животноводческую продукцию. Поэтому сокращение объемов производства в животноводстве шло быстрее, чем в растениеводстве, но при этом динамика цен на животноводческую продукцию была более высокой. В результате этих двух противоположных тенденций доля животноводческой продукции в начале несколько сократилась, а затем оставалась примерно на одном уровне.

Более точное реагирование сельхозпроизводителей (первичное предложение) на конечный спрос (первичный спрос) привело к изменению отраслевого соотношения растениеводства и животноводства.

Несколько изменилась структура посевных площадей - выросла площадь под зерновыми, но сократилась под кормовыми культурами. В структуре зернового производства произошла переориентация на продовольственную пшеницу: доля яровой и озимой пшеницы в валовых сборах зерновых увеличилась в 1997 году по сравнению со среднегодовыми сборами в 1985-90 годах на 7,6 процентных пунктов, в то время как доля производства зернобобовых сократилось более, чем в два раза. Производство гречихи в ответ на традиционно неудовлетворенный спрос резко выросло в начале реформ, но к 1997 году вернулось на прежний уровень. На 3,5 процентных пункта уменьшилась доля ржи в валовом сборе зерновых. Валовые сборы остальных зерновых культур изменились в пределах 1,5 процентных пунктов.

Среди сельскохозяйственных культур наибольший спад производства характерен для льноволокна (среднегодовое производство за годы реформ по сравнению с предшествующим пятилетием упало на 42%), табака (на 72%) и бахчевых (47%). По остальным культурам сокращение валовых сборов не превышает 40%, а по картофелю и овощам есть даже слабый рост.

В структуре мясного производства с 1991 года произошли более существенные изменения. Всегда весомая в России доля мяса крупного рогатого скота (47% в 1991 году) к 1997 году перевалила за половину всей реализации мяса - 53%., примерно на те же 5 процентных пунктов сократилась доля птицы, доля производства мяса свиней, овец и коз сохранилась примерно на прежнем уровне.

Одним из важнейших результатов аграрных преобразований стала новая аграрная структура России: помимо крупных сельскохозяйственных предприятий появился значительный частный семейный сектор - фермеры, а также выросшее и значительно окрепшее личное подсобное хозяйство населения. Сегодня более 45% валовой продукции сельского хозяйства производится в этом секторе. Мелкие семейные хозяйства стали практически основными производителями картофеля, овощей, в них производится почти половина животноводческой продукции. Про-

изводство более экстенсивных культур - зерна, сахарной свеклы, кормовых по-прежнему сконцентрировано в крупных предприятиях. В результате сформировался своеобразный симбиоз личных подсобных хозяйств населения и крупных сельхозпроизводителей - первые производят более интенсивные продукты, невыгодные к производству в крупных масштабах в условиях общей экстенсификации производства, вторые обеспечивают их ресурсами, в том числе и кормовым зерном.

Данный симбиоз является одной из основных причин снижения товарности сельскохозяйственного производства в стране. Бывшие колхозы и совхозы, в условиях отмены обязательных поставок продукции государству, с одной стороны, и столкнувшиеся с резкой потерей и последующей хронической нехваткой оборотных средств, с другой - стали значительную часть своей продукции оставлять для внутрихозяйственного потребления - на корма (что в значительной мере снизило эффективность использования кормов, так как в абсолютном большинстве случаев хозяйства не имеют кормопроизводящего оборудования и используют на кормовые цели чистое зерно), на потребление своих работников, на натуральную оплату труда или выплату дивидендов. Хозяйства населения в значительной части потребляют сами произведенную продукцию или реализуют ее неконвенционными рыночными каналами (родственникам, на нерегистрируемом сельском рынке и т.д.). По таким продуктам, как картофель, фрукты и овощи городское население также сориентировалось на самообеспечение (о чем свидетельствует стремительный рост садово-огородных участков в конце 1980-х-начале 1990-х годов), особенно в первые годы реформ, что также содействовало снижению товарного оборота сельскохозяйственной продукции.

Экономические реформы привели и к некоторому изменению территориальной структуры аграрного производства. Отмена системы дифференцированных закупочных цен, вообще говоря, должна была бы привести к росту специализации регионов на сельскохозяйственных отраслях, по которым они имели сравнительные преимущества в условиях реальных цен. Тем не менее, четко выраженной тенденции территориальной специализации не наблюдается почти ни по одной подотрасли. Концентрация картофельного производства в хозяйствах

населения и стремление к самообеспеченности этим продуктом привело к полной деспециализации (практически равномерному распределению производства по всей территории страны) в этой подотрасли, несколько меньше эта тенденция проявилась в производстве овощей.

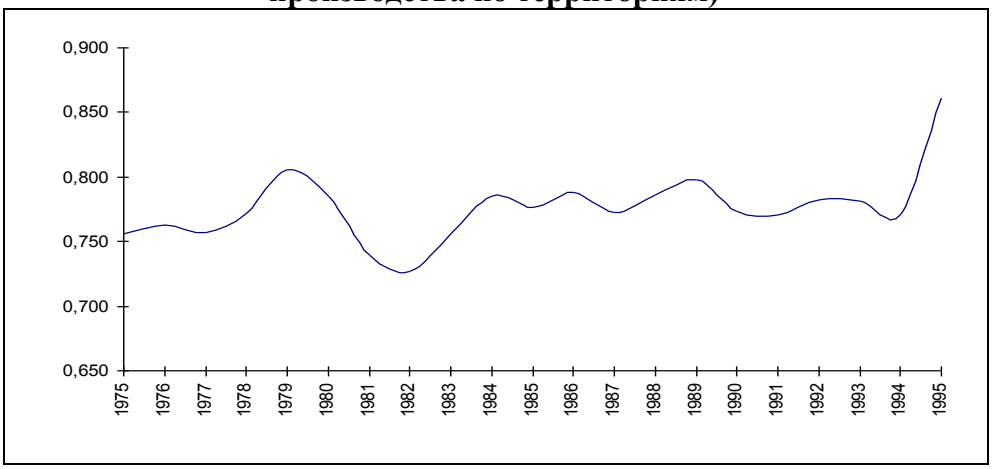
Потенциально рост специализации был возможен в зерновом производств, но и здесь этого почти не произошло. Зерно, особенно продовольственное, почти весь период проведения реформ является одной из наиболее рентабельных культур, поэтому относительные преимущества его производства проявляются почти во всех сельскохозяйственных регионах, даже при явном отсутствии абсолютных преимуществ. Дополнительным фактором, препятствующим росту зерновой специализации регионов, стала политика региональных администраций: зернопотребляющие регионы стремятся к самообеспеченности продовольственным зерном, зернопроизводящие - к ограничению вывоза его за пределы территории. Так, временные ограничения на вывоз зерна со своей территории ввели Волгоградская, Воронежская и Ростовская области, Краснодарский край и другие. А такие области, традиционно не производящие продовольственное зерно, как, например, Брянская и Калининградская, принимают программы развития зернового производств.

На рисунках 19.7 и 19.8 приведена динамика коэффициента Джини, характеризующая уровень специализации производства яровой и озимой пшеницы в России за последнее десятилетие. Более высокий коэффициент означает более близкое к равномерному распределение производства по территории страны, то есть более высокую степень деспециализации.

В первые годы реформы произошла значительная деспециализация производства сахарной свеклы. Дефицит сахара, его высокая цена толкнули многие регионы на расширение посевов сахарной свеклы, однако высокие издержки переработки сахара быстро продемонстрировали нецелесообразность данного тренда. Поэтому очень скоро специализация производства сахарной свеклы вернулась на прежний уровень, хотя и при значительном сокращении общего валового сбора.

Рис. 19.7

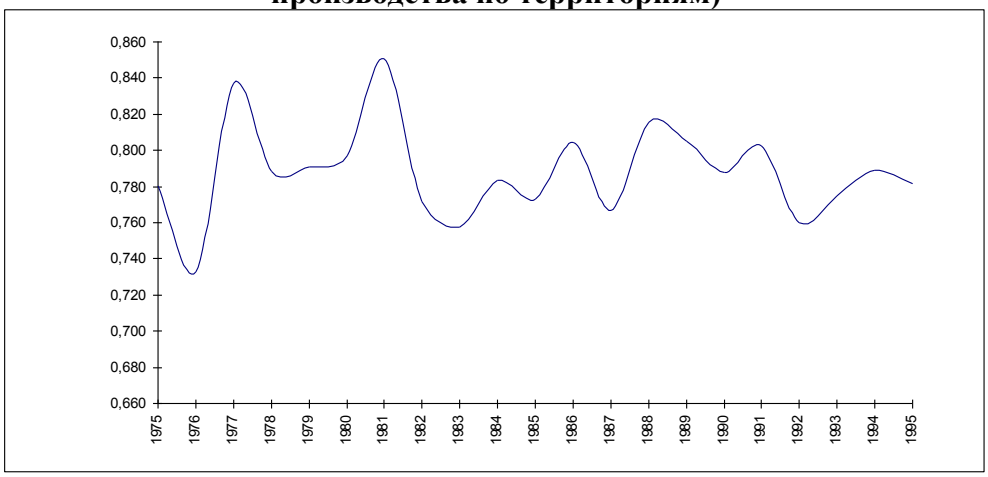
Специализация производства яровой пшеницы в России (коэффициенты Джини распределения производства по территориям)



Источник: По данным Госкомстата

Рис. 19.8

Специализация производства озимой пшеницы в России (коэффициенты Джини распределения производства по территориям)



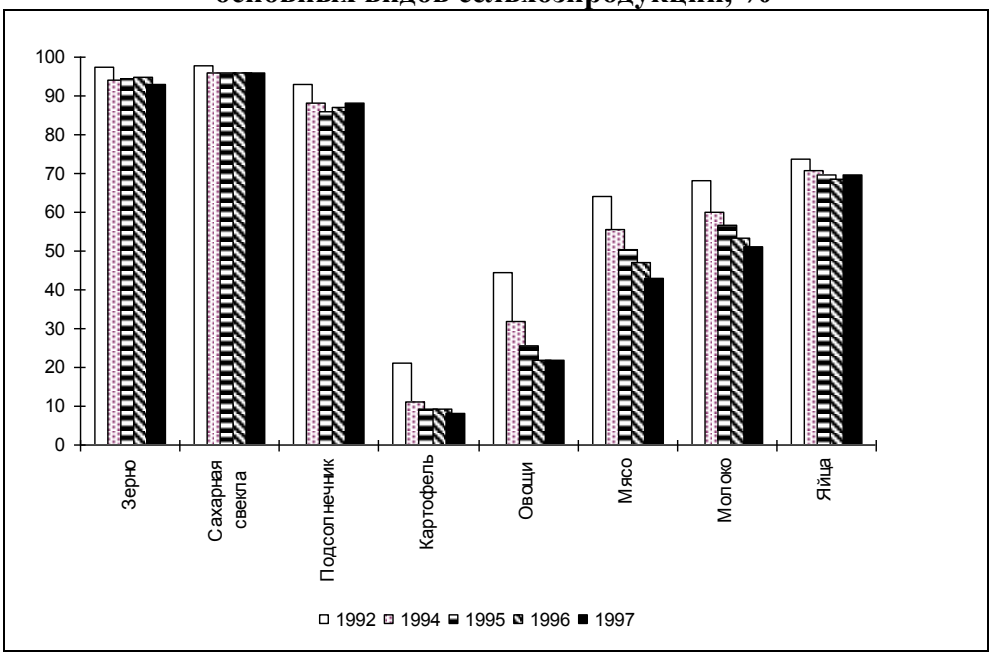
Источник: По данным Госкомстата России

Сложившиеся зоны специализации постепенно теряют свою значение в общероссийском разделении труда, концепция сравнительных преимуществ в данном случае не срабатывает.

Из вышесказанного можно заключить, что отраслевая и территориальная структура сельскохозяйственного производства не претерпела качественных изменений в ходе реформ.

Рис. 19.9

Доля сельскохозяйственных предприятий в производстве основных видов сельхозпродукции, %



Источник: Госкомстат России

Наиболее существенные сдвиги произошли в секторальной структуре сельскохозяйственного производства: производство стало перемещаться из сельскохозяйственных предприятий в хозяйства населения, то есть в ЛПХ (и в определенной мере на садово-огородные участки городского населения) и в возникающий фермерский сектор (рис. 19.9). Наиболее резко секторальная структура сельского хозяйства менялась

в 1992-1995 годах, уже в 1996 году интенсивность этого процесса снизилась - семейное подсобное хозяйство имеет естественные пределы расширения, а кроме того, с падением производства в сельскохозяйственных предприятиях снизился и их потенциал обеспечения ЛПХ ресурсами и услугами.

С точки зрения вклада в производство отдельных продуктов, можно говорить об определенном разделении труда между секторами. Сельскохозяйственные предприятия доминируют в производстве зерна, сахарной свеклы, подсолнечника - продуктов, которые либо возвращаются в производство (кормовое зерно), либо идут на промышленную переработку (хлебопечение, комбикорма, сахар, растительное масло и пр.) и требуют индустриальных технологий. Из хозяйств населения поступает основная часть свежей растениеводческой продукции - 9/10 общего производства картофеля и более 3/4 овощей. Производство мяса и молока почти на половину переместилось в индивидуальный сектор, хотя последний в значительной мере зависит от кормов, произведенных в крупных хозяйствах. Яйца как более индустриальный продукт животноводства, в значительной степени производятся на крупных предприятиях.

1997 год стал переломным в динамике аграрного производства последних лет. Начавшаяся стабилизация в экономике России не обошла стороной и агропродовольственный сектор. Впервые с 1991 года сельскохозяйственное производство не сократилось, а даже немного выросло (годовой рост - 0,1% против 7-8% спада в предыдущие годы). Важными факторами стабилизации явились рост реальных доходов населения, а также благоприятные погодно-климатические условия последних лет.

Производство молока и в наибольшей степени - мяса продолжало уменьшаться. Но на фоне этих уже устоявшихся процессов наблюдались некоторые положительные сдвиги. В частности, наметились позитивные изменения в птицеводстве - отрасли животноводства, наиболее способной к быстрому восстановлению. Впервые за последние годы выросло производство яиц. В ряде регионов (Свердловской, Омской, Нижегородской областях, некоторых других субъектах федерации) наметился рост в производстве бройлеров. В среднем по России отме-

чено небольшое снижение процента падежа всех видов животных, повышение выхода приплода, увеличение продуктивности животных.

Хороший урожай зерновых в 1997 году в значительной мере был обусловлен погодными факторами. Однако увеличились закупки сельхозпроизводителями минеральных удобрений, сельскохозяйственной техники. В 1997 году общая посевная площадь сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйств уменьшилась на 4% по сравнению с предыдущим годом. С учетом роста применения химических средств в аграрном секторе сокращение посевов говорит о начавшемся возврате сельского хозяйства к интенсивным методам ведения, пусть пока и в незначительных масштабах.

Таким образом, производство сельскохозяйственной продукции пережило основной кризис, вызванный сокращением спроса и шоком адаптации к новому экономическому окружению. Сельхозпроизводители начали приспосабливаться к рынку. Производственные единицы уже в состоянии парировать конъюнктурные рыночные изменения. Дальнейший рост производства в значительной мере будет зависеть от проводимой аграрной политики и общей макроэкономической ситуации, в частности - роста реальных доходов населения. Если при росте доходов населения внутренняя маркетинговая система агропродовольственного рынка будет недостаточно развита, то возросший спрос будет покрываться за счет импорта. Поэтому важнейшая задача современной аграрной политики состоит в содействии развитию всех отраслей III сферы АПК, обеспечивающих доведение сельскохозяйственной продукции от поля до конечного потребителя и увеличивающих конкурентоспособность отечественной продукции.

Глава 20

Внешнеэкономическая деятельность в период рыночных реформ

Регулирование внешнеэкономических связей в СССР определялось особенностями советской экономики, основанной на централизованном распределении финансовых и материальных ресурсов. Система государственной монополии внешней торговли создала административно-распределительную модель внешнеэкономической деятельности, основной целью которой было компенсировать дисбалансы в национальном хозяйстве. Импорт решал задачу получения недостающих товаров, а экспорт обеспечивал необходимые средства платежа.

Право на внешнеторговые операции предоставлялось исключительно специализированным государственным организациям — 95% внешнеторгового оборота страны приходилось на объединения Министерства внешней торговли.

Давление внешней конкуренции было нейтрализовано созданием автаркической структуры хозяйства. Изоляция предприятий от внешнего рынка привела к неконкурентоспособности производимой ими продукции.

К середине 80-х годов сложилась ситуация, при которой экспорт приобрел преимущественно топливно-сырьевую направленность, а импорт стал во многом потребительским.

Начавшийся в конце 80-х — начале 90-х годов экономический кризис отразился на результатах внешнеэкономической деятельности. Уже в 1989 г. практически не наблюдалось увеличения стоимостного объема поставок российских товаров за рубеж, а физический объем сократился. Спад производства, разрыв хозяйственных связей со странами — бывшими членами СЭВ, а также между бывшими республиками СССР, торгово-политические и организационные просчеты в центре и регионах привели к резкому сокращению товарооборота Российской Феде-

рации в 1991 г. Предпринимавшиеся правительством попытки реформирования внешнеэкономической деятельности не дали положительных результатов.

20.1 Либерализация внешней торговли: результаты и перспективы

Началом формирования нового, адекватного рыночным условиям механизма регулирования внешнеэкономических связей в России явился Указ Президента РФ "О либерализации внешнеэкономической деятельности" от 15 ноября 1991 г. № 213. Отныне все хозяйствующие субъекты любых форм собственности получили в принципе право на внешнеэкономическую деятельность.

На первом этапе (в конце 1991 г. — первом полугодии 1992 г.) меры по либерализации включали:

- снятие ограничений на экспорт готовой продукции (при сохранении жестких количественных и тарифных ограничений на вывоз топливно-сырьевых товаров);

- частичную либерализацию валютного курса (при установлении особого курса для расчетов с бюджетом и сохранении дотаций по критическому импорту);

- отмену любых ограничений на импорт.

С января 1992 г. введена обязательная продажа 40% валютной выручки по специальному курсу и 10% — по рыночному. Введение экспортного тарифа позволило предотвратить резкий скачок внутренних цен на энергию и промышленное сырье до уровня мировых, что вызвало бы банкротство обрабатывающей промышленности. Импортируемые товары до середины 1992 г. не облагались пошлинами, что способствовало резкому росту импорта потребительских товаров.

Либерализация импорта была необходима для создания конкурентной среды на сверхмонополизированном внутреннем рынке, а также для компенсации резкого спада производства в российской промышленности. Осуществленное административным путем установление верхних пределов экспорта топлива и сырья в условиях, когда внутренние цены на них были значительно ниже мировых, явилось вынужденной мерой,

так как снятие ограничений в то время могло привести к катастрофическому опустошению внутреннего рынка.

Однако выход на внешний рынок огромного числа российских предприятий, зачастую не имевших в прошлом опыта внешнеэкономической деятельности, привел к их конкуренции друг с другом и ухудшению условий экспортно-импортных сделок. Российские экспортеры стремились получить валюту любыми средствами, не считаясь с фактическими материальными затратами и не ориентируясь на мировые цены. Нарушение паритета контрактных и мировых цен приводило не только к значительным потерям валютной выручки, но и к падению уровня мировых цен на ряд товаров, что подрывало авторитет России как торгового партнера, влияющего на цены на мировых рынках в сторону их понижения.

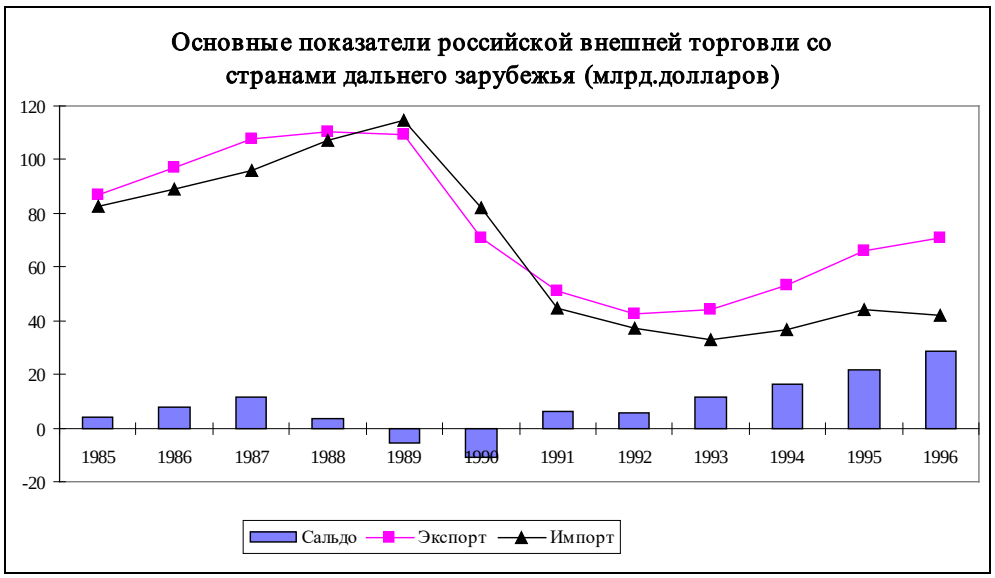
В этих условиях Правительство России было вынуждено пойти на усиление государственного контроля за вывозом товаров. На втором этапе либерализации внешнеэкономической деятельности (второе полугодие 1992 г.) был установлен особый порядок экспорта стратегически важных сырьевых товаров, контроль за вывозом которых охватывал 70% российского экспорта.

Со второго полугодия 1992 г. вводится сначала временный импортный таможенный тариф, а с сентября постоянный. Первый российский тариф был слабо дифференцирован, устанавливая одинаковые ставки пошлин почти на все виды товаров. В результате неоднократных изменений он стал более гибким, избирательным, предоставляя одним отраслям защиту, а другим открывая путь к международной конкуренции.

Меры по сдерживанию экспорта (пошлины, лицензии, квоты, обязательная продажа валюты) оказались более действенными, чем стимулирующие меры. Не удалось приостановить резкое падение экспорта, означавшее сокращение валютных поступлений для необходимого импорта.

В 1992 г. внешнеторговый оборот страны составил 79,4 млрд долл. и уменьшился по сравнению с 1991 г. на 17%, а с 1990 г. — в 2,1 раза.

Рис. 20.1



Источник: Госкомстат России

В целях создания валютного рынка в России, с 1 июня 1992 г. была установлена обязательная продажа экспортерами 50% валютной выручки, причем доля валюты, реализуемой по рыночному курсу (а не по фиксированному курсу Центрального банка), была впоследствии повышена с 20 до 50%.

На третьем этапе либерализации внешнеэкономической деятельности (1993–1994 гг.) продолжался переход на тарифные методы регулирования, постепенно снижалась роль количественных ограничений. Объем осуществляемых на централизованной основе экспортно-импортных операций в 1993 г. снизился до 30% внешнеторгового оборота. Главная роль во внешнеэкономической деятельности перешла к предприятиям всех форм собственности.

В 1993 г. вступили в силу важнейшие законодательные акты, регулирующие внешнеторговую деятельность в России, — Таможенный кодекс и закон “О таможенном тарифе”. Таможенный кодекс, принятый Верховным Советом РФ в окончательной редакции 18 июня 1993 г., определяет юридический статус таможенных органов, виды таможенных режимов и платежей, порядок начисления, уплаты и взимания

этих платежей, процедуры оформления товаров и транспортных средств, основания для ввоза и вывоза товаров.

Закон РФ “О таможенном тарифе” от 21 мая 1993 г. устанавливает порядок определения ставок таможенных пошлин, виды этих ставок, меры оперативного регулирования внешней торговли с помощью сезонных и особых пошлин, порядок определения таможенной стоимости товара и страны его происхождения, а также предоставления тарифных льгот.

Особенностью таможенного режима России являлось применение экспортных налогов, взимаемых с целью уравнивания внутренней и внешней цен, в первую очередь сырьевых товаров, и пополнения госбюджета. Новый экспортный таможенный тариф вступил в силу с 1 ноября 1993 г., в июле и сентябре 1994 г. в него были внесены изменения. Российский экспортный тариф характеризовался высокой степенью дифференциации. Значительный круг товаров был выведен из сферы его действия (в отличие от импортного тарифа экспортный составлялся как перечень отдельных товаров, беспошлинно вывозимые товары в его номенклатуре не указывались). Экспортные пошлины взимались в экю с 1 тонны (т.е. являлись специфическими), лишь в отдельных случаях использовались адвалорные пошлины.

На первом этапе действия экспортного таможенного тарифа широко практиковалось освобождение отдельных экспортеров от пошлин решениями правительства. Указ Президента России от 27 марта 1993 г. № 406 существенно ограничил такую практику, действовали только льготы, предусмотренные законом “О таможенном тарифе” и предоставленные указами Президента РФ.

К концу 1993 г. ставки экспортных пошлин были снижены в среднем на 50% и почти вдвое сокращен перечень товаров, ими облагаемых. Однако поступления валютных средств от экспортной деятельности оказались значительно меньше ожидаемых. Квоты и вывозные льготы, предоставляемые централизованным экспортерам, не окупались.

Российский импорт в 1993 г. переживал тяжелый период, вызванный отменой дотаций централизованного импорта и ужесточением таможенной и налоговой политики. За 1993 г. импорт сократился на 27%.

С 1 февраля 1993 г. товары, ввозимые на территорию РФ, стали облагаться налогом на добавленную стоимость (НДС) и акцизами. Уплата их производится одновременно с уплатой других таможенных платежей, т.е. до или в момент предоставления товара к таможенному контролю. К импортным товарам применяются те же ставки НДС, что и к товарам российского производства — 20%. Ставки акцизов на импортные товары определяются постановлениями Правительства РФ и могут расходиться со ставками акцизов на аналогичные российские товары.

После распада СССР Россия практически не имела охраняемой границы, поэтому большой проблемой стал контрабандный ввоз-вывоз товаров. По данным ГТК, около 85% сигарет и алкоголя прибывало в Россию нелегально, до половины всей электроники ввозилось либо контрабандой, либо с нарушением таможенных правил. Самым распространенным способом ввоза товаров являлся самый простой — в обход таможенных постов. Другими, не менее популярными способами были различные схемы с применением “ложного транзита” и “ложного реэкспорта”. Для того чтобы пресечь такого рода операции, ГТК выпустил указание “О некоторых особенностях применения таможенного режима реэкспорта”, которым разрешалось реэкспортировать товары только при условии обеспечения уплаты таможенных платежей в виде залога, предоставления банковских гарантий или внесения на депозит таможен денежных средств. В результате “реэкспорт” сегодня практически не применяется контрабандистами.

В целях обеспечения полноты сбора акцизов и предотвращения нелегального ввоза и реализации на территории РФ подакцизных товаров (спирт пищевой, винно-водочные изделия, табак и табачные изделия) Постановлением Правительства РФ № 319 от 14 апреля 1994 г. "О введении на территории РФ марок акцизного сбора" был введен новый порядок взимания акцизов на импортную продукцию — в форме продажи марок акцизного сбора установленного образца.

Постановлением Правительства РФ № 863 от 18 июля 1994г. "Об изменении ставок акцизов по отдельным видам товаров, ввозимых на территорию РФ" с 1 августа введены новые ставки акцизов по отдельным видам товаров, ввозимых в Россию. В целях ухода от одного из наиболее распространенных способов минимизации обязательных таможенных платежей — занижения таможенной стоимости, был изме-

нен подход к начислению акцизов: вместо процентов от таможенной стоимости — в экю за единицу товара.

К большим потерям приводят и различные нарушения валютного законодательства. Основными каналами нелегальной утечки валюты из страны являются:

- невозвращение валютной выручки под предлогом форс-мажорных и иных обстоятельств;

- необоснованные авансовые перечисления при импорте в счет будущих поставок товаров, которые часто не осуществляются;

- ценовые манипуляции, оставляющие валюту за границей, прикрытые бартерными операциями;

- перечисления на счета иностранных фирм средств в счет оплаты фиктивных услуг;

- занижение контрактной цены при экспорте и завышение цены при импорте;

- внесение страхового депозита в иностранный банк для получения кредита, когда на самом деле кредит не берется.

С января 1994 г. введена в действие совместная Инструкция Центрального банка России и Государственного таможенного комитета РФ “О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию валютной выручки от экспорта товаров”. В настоящее время системой валютного контроля охвачены практически 100% российских экспортных операций. По данным Министерства экономики, после введения валютного контроля в 1994 г. при увеличении объема поставок спецэкспортерами товаров стратегического назначения на 20% платежи по контрактам в целом выросли на 60%.

В 1994 г. товары, вывозимые с таможенной территории РФ в пределах объемов поставок на экспорт для федеральных государственных нужд, были освобождены от обложения таможенной пошлиной. С 1 января не подлежат обложению вывозными таможенными пошлинами нефть, нефтяной газ и продукты их переработки в счет экспортных квот для государственных нужд. Также не подлежат обложению ввозными пошлинами материальные ресурсы производственного назначения, заку-

паемые предприятиями нефтяного комплекса за счет средств, полученных от экспорта нефти, нефтяного газа и продуктов его переработки.

С 1 июля 1994 г. в Российской Федерации введены новые ставки импортного тарифа. Если ставки импортного таможенного тарифа 1993 г. были исключительно адвалорными, то тариф 1994 г. содержал как адвалорные, так и специфические ставки. По сравнению с тарифом 1993 г., освобождавшим от пошлин большинство продуктов питания, руды, свинец, олово, вату, книги, железнодорожные локомотивы, трамваи, танкеры, рыболовные суда и ряд других товаров, этот список значительно сократился. Под давлением промышленных групп были увеличены импортные пошлины на промышленные товары, конкурирующие с отечественной продукцией (автомашины, ковры и т.д.), уровень налогообложения повысился до 25-30%. Общему повышению уровня пошлин способствует введение в новом тарифе комбинированных ставок.

С 1 января 1994 г. введен специальный налог (СН) на импортируемые товары, освобождены от НДС экспортируемые товары как собственного производства, так и приобретенные, экспортируемые услуги и работы, отдельные виды товаров освобождены от уплаты НДС при их ввозе в Россию.

В январе 1994 года прекращена реализация товаров и услуг населению за наличную валюту. Изменился порядок перемещения физическими лицами через таможенную границу товаров, не предназначенных для производственной или иной коммерческой деятельности, — в 2,5 раза снижена сумма беспошлинного ввоза.

Важным событием в процессе либерализации внешнеэкономической деятельности стал указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1007 "Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт". Сохранялись до конца года лишь квоты на экспорт нефти и нефтепродуктов.

В результате в конце 1994 г. в стране действовали пять экспортных режимов:

- режим экспорта нефти и нефтепродуктов;
- режим экспорта стратегически важных сырьевых товаров;

- режим поставок товаров, экспорт которых осуществляется в соответствии с международными обязательствами России;

- режим особого порядка экспорта (вооружения, товары двойного назначения, лекарства, ядерные материалы и др.);

- режим регистрации экспортных контрактов.

С 1 января 1995 г. квотами регулировалось всего около 5% объемов экспорта (товары, экспорт которых осуществляется в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации) и 8% объема экспорта подпадает под особый порядок регулирования (вооружение и военная техника, товары двойного назначения, драгоценные металлы, сплавы и изделия из них и т.п.).

Для осуществления контроля использовалась заявительная регистрация экспортных контрактов. Номенклатура товаров, по которым осуществлялась регистрация контрактов на экспорт, охватывала 15 товарных групп (нефть, продукты переработки нефти, газ природный, удобрения, деловая древесина и т.д.), что составляло порядка 50% от общего объема экспорта.

До 1995 г. ограничивалось количество экспортеров ряда товаров (таких, как нефть и нефтепродукты, природный газ, электроэнергия, цветные, щелочные, щелочноземельные и редкоземельные металлы и сырье для их производства, азотные и фосфорные удобрения, целлюлоза, деловая древесина и пиломатериалы хвойных пород, пшеница). Вывозить их имели право лишь организации, специально зарегистрированные МВЭС, — спецэкспортеры. Такой порядок был установлен, чтобы гарантировать профессионализм экспортеров и обеспечить возврат в Россию валютной выручки. Однако в ходе проверок деятельности спецэкспортеров выявилось множество нарушений. Так, по данным проверок лесопромышленного комплекса в 1994 г., 50% валютной выручки от экспорта российских лесоматериалов было сокрыто, 30% российской лесопродукции — вывезено по демпинговым ценам. Были выявлены многочисленные финансовые нарушения, в особенности при бартерных операциях. Итоги проверок нефтеэкспортеров отличались не намного. Таким образом, институт спецэкспортеров (как и любой чисто административный институт) оказался инструментом с низкой эффективностью. Весной 1995 г. был сделан очередной шаг на пути

либерализации экспорта — Указом Президента от 6 марта № 245 с 25 марта того же года упразднен институт спецэкспортеров.

В июле 1995 г. был принят, а в октябре вступил в силу закон "О государственном регулировании внешней торговли". В законе определена компетенция президента, правительства и МВЭС РФ. Исключительность МВЭС подчеркнута предоставлением только ему права выдачи лицензий на осуществление операций по экспорту и импорту, в отношении которых установлены количественные ограничения или введен разрешительный порядок.

В соответствии с законом правительство РФ одновременно с проектом федерального бюджета должно предоставлять на утверждение парламента программу развития внешнеторговой деятельности. В эту программу наряду с другими положениями должны включаться ставки пошлин таможенного тарифа, намечаемые в соответствующем году, а также пределы их возможного изменения, что делает условия внешней торговли более предсказуемыми. Правительство может ввести количественные ограничения экспорта и импорта в целях обеспечения национальной безопасности страны, выполнения международных обязательств или защиты внутреннего рынка, о чем должно заявить не позднее чем за три месяца до их установления. Предусмотрена возможность введения государственной монополии на торговлю отдельными видами продукции. В этом случае устанавливается особый порядок выдачи лицензий на экспортно-импортные операции исключительно государственным предприятиям.

После вступления в силу упомянутого закона обрела свою полную легитимность Комиссия Правительства РФ по защитным мерам во внешней торговле, которая в конце декабря 1995 года получила утвержденный МВЭС РФ "Порядок проведения расследования, предшествующего введению защитных мер". Возможность применения защитных мер в отношении конкурирующих товаров, поступающих по импорту, — обычная, широко применяемая в мире практика. В этом плане Россия запоздала в их разработке и применении, учитывая, что российский экспорт нередко и чаще всего необоснованно подвергается дискриминации на зарубежных рынках. Таким образом, импортный режим РФ утрачивает свою исключительную либеральность, присущую ему до недавнего времени.

В течение 1995 г. проводилась работа по снижению и постепенной отмене экспортных пошлин. В 1996 г. завершился заключительный этап либерализации российского экспорта. С 1 апреля 1996 г. были отменены вывозные таможенные пошлины на все товары за исключением нефти, а с 1 июля — на нефть.

На протяжении 1994-1995 гг. российские импортеры по сравнению с экспортерами продолжали работать в относительно льготном режиме — в отсутствии валютного контроля за их деятельностью. По мнению экспертов ЦБР, в результате отсутствия валютного контроля за импортными операциями в 1995 г. незаконно осели за границей валютные средства на сумму в 8 млрд долл. С 1 января 1996 г. введена в действие инструкция ЦБ и ГТК "О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары". Основная цель инструкции — остановить нелегальный вывоз иностранной валюты за границу при импортных операциях.

В связи с необходимостью восполнения бюджетных потерь, возникших из-за отмены экспортных пошлин, ужесточились условия провоза из-за границы на территорию России товаров физическими лицами. Постановлением Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 808 "О порядке перемещения физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации товаров, не предназначенных для производственной или коммерческой деятельности" снижены нормы беспошлинного ввоза товаров на территорию России частными лицами с 2000 до 1000 долларов, при условии что общий вес товаров не превышает 50 кг.

В 1996 г. предпринимались меры по защите отечественных товаропроизводителей. В соответствии с постановлением Правительства от 11 апреля 1996 г. № 413, с 15 мая 1996 г. повышены ставки ввозных таможенных пошлин на ряд товаров: автобусы, грузовые автомобили, холодильники и морозильники, машины стиральные, печи микроволновые, электродвигатели, изделия из алюминия, линолеум, поливинилхлорид, мясо куриное и ряд других товаров.

Серьезной проблемой во внешней торговле остаются бартерные сделки. Бартерный договор носил произвольную форму. Пользуясь этим,

российские экспортеры сообщали минимальные сведения о сделке. Неправильное оформление договоров приводило к утечке валютных средств, к нарушению иностранными партнерами своих обязательств. Так, при осуществлении бартерных операций со странами дальнего зарубежья объемы российского экспорта в 1995 г. превысили импорт на 1,5 млрд долл. Для борьбы с этими нарушениями Президент издал Указ "О государственном регулировании внешнеторговых бартерных сделок", согласно которому с 1 ноября 1996 г. вводилась обязательная форма бартерного договора, который должен быть составлен в письменной форме и содержать информацию об экспортной и импортной части. Стороны должны определить каждую товарную позицию как по экспорту, так и по импорту, ее цену, срок поставки. Обязательства зарубежного партнера должны быть им завизированы и юридически оформлены согласно законам его страны.

Таким образом, в основном завершено формирование внешнеэкономического механизма переходного периода, основанного на ограниченном использовании нетарифных методов регулирования экспорта, применяемых в отношении специфических товаров, продукции военного и двойного назначения, а также на использовании таможенного тарифа для защиты внутреннего рынка.

20.2 Последствия политики внешнеторговых льгот и преференций

Некоторым организациям удалось получить льготы при осуществлении внешнеэкономической деятельности. Так, Указом Президента от 22 ноября 1993 г. № 1973 "О протекционистской политике Российской Федерации в области физической культуры и спорта" был освобожден от уплаты таможенных платежей Национальный Фонд спорта, Указом Президента от 22 декабря 1993 г. "О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов" — "Всероссийское общество инвалидов", "Всероссийское общество слепых", "Российский фонд инвалидов войны в Афганистане" и т.п. Предполагалось, что полученные средства пойдут на развитие российского спорта и социальную защиту инвалидов.

По оценкам, общая сумма льгот составляла 2-3 млрд долл. в год. Общеизвестны факты криминализации и смыкания с преступным миром многих из организаций, пользовавшихся внешнеторговыми льготами и преференциями.

В соответствии с законом “О таможенном тарифе” товары, ввозимые в Россию как гуманитарная помощь, не облагаются таможенными налогами. Для того чтобы импортный товар рассматривался как гуманитарная помощь, импортеру надо заручиться выпиской из протокола заседания комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при российском правительстве, подтверждающей соответствующий статус товара.

В этом деле импортерам помогала Православная Церковь. Импортер обращался в административный отдел Патриарха Московского и Всея Руси с просьбой принять товар в качестве гуманитарной помощи. Как правило, ему в этом не отказывали. Затем комиссия по гуманитарной помощи подтверждала статус товара, и он ввозился в стану без уплаты таможенных налогов.

В 1994 г. Отдел внешних церковных сношений (ОВЦС, одно из подразделений Патриархии) получил разрешение на беспошлинный ввоз сигарет. Квот, ограничивающих размеры импорта, установлено не было. В 1994-1995 гг. ОВЦС было ввезено около 10 тыс. тонн сигарет.

Общая сумма таможенных льгот, розданных в 1996 г. Комиссией по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при российском правительстве, составила более триллиона рублей. Чаще всего льготный режим предоставлялся мало подходящим под определение гуманитарной помощи товарам — алкоголю и сигаретам.

Основным поставщиком “гуманитарных” сигарет и спиртного в 1996 г. стала Православная Церковь в лице художественно-промышленного предприятия Московской Патриархии “Софрино” и Штаба гуманитарной помощи отдела внешних сношений Московской Патриархии. Представители других конфессий подобных льгот получить не смогли — их просьбы о беспошлинном ввозе сигарет и спиртного комиссия отвергла.

ХПП “Софрино” имело разрешение на беспошлинный ввоз вина на 30 млн долл. Часть предполагалось израсходовать при отправлении

обрядов, остальное — пустить в продажу, а на вырученные деньги реконструировать само предприятие, которое единственное в стране выпускает церковную утварь. Прибыль от реализации сигарет Патриархия планировала направить на восстановление храмов и монастырей. Однако отчет о деятельности ХПП “Софрино” не получен. В настоящее время проверкой деятельности ХПП занимаются сотрудники МВД.

Таблица 20.1

Основные импортеры алкоголя и сигарет в 1995 г.

Название компании	*Стоимость ввезенного товара (тыс. долл.)*	*Доля на рынке (%)*
Сигареты		
АО “Нефтяная компания “Эвихон”	112262	31
Штаб гуманитарной помощи ОВЦС	75422	21
Фонд 50-летия Победы	54678	15
Национальный фонд спорта	24721	7
АООТ ”Ява-табак”	15324	4
Алкоголь (без учета пива)		
ЗАО “Руст Инкорпорейтед”	39527	11
АОЗТ “Альфа-Эко”	31282	4
ХПП “Софрино”	14493	4
ООО “Вастом”	13942	4
ООО “Технефтьцентр”	12381	4

В 1995 г. был сделан решительный шаг в сторону полной ликвидации всех внешнеторговых льгот, не предусмотренных действующим законодательством. Вначале указом президента РФ № 244 от 6 марта 1995 г., а затем специальным законом “О некоторых вопросах предоставления льгот участникам внешнеэкономической деятельности” от 13 марта 1995 г. были отменены все ранее предоставленные льготы, не вытекающие из законов “О таможенном тарифе”, “О НДС”, “Об акцизах” и из Таможенного кодекса. Принятое решение частично вступило в силу немедленно, частично, — с середины мая. Однако оно встретило мощное сопротивление и выполнялось не всегда последовательно.

Согласно таможенному кодексу, ГТК имеет право в исключительных случаях предоставлять импортерам и экспортерам возможность платить таможенные налоги не в момент ввоза или вывоза товаров, а двумя месяцами позже. Этой возможностью и стали пользоваться участ-

ники ВЭД после отмены прямых таможенных льгот общественным фондам и организациям. В течение 1996 г. таможня предоставила отсрочек более чем на 3 трлн руб., в том числе фирме "Эвихон" — на 700 млрд руб., Фонду 50-летия Победы — на 300 млрд руб. Осенью 1996 г. указанием ГТК подобная практика была запрещена. Однако нефтяной компании "Эвихон" каким- то образом удалось обойти запрет. До начала 1997 г. у этой фирмы сохранялись льготы на ввоз табака. Только в конце января импорт был прекращен, а компании предписано рассчитаться с таможней по всем долгам.

Указанием ГТК № 01-14/1110 от 2 октября 1996 г. "О предоставлении отсрочек и рассрочек по уплате таможенных платежей" запрещено предоставление отсрочек по уплате таможенных платежей в отношении всех ввозимых в Россию товаров.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1996 г. № 1590 "О мерах по упорядочению ввоза на таможенную территорию Российской Федерации спирта этилового и водки" с 1 января 1997 г. запрещен ввоз на таможенную территорию РФ спирта этилового и водки без наличия лицензии на импорт. ГТК РФ поручено осуществлять прием заявок и выдачу акцизных и специальных марок на ввоз спирта этилового и водки только при наличии лицензии на импорт этих товаров, в том числе в случае ввоза указанных товаров с территории государств, входящих в Таможенный союз.

В соответствии с Постановлением правительства РФ № 883 от 23 июля 1996 г. "О льготах по уплате таможенных платежей в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию РФ в качестве гуманитарной помощи", а также во исполнение решения ВЧК при Президенте Российской Федерации о наведении порядка в сфере производства и реализации алкогольной продукции ГТК России запрещает предоставление предприятиям и организациям всех форм собственности льгот по уплате таможенных платежей в отношении ввозимой на таможенную территорию Российской Федерации алкогольной продукции.

20.3 Товарная структура российской внешней торговли

Внешнеторговый сектор российской экономики оказался в наименьшей степени затронутым глубоким структурным кризисом, который она переживает.

Сальдо внешнеторгового баланса стало положительным с 1991 г. и ежегодно возрастало. Финансовые поступления от взимания экспортных и импортных платежей стали весомы для бюджета, составляя почти 1/4 его доходной части.

Таблица 20.2

Основные показатели российской внешней торговли со странами дальнего зарубежья (без учета неорганизованной торговли, млрд долл.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Внешнеторговый оборот	163,8	100,3	69,2	71,1	79,8	97,6	103,7
экспорт	80,9	54,7	42,4	44,3	51,5	64,3	71,9
импорт	82,9	45,6	37,0	26,8	28,3	33,3	31,8
сальдо	-2,0	9,1	5,4	17,5	23,2	31	40,1

Источник: Госкомстат России

Во времена Советского Союза международные расчеты в свободно конвертируемой валюте производились только со странами с развитой рыночной экономикой. Со странами-членами СЭВ для расчетов и платежей применялся переводной рубль — замкнутая региональная расчетная единица, ограниченно выполняющая валютные функции. Покупательная способность переводного рубля выражалась через внешнеторговые цены, что предполагало установление курса переводного рубля к иностранным валютам исходя из валютной корзины, включающей девять основных валют развитых капиталистических стран.

Расчеты с такими странами, как Финляндия, Югославия, Египет, Сирия, Иран, Ирак, Афганистан, Индия, Китай, КНДР, Лаос, Камбоджа производились в форме валютного клиринга — межправительственного соглашения о взаимном зачете встречных требований и обязательств, вытекающих из стоимостного равенства товарных поставок и оказываемых услуг.

Анализ торгового баланса РСФСР за 1990 и 1991 гг. показывает, что в основном спад товарооборота в 1991 г. произошел из-за резкого сокращения взаимных поставок со странами — бывшими членами СЭВ.

Таблица 20.3

Торговый баланс России (в млрд долл., без расчетов по межреспубликанским экономическим связям)

	1990 г.				1991 г.			
	СКВ	СЭВ	Клиринг	Всего	СКВ	СЭВ	Клиринг	Всего
Баланс по торговым операциям	2,0	-5,6	1,6	-2,0	4,8	-0,5	4,8	9,1
Экспорт	26,1	40,7	14,1	80,9	24,8	17,0	12,9	54,7
Импорт	-24,1	-46,3	-12,5	-82,9	-20,0	-17,5	-8,1	-45,6

Источник: Госкомстат России

Таблица 20.4

Доля экспорта в объеме производства (%)

	1991	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Нефть	38,6	36,2	32,8	37,4	39,1	40,9
Бензин	10,3	9,3	7,9	6,9	8	19,6
Топливо дизельное	27,4	21	23,8	29,1	38,6	45,1
Мазут топочный	16,5	16,3	16,8	18,5	23,3	22,0
Прокат черных металлов	17,6	22,2	31,9	49	54	61
Алюминий	-	39,5	52,8	80,5	80,5	88
Медь	-	-	-	62,9	64,9	56,6
Никель	-	-	-	78,3	79,9	79
Минеральные удобрения		51,6	54,1	65,2	72,5	74
Деловая древесина		7,5	8,5	16,3	20	19
Пиломатериалы		16,8	18,4	19,8	21,4	24,2
Целлюлоза товарная	-	74,4	56,6	74,6	74,6	80
Бумага и картон	-	-	-	44,1	47	49

Источник: Госкомстат России

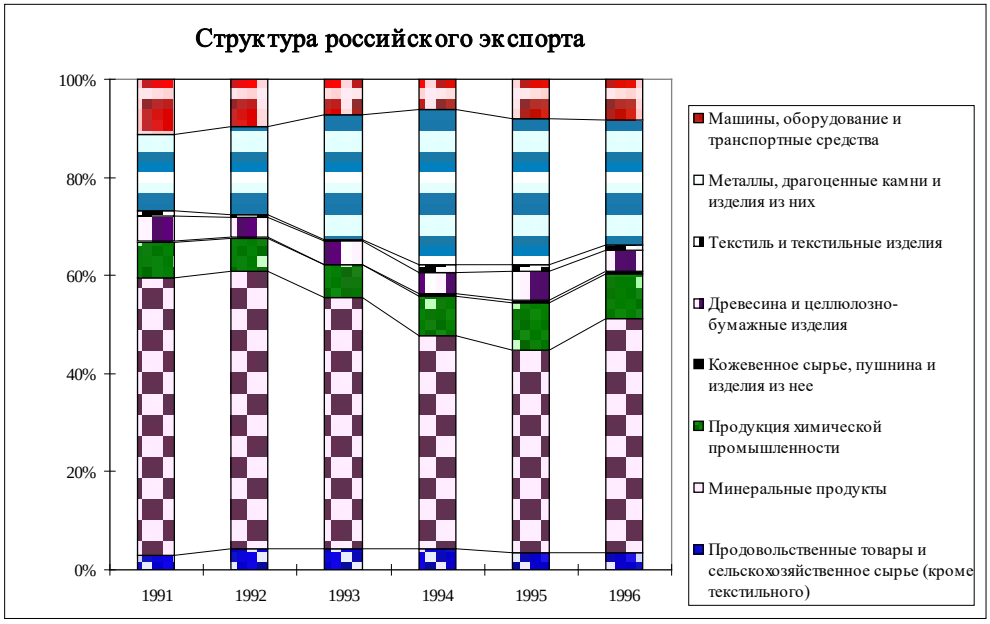
После распада СЭВ начался процесс географического перераспределения экспортных и импортных потоков в сторону стран с развитой рыночной экономикой. Гарантированная оплата в свободно конвертируемой валюте делает эти страны более предпочтительными партнерами перед партнерами из Восточной Европы и некоторых развивающихся стран. Такое перераспределение помогло поддержать и даже в дальнейшем увеличить объемы экспорта на свободно конвертируемую валюту при сокращающихся экспортных возможностях России. Так, если в 1973 г. СССР было получено от экспорта около 12,5 млрд долл., в

1983 г. — 30 млрд долл., в 1990 г. — 26,1 млрд долл., то в 1992 г., когда все российские товары экспортировались только за СКВ, Россия получила 42,4 млрд долл.

На современном этапе развития российской экономики **экспорт**, помимо получения валютных средств, обеспечивает также загрузку отечественных предприятий и сохранение рабочих мест. В связи с ростом внутренних неплатежей продолжается переориентация многих видов продукции на внешний рынок. Доля экспорта в объеме производства практически всех конкурентоспособных товаров возрастает.

В структуре экспорта по-прежнему преобладают топливные и сырьевые ресурсы. Такая структура отражает возрастающую зависимость сырьевых отраслей промышленности от спроса на внешнем рынке и вносит элемент нестабильности в развитие российского экспорта, основанного на вывозе сырья, т.к. доля последнего в мировой торговле имеет тенденцию к снижению, а мировые цены на него подвержены резким колебаниям.

Рис. 20.2



По данным Госкомстата России

Основными объектами российского экспорта является *продукция топливно-энергетического комплекса*, на которую приходится почти половина всего объема экспортных поставок.

После 19-процентного сокращения экспортных поставок нефти и газового конденсата в 1992 г. в последние годы они стабилизировались на уровне около 120 млн. т. При этом появилась тенденция сокращения поставок нефти в страны СНГ при увеличении ее вывоза в другие зарубежные страны, что обусловлено неплатежами со стороны стран Содружества.

Таблица 20.5

Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 1990-1996 гг.

	*1990**	*1991**	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Нефть, млн. т							
Экспорт, всего	220,3	173,9	137,7	122,6	129,8	122,3	125,6
Экспорт в страны-не члены СНГ	99,7	56,5	66,2	79,9	91,7	96,8	105,0
Экспорт в страны СНГ	120,6	117,4	71,5	42,7	38,1	25,5	20,6
Нефтепродукты, млн. т							
Экспорт, всего	50,6	46,1	43,0	47,4	47,3	45,4	56,5
Экспорт в страны-не члены СНГ	35,0	27,0	25,3	35,3	39,1	42,1	54,9
Экспорт в страны СНГ	15,6	19,1	17,7	12,1	8,2	3,3	1,6
Природный газ,млрд куб. м							
Экспорт, всего	249,2	246,8	194,4	174,4	184,3	192,2	196,5
Экспорт в страны-не члены СНГ	96,0	91,0	87,9	95,9	109,3	121,9	128,0
Экспорт в страны СНГ	153,2	155,8	106,5	78,5	75,0	70,3	68,5

*Данные по географическому распределению экспорта за 1990 и 1991 гг. отражают экспорт за пределы бывшего СССР и экспорт в бывшие союзные республики.

Источник: Госкомстат России

Отмена с 1 января 1995 г. квотирования экспорта не привела к заметному увеличению вывоза нефтепродуктов за пределы страны из-за ограниченных транспортных возможностей продуктопроводов. Внутренние цены на нефть устойчиво повышались, что ликвидировало значительное отставание внутренних цен от мировых, наблюдавшееся в начале 90-х годов.

Рост физических объемов и средних экспортных цен за 1996 г. по сравнению с 1995 годом по странам дальнего зарубежья составил по нефти соответственно 9% и 21%, по нефтепродуктам — 26% и 25%, по природному газу — 5% и 11,6%. Удельный вес этих товаров в общем

объеме экспорта в страны дальнего зарубежья достиг 18,2%, 9,8% и 15% против 16,1%, 7% и 14,8% в 1995 году.

Стабильный рост экспорта черных и цветных металлов с начала реформ привел к тому, что *металлургия* стала самой экспортноориентированной отраслью России — 37% продукции поставляется за рубеж. Сейчас металлургия является вторым по стоимостному объему экспорта сектором российской экономики.

При устойчивом снижении спроса на продукцию черной металлургии на внутреннем рынке в 1991-1996 гг. нарастали попытки отечественных производителей расширить свое присутствие на внешнем рынке. Так, в 1991-1996 гг. по прокату черных металлов наблюдался интенсивный рост экспорта — с 18% до 63% от объема производства, аналогичная тенденция имела место по листовой холоднокатанной стали, экспорт которой за этот же период возрос примерно в 3 раза, по стали листовой горячекатанной экспорт возрос с 24% до 63% от объема производства. По продукции более высокого передела — трубам стальным имело место снижение экспорта более чем в 2 раза от общего объема продаж. Это обусловлено значительным сокращением поставок продукции в страны СНГ.

В структуре экспорта большую часть составляют сырье и полуфабрикаты.

Таблица 20.6

Структура экспорта черных металлов

Руды и концентраты	6%
Сортовой прокат	13%
Стальные слитки	5%
Заготовки литые и катанные	25%
Чугун	5%
Прокат листовой	23%
Ферросплавы	4%
Прочие	19%

К концу 1995 г. внутренние цены на продукцию черной металлургии по большинству видов изделий сравнялись с мировыми или превысили их. По состоянию на 1 декабря 1995 г. внутренние цены с учетом НДС, спецналога и транспортных расходов превысили мировые цены: по листу холоднокатанному на 24%, по листу горячекатанному — на 50%, листу оцинкованному — на 56%, и к концу 1995 г. экспорт проката

черных металлов, листовых сталей и стальных труб стал нерентабельным.

За 1991-1995 гг. спрос внутреннего рынка на алюминий первичный сократился в 2,9 раза. Сокращение спроса в основном происходило под воздействием снижения объемов оборонного производства, спада производства в машиностроении и строительстве. В этих условиях предприятиям алюминиевой промышленности при оказании мер государственной поддержки в достаточно короткий срок удалось интегрироваться в мировой рынок алюминия, практически сохранив уровень производства и количество рабочих мест. В 1994 г. и в I полугодии 1995 г. предприятия алюминиевой промышленности имели возможность за счет собственных средств проводить модернизацию производства. Однако, во II полугодии 1995 г. финансовое положение предприятий стало ухудшаться. падение цен на алюминий при одновременном их росте на глинозем на внешнем рынке, эффект “валютного коридора”, увеличение тарифов на электроэнергию привели к ситуации, когда цены на алюминий на внутреннем рынке оказались выше мировых.

В 1996 г. для экспорта цветных металлов на мировых рынках сложилась неблагоприятная конъюнктура, увеличение стоимости экспорта происходило за счет увеличения физических объемов поставок при снижении экспортных цен.

В 1996 г. возрос физический объем экспорта черных металлов (на 10%), меди (на 12%), никеля (на 9%), алюминия (на 16%). Доля черных и цветных металлов в общем объеме экспорта в страны дальнего зарубежья составила 18% против 17% в 1995 г.

Невостребованность продукции *химической промышленности* на российских товарных рынках привела к активизации экспортных поставок. Так, за период с 1991 г. экспорт полистирола возрос в 2,2 раза, экспорт полиэтилена — в 3,2 раза, минеральных удобрений — на 57%. В связи с низким спросом со стороны российских потребителей производство минеральных удобрений в значительной степени переориентировалось на экспорт. Если в 1991 г. вывозилось 30% произведенных удобрений, то в 1995 г. — 78%.

Сокращается экспорт шин для легковых автомобилей (с 5410 тыс. штук в 1991 г. до 1050 штук в 1995 г.). Низкокачественные, хотя и дешевые российские шины не в состоянии вытеснить на мировых рынках более качественную продукцию Западной Европы, Японии, Америки.

В условиях спросовых ограничений внутреннего рынка на товары химии и нефтехимии в 1996 г. экспортные поставки занимали значительное место. Стоимостной объем экспорта химической продукции составил 5,5 млрд долларов, что составляет 6,3% в общем объеме экспорта России. Однако, в связи со снижением мировых цен на некоторые виды продукции ситуация с экспортом химических товаров ухудшилась. Объем продаж на внешнем рынке сократился по сравнению с 1995 г. примерно на 7%. Более 40% общего объема экспорта химической продукции составляют минеральные удобрения и органические продукты (метанол).

Удельный вес экспорта от объема производства в 1996 г. составил по полиэтилену — 56%, полипропилену — 50%, полистиролу — 59%, смоле поливинилхлоридной — 29%, каучукам синтетическим — 51%, минеральным удобрениям — 76 %.

По всем видам продукции химической и нефтехимической промышленности оптовые цены производителей приблизились или превысили цены внешнего рынка.

Лесопромышленный комплекс, базирующийся на использовании крупных возобновляемых лесосырьевых ресурсов, относится к экспортно-ориентированным отраслям. Доля конкурентоспособной продукции, реализуемой на внешнем рынке, составляет 50% от общего объема выпуска.

Сокращение спроса на лесопродукцию на внутреннем рынке сопровождался ростом спроса со стороны внешних потребителей. При этом значительно выросла доля экспорта в общем объеме производства.

Структура экспорта лесопродукции складывается в пользу ее сырьевых видов — круглого леса (34%) и целлюлозы (14%).

Таким образом, сокращение внутреннего потребления компенсировалось существенным увеличением объема экспорта в сырьевых отраслях, что позволило в условиях кризиса платежеспособного спроса со

стороны отечественных потребителей не допустить более глубокого спада производства.

Однако в 1996 г. стоимостной объем экспорта продукции лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности снизился до 3,3 млрд долл. против 4,3 млрд долл. в 1995 году, что было обусловлено сокращением как физических объемов поставок, так и экспортных цен.

В связи со снижением цен мирового рынка в 1996 г. на целлюлозу (на 40%) и на газетную бумагу (на 15%) объем поставок этой продукции на экспорт сократился по сравнению с 1995 г. соответственно на 17% и 9%. Из-за изменения конъюнктуры внешнего рынка примерно на 15% уменьшился объем продажи круглого леса. Все это привело к сокращению валютной выручки и снижению производства продукции.

В советские времена доля экспорта *машин и оборудования* в общем объеме экспорта СССР достигала почти 25%. Значительную часть поставок составляла продукция для стран СЭВ, выпускаемая по межгосударственным протоколам и соглашениям о специализации.

Спад в торговле машинами и оборудованием наметился еще в конце 80-х годов, а в 1991 г. произошло ее резкое сокращение (по сравнению с 1990 г. почти в 3 раза). В 1992 г. падение российского экспорта несколько замедлилось и сокращение составило 9,3% от уровня 1991 г.

Падение экспорта машинотехнической продукции обусловлено действием ряда факторов. Во-первых, отказ от идеологических ориентиров во внешней политике России отразился и на географическом распределении российского экспорта, увеличив долю индустриально-развитых стран. Ослабление позиций России на традиционных рынках Восточной Европы, на долю которых к концу 80-х годов приходилась 1/5 экспорта продукции машиностроения, не может быть компенсировано поставками машин и оборудования в индустриально развитые страны, которые со своей стороны заинтересованы преимущественно в импорте российского сырья и энергоносителей.

Во-вторых, серьезный сбой произошел в оказании другим странам технико-экономического содействия — одного из основных механизмов продвижения российских машин и оборудования на зарубежные рынки. На долю этого вида сотрудничества в конце 80-х годов прихо-

дилось около трети российского экспорта машинотехнической продукции гражданского назначения. В 1992 г. объемы поставок для целей технического содействия сократились по сравнению с 1990 г. более чем в 4 раза. Это сокращение обусловлено резким снижением финансирования в счет государственных кредитов, более 60% которых приходилось на неплатежеспособные страны.

В-третьих, либерализация цен и внешней торговли России резко повысила привлекательность вывоза сырья и энергоносителей. Экспортеры сырья фактически не несут серьезных расходов по продвижению и маркетингу своей продукции, которые весьма существенны при экспорте машин и оборудования.

СССР являлся одним из крупнейших экспортеров оружия. В 1990 г. его военный экспорт составил 14 млрд долл., из которых на долю России приходилось не менее 9-10 млрд долл.

С тех пор международная и внутренняя обстановка кардинально изменилась. Практически исчез спрос со стороны бывших партнеров СССР по организации Варшавского Договора. Решениями ООН запрещен экспорт вооружений в Ирак, Ливию, некоторые другие государства, которые принадлежали к числу крупнейших покупателей оружия в СССР. Прекратила закупку военных самолетов Финляндия. Россия сейчас поставляет за рубеж только оборонительную технику. Она строго выполняет положения Договора о нераспространении ядерного оружия и не допускает вывоза товаров и технологий, которые могли бы его нарушить. Практически закрыты для российских вооружений западные рынки. Появилась конкуренция со стороны других стран СНГ, в особенности Украины. Но и в этих сложных условиях экспорт оружия из России в 1992 г., по оценкам, достиг 5 млрд долл., что составило около 15% всей экспортной выручки того года. Вооружения заняли третье место в общем объеме российского экспорта, уступая лишь природному газу и нефти. Военная техника поставлялась примерно в 50 стран. Около половины экспорта составляли военные самолеты и вертолеты различных типов, весьма значительным был удельный вес ракетных комплексов, систем противоракетной обороны, сухопутного вооружения, в том числе танков, бронемашин, пехоты, артиллерийских систем. Вывозилась также военно-морская техника.

В 1993 г. была создана Государственная Компания "Росвооружение", которая осуществляет около 95% российского оружейного экспорта. В 1994 г. ГК выручила от экспорта вооружений 1,7 млрд долл. В 1995 г. "Росвооружение" принесло бюджету около 2,8 млрд долл., в 1996 г. — 3,4 млрд долл.

Анализ цен по основным группам товаров свидетельствует о том, что средний уровень цен практически приблизился к мировым. Так, если в 1994 г. среднее соотношение цен внутреннего и мирового рынков было равно 70%, то в 1995 г оно составило 90%. Наиболее низкими в 1995 г. в сравнении с мировыми были цены на асбест, цемент, деловую древесину, уголь, нефть. Наибольшее превышение имели цены на сахар, автомобильный бензин, мазут топочный, подсолнечное и животное масло, первичный алюминий, медь.

Таблица 20.7

Соотношение внутренних цен приобретения и цен на мировом рынке (%)

	1991	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Газ природный	3	13	9	22	57	65
Нефть	13	25	30	42	62	69
Бензин	9	28	43	92	170	180
Дизельное топливо	9	25	34	83	170	157
Алюминий	71	41	54	71	113	116
Медь	45	45	38	70	107	111
Никель	31	50	51	44	90	108

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ и ЦЭК

В структуре **импортных** закупок в ходе проведения реформ кардинальных изменений не произошло. Двумя основными товарными группами в импорте остаются продовольственные товары, машины и оборудование. Но в 1996 г. их доля значительно возросла, что отражает кризисное состояние экономики страны на современном этапе. Спад сельскохозяйственного производства, связанное с этим ухудшение снабжения населения продовольствием отечественного производства и необеспеченность ряда отраслей промышленности сырьем привели к расширению импорта товаров этой группы. Так, если в 1989 г. удовлетворение спроса внутреннего рынка импортными товарами не превышало 20%, то в 1996 г. оно составило более 50%.

Сокращение доли одежды и обуви в 1996 г. обусловлено тем, что в настоящее время она поступает в основном по каналам неорганизованной торговли ("челночного" бизнеса), на долю которого приходится до 70% ввозимой в Россию недорогой одежды, обуви, подавляющая часть дешевой бижутерии, примерно половина ввозимых в Россию изделий из кожи, до 30% аудио- и видеотехники.

Среди основных факторов, содействующих значительной роли импорта в российской экономике, важную роль играет сближение цен внутреннего рынка с мировыми как результат проводимой политики либерализации внутренних цен.

Таблица 20.8

Структура российского импорта (%)

	1989*	1996**
Импорт	100	100
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	16,6	25,0
Мясо свежезамороженное	0,75	2,3
Зерновые культуры	3,8	1,0
Масло подсолнечное	0,34	0,2
Сахар-сырец	6,2	1,9
Сахар белый	0,11	0,2
Продукция химической промышленности	2,85	14,4
Медикаменты	2,53	3,4
Одежда	3,77	1,0
Обувь	1,64	0,9
Черные металлы	2,02	0,7
Трубы стальные	2,55	1,1
Машины и оборудование	25,2	36,8
Другие товары	42,84	16,7

* без учета межреспубликанских поставок

** структура импорта из стран дальнего зарубежья, без учета неорганизованной торговли.

Таблица 20.9

Неорганизованный импорт (млрд долл.)

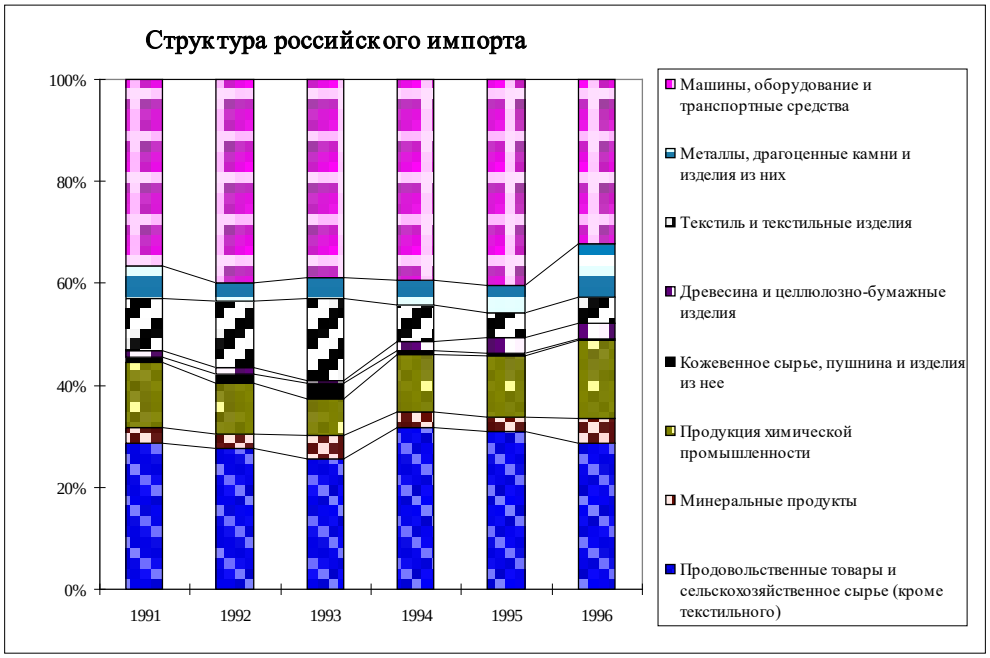
	1995	1996					1997		
	всего	I кв.	II кв.	III кв.	IY кв.	всего	I кв.	II кв.	I п/г
Всего	14,2	3,7	4,0	3,6	3,1	14,4	3,9	2,7	6,6
Вне СНГ	11,0	2,8	3,0	2,7	2,5	11,0	2,9	2,6	5,5

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ

Высокие транспортные расходы, затраты на энергоносители, невыгодные условия кредитования привели к тому, что средние оптово-отпускные цены

предприятий на внутреннем рынке на основные виды продовольствия превышают затраты на приобретение его по импорту. Средняя цена импортной продукции в настоящее время ниже средних цен приобретения этой продукции у отечественных производителей по прокату черных металлов, стальным трубам, полиэтилену, шинам для легковых автомобилей, говядине, животному и подсолнечному маслу, сахару на 7 — 34 процентов. Поэтому, несмотря на введение повышенных ввозных таможенных пошлин с 1 июля 1995 г., по многим товарам возросла доля импорта в общем объеме их продаж, так как эти товары экономически выгоднее и дешевле приобретать по импорту. Так, доля импорта масла растительного в объеме продаж на внутреннем рынке увеличилась с 15% в 1994 г. до 29% в 1995 г., по маслу животному, соответственно, с 21 до 38%, по мясопродуктам — с 19 до 24%.

Рис. 20.3



По данным Госкомстата РФ

В условиях низкого качества и крайне бедного ассортимента выпускаемых в России бытовой и радиоэлектронной аппаратуры, электробытовых приборов, одежды и обуви увеличивается доля импорта этих товаров в объеме продаж на внутреннем рынке. Так, если в 1991 г. доля импортных телевизоров составляла 8%, в

1995 г. она выросла до 60%, доля импортных трикотажных изделий — с 14% до 78%, обуви — с 8% до 82%.

Товарное насыщение внутреннего рынка, тяжелая ситуация в сфере неплатежей, низкая инвестиционная активность, снижение платежеспособного спроса внутри страны, а также предпринятые меры по регулированию импорта оказали сдерживающее влияние на расширение ввоза товаров из-за рубежа в 1996 г. Импорт (с учетом неорганизованной торговли) составил 59,8 млрд долларов и снизился за 1996 год на 2%, в том числе из стран дальнего зарубежья — 42,3 млрд долл., что на 4% ниже уровня 1995 года.

В связи со спадом в 1996 г. инвестиций в России доля машин и оборудования в общем импорте сократилась до 31,8% против 33,7% в 1995 г., в том числе из стран дальнего зарубежная до 37% против 39%. Стоимостной объем импорта продукции машиностроения в 1996г. был на 8% ниже уровня 1995г. прежде всего за счет сокращения импорта машинотехнической продукции из стран дальнего зарубежья (на 9%).

Импорт продовольственных и непродовольственных потребительских товаров определяет высокую насыщенность ими внутреннего рынка на фоне снижения объемов производства в российском АПК, легкой и текстильной отраслях промышленности. Высокий уровень импортной зависимости предполагает необходимость защиты отечественных товаропроизводителей, которая обеспечивается применением специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин при установленных фактах недобросовестного импорта, введением в некоторых случаях количественных ограничений на импорт соответствующего товара и другими мерами, способствующими предотвращению или устранению ущерба.

В 1997 г. российский внешнеторговый оборот увеличился по сравнению с 1996 г. на 2,4% и составил 155 млрд долл. Впервые с 1993 года рост внешнеторгового оборота был обусловлен увеличением импорта, который составил 67,6 млрд долл., что на 8,6% больше, чем в 1996 г. При этом экспорт сократился на 2%, составив 84,4 млрд долл.

Доля стран "дальнего зарубежья" в российском товарообороте выросла в 1997 г. до 77,2% против 76,6% в 1996 г. Внешнеторговый оборот с этими странами, включая неорганизованную торговлю, составил 119,6 млрд долл. и по сравнению с предыдущим годом вырос на 3,2%, в том числе импорт - на 13,8% (50,1 млрд долл.). Экспорт же впервые с 1992 года сократился на 3,3% (69,5 млрд долл.).

Рост импорта при сокращении экспорта привел к сокращению положительного сальдо торгового баланса, которое в 1997 г. составило 19,4 млрд долл., что на 30,5 % ниже уровня предшествующего года.

Динамичный рост экспорта (опережающий темпы роста импорта) в 1993-1996 гг. в значительной мере обусловливался осуществлявшимися в этот период мерами либерализации внешней торговли. К 1997 г. резервов дальнейшей либерализации практически не осталось. В то же время рост импорта в 1997 г. стимулировался, с одной стороны, повышением реальных доходов населения, значительная часть которых была направлена на покупку импортных товаров и услуг. С другой стороны, прекращение с середины 1997 г. инвестиционного спада в российской промышленности при оживлении деловой активности привело к некоторому росту инвестиционного производственного спроса на импортную продукцию.

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

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

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

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

Товарная структура иностранных поставок не изменилась: по-прежнему в импорте в 1997 году преобладает продукция машиностроения (38,5%). В основном рост объемов импорта произошел за счет увеличения закупок машин и оборудования. Стимулом к этому послужило освобождение от уплаты НДС товаров (за исключением подакцизных), предназначенных для включения в состав основных производственных фондов, ввозимых иностранным инвестором в качестве вклада в уставной капитал предприятий с иностранными инвестициями; а также и от уплаты таможенной пошлины оборудования, ввозимого в счет кредитов, предоставленных иностранными государствами и международными финансовыми организациями в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Неконкурентоспособность отечественной бытовой техники привела к ее полному вытеснению импортом. В этой связи правительство предприняло протекционистские меры. Так, с 1 января 1998 г. введено лицензирование импорта цветных телевизоров, производство которых в России в 1996 г. сократилось по сравнению с 1993 г. в 20 раз. В то же время, в 1996 г. незаконный импорт цветных телевизоров составил 2,5 млн. штук. Процедура лицензирования позволит ГТК и ГНС поставить на учет всех импортеров видеотехники, что будет способствовать сбору с них пошлины и налогов. "Вымывание" самых дешевых моделей, обычно поставляемых на внутренний рынок “серыми” импортерами, приведет к повышению розничных цен. В результате, вероятно, импортеры увеличат ввоз в Россию комплектующих для сборки телевизоров на местных предприятиях.

Внешнеторговый оборот России со странами СНГ в 1997 году составил в текущих ценах 35, 4 млрд долл. и по сравнению с 1996 годом снизился на 0,2%. Весь год сальдо торгового баланса со странами СНГ было положительным (0,4 млрд долл.). Тенденция к снижению объема внешней торговли наметилась еще во II полугодии 1996 года и продолжилась в 1997 г. В общем объеме товарооборота России удельный вес стран СНГ понизился до 22,8% (в 1996 году этот показатель составлял 23,4%).

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

Часть V

Социальная цена реформ

Глава 21
Некоторые тенденции эволюции рынка труда

Глава 22
Доходы населения в период экономических реформ

Глава 21

Некоторые тенденции эволюции рынка труда

21.1 Несбывшиеся прогнозы

Обращаясь к публикациям экономических и политических изданий конца 1980-х — начала 1990-х годов, нельзя не обратить внимание на то повышенное внимание, которое уделялось на пороге рыночных реформ прогнозированию их влияния на рынок труда. Особую тревогу вызывало ожидавшееся появление, впервые с 1930 г. , когда в СССР была закрыта последняя биржа труда, официальной безработицы. При этом большинство ученых и политиков полагали, что массовая безработица в стране может возникнуть сразу после начала реформ.

Еще в апреле 1991 г. в России был принят Закон "О занятости населения в РСФСР" (далее — Закон РФ "О занятости...), в соответствии с которым государство признало человека собственником своих способностей к производительному и творческому труду, одновременно сняв с себя ответственность за обеспечение полной занятости населения. С другой стороны, государство взяло на себя обязательство осуществлять материальную (пособия по безработице) и социальную (профессиональное переобучение, трудоустройство на свободные рабочие места и т.п.) поддержку работника, получившего статус официально зарегистрированного безработного.

Вообще, сам Закон "О занятости..." оказался в числе наиболее рыночно ориентированных, что объяснялось двумя обстоятельствами. Во-первых, он трактовал проблемы занятости и рынка труда и предлагал их решение в категориях рыночной экономики, а, во-вторых, на основе его положений была сформирована инфраструктура рынка труда — институциональная (Федеральная служба занятости) и финансовая (независимый от государственного бюджета фонд занятости населения).

Таким образом, к январю 1992 г. государство было неплохо подготовлено к принятию адекватных новым условиям решений по регулированию рынка труда.

Действительность опровергла прогнозы как оптимистов, так и пессимистов. Занятость в России в 1992 — 1997 гг. сокращалась темпами, существенно уступавшими темпам снижения ВВП страны (табл.21.1).

Таблица 21.1

Изменение численности занятых и ВВП России в 1992 — 1997 годах

	ВВП в сопоставимых ценах, % к предыдущему году	Численность занятых, % к предыдущему году	Коэффициент эластичности уменьшения численности занятых по снижению ВВП
1	2	3	4
1992	86	98	0,14
1993	91	98	0,22
1994	87	97	0,25
1995	96	98	0,50
1996	95	98	0,33
1997	100	99	-
1992 — 1997	62	87	0,34

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

В 1992 — 1997 гг. при снижении ВВП страны на 1% уменьшение численности занятых в ее экономике составляло в среднем всего 0,34%. Всего же за период реформ занятость в России сократилась на 8,8 млн чел. Однако при этом не произошло сколько-нибудь значительного в масштабах всей страны всплеска открытой безработицы.

На самом деле, к началу 1998 г. в стране насчитывалось немногим менее 2 млн зарегистрированных безработных (по сравнению с 61,5 тыс. чел. в начале 1992 г.), то есть фактически этот статус получили в среднем лишь каждые 23 из 100 работников, потерявших свои рабочие места. Оставшиеся 77 человек за вычетом, во-первых, тех, кому по завершении трудовой деятельности была назначена пенсия, во-вторых, отказавшихся от работы ввиду роста заработков других членов домохозяйств и, в-третьих, умерших в трудоспособном возрасте, вошли в

состав безработных, численность которых рассчитывается по методологии Международной организации труда (МОТ)[373].

Динамика численности зарегистрированных безработных (табл.21.2) находилась под влиянием двух основных факторов — объективного (динамика ВВП) и субъективного (правила регистрации безработных и порядок назначения и выплат им пособий по безработице).

Таблица 21.2

Изменение численности зарегистрированных безработных в России в ходе реформ

	Численность зарегистрированных безработных (на начало года), тыс. чел.	Прирост за год, тыс. чел.	Рост числа зарегистрированных безработных на 1% снижения ВВП, тыс. чел.
1	2	3	4
1992	61,5	516,2	36,9
1993	577,7	257,8	28,6
1994	835,5	800,3	66,7
1995	1635,8	691,2	172,8
1996	2327,0	179,0	29,8
1997	2506,0	-507,3	- (*)
1998	1998,7		

*ВВП в России в 1997 г. увеличился на 0,4%.

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Быстрый рост численности зарегистрированных безработных в 1992 г. (в 9,4 раза) объясняется как резким сокращением ВВП на “шоковом” этапе реформ, так и определенными материальными и статусными преимуществами, которые получал гражданин, становившийся в тот период на учет в органах государственной службы занятости в качестве зарегистрированного безработного.

В 1993 г. , когда спад ВВП оказался в 1,6 раза меньшим, чем в 1992 г., количество безработных за год увеличилось всего на 40%. В это время, по-видимому, для части населения преимущества статуса безработного были исчерпаны.

[373]Разница между данными категориями безработных заключается в том, что поддержка зарегистрированных безработных требует затрат финансов консолидированного государственного бюджета, в то время как вторые в силу своего неофициального положения могут претендовать только на политическое внимание.

В 1994 г. темпы снижения ВВП вновь ускорились. Одним из следствий стало увеличение как абсолютного, так и относительного годового прироста числа безработных. Количество безработных возросло за год более чем на 800 тыс. чел., или почти в 2 раза.

В 1995 — 1996 гг. темпы спада замедлились. Сократились и годовые абсолютные и относительные приросты числа зарегистрированных безработных, составившие соответственно 691,2 тыс. чел. и 42% и 179 тыс. чел. и 7,7%.

В 1997 г. при незначительном росте ВВП, численность зарегистрированных безработных уменьшилась более чем на 20% — впервые за все годы реформ численность зарегистрированных безработных снизилась. При этом сокращение наблюдалось в абсолютном большинстве регионов субфедерального уровня: только в 17, или 19% из них в 1997 г. количество безработных увеличилось, в том числе только в 5 — более чем на 10%.

Таблица 21.3

Изменение числа официально зарегистрированных безработных в России в 1994 — 1997 гг., %

	1994	1995	1996	1997
1	2	3	4	5
I квартал	29,67	17,43	15,00	1,74
II квартал	16,26	4,34	-2,65	-9,80
III квартал	13,18	4,98	-5,18	-10,30
IY квартал	14,74	10,59	1,46	-3,10
В целом за год	95,79	42,25	7,69	-20,23
Справочно: среднемесячный прирост числа безработных, тыс. чел.	66,7	57,6	14,9	-42,3

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Снижение числа зарегистрированных безработных, а, следовательно, при стабильном экономически активном населении, — и уровня безработицы, наблюдалось и ранее. Например, в мае — октябре 1993 г. количество безработных уменьшилось на 44,6 тыс. чел., или на 5,9%, а в мае — октябре 1996 г. — на 320,3 тыс. чел., или на 11,6%. Но если в 1993 г. это явление носило разовый характер и было связано с традиционным ослаблением напряженности на регистрируемом рынке труда в середине года, когда получает широкое распространение занятость в

неналогооблагаемом секторе экономики (снижение месячных приростов числа безработных, при сохранении их положительных значений наблюдалось в аналогичные периоды времени в 1994 и 1995 гг.), то сокращение безработных в 1996 и, особенно в 1997 гг. (табл. 21.3), наряду с этим имеет, по-видимому, и другие объяснения.

Понятно, что в качестве одного из факторов уменьшения числа безработных можно рассматривать экономическую стабилизацию. Однако в условиях, когда на многих предприятиях сохраняется избыточная численность занятых, следует заняться поисками других причин. Справедливость этого положения подтверждается прежде всего тем обстоятельством, что снижение в стране в 1997 г. общей численности безработных, определяемой по методологии МОТ, было с количественной точки зрения полностью обусловлено уменьшением абсолютной численности зарегистрированных безработных.

В числе других причин сокращения в 1997 г. количества зарегистрированных безработных следует выделить, во-первых, рост задолженности по выплате пособий по безработице — одну из характерных составляющих кризиса бюджета государственной политики занятости[374] и, во-вторых, сохранение действия принятой в 1996 г. новой редакции Закона РФ “О занятости...”, в соответствии с которой были ужесточены условия постановки и снятия с учета безработных и ограничены максимальные размеры пособия по безработице уровнем средней заработной платы, сложившейся в субъекте Российской Федерации.

Регистрируемая безработица в стране спустя шесть лет с момента начала реформ сохранялась на социально приемлемом уровне, причем, достигнув своего максимума в феврале — апреле 1997 г. (3,5% экономически активного населения), уровень безработицы в дальнейшем начал снижаться, и к началу 1998 г. составил 2,8%, то есть вернулся к своим значениям, которые фиксировались в августе — октябре 1995 г.

Можно предположить, что к середине 1997 г. потенциал дальнейшего роста регистрируемой безработицы был исчерпан. Его возобновление могло произойти только при выполнении одного или нескольких из

[374]Подробно бюджет Государственного фонда занятости населения будет проанализирован ниже.

следующих условий: а) корректировке действующего порядка постановки на учет и снятия с учета безработных, а также условий расчета и выплаты пособий по безработицы в сторону их смягчения; б) улучшении финансового состояния Государственного фонда занятости населения (далее — ГФЗН); в) ужесточении и применении санкций к работодателям за нарушения норм действующего трудового кодекса; г) реформе (реструктуризации) предприятий без предварительной санации занятости. Логика социально-экономической реформы, которая проводилась в России в 1998 г. , делает маловероятным наступление большинства из этих событий.

21.2 Неполная занятость: объективные данные и субъективная интерпретация

Предметом многочисленных экономических и политических спекуляций в годы реформ в России стали показатели так называемой полной безработицы, определяемой по методологии МОТ. Количество таких безработных, как уже было показано выше, в начале 1997-1998 гг. превышало численность зарегистрированных безработных на 4,3 — 4,4 млн чел. Однако далеко не все такие граждане реально претендуют на получение работы. Кроме того, поскольку они не регистрируются в органах государственной службы занятости в качестве безработных, то, в соответствии с действующим законодательством, государство не несет перед ними (в части гарантий в сфере занятости) никаких финансовых обязательств.

В состав общего числа безработных, рассчитываемого по методологии МОТ, включают многих лиц, занятых неполный рабочий день и находящихся в вынужденных административных отпусках. Общая численность этих категорий, наглядно иллюстрирующих один из феноменов состояния российского рынка труда в переходный период, составила в сентябре 1995 г 3,7 млн чел., в сентябре 1996 г. — 5 млн чел. и в сентябре 1997 г. — 4,2 млн чел.

Появление неполностью занятых обусловлено различными причинами: в сохранении этого явления были заинтересованы как работодатели, так, хотя это и покажется парадоксальным, сами работники.

Мотивация работодателей носила во многом финансовый характер: разовые социальные пособия, которые в соответствии с действующим законодательством, необходимо выплачивать сокращаемому работнику, обходятся работодателю дороже, чем сохранение неполной заработной платы в течение продолжительного периода времени или, тем более, содержание работника в неоплачиваемом отпуске. Такие условия породили и соответствующую логику части работодателей, предпочитавших содержать избыточную численность работников.

Причины заинтересованности части работников в неполной занятости удалось выявить в результате проведения бывшей Федеральной службой занятости России в сентябре 1995 г. по разработанным М.Гарсия-Исер, О.Голодец, С.Смирновым анкетам опроса руководителей 64 крупных и средних предприятий, на которых имели место остановки производства, расположенных в 13 субъектах Российской Федерации с критической ситуацией на рынке труда.

По мнению работодателей (16% их ответов), часть работников считали, что им нигде не будут предоставлены такие условия, как на этом предприятии, и поэтому не увольнялись. С содержательной точки зрения это объяснялось как экономическими соображениями работника (возможность неофициального приработка и наличие свободного времени при сохранении официального статуса занятости), так и социальными (возможность воспитания женщинами детей при сохранении стажа в случае достаточных заработков других членов домохозяйства, а также возможность пользования услугами социальной инфраструктуры предприятия). При этом лишь 1/5 всех работодателей считали лучшим способом решения проблемы избыточной занятости сокращение штатов.

Как следовало из ответов работодателей, наемные работники, не получавшие зарплату на предприятиях, имели 3 основных источника существования — приусадебное хозяйство (36% ответов), подработка (33%) и жизнь за счет родных (28%). Положительным моментом могла считаться высокая доля ответов, указывающих на подработку как на источник средств существования в период отсутствия доходов по месту основной работы. В конечном счете именно подработка формирует новую активную трудовую мотивацию работника (в последний период

существования СССР в нем подрабатывали не более 10% — 15% занятых в народном хозяйстве).

В результате почти в 1/4 всех случаев работники не увольнялись потому, что их устраивало сложившееся положение в силу имевшихся возможностей подработки. Можно предположить, что проблема перевода неформальной занятости и трудовых отношений в формальные станет одной из наиболее актуальных в период экономической стабилизации в стране и, более того, явится одним из важных факторов этой стабилизации.

Однако возможности подработки в условиях экономической депрессии были ограничены, и большое количество иждивенцев из числа экономически активного населения не могло не вызывать беспокойства.

Именно поэтому серьезным тормозом увольнения частично занятых была невозможность их последующего трудоустройства: в качестве причины неувольнения на нее указали 47% работодателей.

Начало экономического подъема, по мнению работодателей, практически полностью купировало бы проблему неполной занятости: более 60% работодателей считали, что на их предприятии не было людей, которых невозможно было бы занять в случае начала экономического подъема. Напрашивается вывод, что рыночные преобразования изменили структуру спроса на рабочую силу на крупных и средних предприятиях не в столь значительной степени, как это предполагалось до начала реформ.

По-видимому, спустя почти четыре года после начала реформ, менеджеры многих предприятий еще не до конца осознавали сущности реформ и рассчитывали при общем экономическом росте возобновить производство “дореформенной” продукции по имевшимся технологиям. Лишь в последующие годы рост уровня экономической грамотности в целом в сочетании с приходом так называемых “эффективных собственников” позволил в основном преодолеть это заблуждение работодателей.

21.3 Показатели регистрируемого рынка труда

Наряду с предложением на регистрируемом рынке труда, который в данном случае выражается числом зарегистрированных безработных, важной характеристикой состояния рынка труда является соотношение предложения и спроса. Последний описывается числом вакансий, сведениями о которых располагают органы службы занятости. Количество зарегистрированных безработных в расчете на 1 вакансию в российской статистике получило название напряженности. Динамика этого показателя в отличие от динамики численности безработных в первые годы реформы была неблагоприятной.

Действительно, если не учитывать профессионально -квалификационного и половозрастного факторов, то в начале 1992 г. безработный для своего трудоустройства теоретически мог выбрать 1 из 13,6 вакансий. Спустя квартал число свободных работчих мест в расчете на безработного сократилось до 3,8, а к концу сентября того же года число вакансий в расчете на зарегистрированного безработного впервые стало меньше 1, составив 0,9.

В последующий период соотношение между предложением и спросом на регистрируемом рынке труда постоянно ухудшалось. Так, в начале 1993 г. напряженность на российском рынке труда составила 2 чел./вакансию, в 1994 г. — 2,4, 1995 г. — 5, 1996 г. — 7,5 и в начале 1997 г. — 9,8 чел./вакансию.

В дальнейшем, однако, в условиях уже упоминавшегося снижения численности зарегистрированных безработных напряженность рынка труда также стала сокращаться, и, например, к началу августа 1997 г. на каждую имевшуюся вакансию претендовали в среднем 5,8 безработных. Безусловно, на столь резкое снижение напряженности повлиял фактор сезонности, однако статистические данные свидетельствуют, что и фоновая тенденция сменилась на противоположную (в начале августа 1996 г. в расчете на вакансию приходилось в среднем 7,3 безработных). К началу же 1998 г. напряженность рынка труда составила 5,4 безработных/вакансию, что позволяет говорить об ускорении рассматриваемой тенденции во II полугодии 1998 г.

Интерес представляет анализ влияния экономического спада на динамику свободных рабочих мест (табл. 21.4).

Массовый “сброс” вакансий произошел в 1992 г. , и это явление стало одной из наиболее простых реакций работодателей на условия, создавшиеся в ходе экономической реформы. Ликвидация заведомо избыточных вакансий не требовала никаких финансовых усилий со стороны работодателей, и вместе с тем она позволила снизить масштабы обязательств работодателей по трудоустройству лиц, направлявшихся на заявленные вакансии органами службы занятости. Вместе с тем, такое уменьшение числа вакансий позволило получить количественную оценку одного из аспектов феномена “сверхзанятости”, столь характерного для советской экономики.

Таблица 21.4

Динамика ВВП и движение заявленных в органы государственной службы занятости вакансий

	ВВП, % к предыдущему году	Число вакансий, тыс.		Изменение числа вакансий, %	Эластичность уменьшения числа вакансий по снижению ВВП
		на 1 января	на 31 декабря		
1	2	3	4	5	6
1992	86	841,0	306,9	36	4,6
1993	91	306,9	351,7	115	не рассчитывалась
1994	87	351,7	325,6	93	0,6
1995	96	325,6	309,4	95	1,3
1996	95	309,4	254,6	82	3,0
1997	100	254,6	369,3	145	не рассчитывалась
1992 — 1997	62	841,0	369,3	44	1,5

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

В дальнейшем динамика вакансий была существенно умеренней: при среднем их числе на конец 1992-1997 гг. 319,6 тыс. предельное абсолютное отклонение от этого значения составило 65 тыс., или 20% и было зафиксировано в конце 1996 г.

Резкое же — почти в полтора раза — увеличение количества вакансий в 1997 г. , по-видимому, могло рассматриваться в качестве дополнительного подтверждения официальных данных Госкомстата России о прекращении спада ВВП и некотором его увеличении.

Соотношение между спросом и предложением на рынке труда является важным фактором, влияющим на продолжительность безработицы. Рост средней продолжительности безработицы, наряду с повышением

в составе безработных доли лиц с высокой продолжительностью безработицы, крайне нежелателен не только с экономической, но и с политической точки зрения, так как следствием этого является количественный рост маргинальных групп населения. Российский опыт реформ свидетельствует, что проблема длительно неработающих граждан в условиях экономического спада так и не была решена.

Так, в декабре 1994 г. численность безработных, продолжительность пребывания которых в статусе безработных превысила 1 год, составила 146,9 тыс. чел., или 9% всех зарегистрированных безработных. В декабре 1995 г. эти показатели увеличились соответственно до 326,2 тыс. чел. и до 14%, в декабре 1996 г. — до 457,5 тыс. чел., или 18,2%. К началу октября 1997 г. , несмотря на сокращение общей численности зарегистрированных безработных, количество не имевших работы более года возросло до 465 тыс. чел., что составило 22,5% всех безработных. Средняя же отчетная продолжительность безработицы (по данным регистрации безработных) увеличилась за этот период с 6,3 до 7,5 мес.

Фактором, амортизирующим длительную — свыше 1 года — безработицу, является неоднородность состава группы хронически безработных. Часть из них действительно не могут быть трудоустроены, хотя и заинтересованы в этом, в то время как другую часть вполне устраивает состояние хронической безработицы как образ жизни.

Не может не обнадеживать и тот факт, что средняя продолжительность наиболее перспективной для рынка труда категории безработных — молодежи, ниже средней. Например, к началу октября 1997 г. она составила 6,8 мес., что было ниже среднереспубликанского показателя на 9,5%.

Средняя продолжительность безработицы может быть рассчитана и аналитическим способом по формуле:

$$СПБ = 1 : (ЧБСУ : ЧЗБо), \quad (1)$$

где: СПБ — средняя продолжительность безработицы, месяц;

ЧБСУ — численность безработных, снятых с учета по всем основаниям в течение отчетного месяца, чел.;

ЧЗБо — численность безработных, состоявших на учете на начало отчетного месяца, чел.

Фактически данный показатель определяет выраженную в месяцах продолжительность периода времени, в течение которого органы службы занятости в регионах снимут с учета всех имевшихся к началу месяца безработных при уровне снятия их с учета, зафиксированном в отчетном месяце.

Рассчитанная таким образом средняя продолжительность безработицы в декабре 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 и 1997 гг. оказалась равной соответственно 3,3, 6, 7,8, 10,3, 9,6 и 8,2 мес. Очевидная тенденция роста в 1992 — 1995 гг. средней продолжительности безработицы в 1996 г. сменилась тенденцией ее уменьшения, которая получила дальнейшее развитие в 1997 г. Однако, как уже отмечалось, это связано с действием скорее субъективных законодательных и финансовых факторов, чем объективных экономических.

Этот вывод подтверждается и данными о трудоустройстве безработных. Так, в 1993 г. было трудоустроено 514,5 тыс. безработных, что составило 0,73 их среднегодовой численности. В 1994 г. было трудоустроено уже 725,6 тыс. безработных, однако второй показатель сократился до 0,59 и сохранялся на этом уровне в последующие годы. Соответствующие показатели в 1995 г. составили 1121 тыс. и 0,57, в 1996 г. — 1333,2 тыс. и 0,55. Только в 1997 г. , когда нашли работу (доходное занятие) 1415,6 тыс. безработных, их отношение к среднему числу безработных повысилось до 0,63, то есть немногим превысило уровень 1994 г.

Следовательно, в конкретных российских условиях медленный рост открытой безработицы, который можно оценить как позитивное явление, сопровождался ухудшением (или во всяком случае неулучшением) многих структурных ее характеристик.

21.4 Региональные рынки труда

Помимо того, что в России сформировался и продолжает расширяться слой безработных-маргиналов, появилась и достаточно устойчивая группа регионов с депрессивным состоянием рынка труда. При среднем уровне регистрируемой безработицы к началу 1998 г. в 2,8% эко-

номически активного населения страны, разрыв между его минимальным (0,7% в Москве и Оренбургской области) и максимальным (8% в Архангельской области) значениями составил 11,4 раза. Вообще же в 12 из 88 субъектов Российской Федерации уровень зарегистрированной безработицы в это время не менее чем в 2 раза превышал его среднереспубликанское значение.

Кроме устойчиво депрессивных регионов, можно было выделить и те регионы, в которых уровень безработицы практически постоянно был ниже среднереспубликанских его значений (табл. 21.5).

Таблица 21.5

Регионы, входившие в состав 10 регионов с самыми высокими и самыми низкими уровнями безработицы (на 1 января соответствующего года)

Регион	1998	1997	1996	1995	1994	Число вхождений в группу
1	2	3	4	5	6	7
С самым высоким уровнем безработицы						
Ивановская область	+	+	+	+	+	5
Республика Ингушетия	+	+	+	+	+	5
Владимирская область	76	+	+	+	+	4
Республика Дагестан	+	+	75	+	+	4
Республика Калмыкия	+	+	+	+	75	4
Псковская область	77	+	+	+	+	4
Архангельская область	+	+	+	77	78	3
Кировская область	+	+	76	+	76	3
Костромская область	50	66	+	+	+	3
Удмуртская Республика	+	+	+	75	77	3
Ярославская область	33	71	+	+	+	3
Коми-Пермяцкий АО	68	60	77	+	+	2
Республика Мордовия	74	+	74	78	+	2
Республика Карелия	+	72	66	63	67	1
Республика Коми	+	61	67	73	64	1
Корякский АО	+	75	64	56	54	1
Ненецкий АО	75	76	+	74	71	1
Чувашская Республика	57	77	78	76	+	1
С самым низким уровнем безработицы						
(см. продолжение)						

Регион	1998	1997	1996	1995	1994	Число вхождений в группу
1	2	3	4	5	6	7
Белгородская область	+	+	+	+	+	5
г. Москва	+	+	+	+	+	5
Оренбургская область	+	+	+	+	+	5
Смоленская область	+	+	+	+	+	5
Волгоградская область	+	13	+	+	+	4
Ростовская область	+	+	+	+	11	4
Республика Саха (Якутия)	17	+	+	+	+	4
Липецкая область	+	+	+	17	19	3
Республика Татарстан	27	11	+	+	+	3
Агинский Бурятский АО	72	70	23	+	+	2
г. Санкт-Петербург	+	+	24	34	56	2
Ставропольский край	+	20	11	21	+	2
Карачаево-Черкесская Республика	+	46	55	47	15	1
Курская область	12	15	+	28	21	1
Новосибирская область	15	+	19	31	40	1
Самарская область	58	39	21	11	+	1
Усть-Ордынский Бурятский АО	18	+	17	19	29	1
Читинская область	78	73	44	+	13	1

Примечания.

1. Данные по 88 субъектам Российской Федерации без учета Чеченской Республики.
2. Попадание региона в группу зафиксировано знаком “+”. При непопадании региона в группу указывается место по уровню безработицы, которое занял регион среди 88 субъектов Российской Федерации.

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Отметим, что одним из проявлений усиления влияния субъективных факторов на развитие регистрируемого рынка труда в 1996 — 1997 гг. стала нестабильность распределения регионов по местам, занятым ими по уровню безработицы. Условия неопределенности вносили дополнительные сложности в действия органов службы занятости в регионах, затрудняя принятие мер по регулированию региональных рынков труда, адекватных складывающейся ситуации.

Наряду с этим, в последние годы происходило снижение дифференциации регионов России по уровню официально зарегистрированной

безработицы. Если в начале 1996 г. разрыв между минимальным и максимальным уровнями безработицы составлял 11,3 п.п. (минимальным — 0,5% — он был в Москве, а максимальным, исключая Республику Ингушетию, — 11,8% — в Ивановской области), то в начале 1997 г. — 10,3 п.п. (к этому времени уровень безработицы в Москве возрос до 0,8%, а в Ивановской области сократился до 11,1%). К началу 1998 г. , когда уровень безработицы оказался максимальным в Архангельской области (8%), а минимальным — в Москве и Оренбургской области (по 0,7%), этот разрыв сократился до 7,3 п.п.

Есть и еще одно важное отличие 1996 и 1997 гг. от 1995 г. и, особенно, от 1994 г. Проявилось оно в том, что средний прирост уровня безработицы в 10 регионах, имевших к началу 1996 г. самые низкие уровни безработицы, составил 0,4 п.п., в то время как в 10 регионах, имевших самые высокие уровни безработицы, исключая Республику Ингушетию, уровень безработицы сократился в среднем на 0,8 п.п. Соответствующие показатели в 1997 г. составили -0,3 и -2,2 п.п. В предыдущие же периоды ситуация была принципиально иной: средние приросты уровня регистрируемой безработицы в 10 регионах, имевших к началу 1995 и 1994 гг. самые высокие их значения, превысили средние ее приросты в 10 регионах с самыми низкими уровнями безработицы соответственно в 2,8 и 6,6 раз.

Таблица 21.6

Распределение регионов субфедерального уровня по динамике численности зарегистрированных безработных

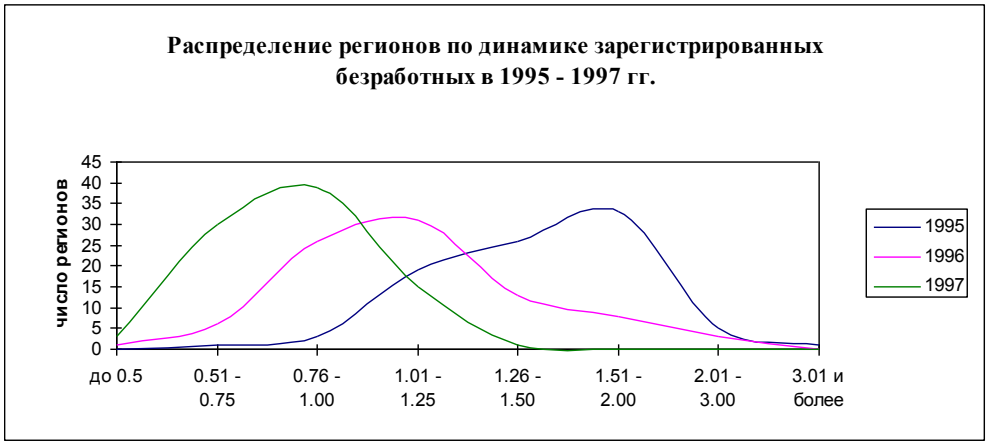
Рост (сокращение) численности зарегистрированных безработных в течение календарного года	1995	1996	1997
1	2	3	4
до 0,5	0	1	3
0,51 — 0,75	1	6	30
0,76 — 1,00	3	26	39
1,01 — 1,25	19	31	15
1,26 — 1,50	26	13	1
1,51 — 2,00	33	8	0
2,01 — 3,00	5	3	0
3,01 и более	1	0	0

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Регионы страны устойчиво дифференцировались и по темпам роста численности безработных. В качестве примера в таблице 21.6 и на графике 21.1 приведено распределение регионов России по динамике численности безработных в 1997 г. в сопоставлении с 1996 и 1995 гг.

В 1994 — 1996 гг. получила развитие тенденция постепенного снижения территориальной концентрации безработных, хотя уровень ее по-прежнему оставался достаточно высоким. Доля 10 регионов (11,4% их общего числа) с наибольшим количеством зарегистрированных безработных в общем числе последних составила в начале 1997 г. 26,8% по сравнению с 28,4% в начале 1996 г. , 30,3% в начале 1995 г. и 34,9% в начале 1994 г. Однако к началу 1998 г. территориальная концентрация безработных вновь повысилась, и значение рассматриваемого показателя достигло 29,2%.

Рис. 21.1



Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Годовая динамика заявленной предприятиями и организациями потребности в работниках, как правило, отражала уже упоминавшиеся сезонные особенности развития рынка труда в России, когда ситуация стабилизировалась в середине календарного года в период наибольшего развития неформальной занятости. Так, по данным на конец месяца в I квартале 1997, 1996 и 1995 гг. среднее число вакансий составляло соответственно 264, 289 и 319 тыс., во II квартале — 335, 327 и 406 тыс., в III квартале — 401, 342 и 453 тыс. и в IV квартале — 382, 290 и 355 тыс.

Что касается показателя напряженности, то, несмотря на начавшееся в 1997 г. в условиях некоторого роста числа вакансий и уменьшения численности зарегистрированных безработных его снижение, межрегиональная дифференциация осталась на высоком уровне, превысив к концу года 1630 раз (если в Москве в расчете на 1 вакансию приходилось в среднем менее 0,4 безработных, то в Эвенкийском АО — 620). Группировка же регионов по напряженности на их рынках труда (табл. 21.7) претерпевала определенные изменения, соответствовавшие общим тенденциям изменения спроса (число вакансий) и предложения (количество безработных) на регистрируемом рынке труда.

Сохранялись значительные различия между регионами по средней продолжительности безработицы, показатель которой рассчитывался по приводившейся выше формуле.

Таблица 21.7

Распределение регионов по соотношению между спросом и предложением на рынке труда*

Число безработных в расчете на 1 вакансию, чел.	01.01. 1995	01.01. 1996	01.01. 1997	01.01. 1998
1	2	3	4	5
до 1,00	3	1	1	1
1,01 — 2,00	3	0	1	4
2,01 — 5,00	25	19	6	17
5,01 — 10,00	23	17	20	18
10,01 — 25,00	21	26	27	22
25,01 — 50,00	9	14	17	13
больше 50,00	4	11	16	13

*Без учета Чеченской Республики.

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Например, в декабре 1997 г. меньше всего безработный состоял на учете в органах службы занятости в Республике Ингушетии (3,6 мес.; однако столь низкая продолжительность безработицы была связана преимущественно с внеэкономическими факторами, определявшими развитие рынка труда в этой республике), Смоленской (4,4 мес.) и Иркутской (5,1 мес.) областях. С другой стороны, в 11 регионах (в декабре 1996, 1995 и 1994 гг. — соответственно в 12, 23 и 7) средняя продолжительность периода нахождения безработного на учете в органах службы занятости превышала 1 год, в т.ч. в Республиках Дагестан и Калмыкии — 17 мес.

Распределение регионов по средней продолжительности безработицы по сравнению с их распределением по уровню безработицы характеризовалось большей нестабильностью. Например, в декабре 1997 г. по сравнению с декабрем 1996 г. каждый из регионов сдвинулся в этом распределении в среднем почти на 18 мест.

Состав групп регионов с низкой и высокой средней продолжительностью безработицы также был неустойчивым. Из 10 регионов, в которых средняя продолжительность безработицы в декабре 1996 г. была самой низкой, в декабре 1997 г. сохранили свои места в этой десятке 4 региона, а оставшиеся 6 регионов — Республика Северная Осетия, Чукотский АО, Рязанская область, Еврейская автономная область, Ульяновская и Липецкая области переместились соответственно на 80-е, 52-е, 47-е, 20-е, 18-е и 11-е места.

С другой стороны, из состава худших 10 регионов, в которых продолжительность безработицы была наиболее длительной, вышли Эвенкийский, Агинский Бурятский автономные округа, Брянская область и Республика Алтай, заняв соответственно 12-е, 49-е, 77-е и 78-е места. Такая неустойчивость являлась свидетельством приоритетного влияния на показатель средней продолжительности безработицы организационных, а не экономических факторов.

Количественные взаимосвязи между основными показателями, характеризующими состояние рынков труда в регионах — субъектах Российской Федерации, описаны ранговыми коэффициентами корреляции Спирмэна и отражены в табл. 21.8 (в качестве рангов использовались места, которые были заняты регионами по значению показателей, характеризовавших их рынок труда).

В 1997 г. , как и в предыдущие годы, наиболее тесными оказались 3 связи: а) между уровнем безработицы и числом безработных в расчете на 1 вакансию на конец года; б) между уровнем безработицы на конец года и ее продолжительностью в декабре и в) между числом безработных в расчете на 1 вакансию в конце года и продолжительностью безработицы в декабре. Остальные связи традиционно носили малосущественный характер.

Однако следует обратить внимание на некоторое фоновое повышение значений коэффициентов корреляции в 1997 г. По-видимому, это мо-

жет рассматриваться в качестве свидетельства снижения роли субъективных факторов в формировании тенденций на регистрируемом рынке труда.

Таблица 21.8

Ранговые коэффициенты корреляции Спирмэна между некоторыми показателями состояния рынка труда в России в 1996 г. (верхняя цифра в ячейке) и 1997 г. (нижняя цифра в ячейке)

	Темпы роста числа безработных	Уровень безработицы на конец года	Число безработных на 1 вакансию на конец года	Продолжительность безработицы в декабре	Доля трудоустроенных в общем числе безработных, снятых с учета в декабре
Темпы роста числа безработных	1 1	-0,26 0,31	-0,15 0,29	0,32 0,51	-0,02 0,14
Уровень безработицы на конец года	-0,26 0,31	1 1	**0,81** **0,78**	**0,50** **0,56**	0,08 0,10
Число безработных на 1 вакансию на конец года	-0,15 0,29	**0,81** **0,78**	1 1	**0,46** **0,56**	0,21 0,26
Продолжительность безработицы в декабре	0,32 0,51	**0,50** **0,56**	**0,46** **0,56**	1 1	0,03 0,26
Доля трудоустроенных в общем числе безработных, снятых с учета в декабре	-0,02 0,14	0,08 0,10	0,21 0,26	0,03 0,10	1 1

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

21.5 Движение рабочей силы: отраслевой и региональный аспекты

В течение всего периода реформ на фоне сокращения общей численности занятых с 73,8 млн чел. в 1991 г. до 66 млн чел. в 1996 г. происходило их перераспределение между отраслями хозяйства (табл. 21.9). В рассматриваемый период наиболее значительно сократилась доля занятых в промышленности (с 30,3% до 24,7%) и строительстве (с 11,5% до 9,5%), а возросла — в торговле и общественном питании, материально-техническом снабжении, сбыте и заготовках (с 7,6% до 10,4%), сельском хозяйстве (с 13,5% до 14,9%), а также в образовании, культуре и искусстве (с 9,8% до 11,2%).

В середине 1990-х годов по-прежнему основную часть занятых обеспечивали рабочими местами крупные и средние предприятия, хотя занятость на них сокращалась быстрее снижения занятости в экономике России в целом.

Таблица 21.9

Отраслевая структура занятости на крупных и средних предприятиях в 1991 и 1996 гг.

Всего	Отраслевая структура занятости в январе — декабре 1995 г.	Отраслевая структура занятости в январе — декабре 1996 г.	Прирост (сокращение), п.п.
1	2	3	4
Всего	100	100	
Промышленность	30,3	24,7	-5,6
Сельское и лесное хозяйство	13,5	14,9	1,4
Строительство	11,5	9,5	-2,0
Образование, культура и искусство	9,8	11,2	1,4
Торговля и общественное питание, материально-техническое снабжение, сбыт и заготовки	7,6	10,4	2,8
Транспорт	6,6	6,6	0,0
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	5,8	7,0	1,2
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	4,3	5,0	0,7
Наука и научное обслуживание	3,7	2,4	-1,3
Аппарат органов управления	2,3	2,9	0,6
Связь	1,2	1,3	0,1
Кредитование, финансы и страхование	0,6	1,4	0,8
Другие отрасли	2,6	2,7	0,1

Источник: Госкомстат России.

В 1996 г. сокращение численности занятых на крупных и средних предприятиях в 1996 г. охватило абсолютное большинство отраслей. Большая часть сокращения пришлась на 4 отрасли — промышленность, строительство, сельское хозяйство, торговлю и общественное питание, на предприятиях которых количество работников уменьши-

лось на 3,2 млн чел., что фактически и привело к балансовому сокращение численности занятых.

Снижение количества работников в остальных отраслях было отчасти компенсировано ростом численности занятых в 6 отраслях. В число последних вошли отрасли непроизводственной сферы, что можно расценить как положительное явление с точки зрения перспектив формирования в России экономики постиндустриального типа.

В целом отношение сокращения работников к их приросту в отраслях, где наблюдались эти явления, составило в 1996 г. 8,2:1, т.е. прирост численности занятых на 1 чел. сопровождался их сокращением в среднем на 8,2 чел.

Наиболее интенсивно снижалась численность занятых в таких отраслях, как строительство (крупные и средние предприятия этой отрасли в 1996 г. потеряли 18,9% работников), а также торговля и общественное питание (соответственно 18,6%).

Быстрая потеря работников в строительстве, по-видимому, может быть объяснена низкой инвестиционной активностью (в 1996 г. величина инвестиций в основной капитал снизилась по сравнению с 1995 г. на 18%). В торговле же и общественном питании в условиях стабилизации в 1996 г. реальных располагаемых доходов, резкое сокращение численности занятых может быть связано со снижением конкурентоспособности крупных и средних предприятий этой отрасли относительно малых предприятий.

С другой стороны, наиболее интенсивный рост численности занятых в 1996 г. произошел на предприятиях, занимавшихся операциями с недвижимым имуществом (на 35,9%) и в органах управления (на 23,7%). Первое, хотя и соответствует требованиям становления рыночной экономики, тем не менее в силу количественной незначительности явления (абсолютный прирост занятых в отрасли составил всего 860 чел.) не может рассматриваться как устойчивый феномен. Рост же численности работников органов управления стал неизбежным следствием того типа государственного строительства, который принят в России в ходе осуществления экономических преобразований.

Еще одной характерной особенностью являлся рост в общей численности занятых доли так называемых отраслей нематериального произ-

водства и, соответственно, одновременное уменьшение доли отраслей материального производства. Если в 1995 г. эти доли составляли соответственно 52% (в состав отраслей материального производства включены промышленность, сельское хозяйство, строительство и лесное хозяйство) и 48%, то в 1996 г. — 49,9% и 50,1%.

Эта тенденция реструктуризации занятости обусловлена изменением структуры произведенного ВВП России: сокращением доли товаров и ростом доли услуг.

Несколько иная структура занятости сложилась на малых предприятиях, что видно из таблицы 21.10.

При сопоставлении отраслевой структуры занятости на малых предприятиях, с одной стороны, и крупных и средних предприятиях, с другой стороны, обращают на себя внимание, как минимум, 3 обстоятельства.

Во-первых, на малых предприятиях оказалась повышенной доля занятых в непроизводственном секторе: доля занятых в торговле в общей численности занятых на малых предприятиях в 4 раза превышала долю занятых в этой отрасли в общей численности работников крупных и средних предприятий.

Таблица 21.10

Распределение постоянно работавших на малых предприятиях по отраслям в 1996 году

Отрасли	Среднесписочная численность	
	тыс. чел.	% к итогу
1	2	3
Всего	6269,1	100
Торговля	1901,4	30
Строительство	1612,8	26
Промышленность	1427,0	23
Прочие отрасли	1327,9	21

Источник: ГКРП РФ.

Во-вторых, малые предприятия могут оказаться более конкурентоспособными чем крупные также и в отраслях материального производства (например, доли занятых в строительстве составили соответственно 26% и 7%, т.е. различались в 3,7 раза).

Таблица 21.11

Интенсивность движения работников в отраслях экономики в 1995 — 1996 гг.

Отрасли	Отношение суммы числа принятых и выбывших к среднегодовой численности занятых, %		Изменение, п.п.
	1995 г.	1996 г.	
1	2	3	4
Всего	48,3	40,1	-8,3
Операции с недвижимым имуществом	125,9	149,6	23,7
Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	88,8	73,8	-15,0
Строительство	84,5	58,0	-26,5
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	69,9	65,4	-4,5
Лесное хозяйство	64,3	54,1	-10,2
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	63,3	51,6	-11,7
Торговля и общественное питание	61,5	48,9	-12,6
Связь	57,9	54,6	-3,3
Заготовки	51,0	46,2	-4,9
Транспорт	50,7	42,1	-8,6
Материально-техническое снабжение и сбыт	50,3	40,8	-9,5
Промышленность	49,5	39,9	-9,6
Кредитование, финансы, страхование	45,0	40,0	-5,0
Информационно-вычислительное обслуживание	43,8	37,7	-6,1
Здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение	42,5	37,1	-5,4
Культура и искусство	37,6	34,7	-2,9
Наука и научное обслуживание	35,1	26,7	-8,5
Народное образование	32,4	29,3	-3,1
Сельское хозяйство	31,3	28,0	-3,2
Органы управления	29,6	33,0	3,4
Другие отрасли	69,6	57,8	-11,7

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Наконец, в-третьих, для крупных и средних предприятий характерна большая дифференциация видов деятельности. Так, на них на долю трех крупнейших по численности занятых отраслей (промышленность, сельское хозяйство, народное образование) пришлось 55% всех работ-

ников, а на долю прочих отраслей — 45%. Для малых предприятий соотношение было иным. В них на предприятиях 3 крупнейших отраслей (торговля, строительство, промышленность) работали 79% всех постоянно занятых, в то время как на предприятиях прочих отраслей — 21%.

Заслуживает внимания то обстоятельство, что отрасли экономики достаточно сильно различались по интенсивности ротации работников (табл. 21.11).

По интенсивности ротации работников отрасли могут быть разделены на несколько групп. Наибольший интерес вызывают так называемые маргинальные группы с наиболее высокими и самыми низкими значениями рассматриваемого показателя.

В число первых в 1995 г. вошли организации, осуществляющие операции с недвижимым имуществом, в которых контингент работников сменился 1,3 раза (в 1996 г. — 1,5 раза); организации, ведущие общую коммерческую деятельность по обеспечению рынка, контингент работников в них обновился на 88,8% (соответственно на 73,8%) и строительные предприятия, где ротация занятых в 1995 г. составила 84,5% (в 1996 г. она существенно — на 26,5 п.п. — снизилась). В 1996 г. 3-е место по интенсивности ротации работников заняли предприятия жилищно-коммунального хозяйства и занимающиеся непроизводственными видами бытового обслуживания населения, контингент работников которых обновился почти на 2/3 (в 1995 г. — на 69,9%).

Можно предположить, что высокая интенсивность движения занятых на предприятиях первых двух отраслей связана с неустойчивым финансовым положением большинства и отсутствием надежных социальных гарантий, предоставляемых работникам. Значительная ротация кадров в строительстве, по-видимому, связана как со спецификой строительного процесса, в котором велико влияние фактора сезонности, так и с отмечавшимся кризисом инвестиционной деятельности. Что касается предприятий жилищно-коммунального хозяйства и непроизводственных видов бытового обслуживания населения, то высокая интенсивность движения занятых на них может быть объяснена, с одной стороны, ориентацией части из них на пока еще ограниченный платежеспособный спрос населения (например, в 1996 г. объем плат-

ных услуг населению в сопоставимых ценах снизился на 7%), а, с другой стороны, спецификой технологического процесса и условий труда в жилищно-коммунальной сфере.

В числе отраслей с наиболее низкой интенсивностью движения работников как в 1995 г. , так и в 1996 г. выделялись предприятия и организации таких отраслей, как управление, сельское хозяйство и народное образование, которые обновили состав своих работников соответственно на 29,6%, 31,3%, 32,4% и 33%, 28%, 29,3%.

Причины столь низкой ротации кадров в этих отраслях различны.

Таблица 21.12

Прием и выбытие работников в связи с их сокращением в 1995 и 1996 гг.

Отрасли	Принято, % к среднесписочной численности		Выбыло в связи с сокращением численности персонала, % к среднесписочной численности		Отношение числа принятых к числу выбывших в связи с сокращением численности персонала	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
1	2	3	4	5	6	7
Всего	22,6	18,9	1,6	2,0	13,9	9,5
Здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение	22,1	18,9	0,5	0,5	47,0	36,3
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	39,7	35,6	1,1	1,3	37,0	27,6
Лесное хозяйство	31,5	26,1	1,1	0,8	28,2	34,0
Транспорт	24,7	19,5	1,0	1,3	24,2	14,9
Народное образование	17,1	15,4	0,7	0,7	23,5	20,6
Культура и искусство	19,7	17,7	0,9	0,9	22,4	18,7
Связь	29,0	27,3	1,4	1,7	21,0	16,0
Строительство	39,4	29,0	2,1	3,1	19,0	9,3
Сельское хозяйство	12,7	12,4	0,7	0,9	17,9	14,3
Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	44,9	44,2	3,3	2,8	13,4	16,0
Органы управления	17,1	14,2	1,4	1,7	11,9	8,2
(см. продолжение)						
Кредитование, финансы, страхование	25,2	20,7	2,5	3,8	10,2	5,5

Отрасли	Принято, % к среднесписочной численности		Выбыло в связи с сокращением численности персонала, % к среднесписочной численности		Отношение числа принятых к числу выбывших в связи с сокращением численности персонала	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Промышленность	21,1	16,9	2,4	3,2	8,9	5,3
Торговля и общественное питание	28,2	25,6	3,2	3,6	8,9	7,1
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	27,1	23,1	3,9	4,5	7,0	5,2
Материально-техническое снабжение и сбыт	23,2	19,4	3,6	4,3	6,5	4,5
Заготовки	22,4	23,7	3,5	3,3	6,4	7,1
Наука и научное обслуживание	12,8	11,1	2,4	2,2	5,4	5,,1
Информационно-вычислительное обслуживание	16,6	14,4	6,0	8,3	2,8	1,7
Операции с недвижимым имуществом	55,7	61,4	24,6	3,2	2,3	19,0
Другие отрасли	35,8	31,9	1,3	1,5	27,2	21,4

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Так, в органах управления при относительно невысоком уровне оплаты труда работник чувствует себя социально защищенным. Для большинства работников сельского хозяйства, скорее всего, отсутствуют профессиональные и территориальные альтернативы занятости. Наконец, работников народного образования, помимо отсутствия профессиональных альтернатив занятости, может удерживать на рабочих местах такой фактор, как появление у учебных заведений небюджетных источников финансирования.

Важно отметить, что в 1996 г. на предприятиях практически всех отраслей (за исключением занимающихся операциями с недвижимым имуществом) произошло существенное — почти на 1/5 — замедление интенсивности ротации занятых. Это явление может быть связано прежде всего с финансовыми ограничениями, затруднявшими возможности межотраслевого перераспределения рабочей силы.

Отраслевая реструктуризация занятости во многом зависит от мотивации работодателей, с одной стороны, и мотивации работников, с дру-

гой стороны. Отдельные ее аспекты могут быть исследованы при помощи показателей, характеризующих процессы выбытия работников.

Политика работодателей характеризуется, в первую очередь, приемом на работу и сокращением работников (табл. 21.12).

Одним из важных факторов снижения общей мобильности работников стало уменьшение приема на работу. Если в 1996 г. по отношению к среднесписочной численности работников она снизилась на 8,2 п.п. то вклад фактора уменьшения приема (на 3,7 п.п.) мог быть оценен в 45%.

Наиболее интенсивно прием новых работников в 1995 г. вели предприятия и организации, осуществлявшие операции с недвижимым имуществом, общую коммерческую деятельность по обеспечению рынка, в жилищно-коммунальной сфере и непроизводственных видах бытового обслуживания населения, а также предприятия строительства. В 1996 г. из этого перечня отраслей “выпали” только строительные организации.

С другой стороны, наименьшая интенсивность приема как в 1995 г. , так и в 1996 г. была отмечена в сельском хозяйстве, организациях системы информационно-вычислительного обслуживания, органах управления и учреждениях народного образования.

Различались предприятия различных отраслей и по интенсивности высвобождения работников в связи с их сокращением. Если в 1995 г. на предприятиях, занимавшихся операциями с недвижимостью, количество сокращенных работников составило 24,6% среднесписочной численности занятых, то в организациях здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обслуживания — всего 0,5%.

Как общее явление можно отметить некоторое увеличение масштабов сокращения работников в 1996 г. до 2% к среднесписочной численности занятых, или на 0,4 п.п. по сравнению с 1995 г.

Изменилось отношение численности вновь принятых на работу к высвобожденным в связи с сокращением. В 1995 г. оно составило 13,9:1, а в 1996 г. — 9,5:1. Это означает, что в 1996 г. в расчете на 1 сокращенного работника число вновь принятых на работу снизилось в среднем на 4,4 чел. Уменьшение данного отношения наблюдалось на предприятиях 17 отраслей, а увеличение — всего 4 отраслей.

Таблица 21.13

Интенсивность увольнения работников по собственному желанию в 1995 и 1996 годах

	Численность уволившихся по собственному желанию, % к среднесписочной численности работников		Изменение, п.п.
	1995	1996	
1	2	3	4
Всего	17,6	16,0	-1,6
Органы управления	9,4	8,9	-0,5
Связь	13,3	12,7	-0,6
Народное образование	13,5	11,7	-1,8
Сельское хозяйство	13,9	13,5	-0,3
Наука и научное обслуживание	15,1	11,9	-3,2
Транспорт	15,4	14,4	-1,0
Кредитование, финансы, страхование	15,5	14,2	-1,4
Культура и искусство	15,8	14,4	-1,4
Промышленность	16,0	14,6	-1,4
Информационно-вычислительное обслуживание	17,0	18,4	1,4
Здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение	18,0	15,8	-2,3
Материально-техническое снабжение и сбыт	19,4	18,2	-1,3
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	21,2	18,5	-2,7
Заготовки	21,8	21,8	-0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	22,6	22,2	-0,4
Лесное хозяйство	26,8	23,9	-2,9
Другие отрасли	27,3	26,1	-1,2
Торговля и общественное питание	27,6	27,9	0,3
Строительство	29,8	27,2	-2,5
Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	33,5	34,3	0,9
Операции с недвижимым имуществом	42,4	42,7	0,3

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Увольнение по собственному желанию как фактор реструктуризации занятости имело неравноценное значение для различных отраслей. Если в 1996 г. из органов управления по собственному желанию уволились лишь 8,9% среднесписочной численности работников (в 1995 г.

— 9,4%), то из организаций, занимавшихся операциями с недвижимым имуществом — 42,7% (соответственно 42,4%), т.е. в 4,8 (4,5) раза больше.

Причины, обусловливавшие высокую интенсивность увольнений по собственному желанию, в принципе идентичны для всех отраслей, где наблюдалась такая ситуация (операции с недвижимым имуществом, общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка, торговля и общественное питание, строительство). В числе таких причин — неустойчивое положение предприятий данных отраслей на рынке (неопределенность рыночной ниши), неудовлетворенность материальными и иными условиями труда, степенью соблюдения гарантий в социально-трудовой сфере и др. Однако, по-видимому, высокая интенсивность увольнений по собственному желанию свидетельствует о повышенной конкурентоспособности на рынке труда увольняющихся из рассматриваемых отраслей работников.

С другой стороны, пониженный уровень увольнения работников по собственному желанию в отдельных отраслях может быть вызван различными причинами. Так, работники органов управления имеют меньше стимулов к увольнению в силу своей социальной защищенности, в то время как занятые в народном образовании, а также в науке и научном обслуживании могут не иметь альтернатив занятости, либо сочетать работу, оплачиваемую из государственного бюджета, с работой, оплачиваемой из бюджетов коммерческих проектов.

Интенсивность выбытия сильно разнилась по субъектам Российской Федерации. Если, например, в Республике Дагестан в течение 1996 г. с предприятий и из организаций выбыли всего 9,7% среднесписочной численности работников, то в Сахалинской области — 35,8%.

Основными факторами дифференциации рассматриваемого показателя явились, во-первых, общее состояние рынка труда в регионе и, во-вторых, природно-климатические условия региона.

Так, высокий уровень безработицы в регионе являлся одной из причин низкой интенсивности выбытия работников. Например, в 3 из 4 регионов с наименьшей интенсивностью выбытия работников в 1996 г. уровень безработицы к началу 1997 г. существенно превышал его средне-

республиканское значение (от 1,8 раз в Агинском Бурятском АО до 3,2 раз в Республике Дагестан).

С другой стороны, 9 из 10 регионов с наибольшей интенсивностью выбытия работников в 1996 г. , где оно составило более 30% среднесписочной численности работников, могли быть отнесены к районам с тяжелыми природно-климатическими условиями проживания. В число этих районов вошли Сахалинская область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, Магаданская, Тюменская область, Корякский и Эвенкийский АО, Камчатская область и Ненецкий АО.

Состояние регистрируемого рынка труда в большинстве регионов рассматриваемой группы таково, что оно облегчает возможности нахождения новой работы. Только в 3 из 10 перечисленных регионов с высокой интенсивностью увольнения работников уровень безработицы существенно (приблизительно в 2 раза) был выше среднереспубликанского, в то время как в 7 регионах он был либо меньше среднереспубликанского, либо соответствовал ему.

Регионы субфедерального уровня оказались сильно поляризованными и по доле сокращенных в структуре выбывших с предприятий. Как уже отмечалось, сокращение штатов в 1996 г. охватило только 2% среднесписочной численности персонала, и в почти половине субъектов Российской Федерации (42 из 88) этот показатель не превышал среднереспубликанского значения. При этом в Вологодской области, Республике Коми и Томской области отношение сокращенных работников к среднесписочной их численности составило соответственно 23,3%, 20,9% и 20,6%. По-видимому, в этих регионах процессы реструктуризации занятости шли достаточно интенсивно.

Однако влияние столь высоких значений отношения уволенных в связи с сокращением штатов к среднесписочной численности персонала на регистрируемые рынки труда этих регионов не было однозначным. Так, если в России в целом в 1996 г. прирост уровня регистрируемой безработицы составил 0,2 п.п., то в Вологодской области этот уровень возрос на 1,4 п.п., в Томской области — всего на 0,1 п.п., а в Республике Коми — сократился на 0,8 п.п. По-видимому, рынки труда двух последних регионов оказались в большей степени подготовленными к достижению соответствия между спросом на рынке труда и той частью

предложения, которое формируется работниками, уволенными в связи с сокращением штатов.

Еще в пяти регионах отношение количества выбывших в связи с сокращением штатов к среднесписочной численности работников составило от 4,1% до 4,3%, т.е. превысило соответствующий среднереспубликанский показатель не менее чем в 2 раза. В трех из этих регионов (Чукотский АО, Еврейская автономная область, Архангельская область) уровень безработицы в 1996 г. сократился (соответственно, на 1,4, 1 и 0,4 п.п.), а в двух (Корякский АО и Агинский Бурятский АО) — повысился (соответственно, на 1,4 и 4,1 п.п.).

Другой важный аспект движения рабочей силы — это прием работников на предприятия. В 1996 г. отношение числа принятых к среднесписочной численности работников составило 18,9%. Анализ значений этого показателя в региональном разрезе свидетельствуют, что наиболее интенсивно шел прием на работу в Корякском АО (36%), Ямало-Ненецком АО (33,1%), Ханты-Мансийском АО (31%) и Тюменской области (30%). Всего не менее 25% среднесписочной численности работников составили вновь принятые в 10 регионах. Средний уровень безработицы в этих регионах составил к началу 1997 г. 4%, т.е. на 0,6 п.п. превысил среднереспубликанское его значение.

С другой стороны, наименее заметным был приток новых работников на предприятия Агинского Бурятского АО, Усть-Ордынского Бурятского АО и Республики Дагестан (соответственно 5,1%, 8,1% и 8,9% среднесписочной численности занятых). В 10 регионах отношение вновь принятых к среднесписочной численности работников было меньше 14%. Средний уровень безработицы в них составил 5,7%. Следовательно, в целом состояние рынка труда региона, описываемое уровнем безработицы, можно рассматривать как один из факторов, влияющих на возможности приема на работу на предприятия и в организации региона.

Обобщающим показателем движения работников является интенсивность процесса ротации, которая рассчитывается как отношение суммы принятых и выбывших работников к среднесписочной численности занятых. В 1996 г. рассчитанная подобным способом ротация занятых в регионах оказалась минимальной в Агинском Бурятском АО (16,5%

работников), а максимальной — в Ямало-Ненецком АО (68,9%). Региональная дифференциация показателя ротации работников, составила, следовательно, 4,2 раза.

Важно отметить, что социально-экономическая ситуация в регионах — субъектах Российской Федерации в целом практически не оказывала влияния на интенсивность ротации работников. Ранговый коэффициент корреляции между местами, занятыми регионами по этому показателю, с одной стороны, и по комплексной оценке социально-экономической ситуации, с другой, оказался в 1996 г. равным -0,07.

Что касается оценки общего состояния рынка труда в регионе, то его воздействие на интенсивность ротации работников также практически отсутствует (значение рангового коэффициента корреляции составило 0,09). Таким образом, работники при принятии решений о своем увольнении с работы (работодатели — при увольнении работников в связи с сокращением штатов) или же о поиске нового места работы (работодатели — при приеме работников) состояние рынка труда в регионе практически не учитывают.

Тем не менее в отдельных группах регионов значения рассчитанных коэффициентов корреляции, равно как и интенсивность ротации работников несколько отличаются, что видно из данных таблицы 21.14.

Таблица 21.14

Влияние социально-экономической ситуации и состояния рынка труда в регионах на интенсивность движения (ротации) работников

Группа регионов по социально-экономической ситуации	Интенсивность ротации, %	Коэффициент корреляции	Группа регионов по ситуации на рынке труда	Интенсивность ротации, %	Коэффициент корреляции
1 (лучшая)	44,7	0,03	1 (лучшая)	38,8	-0,08
2	42,1	0,14	2	47,1	-0,26
3	46,3	0,07	3	44,2	-0,40
4 (худшая)	40,0	0,15	4 (худшая)	43,0	-0,07
Разрыв между максимальным и минимальным абсолютным значением показателя, раз	*1,16*	*5,00*		*1,21*	*5,71*

Примечание. В каждую из групп были включены по 22 субъекта Российской Федерации.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России и Министерства труда и социального развития РФ.

Так, наиболее низкой интенсивность ротации оказалась в той группе регионов, где социально-экономическая ситуация в 1996 г. была наименее благоприятной. Это может быть объяснено, в частности, тем, что в данной группе регионов условия трудоустройства работников были затруднены, а наличие стабильного рабочего места являлось фактором адаптации к сложным социально-экономическим условиям.

С другой стороны, самая низкая интенсивность движения работников была зафиксирована в регионах с наименее напряженным состоянием регистрируемого рынка труда. Таким образом, можно предположить, что в данной группе регионов низкая интенсивность движения работников является одним из факторов стабильного состояния рынка труда.

Связь между состоянием рынка труда в регионах и интенсивностью движения работников также была несущественной, хотя в целом и более значимой, чем связь последней с социально-экономической ситуацией в регионе. В отличие от предыдущего случая в каждой из 4 групп регионов она была обратной (чем лучше было состояние рынка труда в регионе внутри данной их группы, тем более интенсивным было движение работников). При этом наиболее существенным оказалось значение коэффициента корреляции не в маргинальных — лучшей и худшей — группах регионов, а в промежуточных — регионах 2-й и 3-й групп (соответственно -0,26 и -0,4).

21.6 Финансирование политики занятости

Финансирование государственной политики занятости в России в 1992 — 1997 гг. осуществлялось из средств уже упоминавшегося внебюджетного Государственного фонда занятости населения (ГФЗН), который за годы своего существования стал крупным финансовым институтом. При этом, однако, ГФЗН, фактически не был институционализирован, а текущее управление им осуществляла бывшая Федеральная служба занятости России (после ликвидации последней в 1996 г. — Министерство труда и социального развития РФ). ГФЗН включает так называемую федеральную часть, формируемую за счет поступлений определенной части страховых взносов работодателей, собранных в регионах, и фондами занятости населения (ФЗН) в регионах.

В 1995 г. при тарифах страховых отчислений большинства работодателей в ГФЗН 2% фонда оплаты труда, поступление средств в него составило 6,17 трлн руб., или 0,37% ВВП страны. С учетом переходящих остатков средств ГФЗН на начало 1995 г. (0,81 трлн руб.) общие финансовые ресурсы ГФЗН оценивались в 6,98 трлн руб., или 0,42% ВВП.

С 1 января 1996 г. тарифы страховых отчислений работодателей в ГФЗН были снижены на 0,5 п.п. (одной из основных причин такого решения стало систематическое превышение в 1992 — 1995 гг. доходов ГФЗН над его расходами). В результате при поступлении средств в него в 1996 г. 7,01 трлн руб. отношение последних к ВВП России сократилось до 0,31% ВВП, или на 0,06 п.п. С учетом переходящих остатков (0,58 трлн руб.) отношение общих финансовых ресурсов ГФЗН (7,59 трлн руб.) снизилось до 0,34% ВВП, или на 0,08 п.п. При номинальном росте финансовых ресурсов ГФЗН в 1996 г. на 23%, в реальном исчислении они увеличились всего на 0,82%. В I полугодии 1997 г. в ГФЗН поступило 3,82 трлн руб., что также составило 0,31% ВВП. Дефицит же его бюджета без учета переходящего остатка средств составил в I полугодии 1997 г. 56 млрд руб.

В I квартале 1997 г. среди всех внебюджетных социальных фондов ГФЗН характеризовался самым значительным дефицитом бюджета. Расходы бюджета ГФЗН превысили его доходы на 2,9%, в то время как расходы Пенсионного фонда РФ были больше его доходов всего на 0,5%, а Фонда социального страхования — на 0,1% (расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования были меньше его доходов на 6,8%).

В условиях дефицита бюджета ГФЗН (в первые годы реформ его бюджет сводился с профицитом) стали постепенно изменяться соотношения между отдельными расходными статьями бюджета ГФЗН. В качестве общей тенденции обращает на себя внимание рост доли расходов по направлениям, связанным с финансированием мероприятий пассивной политики занятости и сокращения — мер активной политики занятости.

Так, существенно возросла доля расходов по программам материальной поддержки безработных (поддержание доходов). Если в 1995 г. выплаты по соответствующей статье составили 37,2% всех расходов

ГФЗН, то в 1996 г. — уже 52%, или на 14,8 п.п. больше. В I полугодии 1997 г. эта доля возросла до 61%, т.е. еще на 9 п.п. Следовательно, в условиях дефицитного бюджета ГФЗН последний во все большей мере приобретает функции финансового института, который обеспечивает государственные социальные гарантии (в первую очередь, пособия по безработице).

Это же подтверждается и изменениями в структуре расходов по статье "поддержание доходов" (табл. 21.15).

Таблица 21.15

Структура расходов ГФЗН на поддержание доходов безработных, %

Виды выплат	1995 г.	1996 г.	I полугодие 1997 г.
1	2	3	4
Всего, в том числе:	100	100	100
пособия по безработице	77,1	90,3	94,2
материальная помощь	1,4	1,2	0,8
досрочные пенсии	21,5	8,5	5,0

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

В I полугодии 1997 г. доля средств, направленных на выплату пособий по безработице, по сравнению с 1995 г. повысилась на 17,1 п.п., в то время как доля расходов по одному из наиболее дорогостоящих способов социальной поддержки безработных — досрочному пенсионированию — уменьшилась в 4,3 раза. Сложившаяся ситуация ограничивала возможности проведения активной политики занятости, что особенно негативно сказывалось на регионах с высокими уровнями регистрируемой безработицы.

С другой стороны, доля расходов на такие программы активной политики занятости, как финансовая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и профориентация и общественные работы снизилась с 26,5% в 1995 г. до 16,8% в 1996 г. и до 11,3% в I полугодии 1997 г.

Уже в 1995 г. она была меньше доли расходов на материальную поддержку безработных, и в расчете на 1 руб. прямых выплат различных видов материальной поддержки безработным расходы на перечисленные программы активной политики занятости составили 0,71 руб. В

1996 г. рассматриваемый показатель уменьшился до 0,32 руб., а в I полугодии 1997 г. — до 0,19 руб.

В свою очередь, в структуре затрат на программы активной политики занятости также произошли принципиальные изменения (табл. 21.16).

Таблица 21.16

Структура расходов ГФЗН на программы активной политики занятости, %

Статьи затрат	1995 г.	1996 г.	I полугодие 1997 г.
1	2	3	4
Всего, в том числе:	100	100	100
1. финансовая поддержка, из нее:	67,1	43,3	33,5
1.1. на компенсационные выплаты	*2,3*	*2,0*	*1,3*
1.2. на сохранение рабочих мест	*37,2*	*13,0*	*4,4*
1.3. на создание дополнительных рабочих мест	*26,1*	*26,3*	*25,8*
1.4. на субсидии для организации собственного дела	*1,5*	*1,9*	*2,0*
2. профессиональная подготовка, переподготовка и профориентация	25,1	43,3	55,6
3. общественные работы	7,8	13,4	10,9

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Таким образом, начавшееся в 1996 г. резкое (более чем на 1/3) сокращение доли расходов по такой “проблематичной” статье бюджета ГФЗН, как финансовая поддержка продолжилось и в I полугодии 1997 г. , когда доля этих расходов по сравнению с 1996 г. уменьшилась почти на 25%.

При этом опережающими темпами сокращалось финансирование мероприятий по сохранению рабочих мест. Доля затрат по этой статье в структуре расходов ГФЗН на финансирование мероприятий активной политики занятости в 1995 — I полугодии 1997 г. снизилась в 8,5 раз, или на 32,8 п.п.

С другой стороны, практически на ту же величину — 30,5 п.п. — повысилась доля расходов на финансирование профессиональной подготовки, переподготовки и профориентации, обеспечение которых является одной из непосредственных задач ГФЗН.

Обращает на себя внимание стабильность в структуре затрат на мероприятия активной политики занятости доли расходов на создание дополнительных рабочих мест (прежде всего, для социально уязвимых категорий экономически активного населения). В рассматриваемом периоде разрыв между максимальным и минимальным значением этой доли (соответственно в 1996 г. и I полугодии 1997 г.) составил всего 0,5 п.п.

Что касается общественных работ, то доля расходов на них в структуре затрат на мероприятия активной политики занятости не отличалась стабильностью. Если в 1996 г. по сравнению с 1995 г. она повысилась на 5,6 п.п., то в I полугодии 1997 г. — снизилась на 2,5 п.п. Возможно, отсутствие устойчивой тенденции изменения этой доли объясняется общей неопределенностью ситуации с местом и ролью общественных работ в государственной политике занятости.

Описанная тенденция реструктуризации расходов ГФЗН в пользу затрат на поддержание доходов безработных не позволила тем не менее обеспечить своевременную и в полном объеме выплату пособий по безработице. К началу II полугодия 1997 г. образовалась задолженность по выплате пособий безработным в размере 2,6 трлн руб. Эта величина превысила фактические расходы ГФЗН на выплату пособий, произведенные в I полугодии 1997 г. , на 0,4 трлн руб. и составила 68% всех доходов ГФЗН, полученных им за этот период.

Только 8 из 87 регионов (без учета Республики Башкортостан и Чеченской Республики) вошли в 1997 г. во вторую половину финансового года, не имея задолженности по выплате пособий по безработице. Заслуживает внимания то обстоятельство, что в составе этой группы регионов оказались как те субъекты Российской Федерации, где уровень безработицы был невысоким относительно среднереспубликанского (3,2%) — Москва (0,8%), Оренбургская область (0,9%), Республика Татарстан (1,9%), так и те регионы, где уровень безработицы превышал, в том числе и значительно, среднереспубликанский — Корякский (7,4%) и Ненецкий (5,7%) АО, Пермская область (4,2%), Республики Хакассия (4%) и Северная Осетия (3,4%).

В целом в расчете на зарегистрированного безработного сумма задолженности по выплате пособий по безработице к началу II полугодия

1997 г. составила 1132 тыс. руб. Для сравнения можно отметить, что задолженность предприятий и организаций по выплате заработной платы в расчете на занятого в экономике к началу II полугодия 1997 г. достигла 846 тыс. руб., т.е. была меньше задолженности по выплате пособий по безработице более чем на 25%.

Имевшиеся бюджетные ограничения по выплате пособий стали важным фактором устойчивого снижения в 1997 г. численности зарегистрированных безработных, многие из которых утратили материальные стимулы постановки на учет в органах государственной службы занятости (в I полугодии 1997 г. численность зарегистрированных безработных в России уменьшилась с 2506 тыс. чел. до 2300 тыс. чел., или на 8,2%).

Внутренние ресурсы ГФЗН при сохранении нынешних условий его формирования не позволяют погасить задолженность по выплате пособий по безработице. Даже полный отказ от финансирования в I полугодии 1997 г. такого направления политики занятости, как "финансовая поддержка" обусловил бы возможность направления на погашение задолженности по выплате пособий по безработице дополнительных 147 млрд руб., что составило бы всего 5,6% общей ее величины.

Все это позволяет предположить, что без корректировки условий формирования ГФЗН проблема погашения задолженности по выплате пособий по безработице решена быть не может.

В сложившихся условиях, однако, даже простое (в пределах разумного) повышение тарифа обязательных страховых взносов работодателей в ГФЗН не позволит полностью погасить задолженность по выплате пособий по безработице. Даже если в I полугодии 1997 г. эти тарифы составили бы не 1,5% фонда оплаты труда, а 2%, то поступления средств в ГФЗН при неизменном уровне собираемости страховых взносов удалось бы увеличить на 1152 млрд руб., что составило бы менее 1/2 (44,3%) имевшейся к началу II полугодия 1997 г. задолженности по выплате пособий по безработице. Следовательно, в рассмотренных условиях кризис с финансовым обеспечением выплат пособий по безработице был бы преодолен за 13 — 14 месяцев.

При нехватке средств ГФЗН на финансирование выплат, относящихся к государственным социальным гарантиям, особое внимание привле-

кают затраты на содержание органов самой государственной службы занятости.

Несмотря на снижение тарифов страховых взносов в ГФЗН, доля затрат на содержание службы занятости в структуре расходов ГФЗН в 1996 г. по сравнению с 1995 г. не только не снизилась, но и возросла — с 12,7% до 15,8%. Увеличение доли затрат на содержание службы занятости происходило темпами, опережавшими темпы роста уровня официально регистрируемой безработицы: если первая возросла в 1,24 раза, то второй — в 1,08 раза. В I полугодии 1997 г. рост этой доли продолжился, и величина затрат на содержание службы занятости при том, что численность зарегистрированных безработных сократилась на 8,2%, достигли 16,7% всех расходов ГФЗН.

Тем не менее данная тенденция не дает оснований для однозначных выводов о неэффективности бюджетного обеспечения политики занятости. Повышенная доля затрат на содержание государственной службы занятости во многом объяснялась особенностями разработки бюджета ГФЗН, когда в затраты на отдельные программы (материальной поддержки, общественных работ, обучения и переобучения и т.п.) не включались административно-управленческие расходы, формировавшие отдельную статью расходной части бюджета ГФЗН. Уточнение порядка организации бюджетного процесса в ГФЗН и методики расчета средств, расходуемых по отдельным статьям, могло бы способствовать снижению затрат по статье “содержание службы занятости” до разумных пределов.

Еще одной крупной проблемой является неравномерное распределение ресурсов ГФЗН по регионам, что подтверждается результатами расчетов индексов локализации расходов ГФЗН (отношение доли региона в общих расходах ГФЗН к доле региона в общей численности зарегистрированных в нем безработных; при совпадении этих долей значение индекса локализации составляет 1).

Так, в 1996 г. индекс локализации расходов ГФЗН относительно числа зарегистрированных безработных колебался от 0,19 в Республике Дагестан до 6,7 в Москве. В I полугодии разрыв между минимальным и максимальным значением индексов локализации возрос: если в Республике Дагестан он оказался равным 0,16, то в Москве — 6,82. Сле-

довательно, в расчете на одного безработного программа содействия занятости в Москве в I полугодии 1997 г. оказались обеспечена финансовыми ресурсами в 42,6 раза лучше чем в Республике Дагестан.

При этом, как правило, лучше всего обеспечивается финансирование политики занятости в регионах, где ситуация на рынке труда носит относительно спокойный характер. Об этом свидетельствуют данные, приведенные в табл. 21.17.

Таблица 21.17

Соотношение между уровнем регистрируемой безработицы и уровнем финансовой обеспеченности политики занятости в регионе в I полугодии 1997 года

Группы регионов	Средний уровень безработицы на 01.07.97 г.	Средний индекс локализации расходов ГФЗН в I полугодии 1997 г.
1	2	3
1	2,05	3,21
2	2,55	1,60
1-2	*2,30*	*2,41*
3	2,71	1,21
4	3,92	1,04
3-4	*3,32*	*1,13*
1-4	*2,81*	*1,77*
5	3,20	0,91
6	3,97	0,75
5-6	*3,59*	*0,83*
7	5,54	0,51
8	6,58	0,33
7-8	*6,06*	*0,42*
5-8	*4,83*	*0,63*

Примечание. Регионы — субъекты Российской Федерации были разбиты на 8 равночисленных групп (по 11 регионов в каждой, за исключением 8-й группы, в состав которой были включены 10 регионов).

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Таким образом, можно считать установленным фактом, что в I полугодии 1997 г. чем выше в целом был уровень безработицы, тем меньшими финансовыми ресурсами в расчете на состоящего на учете безработного располагал ГФЗН.

Более того, этот финансовый выигрыш относительно благополучных по состоянию рынка труда регионов был непропорционально большим. Так, если разрыв между средними индексами локализации расходов ГФЗН в регионах первой группы, где индексы локализации были

самыми высокими, и в регионах восьмой группы, где они были самыми низкими, составил 9,7 раза, то средний уровень безработицы в регионах первой группы (2,05% экономически активного населения) был меньше среднего уровня безработицы в регионах восьмой группы (6,58%) всего в 3,2 раза.

Таким образом, актуальной оставалась задача рационализации финансовых потоков между федеральной частью ГФЗН и ГФЗН в регионах — субъектах Российской Федерации, решение которой могло бы способствовать межрегиональному выравниванию показателей финансовой обеспеченности политики занятости.

Одним из следствий законодательной нерешенности данной проблемы являлись также повышенные доли в расходной части бюджета ГФЗН некоторых регионов так называемых "необязательных" расходов и формирование временно невостребованных средств, которые размещались на депозитах, либо использовались для приобретения ценных бумаг.

Например, если в 1996 г. доля тех средств ГФЗН, которые были размещены в ценных бумагах, составила в среднем всего 0,7% (их приобретение осуществлялось в 14 регионах), то в Оренбургской области (2-е место по уровню безработицы) — 15%, Приморском крае (57-е) — 6,6%, Республике Татарстан (11-е) — 5,5%, Новосибирской области (9-е) — 4%, Нижегородской области (29-е) — 3,4% и в Читинской области (73-е) — 3,1%. Таким образом, наиболее активно работа по приобретению ценных бумаг в 1996 г. велась в основном в регионах с относительно благополучной ситуацией на рынке труда. Только в 2 из 6 перечисленных регионов (Читинской области и Приморском крае) уровень безработицы был выше среднереспубликанского.

В I полугодии 1997 г. ситуация принципиальным образом не изменилась. На приобретение ценных бумаг в среднем было направлено 0,5% средств ГФЗН, а число регионов, где приобретались ценные бумаги, сократилось до 10. При этом средний уровень безработицы в таких регионах (Санкт-Петербург, Смоленская, Нижегородская области, Чувашская Республика, Волгоградская область, Республика Татарстан, Оренбургская, Омская, Тюменская области, Красноярский край) к началу II полугодия 1997 г. составил 2,4%, т.е. был на 0,8 п.п. ниже

соответствующего среднереспубликанского показателя (только в двух из этих регионов — Чувашской Республике и Красноярском крае — уровень регистрируемой безработицы был больше последнего). Наибольшей доля средств ГФЗН, израсходованных на приобретение ценных бумаг, оказалась в Республике Татарстан (8,7%), Нижегородской (8,2%) и Оренбургской (2,5%) областях, в которых уровень безработицы был ниже среднереспубликанского (соответственно на 1,3, 0,7 и 2,3 п.п.).

Приобретение ценных бумаг за счет временно свободных средств ГФЗН, равно как и сохранение расходов на финансовую поддержку при дефиците бюджета ГФЗН объяснялись, в частности, и тем обстоятельством, что часть подобных операций позволяла увеличить доходную часть бюджета ГФЗН.

Так, соотношение между расходами по статьям “финансовая поддержка” и “размещение средств в ценных бумагах” и доходами по статье “прочие поступления”, куда входят, в частности, возврат финансовой помощи работодателями, а также проценты по ценным бумагам и депозитам, составило в I полугодии 1997 г. 1:1,63, т.е. в расчете на 1 руб. расходов поступления в ГФЗН составили 1 руб. 63 коп.

В числе других проблем, которые были связаны с финансированием политики занятости, выделялась, прежде всего, неполнота сбора в него страховых взносов работодателей (например, если в Чукотском АО уровень сбора страховых взносов в ГФЗН в 1996 г. составил 54,5%, а в Кемеровской области — 57,7% то в Республике Удмуртии — 98,7%, Амурской области — 97,9%, Архангельской области — 97,5%). Основными причинами этого были, во-первых, нарушения налоговой дисциплины и, во-вторых, неплатежеспособность предприятий.

В 1996 — 1997 гг. для взыскания страховых платежей работодателей в ГФЗН, как и в финансовой системе страны в целом, широко использовался механизм так называемых взаимозачетов. Например, в Кировской области применялись взаимозачеты с работодателями-должниками по коммунальным услугам, арендной плате, текущему ремонту, плате за обучение и т.п.; в Ульяновской области получила распространение практика заключения договоров с работодателями на погашение задолженности по страховым взносам путем передачи

товарно-материальных ценностей, реализации продукции предприятий-должников через организации-посредники, на частичную выдачу пособия по безработице товарами, продуктами и услугами в счет погашения задолженности по страховым взносам; в Республике Удмуртии был составлен один договор факторинга и практиковалось погашение задолженности через вексельное обращение; в Алтайском крае товарно-материальными ценностями в ГФЗН поступило 8,9 млрд руб., или 14% общей величины обязательных отчислений.

Какой бы ни была дальнейшая институциональная и финансовая судьба ГФЗН, лицам, принимающим решения, следует иметь ввиду, что социализация расходов ГФЗН и отказ от финансирования из него мероприятий активной политики занятости будут иметь своим следствием формирование устойчивой группы социальных иждивенцев — безработных, финансовые требования которых в силу активности трудоспособного населения рано или поздно поставят на повестку дня вопрос об увеличении размеров пособий по безработице и поиске источников их финансирования.

Глава 22

Доходы населения в период экономических реформ

22.1 Социально-экономическая дифференциация населения в России в 1992-1997 гг.

Посткоммунистическая трансформация в России привела к значительным изменениям в характере распределения доходов между отдельными группами населения. Рост дифференциации доходов неизбежен в условиях экономической реформы, одна из задач которой заключается в установлении более жесткой взаимозависимости между результативностью труда и доходами. Только в этом случае на рынке труда происходят перемены, в результате которых работники переходят на более эффективные рабочие места, овладевают новыми, перспективными профессиями. Иначе говоря, возникают необходимые стимулы, восстанавливается мотивация к труду, ослабленная в прошлом. При этом уровень оплаты труда должен быть выше в случае, когда квалификация и профессиональные навыки работников наиболее полно отвечают требованиям рынка.

Кроме того, перераспределение собственности, происходящее в условиях приватизации, создает для определенных групп населения возможности извлечения доходов от собственности. В тех случаях, когда богатство накоплено законным путем, рост дифференциации доходов, связанный с перераспределением собственности, тоже относится к закономерным результатам реформы. Вместе с тем, отсутствие четкой законодательной регламентации соответствующих процессов приводит к многочисленным злоупотреблениям в процессе первоначального накопления капитала, которые часто служат основным источником неоправданно резкого роста дифференциации дохода, и это вызывает значительную социальную напряженность.

Вместе с ростом доли получателей высоких и сверхвысоких доходов расширяется и группа населения с низкими доходами. Подобное явление отчасти также оказывается естественным результатом реформы - работники с низкой квалификацией, не обладающие нужными рынку навыками, получают стимулы к переобучению, более интенсивной работе, однако не все умеют ими воспользоваться. Рост безработицы и уровня бедности оказываются неизбежным следствием реформ - во всяком случае на их начальном этапе.

В России проблема нарастания имущественного расслоения и расширения бедности приобрела с началом реформ особые масштабы и остроту:

- по сравнению с 1991 годом численность населения с доходами ниже прожиточного минимума возросла за период 1992-1994 гг. более чем в два раза;
- среди беднейших слоев увеличился удельный вес экономически активного населения;
- сформировалась устойчивая группа территорий с высокой концентрацией бедного населения.

Прежде чем перейти к анализу данных, характеризующих динамику дифференциации доходов в России, необходимо несколько подробнее охарактеризовать показатель среднедушевого денежного дохода, который используется в статистике для оценки неравенства в доходах. Распределение этого итогового показателя зависит от целого ряда факторов: распределения индивидуального заработка, распределения доходов от инвестиций (в акции, облигации, недвижимость, банковские депозиты), других возможных рыночных доходов (например, страховых пенсий). Система государственных налогов и трансфертов действует в направлении сокращения вариации индивидуальных доходов - теоретически выглядит оправданным даже введение так называемого “отрицательного подоходного налога” для беднейших слоев населения[375]. Наконец, дифференциацию доходов измеряют по уров-

[375] Впрочем, не только теоретически: в США проводились широкие эксперименты по введению отрицательного налога в некоторых штатах. См., например, Masters S.,

ню среднедушевого дохода в семье, поэтому одним из важных факторов оказывается состав семьи (нагрузка - число иждивенцев на одного работника, число работающих членов семьи и т.д.). Отметим, что в отечественных статистических материалах не используются так называемые "шкалы потребления" - специальные системы коэффициентов, предназначенные для обеспечения сопоставимости показателей доходов домохозяйств или семей разного состава и размера.

В целом ряде исследований западных экономистов, посвященных проблеме дифференциации доходов, подтверждается вывод о том, что такой фактор, как распределение индивидуального заработка, объясняет до 80% всех изменений в итоговом распределении среднедушевого дохода. В России же ситуация обстоит несколько иначе - доля оплаты труда в общем объеме доходов населения в последние пять лет резко снизилась, поэтому "объясняющая сила" такого фактора, как дифференциация индивидуального заработка значительно ниже, чем в других странах (доля оплаты труда и доходов от самостоятельной занятости, как правило, колеблется в пределах от 2/3 до 3/4 всех личных доходов). Существующая в России статистика доходов не отражает фактически произошедшие изменения. Как справедливо отмечает Л.С. Ржаницына[376], термин "оплата труда" не соответствует действительному статусу ее получателей. Если наемные работники получают "классическую" заработную плату, то в состав дохода фермеров, самозанятых и мелких бизнесменов входят как трудовые затраты, так и возрастающая стоимость собственности. Наконец, доходы предпринимателей представляют собой часть прибыли, присваиваемой для личного потребления после уплаты налогов и инвестирования. Эти различия, по существу, игнорируются в существующей статистике доходов.

С точки зрения "вклада" дифференциации оплаты труда в результирующую дифференциацию доходов населения наиболее показательны данные о росте межотраслевой дифференциации в оплате труда (табл.22.1). Как видно из приведенных данных, особенно быстрыми

Garfinkel I. Estimating the Labor Supply Effects of Income-Maintenance Alternatives, Academic Press., N. Y., 1977.

[376] Ржаницина Л.С. Политика с человеческим лицом.// Политика доходов и социальная защита населения. М.: Институт труда Министерства труда РФ, 1995, сс . 29-32

темпами относительно среднероссийского уровня росли доходы работников топливно-энергетического комплекса (точнее говоря, добывающих отраслей, имеющих ярко выраженную экспортную ориентацию).

Таблица 22.1

Отношение среднемесячной начисленной заработной платы работников предприятий и организаций отраслей экономики к среднероссийскому уровню (в процентах)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Всего в экономике	100	100	100	100	100	100	100
Промышленность	111	118	108	104	114	115	119
в том числе электроэнергетика	167	221	210	205	212	198	199
топливная	183	290	255	237	248	236	250
в том числе нефтедобывающая	202	336	311	282	289	279	306
нефтепереработка	121	242	204	207	221	201	205
газовая	206	429	402	448	398	383	400
угольная	198	293	250	230	233	186	179
черная металлургия	127	170	143	121	134	139	134
цветная металлургия	176	250	216	197	223	195	194
химическая и нефтехимическая	108	128	101	94	105	101	107
машиностроение и металлообработка	97	87	83	80	84	78	83
лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	107	110	90	83	102	92	91
промышленность стройматериалов	118	116	115	114	109	100	99
легкая	105	85	71	54	54	52	53
пищевая	119	127	130	122	124	120	118
Сельское хозяйство	84	67	61	50	47	45	40
Строительство	127	134	133	129	136	138	138
Транспорт	120	146	151	150	157	144	143
ЖКХ и непроизводственное бытовое обслуживание	80	82	92	96	107	...	...
Здравоохранение	76	66	76	76	71	75	70
Образование	71	61	68	69	63	68	64
Наука и научное обслуживание	94	64	68	78	75	81	87

Источник: Госкомстат России

*январь-сентябрь 1997 г.

По мере структурной перестройки экономики дифференциация в уровне оплаты труда между отраслями - лидерами и промышленностью и экономикой в целом несколько сокращается. Сокращается “запас прочности”, имевшийся первоначально у отраслей экспортной

ориентации, обусловленный разрывом между внутренними и мировыми ценами. С другой стороны, на крайне низком уровне оказывается заработная плата в отраслях с низкой конкурентоспособностью, имеющих ограниченные возможности приспособления к условиям рынка - машиностроении и, особенно, легкой промышленности и сельском хозяйстве. В 1996 году средняя заработная плата в двух последних отраслях была ниже прожиточного минимума для трудоспособного населения. Очень низкой , даже по сравнению с 1991 годом, остается заработная плата работников бюджетного сектора.

Под влиянием существующей межотраслевой дифференциации заработной платы формируется и межрегиональная дифференциация доходов. Самый низкий уровень среднедушевых доходов сложился в последние годы в областях Волго-Вятского, Поволжского, Северо-Кавказского районов, самый высокий - в г. Москве, Камчатской, Магаданской, Тюменской областях, Чукотском АО, Республике Саха (Якутия). Разрыв между лидерами и “аутсайдерами” составляет 4-5 раз, а денежные доходы населения г. Москвы в 5 раз выше среднего уровня доходов в областях Центрального экономического района и в 8-10 раз выше уровня аутсайдеров. К концу 1996 г. среднедушевые доходы населения Москвы превысили 4 миллиона рублей, а среднероссийский показатель составлял около 1 миллиона. Этот разрыв в значительной степени объясняется уникальной концентрацией в Москве финансово-кредитных учреждений, иностранных валютных инвестиций. Если в 1994 г. на долю Москвы приходилось всего 18% всех иностранных валютных инвестиций, то в 1995 г. - уже 47%, а в первые девять месяцев 1996 г. - 71%.

Особенности межрегиональной и межотраслевой дифференциации доходов необходимо учитывать при оценке результирующих тенденций дифференциации доходов населения. Наиболее часто для этого в статистике используются два показателя - индекс Джини и индекс фондов, характеризующий разрыв между доходами 10% наиболее обеспеченного населения и 10% самого бедного населения. (табл. 22.2 и 22.3).

Таким образом, “пик” в росте дифференциации доходов приходится на 1994 год, впоследствии уровень дифференциации доходов несколько снижается. Одно из возможных объяснений подобной динамики уровня дифференциации доходов заключается в том, что программа финан-

совой стабилизации, ликвидирующая источник инфляционных доходов, позволяет приостановить нарастание неравенства. Вместе с тем, межрегиональная дифференциация доходов продолжает нарастать и в условиях низкой инфляции. Ниже проблема воздействия инфляции на уровень неравенства доходов и долю бедного населения (с доходами ниже прожиточного минимума) рассматривается более подробно.

Весьма показательными оказываются данные об изменении в распределении всей суммы доходов населения между 20%-ными группами населения (табл.22.4).

Таблица 22.2

Значения коэффициента Джини в России в 1990-1997 гг. (%)

1990	23,3
1991	
1992 Июнь	27,5
1992 Декабрь	32,7
1993 Июнь	32,5
1993 Декабрь	35,5
1994 Июнь	36,5
1994 Декабрь	40,9
1995	38,1
1996	37,5
1997(январь-сентябрь)	37,0

Источник: Данные ЦЭК при Правительстве РФ, Госкомстат России.

Таблица 22.3

Изменение фондового индекса в 1991-1997 гг. (соотношение доходов наиболее обеспеченной и наименее обеспеченной 10%-ных групп населения)

1991	4,5
1992 Декабрь	8,0
1993	11,2
1994	15,1
1995	13,5
1996	13,0
1997(январь-сентябрь)	12,5

Источник: Госкомстат России.

Ужесточение кредитно-денежной политики, снижение темпов инфляции существенно отразилось на положении наименее обеспеченной 20%-ной группы населения, относительное положение которой весьма ощутимо улучшилось в 1995-1996 годах. Приостановилась концентрация средств у наиболее обеспеченной 20%-ной группы (видимо, свою роль сыграли как сокращение межотраслевой дифференциации дохо-

дов, так и сокращение возможности высокодоходного вложения средств в инвестиции). Изменения, произошедшие в относительном положении "промежуточных" групп, были менее заметными. В 1994-1996 гг. доля трех средних квинтильных групп в общем объеме доходов населения составляла примерно 48%, в 1997 г. она несколько выросла. Лишь в 1997 г. тенденция вымывания средних групп сменилась тенденцией к росту доли их доходов. Отметим здесь же, что в 1997 наметилась достаточно благоприятная тенденция к росту доли доходов населения, входящего в седьмую-девятую децильные группы, - по-видимому, именно эти группы в российских условиях образуют "средний класс", укрепление позиций которого чрезвычайно существенно для успешной реализации реформ.

Таблица 22.4

Распределение общего объема денежных доходов населения по 20%-ным группам

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Денежные доходы -всего	100	100	100	100	100	100	100
Первая группа (с наименьшим доходом)	11,9	6,0	5,8	5,3	5,5	6,5	6,3
Вторая	15,8	11,6	11,1	10,2	10,2	10,9	10,6
Третья	18,8	17,6	16,7	15,2	15,0	15,5	15,5
Четвертая	22,8	26,5	24,8	23,0	22,4	22,4	22,5
Пятая (с наивысшими доходами)	30,7	38,3	41,6	46,3	46,9	44,7	45,1

*январь-сентябрь

При анализе происходящих в последние годы процессов межрегиональной дифференциации, можно выделить две противоположные тенденции. В подавляющем большинстве регионов показатели дифференциации доходов (коэффициент Джини) снижаются даже быстрее, чем в целом по России и не выходят за пределы 0,3-0,35.

Вместе с тем, растущий разрыв в положении регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров приводит к тому, что в некоторых регионах наблюдается взрывообразный рост дифференциации доходов, а в общем результирующем показателе дифференциации растет межрегиональная компонента и сокращается доля, соответствующая внутрирегиональной дифференциации.

Особенно быстрый рост дифференциации доходов наблюдается в последние годы в Москве - фондовый индекс вырос с 30 раз в 1994 году до 60 раз в конце 1996 года, значение индекса Джини достигло в 1996

году 0,66, На долю наиболее обеспеченной 10%-ной группы приходилось более половины всех учтенных в Москве доходов.

Таблица 22.5

Распределение доходов в некоторых странах мира в 1993 году

Страна	Доля доходов 20-процентной группы наиболее обеспеченного населения (%)	Индекс Джини (%)
Страны с низкими доходами		
Эфиопия	41,3	31,2
Танзания	62,7	57,2
Бангладеш	38,6	28,0
Индия	41,3	31,1
Кения	61,8	55,1
Пакистан	39,7	30,1
Гана	44,1	35,8
Китай	41,8	35,1
Шри Ланка	39,3	29,4
Индонезия	42,3	32,2
Замбия	49,7	42,2
Страны со средним уровнем доходов		
Бенин	42,2	33,8
Боливия	48,2	41,1
Филиппины	47,8	37,7
Перу	51,4	44,3
Колумбия	55,8	47,4
Тунис	46,3	39,1
Тайланд	50,7	42,6
Бразилия	67,5	61,0
Малайзия	53,7	47,3
Венесуэла	49,5	42,9
Мексика	55,9	49,3
Южная Корея	42,2	33,1
Страны с высоким уровнем дохода		
Сянган (Гонконг)	47	40
Сингапур	48,9	42,2
Австралия	42,2	37,4
Великобритания	44,4	39,3
Канада	40,2	34,3
Франция	41,9	35,4
США	41,9	36,9
Швеция	36,9	27,9
Япония	37,5	28,2
Швейцария	44,6	38,8

Источник: World Development Report, 1994

Измерение показателей неравенства в распределении доходов, таких, как коэффициент Джини, обычно основывается на бюджетных обследованиях домашних хозяйств. Полученные на их основе данные не отличаются высокой надежностью - респонденты часто не знают реального размера своего дохода, намеренно занижают доход (как минимум, на 15-20%). Таким образом, итоговые показатели, полученные для разных стран, непосредственно не сопоставимы. Тем не менее, их сравнение все же может оказаться полезным для грубых, предварительных выводов.

Межрегиональная и межотраслевая дифференциация доходов в России обусловливают значительно более резкий рост показателей дифференциации в России по сравнению с другими странами с переходной экономикой. Так, в Польше за 1990-1992 г. индекс Джини вырос с 0,19 до 0,24, в Румынии в 1989-1993 гг. - с 0,23 до 0,25, в Венгрии с 1986 по 1992 гг. фондовый индекс вырос с 4,7 до 6,3.

Вообще говоря, как следует из таблицы 22.5, с ростом среднедушевого дохода значение коэффициента Джини и степень дифференциации доходов сначала несколько возрастает, а затем снижается, что соответствует классической гипотезе С. Кузнеца, сформулированной в его статье “Экономический рост и неравенство доходов“ еще в 1955 году. Вместе с тем, подобная тенденция, разумеется, не носит универсального характера.

Таким образом, показатели распределения населения по доходу, характерные для России в целом, близки к зарегистрированным как в странах с низкими доходами (Гана), так и в странах со средними доходами (Тунис), и с высокими доходами (Швейцария. Великобритания). Вместе с тем, если рассматривать данные по наиболее высокодоходному региону - г. Москва ,- то они близки к показателям для стран с максимальной дифференциацией доходов (Бразилия).

22.2 Изменение уровня бедности

Рост дифференциации доходов и численности населения с относительно низкими доходами приводит к значительному росту масштабов бедности. В условиях экономического спада нарастание бедности вызвано как снижением реальных доходов, так и тем, что рост вариации в

доходах приводит к переходу в состояние бедности все большего числа семей при прежнем среднем доходе. Неравномерность в распределении доходов, как правило, сокращается в условиях экономического подъема. Вместе с тем, в случае, если экономическому подъему сопутствует рост дифференциации доходов, масштабы бедности могут и не сократиться. Установлено, например, что если среднее потребление растет на 1% в год, то 0,25%-ного среднегодового прироста индекса Джини достаточно для того, чтобы свести на нет возможный эффект экономического роста в отношении сокращения бедности.

В соответствии с общепринятым определением, бедность существует в обществе в том случае, когда определенная группа населения не в состоянии достичь уровня благосостояния, соответствующего в данном обществе разумному минимуму, удовлетворить свои "основные потребности". К кругу таких потребностей относятся потребности в здравоохранении, образовании, питании, водоснабжении, жилье, транспорте. В современных исследованиях, посвященных проблеме бедности, особый акцент делается на то обстоятельство, что данные об уровне доходов еще не позволяют оценить степень удовлетворения этих основных потребностей. Дело в том, что, как показывает мировой опыт, даже в условиях роста реальных доходов может и не происходить улучшения обеспечения медицинскими, образовательными, коммунальными услугами, может продолжаться и ухудшение криминальной обстановки. К сожалению, существующие статистические материалы не позволяют дать всесторонней оценки положения наименее обеспеченных слоев населения в терминах "базовых потребностей". Хотя эмпирические данные и свидетельствуют о происходящем снижении стандарта услуг, которые предназначены для удовлетворения базовых потребностей, разработка обобщающих индексов, таких, как, например, "индекс физического качества уровня жизни" в настоящее время не представляется возможным. Вместе с тем, в ближайшее время Госкомстат России в сотрудничестве с международными организациями (Мировым Банком, Евростатом и другими) предполагает проведение специальных обследований домашних хозяйств для более полной оценки экономического потенциала семьи.

Приходится ограничиваться более простым подходом, в рамках которого бедные семьи идентифицируются в зависимости от того, достига-

ет ли их доход определенного значения - “черты бедности”, соответствующего величине прожиточного минимума. “Объективную” величину прожиточного минимума рассчитать очень сложно - человек, вообще говоря, может выжить, даже резко ограничив свои расходы. Попытки идентифицировать бедность с ее специфическими проявлениями, такими, как голод или резкое ограничение себя в питании, неграмотность, отсутствие одежды или жилья, также не позволяют получить каких-либо определенных результатов. Таким образом, бедность связана не только с абсолютными, но и с относительными доходами семьи или домашнего хозяйства. Иначе говоря, в отличие от приведенного выше определения, бедные семьи - это те. которые не в состоянии обеспечить для себя достижения минимального приемлемого стандарта, принятого в данной местности и в данное время. В психологическом отношении к бедным можно отнести те семьи, которые ощущают, что они лишены части тех благ, которые имеются у другой части общества, с которой они сравнивают себя (референтной группы).

Официальное значение прожиточного минимума в России с 1992 года рассчитывается по методике Министерства труда (оно и идентифицируется с чертой бедности в официальных расчетах). Исходным параметром являются диетологические факторы - определяется минимальная калорийность питания и проектируется минимальная продовольственная корзина, структура которой отражает фактическую структуру потребления продовольствия бедными слоями населения. На основе фактических данных о структуре расходов наименее обеспеченных слоев населения (в методике Минтруда - за 1990-1991 годы) затем формируется “нормативное” определение других элементов бюджета прожиточного минимума - непродовольственных товаров и услуг. Принято, что затраты на продукты питания в прожиточном минимуме составляют 68%, предусмотрена дифференциация потребительского набора по восьми природно-климатическим зонам, по полу и возрасту. Данные расчетов, характеризующих динамику прожиточного минимума и уровня бедности в 1992-1996 гг., приведены в таблице 22.6

Казалось бы, из таблицы 22.6 можно сделать оптимистический вывод о неуклонном сокращении масштабов бедности в 1995-1996 гг., объясняющийся сокращением темпов инфляции (ухудшающей положение

бедных семей с фиксированными доходами) и сокращением неравенства в распределении доходов. В действительности, впрочем, эти статистические результаты нельзя считать вполне достоверными, прежде всего, из-за избранного метода оценки черты бедности.

Таблица 22.6

Динамика прожиточного минимума и уровня бедности в 1992-1997 гг. (на душу населения, тыс. руб.)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Все население	1,9	20,6	86,6	264	369	412
В том числе Трудоспособное население	2,1	23,1	97,4	297	415	463
Пенсионеры	1,3	14,4	61,0	186	260	291
Дети	1,9	20,7	87,4	269	373	416
Соотношение среднедушевого дохода и прожиточного минимума, %	210	213	234	202	211	214
Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, млн чел.	50,2	46,9	36,2	36,6	31,9	31,3
Доля бедного населения, %	33,5	31,5	24,4	25,0	21,6	21,2

*январь-сентябрь

Источник: Госкомстат России.

Использование инструкции 1992 года в настоящее время не вполне корректно. Прежде всего, после 1993 года произошли существенные изменения в структуре расходов 10% наименее обеспеченного населения, но структура прожиточного минимума по-прежнему привязана к устаревшим данным 1990-1991 гг. (таблица 22.7).

Таблица 22.7

Структура потребительских расходов в бюджете прожиточного минимума и по данным обследований потребительских расходов 10% наименее обеспеченного населения России в 1993-1996 гг.

Структура потребительских расходов	Бюджет прожиточного минимума	1993	1994	1995	1996
Питание	72	56,4	61	64	63
Непродовольственные товары	20	40,0	29	22	21
Услуги	8	3,6	10	14	16

Источник: Госкомстат России.

Таким образом, происходят все более значительные изменения в структуре потребительских расходов бедных слоев населения, причем особенно заметно растет доля расходов на услуги. Эти изменения, по-

видимому, станут в будущем еще более существенными в связи с продолжающейся реформой жилищно-коммунального сектора. В подобной ситуации использование черты бедности, жестко связанной с ценой фиксированной продовольственной корзины, чревато серьезной недооценкой масштабов бедности.

С другой стороны, в 1995-1996 года обострилась проблема задолженности по выплате пенсий и заработной платы. Несомненно, данные таблицы 22.5, основанные на материалах бюджетных обследований, не могут дать сколько-нибудь полного представления о масштабах административной бедности - то есть, в данном случае, возникновением или нарастанием указанной задолженности. Дело в том, что общая сумма задолженности неравномерно распределена между отраслями, предприятиями и регионами. Бюджетные обследования, будучи представительными для России в целом (но не репрезентативными для отдельных областей), не предназначены для оценки масштабов административной бедности и никак не могут позволить получить достоверную оценку степени распространения этого явления. Приходится признать, что основной фактор социальной напряженности, являющийся наиболее существенным источником нарастания бедности, в настоящее время никак не может быть учтен в статистических оценках.

При всесторонней оценке бедности как социально-экономического явления использование одного только показателя доли семей с доходами ниже черты бедности является совершенно недостаточным, в литературе он все чаще характеризуется как низкоинформативный и ненадежный. В дополнение к этому основному показателю обычно используются индексы глубины и остроты бедности.

Глубина бедности характеризует сумму дохода, недостающего до прожиточного минимума, в расчете на одну семью (в процентах относительно прожиточного минимума). Для расчета индекса остроты бедности используется сумма квадратов отклонений фактического дохода бедных семей от прожиточного минимума, отнесенная к общему числу семей. Таким образом, в последнем случае значение индекса тем выше, чем значительнее индивидуальные отклонения. На остроту бедности особо сильное воздействие могут оказать факторы административной бедности с учетом высокой территориальной и отраслевой концентрации этого явления.

С учетом значительной дифференциации бедности по регионам России, для всесторонней характеристики бедности целесообразно проводить расчеты всех названных показателей. Например, в Нижегородской и Брянской областях доля бедных семей в 1995 году была одинаковой, но индекс остроты бедности в Брянской области был в полтора раза выше, чем в Нижегородской (0,051 против 0,033).

В последние годы наиболее высокая доля бедного населения была зарегистрирована в Северо-Кавказском районе, Калмыкии, Бурятии, Туве, Читинской области, Новосибирской области, республиках Мари-Эл и Мордовия, Псковской области. В названных областях примерно 50% от общего числа бедных семей (то есть 20-30% населения) проживает в условиях крайней бедности или нищеты (иначе говоря, средние доходы соответствующих семей на достигают половины прожиточного минимума). В наиболее бедных регионах особое распространение получает застойная бедность, то есть бедность переходит из временного в хроническое состояние. Постепенно ранее размытые группы малоимущих принимают устойчивые очертания и, как пишет Т.В. Ярыгина, причиной бедности становится сам факт проживания в определенной местности или занятости в определенной сфере[377].

Определенные изменения происходят и в демографическом составе бедного населения - растет доля населения в трудоспособном возрасте и несколько снижается доля пенсионеров при примерно постоянной доле детей.

Таблица 22.8

Состав бедного населения в 1992 и 1994 годах

	1992	1994
Все население	100	100
Дети в возрасте до 6 лет	9,9	9,6
Дети в возрасте от 6 до 15 лет	18,4	20,3
Молодежь 16-30 лет	17,7	19,3
Женщины 31-54 года	17,4	20,1
Мужчины в возрасте 31-59 лет	16,8	19,7
Женщины в возрасте старше 55 лет	15,2	6,0
Мужчины в возрасте старше 60 лет	4,6	2,1

Источник: Госкомстат России.

[377]Ярыгина Т.В. Бедность населения - бедность государства.//Политика доходов и социальная защита населения. М.: Институт труда Министерства труда РФ. сс.33-46.

Положение семей с детьми в возрасте до 6 лет является наиболее тяжелым - в 1994 году свыше 60% детей этого возраста проживали в бедных семьях, при этом в бедности проживали только 28% пенсионеров.

Специфика нынешней ситуации в России заключается в том, что помимо традиционно уязвимых групп - многодетных, инвалидов, неполных семей, пенсионеров, учащихся - в категорию бедных попадают новые большие группы - безработные, работающие с детьми, военнослужащие, то есть категории экономически активного населения, которые способны и должны своим трудом обеспечить необходимый уровень благосостояния.

В настоящее время очень трудно прогнозировать вероятные изменения в масштабах распространения и остроты бедности в России. Установка на борьбу с административной бедностью на уровне статистически наблюдаемых эффектов может привести к росту традиционно регистрируемых показателей бедности (вполне вероятным результатом может стать рост безработицы и расширение групп, получающих низкие доходы). Есть все основания и для пересмотра параметров, задающих черту бедности, и в результате подобной процедуры доля бедных опять-таки может увеличиться. С другой стороны, результирующий показатель доли бедного населения в какой-то мере (хотя и в небольшой) коррелирует с масштабами административной бедности, поэтому рост обобщающего показателей доли бедного населения может быть и не столь значительным.

Вообще говоря, задача ограничения бедности и не могла быть решена в условиях сокращения реальных доходов населения, сопряженного с первым пятилетием реформ в России. Лишь в условиях экономического роста с нейтральным распределением доходов или при перераспределении доходов в пользу бедных слоев населения может начаться устойчивое сокращение масштабов бедности. Мировой опыт показывает, что одним из условий борьбы с бедностью должны стать такие инвестиции в человеческий капитал, которые ориентированы на наименее обеспеченные слои населения, необходимо, чтобы бедные получили доступ к физическим ресурсам и инфраструктуре.

Одним из важных направлений деятельности в данной сфере должна стать организация адресной, целевой помощи бедным (так называемое

“таргетирование” программ). Сложности заключаются в существенном росте административных издержек: например, в случае, когда пособия выделяются при прохождении теста нуждаемости, отсутствуют, как правило, возможности провести этот тест сколько-нибудь убедительным образом. Вообще, достаточно трудно настроить систему целевой помощи - весь эффект должен быть получен бедными слоями общества, но неизбежны утечка части средств к богатым. Возникают ошибки первого рода - когда семья ошибочно классифицируется как бедная и второго рода - когда бедная семья не признается таковой.

Ниже мы кратко охарактеризуем ход реализации экспериментальных адресных программ социальной помощи, выполняемых в сотрудничестве с МБРР.

Все большее распространение получает подход, когда целевая помощь оказывается в зависимости, например, от места проживания семьи - реальную возможность получить дополнительное пособие имеют семьи, живущие в “зонах бедности”. Эффективным приемом считается и так называемое самотаргетирование - в этом случае программа организуется таким образом, чтобы ее привлекательность для богатых членов общества была минимальной (речь идет об общественных работах, базовых учреждениях культуры и здравоохранения, о предоставляемом бедным минимальном наборе простейших услуг). Наконец, в мировой практике предлагается применять и традиционные для прежней советской системы способы рационирования через очередь, а также субсидирования продуктов низкого качества (разумеется, низкого в экономическом, а не в бытовом или, скажем, медицинском смысле).

В настоящее время в России отсутствует единая методология предоставления социальной помощи бедным семьям, равно как и методика оценки нуждаемости. Различными льготами пользуется около 100 млн человек, но если перечень льгот, предоставляемых на федеральном уровне, в настоящее время систематизирован, то льготы, субсидии, компенсации и социальные выплаты, предоставляемые на региональном и местном уровнях, до сих пор еще не обобщены. Начиная с 1997 года в трех субъектах федерации - Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях - осуществляются пилотные программы социальной помощи. В каждом из названных регионов апробируется одна из возможных методик оценки нуждаемости, в соответствии с которой

разрабатываются схемы выплаты пособий по крайней бедности. Например, в Республике Коми пособие, в соответствии с Законом Республики о прожиточном минимуме, назначается в случае, когда полный среднедушевой доход семьи ниже так называемого гарантированного душевого денежного дохода, который составляет около 40-50% от прожиточного минимума. Полный среднедушевой доход семьи определяется исходя из ее экономического потенциала, определяемого как доход, который члены семьи могут получить при рациональном использовании имущества, им принадлежащего, и ее трудового потенциала. (На практике доля дополнительного "вмененного" дохода, рассчитанного по принятой в республике методике, невелика - экономический потенциал выше обычного дохода всего на 5-10%). Для регистрации семьи в качестве нуждающейся не требуется представление формальных справок, но сведения, сообщаемые заявителями, могут проверяться социальными работниками. Интересно, что результаты регистрации оказались весьма далекими от данных официальной статистики, в соответствии с которой к числу лиц, проживающих за чертой бедности, относится свыше 30% населения Республики. В 1997 году в качестве нуждающихся (при отсутствии каких-либо административных ограничений) зарегистрировалось всего 4% населения Коми. Столь же высок был разрыв между долей "статистически-официально бедных семей" в остальных пилотных областях и числом реально зарегистрировавшихся семей. Таким образом, введение механизмов контроля нуждаемости и введение единого пособия по нуждаемости, предоставляемого по целевому принципу слоям населения, проживающим в крайней бедности, может в перспективе привести к значительному сокращению общего объема социальных выплат и более эффективному использованию бюджетных средств.

В последнее время активно ставится вопрос и о необходимости разработки методологии оценки эффективности программ борьбы с бедностью уже на этапе создания этих программ. В будущем необходимо будет судить о степени распространения бедности на основе целого набора показателей, а не ограничиваться одним-единственным небесспорным показателем "прожиточного минимума" как черты бедности.

Наконец, при разработке перспективных программ борьбы с бедностью необходимо учитывать существующий разрыв между денежными

и валовыми доходами семей, особенно с учетом растущей роли поступлений из личного подсобного хозяйства, эквивалентных 50-60% учтенного денежного дохода сельских семей и семей, проживающих в небольших городах.

22.3 Воздействие инфляции на номинальные активы домашних хозяйств; инфляция и бедность

В данном разделе подробно рассматривается вопрос о взаимосвязи наблюдаемой дифференциации доходов и уровня бедности, с одной стороны, и уровня инфляции - с другой. Расчеты, проведенные авторами данного раздела, подтверждают наличие устойчивой статистической взаимосвязи между этими процессами в период высокой инфляции. Вместе с тем, на дифференциацию доходов после снижения уровня инфляции начинает воздействовать существенно иной набор факторов, чем те, которые были описаны выше.

Бремя инфляционного налога для определенной группы населения (обычно в этом контексте принято рассматривать децильные или квинтильные группы) зависит от структуры ее активов и обязательств, скорости расходования полученных средств, способов и размеров резервирования той части дохода, которая будет истрачена в последующих периодах. Так, домашнее хозяйство, которое не хочет истратить весь полученный в текущем месяце доход на товары и услуги, имеет широкий выбор в отношении формирования “портфеля” своих активов. В частности, семья может хранить сбережения в наличных рублях, приобретать акции, облигации, валюту, вносить средства на вклады в банки (прежде всего, в Сбербанк), коммерческие банки или истратить полученные средства на покупку ценностей (например, бриллиантов или антиквариата) или товаров, которые будут потребляться в будущих периодах. Кроме того, у домашнего хозяйства могут быть и отрицательные активы - например, неоплаченные счета по квартплате или счета за электричество и т.д. Очень часто семья может одалживать деньги родственникам, соседям или знакомым (или, в свою очередь, занимать у них деньги). Разумеется, в последнем случае трудно судить о том, ссужаются ли деньги под проценты и с каким финансовым риском сопряжены подобные операции.

Можно попытаться смоделировать воздействие инфляции на спрос на деньги в обращении, спрос на рублевые депозиты в сбербанке и коммерческих банках и среднюю заработную плату (этот показатель используется как приближенная оценка денежного дохода).

В частности, в период между 1992 и 1996 гг. краткосрочная эластичность реального спроса на деньги относительно инфляционной переменной (уровня цен) составляет 0.07, то есть соответствующую зависимость нельзя считать статистически значимой. (Модель описана в приложении к данной главе, пункт 1).

Размер инфляционного налога на рублевые депозиты зависит от знака реальной процентной ставки (положительного или отрицательного). Инфляционной налог на банковские депозиты колебался в сравнительно широком диапазоне, причем в отдельные месяцы 1994 и 1995 гг. он был отрицательным. Расчеты по регрессионным уравнениям для оценки зависимости депозитов в Сбербанке и коммерческих банках от инфляционной переменной в период с февраля 1992 г. до июля 1996 г. описаны в приложении к данной главе, пункт 2. Их результаты показывают, что инфляция оказывает отрицательный эффект на банковские депозиты в реальном исчислении, но для коммерческих банков этот эффект не является статистически значимым. Впрочем, зависимость спроса на депозиты в Сбербанке от инфляции оказывается статистически значимой, хотя и достаточно слабой.

В таблице 22.9 приведены данные о доле инфляционного налога в общем объеме заработной платы, причем предполагается, что заработную плату выплачивают один раз в месяц (столбец 3) или два раза в месяц (столбец 4) - что соответствует практике, когда выплачиваются аванс и основная заработная плата. В расчетах используется средний темп инфляции за две недели, соответствующий месячному темпу инфляции, а не реальный темп инфляции за двухнедельный период. Расчеты подробно описаны в приложении к настоящей главе, пункт 3. Результаты этих расчетов показывают, что доля инфляционного налога в месячном доходе в 1992-1996 гг. росла почти пропорционально темпу инфляции. Так, при месячном темпе инфляции в феврале 1994 г. в 10,6% инфляционный налог составил около 5% (при выплате один раз в месяц) , в марте 1993 г. при месячном темпе инфляции около 20% доля инфляционного налога в доходах была почти вдвое выше - 9,17%. В случае,

если выплаты осуществляются два раза в месяц, доля инфляционного налога в два раза ниже.

Какие же группы несли основное бремя выплаты инфляционного налога в период высокой инфляции в России? При ответе на этот вопрос необходимо учитывать структуру реальных активов различных доходных групп населения.

Выбор структуры портфеля зависит от массы факторов. Вклады в Сбербанке были притягательны для определенных групп населения, так как гарантировались государством. С другой стороны, в рассматриваемом периоде (1992-1996 гг.) процентные ставки Сбербанка были существенно ниже, чем в коммерческих банках, и доля Сбербанка в приросте общей суммы банковских депозитов вплоть до начала 1996 г. несколько снижалась. После резкого снижения ставки рефинансирования к середине 1997 г. доля Сбербанка в общей сумме депозитов вновь выросла, так как ставки в Сбербанке и коммерческих банках установились на низком уровне, хотя ставки в Сбербанке приблизились к уровню инфляции, а в коммерческих банках были несколько выше.

До 1 октября 1993 г. минимальный взнос в Сбербанке составлял 10 рублей, с 1 августа 1995 г. минимальный размер депозита вырос до 300 тысяч рублей. Вообще, считается, что доступ к депозитам, приносящим высокие проценты, облегчен для лиц с высокими доходами и более мобильных групп населения (регрессивность инфляционного налога).

Данные обследований, проведенных ВЦИОМ, позволяют провести цикл расчетов для оценки доли сбережений в общем объеме доходов у различных по уровню дохода групп населения. Таким образом, можно оценить, могут ли высокодоходные группы избежать “уплаты” части инфляционного налога за счет того, что часть своего дохода они направляют в сбережения. Низкодоходные группы чаще, чем средне- и высокодоходные хранили свои средства в рублевых вкладах. Это, разумеется, означает, что при низкой эластичности спроса на наличные деньги и высоких темпах инфляции в 1992-1994 гг. инфляционный налог ложился наиболее тяжелым бременем на низкодоходные группы населения. Средняя по уровню доходов группа хранила значительную

часть сбережений в Сберегательном банке, а наиболее высокодоходные группы населения значительную долю своих доходов направляли на покупку валюты или размещали их на депозитах в коммерческих банках. В 1993 г. низкодоходные группы чаще других размещали средства на депозитах в Сбербанке, но при этом они располагали меньшим, чем другие группы, объемом рублевых сбережений в наличной форме.

Существует и устойчивая зависимость между уровнем доходов и структурой сбережений: низкодоходные группы чаще других хранят рубли в наличной форме и реже, чем остальные группы, направляют средства на покупку валюты. Выбор различными по уровню доходов группами способов хранения сбережений действует в направлении повышения регрессивности инфляционного налога.

Таким образом, наиболее высокий (в относительном выражении) инфляционный налог вынуждены платить низкодоходные группы населения. Это объясняется крайне просто: более высокодоходным группам населения проще получить доступ к активам, приносящим доход (или, по крайней мере, индексируемым). С другой стороны, более бедные слои населения не могут защитить свою заработную плату от "внезапной" инфляции, что имеет для них значительно более сильный разрушительный эффект, так как у них немного дополнительных источников дохода или финансовых активов.

Прежде всего, было изучено воздействие ожидаемой инфляции на изменения в реальной заработной плате. Коэффициент корреляции в данном случае был положительным и статистически незначимым. После этого был рассмотрен эффект воздействия уровня инфляции на динамику реальной заработной платы.

Из-за сезонного характера изменения реальной заработной платы в России необходимо предварительно провести сезонное сглаживание. Традиционно в конце каждого квартала наблюдаются четкие пики, причем самый значительный скачок реальной заработной платы происходит в декабре. Затем в январе наблюдается значительное снижение заработной платы. Подобная ситуация воспроизводится еще и потому, что в действительности статистические данные отражают *начисленную,* а не *выплаченную* заработную плату. По целому ряду причин в декабре организациям приходится начислять дополнительно значительные

суммы заработной платы (которые могут быть выплачены, - и то отнюдь не обязательно - в январе), и возникает статистический артефакт с ростом реальных доходов и снижением уровня бедности в декабре каждого года. Вместе с тем, диапазон колебаний постоянно сужается.

Расчеты показывают, что существует статистически значимая корреляция между приростом логарифма реальной заработной платы и логарифмом уровня инфляции (с лагом запаздывания в один месяц). Коэффициент корреляции составил - 0,45. При сезонном сглаживании этих переменных результаты оказываются более устойчивыми. Выясняется, что изменения в уровне реальной заработной платы достаточно тесно связаны с уровнем инфляции: при изменении уровня инфляции на 1% реальная заработная плата меняется на 0,06% в противоположном направлении. Иначе говоря, с сокращением уровня инфляции реальная заработная плата растет, а с ростом уровня инфляции, наоборот, снижается. Таким образом, беднейшая часть населения, заработная плата которой не индексируется, несет самые существенные потери при росте уровня инфляции.

В ситуации, когда денежные средства, заработная плата и пенсии облагаются инфляционным налогом, рост инфляции способствует росту уровня бедности. Регрессионный анализ взаимосвязи между уровнем бедности и темпом инфляции по данным 1994-1995 гг. осложняется некоторыми обстоятельствами, связанными с особенностями расчета показателей бедности Госкомстатом в этот период. В 1995 году была изменена методика проведения бюджетного обследования, вследствие этого данные 1994 и 1995 г. о численности или доле населения с доходами ниже прожиточного минимума, вообще говоря, несопоставимы.

В самом общем виде результаты экономико-статистического изучения взаимосвязи инфляции и бедности можно просуммировать следующим образом. Если принять за “ базовый” уровень 20%-ную долю населения, имеющего доходы ниже черты прожиточного минимума, то при снижении темпа инфляции на 1% доля бедных должна снизиться на 0,5%. Еще раз подчеркнем, что подобная взаимосвязь характерна лишь для периодов быстро снижающегося уровня инфляции; численность и доля бедного населения в более стабильные периоды могут меняться и под воздействием других, самых разнообразных социально-

экономических факторов, а "объясняющая сила" фактора инфляции будет все менее значительной.

Приложение

1. Инфляционные потери (или, иначе, выигрыш правительства) определяются в форме инфляционного налога на денежную базу (наличные деньги плюс резервные требования плюс дополнительные резервы). Они задаются следующим уравнением:

$$it = [\frac{\pi_t}{\sqrt{1+\pi_t}}](\frac{MB_t}{GDP_t}) \qquad (1)$$

где *MB* - среднемесячное значение денежной базы, *GDP* - значение ВВП за месяц, π - темп инфляции и *it* -инфляционный налог.

Для измерения инфляционного налога на деньги в обращении производится оценка спроса на деньги в обращении (в реальном измерении) на основе уравнения (2)

$$\frac{M0}{P} = F\left(\mathrm{i}, \frac{\mathrm{E}}{\mathrm{P}}, \frac{\mathrm{Income}}{\mathrm{P}}, \left(\frac{M0}{P}\right)_{-1}, \varepsilon\right),$$
$$F_i < 0,\ F_{\frac{Income}{P}} > 0, F_{\frac{E}{P}} > 0, F_{\left(\frac{M0}{P}\right)_{-1}} > 0, \qquad (2)$$

где *M0* = наличные деньги в обращении, *P* = уровень цен, *i* = номинальное значение процентной ставки, *E* = номинальное значение обменного курса (Rbl/$) и 'Income' = номинальное значение доходов населения. (индекс $_{-1}$ - предшествующий период.) Доходы включают в себя заработную плату, социальные платежи, доход от собственности и дивидендов, ВВП в реальном выражении и средняя заработная плата в реальном выражении используются для приближенного представления реальных доходов населения.

Изменения в реальной процентной ставке отражаются параметром уравнения, соответствующим внешним "возмущениям". Оценка регрессионного уравнения проводилась на основе обыкновенного метода наименьших квадратов с использованием месячных данных за период с февраля 1992 по июль 1996 г. Значения t-статистики приведены в скобках: (фактор обменного курса был признан статистически незначимым).

D(LRM0) = - 0,00 + 0,23*D(LRM0(-1)) - 0,07*D(LINF) + 0,33*D(LRW) +0,28*D(LRGDP) (3)

(- 0,11) (2,38) (-2,27) (3,27) (3,14)

где D(LRMO) = первая разность логарифмов объема денег в обращении (в реальном выражении); D(LINF) = первая разность логарифмов уровня инфляции; D(LRW) = первая разность логарифмов средней заработной платы в реальном выражении; D(LRGDP) = первая разность логарифмов ВВП в реальном выражении.

Таким образом, в соответствии с уравнением (3) , в период с 1992 по 1996 года краткосрочная эластичность реального спроса на деньги по уровню инфляции составляет 0,07. Иначе говоря, спрос на реальные деньги в обращении не слишком чувствителен к инфляции.

2. Спрос на реальные депозиты оценивался как функция от темпа инфляции, реальной заработной платы и ВВП в реальном выражении.

$$\frac{D}{P} = d\left(\pi, \frac{ER}{ER_{-1}}, \frac{W}{P}, \frac{GDP}{P}, \left(\frac{D}{P}\right)_{-1}, \varepsilon\right), \qquad (4)$$

где D = спрос на номинальные депозиты, P = уровень цен, π = темп инфляции, ER = обменный курс (Rbl/$), W = номинальная заработная плата, GDP = номинальный ВВП, и ε = остаточный член уравнения, отражающий воздействие внешнего "возмущения" (стохастический элемент).

Были рассчитаны следующие регрессии для спроса на депозиты в Сбербанке и коммерческих банках за период 1992-1996 гг. Параметры t-статистики приведены в скобках. Обменный курс и ВВП даются в реальном выражении. Было установлено, что факторы обменного курса и ВВП в реальном исчислении можно считать статистически незначимыми.

D(LRDCBGKS) = -0,01 + 0,75*D(LRDCBGKS(-1)) - 0,04*D(LINF) + 0,24*D(LRW) (5)

(-1,14) (8,71) (-1,22) (2,82)

где D(LRDCBGKS) = первая разность логарифмов депозитов в коммерческих банках в реальном исчислении; D(LINF) - первая разность логарифмов темпа инфляции; D(LRW) - первая разность логарифмов реальной заработной платы.

Из уравнения (5) следует, что краткосрочная эластичность спроса на деньги по инфляции на превышает 0,04 - этот показатель оказывается не просто очень низким, но даже и статистически незначимым.

По аналогии с предыдущим уравнением, для депозитов в Сбербанке мы получаем следующую оценку уравнения регрессии:

D(LRDSBGKS) = -0,01 + 0,63*D(LRDSBGKS(-1)) - 0,12*D(LINF) + 0,48*D(LRW) (6)

(0,01) (6,57) (-3,72) (5,23)

где D(LRDSBGKS) - первая разность логарифмов депозитов в Сбербанке; D(LINF) - первая разность логарифмов темпа инфляции; D(LRW) - первая разность логарифмов реальной заработной платы.

В данном случае мы получили следующий результат: краткосрочная эластичность спроса на деньги по инфляции составляет - 0,12. t-статистика оказывается статистически значимой, соответствующие значения приведены в скобках.

Обе регрессии, рассчитанные на основе обыкновенного метода наименьших квадратов, показывают, что инфляция оказывает негативное воздействие на банковские депозиты в реальном выражении, хотя для коммерческих банков это воздействие настолько слабо выражено, что его нельзя считать статистически значимым. Для депозитов в Сбербанке данный эффект, впрочем, оказывается статистически значимым, причем хотя спрос на депозиты не очень чувствителен к уровню инфляции, соответствующие показатели выше, чем краткосрочная эластичность спроса на наличные деньги в обращении. Иначе говоря, для депозитов в Сбербанке с ростом инфляции снижается спрос на рублевые депозиты, хотя этот эффект выражен не слишком отчетливо.

3. Расчет доли инфляционного налога в общем объеме заработной платы. Предположим, что у работника нет предшествующих накоплений, он ежемесячно получает заработную плату наличными деньгами и равномерно расходует получаемый доход в течение календарного месяца. Тогда текущий остаток наличности равен половине его месячного дохода, а инфляционный налог, который он выплачивает ежемесячно, составляет:

$$it_m = 0.5 y_m (\pi_m / \sqrt{1+\pi_m}) \qquad (7)$$

Теперь, предполагая, что у работника отсутствуют накопления, заработная плата выплачивается дважды в месяц, а работник расходует полученные деньги равномерно в течение двух недель, остаток наличности должен соответствовать половине дохода за две недели, $y_{m/2}$, а инфляционный налог, который он будет выплачивать каждые две недели, составит:

$$it_{m/2} = 0.5y_{m/2}(\pi_{m/2} / \sqrt{1+\pi_{m/2}}). \qquad (8)$$

Если обозначить $\pi_{m/2}$ уровень инфляции за двухнедельный период, рассчитываемый как $\pi_{m/2} = (1+\pi)^{1/2} - 1$, это означает, что соотношение между годовым инфляционным налогом и годовым доходом (в случае, если последний совпадает со средней годовой заработной платой) составит:

$$26[0.5y_{m/2}(\pi_{m/2} / \sqrt{1+\pi_{m/2}})] / 26\pi_{m/2} = 0.5(\pi_{m/2} / \sqrt{1+\pi_{m/2}}) \qquad (9)$$

Таблица 22.9

Темп инфляции и корреспондирующий инфляционный налог в % от денежного дохода в случае, если получатель дохода держит половину месячного или двухнедельного дохода в форме наличных денег *(предполагается, что доход равен средней заработной плате)*

	Средний темп инфляции за месяц	*Средний темп инфляции за две недели*	*Инфляционный налог/доход*	*Инфляционный налог/доход*
			режим 0,5 от месячного дохода	режим 0,5 от двухнедельного дохода
Январь 1992	296,00	99,00	74,37	35,09
Февраль	27,30	12,83	12,10	6,04
Март	16,40	7,89	7,60	3,80
Апрель	17,20	8,26	7,94	3,97
Май	10,50	5,12	4,99	2,50
Июнь	13,90	6,72	6,51	3,25
Июль	7,10	3,49	3,43	1,71
Август	8,60	4,21	4,13	2,06
Сентябрь	13,20	6,40	6,20	3,10
Октябрь	31,10	14,50	13,58	6,77
Ноябрь	27,10	12,74	12,02	6,00
Декабрь	25,30	11,94	11,30	5,64
Январь 1993	25,80	12,16	11,50	5,74
Февраль	24,70	11,67	11,06	5,52

Март	20,10	9,59	9,17	4,58
Апрель	18,80	9,00	8,62	4,31
Май	18,10	8,67	8,33	4,16
Июнь	19,90	9,50	9,09	4,54
(см. продолжение)				
Июль	22,40	10,63	10,12	5,06
Август	26,00	12,25	11,58	5,78
Сентябрь	23,00	10,91	10,37	5,18
Октябрь	19,50	9,32	8,92	4,46
Ноябрь	16,50	7,94	7,64	3,82
Декабрь	12,50	6,07	5,89	2,95
Январь 1994	17,90	8,58	8,24	4,12
Февраль	10,70	5,21	5,08	2,54
Март	7,40	3,63	3,57	1,78
Апрель	8,50	4,16	4,08	2,04
Май	6,90	3,39	3,34	1,67
Июнь	6,00	2,96	2,91	1,46
Июль	5,30	2,62	2,58	1,29
Август	4,60	2,27	2,25	1,12
Сентябрь	7,70	3,78	3,71	1,85
Октябрь	11,80	5,74	5,58	2,79
Ноябрь	14,20	6,86	6,64	3,32
Декабрь	16,40	7,89	7,60	3,80
Январь 1995	17,80	8,54	8,20	4,10
Февраль	11,00	5,36	5,22	2,61
Март	8,90	4,36	4,26	2,13
Апрель	8,50	4,16	4,08	2,04
Май	7,90	3,87	3,80	1,90
Июнь	6,70	3,30	3,24	1,62
Июль	5,40	2,66	2,63	1,31

1. $0.5(\pi_m / \sqrt{1+\pi_m})$
2. $0.5(\pi_{m/2} / \sqrt{1+\pi_{m/2}})$

Источник: рассчитано по данным “Monetary Report”, выпуски за различные годы.

Часть VI

Экономическая реформа и динамика общественного мнения (1991-1997)

Глава 23
Первый этап экономических преобразований (1991 - 1993 годы)

Глава 24
Основные тенденции в отношении населения к рыночным преобразованиям (1993 - 1997 годы)

Глава 23

Первый этап экономических преобразований (1991 - 1993 годы)

В данном разделе рассматривается отношение общества к тем преобразованиям в экономической сфере, которые происходили в стране начиная с эпохи перестройки.

Опросы общественного мнения позволяют увидеть сложную и противоречивую картину настроений различных социальных групп, проследить эволюцию в отношении общества к рыночным преобразованиям, а также оценить влияние экономики на общественное сознание, и, наоборот, этого сознания — на концепцию и ход реформ в современной России[378].

Необходимость глубоких экономических реформ стала осознаваться обществом в эпоху перестройки. В перестроечные годы, когда общественное мнение только стало складываться как особый социальный институт, первые массовые опросы сразу же выявили ряд общих закономерностей в отношении людей к перестройке в целом и к ее эконо-

---

[378] Массовые социологические опросы общественного мнения стали проводиться в эпоху перестройки. По решению ЦК КПСС в 1987г. был создан Всесоюзный центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) во главе с Т.И.Заславской. По сей день он является наиболее крупным в стране. Для нашей темы его исследования представляют особый интерес, так как в Информационном бюллетене "Экономические и социальные перемены: Мониторинг общественного мнения", который издает ВЦИОМ с 1993г., содержится богатая информация, специально посвященная экономической проблематике. В начале 90-х стал действовать целый ряд новых независимых центров, среди которых выделяются Фонд Общественное Мнение (ФОМ), РАМИР, Служба "Vox populi" проф. Б.А. Грушина, Центр по изучению общественного мнения под руководством В.А.Мансурова в ИСИ РАН, Центр в Институте социально-политических исследований (ИСПИ РАН) и др.

мическим преобразованиям. Среди них можно выделить например такие:

- способность одного и того же человека одновременно одобрять и рынок и плановую экономику, стремиться к демократии и к "власти твердой руки", разделять и коммунистические и монархические убеждения;
- склонность позитивно относиться к рыночным преобразованиям как некой абстракции при отрицательно-скептическом отношении к каждому конкретному шагу по пути этих преобразований;
- тенденцию оценивать экономическую ситуацию в стране как значительно более тяжелую, чем свою собственную, и ряд других[379].

Эти закономерности проявлялись и во все последующие годы. Поэтому без обращения к данным социологических исследований эпохи перестройки невозможно понять всю последующую эволюцию в отношении общества к рыночным преобразованиям.

В целом отношение общества к перестройке и к тем экономическим нововведениям, которые предпринимал ЦК КПСС во главе с М.С. Горбачевым, претерпело эволюцию, которую можно выразить формулой: “от ожиданий — к разочарованию”. В 1987-1988 гг. перестройка виделась советскими людьми одним из самых важных событий в истории не только нашей страны, но и всего человечества. Она воспринималась преимущественно как совершенствование социалистической системы

[379] См. об этом: В.А.Мансуров, Е.С.Петренко. Изучение общественного мнения в России и СССР.// В кн.: Социология в России. М.,1997; “ Советский простой человек. Опыт социального портрета на рубеже 90-х.” М.,1993. Отв. ред. Ю.А.Левада. Авторский коллектив: А.А.Голов, А.И.Гражданкин, Л.Д.Гудков, Б.В.Дубин, Н.А.Зоркия, Ю.А.Левада (руководитель исследования), А.Г.Левинсон, Л.А.Седов; “Есть мнение”. Итоги социологического опроса. (Под общей редакцией Ю.А..Левады.М.,1990; “Общество в разных измерениях. Социологи отвечают на вопросы.” М.,1990. (Под общей ред. Л.А.Гордона и Э.В.Клопова.); Рутгайзер В., Гражданкин А., Космарский В., Хахулина Л., Шпилько С. Экономическая реформа в глазах общественного мнения. //Рабочий класс и современный мир. М., 1990,№3; "Состояние и тенденции развития экономического сознания на первом этапе перестройки". АОН при ЦК КПСС. М.,1988.

и социалистических методов хозяйствования. Опросы Института социологии конца 80-х годов показывают, что чаще всего в перестройке видели подлинную социальную революцию, возвращение к ленинским принципам (40,5%). Значительной была доля тех, кто смотрел на происходящее более скептически, полагая, что перестройка — не более чем "перекраска", "косметический ремонт" социализма, не меняющий ничего по существу. И только 6,6% стояли на ортодоксальных позициях, усматривая в горбачевских инициативах отступление от коммунистических принципов.

Таблица 23.1

Что такое перестройка? (в % от опрошенных)

полный пересмотр принципов марксизма-ленинизма, отступление от наших завоеваний	6,6
"косметический ремонт" социализма, придание ему более современного облика	29,2
революционное преобразование общества, возвращение к ленинским принципам	40,5
затрудняюсь ответить	16,6

Источник: Оперативная информация. НИП "Интеллигенция в структуре общества и власти". Интеллигенция о социально-политической ситуации в стране. Данные эмпирических исследований 1989-1990гг. ИС АН СССР.М., 1990.

С течением времени стало проявляться все большее разочарование в перестроечных процессах. Оно проявлялось прежде всего в недовольстве темпами преобразований и предпринимаемыми мерами, в том числе и в сфере экономики.

Комментируя данные опросов рабочих московских и таганрогских предприятий, проведенные в течение 1986-1989 гг., А.К.Назимова отмечала, что наблюдается тенденция, "обозначающая рост недовольства медленными темпами преобразований, тем, что это не ведет к улучшению жизни. Так, в Москве доля рабочих, не удовлетворенных ходом

перемен, в 1987г. составляла 38%, а в 1988 г. уже 56%; в Таганроге — 67% в 1989 г."[380].

Это же подтверждают другие исследования. Так, по данным Ж.Т.Тощенко и лаборатории при АОН ЦК КПСС в 1988 г. только каждый четвертый-пятый работник безоговорочно поддерживал перестройку и ее экономические преобразования [381]. В 1990 г. по данным ВЦИОМ почти четверть взрослого населения считала, что перестройка идет в неправильном направлении, а более половины (57%) были убеждены, что после 1985г. их жизнь стала хуже. Число тех, кто считал, что перестройка улучшила их жизнь составляло только 7% опрошенных[382]. Осенью 1992г. почти половина россиян считала, что "перестройку лучше было не начинать"[383].

Таблица 23.2.

Заметны ли перемены, связанные с перестройкой, в Вашей повседневной жизни?

заметны положительные перемены	13
заметны отрицательные перемены	40
перемен практически нет	36
затрудняюсь ответить	8

Источник: Интеллигенция о социально-политической ситуации в стране. Данные эмпирических исследований 1989г. Институт социологии АН СССР. М.,1990, с.6.

Продолжая поддерживать перестроечные цели и лозунги "в принципе", общество в конце 80-х годов негативно оценивало реальные перемены, которые принесла перестройка в повседневную жизнь. По данным ВЦИОМ чаще всего (40% опрошенных) обращали внимание на отрицательные последствия и только 13% связывали перемены с чем-то по-

---

[380] Назимова А.К. Социальные конфликты на производстве. // Общество в разных измерениях. Социологи отвечают на вопросы. М.,1990. Под ред. Л.А.Гордона и Э.В.Клопова. С.78.

[381] Там же.

[382] Заславская Т.И. Роль социологии в преобразовании России.// СОЦИС. №3,с.7.

[383] Об этом см. статью Т.И.Заславской "Трансформация российского общества как предмет мониторинга.// Информационный бюллетень ВЦИОМ. 1993.№2,с.6.

ложительным[384]. Опросы Института социологии подтверждают эту тенденцию.

Для того, чтобы положительные перемены стали ощутимыми, необходимо было, по мнению многих (38%), добиться стабилизации жизни, что связывалось с "наведением твердого порядка" (38%). Стремление к радикализации перестройки, к углублению преобразований вовсе не противоречило стремлению к сильной авторитарной власти. Причем установление социальной справедливости, возвращение к социалистическим принципам социальной справедливости понималось каждым четвертым как "лишение начальства его привилегий"[385]. Абсолютное меньшинство (не более 10-15%) связывало успехи перестройки с дальнейшим расширением свободы, гласности, ростом возможностей выбора форм экономической деятельности[386].

Таблица 23.3

Отношение к перспективе перехода к рынку и темпам перехода

	июнь 1990	июль 1991
за переход к рынку (всего)	56	64
из них:		
за быстрый переход к рынку	18	23
за постепенный переход к рынку	38	41
за укрепление плановой системы	24	19
затруднились с ответом	20	16

Источник: ВЦИОМ, Инф.бюл., N1, 1995, с.24.

Аналогично тому, как идея демократизации не противоречила идее твердой авторитарной власти, идея рынка уживалась в общественном сознании с совершенствованием планирования. К концу перестроечной эпохи ко многим пришло понимание обреченности социалистической системы хозяйствования, неэффективности плановых механизмов. По данным исследования, проведенного Институтом социологии и Институтом философии АН СССР за рыночную экономику высказывались в конце 80-х гг. 48,7% респондентов, в то время как плановую экономи-

---

[384]По данным эмпирических исследований Института социологии 1989г. "Интеллигенция о социально-политической ситуации в стране. М., 1990, с. 7.

[385]"Есть мнение". Итоги социологического опроса. (Под общей редакцией Ю.А..Левады. М., 1990, с.49-50.

[386]Там же, с.50.

ку поддерживали только 20,4%"[387]. Данные ВЦИОМ свидетельствуют о том же : более половины граждан выступали за переход к рынку, в то время как около четверти видели выход в укреплении плановой системы. К лету 1991г. прорыночные настроения еще более усилились.

Вместе с тем, по данным ВЦИОМ до последнего дня горбачевской эпохи более трети россиян (36%) продолжала верить, что социализм — "правильная система" и 11% считали совершенно недопустимым публичное обсуждение самой возможности замены "нашего" строя на капиталистический[388]. При этих условиях восприятие рынка и связанных с ним экономических реформ становилось мифологизированным.

В этом мифе о рынке, признание его великим достижением цивилизации уживалось с негативным отношением к частной собственности. В документах некоторых неформальных объединений вместе с признанием того, что "рыночные отношения — это бесценный опыт человеческой цивилизации", отсутствие которых "наносит советской экономике ущерб", отрицалось использование частной собственности, "основанной на эксплуатации человека человеком". Считалась допустимой некая "частно-трудовая собственность", основанная на "индивидуальном или семейном труде"[389].

В целом можно сказать, что к началу 90-х годов недовольство перестройкой и усталость от изжившей себя системы склоняли общественное сознание к принятию идеи рынка. Но это было продиктовано в большей мере отталкиваним от противного, пониманием обреченности социалистической системы, не оправдавшей себя. Налицо была и утопическая надежда на быстрое "экономическое чудо", способное просто и безболезненно изменить жизнь каждого советского человека. Эта идеализация образа рынка и мифическое восприятие "прекрасного рыночного завтра" была чревата разочарованиями и неподготовленностью к реальным рыночным преобразованиям.

---

[387]Кризисный социум. Наше общество в трех измерениях под ред. Н.И. Лапина и Л.А. Беляевой, М. 1994, С.231.

[388]Советский простой человек, с. 45.

[389] Россия: политический портрет в документах.С.326

23.1 Начало либеральных реформ

Важными особенностями общественного сознания первых лет существования независимой России были сильные антикоммунистические настроения, причем быть демократом для многих означало быть антикоммунистом и отрицать все, так или иначе связанное с прежним режимом, в том числе и государственное регулирование в экономике. Поэтому "демократия", "рынок", "частная собственность", "приватизация" как “антикоммунистические” ценности активно принимались общественным мнением, они противопоставлялись всему прежнему. Однако, когда эти идеи наполнялись конкретным, "положительным" содержанием, начинались противоречия. При этом, как указывалось, в сознании людей "демократия" вполне уживалась с "чрезвычайными мерами", "рынок" — с идеями великодержавности и мессианства. Налицо, таким образом, была “пестрота сознания” и мифологизированное, утопическое представление о рынке как быстром и эффективном решении всех проблем.

Этот период — с конца 1991 г. до октябрьских событий 1993 г. — в целом отличается поляризацией общественного мнения, соответствующей политико-идеологической поляризации. Россия приблизилась к расколу общества. Все выясняли идейно-политические позиции своих ближних. Новые узы политических единомышленников оказывались чрезвычайно непрочными. В новых условиях проявлялась давняя, глубоко укорененная традиция, видеть мир в черно-белых красках.

Если в политическом аспекте эта традиция проявилась в отождествлении “демократии” с “антикоммунизмом”, то в экономическом аспекте она определила восприятие “рынка” как своего рода “анти-плана”.

В результате с началом радикальной экономической реформы правительственный курс и идея рынка признавались необходимыми большинством россиян. Но — на уровне абстрактных политических лозунгов. Как только речь заходила о конкретных мерах по внедрению рынка и о конкретных последствиях этого внедрения, энтузиазм быстро шел на убыль. Многие могли собраться на демонстрацию с общедемократическими лозунгами. Но очень немногие действительно были готовы признать демократические ценности — права меньшинства, плюрализм, отдать предпочтение закону перед "революционной целе-

сообразностью". Также очень многие могли "верить в рынок", но единицы, признавая необходимость рыночных преобразований, принимали и связанные с ними неизбежные издержки — безработицу, неравенство, интенсивный труд, жестокую конкуренцию и т.д.

Как отмечала И. Прусс, анализируя выступления прессы 1992–1993 гг. по поводу радикальной экономической реформы, "видна некоторая парадоксальность восприятия реформы общественным сознанием, во всяком случае сознанием журналистов демократической прессы. Практически полностью поддерживая курс правительства, они полны скептицизма по поводу почти каждого конкретного предпринятого шага. Если бы правительство не приняло решения о росте заработной платы, опережающее либерализацию цен, его упрекали бы в том, что оно бросило людей на произвол судьбы, в полной нищете. Но стоило правительству резко увеличить выплаты накануне реформы цен — и его тут же начали упрекать в росте эмиссии. Правительство упрекают в том, что оно пошло на либерализацию цен, не проведя приватизацию, и в том, что оно ускоряет приватизацию, поручая ее проведение специальным чиновникам"[390].

В целом можно сказать, что большинство россиян понимало необходимость реформ и стремилось к рыночным преобразованиям. Значительная часть общества сначала, в 1991–1992 гг., поддержала общий курс Б. Н. Ельцина и его правительства. Но только совсем малая доля, не более 10-15%, положительно воспринимала конкретные шаги по реформированию страны. В первую очередь это относится к либерализации цен.

Несмотря на готовность к экономическим реформам "вообще", большинство россиян либерализацию цен не одобрили и испытывали желание вернуться к регулируемым ценам. Возможно, многие и не связывали в своем сознании рыночные отношения и свободные цены. Вместе с тем, жизненный опыт советского человека говорил о том, что низкие цены могут быть только регулируемыми государством. А высокие — значит спекулятивные, несправедливые, грабительские.

---

[390] Прусс И. Реформы в России. Республики бывшего СССР в зеркале прессы. ФОМ. 1992.

Советский человек, оказавшийся в постсоветских условиях, первое время продолжал предпочитать гарантированную бедность неопределенности, сулящей благосостояние. Еще в 1990–1991 гг., когда возникал выбор между свободными ценами и карточным снабжением, только 6% предпочитали свободную торговлю, а около 60% — карточки. Общественное сознание хорошо усвоило советский урок, больше всего опасаясь повышения цен. "Существенно, что этот убого-распределительный выбор беспомощного перед "государственной заботой" человека глубоко вошел в систему массовых установок и ожиданий... Но традиционно-советский ценностный набор не оказался устойчивым. Недоверие к атрибутам и ценностям частнособственнического рыночного хозяйства довольно быстро исчезает или размывается" — отмечали авторы монографии "Советский простой человек"[391]. Опрос 1992 г. ВЦИОМ показал, что 51% предпочитали равный старт для вхождения в рынок уравниловке, в противовес 19% сторонников решения "разделить все между всеми по справедливости"[392].

Таблица 23.4

Что бы вы предпочли:

Иметь пусть небольшой, но твердый заработок и уверенность в завтрашнем дне	45%
Много работать и много получать, пусть даже без гарантий на будущее	27%
Иметь небольшой заработок, но больше свободного времени или более легкую работу	10%
Иметь собственное дело, вести его на свой страх и риск	10%

Источник: Советский простой человек, с. 45.

Сравним данные различных социологических центров (ФОМ, ВЦИОМ, ИСПИ РАН и Института социологии РАН) об отношении общественного мнения к либерализации цен.

---

[391] Советский простой человек, с.45.

[392] Там же.

По данным ФОМ, к либерализации цен положительно отнеслось в 1992 г. только 15% россиян, а отрицательно — 71%. При этом 50% были настроены "категорически против" либерализации.

Желающих вернуть регулируемые цены было в 1992 г. 58%, а через год еще больше — 63%. Правда, и число сторонников свободных цен несколько увеличилось (до 20%) за счет тех, кто раньше затруднялся ответить определенно[393].

Таблица 23.5

Отношение к освобождению цен (в % от числа опрошенных)

	Осень 1992 г.	Весна 1993 г.	Осень 1993 г.
Положительное	15	20	20
(*из них:* очень положительно)	6	4	2
Отрицательно	71	70	67
(*из них:* категорически против)	50	43	37

Данные ФОМ.// ПОЛИС, N 4-5,1993.

Таблица 23.6

Отношение к перспективе возврата к регулируемым ценам (в % от числа опрошенных)

	Осень 1992 г.	Весна 1993 г.	Осень 1993 г.
Положительное	58	63	63
(*из них:* очень положительно)	36	27	23
Отрицательное	24	20	20
(*из них:* категорически против)	10	8	7

Данные ФОМ.// ПОЛИС, N 4-5,1993.

Кто из социальных групп положительно воспринял освобождение цен, и кто — отрицательно? И, напротив, кто в большей степени был заинтересован в возврате к регулируемым ценам? Приводим данные ФОМ на осень 1992 г.

---

[393] Фонд Общественное Мнение. Российское общество в преддверии 21 сентября. Оценка освобождения цен и возможного возврата к их государственному регулированию.//ПОЛИС,№ 5,1993; Российское общество: ценности и приоритеты. Приватизация в России.// ПОЛИС,№6,1993,с.54-59.

Таблица 23.7

Отношение к освобождению цен и к перспективе возврата к регулируемым ценам

Социальные группы:	**К освобождению цен**		**К возврату регулируемых цен**	
	положительное	отрицательное	положительное	отрицательное
пенсионеры	5	89	80	9
работники бюджетной сферы	14	75	80	9
колхозники	15	75	62	22
рабочие	15	66	60	24
безработные	20	65	55	25
управленцы	22	60	29	49
офицеры	27	57	45	40
фермеры	37	61	27	55
директоры	38	46	27	55
предприниматели	49	38	23	64
Население в целом	15	71	58	24

Данные ФОМ.// ПОЛИС, N 4-5,1993.

Таким образом, с самого начала сторонников свободных цен было больше, чем противников, только среди предпринимателей. (В дальнейшем мы увидим, что через год к ним прибавились еще фермеры и управленцы.) Во всех остальных группах населения число противников свободных цен было как минимум в два раза больше, чем сторонников. (За исключением директоров предприятий и фермеров.) Из отрицательно настроенных по отношению к либерализации выделяется группа пенсионеров. Практически все они стремились вернуть регулируемые цены, в то время как многие другие социальные группы, отрицательно отнесясь к либерализации, не высказывали жаркого желания вернуть регулируемые цены (кроме бюджетников, колхозников, рабочих и безработных, среди которых примерно каждый из трех хотел бы вновь иметь регулируемые государством цены).

Обратимся к данным ВЦИОМ. Они дают примерно ту же картину. В конце 1992 г. только 10% опрошенных считали, что "государство должно как можно меньше вмешиваться в установление цен". Остальные — подавляющее большинство — полагали, что государство должно устанавливать цены на большинство товаров (45%) или что государство должно устанавливать твердые цены на небольшое количество необходимых товаров (30%). Впрочем, такой перекос в сторону про-

тивников свободных цен отчасти объясняется тем, как был задан вопрос. Ведь речь шла не о конкретном шаге правительства, а о том, "С каким из предложений по контролю цен со стороны государства Вы в большей степени согласны?" Возможно, многие респонденты отвечали, исходя из установки на постепенный характер перехода к рыночной экономике, предполагая, что можно было бы освобождать цены постепенно.

Таблица 23.8

С каким из предложений по контролю цен со стороны государства Вы в большей степени согласны?

	Декабрь 1990 г.	Декабрь 1991 г.	Декабрь 1992 г.
Государство должно устанавливать твердые цены на большинство товаров	44	45	45
Государство должно устанавливать твердые цены на небольшое число товаров	38	30	30
Государство должно как можно меньше вмешиваться в установление цен	6	11	10
Затруднились ответить	13	13	15

Источник: ВЦИОМ. Информационный бюллетень. 1993. № 1. С. 29.

Данные Института социологии, публиковавшиеся в регулярном издании «Социоэкспресс. “Зеркало мнений”», показывают, что и в 1993 г., то есть через полтора года после начала либерализации, когда проблема товарного дефицита была в целом решена, население в целом отрицательно относилось к свободным ценам[394]. Складывается впечатление, что проблема либерализации цен, как и многие другие проблемы, вытекающие из выбора курса на проведение рыночных реформ, существовала в общественном сознании вне контекста, то есть не увязывались с представлением о рыночной экономике. 64,2% опрошенных полагали, что либерализация цен не будет способствовать улучшению дел в стране. Почти столько же — 67,6% — были уверены, что улучшению будет способствовать возврат к регулируемым государством ценам[395].

[394] Социоэкспресс. “Зеркало мнений”. (Результаты социологического опроса населения России за июнь 1993 г. М., ИСИ РАН,1993)

[395] Там же.

В этот период, то есть к осени 1993 г., сложилось определенное количественное соотношение сторонников рынка, его противников и затрудняющихся определить свою позицию. По данным различных социологических исследований около 40–43% россиян считали, что переход к рыночной экономике был правильным шагом. Около 30%, напротив, полагали, что этот шаг был ошибочным, и около 30% не могли определить свою позицию.

В целом можно сказать, что либерализация цен была крайне непопулярным шагом. Фактически, после нее рухнула вся былая готовность идти к рынку. Из привлекательной перспективы, противоположной социалистической действительности, рынок превратился в жестокую реальность, которая не имела ничего общего с мечтой.

Либерализация цен в январе 1992 г. стала поворотным моментом в траектории настроений. До этого первого конкретного шага по пути к рынку, в 1990–1991 гг., в предчувствии реформ и надеждах на "экономическое чудо", шло нарастание рыночных настроений. Но с началом радикальной экономической реформы, после либерализации цен, с февраля 1992 г. наблюдается спад рыночного энтузиазма. Реальные трудности воспринимались болезненно. Сразу же после либерализации цен число сторонников рынка начало уменьшаться. В результате к декабрю 1992 г. их стало на 10% меньше. (В феврале 1992 г. считали, что лучше рынок 52% опрошенных, а в декабре 1992 г. — 42%). Сторонников планирования к концу года особенно не прибавилось (всего на 3%), но возросла доля затруднившихся с ответом (на 7%).

Зимой 1992–1993 гг. произошел поворот от рыночных настроений к антирыночным. Зима 1993–1994 гг. оставила от числа сторонников рынка в 1992 г. ровно половину. За год отрицательная оценка либерализации цен резко возросла. Одновременно в полтора раза выросла численность приверженцев плановой экономики. Заметно, более чем на 10%, увеличилась доля сомневающихся, затруднившихся с ответом.

Таблица 23.9

Что лучше — рынок или плановая система хозяйства?

	1992 г.			1993 г.		
	Февраль	Март	Декабрь	Март	Июнь	Октябрь
Лучше рынок	52	42	42	33	39	33
Лучше планирование	27	32	30	35	34	33

Затруднились ответить	21	25	28	32	26	34

Источник: ВЦИОМ. Инф.бюл., N 1, 1995.

Таблица 23.10

Если бы вы в 1985 г. знали, что будет сегодня, к чему приведут начавшиеся в стране перемены, Вы поддержали бы их тогда или нет? (Опрос 1992 г.)

Да, поддержал бы	36%	*Из них:* 57% студентов и учащихся, 80% кооператоров и предпринимателей
Нет, не поддержал	46%	*Из них:* 71% пенсионеров
Затрудняюсь ответить	18%	

Источник: Опросы ИСПИ АН СССР. В кн.: Реформирование России. Мифы и реальность.с.120

Мы приводим также данные об отношении к радикальной экономической реформе Института социально-политических исследований (ИСПИ РАН), несмотря на то, что исследования этого Института исходят из противоположных нам политических установок прокоммунистического характера. Не соглашаясь с ними в выводе о том, что весной 1992 г. почти треть населения считала, что "правительство, следуя установкам лидерам западных держав и МВФ, проводит политику, идущую вразрез с коренными интересами народа, которая может привести к колонизации России экономически развитыми странами", мы тем не менее полагаем, что добросовестно проведенные опросы, даже с политизированными формулировками вопросов, достойны научного внимания. Так, интересны данные о том, что в 1992 г. "по оценке участников опросов, их терпению приходит конец", так как они готовы терпеть рост цен, дефицит товаров и другие тяжелые последствия реформ, проводимых в стране, еще полгода—год — 28%, в то время как намерены терпеть, сколько потребуется —26%, а затруднились оценить запасы своего терпения, но считают, что долго терпеть не будут, —24%. (Затруднились с ответом — 22%)[396]. Согласно этим же данным, несколько менее половины (46%) респондентов ответили, что если бы они знали, к чему приведут начавшиеся в перестройку перемены, то не поддержали бы их.

[396] Реформирование в России. Мифы и реальность (1989-1994). М.1994, ИСПИ РАН, С.112.

23.2 Влияние либерализации цен на потребительский рынок

Итак, в начале 1992 г. либерализация цен была отрицательно воспринята обществом. По данным ВЦИОМ, почти половина населения (42%) не верила в положительное воздействие либерализации цен на потребительский рынок. Значительная часть сомневалась в такой возможности, затрудняясь ответить на этот вопрос. И только 38% опрошенных полагали, что либерализация цен приведет к положительным изменениям на потребительском рынке. Кто из них оказался прав?

С одной стороны те, кто верил в позитивное влияние. Ведь ситуация на рынке продуктов питания, с точки зрения населения, значительно улучшилась в смысле наличия продуктов в свободной продаже. В целом с марта 1992 г. по март 1993 г эта проблема была решена. Подтверждали, что в свободной продаже есть мясо и мясопродукты в марте 1992 г. — 60%, а в марте 1993 г. — 72%, что есть рыба — 41 и 64% соответственно, что есть сливочное масло — 67 и 73% соответственно, крупа, макароны, мука — 49 и 83%.

В апреле 1993 г. от 70 до 90% опрошенных отмечали наличие в свободной продаже всех основных продовольственных товаров[397].

Интересно, что эти данные ВЦИОМ выглядят лучше данных официальной статистики о состоянии потребительского рынка. Это объясняется тем, что Госкомстат давал объективную картину, строго фиксируя наличие в свободной продаже тех или иных продуктов. Люди, давая свою оценку, были менее строги в оценках, поскольку сравнивали ситуацию с тем страшным моментом, когда прилавки были вообще пусты.

С другой стороны, относительно правы оказались те, кто не верил в улучшение ситуации с продуктами питания. Ведь наполнение потребительского рынка происходило в значительной мере за счет снижения покупательной способности населения. Доля лиц, отметивших наличие разного рода продуктов в свободной продаже, несравненно больше доли тех, кто свидетельствовал, что эти продукты есть у него в холодильнике.

---

[397] ВЦИОМ. Инф.бюл.№2,1996.

В рамках социологических опросов ВЦИОМ предпринималась попытка сравнить общественную оценку уровня фактического потребления семей с официально разработанными минимальными нормативами потребления продуктов питания. Расчеты показали, что плохое питание, не обеспечивающее полноценное физическое развитие людей, становится типичным для все большей части населения страны. Более половины населения не имело официально разработанного минимума мяса и мясопродуктов, овощей и фруктов (кроме картофеля), рыбных продуктов, кондитерских изделий. Около половины (47%) не имело возможности потреблять в достаточном количестве молоко и молочные продукты. Около трети населения (33%) не хватало хлеба, круп и макарон.

Об этом же свидетельствовали другие исследования. Так, например, по данным Т. Ярыгиной (Центр экономических и политических исследований), после либерализации цен почти весь семейный бюджет россиян стал уходить на питание. Если в 1990 г., при низких ценах на продукты и огромных очередях за ними, на питание в семьях рабочих и служащих уходило 29,9% бюджета, то с января 1992 г. — 52,1%. У пенсионеров и в низко доходных группах питание "съедало" практически все. При этом из-за необходимости экономить на хороших дорогостоящих продуктах, ухудшилось качество питания. По мнению экспертов ФАО (Международной сельскохозяйственной организации), Россия к 1993 г. переместилась в последнюю группу слаборазвитых стран, где потребление белков животного происхождения не превышает 25–40% от нормы [398]

Вместе с тем, субъективная оценка питания медленно, но улучшалась. В данных ВЦИОМ видна некоторая положительная динамика с начала 1991 г. (за год до либерализации цен) по ноябрь 1993 г.

Таблица 23.11

Как изменилось питание вашей семьи за последнее время?

ГОД	**1991**		**1992**				**1993**			
МЕСЯЦ	II	III	III	IV	V	VI	VII	XI	X	XI
Улучшилось	4	4	3	4	5	5	6	4	4	5

[398] Ярыгина Т. Бедность в богатой России.// Общественные науки и современность. №2,1994.

Не изменилось	22	26	37	37	36	36	36	38	37	36
Стало хуже	71	69	57	56	55	55	55	55	55	51

Данные ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф.бюл., N 1,1993,с.34.; Инф.бюл.N1,1994.

Однако у 75–80% населения на питание уходило две трети и более семейного бюджета. Конечно, к этим данным нельзя относиться как к объективным статистическим показателям. Если почти 60% опрошенных отвечают, что у них почти все деньги уходят на питание, это нельзя понимать буквально. Но все-таки этот "субъективный" показатель очень важен, так как позволяет понять ощущение людей, их настроения и видение собственной жизни.

Таблица 23.12

Какая часть доходов Вашей семьи уходит на питание? (данные за 1993 г.)

	Март	Июль	Ноябрь
Менее половины	3	4	5
Примерно половина	17	14	15
Примерно две трети	17	21	21
Почти все	59	57	55

Данные за 1993 г. ВЦИОМ, Мониторинг общественного мнения, Инф.бюл. N1,1994.

Конечно, расходы на питание тесно связаны с размером дохода. Жизнь семей с доходом менее 5 тыс. руб. в марте 1993 г. выглядела более чем убого. Но даже среди относительно обеспеченных, судя по их словам, характер потребления также был далек от благополучного. И у них более половины бюджета уходило на питание.

23.3 Ваучеры

В октябре 1992 г. началась массовая приватизация. Появились "ваучеры". Сначала они вызвали определенный интерес и энтузиазм, — ведь власть обещала россиянам, что превратит их в собственников и даст "стартовую позицию" для предпринимательства. Многие россияне тут же решили купить еще ваучеров, дополнительно. Этот показатель дополнительной покупки ваучеров прекрасно показывает не только сте-

пень доверчивости и привлекательность образа частного собственника, но и готовность к переходу в новую "цивилизацию" с новыми рыночными правилами игры.

Желающие приобрести дополнительные ваучеры в % к числу прошенных:

Октябрь 1992 г.	15
Ноябрь 1992 г.	21
Декабрь 1992 г.	26
Январь 1993 г.	19
Февраль 1993 г.	13
Март 1993 г.	8

Таким образом, пик заинтересованности в приобретении ваучера был зафиксирован в конце 1992 г., когда 26% хотели купить дополнительные ваучеры. Однако потом интерес к ваучерам резко пошел на убыль, так как стало ясно, что никакой прибыли они не принесут.

Что делать с этими ваучерами? Половина россиян не могла ответить себе на этот вопрос до лета 1993 г. Так, в июне 1993 г. 45% не решили как поступить со своим приватизационным чеком. До ноября 1993 г. четверть населения (25%) еще не приняла никакого определенного решения. Однако некоторая часть россиян либо уже как-то реализовала свой ваучер, либо точно знала, как с ним поступить. И к концу 1993 г. больше половины (55%) опрошенных уже свой ваучер пристроили.

Из тех, кто как-то распорядился своим ваучером весной 1993 г., половина его подарили или продали, чтобы получить наличные деньги (39% продали, 10% подарили).

Те, кто определенно решил, как поступит с ваучерами, также хотели его продать или подарить. Но весной 1993 г. за приличные деньги продать ваучер было трудно, и все больше людей решили его подарить (17%) — и возни меньше, и подарок хороший. Но все-таки 40% из тех,

кто точно знал весной, как распорядится ваучером, решили его продать и получить хоть какие-то деньги.

Однако многие граждане, и их месяц от месяца становилось все больше, решили распорядиться ваучером "с толком", то есть так, чтобы он мог принести прибыль. Несмотря на то, что ваучеры обесценивались, все больше людей решали купить на него акции предприятий или инвестиционных фондов. Таких "активных" держателей ваучеров в 1993 г. было:

В марте _____ 30%

В апреле _____ 32,4%

В мае _____ 34%

В июне _____ 42%

В июле _____ 43%

В августе _____ 43%

В сентябре _____ 46%

В октябре _____ 48%

В ноябре _____ 50%

Из этих данных ВЦИОМ видно, что к осени 1993 г. почти половина россиян купили на свои ваучеры акции. Впрочем, особых иллюзий у людей не было. У населения существовали разные точки зрения по поводу предоставленных приватизационных чеков (ваучеров). Посмотрим, какую из них разделяли работающие люди весной 1993 г. и осенью 1994 г.

Таблица 23.13

Что представляет собой раздача ваучеров?
(в % от числа опрошенных)

	1993 г.	1994 г.
Попытка оказать людям материальную поддержку	10,3	7,4
Шаг к тому, чтобы люди смогли стать собственниками	15	9,6
Это показуха, которая реально ничего не изменит	53,5	61,4

Затрудняюсь ответить	20,6	20,7

Источник: Данные ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф.бюл.N 1,1993; N 4,1994.

Таким образом, более половины населения считало, что раздача ваучеров "показуха, которая реально ничего не изменит". Население обиду не простило, и А.Чубайс, устойчиво сохраняя имидж народного антигероя, стал прочно ассоциироваться в массовом сознании с ваучерами.

23.4 Отношение к частной собственности и приватизации

Примером “пестроты” сознания и внутренних противоречий общественного мнения могут служить данные об отношении к частной собственности и приватизации.

Каким было отношение к частной собственности в начале радикальной реформы? В первые годы “посткоммунистической” эпохи, когда движение к “рынку” по сути означало строительство капитализма, преобладала некая двойственность — с одной стороны, о частной собственности как основе капиталистического общества явно не говорилось (или говорилось мало), с другой стороны, все реалии новой экономики были основаны на существовании частной собственности. В общественном мнении, отличающемся по своей природе некоторой инертностью, с одной стороны, сохранялись унаследованные от советского прошлого стереотипы в отношении частной собственности и частного предпринимательства, а с другой стороны развивались новые “частнособственнические” тенденции.

По данным ФОМ, в структуре ценностей россиян в 1993 г., частная собственность занимала двадцать девятое место в общем списке ценностей. Впрочем, "рынок", "обновление" и "реформа" вообще занимали последние места в этом списке. Мы уже говорили, что "рынок", "демократия" воспринимались людьми двойственно и противоречиво. Логической связи между рынком "вообще" и конкретными "частями" рыночных отношений, как например, частной собственностью, не было. Поэтому положительное отношение к рынку "вообще", как к полити-

ческой абстракции, в сознании россиянина могло вполне уживаться с негативным отношением к частной собственности[399].

Таблица 23.14

Как Вы относитесь к тому, чтобы в нашей стране частным лицам принадлежали:*

	1990 г.		1991 г.		1992 г.		1993 г.	
	+	–	+	–	+	–	+	–
Собственность в небольших размерах								
небольшие предприятия, магазины, кафе	57	27	62	22	69	22		
небольшие участки земли					86	6	87	7
Собственность в крупных размерах								
крупные заводы и фабрики	29	47	23	54	27	51		
крупные участки земли			39	39	33	45		
Чтобы иностранным гражданам принадлежали :								
крупные заводы и фабрики			14	70	13	72		
небольшие предприятия, магазины, кафе			44	45	45	44		

Данные ВЦИОМ. Инф.бюл.N1, 1993.

* Данные о затруднившихся с ответом мы не приводим.

По данным ВЦИОМ, в 1991 г. отрицательно относились к частной собственности как таковой 36% сельских жителей, 18% горожан и 12% жителей столичных городов — Москвы и Ленинграда. Это отражает существенные расхождения в воззрениях на проблему частной собственности в городе и деревне. Не меньшие различия прослеживаются и в отношении ко всему комплексу проблем собственности и приватизации среди разных социальных групп и слоев населения.

Отношение к частной собственности зависело во многом от ее **размеров.** Проанализируем и сопоставим данные наиболее представительных опросов по этой проблеме, принадлежащих ВЦИОМ и ФОМ.

Из таблицы 23.14 видно, что отношение к частной собственности во многом зависит от размеров этой собственности. В “небольших размерах” она не вызывала протеста, но в “крупных масштабах” провоцировала на негативные эмоции. Отношение к мелкой собственности, при-

[399] Данные приводятся по исследованиям Фонда Общественное мнение. Б. Г.Капустин, И.М.Клямкин. Либеральные ценности в сознании россиян.//ПОЛИС. №2.1994.

ватизации торговли и сферы услуг, как и небольших участков земли, было в целом положительным. Частную собственность (частные предприятия) в небольших размерах поддерживали более двух третей опрошенных. За частную собственность на землю в небольших размерах также высказывалось подавляющее большинство. И, напротив, к собственности в крупных размерах отношение было отрицательное. Особенно это касалось перспективы владения крупными заводами и фабриками иностранными гражданами: мнение о том, что привлечение иностранных предпринимателей приведет только к разорению страны, вывозу ее природных богатств и еще большему упадку экономики, разделяли в 1991 г. 38% опрошенных, а в 1992 г. — уже 45%. **Отрицательное** отношение к различным размерам частной собственности и к частной собственности как таковой отражено в таблице 23.15.

Таблица 23.15

Отрицание приватизации мелких, крупных предприятий и частной собственности как таковой (в % к числу опрошенных в данном типе поселения)

Место жительства	**Отрицание** приватизации мелких предприятий	**Отрицание** приватизации крупных предприятий	**Отрицание** частной собственности как таковой
Москва, Ленинград	14	25	12
Областные центры	13	41	18
Села	31	55	36

Источник: Опрос ВЦИОМ февраль 1991. Советский простой человек, с.69.

Эти данные дополняют таблицу 23.14. Отчетливо видно, насколько велика разница в отношении к различным размерам собственности и к частной собственности как таковой в зависимости от места жительства. Почти вдвое больше сельских жителей отрицали и приватизацию мелких предприятий, и крупных заводов и фабрик, и вообще частную собственность как таковую. Их отношение к частной собственности на землю вполне вписывалось в эту общую “антисобственническую” настроенность.

Таблица 23.16

Кому допустимо продавать землю в случае ее приватизации:

Место жительства	**Только государству**	**Кому угодно**	**Затрудняюсь ответить**
Москва, Ленинград	32	46	22
Областные центры	37	30	33

Села	48	21	31

Источник: Советский простой человек, с.69.

Выбирая между частной и коллективной формами в сельском хозяйстве, примерно половина населения считала наиболее эффективными формами хозяйствования частные фермерские хозяйства, в то время как другая половина высказывалась за колхозы и совхозы. Симптоматично, что когда в 1992 г. угроза ликвидации колхозов и совхозов возросла, люди стали хвататься за привычные формы жизни и число сторонников колхозов и совхозов увеличилось по сравнению с 1991 г. на 10%.

Насколько отличалось отношение к проблеме частной собственности и приватизации различных социальных групп и слоев общества? Как менялось с течением времени мнение социальных групп к этой проблеме?

Фонд Общественное Мнение выпустил ряд бюллетеней социологической информации, специально посвященных проблеме приватизации в России. Эти данные в полном объеме отражают отношение различных социальных групп к приватизации крупных, средних и мелких предприятий, земли, торговли и сферы услуг[400].

Авторы выделяли следующие социальные группы:

- рабочие (рабочие городских предприятий);
- колхозники (сельскохозяйственные рабочие и колхозники);
- работники бюджетной сферы (системы образования, дошкольного воспитания, здравоохранения, науки и культуры, других бюджетных учреждений);
- безработные (зарегистрированные на бирже труда);
- директоры (руководители государственных предприятий);
- председатели (руководители колхозов и совхозов);

[400] Данные приводятся по материалам: “Приватизация в России 1993-1995 гг.”// Бюллетень социологической информации. ФОМ.М.,1995 ; Клямкин И., Лапкин В., Пантин В., Петренко Е. “Приватизация в России.1992-1993”.// Бюллетень социологической информации. ФОМ.М.,1993.

- предприниматели (руководители частных коммерческих структур);
- управленцы (руководящие работники местных органов управления);
- офицеры (российской армии).

Таблица 23.17

Изменение отношения к приватизации мелких и средних предприятий различных социальных групп в 1992–1995 гг.

	1992 г.		1993 г. весна		1993 г. осень		1994 г. весна		1995 г. зима	
	+	–	+	–	+	–	+	–	+	–
Население в целом	**64**	**17**	**57**	**20**	**55**	**22**	**51**	**21**	**45**	
председатели	78	14	69	21	62	22	58	29	47	-
колхозники	61	23	56	21	47	30	46	23	38	29
пенсионеры	39	26	37	30	34	34	31	34	27	40
управленцы	78	6	84	9	75	16	71	17	71	19
директоры	86	7	78	11	80	11	81	12	68	21
работники бюджетной сферы	66	7	63	18	62	17	58	18	49	23
офицеры	82	6	68	15	67	19	65	19	63	26
рабочие	58	21	59	22	60	20	53	23	45	30
безработные	71	13	59	17	65	11	49	19	54	25
предприниматели	93	1	88	7	92	4	90	6	81	9
фермеры	85	8	90	4	84	8	71	10	80	12

Источник: Приватизация в России.1992-1993.Приватизация в России.1993-1995. Бюллетень социологической информации. Фонд Общественное Мнение. Серия ” Народ и политика”. М.,1993 ;1995.

Таблица 23.18

Изменение отношения к приватизации крупных предприятий различных социальных групп в 1992–1995 гг.

	1992 г.		1993 г. весна		1993 г. осень		1994 г. весна		1995 г. зима	
	+	–	+	–	+	–	+	–	+	–
Население в целом	**31**	**41**	**33**	**42**	**32**	**42**	**28**	**43**	**23**	**51**
председатели	22	53	37	56	28	57	20	67	16	71
колхозники	31	49	35	43	26	51	20	50	19	56
пенсионеры	27	39	19	49	17	51	15	51	10	57
управленцы	35	40	42	48	39	48	34	51	26	56
директоры	30	50	34	54	42	48	39	41	33	59
работники бюджетной сферы	27	40	33	43	36	39	24	48	22	52

офицеры	29	49	29	53	28	57	26	55	25	63
рабочие	29	44	35	44	37	40	31	46	25	49
безработные	30	37	29	41	33	40	28	39	30	45
предприниматели	52	26	58	31	72	19	58	29	41	39
фермеры	36	41	56	32	56	24	34	35	40	42

Источник: Приватизация в России.1992-1993.Приватизация в России.1993-1995. Бюллетень социологической информации. Фонд Общественное Мнение. Серия ”Народ и политика”. М.,1993 ; 1995.

Таблица 23.19

Изменение отношения к приватизации торговли и сферы услуг различных социальных групп в 1992–1995 гг.

	1992 г.		1993 г. весна		1993 г. осень		1994 г. весна		1995 г. зима	
	+	–	+	–	+	–	+	–	+	–
Население в целом	**43**	**30**	**41**	**33**	**42**	**31**	**43**	**29**	**37**	**38**
председатели	60	19	52	29	48	35	51	33	43	50
колхозники	38	41	41	34	36	39	38	32	31	46
пенсионеры	27	41	23	43	22	44	23	41	20	47
управленцы	60	19	65	26	53	36	56	32	53	36
директоры	70	18	59	25	64	31	69	20	62	24
работники бюджетной сферы	43	34	47	32	47	26	46	31	38	35
офицеры	57	27	50	31	48	30	51	25	47	36
рабочие	39	39	41	34	36	39	41	35	36	41
безработные	49	29	39	35	53	17	48	20	47	32
предприниматели	76	9	75	16	83	9	87	7	77	11
фермеры	73	15	75	15	73	15	60	20	69	20

Источник: Приватизация в России.1992-1993. Приватизация в России.1993-1995. Бюллетень социологической информации. Фонд Общественное Мнение. Серия ”Народ и политика”. М., 1993; 1995.

Таблица 23.20

Изменение отношения к приватизации земли различных социальных групп в 1992–1995 гг.

	1992 г.		**1993 г. весна**		**1993 г. осень**		**1994 г. весна**		**1995 г. зима**	
	+	**–**	**+**	**–**	**+**	**–**	**+**	**–**	**+**	**–**
Население в целом	**68**	**18**	**60**	**23**	**55**	**26**	**47**	**32**	**48**	**31**
председатели	51	30	58	42	34	56	31	62	28	69
колхозники	68	23	56	26	46	40	33	48	35	50
пенсионеры	55	28	43	34	32	41	26	49	31	41
управленцы	63	18	69	20	57	35	52	39	47	41
директоры	72	16	65	24	68	23	58	29	57	36
работники бюджетной сферы	63	22	63	21	56	23	52	31	49	32

офицеры	77	14	61	24	59	30	48	38	57	31
рабочие	66	19	64	22	58	24	52	27	50	30
безработные	71	12	63	19	62	15	54	24	51	30
предприниматели	87	6	81	11	89	7	81	11	77	14
фермеры	90	7	86	11	81	11	79	14	87	9

Источник: ФОМ. Приватизация в России.1992-1993.Приватизация в России.1993-1995. Бюллетень социологической информации. Фонд Общественное Мнение. Серия ”Народ и политика”. М., 1993; 1995.

Таким образом, если судить по результатам, полученным исследователями ФОМ, за год — с осени 1992 г. по осень 1993 г. — отношение людей к приватизации предприятий изменилось. Сначала от приватизации ждали многого, воспринимали ее с энтузиазмом. В 1992 г. за приватизацию земли высказывалось 68%, приватизацию мелких и средних предприятий — 64%, приватизацию торговли и сферы услуг — 43%. Затем, по мере реализации программы приватизации, эйфория рассеялась. Через год, в 1993 г., за приватизацию земли высказывалось 55% (то есть на 13% меньше), за приватизацию мелких и средних предприятий — 55% (то есть на 9% меньше). Возросло и число противников приватизации земли — на 8%, мелких и средних предприятий — на 5%. Соотношение сторонников и противников приватизации крупных предприятий и сферы услуг сохранилось то же (31 к 41 в отношении к приватизации крупных предприятий и 43 к 30 к приватизации торговли и сферы услуг).

Обобщая данные об отношении общественного мнения к приватизации на этом первом этапе радикальной экономической реформы, то есть за 1992-1993 г. г., исследователи ФОМ отмечали, что: “К осени 1993 исчезла свойственная начальному этапу приватизации эйфория завышенных ожиданий. Это проявилось в уменьшении доли ее категорических сторонников во всех слоях населения. Но существует и исключение: число категорических сторонников приватизации предприятий крупной промышленности среди предпринимателей, фермеров и директоров возросло. С другой стороны, наметилось расслоение общества в отношении к приватизации по линии город — деревня (за исключением фермеров). Наиболее процветающие в новых условиях городские “элитные” группы — директора и предприниматели — с одной стороны, и сельские группы, олицетворяющие старую хозяйственную систему (деревенские рабочие, колхозники и руководители колхозов и совхозов — “председатели”). Реальный ход приватизации летом

1993 г. подорвал прежнюю уверенность управленцев в том, что они с выгодой для себя смогут контролировать ход разгосударствления. Ключевыми фигурами приватизации становятся только предприниматели и директора государственных предприятий"[401].

В целом можно заключить, что как на первом этапе приватизации (1992–1993 гг.), так и в дальнейшем, на ее последующих этапах, разочарование ходом приватизации росло практически во всех группах общества. Прежде всего это было разочарование в избранном властями способе перераспределения государственной собственности.

Общественный интерес в 1993–1995 гг. упал заметнее всего именно по отношению к приватизации крупных предприятий, причем особенно — в тех группах, которые в наибольшей степени были вовлечены в приватизационные процессы. Это директоры, непосредственно руководящие предприятиями, и управленцы, работники местных государственных органов, на плечи которых легли проблемы сохранения и развития социальной инфраструктуры. Но больше всего оказались разочарованы предприниматели, которые по мере накопления непосредственного опыта стали все больше ощущать бесперспективность для себя приватизации крупной промышленности.

Основной массе населения приватизация предприятий также не принесла ощутимых результатов. В частности, приватизация торговли и сферы услуг, бывшая поначалу довольно популярной, так как люди связывали с ней перспективу насыщения потребительского рынка и снижения цен, надежд особенно не оправдала. И если некоторые слои общества, высоко оценивая исчезновение дефицита и насыщение рынка товарами, были довольны приватизацией торговли, то в глазах большинства населения все достижения сводил на нет рост цен.

Наибольший интерес и положительное отношение приватизация вызывала с самого начала у предпринимателей и директоров предприятий. Причем основная борьба шла между "новыми предпринимателями" и старым директорским корпусом. Последний не был однороден в отношении к приватизации. Одна его часть (42%), стремясь к экономической самостоятельности, поддерживала приватизацию крупной

[401] Там же.

промышленности. Другая (48%) тяготела к государственному регулированию и была против приватизации. При этом, если предприниматели хотели ускорить темпы приватизации, то директорский корпус и те управленцы, которые были за приватизацию, полагали, что приватизация идет слишком быстро[402].

Управленцы и председатели колхозов и директора совхозов сначала не испытывали особой враждебности к приватизации. Однако к осени 1993 г. они поняли, что она противоречит их интересам и, соответственно, стали воспринимать ее отрицательно. Среди управленцев было особенно много тех, кто считал, что приватизацию вообще проводить не надо, а если и проводить, то совсем по-другому. Такая позиция была логически объяснима, так как именно управленцы чувствовали озабоченность тем, что собственность уплывает из рук и что чиновничеству не удается навязать выгодный для себя вариант разгосударствления. Что касается председателей, то для них передача земли в частную собственность грозила полным разорением[403]. Рабочие сначала надеялись получить свою "долю" в приватизируемой собственности и смотрели на перспективу приватизацию своих предприятий с оптимизмом. Через год он заметно убавился.

Таблица 23.21

Работники и директора акционированных предприятий, считающие, что после приватизации (акционирования) их материальное положение улучшилось — ухудшилось — не изменилось

	Улучшилось	Ухудшилось	Не изменилось
Директоры	29	14	50
Работники	15	21	63

Источник: Клямкин И., Лапкин В., Пантин В., Петренко Е. Приватизация в России.1992-1993. Бюллетень социологической информации. ФОМ.М.,1993.

[402] Там же.

[403]. Там же.

Таблица 23.22

Общая динамика отношения к приватизации. Приватизацию в России вообще не нужно проводить (в % от числа опрошенных)

Осень 1993 г.	15
Весна 1994 г.	18
Зима 1995 г.	28

Источник: Приватизация в России.1992-1993. Приватизация в России.1993-1995. Бюллетень социологической информации. Фонд Общественное Мнение. Серия ”Народ и политика”. М., 1993; 1995.

Другой аспект в изучении отношения к приватизации заключается в анализе данных о действительном собственнике приватизированного предприятия. (Имеется ввиду случай, когда большинство акций находится в руках трудового коллектива). По данным ФОМ, в этом вопросе обнаруживаются очень резкие расхождения в позициях директоров и администрации — с одной стороны, и рабочих и бюджетников, — с другой[404].

В целом, по всем вопросам, касающихся приватизации, особых различий в позициях рядовых работников нет. Но среди директоров ситуация складывается иначе: в большей степени одобряют приватизацию директора акционированных предприятий и в меньшей — директора государственных предприятий.

Важно отметить, что мнения рядовых работников приватизированных предприятий и дирекции о том, кто же стал реальным собственником приватизированного предприятия, принципиально различны. Данные ФОМ и ВЦИОМ дают возможность достаточно “объемно” увидеть эту проблему.

По данным ФОМ, действительным собственником, по мнению рядовых рабочих предприятия и администрации, являются:

Таблица 23.23

Кто является реальным собственником предприятия?

[404] Клямкин И.М. До и после парламентских выборов.//ПОЛИС, №6, 1993.

Реальным собственником является	*По мнению рабочих*	*По мнению администрации и дирекции*
Директор	24	6
Администрация	32	15
Трудовой коллектив	21	49

Источник: ПОЛИС, N6, 1993

Эти данные можно сравнить с материалами, предложенными С. П. Шпилько (ВЦИОМ) в статье "Приватизация предприятий: надежда и реальность". В ней приводятся следующие данные, полученные из ответов работников тех предприятий, которые уже были приватизированы или должны были быть приватизированы в течение ближайшего полугода (осень 1993):

Таблица 23.24

Кто реально владеет предприятием и кого хотели бы видеть его собственником ? (мнения работников предприятий)

	Кто реально владеет вашим предприятием?	**Кого вы хотели бы видеть владельцем своего предприятия?**
Нынешний директор	22	8
Нынешняя администрация	31	2
Трудовой коллектив	16	42
Собрание акционеров	9	16
Новый хозяин из русских предпринимателей	5	10
Иностранный предприниматель	2	3
Затруднились с ответом	14	18

Источник: ВЦИОМ, Мониторинг общественного мнения, Инф.бюл., № 8, 1993.

Налицо, таким образом, явное противоречие между реальным положением дел и желаемой перспективой. По мнению работников предприятий, в большинстве случаев реально предприятием владела либо прежняя администрация, либо прежний директор. Но именно их и не хотели видеть в таком качестве простые работники. При этом, "собственные возможности активно воздействовать на ситуацию им (рабочим) представляются весьма ограниченными, так как права владения, по мнению большинства опрошенных, переходят к нынешней администрации и директору". В итоге: "представления трудящихся о желаемом перерас-

пределении прав собственности кардинальным образом расходятся с ожидаемыми результатами приватизации"[405].

В целом, по данным ВЦИОМ, ожидания от приватизации не отличаются оптимизмом[406]. Среди работников акционированных (приватизированных) предприятий почти половина (45%) считала, что лично их положение не изменится. 21% надеялись, что они будут в выигрыше и 11% — что в проигрыше. Хотя 24% надеялись, что станут больше зарабатывать. Но вместе с тем мало кто верил, что положение предприятия станет более стабильным (всего 16%). Никто не надеялся, что отношения в коллективе станут лучше (3%). Однако, 23% думали, что приватизация даст отрицательный результат — возрастет опасность потерять работу (23%), придется больше работать (13%), а заработок может и уменьшиться (13%).

23.5 От апрельского референдума до октябрьских событий 1993 г . Эволюция отношений к экономической реформе и к власти

Важным моментом в процессе реформирования страны был период с весны до осени 1993 г., вошедшей в историю трагическими событиями октября. Декабрем 1993 г. закончился первый период “посткоммунистической” истории реформ.

Весной 1993 г. прошел референдум, одним из вопросов которого было отношение россиян к экономической реформе. Чтобы лучше понять результат, полученный на референдуме, и траекторию развития общественного сознания до октября месяца, рассмотрим подробнее общий фон настроений и ожиданий.

Общественное мнение развивалось с весны до осени 1993 г. под знаком двух основных тенденций. Первая заключалась в отчуждении об-

---

[405] Институт социологии РАН. “Зеркало мнений”. Мониторинг общественного мнения. Июнь 1993.М.,1993. ВЦИОМ. Инф. бюл. № 2,1996. См. также об этом : Заславская Т.И. Доходы работающего населения. // ВЦИОМ. Инф.бюл. №1,1994; Она же. Доходы социальных групп и слоев: уровень и динамика.//ВЦИОМ,Инф.бюл.№ 2,1996.

[406] ВЦИОМ.Инф. бюл.№1. 1993; №8, 1993.

щества от власти и устойчивом негативном восприятии политики и политиков в целом. Вторая — в определенной стабилизации общественных настроений, уменьшении "катастрофических" оценок при устойчивом негативизме сознания, достаточно ровном и высоком уровне пессимистических оценок и настроений как экономического, так и политического развития. С начала года и до осени ожидали ухудшения в политике и экономике 70-85% россиян.

В марте, во время IX съезда депутатов, была предпринята попытка устранения президента. Резко возросла общая напряженность. Критической и взрывоопасной обстановку называли 37,2%, а напряженной — 55%. В последующие месяцы "катастрофизм" в глазах общественного мнения заметно уменьшился, и те, кто в марте оценивал ситуацию как "критическую и взрывоопасную", стали считать ее, как и большинство, —"напряженной". Можно сказать, что предчувствия октябрьских событий не было.

Таблица 23.25

Оценки населением политической ситуации в стране с весны до осени 1993 г. (в % к числу опрошенных)

Обстановка в стране	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь
Благополучная	0,4	0,8	0,7	1,4	0,8	0,5	0,4	0,8
Спокойная	1,5	2,6	3,1	4,5	4,6	4,1	2,5	2,9
Напряженная	55	61,5	63,4	61,5	60,8	60,7	55,5	61,3
Критическая, взрывоопасная	37,2	28,6	23,2	23,3	25,1	25,7	33,7	29,1
Затрудняются ответить	5,9	6,8	9,5	94	8,7	8,9	8	5,9

Источник: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф.бюл.№6,1993; №8,1993.

Общему чувству напряженности соответствовали пессимистические оценки как в отношении политики, так и в отношении экономики.

Оценивая политическую ситуацию в ретроспективе (за последние полгода), о ее ухудшении говорили 70% россиян. Напротив, буквально единицы считали, что она улучшилась (5%)[407]. Тоже можно сказать и о ретроспективной оценке развития экономики.

[407] Там же.

Важно подчеркнуть, что с января до осени 1993 г. по ежемесячным замерам негативные оценки политической ситуации были очень близки по значению с негативными оценками экономической ситуации, и, наоборот, позитивные ожидания в политике совпадали по значению с позитивными ожиданиями в экономике. Число тех, кто ожидал ухудшения в политике, было примерно тем же, что и число тех, кто ожидал ухудшения в экономике. Это дает основания полагать, что: ”предметом нашего наблюдения являются не политика или экономика, а некое целостное, синкретическое отношение массового сознания к общественной реальности. В нем интегрированы восприятия конъюнктуры потребительского рынка и угрозы безработицы, политических конфликтов и доверия к институтам власти»[408].

В целом взгляд на политическое и экономическое "ближайшее прошлое" и "ближайшее будущее" был пессимистичным. Изменения состояния российской экономики в течение ближайшего год для большинства населения вообще представлялись непредсказуемыми. И только каждый двадцатый (5%) считал, что ситуация в экономике улучшится.

Все это влияло на общее социальное самоощущение людей. Более чем половина россиян (54,3%) свидетельствовали о своем плохом эмоциональном состоянии[409].

Настроение людей и их оценка общей ситуации были во многом связаны с их тяжелым экономическим положением. Весной 1993 г. у 85% россиян денежные доходы отставали от роста цен и 76% семей тратили на питание более двух третей бюджета (59% тратили на продукты питания практически все, что имели). **В среднем по стране фактический доход на одного человека был более чем в три раза ниже прожиточного минимума.** Неслучайно поэтому 34% опрошенных говорили о том, что в их городе вполне возможны массовые выступле-

---

[408] Инф.бюл. 1993, №6, с.23.

[409] Шпилько Е.П. Приватизация в России: надежда и реальность.// ВЦИОМ. Инф.бюл. №8, 1993, с. 20-22.

ния против роста цен и падения уровня жизни, причем 25,9%, скорее всего, могли лично принять участие в таких выступлениях[410].

И все-таки перед референдумом, весной 1993 г., почти половина (42%) россиян еще верили в экономическую реформу, надеясь, что через какое-то время она даст положительные результаты, хотя эти результаты ожидались в лучшем случае лет через пять (14%) или через десять (16%)[411].

Доля отрицательно относившихся к экономической реформе составляла 18%. Причем среди тех, кто отвергал реформы, было больше женщин, чем мужчин; людей пожилого возраста; с образованием 9 классов и меньше; служащих. Среди профессиональных групп отрицательное отношение особенно часто встречалось среди работников "силовых" министерств, достигая 29%.

Нельзя не отметить чрезвычайно высокую долю (40%) тех, чье отношение к реформам было неоднозначным.

Казалось бы, отношение к рынку и к экономической реформе должно коррелировать с теми или иными идейными установками, которые существовали в то время в обществе. Однако при более детальном рассмотрении выясняется, что люди со сходными взглядами по тому или иному идейному вопросу — будь то коммунистическое прошлое или проблема распада Союза — могли по-разному относиться и к идее рынка, и к конкретным рыночным преобразованиям. Однозначно негативное отношение к экономической реформе четко прослеживалось только в одной “идейной” группе — среди тех, кто считал, что реформы не соответствуют интересам широких масс. А такого взгляда придерживались весной 1993 г. 21% россиян[412].

Что касается вопроса о темпах проведения реформ, то в 1993 г. по сравнению с 1991 г. энтузиастов быстрого рывка в капитализм стало значительно меньше. Так, в конце 1991 г., накануне радикальной экономической реформы, многие верили обещаниям президента "потер-

---

[410] Там же.

[411] Там же.

[412] Там же.

петь полгода" и надеялись, что быстрые и решительные меры в преобразованиях экономики дадут положительный результат. Поэтому **около 30% выступали за быстрые темпы реформ.** Но 40% были осторожнее и высказывались за постепенные преобразования. Остальные 16% либо не имели определенного мнения, либо выступали против реформы вообще.

Весной 1993 г. число сторонников постепенного перехода к рыночной экономике было **в 2,6 раза** больше числа сторонников быстрого перехода. Осенью 1993 г., накануне октябрьских событий, число сторонников постепенного перехода было уже **в 4 раза** больше числа сторонников быстрого перехода.. Сторонники медленных темпов реформ преобладали во всех социальных слоях и группах. Исключение составлял только частный сектор, хотя и здесь в 1993 г. число сторонников быстрого и постепенного перехода к рынку почти сравнялось.

В этих условиях состоялся *референдум*. 26 апреля председатель избиркома сообщил о его результатах: в референдуме приняло участие 64% населения страны, имевшего право голоса. 53% россиян высказались за продолжение реформ. Однако не следует забывать, что 43% высказалась против них. Что стоит за этими цифрами?

Чтобы лучше понять отношение людей к экономической реформе, обратимся к данным опроса, проведенного Институтом социологии и центром Социоэкспресс в июне 1993 г. 34,1% опрошенных ответили, что они не принимали участие в референдуме. Именно к ним был обращен вопрос: "А если бы Вы приняли участие в референдуме, то как ответили бы на его вопросы?" Ответы распределились следующим образом: из тех, кто не принимал участие в референдуме, 59,9% проголосовали бы против доверия Б. Н. Ельцину и 68,7% против проводимой им и правительством социально-экономической политики[413].

Таким образом, если суммировать ответы тех, кто принял участие в референдуме с ответами тех, кто не принял в нем участия, можно увидеть, что 47,5% россиян могли бы высказаться против доверия президенту и более половины — 55,9% против реформ. Все это говорит только о том, что весной 1993 г. общество раскололось примерно на

[413] Институт социологии РАН. “Зеркало мнений”. Июнь 1993.

две равные части в вопросе о доверии Б.Н.Ельцину и курсу на рыночные преобразования.

Подготовка к референдуму и его проведение привели к некоторой разрядке политической напряженности в России, по крайней мере в глазах ее граждан. Однако недоверие ко всем ветвям власти неуклонно усиливалось. Особенно это относилось к Верховному Совету, который после IX съезда лишился какого бы то ни было доверия.(По данным ВЦИОМ, полное недоверие Верховному Совету выражали 44% россиян, в то время как полное доверие — лишь 5%). Но и доверие к Б.Н. Ельцину и правительству с апреля по октябрь 1993 г. тоже неуклонно подало. Число не одобрявших то, как президент справляется со своими обязанностями, достигло 72%. (Впрочем, перед референдумом оно было еще выше, составляя 75%. Среди дававших такую оценку было много тех, кто вменял президенту в вину его недостаточную активность и решительность). Что касается противников Б.Н. Ельцина, то к октябрю 1993 г. их число значительно возросло, достигнув рекордного уровня — 30%, то есть трети опрошенных[414]. Общая численность не доверяющих президенту достигла почти половины населения.

Из всех социальных институтов доверием продолжали пользоваться только армия, средства массовой информации, церковь. В целом же расстановка сил в обществе после референдума не изменилась: доля поддерживающих президента и приверженцев Верховного Совета оставалась прежней. При этом большая часть тех, кто раньше не мог точно сказать, способствует или не способствует политика Ельцина выходу из кризиса, теперь считали, что не способствует.

От референдума до октябрьских событий. По данным ВЦИОМ с марта по октябрь 1993 г. проявились следующие тенденции:

- отрицательное отношение к экономической ситуации последнего полугодия оставалось примерно одинаковым как весной, так и в сентябре. При этом негативное отношение усилилось в традиционно "оптимистично настроенных" **Москве и Санкт-Петербурге**, поднявшись до 72%, а также среди работников частного сектора, где соответствующий показатель достиг 67%;

[414] ВЦИОМ. Инф.бюл.№ 1.1993, №8,1993.

- в сентябре усилился пессимизм во взглядах на будущее экономики. По сравнению с апрелем число тех, кто говорил об ухудшении ситуации в экономике, стало превышать число тех, кто затруднялся делать предсказания;
- возрастала общая неуверенность в завтрашнем дне, особенно у людей с образованием ниже среднего, служащих и занятых в сфере торговли.

И все же, как и весной, в сентябре 1993 г. значительное число россиян по-прежнему верило в то, что экономическая реформа даст положительные результаты. Структура и уровень позитивных и негативных ожиданий в связи с экономической реформой за полгода до октябрьских событий практически не менялись.

Октябрьские события нанесли глубокую травму обществу, боль от которой проявилась некоторое время спустя. Эти события стали поворотным пунктом в отношении к Б.Н. Ельцину и к демократам в политике вообще.

Непосредственно после событий, в октябре 1993 г., подавляющее большинство граждан (65%) осудили действия мятежников и заявили, что те должны понести наказание за содеянное. Так или иначе сочувствовали мятежникам 22%. “Следует обратить внимание на то, что результат событий россияне оценили как долгожданный прорыв к установлению порядка и прекращению сползания страны в хаос и анархию. На протяжении почти двух лет в народе росло ощущение нарастания “беспредела” (в декабре 1992 г. так оценивали ситуацию 46% опрошенных, в июне 1993 г. — 56%). После 3–4 октября число отвечающих таким образом сократилось до 25%” — отмечал Л.А.Седов[415].

Роспуск Верховного Совета одобрили 55% опрошенных; запрещение коммунистических и националистических организаций — 50%; закрытие "непримиримых" газет — 45%: смещение не подчинившихся глав местных администраций — 42%. Однако только 15% россиян считали, что Б.Н. Ельцин хорошо справляется со своими обязанностями. Остальные, — 75%, то есть подавляющее большинство населения, да-

[415] Седов Л.А. Инф.бюл. №7,1993.

вали отрицательную оценку деятельности президента, либо затруднялись ответить на вопрос[416].

Весьма показательными являются данные об отношении к реформам *после октябрьских событий*. Рассмотрим данные ВЦИОМ[417].

Таблица 23.26

Правильно ли проводится сейчас экономическая реформа? (в % от числа опрошенных)

	Июнь 1993 г.	Октябрь 1993 г.
В целом правильно	6,1	5,4
Реформа нуждается в коррективах	36,5	27
Ее нужно проводить принципиально иначе	20,6	22,7
Нужно вернуться к тому, что было до 1985 г.	19,4	14,5
Затрудняюсь ответить	17,2	30,2

Источник: Инф.бюл. ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения, №1,1994.

Таблица 23.27

Какая экономическая система лучше:

	Июнь 1993 г.	Октябрь 1993 г.
Та, которая основана на государственном планировании	34,2	32,6
Та, что основана на рыночных отношениях	39,4	32,6
Затруднились ответить	26,3	34,1

Источник: Инф.бюл. ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения, №1,1994.

Людей, безоговорочно поддерживающих реформы, было очень немного: из 6,1% в июне 1993 г. их осталось после октября 5,4%. Очень резко, почти на 10%, — с 36,5 в июне до 27% в октябре уменьшилась численность людей, считавших, что в целом реформы идут правильно, хотя нуждаются в некоторой корректировке. За принципиально иное проведение реформ высказалось несколько больше (2%) и очень многие — почти треть опрошенных, затруднились с ответом.

Такой существенный **рост замешательства — с 17% в июне до 30% после октября,** свидетельствовал о том, что ряды реформаторов редели. Многие бывшие умеренные сторонники реформы теперь пересматривали свои позиции, не торопясь как-то определенно оценивать настоящее.

---

[416] Там же.

[417] Седов Л.А. Инф.бюл.1991, №1.

Также нарастали сомнения в преимуществах рыночной экономики по сравнению с плановой системой хозяйствования. Если в июне 1993 г. за рыночные отношения высказывалось 39% опрошенных, а за плановую экономику 34%, то осенью число тех и других сравнялось — по 33%. При этом до 8% возросло число затруднившихся с ответом. Неуклонно уменьшалась и доля сторонников быстрого перехода к рынку — с 20% в январе до 12% в сентябре 1993 г.

Осенью 1993 г. имели место два параллельных, но разнонаправленных процесса: с одной стороны —потеря интереса к политике, с другой — рост признания зависимости от нее. Трещина между властью от обществом, которое воспринимало политику и политиков чуждой и враждебной силой, превратилась в пропасть. Люди понимали, что “игры” властвующих групп способны дестабилизировать обстановку, привести к опасной грани войны. После октябрьских событий недовольство и негативное отношение к власти было тем большее, чем сильнее люди осознавали зависимость своей судьбы от обстоятельств, формируемых этой властью.

Власть не создала условий для того, чтобы свобода стала реальной ценностью. "Чувствуете ли вы себя в нашем обществе свободным человеком?" — этот вопрос ВЦИОМ задал первый раз в конце 1990 г. и второй раз в конце 1993 г. Результаты свидетельствовали о том, что количество людей, отвечавших категорическое "да", уменьшилось на 11 процентных пунктов — с 41 до 30%. Число ответивших категорическое "нет" увеличилось на 6 процентных пунктов — с 46 до 52%.

Разочарование в политике и политиках проявлялось, в частности, в том, что 45% отказывало в доверии всем политическим лидерам, партиям и движениям. Такая же доля населения не пришла на избирательные участки на выборах в парламент в декабре 1993 г. (и соответственно не участвовала в референдуме по проекту Конституции РФ.)

Этими выборами завершился первый период “посткоммунистической” истории России и начальный этап радикальной экономической реформы. Результаты голосования являются с определенной точки зрения проявлением общественного мнения о реформе. Поражение демократов демонстрировало отход значительной части общества от идеи реформ, по крайней мере в том виде, в каком ее осуществляла власть.

Расклад сил, определившийся на декабрьских выборах, сформировал новые тенденции социально-политической жизни и дальнейших экономических преобразований.

Глава 24

Основные тенденции в отношении населения к рыночным преобразованиям (1993 - 1997 годы)

С парламентских выборов 1993 г. начался новый этап посткоммунистической истории России. Важными вехами второго этапа стали парламентские выборы 1995 г. и президентские выборы 1996 г. Их результаты, как и результаты парламентских выборов 1993 г., служат косвенным свидетельством отношения общества к реформам в целом и к экономическим преобразованиям в частности.

Можно выделить несколько фаз социально-политического развития страны в 1993–1997 гг. Первая соответствует периоду, который начался с парламентских выборов 1993 г. и продолжался до парламентских выборов 1995 г. Ее характерной особенностью с точки зрения социально-экономического реформирования явилось постепенное замедление темпов реформ, что привело в итоге к новому “застою”, продолжавшемуся вплоть до весны 1997 г., когда был сформирован новый состав правительства, и экономическая реформа стала проводиться более последовательно и активно. Важное влияние на отношение общества к власти, ее политическому и экономическому курсу, оказала и трагическая война в Чечне, социально-психологические и экономические последствия которой будут сказываться еще не один год.

24.1 От парламентских выборов 1993 г. до парламентских выборов 1995 г.

Анализируя итоги парламентских выборов 1993 г. и поражение демократов, И. М. Клямкин в своей статье "До и после парламентских выборов" справедливо отмечал, что Жириновский оказался вне конкуренции в заполнении "пустот неудовлетворенного идеологического и

политического спроса"[418]. По его мнению, "долгое время политическое поведение населения слабо коррелировало с его социально-экономическими интересами и ценностями: многие, скажем, голосовали за Ельцина, будучи недовольны проводимым им курсом. Ельцин был символом антикоммунизма, символом победы над коммунизмом. Поэтому, пока всерьез полагали, что коммунизм может вернуться, те, кто этого опасался, независимо от их отношения к проводимым реформам, поддерживали президента. Но после штурма "Белого дома" и роспуска Советов, после того, как сами антикоммунисты раскололись на несколько предвыборных блоков, общество перестало верить в опасность коммунистического реванша. Политическое поведение людей стало приходить в соответствие с их социально-экономическими интересами и ценностями"[419].

Таким образом, новый период “посткоммунистической” истории страны отличался от предыдущего, во-первых, тем, что началось преодоление идейно-политического раскола общества. Это, естественно, не означало исчезновения разногласий и противоречий. Но они приняли новые очертания и развивались при возросшей взаимной терпимости по-разному думающих людей. Октябрьские события заставили многих иначе взглянуть на проблему идейно-политического разномыслия. Эта робко пробивавшаяся тенденция гражданского примирения, преодолевающего различия в мировоззрении и политических пристрастиях, развивалась в общем контексте нарастания отчуждения общества от власти. Чеченская война усилила эту тенденцию. В итоге чем больше президент и правительство пытались убедить общество в своей верности курсу реформ и решимости его проводить, тем больше общество сомневалось в их успехе.

Во-вторых, на новом этапе, в отличие от предыдущего, перестала действовать формула, отождествлявшая антикоммунизм и демократию. Черно-белая схема, деление на “ваших” и “наших” уступило место более сложному видению мира и общественных процессов. Поэтому оценки и мнения об экономической реформе стали определяться те-

---

[418]. Гудков Л.Д., Дубин Б.В., Левада Ю.А., Седов Л.А. Социально-политическая ситуация в России: март —май 1994.//Инф.бюл.№4,1994.

[419]Там же.

перь не столько общей идейно-политической ориентацией, сколько непосредственным жизненным опытом.

С декабря 1993 до парламентских выборов 1995 г. можно видеть, как постепенно усиливалась основная тенденция в отношении населения к власти и к проводимой ею экономической политике — тенденция разочарования, неверия, неприятия и озлобления. Она вполне соответствовала тем негативным тенденциям, которые развивались в экономике и в социальной сфере. Об этом свидетельствуют, например, следующие данные Института социологии РАН.

Таблица 24.1

Изменилась ли, на Ваш взгляд, общая экономическая ситуация в России по сравнению с тем, какой она была полгода назад?

Она стала	1993 г.		1994 г.		1995 г.
	июнь	ноябрь	июнь	ноябрь	июнь
Гораздо лучше	0,4	0,8	0,7	1	1
Немного лучше	7,1	7,7	7,4	4	5
Осталось прежней	25,7	20	23,9	16	24
Немного хуже	28,8	30,5	25,4	26	29
Гораздо хуже	27,5	31,5	33,3	44	34
Затруднились ответить	10,4	9,4	9,2	8	8

Источник: ИСИ РАН. Социоэкспресс. Зеркало мнений. Выпуски 1993, 1994, 1995г г.

Таблица 24.2

Изменилась ли общая политическая ситуация в стране?

Она стала	1993 г.		1994 г.		1995 г.
	июнь	ноябрь	июнь	ноябрь	июнь
Гораздо лучше	0,3	1,4		1	1
Немного лучше	5,3	11,1		5	4
Осталось прежней	26,6	16,5		29	20
Немного хуже	25	22,3		21	23
Гораздо хуже	26	33		26	40
Затруднились ответить	17	15,7		19	13

Источник: ИСИ РАН. Социоэкспресс. Зеркало мнений. Выпуски 1993, 1994, 1995 гг.

Из этих данных видно, что экономическая ситуация в целом оценивалась населением несколько хуже, чем политическая. С 1993 г. до 1995 г. прослеживается ухудшение оценок. Подавляющее большинство опрошенных (от 56,3% летом 1993 г. до 70% осенью 1995 г. и 63% летом 1995 г.) считало, что экономическая ситуация ухудшилась. **При этом доля людей, считающих, что экономическая ситуация стала гораздо хуже, увеличилась с лета 1993 г. до осени 1995 г. на 16,5%,**

составив несколько менее половины всех респондентов. Но и оценки политической ситуации не отличались оптимизмом. И здесь доля опрошенных, которые полагали, что общая политическая ситуация ухудшилась, превышала половину, составляя 51% в июне 1993 г. и 63% в июне 1995 г.

Данные ВЦИОМ позволяют увидеть более детальную картину отношения населения к экономической ситуации. Респондентам предлагалось оценить экономическую ситуацию на разных уровнях — в стране в целом; в своем городе или сельском районе и в своей семье. Можно видеть, что оценки экономической ситуации на самом общем уровне — "в стране в целом" расходятся с оценками ситуации, сложившейся в том городе или сельском районе, где проживает респондент и еще больше — с оценками экономической ситуации, сложившейся в его семье. Так как в данном параграфе нас интересует динамика общественного мнения в определенный период — от парламентских выборов 1993 г. до парламентских выборов 1995 г., мы воспользуемся результатами исследований ВЦИОМ от марта 1993 г. до ноября 1995 г. (ВЦИОМ предлагал шесть вариантов ответа на вопросы об экономическом положении в стране, в городе (сельском районе) и семье респондента: положение "очень хорошее", "хорошее", "среднее", "плохое", "очень плохое" и "затрудняюсь ответить". В приведенной ниже таблице приводятся агрегированные данные ответов "очень хорошее" и "хорошее" — с одной стороны, и "плохое" и "очень плохое" — с другой стороны. Ответ "среднее" представляется нам показателем скорее нейтральным, нежели положительным. В Информационных бюллетенях ВЦИОМ представлена другая агрегация, в которой ответ "среднее" относится к положительной оценке. В данной таблице мы отступили от приводящейся в других таблицах методики ВЦИОМ).

Прослеживаются две основные тенденции. Первая отражает расхождение оценок экономических ситуаций разных уровней — страны в целом, города или сельского района респондента и его собственной семьи.

Таблица 24.3

Динамика ответов на вопрос об экономическом положении в стране, в городе (сельском районе) респондента и его семьи за период с весны 1993 г. до осени 1995 г.

Как бы вы оценили экономическое положение России?										
	1993 г.			1994 г.			1995 г.			
	март	июнь	декабрь	март	июнь	ноябрь	март	май	июль	ноябрь
Очень хорошее и хорошее	0,7	1,2	2,1	0,9	1	1	0,5	0,6	0,8	0,8
Среднее	10,1	19,9	17,6	14	15,3	15,6	11,9	16,4	15	14,3
Плохое и очень плохое	77,6	64,2	68,2	73,1	68,7	69,5	76	68	72,3	71,8
Затруднились ответить	11,4	14,7	12,2	11,7	15	14	12	15	12	13
Как бы вы оценили экономическое положение в вашем городе (сельском районе)?										
	1993 г.			1994 г.			1995 г.			
	март	июнь	декабрь	март	июнь	ноябрь	март	май	июль	ноябрь
Очень хорошее и хорошее	2,1	2,5	2,7	1,2	2,1	2,2	2,1	2,8	2,3	1,6
Среднее	28,7	36,7	32,9	29,3	29,3	29,2	26,6	33,7	32	30,4
Плохое и очень плохое	54,1	46,1	50,5	58,5	53,6	54,9	59,4	49,9	54,2	55,8
Затруднились ответить	14,9	14,4	13,2	10,6	14,8	13,5	12	13,1	11,4	14,7
Как бы вы оценили материальное положение вашей семьи?										
	1993 г.			1994 г.			1995 г.			
	март	июнь	декабрь	март	июнь	ноябрь	март	май	июль	ноябрь
Очень хорошее и хорошее	6,8	7,7	6,8	4,7	4,8	5	4	5,7	5,1	4,2
Среднее	48,1	48,4	48	44,5	48	48,8	42,3	44,6	46,5	46,6
Плохое и очень плохое	43,4	41	42,8	48,7	44,8	43,4	51,2	46,8	46,2	46,7
Затруднились ответить	1,7	2,8	2,4	2	2,3	2,8	2,5	2,8	2,2	2,5

Источник: Инф. бюл. ВЦИОМ, № 3,1996, с.41.

Положение в семье россияне постоянно оценивали лучше, чем в своем городе (сельском районе) и тем более чем в стране в целом. Если взглянуть, как распределялись ответы за весь период с 1993 г. по 1995 г., то можно увидеть, что как “плохую» и «очень плохую” расценивали экономическую ситуацию в стране почти две трети опрошенных, в своем городе или сельском районе — несколько более половины, а в своей семье — несколько менее половины опрошенных. Что касается средней оценки, то ее дали относительно экономического по-

ложения в своей семье несколько менее половины опрошенных, в то время как относительно экономической ситуации в своем городе или сельском районе — около 30%. Относительно положения в стране среднюю оценку давали в среднем за весь этот период около 15%. В свою очередь, оценка положения в стране как “хорошего» и «очень хорошего” встречалась как большая редкость, так же как и относительно положения в своем городе или сельском районе. Однако «хорошей» или «очень хорошей» считали экономическую ситуацию в своей семье 5%. С течением времени наметилось сближение оценок экономической ситуации разных уровней — в 1995 г., особенно летом, разрыв между оценками экономической ситуации в стране и в своей семье стал гораздо меньше, чем был в 1993 г.

Вторая тенденция свидетельствует о более или менее стабильной оценке материального положения своей семьи за весь этот период. Однако нельзя не отметить небольшое смещение (в пределах 2–3%) в сторону увеличения доли тех, кто оценивает положение в своей семье как “очень плохое”. При этом обращает на себя внимание примерно равное соотношение тех, кто расценивает ситуацию в своей семье как “среднюю” и тех, кто оценивает ее как “плохую» и «очень плохую”.

В отличие от относительно ровной динамики оценок положения своей семьи, динамика оценок положения в стране и в своем городе отличалась значительными колебаниями.

Эту картину динамики оценок экономического положения в стране, в своем городе (сельском районе) и своей семьи дополняет динамика оценок политической обстановки в России в период от парламентских выборов 1993 г. до парламентских выборов 1995 г.

Таким образом, напряженность политической ситуации особенно чувствовалась в начале 1993 г., когда «критической и взрывоопасной» считали ситуацию более трети россиян. После выборов 1993 г. оценки политической ситуации относительно стабилизировались, хотя в целом напряженность оставалась довольно высокой. Сравнивая динамику оценок политической ситуации с динамикой оценок экономического положения, можно видеть, что кривая оценок положения семьи и в стране как “плохой» и «очень плохой” в целом повторяет кривую оценок политической ситуации как “критической и взрывоопасной”.

Таблица 24.4

Как бы Вы оценили политическую обстановку в России?

	1993 г.			1994 г			1995 г			
	март	июнь	декабрь	март	июнь	ноябрь	март	май	июль	ноябрь
Благополучная и спокойная	1,9	5,9	5,7	4,2	5,9	5,8	2,1	4,4	3,1	4,2
Напряженная	55	61,5	67,3	63,7	63,2	60	59	59,3	56,7	57,1
Критическая, взрывоопасная	37,2	23,3	20,2	24,9	23,7	24,1	32,8	27,6	33,4	28,9
Затруднились ответить	5,7	9,1	6,8	7,1	7	9,9	5,6	8,2	6,3	8,8

Источник: Инф.бюл.ВЦИОМ, № 3,1996,с.41.

Результаты парламентских выборов 1995 г. свидетельствовали о большом недовольстве ходом реформ. Анализируя причины выбора респондентами той или иной политической партии, Р. Г. Громова отмечает, что “среди выбравших “Яблоко” доля желающих продолжения реформ оказывается наибольшей, и наименьшей — доля желающих их прекращения, а среди выбравших ЛДПР и КПРФ все наоборот”[420]. Однако, по ее мнению, чрезвычайно велика доля тех, кто не определил свою позицию по поводу рыночных реформ. Самая высокая доля равнодушных к экономическим проблемам оказалась в электорате движения “Женщины России”, составляя почти 50%. Напротив, сторонники “Демократического выбора России” в большей степени, чем сторонники других партий определились в своей оценке реформ — из них 72% считают, что реформы нужно продолжать[421].

Однако наиболее информативным является подход, при котором можно сопоставить ответы на вопросы о том, какая партия лучшим образом способна решить ту или иную из проблем, волнующих общество. Важно иметь в виду, что именно от мнения респондентов о способности той или иной партии решить проблему, представляющуюся наиболее важной, и зависел во многом их выбор. Из данных таблицы 24.6 можно увидеть, какое место среди проблем, представлявшихся актуальными, занимали экономические проблемы, и какие партии, по мнению опрошенных, были способны их решить.

---

420. ВЦИОМ.Инф.бюл. №3,1996.

421. Там же.

Таблица 24.5

Распределение сторонников различных партий по их отношению к рыночным реформам (в % к числу опрошенных сторонников партии)

Партия, которая отражает Ваши интересы	**Реформы продолжать**	**Реформы прекратить**	**Не знают**
КПРФ	14	46	40
“Яблоко”	52	15	33
“Женщины России”	25	28	47
“Наш дом-Россия”	50	24	26
ЛДПР	15	44	41

Источник: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф.бюл.№3,1996,с. 16.

Таблица 24.6

Доля респондентов среди сторонников различных партий, указавших следующие проблемы как “проблемы, которые может решить именно эта партии” (в % к числу опрошенных сторонников партии)

Партия, которая отражает Ваши интересы	Кризис в экономике	Спад производства	Обнищание населения	Вооруженные конфликты
КПРФ	28	9	11	24
“Яблоко”	35	16	6	19
“Женщины России”	21	17	9	24
НДР	34	13	5	17
ЛДПР	28	3	14	21

Источник: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф.бюл.№3,1996,с. 16.

Из таблицы 24.6 видно, что симпатии к “Яблоку” и НДР связывались с надеждой на то, что эти партии смогут решить прежде всего экономические проблемы — преодолеть кризис в экономике и остановить спад производства. Впрочем, движение “Женщины России” также виделось партией, способной решить проблему прекращения спада производства. Зато надежды на социально ориентированную политику и решение проблемы обнищания населения связывались с ЛДПР и КПРФ, как и решение проблемы вооруженных конфликтов. Обращает на себя внимание то, что сторонники КПРФ и ЛДПР также полагали, что партия, приверженцами которой они себя считали, способна решать и экономические проблемы(это уже сказано в предыдущих фразах)

Таблица 24.7

Доля респондентов среди сторонников различных партий, считающих выбранные партии способными решить наилучшим образом следующие социально-экономические проблемы:

Проблемы	КПРФ	Яблоко	Женщины России	НДР	ЛДПР
Кризис в экономике	67	70	24	58	77
Обнищание населения	67	60	33	52	76
Порядок и законность	66	45	26	54	79
Безработица	71	52	36	48	70
Рост цен	70	58	34	54	74
Социальная справедливость	70	50	33	45	70
Защита беднейших слоев населения	74	49	48	48	67

Источник: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф.бюл. №3,1996, с. 16.

С точки зрения сторонников КПРФ, именно их партия наилучшим образом может решить проблему безработицы и защитить беднейшие слои. "Яблочники" предстают чистыми экономистами, нацеленными на решение проблемы кризиса в экономике. Движение "Женщины России" в глазах его сторонников оказались не имеющим «своей», четко выраженной конкретной проблемы, которую бы оно было способно решить в первую очередь; в качестве приоритетной задачи этого движения около половины его сторонников назвали защиту беднейших слоев населения. Немногим более половины сторонников НДР считали, что именно эта партия наилучшим образом решит проблемы кризиса экономики, законности и порядка, а также остановит рост цен. "Порядок и законность" виделись сторонникам ЛДПР "специализацией" этой партии. В целом можно заключить, что сторонники КПРФ и ЛДПР значительно меньше других сомневались в способности своей партии решать все и всяческие вопросы, что, естественно, отражает не наличие такой способности, а упрощенное видение сторонниками этих партий конкретных проблем и ситуации в целом.

24.2 Рейтинг проблем, волнующих население

Как развивалось отношение общества к рыночным реформам после парламентских выборов 1995 г.? Важным политическим событием, обозначившим определенный этап в развитии посткоммунистической России, стали президентские выборы 1996 г. Они, в частности, прояснили многие важные аспекты в отношении общества к власти и ее со-

циальной и экономической политике. Прежде чем рассмотреть результаты опросов после президентских выборов, обратимся к вопросу о причинах недовольства рыночными реформами. Проанализируем динамику рейтинга проблем, наиболее актуальных и тревожащих общество на протяжении всего посткоммунистического периода российской истории. Сразу же надо признать, что за годы реформ был решен ряд трудных и болезненных проблем, однако возникло и много новых. От их остроты непосредственным образом зависело отношение россиян к экономическим преобразованиям и к власти, которая эти преобразования проводила.

Динамика рейтинга проблем, тревожащих общество, дает возможность увидеть положительные и отрицательные стороны и итоги экономической реформы глазами россиян.

"Какие из проблем нашего общества тревожат Вас больше всего?" — на этот вопрос ВЦИОМ в течение ряда лет давал различные варианты ответов. Многие из них имели самое непосредственное отношение к экономике, другие, не являясь собственно экономическими, оказывали на экономическую ситуацию большое влияние.

Мы видим, как менялся рейтинг проблем на разных этапах реформ. На первом этапе радикальной экономической реформы (1992–1993 гг.) структура рейтинга проблем, в наибольшей степени тревожащих общество, стала принципиально иной, чем в эпоху Горбачева. Прежде всего исчезла проблема дефицита, переместившись с первого места в начале 1991 г. в конец общего списка проблем[422].

Накануне радикальной реформы, в конце 1991 г. — начале 1992 г. проблемой номер один был именно дефицит и нехватка продуктов. В опросах ВЦИОМ конца 1988 и 1989 гг. присутствовал вопрос: "Что убедит людей в том, что в стране происходят реальные положительные сдвиги?" Большинство россиян называли в первую очередь "прилавки, полные продуктов" (в 1988 г. так ответили 52%, в 1989 г. — 65% опрошенных[423]. Во вторую очередь называли "устойчивые цены" (47% в 1988 г. и 43% в 1989 г.). Выраженные в этих ответах требования под-

[422] ВЦИОМ. Инф.бюл.№№ 1,1994; 4,1994, 5,1994, 1,1995.

[423] Там же.

разумевали не какую-то кардинальную реформу советской системы, а ее улучшение. Предполагалось, что никто иной как государство и власть во главе с Горбачевым должны обеспечить людям нормальное существование без дефицита и без скачков цен.

Таблица 24.8

Рейтинг проблем, в наибольшей степени тревожащих общество. Динамика 1993–1996 гг.

	1993 г.		1994 г	1995 г	1996 г	1997 г.
Какие из проблем нашего общества тревожат Вас больше всего?	Март	Сентябрь	Сентябрь	Сентябрь	Сентябрь	Апрель
Дефицит	28	19	11	11	8	5,6
Рост цен	84	83	81	77	63	55
Безработица	30	32	56	48	63	61
Кризис в экономике, спад производства	45	45	51	47	54	55
Рост числа уголовных преступлений	64	63	67	58	60	59
Кризис морали, культуры, нравственности	25	26	29	27	28	27
Экология	29	27	29	31	27	22
Обострение национальных отношений	20	16	16	25	20	20
Уход от идеалов соц. справедливости	7	7				
Несправедливое распределение доходов	-	-	37	33	37	43
Коррупция, взяточничество	19	24	24	23	26	28
Слабость государственной власти	33	31	30	35	29	36
Конфликты в руководстве страной	30	28	11	12	10	14
Вооруженные конфликты на границах	13	13	15	35		
Угроза фашизма и экстремизма				6	3	4
Война в Чечне					51	
Нестабильное, кризисное положение дел в Чечне						14
Задержки в выплате заработной платы, пенсий, пособий и т.д.						66

Источник: ВЦИОМ. Инф.бюл. № 7,1993; №5,1994; №5,1995; №6,1996.

С течением времени ситуация с продуктами становилась все более и более критической: в феврале 1991 г. дефицит продуктов считали проблемой номер один 67% россиян; в августе — 69%. В первые месяцы новой эпохи, в ноябре—декабре 1991 г., когда было объявлено о радикальной экономической реформе, проблема дефицита продуктов достигла рекордной отметки, став наиболее актуальной для 83% населения страны (данные опросов ноября 1991 г.).

За первые два года реформ проблема товарного дефицита была полностью решена. Полки магазинов наполнились, очереди исчезли. Естественно, что в это время доля тех, кто назвал проблему дефицита самой острой, упала в 3,5 раза. Дефицит как проблема переместился на девятое место в списке всех проблем, волнующих общество. С течением времени она и вовсе потеряла какую-либо актуальность: в середине 1996 г. об этой проблеме упоминали только 8% опрошенных. Уже это можно рассматривать как неоспоримое достижение и успех экономических преобразований.

Вместе с тем, с весны 1991 г. на первое место стала выходить проблема роста цен. В целом изменение сравнительной остроты этих двух проблем — роста цен и дефицита товаров — указывает, по оценке Л. Д. Гудкова, “на существенные сдвиги в экономике страны, на переход от тотального дефицита к регулированию потребления через ценовые факторы"[424]. Это означало в то же время и переход к иной модели потребительского поведения. При социализме государство выступало в роли всеобщего "отца", обязанного дать всем "хлеб насущный". Государство должно было заботиться о всех и о каждом, обеспечивать людей всем необходимым. Поэтому при стабильных ценах и плановой экономике проблема дефицита товаров вызывала раздражение и недовольство политикой государства, которое не выполняет своего прямого предназначения — накормить народ, поднять его благосостояние, как было обещано. С началом экономической реформы ситуация изменилась. При свободных ценах и относительном многообразии предложения острота проблемы роста цен свидетельствовала об усилении социальной и имущественной дифференциации, об обнищании населения, о разрушении прежних стандартов потребления в различных социальных слоях и группах.

В конце 1991 г. проблема роста цен особенно обострилась. Если в апреле 1991 г. рост цен в качестве наиболее острой проблемы назвали 75%, в конце 1991 г. — 85%. В 1992 г. этот показатель держался на отметке 70–75%, а в первые месяцы 1993 г. составлял 81–83%. В середине 1994 г. наиболее острой проблемой назвали рост цен 81% опрошенных, в сентябре 1995 г. — 76,8%, в сентябре 1996 г. — 63%. Итак, с

[424] Гудков Л.Д. Оценки остроты отдельных проблем.// Инф.бюл. №1,1993,с.15.

одной стороны, на протяжении всех последних лет, начиная с весны 1991 г. и до сего дня, проблема роста цен лидирует, занимая первое место в рейтинге всех проблем, тревожащих общество. С другой стороны, нельзя не видеть тенденции к снижению общей остроты этой проблемы, которую называли самой острой 84% в 1993 г. и значительно меньше — 63% в 1996 г.

Рассматривая динамику рейтинга других важных проблем, можно видеть, что с конца 1991 г. до 1996 г. с заметным отрывом лидировали три проблемы, следовавшие после роста цен и инфляции (кроме проблемы дефицита, потерявшей свою актуальность):

- безработица,
- спад производства,
- рост числа уголовных преступлений.

В 1997 г. на первое место вышла проблема задержек в выплате заработной платы, пенсий, пособий и т.д. Она оттеснила на второй план проблемы безработицы и роста числа уголовных преступлений, которые заняли второе и третье места в рейтинге проблем.

Рассмотрим динамику ответов на вопрос ВЦИОМ “Своевременно ли Вам выплатили заработную плату за прошлый месяц?”

Таблица 24.9

Динамика проблемы задержек выплаты заработной платы с 1993 по 1997гг.

	1993 г.		1994 г.		1995 г	1996 г.			1997
	III	XII	III	XI	III	III	VI	IX	V
Да, своевременно полностью	62	48	38	40	43	31	34	32	27
Выплатили с задержкой	26	31	28	32	29	31	24	24	18
Выплатили не полностью	2	4	5	3	4	5	5	5	5
С задержкой и не полностью	2	6	10	5	6	8	9	8	10
Не выплатили вообще	7	11	19	19	17	24	27	32	40

Источник: ВЦИОМ.Инф.бюл. № 6,1996.

Итак, мы видим, что проблема задержек заработной платы занимает в рейтинге место проблемы роста цен, причем ее злободневность и острота нарастают. Особенно стремительно развивается тенденция невыплаты зарплаты вообще, в то время как доля ответов о выплате с за-

держкой или не полностью остается приблизительно на одном и том же уровне.

Острота и тяжесть проблем неплатежей, социального и имущественного расслоения, высоких цен и т.д. отразились в динамике оценок экономической ситуации, запаса прочности, уровня общего недовольства курсом правительства и ряда других проблем.

Можно видеть, как с течением времени повышалась острота проблемы безработицы, став в конце 1996 г. вровень с проблемой роста цен. В качестве проблемы номер один ее (безработицу) в 1996 г. выделили 63% россиян — столько же, сколько и рост цен. Напомним, что еще в конце 1993 г. безработица занимала четвертое место в рейтинге проблем, а в 1991 г. она еще совсем не воспринималась как реальная угроза.

В 1996 г. проблема безработицы даже на несколько процентов потеснила долго занимавшую второе место проблему роста числа уголовных преступлений, уровень которой повысился с 30% в 1991 до 64% в 1993 г.

На третье место в 1993 г. и четвертое в 1996 г. переместилась проблема спада производства, общего кризиса экономике (45% в 1993 г. и 54% в 1996 г.). В 1997 г. она оказалась на пятом месте. В 1996 г. за ней следовала проблема войны в Чечне.

Обращает на себя внимание занявшая шестое место в 1996 г. и в 1997 г. проблема несправедливого распределения доходов, роста социальной и имущественной дифференциации. (Она была включена в список проблем только в 1994 г.)

Следует отметить, что несмотря на то что проблема слабости государственной власти несколько лет подряд занимает в рейтинге проблем только седьмое место, отсюда нельзя делать вывод о ее небольшой значимости для россиян. То же можно сказать о таких проблемах, как ухудшение состояния окружающей среды, кризис морали и культуры, коррупция и взяточничество.

Рассматривая динамику остроты различных проблем, тревожащих общественное мнение с начала 1991 г. до весны 1997 г., можно отметить по крайней мере две основные тенденции.

Первая тенденция проявлялась в том, что люди все больше сосредоточивались на своих личных, семейных, «приватных» проблемах. Возрастала ценность частной жизни. Людей больше всего беспокоили проблемы их личного повседневного существования и выживания — цены, дефицит продуктов, личная безопасность в условиях все большей криминализации общества, угроза безработицы и т.д.

Вторая тенденция свидетельствовала о разрушения старой модели патерналистских взаимоотношений между государством и личностью. Люди стали больше надеяться на себя, ориентироваться на собственные силы, переставая ожидать от власти благодеяний. При этом усиливалось отчуждение общества от власти, а власти от общества.

24.3 Что такое “жить нормально”?

Инфляция, спад производства, безработица — все это вело к падению уровня жизни. Разрыв между фактическим денежным доходом, прожиточным минимумом и "нормальным доходом" постоянно увеличивался. Естественно, что люди старались экономить на всем, круг их потребностей сужался. Многие товары и услуги становились недоступными для большей части населения.

Исследования ВЦИОМ показали, что в условиях резкого падения уровня жизни субъективные представления о динамике денежных доходов и цен характеризуются весьма существенным пессимизмом[425].

Одним из способов исследования соотношения уровня инфляции, доходов и расходов населения является изучение массовых представлений о прожиточном минимуме и доходах, характерных для определенных ступеней бедности и достатка. Представления россиян о прожиточном минимуме и "нормальном образе жизни" изменяются очень медленно. Отвечая на вопрос о прожиточном минимуме три четверти россиян как в 1993 г. так и в 1997 г. имеют в виду доход, обеспечивающий хотя и скромное, но более-менее приличное существование. С тем, что прожиточный минимум должен обеспечивать лишь физическое выживание человека, были согласны в 1993 г. 13% опрошенных, в 1997 г. — 18%. “Привыкнув жить небогато, но более-менее обеспечен-

[425] ВЦИОМ. Инф.бюл. №1,1994.

но, большинство россиян не хочет и не может смириться с наступлением нищеты, признать ее в какой-то мере закономерной. Несмотря на переживаемые экономические трудности, они считают себя вправе оставаться людьми и, следовательно, удовлетворять определенные социальные потребности" — отмечает Т. И. Заславская[426]. Это оценка остается правомерной и по сей день.

Важно отметить, что социологическое понятие "прожиточный минимум" (которое отражает его субъективное восприятие в массовом сознании) трудно соотнести с тем же понятием в экономической науке. Официальный, экономический "прожиточный минимум" есть условно расчетная величина, которая должна прежде всего соответствовать реальному бюджету государства, хотя в ней отражаются также и определенные притязания людей. В результате экономический прожиточный минимум занимает некое промежуточное положение — ниже социального прожиточного минимума и в то же время выше минимальной пенсии и минимальной зарплаты. Если бы официальный прожиточный минимум, на который, конечно, выжить невозможно, был заменен на социальный прожиточный минимум, то оказалось бы, что за порогом бедности — почти вся Россия.

Другим показателем в социологии является "нормальный душевой доход", то есть тот уровень дохода, который, согласно представлениям людей, позволяет "жить нормально". Он отражает социально привычный и субъективно приемлемый для массового сознания уровень дохода, считающийся "справедливым"[427].

Посмотрим, как менялось за годы радикальных экономических преобразований соотношение между денежным доходом семьи, прожиточным минимумом и тем уровнем дохода, при котором, по мнению опрашиваемых, можно жить "нормально".

---

[426] Там же.

[427] Заславская Т.И. Доходы работающего населения. // ВЦИОМ. Инф.бюл. №1, 1994; Заславская Т.И. Доходы социальных групп и слоев: уровень и динамика.//ВЦИОМ, Инф.бюл. № 2,1996.

Таблица 24.10

Денежный доход, прожиточный минимум и доход для "нормальной жизни" (тыс. руб.)

	Размер дохода, чтобы жить, по представлениям респондента, "нормально"	Доход, обеспечивающий, по мнению респондента, в настоящее время прожиточный минимум	Совокупный доход семьи респондента за прошедший месяц в расчете на одного члена семьи
1993			
Март	41	23	10
Июнь	94	50	21
Декабрь	226	120	52
1994			
Март	257	154	84
Июнь	295	198	104
Ноябрь	461	255	166
1995			
Март	536	323	187
Май	720	358	228
Июль	774	453	257
Ноябрь	865	516	311
1996			
Январь	920	570	331
Март	1067	581	354
Май	1224	492	389
Июль	1427	542	410
Сентябрь	1479	528	413
1997			
Апрель	1399	568	422

Источник: данные ВЦИОМ. Инф. бюл., № 6,1996; №2,1997.

Из таблицы 24.10 видно, что "нормальный" уровень доходов превышал фактический более чем в четыре раза весной 1993 г. и почти в четыре раза — осенью того же года. Несмотря на большой разрыв между массовым представлением о "нормальном доходе" и фактическим доходом, причиной которого могло быть как то, что люди еще не забыли о более высоком уровне жизни до 1992 г. (тогда уровень жизни был как минимум в два раза выше), так и то, что в сознании сохранялось убеждение об обязанности именно государства обеспечивать удовлетворение потребностей граждан независимо от общей экономической ситуации. Не исключено и некоторое занижение уровня личных доходов. Так или иначе, но динамика оценок населением уровня "нормального

душевого дохода" показывает, что постепенно развивалась тенденция снижения притязаний россиян к социально приемлемому или "достаточному" уровню благосостояния.

В 1993 г. по данным ВЦИОМ градация обеспеченности россиян была таковой[428]:

- нищета — 13,4%,
- бедность — 33,9%,
- нуждаемость- 29,6%,
- относительный достаток — 16%,
- состоятельность — 7,1%.

Эти данные согласуются с пессимистическими выводами, сделанными в то время Н.М..Римашевской: "Ввиду увеличения цен в 1992 г. в среднем в 26 раз при резком отставании денежных поступлений, реальные доходы населения сократились до 44% от уровня на начало года", то есть в 2,3 раза. В результате "за порогом бедности оказалось 30-40% населения, включая 10-12% находящихся за порогом нищеты"[429]. Т.И.Заславская в своей статье "Доходы работающего населения России" пришла к еще более пессимистическим выводам[430]. По ее мнению, если бы правительство, несущее основную ответственность за выживание народа, согласилось с представлениями россиян о минимально необходимом доходе, оно бы явно поставило себя под удар. Расшифровывая приведенные выше цифры Т.И.Заславская свидетельствует: к середине 1993 г. шестая часть (13,4%) работающих россиян прозябала на уровне нищеты, экономя на всем и не имея возможности прокормиться; треть (33,9%) жила в бедности, с трудом обеспечивая "хлебом насущным" себя и своих детей. Еще треть (29,6%) нуждалась, с трудом сводя концы с концами. И только 16% могло удовлетворять свои разумные нужды, живя в относительном

[428] Там же.

[429] Там же.

[430] Там же.

достатке, но не позволяя себе роскоши и не делая накоплений. И только 7% богатых жили по иным законам[431].

Сохранились ли эти соотношения в 1997 г.? И как оценивало общество обогащение меньшинства?

Данные исследований Института социально-политических исследований (ИСПИ РАН) показывают отношение общественного мнения к появлению в России очень богатых людей, которые получили название “новых русских”.

Оказывается, общество за два года — с 1992 до 1994 — значительно изменило свое мнение о факторах обогащения. Если в 1992 г. в ответах прослеживалась слабая надежда на “честные” правила игры и среди причин обогащения назывались склонность к коммерции, наличие связей, умение организовать дело, то в 1994 г. происходит смещение в сторону таких негативных факторов общеполитического значения, как “разворовывание общенародной собственности”.

Таблица 24.11

Факторы обогащения

	Август 1992 г.	Май 1994 г.
Склонность к коммерции	16	10
Наличие деловых связей	20	13
Спекуляция	58	39
Умение организовать дело	13	16
Отмывание “мафиозных” денег	28	17
Разворовывание общенародной собственности		34
Таланты и способности	5	6
Затруднились ответить	5	4

Источник: Реформирование России. Мифы и реальность. Аналитический центр ИСПИ РАН, с.325.

Рассматривая общую динамику оценок в 1994—1997 гг. экономического положения в масштабах всей страны и на уровне своей семьи, можно видеть, как развивается тенденция постепенного сближения оценок этих весьма различных уровней. В начальный период радикальной экономической реформы россияне были склонны оценивать экономическое положение своей семьи несколько лучше, чем страны в целом. Но с осени 1995 г. позитивные оценки положения своей семьи значи-

[431] Заславская Т.И. Указ.соч. // Инф.бюл. № 1,1994.

тельно уменьшились. Так, "очень плохим" называли экономическое положение своей семьи в марте 1993 г. — 8,1%; в марте 1994 г. — 11,3%, в марте 1995 г. — 13,1%, в марте 1996 г. — 13,7%. Экономическое положение России назвали "очень плохим" в марте 1993 г. — 25,3%, в марте 1994 г. — 21,4%, в марте 1995 г. — 26,8%, в марте 1996 г. — 21,1%, а в марте 1997 г. — 26,3% опрошенных.

При этом "запас прочности", остававшийся более или менее стабильным в предыдущие годы, заметно снизился в 1997 г. Если в конце 1996 г. примерно половина россиян (52,4%) продолжала считать, что "жить трудно, но можно терпеть", и треть (34,5%) полагала, что "терпеть наше бедственное положение уже невозможно", то в 1997 г. доля тех, кто считал, что "можно терпеть" уменьшилась до 40,8%, а доля тех, кто уже не мог терпеть, составила 45,3%. Налицо, таким образом, перемещение около 10% опрошенных из группы терпеливых в группу тех, кто терпеть свое бедственное положение уже не в состоянии. Соответственно несколько уменьшилась — с 10% в 1996 г. до 7% в 1997 г. — доля тех, кто был убежден, что "все не так плохо и можно жить".

Таблица 24.12

Какое из приведенных ниже высказываний более соответствует сложившейся ситуации?

	1993			*1994*			*1995*				*1996*				*1997*
Месяцы:	III	VI	XI	III	VI	XI	III	V	VII	IX	I	III	V	IX	V
Все не так плохо и можно жить	7	10	8	7	10	11	8	11	10	8	8	9	11	11	8
Жить трудно, но можно терпеть	52	53	52	53	51	50	47	48	46	48	50	47	54	50	41
Терпеть наше бедственное положение уже невозможно	35	31	35	35	33	31	39	35	37	35	36	38	39	31	45
Затруднились ответить	6	6	5	6	7	8	6	7	6	9	7	6	7	9	6

Источник: Инф.бюл.ВЦИОМ за 1993-1997г г.

Соотношение позитивных и негативных оценок мало менялось за период радикальных экономических реформ вплоть до конца 1996 г.

1997 г. показал новое распределение сил в обществе и рост потенциала недовольства. Если до 1997 г. доля “терпеливых” в полтора-два раза превышала долю тех, кто считал, что терпеть бедственное положение уже невозможно, то в 1997 г. это соотношение почти сравнялось.

В содержательном плане феномен терпения “интегрирует столь разнородные компоненты, как надежда на улучшение ситуации, расчет на то, что общий кризис не затронет положения опрошенного, наконец, просто пассивное безразличие к своей общей судьбе,” — отмечает Ю.А.Левада[432].

По расчетам Л.А.Седова видна явная взаимосвязь между “запасом терпения” и степенью оппозиционности по отношении к сегодняшней власти. (Уточним, что сам “запас прочности” может трактоваться и как самооценка материального положения, степени обнищания[433].)

Таблица 24.13

Зависимость отношения к коммунизму от “запаса прочности” и терпения (материального положения семьи)

Суждения	Все не так плохо и можно жить	Трудно, но можно терпеть	Терпеть невозможно
Полностью согласен с необходимостью восстановления бывшей коммунистической системы	2	22	72
Скорее согласен	4	35	55
Скорее не согласен	8	45	40
Совсем не согласен	13	51	28

Источник: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф. бюл. № 2,1997.

Все это, во многом определяя отношение к экономическим преобразованиям, ярко проявилось на президентских выборах 1996 г. В тот момент общественное сознание вновь “мобилизовалось”. Перед лицом выбора — или коммунизм или дальнейшее движение к рынку, общество раскололось на две равные половины. Президент Ельцин победил, но доля сторонников Зюганова оказалась не намного меньшей.

---

[432] Левада Ю.А. Социальные типы переходного периода: попытка характеристики. // ВЦИОМ. Инф.бюл. №2,1997.

[433] Инф. бюл. №2,1997, с.57.

Естественно, что экономические проблемы были одними из наиболее значимых в выборе — за кого отдать свой голос. Об этом свидетельствуют следующие данные ВЦИОМ.

Таблица 24.14

Оценки и мнения в зависимости от голосования во втором туре президентских выборов

Голосовали	Всего	За Ельцина	За Зюганова
Как бы Вы оценили в настоящее время материальное положение своей семьи ?			
хорошее	4	5	2
среднее	40	47	37
плохое	39	34	44
очень плохое	15	22	16
Как бы Вы оценили экономическое положение вашего города (сельского района)?			
хорошее	2	3	1
среднее	22	29	17
плохое	48	46	52
очень плохое	20	17	25
Как бы Вы оценили экономическое положение России?			
хорошее	1	0,4	1
среднее	12	18	8
плохое	53	54	51
очень плохое	26	20	35
Рыночные реформы нужно продолжать или следует прекратить?			
нужно продолжать	32	52	13
следует прекратить	25	16	48
затрудняюсь ответить	43	32	39
В какой мере Вас устраивает жизнь, которую Вы ведете?			
вполне устраивает	2	2	1
по большей части устраивает	8	11	4
отчасти устраивает, отчасти нет	27	36	18
по большей части не устраивает	33	30	40
совершенно не устраивает	29	21	36
Что сейчас больше нужно России: порядок или демократия?			
порядок	79	72	90
демократия	9	15	4
затрудняюсь ответить	12	14	7
(см. продолжение)			
Что бы Вы могли сказать о доходах Вашей семьи?			
живем за гранью бедности	12	7	16

Голосовали	Всего	За Ельцина	За Зюганова
едва сводим концы с концами	46	41	48
экономим и живем более-менее прилично	34	43	33
живем без особых материальных забот	5	7	2
Размер дохода, необходимого, чтобы жить, по мнению респондента, нормально (в расчете на 1 чел.)	1398	1489	1260
Совокупный доход респондента в расчете на 1 чел.	421	497	370
Среднемесячный денежный доход в расчете на 1 чел., начиная с которого, по мнению респондента, семью можно считать богатой	4900	5142	4157

Источник: Данные ВЦИОМ. Инф.бюл. №2,1997.

Таким образом, голосовавшие во втором туре за Ельцина и за Зюганова в своей экономической ориентации, настроениях и оценках своего экономического положениях во многом отличаются друг от друга. Прежде всего это касается вопроса о дальнейшем проведении рыночных реформ. Если среди голосовавших за Ельцина больше половины высказывались за продолжение реформ, то среди голосовавших за Зюганова почти половина была за их прекращение. Также в коммунистическом электорате больше лиц, живущих за гранью бедности и меньше тех, кто в режиме экономии живет более-менее прилично. Обращает на себя внимание, что и экономические запросы голосовавших за Зюганова значительно скромнее. Разница в уровне доходов “чтобы жить прилично” между ними и голосовавшими за Ельцина составляет около 200 тыс. руб. Также и богатство оценивается этими двумя группами населения с разницей в один миллион.

24.4 Общая динамика оценок экономических преобразований

Рассмотрим общую траекторию эволюции общественного мнения по основным проблемам экономической реформы.

Какие именно перемены считают россияне самыми важными? По данным ВЦИОМ получалось, что самыми важными стали перемены, связанные с ухудшением экономического положения людей: рост безработицы, обнищание народа, усиление коррупции и безвластие в стране, исчезновение дефицита, ослабление единства России, увеличение зависимости от стран Запада, и только потом — появление политических

свобод, возможности работать, учиться и отдыхать в других странах. Как перемены средней важности воспринимались возможность стать собственником, открыть свое дело, жить, не обращая внимание на власти. Самыми спорными в смысле оценки важности стали появление слоя богатых людей и крах коммунистической идеологии[434].

Многие результаты перемен воспринимаются положительно, особенно это относится к политическим свободам — свободе слова, предпринимательства, выезда из страны и т.д. В то же время обращает на себя внимание и то, что многопартийные выборы воспринимаются неоднозначно, и треть россиян полагает, что они принесли больше вреда, чем пользы.

Таблица 24.14

Больше вреда или пользы принесли следующие перемены:

	Больше пользы	Больше вреда
Свобода слова и печати	53	23
Свобода предпринимательства	44	28
Свобода выезда из страны	45	23
Многопартийные выборы	29	33
Сближение со странами Запада	47	19

Источник: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения.Инф.бюл.№ 1,1995.

Таблица 24.15

Переход к свободной рыночной экономике — это правильный или неправильный шаг для России?

	1993		1994		1995
	июнь	ноябрь	июнь	ноябрь	июнь
Правильный	42,8	45,9	41,9	38	44
Неправильный	28	27,4	33,4	33	30
Затруднились ответить	29,3	26,7	24,7	29	27

Источник: ИСИ РАН. Социоэкспресс. Зеркало мнений. Выпуски 1993, 1994, 1995 гг.

Рассмотрим теперь общую сквозную динамику общественного мнения по проблемам экономических преобразованиях с 1993 по 1997 г., сравнивая результаты исследований различных социологических центров. По результатам опросов, проводившихся Институтом социологии до 1995 г., по проблемам отношения общества к рыночным преобразова-

[434] там же

ниям, можно видеть, как менялись оценки самого факта перехода к рынку.

Весьма характерно, что при общей негативной оценке экономического и политического положения России в обществе устойчиво сохранялись пропорции в соотношении тех, кто считал переход к рыночной экономике правильным шагом, неправильным шагом и затрудняющихся определить свое мнение по этой проблеме.

Примерно те же пропорции видны из ответов на вопрос о правильности общей стратегии развития страны. Хотя здесь обращает на себя внимание тенденция уменьшения доли тех, кто считал, что дела в России движутся в правильном направлении, и увеличения доли тех, кто, напротив, считал что общий курс неверен.

Таблица 24.16

В целом дела в России движутся в правильном или неправильном направлении?

	1993	1994	1995
	июнь	ноябрь	июнь
В правильном	12,8	6	7
Отчасти в правильном, отчасти в неправильном	44,7	46	47
В неправильном	28,4	35	35
Затруднились ответить	14,2	13	11

Источник: ИСИ РАН. Социоэкспресс. Зеркало мнений. Выпуски 1993, 1994, 1995 гг.

Эти данные в целом соответствуют результатам опросов ВЦИОМ. Из них видно, что весной 1994 г. почти треть россиян (32,4%) полагали, что необходимо продолжать курс реформ. Однако только 10% из них считали, что это — единственный путь к процветанию. Другие 14% из сторонников реформ принимают реформу только потому, что убеждены, что путь в прошлое невозможен[435].

Пиком недовольства был май 1995 г., когда только 26% считало, что реформы нужно продолжать, а 30% — что их следует прекратить при 43% затруднившихся ответить определенно. К осени 1996 г. чаша весов вновь пришла в прежнее состояние: 36,3% высказывались за продолжение реформ, в то время как 24,4% — за их прекращение при огромной доле затруднившихся ответить (39,3%). В 1997 г. вновь

[435] ВЦИОМ. Инф.бюл.№№ 1, 4, и 5,1994; 1,1995.

обострилось критическое отношение к реформам, доля сторонников продолжения реформ упала на несколько процентов, и в то же время возросла доля затрудняющихся с ответом.

Таблица 24.17

Экономические реформы нужно продолжать или следует прекратить? (в % к общему числу опрошенных)

	1994 г.				*1995 г.*					*1996 г.*					*1997*
Месяцы	*IV*	*VI*	*IX*	*XI*	*I*	*III*	*V*	*VI*	*XI*	*I*	*III*	*V*	*VI*	*IX*	*IV*
Продолжать	32	31	30	30	29	27	26	30	30	31	30	39	43	36	32
Прекратить	28	32	24	26	31	30	30	31	28	27	26	22	20	24	25
Затруднились ответить	40	37	46	44	41	43	43	39	43	42	44	39	37	39	43

Источник: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. Инф.бюл. №6, 1996; №2 1997.

Болезненность реформ привела к тому, что продолжала развиваться тенденция отрицательного отношения к власти и ее политике, в том числе и в экономической сфере. Параллельно нарастала ностальгия по прошлому, в котором ценили прежде всего стабильность, уверенность в завтрашнем дне и отчасти социальную справедливость. Колеблющиеся в своих предпочтениях между прошлым и будущим стали отдавать предпочтение прошлому. В сентябре 1994 г. доля недовольных настоящим увеличилась до 58%. Численность тех, кто считал, что теперь жить лучше, чем до перестройки, упала до 22%[436]. Определенную ностальгию по прошлому испытывало большинство населения. 36% хотели бы, чтобы реформы продолжались не в такой жесткой и жестокой форме[437].

Важно отметить, что за последние годы соотношение сторонников быстрого и постепенного перехода к рынку, так же как и число тех, кто считает, что к рынок вообще не нужен, в целом стабилизировалось. Так, в 1995 г. сторонников быстрого перехода было 11%, а в 1997 г. — 12,7%; сторонников постепенного перехода — 40,6 и 41,4% соответственно, а противников перехода к рынку — 18,6 и 17,4% соответственно.

---

[436] См.: Клямкин И.М. Какой авторитарный режим возможен сегодня в России? // ПОЛИС, №5,1993.

[437] ВЦИОМ. Инф.бюл.№№ 1,1994; 4,1994, 5,1994, 1,1995.

Обратимся теперь к другому вопросу, тесно связанному с предыдущим, — были ли восприняты массовым сознанием рыночные ценности? Может быть, недовольство реформами связано не только с их тяжестью, но и с тем, что общество в принципе отвергает рыночные правила игры и рыночные ценности?

В 1993 г. в своей статье "Политическая социология переходного общества" И.М.Клямкин, основываясь на социологических исследованиях нескольких лет, писал: "Ценности нашего посткоммунистического человека таковы, что с либерально-радикальным реформаторством в экономике они не стыкуются. По существу, это ценности индивидуального физического и социального выживания"[438].

Проведенные ФОМ исследования структуры ценностей россиян в 1993 г. дают возможность представить себе реальное направление общественного развития и понять, были ли восприняты обществом те рыночные ценности, которые предложили реформаторы.

В общем списке, включающем в себя тридцать восемь понятий, выражающих определенные ценности (мир, законность, безопасность, семья, труд и т.д.), были и такие, которые имели непосредственное отношение к рыночной экономике, как например, достаток, профессионализм, успех, собственность, созидание, рынок, карьера, активность, реформа.

Какое место они занимают в общем списке ценностей в целом и у разных социальных групп?

Говоря об обществе в целом, можно констатировать, что ценности, так или иначе относящиеся к рыночной экономике, стоят в конце списка. На первые места выходят мир, законность, безопасность, стабильность. Они свидетельствуют об общей нестабильности, неуверенности в завтрашнем дне, неопределенности и незащищенности личности. Высокий статус семьи в этом контексте также свидетельствует не только о том, что частные интересы преобладают над общественными, но и о том, что семья, переживающая не лучшие времена, становится точкой опоры и единственной крепостью, защищающей человека.

---

[438] Клямкин И.М. Указ.раб.

Напротив, идея частной собственности у постсоветского человека находится на периферии сознания. Да и как может быть иначе, если "наш человек" сформировался в обществе, где не было частной собственности, а пропаганда преподносила ее как основное зло. Общая нестабильность и беззаконие, незащищенность как перед произволом властей, так и перед преступностью, не дают возможности постсоветскому человеку считать собственность своей опорой, поскольку ее можно потерять в любой момент. Даже городские предприниматели, которые, казалось бы, должны были поставить частную собственность в рейтинге ценностей на первое место, отодвинули ее на второй план, так как поняли, что главное в нынешних условиях не просто собственность, а общие экономические и политические условия, свобода (для них — прежде всего свобода предпринимательства), стабильность политического режима и законность.

Для постсоветского человека, видимо, не стали ценностями такие понятия, как "рынок", "реформа", "обновление". Не видит большого смысла он и в словах "успех", "карьера", "активность". "Профессионализм" также не является приоритетом.

Труд, напротив, имеет один из самых высоких рейтингов в структуре ценностей. Однако в него вкладывается не какой-то новый, "рыночный" смысл, но прежний, советский. Труд воспринимается как "абстрактная идеологема, лишенная качественных характеристик; как гарантированный источник выживания, не имеющий никакого отношения к накоплению и приумножению собственности и, более того, выступающий альтернативой собственности, ее универсальным заменителем" — отмечает И.М. Клямкин[439].

В структуре ценностей советского человека в “постсоветский” период преобладающими оказались ценности выживания. Речь идет прежде всего о индивидуально-семейном выживании. Они иногда совмещаются с политическими и социальными ценностями, но весьма противоречивым образом. Так, например, человек, враждебно настроенный по отношению к собственности и собственникам и голосующий по этой причине за коммунистов, может вовсе не считать себя противником

[439] Там же.

свободы и демократии[440]. И, напротив, голосующие за ДВР не обязательно признают частную собственность и свободу предпринимательства.

* * *

Все изложенные выше позволяет сделать ряд общих выводов.

На сегодняшний день можно говорить о том, что процесс реформирования страны прошел несколько этапов. Первый был связан с эпохой перестройки. Второй, "посткоммунистический", начался с путча 1991 г. и закончился октябрьскими событиями 1993 г. Третий, видимо, завершается в настоящее время.

Каждому из этих этапов соответствует свои особенности экономических преобразований. Если в эпоху перестройки речь шла о реформировании экономики в рамках прежней социалистической системы, то "новая история" России, начавшаяся с 1991 г., ознаменовалась радикальной экономической реформой, действительными преобразованиями на пути к рынку. После 1993 г. наблюдается определенная стагнация, нарастание застойных элементов в экономической политике.

На каждом этапе экономической реформы наблюдалась своя логика развития общественного мнения:раз за разом наблюдался определенный цикл — от всплеска надежд и ожиданий к неизбежному разочарованию.

Во многом это объясняется тем, что демократические устремления и прорыночные настроения — это "не столько убеждения, сколько увлечения и иллюзии демократического вида, зачастую довольно поверхностные. Налицо была скорее яркая вспышка демократических симпатий, чем выражение осознанно демократических взглядов. Поэтому "прилив" демократических настроений довольно легко сменяется "отливом", политической апатией, недоверием к демократическим деятелям и институтам"[441]. В атмосфере усталости постепенно вызревает ожидание каких-то принципиально новых изменений. Прежде всего социально ориентированных программ.

---

[440] Там же.

[441] Советский простой человек,с.44.

Анализируя итоги всего процесса реформирования с 1991 г. можно сказать, что экономическая реформа имела целый ряд позитивных моментов. И дело не только в том, что она позволила решить некоторые тяжелейшие проблемы, доставшиеся в наследство от предыдущей эпохи, — проблему дефицита, очередей и т.д. При всей тяжести жизни в "переходный период" общество все-таки остается ориентированным на общую стратегию перехода к рынку. Другое дело, что его не устраивает нынешняя тактика преобразований и реальное положение дел в экономике и особенно в социальной сфере.

Эта ориентация на переход к рынку проявилась в том, что в моменты "мобилизации", когда речь шла о президентской власти и необходимо было сделать принципиальный выбор — на референдуме 1993 г., на выборах 1996 г., — все-таки побеждал Б.Н. Ельцин, а с ним и политика продолжения реформ. Парламентские выборы демонстрируют падение поддержки демократов. Это отражало разочарование в тактике реформирования и в самих реформаторах. Успех Жириновского на парламентских выборах 1993 г., коммунистов на парламентских выборах 1995 г., высокий рейтинг Лебедя перед президентскими выборами и сразу после них, — все это является свидетельством потребности в "иных" реформах, персонифицируемых с новыми именами. В опросах общественного мнения проявляется ориентация на порядок и скепсис по отношению к демократии[442]. Последнее вовсе не означает стремления вернуться к плановой экономике. В 1997 г. по опросам ВЦИОМ доля согласных с тем, что экономика свободного рынка необходима для экономического развития России, составляла 51,2%, в то время как доля не согласных с этим — 17,6%[443]. Однако для многих россиян рыночная экономика в принципе не противоречит социалистическому строю. Поэтому довольно значительная часть опрошенных (33,2%), основываясь на опыте своей жизни при социализме, выступала за тот социализм, который был в нашей стране до 1985 г. Четверть опрошенных была ни за, ни против старого социализма, и около трети (29,7%) высказались против него[444].

---

[442] Инф.бюл. №2,1997,с. 57.

[443] Там же.

[444] Там же.

Эти данные не противоречат результатам опросов ФОМ об отношении россиян к построению новой капиталистической системы. Более половины опрошенных (52%) согласны с мнением, что “сегодня в России строится капитализм”, однако большая часть (47%) считает, что это для России — плохо; треть, напротив, полагает, что хорошо, и почти четверть (22%) затруднились с ответом. Как и можно было предполагать, положительное отношение к капитализму в большинстве случаев свойственно молодым и образованным людям, жителям столиц и больших городов, симпатизирующим Явлинскому, Немцову и Лужкову[445].

Так в правильном ли направлении идет Россия? Только 6% россиян абсолютно убеждены , что Россия в целом движется по верному пути. Более половины опрошенных (54%) так не считает. При этом 40% полагают, что выбранный Россией путь приведет к углублению кризиса, еще большему обеднению народа, к новым трудностям и потрясениям. Но стоит ли резко менять курс? Половина россиян убеждены, что возврат к прошлому невозможен и более половины (57%) выступают за то, чтобы продолжать движение по избранному пути рыночных преобразований, но вместе с тем исправлять недостатки правительственного курса реформ[446].

Общая теоретическая и практическая проблема взаимовлияния и взаимообусловленности экономического и политического бытия и общественного сознания остается весьма актуальной. Как и задача социологии, изучающей общественное мнение, наладить “обратную связь” между народом и правящей элитой, помочь последней преодолеть пропасть между нею и народом.

Реформы в той же степени влияют на жизнь людей и их сознание, как и общественное сознание — на реформы. “Революция сверху” не может длиться вечно. Для поступательного движения необходима активизация масс, их заинтересованность в происходящих изменениях. А это возможно только при существенных коррективах курса реформ.

---

[445] ФОМ-Инфо. Вып.42. 23 октября 1997 г., с.5.

[446] ФОМ- Инфо. Вып. 41. 16 октября 1997 г., с. 3.

Экономическое сознание “постсоветского” человека мало чем отличается от сознания “человека советского”. Правильнее говорить о сознании “советского человека” в “постсоветском пространстве”. Это сознание характеризуется рядом черт:

- пестротой ”или “гибридностью”, совмещением несовместимого;.
- своего рода непосредственностью, при которой каждое суждение существует отдельно от другого, четкой логической взаимосвязи между ними нет.

Изменились лишь политические ценности и идеологические ориентации, а не глубинные установки и представления людей. Так например, в значительной мере сохраняется государственно-патерналистская ориентация. От государства ждут прежде всего “заботы” о простых людях, которые, со своей стороны, готовы принять эту “заботу” с благодарностью и послушанием. Наибольшее недовольство деятельностью правительства, согласно данным некоторых опросов, связывается прежде всего с “недостаточной заботой о народе”. Надежда на новую социально-ориентированную политику, видимо, также в целом не выходит за рамки патерналистской ориентации.

Все эти рассуждения можно закончить следующими словами Ю.А.Левады: “Легкость крутых перемен всегда подозрительна. После развала советской системы на поверхность вышел не сказочный богатырь, а человек, готовый приспосабливаться, чтобы выжить. Готовый декларировать свою приверженность демократии из отвращения к старой системе власти, но никак не приспособленный к демократическим институтам. Готовый — так это было до недавнего времени — следовать в моменты эмоционального подъема за новыми лидерами в надежде на то, что они окажутся вождями, отцами и спасителями народа. А потом, кстати, склонный быстро от этих лидеров отворачиваться, если они таких надежд не оправдывают. Готовый демонстрировать предпочтение рынку и приватизации, но лишь в малой степени приспособленный к самостоятельному экономическому поведению”[447]. Эта двойственность и противоречивость в конечном итоге определяет общественное мнение в целом.

---

[447] Левада Ю.А. “Советский простой человек.” С. 266.

Приложения

Приложение I
Неплатежи: макроэкономический анализ

Приложение II
Неплатежи: микроэкономический анализ

Приложение III
Моделирование инфляции в 1992 - 1995 годах

Приложение IV
Моделирование динамики инфляции
в 1992 – 1997 гг.

Приложение V
Моделирование спроса на деньги

Приложение VI
Модель динамики инфляции и процентной ставки в России в 1995 году с учетом эффекта ликвидности на рынке ГКО-ОФЗ

Приложение VII
Модель динамики процентной ставки по государственным обязательствам

Неплатежи: макроэкономический анализ

I

К концу 1997 года объемы взаимных неплатежей в российской экономике достигли огромных размеров, что существенно затрудняет переход к экономическому росту. Нарастание неплатежей тормозит и развитие финансовых рынков, в том числе рынка корпоративных облигаций, увеличивая риск невозврата вложенных средств.

В Приложении I и II предлагаются два альтернативных подхода к объяснению динамики неплатежей. Подход к анализу причин возникновения и распространения неплатежей в российской экономике и, следовательно, возможных путей борьбы с ними, предлагаемый в Приложении I, основан на выявлении отдельных макроэкономических параметров, которые могут оказать влияние на уровень просроченной кредиторской задолженности, а также на наборе гипотез, объясняющих зависимости между рассматриваемыми переменными.

Другой подход (Приложение II) основан на описании возникающих по поводу рыночного обмена взаимоотношений экономических агентов, которые могут приводить к увеличению или снижению просроченных обязательств со стороны покупателей продукции. Этот подход носит скорее микроэкономический характер, хотя и учитывает изменение отдельных макроэкономических переменных. Особенность второго подхода состоит в том, что он включает гипотезы, исходящие из предположения о возможности влияния кредитора на изменение объема задолженности и описывающие динамику неплатежей с точки зрения его интересов, наряду с интересами дебитора.

Макроэкономическая модель неплатежей

В качестве переменных, влияющих на динамику неплатежей, рассматриваются: просроченная дебиторская задолженность; деловая актив-

ность (динамика ВВП); темпы роста денежной массы (M_2); величина исполнения расходов федерального бюджета; методы заимствований Министерства финансов РФ на финансовом рынке; реальная и номинальная процентные ставки ГКО.

Рассмотрим несколько подробней каждый из этих факторов.

Динамика деловой активности. Важным фактором, определяющим динамику изменения просроченной кредиторской задолженности, является как наличие сезонных колебаний в деловой активности, так и общий характер динамики ВВП страны. На протяжении 1991–1997 гг. нарастающие спросовые ограничения на продукцию российской промышленности на внутреннем рынке (по ценовым, качественным либо количественным причинам) привели к значительным структурным изменениям в реальном секторе экономики, а также общему спаду промышленного производства. Таким образом, многие предприятия не смогли рассчитаться со своими поставщиками вследствие значительного сокращения выпуска готовой продукции (либо его полного прекращения). Соответственно, может существовать обратная зависимость между изменениями просроченной кредиторской задолженности и динамикой реального ВВП (либо объемом промышленного производства). При этом представляется вероятным запаздывание в один-три месяца, что соответствует технологическим циклам в ряде крупных производств, а также среднему периоду оборачиваемости финансов предприятий. Более того, всплеск деловой активности должен означать относительно меньший прирост накапливаемой задолженности, переходящей впоследствии в просроченную (предположительно в среднем через три месяца).

Масса денег в экономике. При объяснении нарастания неплатежей часто ссылаются на “недостаток денег” в экономике, низкий уровень монетизации ВВП. Сторонники этого подхода в качестве средства снижения просроченной задолженности обычно предлагают увеличение денежной массы. Однако, на наш взгляд, такой подход носит явно односторонний характер, он учитывает лишь краткосрочные эффекты дополнительной эмиссии, а также влияние денежно-кредитной экспансии на другие факторы (влияющие, в свою очередь, на неплатежи). Рост номинальной суммы денег не всегда означает (долгосрочное) расширение объема реальной денежной массы. Более того, именно

увеличение темпов роста номинальной денежной массы чаще всего активизирует инфляционные процессы, способствует повышению процентных ставок и в результате этого снижает спрос на реальные денежные остатки.

Доходность государственных ценных бумаг. Высокий уровень доходности на рынке ГКО-ОФЗ также часто называют одной из основных причин неплатежей в реальном секторе экономики. Наиболее распространенная гипотеза заключается в следующем. На протяжении 1994 – начала 1997 гг. реальные ставки на рынке государственных долговых обязательств находились на очень высоком уровне, превосходившем возможную рентабельность в реальном секторе экономики. В такой ситуации многие предприятия предпочитали размещать собственные (и заемные) средства на рынке ГКО-ОФЗ с целью получения особенно высоких доходов, что приводило к "оттоку" денежных средств из реального сектора и к отказу от платежей по обязательствам этого сектора.

Рост номинальных процентных ставок может способствовать росту неплатежей также в связи с усилением инфляционных ожиданий и обострением проблем ликвидности. В первом случае предприниматели могут принять решение о задержке выплаты просроченной задолженности и текущих обязательств, чтобы расплатиться потом обесцененными деньгами, во втором — они не могут вовремя расплатиться по своим обязательствам вследствие обострения проблем ликвидности.

Вместе с тем, следует принять во внимание и обратные связи – связи между неплатежами и процентной ставкой. Достаточно вспомнить, например, о межбанковском кризисе ликвидности в августе 1995 года: банки, испытывавшие проблемы с платежами, вынуждены были прибегнуть к продаже своих активов, в том числе ГКО-ОФЗ, что увеличивало доходность этих обязательств. Также, вероятен рост процента по выдаваемым кредитам при росте неплатежей, как увеличение рисковой премии. Естественно, в этом случае надо рассматривать в качестве экзогенной переменной не доход по ГКО, а ставку процента по выдаваемым кредитам. Поскольку такая статистика труднодоступна, ограничимся проверкой гипотезы о взаимном влиянии процента ГКО и кредиторской просроченной задолженности, полагая, что процент ГКО

положительно зависит от роста неплатежей вследствие продажи должниками ликвидных активов.

Формирование цепи неплатежей и исполнение бюджетных обязательств. Особенность сложившейся ситуации заключается в том, что даже дисциплинированное, с точки зрения финансовых расчетов, и стремящееся поддерживать свой имидж предприятие может по независящим от него причинам иметь высокий уровень просроченной кредиторской задолженности. Причиной этому является поведение его контрагентов.

Любая фирма планирует свои денежные потоки с учетом поступления на ее счета в срок средств за поставленную продукцию. Нарушение этих условий одним из покупателей создает предпосылки для нарушения, в свою очередь, обязательств рассматриваемой фирмой.

Важно подчеркнуть, что в число таких "недобросовестных" агентов через бюджеты всех уровней входит и государство. Неисполнение бюджетных обязательств, в частности плановых расходов, блокирует работоспособность предприятий и их партнеров, лишает предприятия возможности расплачиваться с кредиторами, что, замыкая круг, приводит к сокращению поступлений в бюджет.

Таким образом, важными факторами при анализе динамики просроченной кредиторской задолженности являются просроченная дебиторская задолженность и степень исполнения бюджетных обязательств (плановых расходов) государства, формирующие замкнутый круг неплатежей.

Эмпирическая проверка гипотез. Для статистического тестирования высказанных гипотез оценим следующую модель:

$$\begin{cases} \left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \left(\Delta \frac{Y}{P}\right)_{t-3} + \alpha_2 \cdot r_{t-1}^f + \alpha_3 \cdot \left(\frac{B_F - B_P}{P}\right)_{t-1} + \alpha_4 \cdot \left(\frac{\Delta D}{P}\right)_{t-1} + \alpha_5 \cdot \dot{R}_t^{3m} + \varepsilon_1 \\ \dot{R}_t^{3m} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \dot{P}_{3m}^e + \beta_2 \cdot X_1 + \ldots + \beta_{n+1} \cdot X_n + \beta_{n+2} \cdot \left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t + \varepsilon_2 \end{cases}, \quad (1)$$

где

$\left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t$ - прирост кредиторской просроченной задолженности в сопоставимых ценах;

$\left(\frac{\Delta D}{P}\right)_t$ - прирост дебиторской просроченной задолженности в сопоставимых ценах;

$\left(\Delta\frac{Y}{P}\right)_t$ - прирост реального продукта (ВВП);

$\left(\frac{B_F - B_P}{P}\right)_{t-1}$ - превышение фактического исполнения расходов федерального бюджета в прошлом месяце над плановыми[448] (в реальных ценах);

r_{t-1}^f - наблюдаемая (в прошлом месяце) реальная трехмесячная процентная ставка ГКО (в процентах годовых);

$\dot{R}_t^{3m}$ - темп роста номинальной трехмесячной процентной ставки ГКО (усредненной за месяц);

$\dot{P}_{3m}^e$ - ожидаемая инфляция (поскольку мы моделируем трехмесячную процентную ставку, то переменная ожидаемой инфляции также берется на три месяца вперед);

$X_i \quad \{i = \overline{1,n}\}$ - дополнительные факторы, влияющие на доходность государственных ценных бумаг (будут введены при описании модели процентной ставки).

Система состоит из двух уравнений, описывающих динамику неплатежей и процентной ставки ГКО. Обе объясняемые переменные выступают также в роли объясняющих. В качестве независимых переменных в уравнение неплатежей, в соответствии с выдвинутыми гипотезами,

---

[448] Плановый показатель расходов бюджета на текущий месяц вычисляется как $^1/_{12}$ от совокупных расходов, заложенных в законе о бюджете на текущий год (в 1995 году – $^1/_4$ квартальных расходов).

включены темпы роста реального продукта, реальная ставка ГКО, исполнение расходов федерального бюджета и дебиторская просроченная задолженность. Все названные переменные используются с лагом, что усиливает предположение об их экзогенности.

Моделирование процентной ставки строится на предположении о том, что номинальная процентная ставка формируется экономическими участниками из ожидаемой инфляции и предполагаемой (желаемой) реальной доходности вложений (“эффект Фишера”). Кроме ожидаемой инфляции и неплатежей, в качестве объясняющей переменной в модель включены “внешние” факторы, влияющие на процентную ставку. Опишем эти факторы.

Моделирование процентной ставки. Согласно эффекту Фишера номинальная процентная ставка складывается из ожиданий инфляции и желаемой нормы реального дохода:

$$1 + R_t = \left(1 + r_t^*\right) \cdot \left(1 + \pi_t^e\right), \qquad (2)$$

или (для упрощения выводов)

$$R_t \approx r_t^* + \pi_t^e \qquad (3)$$

где

R_t - номинальная процентная ставка, наблюдаемая в текущем периоде;

r_t^* - "желаемая" реальная процентная ставка (для текущего периода);

π_t^e - ожидаемая инфляция в текущем периоде.

Номинальная доходность государственных ценных бумаг считается безрисковой нормой дохода по сравнению с другими инструментами (данной страны). Тем не менее существуют риски, которые распространяются и на государственные ценные бумаги, например, риск изменения инфляции, ликвидности, а в периоды политической нестабильности даже риск неисполнения обязательств, что было характерно для предвыборного периода, когда разница в доходности между выпусками, погашаемыми до и после выборов, была более чем существенной. Если разложить номинальную процентную ставку на две

компоненты – реальную доходность и инфляцию, то настоящая рисковая премия будет заключаться в реальной "желаемой" норме дохода. Это естественно, поскольку номинальный процент, не превышающий инфляцию, не может являться "премией" т.к. равносилен нулевому (реальному) доходу. Также, всегда существуют средства защиты от инфляции, каким, например, является устойчивая валюта, вложение средств в которую будет означать изоляцию от внутренних инфляционных процессов и девальвации. Доходность настоящей операции будет эквивалентна номинальному проценту, равному инфляции. Отсюда можно утверждать, что риски заключаются в реальной норме дохода, и что номинальная процентная ставка не может быть ниже ожидаемой инфляции, иначе была бы возможность арбитража, в том числе через операции на валютном рынке. Также можно утверждать, что желаемый реальный доход неотрицателен и гораздо менее изменчив, чем фактический. Это связано с тем, что изменение желаемого дохода связано с изменением рисков, не носящих постоянный характер, а изменение фактического реального процента – с ошибкой прогноза инфляции, которая присутствует постоянно.

Вторым определяющим фактором в уравнении Фишера является ожидаемая инфляция. В большинстве случаев существует ошибка в прогнозах инфляции (систематическая или не систематическая), фиксируемая по прошествии периода. Если ожидания адаптивны, то, вероятно, эта ошибка учитывается инвесторами при дальнейшем прогнозе инфляции:

$$\pi_t^e - \pi_{t-1}^e = \gamma \cdot \left(\pi_{t-1} - \pi_{t-1}^e\right), \qquad (4)$$

где

π_t^e - ожидаемая к концу периода $t-1$ инфляция в периоде t;

π_{t-1}^e - ожидаемая к концу периода $t-2$ инфляция в периоде $t-1$;

π_{t-1} - фактическая инфляция в периоде $t-1$;

γ - корректирующий множитель, характеризующий степень самообучения на ошибках ($0 \le \gamma \le 1$).

Тогда $\left(\pi_{t-1} - \pi^e_{t-1}\right)$ будет ошибкой прогноза инфляции для периода $t-1$. Т.е. если данная величина будет отрицательной, то инфляционные ожидания были слишком велики, а значит инвесторы получили реальный доход, который оказался выше ожидаемого $r_{t-1} > r^*_{t-1}$. Если же инфляционные ожидания были недостаточны, т.е. величина $\left(\pi_{t-1} - \pi^e_{t-1}\right)$ оказалась положительной, то фактический реальный доход оказался меньше ожидаемого $r_{t-1} < r^*_{t-1}$.

В то же время, поскольку номинальный процент также можно представить как сумму из фактических значений инфляции и реального дохода:

$$R_t = r_t + \pi_t \tag{5}$$

то, в соответствии с равенством (2):

$$\left(\pi_{t-1} + r_{t-1}\right) = \left(r^*_{t-1} + \pi^e_{t-1}\right), \tag{6}$$

или

$$\left(\pi_{t-1} - \pi^e_{t-1}\right) = \left(r^*_{t-1} - r_{t-1}\right). \tag{7}$$

Тогда уравнение адаптивных ожиданий (4) можно переписать следующим образом:

$$\pi^e_t - \pi^e_{t-1} = \gamma \cdot \left(r^*_{t-1} - r_{t-1}\right) \tag{8}$$

Или, если раскрыть скобки:

$$\pi^e_t - \pi^e_{t-1} = -\gamma \cdot r_{t-1} + \gamma \cdot r^*_{t-1} \tag{9}$$

Получаем, что изменение ожидаемой инфляции находится в отрицательной зависимости от фактического реального процента в предыдущем периоде. Действительно, представим себе ситуацию, когда ожидаемая инфляция оказалась настолько меньше фактической, что полученный реальный доход оказался отрицательным. Что, например, наблюдалось в 1993 и частично в 1994 гг., когда фактическая инфляция превосходила номинальный процент. Впоследствии это привело к росту номинального дохода. Так же, из уравнения (9) следует, что желаемый доход и ожидаемая инфляция находятся в положительной корре-

ляции. Это также является разумным, поскольку ожидаемый реальный доход содержит премию за риск изменения инфляции, который, вероятно, должен возрастать с ростом самой инфляции.

Если переписать уравнение(2) в разностях, получим:

$$R_t - R_{t-1} = \left(r_t^* - r_{t-1}^*\right) + \left(\pi_t^e - \pi_{t-1}^e\right), \qquad (10)$$

что означает, что изменение инфляционных ожиданий отражается в номинальной норме дохода.

Как мы уже говорили выше, реальный ожидаемый доход гораздо менее изменчив, чем фактический. Отсюда можно утверждать, что определяющим фактором в корректировке адаптивных ожиданий будет фактический реальный доход.

Таким образом, из наших рассуждений следует, что высокая норма реального дохода (выше ожидаемой), сложившаяся в прошлом периоде, способствует снижению инфляционных ожиданий и, в соответствии с эффектом Фишера, снижению номинального процента. И наоборот, низкая (ниже ожидаемой) или отрицательная норма реального дохода, сложившаяся в прошлом периоде, способствует увеличению инфляционных ожиданий, а значит и росту номинального процента.

Доходность аукционов ГКО-ОФЗ. Размещение новых выпусков (сверх погашаемых) есть не что иное как временное изъятие свободных средств из оборота на финансовом рынке. Это уменьшает ликвидность, а значит способствует повышению ставок. Более того, если доходность размещаемых выпусков сильно отличается от доходности аналогичных серий на вторичном рынке, то это означает, что действия эмитента были плохо предсказуемыми. В большинстве случаев это воспринимается рынком как шок – побуждение к резкому изменению процентной ставки.

Степень непредсказуемости действий эмитента на аукционах может быть измерена на основе анализа первичного рынка. Аукцион по размещению облигаций представляет собой выставление заявок на покупку дилерами и определение минимальной удовлетворенной цены (цены отсечения) эмитентом. Чем “кучнее” выставляются заявки на аукционе, тем менее разрознены ожидания участников относительно его результатов. Конечный исход зависит от эмитента. В случае, если удовлетво-

ряются только те заявки, доходность которых близка к рыночной, “шокового” давления на рынок не происходит. Если же при этом нет ориентира на рыночную процентную ставку и удовлетворяются заявки, доходность которых значительно превосходит рыночную, формируются ожидания о росте процентной ставки и на следующем аукционе запрашивается еще больший процент.

Введем показатель, характеризующий степень различия доходности отсечения и доходности средневзвешенной:

$$S = \left(\frac{i_{\max}}{i_{\text{avr}}} \right), \text{ где}$$

$i_{\max}$ – максимальная доходность на аукционе (по цене отсечения);

i_{avr} –средневзвешенная доходность на аукционе (по средневзвешенной цене).

Данный показатель неотрицателен, т.к. максимальная доходность всегда выше либо равна средневзвешенной. Чем выше эта величина, тем больше разрыв между доходностью отсечения и средней доходностью, и тем меньше доля заявок с “правильными” ожиданиями в общем числе удовлетворенных заявок. Соответственно, тем менее предсказуемыми были действия Министерства финансов на аукционе. Данный показатель положительно коррелирует с ростом процентной ставки. Т.е., чем более неожиданна высокая максимальная доходность аукциона, тем выше на последующих торгах средняя процентная ставка.

Темпы роста денежной массы. Увеличение темпов роста номинальной денежной массы в экономике в краткосрочном периоде повышает ликвидность и способствует снижению номинального процента, а в более длительном – способствует росту цен и, следовательно, росту процентной ставки.

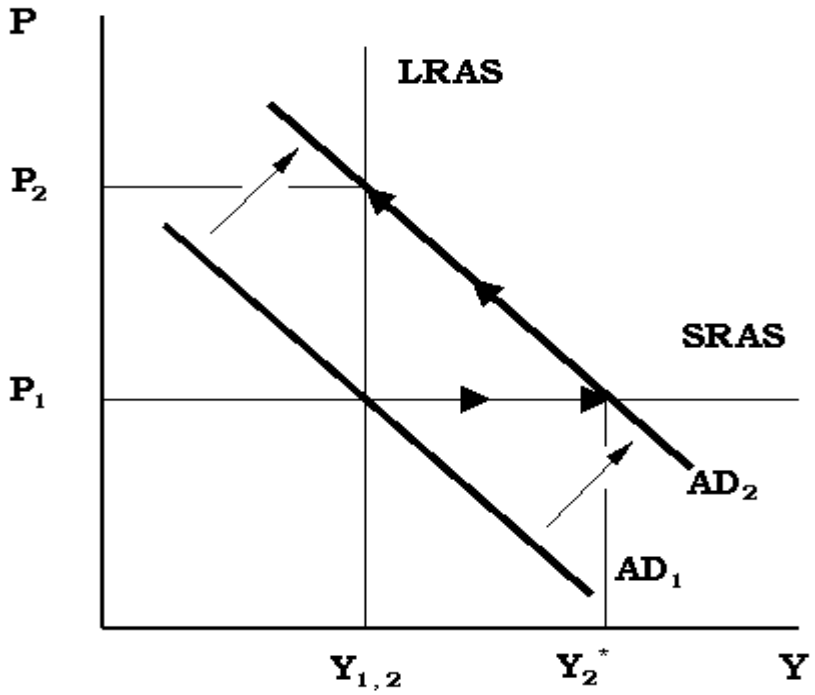
Рассмотрим влияние дополнительной денежной эмиссии на цены и деловую активность в стандартной макроэкономической модели. Будем полагать (для простоты), что в начальный момент инфляция равна нулю. Тогда рост номинальной денежной массы будет означать (в крат-

косрочной перспективе) увеличение реального предложения денег в экономике, что повлечет за собой рост совокупного спроса - сдвиг кривой AD вправо вверх (см. рис. 1).

При наличии избытка мощностей и рабочей силы кривую совокупного предложения в краткосрочном периоде можно предположить горизонтальной (SRAS). Тогда увеличение совокупного спроса на первом этапе может вызывать рост реального продукта. Но на протяжении более долгосрочного периода, когда повысятся цены на факторы производства и увеличатся издержки производства, это неизбежно должно способствовать развитию инфляционных процессов, тогда как производство будет сокращаться.

Рис. 1

Воздействие роста денежной массы на совокупный спрос, продукт и цены



AD - кривая совокупного спроса, Y - продукт, P - цены, SRAS и LRAS - кривые краткосрочного и долгосрочного предложения соответственно.

Таким образом, в отношении действия изменений темпов роста номинальной денежной массы на процент будем проверять одновременно две гипотезы – о краткосрочном и среднесрочном влиянии:

- В ответ на увеличение темпов роста номинальной денежной массы, в первоначальный момент времени происходит снижение номинальной процентной ставки. Это происходит вследствие возникающего эффекта увеличения ликвидности.
- Затем номинальная процентная ставка возрастает, что происходит вследствие увеличения инфляционных ожиданий и изменения номинального дохода.

Оценка коэффициентов макроэкономической модели неплатежей и процентной ставки. Введем в модель (1) описанные выше факторы, влияющие на процентную ставку:

$$\begin{cases} \left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \left(\Delta\frac{Y}{P}\right)_{t-3} + \alpha_2 \cdot r^f_{t-1} + \alpha_3 \cdot \left(\frac{B_F - B_P}{P}\right)_{t-1} + \alpha_4 \cdot \left(\frac{\Delta D}{P}\right)_{t-1} + \alpha_5 \cdot \dot{R}^{3m}_t + \varepsilon_1 \\ \dot{R}^{3m}_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot r^f_{t-1} + \beta_2 \cdot \dot{M}2_t + \beta_3 \cdot \dot{M}2_{t-3..6} + \beta_4 \cdot S_t + \beta_5 \cdot \left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t + \varepsilon_2 \end{cases}, \quad (11)$$

где

$\dot{M}2_t$ - темп роста номинальной денежной массы M_2 в текущем месяце;

$\dot{M}2_{t-3...6}$ - среднее геометрическое темпов роста номинальной денежной массы периодов $t-3,\ldots,t-6$;

S_t - аукционная премия (среднее геометрическое за месяц).

Переходя к оценке коэффициентов модели, обобщим вышесказанные рассуждения в гипотезах относительно знаков коэффициентов модели.

Итак, на прирост кредиторской просроченной задолженности влияют:

Отрицательно – предшествующий рост деловой активности $\left(\Delta\frac{Y}{P}\right)_{t-3}$;

- положительно – высокая реальная доходность облигаций в прошлом периоде r^f_{t-1};

- отрицательно – превышение фактически исполненных расходов бюджета над плановыми (т.е. их неисполнение – отрицательная разность – ведет к росту неплатежей) $\left(\frac{B_F - B_P}{P}\right)_{t-1}$;

- положительно – увеличение в прошлом месяце дебиторской просроченной задолженности (в реальных ценах $\left(\frac{\Delta D}{P}\right)_{t-1}$);

- положительно – рост номинальной (трехмесячной) процентной ставки ГКО $\dot{R}^{3m}_t$.

На изменение номинальной процентной ставки ГКО влияют:

- отрицательно – высокая реальная доходность облигаций в прошлом периоде, интерпретируемая также как ошибка прогноза инфляции прошлого периода в адаптивных ожиданиях r^f_{t-1};

- отрицательно – увеличение темпов роста номинальной денежной массы в текущем периоде $\dot{M}2_t$;

- положительно – предшествующее увеличение темпов роста номинальной денежной массы – вследствие роста цен $\dot{M}2_{t-3...6}$;

- положительно – неожиданно высокая аукционная премия S_t;

- положительно – прирост кредиторской просроченной задолженности $\left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t$ вследствие продажи ликвидных активов должниками, и вследствие спроса должников на ликвидные ресурсы.

Как уже говорилось выше, объясняемые переменные одного уравнения используются в качестве "объясняющих факторов" во втором. Тем самым в модели предполагается взаимозависимость неплатежей и процентной ставки, причем процентная ставка и неплатежи определяются одновременно, и не влияют на остальные (экзогенные) переменные.

Чтобы учесть данную связь, воспользуемся двухшаговым методом наименьших квадратов (TSLS - two stage least squares). В таблицах 1 и 2 приводятся результаты оценки коэффициентов полученных на втором шаге TSLS.

Таблица 1

Результаты оценки коэффициентов модели в уравнении неплатежей (период с 02/94 по 9/97, помесячные данные, 44 наблюдения)

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
$const$	1.171929	1.301773	0.900256	0.3737
$\Delta(Y/P)_{t-3}$	-0.027380	0.089586	-0.305628	0.7616
r^{f}_{t-1}	0.012535	0.006749	1.857323	0.0710
$(B_F - B_P)/P\|_{t-1}$	-0.198543	0.080902	-2.454136	0.0188
$(\Delta D/P)_{t-1}$	0.117504	0.238733	0.492198	0.6254
$\dot{R}^{3m}_t$	1.693275	1.446533	1.170575	0.2491

R-squared	0.307419	Mean dependent var	4.242271
Adjusted R-squared	0.216290	S.D. dependent var	1.716738
S.E. of regression	1.519783	Akaike info criterion	0.963259
Sum squared resid	87.77015	Schwartz criterion	1.206558
F-statistic	3.878829	Durbin-Watson stat[449]	1.935831
Prob(F-statistic)	0.006146		

Как видно из таблиц, не все коэффициенты оказались статистически значимыми. Довольно низок процент объясненной дисперсии (R^2), особенно в уравнении неплатежей. Анализ графиков частичной корреляции показал наличие “выбросов”, ухудшающих качество регрессии.

Для учета влияния некоторых экономических и политических факторов, по-видимому, сказавшихся на “выбросах”, в модель были введены условные[450] переменные.

---

[449] Использование статистики Durbin-Watson для проверки гипотезы о автокорреляции остатков при небольшом количестве наблюдений и высоком числе переменных не может считаться эффективным, поскольку обладает широкими интервалами неопределенности. Здесь и далее в уравнениях с вероятной автокорреляцией остатков, производилась ее устранение добавлением авторегрессионных членов. Все выводы относительно коэффициентов модели сохраняются, поэтому эта процедура не описывается. Также проверялась гипотеза о нормальности остатков с использованием статистики Jarque-Bera, которая не отвергалась ни в одном случае при уровне значимости 95%.

Таблица 2

Результаты оценки коэффициентов модели в уравнении процентной ставки (период с 02/94 по 9/97, помесячные данные)

наблюдения: 44

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
$const$	-2.085393	1.317341	-1.583032	0.1217
$\dot{M}2_t$	-2.076823	0.884420	-2.348232	0.0242
$\dot{M}2_{t-3...6}$	2.437325	1.294188	1.883285	0.0673
r^f_{t-1}	-0.003523	0.000984	-3.578895	0.0010
S_t	2.765761	0.718241	3.850741	0.0004
$(\Delta C/P)_t$	-0.029704	0.048182	-0.616508	0.5412

R-squared	0.516984	Mean dependent var	0.989793
Adjusted R-squared	0.453429	S.D. dependent var	0.331927
S.E. of regression	0.245395	Akaike info criterion	-2.683648
Sum squared resid	2.288313	Schwartz criterion	-2.440349
F-statistic	8.358475	Durbin-Watson stat	1.685653
Prob(F-statistic)	0.000021		

В уравнение неплатежей добавлены следующие условные переменные:

$D_{sep.94}$ – *сентябрь 1994г.* (ситуация перед "Черным вторником" - аккумуляция средств на покупку валюты оттянула средства из реального сектора, плюс ожидания о девальвации рубля равносильны в данной ситуации по действию инфляционным ожиданиям);

$D_{oct.96}$ – *октябрь 1996г.* (болезнь Президента Б.Н.Ельцина – повышалась рискованность инвестиций);

$D_{feb.-apr.97}$ – *февраль-апрель 1997г.* (предположительно – ожидания секвестрирования бюджета и перестановки в Правительстве).

В уравнение процентной ставки включены условные переменные:

---

[450] Значения каждой условной (также логической или Dummy-) переменной равны единице при t равном соответствующему названию периоду. В остальных случаях значения переменной нулевые. Т.е. условная переменная для сентября 1994 года($D_{sep.94}$) равна единице в сентябре 1994 г., а в другие месяцы равна нулю.

$D_{jul.95}$ è $D_{aug.95}$ – *июль и август 1995г.* (нарастающий межбанковский кризис неплатежей – происходил отток средств из ликвидных активов);

$D_{jan.96}$ – *январь 1996г.* (в этот период правительство и ЦБ РФ проводили активную политику по снижению доходности гособлигаций на период между выборами президента и государственной думы);

$D_{may.96}$ – *май 1996г.* (ситуация перед президентскими выборами, когда наиболее явно наблюдался разрыв в доходности между выпусками, погашаемыми до и после выборов; выпуски, погашаемые после выборов (какими являлись трехмесячные), были более рискованными, что положительно сказывалось на их доходности).

В таблицах 3 и 4 приводятся результаты оценки коэффициентов модели с добавленными логическими переменными. Новые оценки обладают более высокой значимостью, коэффициент детерминации увеличился до 0.70-0.90.

Таблица 3

Результаты оценки коэффициентов модели в уравнении неплатежей с логическими переменными (период с 02/94 по 09/97, помесячные данные, 44 набл.)

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
$const$	0.960232	0.605470	1.585927	0.1218
$\Delta(Y/P)_{t-3}$	-0.148385	0.057536	-2.579001	0.0143
r^{f}_{t-1}	0.015665	0.004054	3.863571	0.0005
$(B_F - B_P)/P\big\vert_{t-1}$	-0.180973	0.046535	-3.888983	0.0004
$(\Delta D/P)_{t-1}$	0.000271	0.126427	0.002145	0.9983
$\dot{R}^{3m}_{t}$	1.742340	0.595641	2.925149	0.0060
$D_{sep.94}$	6.777192	1.019338	6.648619	0.0000
$D_{oct.96}$	2.865886	0.953164	3.006708	0.0049
$D_{feb.-apr.97}$	2.310914	0.587787	3.931553	0.0004

R-squared	0.757925	Mean dependent var	4.242271
Adjusted R-squared	0.702594	S.D. dependent var	1.716738
S.E. of regression	0.936222	Akaike info criterion	0.048444
Sum squared resid	30.67791	Schwartz criterion	0.413392
F-statistic	14.13056	Durbin-Watson stat	2.546977
Prob(F-statistic)	0.000000		

Практически все коэффициенты значимы на уровне 99%, а их знаки согласуются с выдвинутыми гипотезами. Исключением является коэффициент при дебиторской просроченной задолженности в уравнении неплатежей, и ставится под сомнение влияние неплатежей на процентную ставку ГКО. Незначимость коэффициента при дебиторской просроченной задолженности по всей видимости объясняется коррелированностью этой переменной с переменной исполнения расходов бюджета. В парной регрессии эти ряды объясняют 20% дисперсии друг друга $\left(R^2 = 0.2\right)$. Чтобы уточнить степень влияния каждого фактора, мы оценили каждый из коэффициентов отдельно, одновременно исключая из уравнения другой. Уточненные коэффициенты приведены в таблицах 5 и 6 (остальные коэффициенты существенно не изменились, поэтому в таблицах не приводятся).

Таблица 4

Результаты оценки коэффициентов модели в уравнении процентной ставки с логическими переменными (период с 02/94 по 9/97, помесячные данные, 44 наблюдения)

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
$const$	-1.785981	0.703179	-2.539865	0.0158
$\dot{M}2_t$	-1.916712	0.509901	-3.758992	0.0006
$\dot{M}2_{t-3\ldots6}$	1.819398	0.755352	2.408675	0.0216
r^f_{t-1}	-0.003022	0.000576	-5.244449	0.0000
S_t	2.839024	0.396441	7.161277	0.0000
$\left(\Delta C/P\right)_t$	-0.014959	0.015457	-0.967815	0.3400
$D_{jul.95}$	0.637892	0.144382	4.418097	0.0001
$D_{aug.95}$	0.355422	0.144900	2.452868	0.0195
$D_{jan.96}$	-0.614148	0.159185	-3.858066	0.0005
$D_{may.96}$	0.858325	0.147543	5.817465	0.0000

R-squared	0.860093	Mean dependent var	0.989793
Adjusted R-squared	0.823059	S.D. dependent var	0.331927
S.E. of regression	0.139623	Akaike info criterion	-3.740904
Sum squared resid	0.662815	Schwartz criterion	-3.335406
F-statistic	23.17826	Durbin-Watson stat	1.875096
Prob(F-statistic)	0.000000		

Таблица 5

Оценка коэффициента при бюджетной переменной при исключении из модели дефлированных приростов дебиторской просроченной задолженности

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
$(B_F - B_P)/P\|_{t-1}$	-0.181030	0.037966	-4.768253	0.0000
R-squared	0.757909	Adjusted R-squared		0.710835
Akaike info criterion	0.003058			

Таблица 6

Оценка коэффициента при дефлированных приростах дебиторской просроченной задолженности в уравнении с исключенной бюджетной переменной

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
$(\Delta D/P)_{t-1}$	0.244182	0.122707	1.989953	0.0542
R-squared	0.659656	Adjusted R-squared		0.593478
Akaike info criterion	0.343701			

Как видно из таблиц, значимость обоих коэффициентов повысилась, однако коэффициент при дебиторской просроченной задолженности все же остается мало значим (на уровне 95%), но имеет предполагавшийся знак. Более того, при исключении из модели переменной дебиторской просроченной задолженности (табл. 5), статистические характеристики модели улучшаются (Adjusted R-squared увеличивается, а Akaike info criterion уменьшается). В то же время, при исключении из модели переменной исполнения расходов федерального бюджета (табл. 6), качество модели значительно ухудшается. Отсюда можно сделать вывод, что большую роль в формировании неплатежей играет исполнение бюджетных обязательств, чем дебиторская просроченная задолженность. Вероятно, это связано с тем, что предприятия, зависящие от бюджетных поступлений, имеют меньшую свободу в выборе партнеров (в том числе по платежеспособности), чем те, что ведут хозяйственную деятельность самостоятельно.

Стабильность коэффициентов и прогнозные свойства модели. В таблицах 7 и 8 приведены результаты тестов Чоу на “точки перелома” (Chow Breakpoint Test) и качество предсказания (Chow Forecast Test). Поскольку исследуемый интервал не слишком велик, мы разбили его

на два интервала при тестировании гипотезы об изменении коэффициентов. Тест о прогнозных свойствах (качество предсказания) выполнялся для двух подпериодов: 1996 – 1997 и 1997 год.

Как видно из таблиц, в уравнении неплатежей не отвергаются все гипотезы о стабильности коэффициентов. Однако, в уравнении процентной ставки гипотеза стабильности коэффициентов с января 1996 года отвергается на уровне 95%. Вероятно, в этот период произошел существенный структурный сдвиг (перелом) во влиянии объясняющих переменных. В связи с этим, мы переоценили коэффициенты уравнения процентной ставки для двух подпериодов: до и после января 1996 г. (см. табл. 9 и 10).

Таблица 7

Результаты тестов Чоу для уравнения неплатежей

Chow Breakpoint Test: 1996:01			
F-statistic	1.161630	Probability	0.358639
Chow Forecast Test: Forecast from 1996:01 to 1997:09			
F-statistic	0.769760	Probability	0.714039
Chow Forecast Test: Forecast from 1997:01 to 1997:09			
F-statistic	0.551260	Probability	0.823368

Таблица 8

Результаты тестов Чоу для уравнения процентной ставки

Chow Breakpoint Test: 1996:01			
F-statistic	2.472395	Probability	**0.033706**
Chow Forecast Test: Forecast from 1996:01 to 1997:09			
F-statistic	1.597692	Probability	0.193484
Chow Forecast Test: Forecast from 1997:01 to 1997:09			
F-statistic	0.956277	Probability	0.497078

Таблица 9

Результаты оценки коэффициентов модели уравнения процентной ставки на подпериоде с 02/1994 по 12/1995 (23 наблюдения)

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
$const$	-5.272305	1.901205	-2.773138	0.0142
$\dot{M}2_t$	-1.105810	0.577567	-1.914600	0.0748
$\dot{M}2_{t-3\ldots6}$	3.074474	1.556029	1.975846	0.0669
r^f_{t-1}	-0.001342	0.001377	-0.974494	0.3453
S_t	4.141944	0.565133	7.329147	0.0000

$(\Delta C/P)_t$	-0.066985	0.019491	-3.436686	0.0037
$D_{jul.95}$	0.814026	0.153101	5.316907	0.0001
$D_{aug.95}$	0.353526	0.129490	2.730149	0.0155

R-squared	0.914696	Mean dependent var	1.038647
Adjusted R-squared	0.874888	S.D. dependent var	0.347745
S.E. of regression	0.123002	Akaike info criterion	-3.922907
Sum squared resid	0.226941	Schwartz criterion	-3.527953
F-statistic	23.17575	Durbin-Watson stat	2.260858
Prob(F-statistic)	0.000001		

Таблица 10

Результаты оценки коэффициентов модели в уравнении процентной ставки на подпериоде с 01/1996 по 09/1997 (наблюдений: 21)

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
const	-2.379189	3.361523	-0.707771	0.4916
$\dot{M}2_t$	-2.856738	1.374217	-2.078812	0.0580
$\dot{M}2_{t-3...6}$	4.062239	3.347156	1.213639	0.2465
r^f_{t-1}	-0.003517	0.000642	-5.475958	0.0001
S_t	1.937348	0.722594	2.681102	0.0189
$(\Delta C/P)_t$	0.035165	0.012510	2.811007	0.0169
$D_{jul.95}$	-0.546560	0.175207	-3.119513	0.0081
$D_{aug.95}$	0.825735	0.132124	6.249709	0.0000

R-squared	0.916823	Mean dependent var	0.936287
Adjusted R-squared	0.872035	S.D. dependent var	0.313221
S.E. of regression	0.112046	Akaike info criterion	-4.095360
Sum squared resid	0.163206	Schwartz criterion	-3.697447
F-statistic	20.20189	Durbin-Watson stat	2.466492
Prob(F-statistic)	0.000005		

Практически все коэффициенты сохраняют высокую значимость на обоих подпериодах, но как видно, их значения существенно меняются. Снижение значимости некоторых коэффициентов могло быть вызвано и сокращением числа наблюдений.

Примечательно появление значимого коэффициента при приростах кредиторской просроченной задолженности. Более того, направление зависимости различно: до 1996 года процентная ставка отрицательно зависела от приростов неплатежей, а в 1996-97 годах – положительно. Отрицательная зависимость в 1994-95гг. вероятно была вызвана высокой нормой доходности, сложившейся на рынке, государственных

краткосрочных облигаций, что является существенным стимулом к отсрочке выполнения обязательств с целью получения дополнительного дохода. Поэтому факты согласуются, по-видимому, с гипотезой о перетоке средств из реального сектора на рынок государственных краткосрочных облигаций. Отсюда и обострение проблемы ликвидности (а значит и неплатежей) в реальном секторе, и снижение нормы дохода на рынке ГКО. Повышение уровня неплатежей могло способствовать сокращению кредитов, выдаваемых реальному сектору, и размещению высвобождавшихся средств, в том числе и в ГКО (что способствовало снижению их доходности). С 1996 года наблюдается положительная зависимость процента от неплатежей. В 1996-1997 годах на рынок пришли нерезиденты и норма доходности устойчиво снижалась. Это понизило стимул к размещению средств (в том числе заемных) в государственных облигациях. Тогда неплатежи, т.е. проблемы с ликвидностью в реальном секторе, могут стимулировать продажу ликвидных активов должников. В результате может возникнуть тенденция к постепенному “возвращению” капитала в реальный сектор.

Существенно снизилось влияние аукционной премии на процент. Объяснение этому может быть в следующем: в последний период снизилась сама аукционная премия, что во многом определялось закупками облигаций нерезидентами по средней цене. В связи с этим спрос на бумаги был достаточно высок, а значит аукционная премия и ее влияние на рост процента низки.

Зависимость изменений процента от реальной наблюдаемой процентной ставки (в прошлом месяце), наоборот, возросла и стала значимой во втором подпериоде. Это свидетельствует как о снижении нормы риска и снижении инфляционных ожиданий (что говорит об уменьшении абсолютного значения коэффициента), так и о благоприятной тенденции усиления контроля за нормой реального дохода, т.е. лучшей предсказуемости инфляции (в соответствии с гипотезой о реальной норме дохода как характеристике ошибки прогноза адаптивных ожиданий).

Интересно отметить, что на более позднем интервале (1996-1997 гг.) существенно увеличилось влияние темпов роста номинальной денежной массы на процент в текущем периоде. В среднесрочном же периоде коэффициент незначим, что может свидетельствовать о снижении

инфляционного воздействия. Однако в том и в другом случае изменение коэффициентов может быть вызвано снижением инфляционных процессов и самих темпов роста номинальной денежной массы.

Правильнее было бы оценивать влияние изменений в реальном предложении денег. Вообще говоря, увеличение реальной массы денег может иметь место в результате расширения спроса на деньги. В этом случае рост денежной массы не приводит в конечном итоге к ускоренному росту цен. Если же инфляционные процессы инертны и денежное предложение превышает спрос на реальные кассовые остатки, то достижение равновесия может происходить через рост цен. Таким образом, подставляя в нашу систему вместо темпов роста номинальной денежной массы темпы роста реальной, мы имеем возможность оценить запаздывающее инфляционное воздействие номинальной денежной экспансии в случае несоответствия краткосрочного предложения денег спросу на реальные кассовые остатки.

$$\begin{cases} \left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \left(\Delta \frac{Y}{P}\right)_{t-3} + \alpha_2 \cdot r^f_{t-1} + \alpha_3 \cdot \left(\frac{B_F - B_P}{P}\right)_{t-1} + \alpha_4 \cdot \left(\frac{\Delta D}{P}\right)_{t-1} + \alpha_5 \cdot \dot{R}^{3m}_t + \varepsilon_1 \\ \dot{R}^{3m}_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot r^f_{t-1} + \beta'_2 \cdot \left(\frac{\dot{M}2}{P}\right)_t + \beta'_3 \cdot \left(\frac{\dot{M}2}{P}\right)_{t-3\ldots6} + \beta_4 \cdot S_t + \beta_5 \cdot \left(\frac{\Delta C}{P}\right)_t + \varepsilon_2 \end{cases} \quad (12)$$

В таблицах 11 и 12 приводятся оценки коэффициентов уравнения процентной ставки системы (12), найденных двухшаговым методом наименьших квадратов (система 12 получена заменой темпов роста номинальной денежной массы в системе 11 на темпы роста реальной). Получаем, что на обоих периодах темпы роста реальной денежной массы без лага не значимы, а с запаздыванием 3-6 месяцев значимость даже выше, чем при использовании номинальной суммы денег. Более того, коэффициент β'_3 во втором периоде возрастает более чем в пять раз (с 1.7 до 9.5). Такой резкий скачек коэффициента говорит об усилении инфляционного давления на процентную ставку расширения денежной массы. Таким образом, можно сделать вывод, что номинальная экспансия постоянно превосходила спрос на деньги, который до 1995 года вовсе снижался. Это особенно ярко выражено в период начиная с 1996 года, когда рост спроса на деньги был положителен, но недоста-

точен, чтобы рост номинальной денежной массы не приводил к инфляции.

Таблица 11

Оценки коэффициентов уравнения процентной ставки системы (12) на интервале с 02/1994 по 12/1995 (23 наблюдения)

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
const	-3.769085	0.963335	-3.912538	0.0014
$(\dot{M}2/P)_t$	-0.678962	0.442954	-1.532806	0.1461
$(\dot{M}2/P)_{t-3\ldots6}$	1.667011	0.591126	2.820060	0.0129
r^f_{t-1}	-0.001396	0.001300	-1.073938	0.2998
S_t	3.752761	0.590484	6.355401	0.0000
$(\Delta C/P)_t$	-0.041300	0.017005	-2.428630	0.0282
$D_{jul.95}$	0.789789	0.132349	5.967457	0.0000
$D_{aug.95}$	0.395419	0.119944	3.296702	0.0049

R-squared	0.925162	Mean dependent var	1.038647
Adjusted R-squared	0.890238	S.D. dependent var	0.347745
S.E. of regression	0.115209	Akaike info criterion	-4.053804
Sum squared resid	0.199097	Schwartz criterion	-3.658850
F-statistic	26.45111	Durbin-Watson stat	2.175775
Prob(F-statistic)	0.000000		

Таблица 12

Оценки коэффициентов уравнения процентной ставки системы (12) на интервале с 01/1996 по 09/1997 (21 наблюдение)

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*	*Prob.*
const	-9.569050	3.444820	-2.777808	0.0157
$(\dot{M}2/P)_t$	-1.244240	1.315587	-0.945768	0.3615
$(\dot{M}2/P)_{t-3\ldots6}$	9.478783	2.897785	3.271045	0.0061
r^f_{t-1}	-0.003259	0.000497	-6.553220	0.0000
S_t	1.994967	0.387214	5.152101	0.0002
$(\Delta C/P)_t$	0.047755	0.018732	2.549385	0.0242
$D_{jan.96}$	-0.322406	0.177567	-1.815692	0.0925
$D_{may.96}$	0.850049	0.109081	7.792825	0.0000

R-squared	0.940288	Mean dependent var	0.936287
Adjusted R-squared	0.908136	S.D. dependent var	0.313221
S.E. of regression	0.094935	Akaike info criterion	-4.426801
Sum squared resid	0.117164	Schwartz criterion	-4.028888
F-statistic	28.84764	Durbin-Watson stat	2.639212
Prob(F-statistic)	0.000001		

Эластичности. Рассмотрим теперь чувствительность объясняемых переменных к изменению влияющих факторов, для чего рассчитаем эластичности. Для лучшей интерпретируемости эластичностей будем их рассчитывать в средних значениях (периода) для большинства рядов, кроме следующих:

- вместо среднего значения приростов реального продукта эластичность рассчитывалась для среднего значения самого продукта $(Y/P)_{t-3}$;
- вместо среднего значения реального процента r^f_{t-1} рассчитывались эластичности зависимых переменных по изменению реального процента на один процентный пункт (т.е. вместо изменения на 1% от среднего значения, которое будет равно 0.3, если среднее значение r^f_{t-1} равно 30% годовых, мы брали изменение r^f_{t-1} на 1, вне зависимости от среднего значения);
- расчет эластичностей темпов роста процента $\dot{R}^{3m}_t$ (и по темпам роста процента) рассчитывался для темпов, равных 1, тогда изменение темпов роста на 1% будет означать изменение процента на 1% относительно текущего.

Таблица 13

Эластичности прироста кредиторской просроченной задолженности по влияющим переменным

Период	1994-1995		1996-1997		1994-1997	
Переменная	Знач.	Эласт.	Знач.	Эласт.	Знач.	Эласт.
$(\Delta C/P)_t$	4.378*		4.094*		4.242*	
$(Y/P)_{t-3}$	39.094*	-1.325	35.112*	-1.273	37.194*	-1.301
r^f_{t-1}	-	0.358	-	0.383	-	0.369
$(B_F - B_P)/P\|_{t-1}$	-2.647*	0.109	-1.953*	0.086	-2.316*	0.099
$(\Delta D/P)_{t-1}$	3.215*	0.179	2.440*	0.146	2.845*	0.164
$\dot{R}^{3m}_t$	1	0.398	1	0.426	1	0.411

среднее значение периода.

В таблицах 13 и 14 представлены эластичности, рассчитанные для всего периода и двух подпериодов. В расчете эластичности процентной ставки по влияющим переменным использовались коэффициенты, по-

лученные для каждого периода отдельно. В уравнении неплатежей коэффициенты получились стабильными, поэтому их переоценка для подпериодов не проводилась.

Таблица 14

Эластичности темпов роста трехмесячной процентной ставки ГКО по влияющим переменным

Период	1994-1995		1996-1997		1994-1997	
Переменная	Знач.	Эласт.	Знач.	Эласт.	Знач.	Эласт.
$\dot{R}_t^{3m}$	1		1		1	
$\dot{M}2_t$	1.084*	-0.941	1.026*	-4.003	1.056*	-2.134
$\dot{M}2_{t-3...6}$	1.095*	3.204	1.034*	5.126	1.064*	2.455
r_{t-1}^f	-	-0.153	-	-0.531	-	-0.407
S_t	1.073*	4.699	1.056*	1.636	1.065*	2.786
$(\Delta C/P)_t$	4.378*	-0.181	4.094*	0.195	4.242*	-
$(\dot{M}2/P)_{t-3...6}$	1	1.667	1	9.479	1	1.925

* - среднее значение периода.

Денежная масса и неплатежи: анализ с использованием распределенных лагов. В соответствии с широко распространенным мнением, рост денежной массы должен способствовать расшивке неплатежей. При этом часто упускается из виду весьма важный вопрос: что понимается под увеличением денежной массы. Если имеются в виду реальная масса денег, то ее рост увеличивает ликвидность, стимулирует спрос, ускоряет производимые расчеты и в конечном счете может способствовать расшивке неплатежей. Если же как средство борьбы с неплатежами предлагается номинальная денежная экспансия, то устойчивое увеличение ее темпов роста непременно ведет к усилению инфляционных процессов. В этом случае, при повышении темпов роста цен, в более выгодной позиции оказывается должник, поскольку реальная стоимость его долгов снижается. Это только создает дополнительный стимул к задержке платежей. Более того, разворачивающиеся инфляционные процессы приводят к увеличению номинального процента и сокращению реальной денежной массы, т.е. обострению проблем с ликвидностью. Такая зависимость четко подтверждается результатами нашего анализа (см. выше). Тем не менее, чтобы подтвердить наши доводы еще раз, проведем альтернативный анализ с использованием полиномиальных распределенных лагов Ш. Алмон. Это позволит четче

выявить структуру влияния денежной экспансии на неплатежи и процентную ставку.

На рисунке 2 представлено распределение оценок коэффициентов при темпах роста номинальной денежной массы M_2 по лагам в парной регрессии дефлированных приростов неплатежей по темпам роста M_2. Вдоль вертикальной оси отложены значения коэффициентов, соответствующих каждому лагу. Значения коэффициентов, их стандартные ошибки и *t*-статистика приведены в таблице 15.

Рис. 2

Распределенные лаги темпов роста номинальной денежной массы для дефлированных приростов кредиторской просроченной задолженности

В нулевой момент (без лага) зависимость между неплатежами и темпами роста M_2 отрицательна. Это согласуется с гипотезой, согласно которой увеличение темпов роста номинальной суммы денег в первое время может увеличивать реальную денежную массу и, вследствие этого, несколько смягчать проблемы с ликвидностью. Однако заметим, что первый коэффициент обладает низкой статистической значимостью. В то же время, начиная с первого лага, зависимость приобретает положительный характер, что также согласуется с гипотезой об усилении инфляционных процессов и росте номинального процента. Проверим эту гипотезу, построив аналогичные дистрибутивные лаги для

темпов роста номинального процента. Аналогично неплатежам, дистрибутивные лаги для темпов роста номинального процента приведены в таблице 16 и на рис. 3.

Таблица 15

Распределенные лаги темпов роста номинальной денежной массы для дефлированных приростов кредиторской просроченной задолженности в парной регрессии (степень полинома 3, количество лагов 8)

Lag	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*
0	-0.00379	0.00345	-1.0997
1	0.00405	0.00211	1.9227
2	0.00667	0.00224	2.9762
3	0.00571	0.00187	3.0528
4	0.00283	0.00175	1.6177
5	-0.00034	0.00206	-0.1663
6	-0.00215	0.00196	-1.0949
7	-0.00095	0.00286	-0.3334

Рис.3

Распределенные лаги темпов роста номинальной денежной массы для темпов роста номинальной трехмесячной процентной ставки ГКО

Таблица 16

Распределенные лаги темпов роста номинальной денежной массы для темпов роста номинальной трехмесячной процентной ставки ГКО (степень полинома 3, количество лагов 8)

Lag	*Coefficient*	*Std. Error*	*T-Statistic*
0	-1.528	0.760	-2.011
1	0.255	0.450	0.566
2	1.005	0.469	2.143
3	1.031	0.400	2.581
4	0.642	0.397	1.618
5	0.144	0.469	0.307
6	-0.154	0.443	-0.348
7	0.055	0.670	0.083

Получаем схожие результаты. В соответствии с приведенной гипотезой, в начальный момент при увеличении темпов роста M_2 происходит снижение номинального процента (действие эффекта ликвидности). Затем (со второго и до четвертого лагов) происходит адаптация к усилившимся инфляционным процессам.

Выводы

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Наибольшее (по эластичности) влияние на рост неплатежей из рассматриваемых факторов оказывают номинальная и реальная процентные ставки по государственным краткосрочным облигациям. Здесь действует прежде всего, по-видимому, эффект ликвидности, связанный с объемом реальной денежной массы. Инфляционный рост цен приводил к снижению спроса на деньги (на реальные кассовые остатки). Высокая эластичность номинального процента по денежной переменной свидетельствует о значительном неравновесии - превышении предложения денег в рассматриваемом периоде над спросом на деньги.

   Соображение о влиянии эффекта ликвидности согласуется с результатами анализа воздействия темпов роста номинальной денежной массы на номинальный процент и неплатежи (это воздействие оказывается сходным для обеих переменных). Таким образом, уменьшение спроса на реальные кассовые остатки действительно можно

считать важным фактором роста неплатежей. Но причиной такого перехода в иную фазовую плоскость - к меньшей "монетизации" была предшествовавшая чудовищная инфляция. Поэтому и попытки решения проблемы на путях сильного увеличения предложения денег в конечном счете могут только увеличить неплатежи. Более целесообразной представляется политика, направленная на подавление инфляции, снижение процента и стимулирование спроса на реальный кассовые остатки.

2. Значительное воздействие на рост неплатежей оказывает неисполнение расходов федерального бюджета. Увеличение неисполнения бюджетных обязательств на 1 руб. (в прошлом месяце) приводит к росту неплатежей в среднем на 0.18 рублей. Неисполнение обязательств дебиторами (в прошлом месяце) на 1 руб. приводит (в среднем) к росту неплатежей на 0.24 руб. Это порождает цепочку неисполнения обязательств.

3. Уменьшению приростов неплатежей способствует предшествующий рост деловой активности (рост ВВП). Данная зависимость вполне естественна: рост деловой активности означает для предприятия увеличение выпуска, дохода и возможности расплатиться со своими кредиторами.

4. Существенным фактором в формировании неплатежей является политическая и экономическая неопределенность. Ее влияние распространяется как на рост неплатежей непосредственно, так и на рост номинального (и реального) процента, что также опосредованно влияет на неплатежи. Нетрудно заметить, что рост политической неопределенности (в модели рассматриваются периоды болезни президента Б.Н. Ельцина и отставка правительства), привел к увеличению приростов "не объясняемых регрессией" неплатежей в среднем на 50% (ср. коэффициенты при соответствующих условных переменных и среднее значение приростов неплатежей).

5. Отметим также существенное снижение влияния аукционной премии на процент, что, вероятно, связано с ростом спроса на выпуски со стороны иностранных инвесторов и снижении таковой.

Неплатежи: микроэкономический анализ

II

Первым вопросом, возникающим при попытке объяснить причины происхождения и существования неплатежей в российской экономике, является вопрос о том, какой вид задолженности следует исследовать. Нас, в первую очередь, интересуют причины нарушения обязательств контрагентами, поэтому рассматриваются просроченные задолженности предприятий. Изучение дебиторской и кредиторской задолженностей осложняется тем обстоятельством, что они включают в себя кроме задолженностей за продукцию еще и авансы (соответственно предоставленные и полученные), изменение которых может объясняться иными причинами, чем изменение расчетов за отгруженную продукцию. Кроме того, кредиторская задолженность включает задолженность государственному бюджету и внебюджетным фондам, а также задолженность работникам по оплате труда, которая может иметь собственные факторы, определяющие ее динамику. Поэтому для исследования поведения неплатежей нами были выбраны в качестве зависимых переменных приросты (месячное изменение) просроченной задолженности покупателей и просроченной задолженности поставщикам по четырем секторам экономики — промышленности, сельскому хозяйству, транспорту и строительству. Причина выбора именно приростов задолженностей заключаются в том, что номинальные величины задолженностей имеют выраженный тренд, связанный с инфляцией, а поведение накопленных дефлированных переменных существенно зависит от характера используемого дефлятора. В случае же, когда рассматривается месячный прирост задолженностей, тенденции таких переменных оказываются мало зависящими от того, используются ли ряды, дефлированные по индексу потребительских цен или в долях ВВП.

Следует отметить, что поведение переменных — “прирост просроченной задолженности покупателей по четырем секторам экономики” и “прирост просроченной задолженности поставщикам по четырем секторам экономики” — различно, в силу того, что на них по-разному влияют внешний сектор и отрасли, не входящие в рассматриваемые четыре сектора; кроме того, данные имеются не по всем предприятиям экономики. Ниже мы покажем, что некоторые рассматриваемые независимые переменные влияют на оба вида задолженности схожим образом, но часть переменных значимо влияет на один из видов задолженностей и не оказывает влияния на другой.

Многие объяснения кризиса неплатежей в российской экономике находят их источник в поведении должников, но не рассматривают факторы, влияющие на стратегию кредиторов. Подробное изучение этой проблемы неизбежно приводит к вопросу: что же заставляет предприятие систематически отгружать продукцию покупателю, который столь же систематически не платит за нее? Первый вариант ответа - особенности взаимоотношений предприятий с государством. Так, удовлетворение государственных интересов может предполагать нерыночные методы распределения продукта: например, органы государственного управления и бюджетные организации получают значительную часть коммунальных услуг без соответствующей оплаты[451]. При увеличении дефицита государственного бюджета вследствие возникающей необходимости уменьшения расходов, доля отпускаемой без оплаты продукции может возрастать. Другой вариант ответа - недостаток информации, заключение договоров с новыми, малоизвестными покупателями, которые, получив товары, нарушают обязательства по оплате. Такие случаи, разумеется также имеют место, но вряд ли могут считаться широко распространенными. При работе с недостаточно надежными клиентами фирмы чаще всего требуют предоплату.

Таким образом, можно предположить, что несвоевременная оплата во многих случаях заранее предусматривается продавцами, готовыми от-

[451] При этом возникает необходимость компенсации издержек за счет повышения тарифов для других покупателей, что можно считать своего рода налогом на платежеспособных агентов (он усиливает неэффективность функционирования экономики).

пускать продукцию неплательщикам. Рассмотрим причины взаимной заинтересованности контрагентов в продолжении взаимодействия несмотря на постоянные неплатежи. Одна из возможных гипотез, объясняющих рост неплатежей в экономике заинтересованностью контрагентов, заключается в том, что неплатежи усиливаются вследствие массового уклонения от уплаты уже начисленных налогов. Так, производитель продукции, пользующейся спросом, может не платить уже начисленные налоги, если денежные средства непосредственно на его счет не поступают, а оседают на счетах ассоциированных с ним посредников. При описанных обстоятельствах возрастает задолженность посредников предприятию (то есть растет дебиторская задолженность производителя и кредиторская - посредников) и, помимо того, увеличивается просроченная задолженность бюджету, а предприятие, не получая денежных средств, может несвоевременно гасить задолженность своим поставщикам. Наличие большой задолженности перед бюджетом порождает заинтересованность руководства предприятия (или группы аффилированных предприятий) в ограниченном поступлении денег на счета, как это происходит в настоящее время со счетами предприятия-недоимщика. В связи с этим, можно предположить зависимость прироста неплатежей текущего периода от влияния накопленной задолженности бюджету[452]. Большие объемы накопленной задолженности бюджету, если одновременно не сокращаются бюджетные расходы, могут вызывать увеличение дефицита бюджета. В этом случае дефицит бюджета должен также иметь положительную связь с просроченной задолженностью предприятий, в частности с просроченной задолженностью покупателей и с просроченной задолженностью продавцам.

Помимо того, неплатежи, ухудшая расчеты между предприятиями, вызывают снижение налоговых поступлений. Поэтому возможно обратное влияние - неплатежей на дефицит бюджета. Кроме того, увеличение бюджетного дефицита, которое часто происходит одновременно с ростом уровня неисполнения обязательств государства, влечет задержку платежей по государственным закупкам, то есть увеличивает

[452] Разумеется, вышеизложенное не является единственной причиной возникновения неплатежей, данные гипотезы объясняют лишь часть возможных обстоятельств. усугубляющих проблему.

просроченную задолженность покупателей. Необходимость финансировать расходы в ряде случаев может вынуждать предприятия компенсировать недополученные средства, повышая цены другим покупателям. В этом случае, задолженность поставщикам также может возрастать. Таким образом, рост неисполнения плановых расходов бюджета может вызывать одновременно рост неплатежей и рост дефицита бюджета. Предприятия расширяют свою деятельность в расчете на бюджетное финансирование, увеличивая задолженность своим поставщикам, в результате усиливается давление на Министерство финансов, вынуждая финансировать расходы несмотря на недостаточные поступления налогов.

Следует также принять во внимание монопольное положение многих фирм, выступающих в качестве "центров" просроченной задолженности, и наличие устойчивых связей между рядом крупных предприятий. Для описания взаимоотношений между покупателями и поставщиками следует принять во внимание, что в настоящее время практикуется несколько различных схем расчетов за поставленную продукцию, в частности, денежная, по бартеру и с помощью зачетов. При этом цены продукции при разных расчетных схемах различаются. В рамках каждой из форм расчетов возможна оплата (или встречная отгрузка) своевременная или со значительной задержкой (неплатежи). В случае частичных неплатежей (или задержки оплаты за полученную продукцию со стороны части покупателей) различные группы покупателей платят неодинаковую реальную (приведенную) цену за приобретаемый товар, но при этом не возникает возможностей арбитража[453]. А именно, продажа продукции по одинаковой номинальной цене всем покупателям практически исключает в условиях действующего налогового законодательства перепродажу по номинально более низкой цене, чем у производителя. Остается только возможность перепродажи приобретенной на "мягких условиях" (с большим ожидаемым сроком платежа) продукции с условием оплаты в более ранние сроки. Но при этом возрастают трансакционные издержки, поэтому выгодность подобной операции снижается, кроме того, такие же условия покупатель часто может получить и непосредственно у производителя. Описанная ситуация по

[453] Арбитраж практически невозможен, поскольку продажа продукции по ценам ниже себестоимости осложнена правилами исчисления налога на прибыль.

существу характеризует монополистическую политику цен на “сегментированных” рынках. (“ценовая дискриминация третьего рода”)[454]. Можно предположить, что при этом в качестве покупателей, обнаруживающих более эластичный спрос на ресурсы, выступают нерентабельные предприятия, спрос на продукцию которых в условиях рыночной экономики значительно сократился. Их спрос на факторы производства может быль более эластичным либо в силу высокой эластичности спроса на готовую продукцию, либо в результате сокращения объемов производства и низкой загрузки имеющихся производственных мощностей. В ряде случаев ликвидировать такие предприятия или предоставить их самим себе в условиях рынка чрезвычайно трудно в силу ряда социальных, политических или стратегических причин. Поэтому государство оказывает поддержку этим предприятиям, причем в условиях острого бюджетного кризиса возможности такой поддержки быстро сокращаются, поэтому помощь им оказывается неритмично. Будем называть подобные предприятия убыточными.

Если цена фактора для “обычных” (обычными или здоровыми предприятиями назовем предприятия, которые в состоянии расплачиваться по своим долгам своевременно без риска прекращения деятельности) предприятий - P_N, приведенная цена “убыточных” - P_D, эластичность спроса на продукцию монополиста со стороны “обычных” предприятий ε_1, эластичность спроса на продукцию монополиста со стороны “убыточных” предприятий - ε_2. Тогда в условиях ценовой дискриминации предельная выручка максимизирующего прибыль монополиста на каждом из рынков одинакова и равна предельным издержкам выпуска всего объема продукции:

$$P_N\left(1-\frac{1}{|\varepsilon_1|}\right) = P_D\left(1-\frac{1}{|\varepsilon_2|}\right) = MC(q_1+q_2), \qquad (1)$$

[454] Для выполнения условий существования данной формы дискриминации необходимо наличие монополиста-поставщика, двух групп покупателей с кривыми спроса, характеризующимися разной эластичностью, возможность разделения этих групп и отсутствие арбитража.

где q_1 - объем продаж первой группе (здоровой), а q_2- объем продаж второй группе (убыточной), $MC(q_1+q_2)$ - предельные издержки производителя.

В соответствии с приведенными предположениями, сроки оплаты, номинальная цена, инфляция и увеличение объема ресурса, приобретаемого убыточными предприятиями, то есть рост их активности, положительно влияют на прирост просроченной задолженности.

Нетрудно заметить, что рост предельных издержек монополиста вызывает рост P_N, следовательно увеличение цен факторов, используемых монополистом должно приводить к росту неплатежей.

Желаемая приведенная цена монополиста на рынке "убыточных" предприятий определяется соотношением эластичностей спроса на рынках и номинальной ценой товара. Для того, чтобы при повышении ставки процента при прочих равных условиях отношение номинальной цены к приведенной (уплачиваемой убыточным покупателем) оставалось неизменным, следовало бы уменьшить ожидаемый срок оплаты. Поскольку же продавец не может непосредственно повлиять на него, ему приходится потребовать погашения покупателем части прошлых задолженностей (тогда уменьшится срок оплаты прошлых долгов) либо увеличить номинальную цену и сократить объем продаж убыточным покупателям. В любом из этих случаев произойдет снижение прироста просроченной задолженности покупателей. Влияние ставки процента на прирост просроченной задолженности, по-видимому, может оказаться больше при использовании этой переменной с небольшим (1-2 месяца) лагом[455]. Следует отметить, что приведенные рассуждения относительно влияния ставки процента применимы к задолженности покупателей, и не всегда - к задолженности поставщикам. Кроме того, если монополист продает продукцию монопсонисту равновесная реальная цена определяется в результате торга (barganing) и в этих обстоятельствах в силу противоположности интересов контрагентов влияние ставки процента может не сказываться на приросте просроченной задолженности.

---

[455] Указанная зависимость учитывает также отношения между двумя неубыточными фирмами в ситуации, когда значительные объемы продукции реализуются по пониженной приведенной цене.

Приобретение убыточными предприятиями части используемых в производстве ресурсов может осуществляться на рынках, на которых невозможна дискриминация. Предположим, что в этом случае продажи осуществляются по конкурентной цене. Если убыточное предприятие не может своевременно расплатиться за поставляемую ему продукцию, постоянные поставщики могут согласиться на иные формы расчетов (чаще всего бартер). Бартер увеличивает прирост неплатежей, поскольку в этом случае покупателю разумнее подписывать акты сдачи-приемки не в момент поступления оплаты товарами, а после их продажи третьим лицам. В противном случае у такого предприятия возникнут налоговые обязательства, в то время как деньги на счета предприятия еще не поступили[456]. Причина заключается в том, что для целей налогообложения предприятие может выбирать порядок учета реализации либо по отгрузке продукции, либо по оплате. В условиях массовых неплатежей и распространенности бартера выгоднее второе.

Тогда прирост неплатежей в отчетности описывается формулой:

$$SD = (P_1 q_1 + P_2 q_2) - (P_{1,\,-T}\, q_{1,-T} + P_{2,-T}\, q_{2,-T}), \qquad (i=1,2) \qquad (2)$$

где индексы 1,2 относятся соответственно к переменным «здоровой» и «убыточной» групп, P_i - цены, q_i - объемы обмениваемой по бартеру продукции, индекс $-T$ означает срок, по истечении которого осуществляется подписание актов сдачи-приемки, $P_{i,-T}$ - цены, $q_{i,-T}$ - объемы продукции, взаимно поставленной по бартеру в момент - T , то есть прирост неплатежей есть разность величин, возникших и взаимно зачтенных в данном периоде обязательств. Иначе говоря, прирост неплатежей равен приросту номинальной денежной стоимости взаимных обязательств.

Величина $P_N q_2$, влияющая на рост объема неплатежей, также представляет собой составную часть затрат предприятия-покупателя. Поэтому изменение объема просроченной задолженности положительно связано с изменением убытков рассматриваемой группы предприятий.

---

[456] См. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 1992 г. N 16-05/4 “О порядке отражения в бухгалтерском учете товарообменных операций или операций, осуществляемых на бартерной основе”.

Если предположение о влиянии на неплатежи убытков предприятий справедливо, то должна наблюдаться положительная зависимость прироста задолженностей от цен таких экономических благ, которые являются факторами производства для большинства предприятий, входящих в рассматриваемую группу. В частности, можно предположить, что увеличение цен на электроэнергию, вызывая рост издержек практически всех предприятий, повлечет увеличение убытков, возможно, числа убыточных предприятий, и, следовательно, прироста задолженностей, как дебиторской, так и кредиторской. Представляется также логичным, что относительное увеличение цен факторов в сравнении с ростом цен продукции должно вызывать приросты неплатежей. Поскольку наиболее значительные объемы неплатежей сосредоточены в промышленности, можно предположить, что отношение индекса цен электроэнергетики к индексу цен промышленности должно быть положительно связано с приростом реального объема неплатежей.

Если предположить, что предприятия-экспортеры относятся преимущественно к “здоровому” сектору экономики, то увеличение физических объемов экспорта должно приводить к снижению доли задолженности в ВВП (растет отношение переменной q_1 к q_2, то есть объема продукции, отгруженной «здоровому» сектору к объему продукции, за которую платежи не поступают своевременно), причем по-видимому оно больше должно сказываться на задолженности поставщикам. В то же время рост импорта снижает спрос на отечественную продукцию и, ухудшая положение предприятий, влечет увеличение неплатежей. Поэтому можно предположить отрицательное влияние чистого экспорта на задолженности предприятий. Однако, при неизменных физических объемах экспорта и импорта, рост обменного курса может приводить к росту задолженностей предприятий. Так, рост выручки экспортеров за счет исключительно роста обменного курса может привести к росту номинальных цен на приобретаемые у внутренних поставщиков (в частности, если они монополисты) факторы производства (P_N). Прирост задолженности увеличивается, поскольку номинальная цена растет не только для экспортеров, но и для «убыточных» предприятий. Но даже если цены на ресурсы, производимые отечественными предприятиями, не меняются, неплатежи могут при описанных обстоятельствах возрасти за счет роста рублевых цен импортируемых ресурсов. Если предприятию необходимо приобрести фиксированный объем импорт-

ных ресурсов (например, в случае леонтьевской производственной функции), рост обменного курса приведет к ухудшению платежеспособности предприятия. Если при этом невозможно задержать платежи зарубежным поставщикам, предприятия будут задерживать оплату на внутреннем рынке.

Поскольку, как уже было отмечено, неплатежи могут возникать вследствие уклонения от налогообложения, резонно предположить, что рост теневой активности в экономике в сравнении с легальной деятельностью может сопровождаться нарастанием задолженностей. Как известно, индикатором теневой экономической активности может служить доля наличных денег в денежном агрегате M_2.

Оценка регрессионных уравнений, построенных в соответствии с микроэкономическими гипотезами.

Как уже отмечалось выше, в качестве зависимых переменных нами были выбраны месячное изменение (прирост) просроченной задолженности покупателей и просроченной задолженности поставщикам по четырем секторам экономики - промышленности, сельскому хозяйству, транспорту и строительству в долях месячного ВВП.

В эконометрических уравнениях, представленных в таблице 1, в качестве зависимой переменной выбран прирост просроченной задолженности покупателей предприятий промышленности, сельского хозяйства, транспорта и строительства в долях ВВП.

Переменная "индекс цен предприятий - производителей на электроэнергию" характеризует изменение издержек предприятий, входящих в рассматриваемые четыре сектора, и включена во все рассматриваемые уравнения. В рамках модели, изложенной выше, показано, что увеличение издержек предприятия-продавца, вызывая рост номинальных (указанных в договоре) цен, должно сопровождаться новым приростом неплатежей. Электроэнергия не является единственным ресурсом, однако она является важным ресурсом практически для всех рассматриваемых предприятий. Индекс цен на продукцию предприятий электроэнергетики выбран в качестве одной из возможных характеристик изменения величины издержек. Согласно изложенной выше гипотезе с ростом издержек должна расти номинальная цена продажи продукции,

что влечет увеличение месячного прироста неплатежей, то есть по предположению должна наблюдаться положительная зависимость между индексом цен на электроэнергию и приростом просроченной задолженности. Коэффициент при указанной переменной является положительным и статистически значимым во всех приведенных уравнениях регрессии, что соответствует приведенным рассуждениями.

Таблица 1

Просроченная задолженность покупателей, прирост в долях ВВП (период октябрь 1993-сентябрь 1997)

№ уравнения	1	2	3
Total Cases =	48	48	48
Multiple R	0,637	0,711	0,660
R Square	0,405	0,506	0,435
Adjusted R Square	0,350	0,447	0,368
F =	7,329	8,601	6,478
Durbin-Watson Test =	1,727	1,825	1,660
Индекс цен предприятий производителей электроэнергии	0,388 (3,787)	0,370 (3,898)	0,220 (2,412)
Объем отгруженной продукции (работ, услуг) в долях месячного ВВП	0,154 (3,038)	0,183 (3,826)	0,171 (3,573)
Месячный прирост доли убыточных предприятий в экономике		0,252 (2,923)	0,253 (2,755)
Задолженность по платежам в бюджет в долях месячного ВВП	0,091 (2,756)	0,095 (3,089)	
Средневзвешенная доходность ГКО (% годовых) с лагом 1			-0,044 (-2,234)
Дефицит консолидированного бюджета помесячно в долях месячного ВВП	0,395 (3,168)	0,344 (2,955)	
Курс долл, темпы прироста			0,171 (1,751)
Константа	-0,166 (-2,776)	-0,191 (-3,417)	-0,069 (-1,751)

В скобках приведены значения t-статистик соответствующих коэффициентов.

Переменная "объем отгруженной продукции (работ, услуг) в долях месячного ВВП" также имеет положительный статистически значимый коэффициент в уравнениях. Это согласуется с выводами модели, построенной выше, которая описывает взаимодействие постоянных контрагентов, покупателя и продавца, в ситуации, когда покупатель оплачивает полученную продукцию нерегулярно и со значительными задержками. При этом продавец, отгружая продукцию должен рас-

сматривать в качестве реальной цены продукции ее ожидаемую дисконтированную цену. В том случае, когда рост объема отгруженной продукции сопровождается ростом объемов бартерных операций прирост неплатежей может характеризоваться соотношением 2.

Изменение объема просроченной задолженности за отгруженную в течение месяца продукцию при оплате деньгами, но с разными по жесткости требованиями к покупателям по соблюдению сроков контракта, описывается разностью между денежной стоимостью отгруженной, но не оплаченной своевременно продукции и поступившей выручкой за поставки прошлого периода. Если практикуется продажа значительных партий товаров на более мягких условиях оплаты (то есть, продавец ожидает, что отгруженная продукция не будет оплачена в срок) с увеличением объема отгруженной продукции неплатежи (задолженность покупателей), согласно вышеизложенному, должны расти как в “здоровом” секторе экономики, так и в убыточном секторе.

Как отмечалось выше, рост неплатежей при прочих равных условиях должен сопровождаться увеличением убытков. К сожалению, данные о динамике убытков предприятий труднодоступны, поэтому использованы другие переменные, которые, по-видимому, тесно связаны с месячными изменениями убытков. Месячный прирост доли убыточных предприятий служит характеристикой масштабов рынка убыточных предприятий, на котором продажи производятся по более низкой дисконтированной цене, что вызывает рост объема неплатежей. Таким образом, наличие в уравнениях 2 и 3 таблицы 1 положительного значимого коэффициента при переменной "месячный прирост доли убыточных предприятий в экономике" вполне согласуется с изложенными выше гипотезами возникновения неплатежей.

В уравнении 3 таблицы 1 в качестве одной из независимых переменных использована переменная "средневзвешенная доходность ГКО (% годовых) с лагом 1". Средневзвешенная доходность ГКО использовалась в качестве индикатора рыночной ставки процента. В периоды, когда наблюдается высокая альтернативная стоимость товарного кредита (а неплатежи и есть форма товарного кредита), рост ставки дисконтирования, приводя к снижению дисконтированной ожидаемой цены, может вызывать уменьшение месячного прироста просроченной задолженностей покупателей в последующие месяцы. Коэффициент при

рассматриваемой переменной отрицателен и статистически значим, что не противоречит сформулированным выше содержательным гипотезам, если изменение задолженности покупателей определяется в большей степени интересами продавца, а не покупателей продукции.

Переменная "задолженность по платежам в бюджет предприятий промышленности, сельского хозяйства, транспорта и строительства в долях месячного ВВП" включена в уравнения 1 и 2 таблицы 1. Она имеет положительный коэффициент с высокой t-статистикой. Согласно одной из описанных выше гипотез возникновение и рост неплатежей могут быть обусловлены попыткой уклонения от уплаты задолженности по налогам, накопленной в предшествующие периоды. С этой целью используются аффилированные фирмы-посредники, на счетах которых остается выручка от реализации, увеличивая тем самым прирост задолженности посредников поставщику, то есть собственно производителю продукции. Большая накопленная задолженность по платежам в бюджет также является стимулом к сокрытию доходов от налогообложения. С увеличением этого показателя должны возрастать масштабы операций по уклонению от уплаты налогов с помощью аффилированных посредников и продлеваться сроки зачета взаимных бартерных поставок. Поэтому мы предполагали положительное влияние показателя “задолженность по платежам в бюджет в долях месячного ВВП” на прирост просроченной задолженности покупателей в долях месячного ВВП, что подтверждается результатами оценок уравнений 1 и 2 таблицы 1.

Согласно изложенным выше соображениям, дефицит консолидированного бюджета помесячно в долях месячного ВВП должен оказывать положительное влияние на прирост просроченных задолженностей предприятий в долях ВВП. Государственная поддержка ряда предприятий (в форме субсидий кредитов или увеличения закупок продукции) влечет за собой рост дефицита консолидированного бюджета и, увеличивая активность убыточных предприятий, может приводить к росту просроченных задолженностей. Проверка данной гипотезы для просроченной задолженности покупателей осуществлялась в уравнениях 1,2 таблицы 1, коэффициенты при указанной переменной имеют положительный знак, t-статистики 3,168 и 2,955.

Заметим, что положительная зависимость между неплатежами и величиной дефицита государственного бюджета может быть объяснена на основе следующей гипотезы. Если предположить, что величина дефицита бюджета возрастает в те периоды, когда высоким является уровень невыполнения бюджетом своих обязательств перед получателями бюджетных ассигнований (разрыв между плановыми и фактическими расходами), то именно уровень невыполнения бюджетных обязательств, выражающийся одновременно в величине бюджетного дефицита, является фактором, воздействующим на динамику общей величины неплатежей в народном хозяйстве. К сожалению, строгая проверка этого предположения о положительной связи между бюджетным дефицитом и величиной бюджетных обязательств затруднена вследствие отсутствия строгого помесячного индикатора объема бюджетных обязательств. Информация о плановых расходах бюджета доступна лишь в виде годовых (в некоторых случаях - квартальных) проектов бюджета.

В уравнениях, в которых в качестве зависимой переменной рассматривается прирост просроченной задолженности поставщикам предприятий промышленности, сельского хозяйства, транспорта и строительства в долях ВВП, получены результаты, сходные по большинству переменных с результатами уравнений для просроченной задолженности покупателей (см. таблицу 2, уравнения 4-7).

Как уже упоминалось выше, индекс цен на продукцию предприятий электроэнергетики выбран в качестве одной из характеристик величины издержек и по предположению должен влиять на прирост неплатежей положительно. Действительно, в уравнениях регрессии 4-7 таблицы 2 для просроченной задолженности поставщикам наблюдается значимая положительная зависимость между указанным индексом и приростом просроченной задолженности поставщикам в долях ВВП. Следует отметить, что в этих уравнениях коэффициент при данной переменной имеет лучшую t-статистику при использовании ее с лагом 1.

Изменение отношения индекса цен на продукцию электроэнергетики к индексу цен промышленности может служить одной из характеристик движения доли издержек в цене готовой продукции, следовательно косвенным индикатором величины убытков. В уравнениях 4-6 (табл. 2)

коэффициент при этой переменной имеет положительный знак, он статистически значим, что согласуется с приведенными выше гипотезами.

Таблица 2

Просроченная задолженность поставщикам, прирост в долях ВВП (период октябрь 1993-сентябрь 1997)

№ уравнения	4	5	6	7
Total Cases =	48	48	48	48
Multiple R	0,719	0,724	0,728	0,711
R Square	0,517	0,524	0,530	0,506
Adjusted R Square	0,432	0,440	0,433	0,433
F =	6,106	6,281	5,495	6,991
Durbin-Watson Test =	1,888	1,836	1,962	1,935
Индекс цен предприятий - производителей по электроэнергетике с лагом 1	0,119 (2,383)	0,112 (2,248)	0,139 (2,603)	0,192 (3,672)
Отношение индекса цен электрознергетики к индексу цен промышленности	0,318 (3,341)	0,309 (3,299)	0,294 (3,008)	
Объем отгруженной продукции (работ, услуг) в долях месячного ВВП	0,074 (2,036)	0,076 (2,105)	0,088 (2,276)	
Розничный товарооборот в долях месячного ВВП				0,382 (2,864)
Доля денежного агрегата M_0 в M_2				0,611 (3,858)
Средневзвешенная доходность ГКО (% годовых)			-0,017 (-1,050)	-0,056 (-3,271)
Месячный прирост объема ГКО в обращении в долях месячного ВВП	0,44 (2,947)	0,465 (3,142)	0,457 (3,044)	0,619 (4,021)
Дефицит федерального бюджета помесячно в долях месячного ВВП		0,283 (3,165)		
Дефицит консолидированного бюджета помесячно в долях месячного ВВП	0,276 (3,048)		0,264 (2,898)	
Чистый экспорт в долях месячного ВВП	-0,416 (-2,150)	-0,436 (-2,281)	-0,390 (-2,006)	
Курс долл, темпы прироста	0,164 (2,305)	0,154 (2,165)	0,216 (2,490)	0,284 (3,473)
Константа	-0,345 (-3,371)	-0,337 (-3,335)	-0,326 (-3,142)	-0,305 (-4,158)

В скобках приведены значения t-статистик соответствующих коэффициентов.

Влияние бюджетного дефицита на прирост просроченной задолженности поставщикам аналогично его влиянию на прирост просроченной задолженности покупателей. В уравнениях 4 и 6 — месячный дефицит консолидированного бюджета в долях ВВП — коэффициент при данной переменной положителен и статистически значим. В уравнении 5 все переменные такие же, как и в уравнении 4, кроме дефицита бюдже-

та - здесь включена переменная «месячный дефицит федерального бюджета в долях ВВП». Все коэффициенты и статистики меняются при этом незначительно.

Влияние объема отгруженной продукции в долях месячного ВВП на прирост доли просроченной задолженности поставщикам в месячном ВВП также аналогично его влиянию на прирост просроченной задолженности покупателей в долях месячного ВВП. В приведенных регрессионных уравнениях 1-3 (табл. 1) зависимость от показателя “объем отгруженной продукции в долях ВВП” положительна и статистически значима. Однако в уравнении 4 (табл. 2) оказалась значимой с положительным коэффициентом переменная «розничный товарооборот в долях ВВП», то есть не только увеличение активности рассматриваемой группы предприятий (четырех секторов экономики), но и рост активности в экономике в целом влечет при существующих обстоятельствах увеличение задолженностей между предприятиями.

Средневзвешенная доходность ГКО также, как и в случае с задолженностью покупателей оказывает значимое отрицательное влияние на прирост просроченной задолженности поставщикам (уравнение 7, табл. 2). Однако интересно, что при рассмотрении просроченной задолженности поставщикам обнаружена значимая положительная зависимость от месячного прироста объема ГКО в обращении. По-видимому в этом случае в большей степени сказываются интересы должника, а не кредитора - то есть привлечение дополнительных средств на рынок ГКО возникает за счет задержки платежей с тем, чтобы воспользоваться полученным таким образом кредитом на рынке государственных ценных бумаг. Причем переменная «месячный прирост объема ГКО в обращении в долях месячного ВВП» значима и в тех уравнениях (1,2), где доходность ГКО не рассматривается.

Использование в одном уравнении переменных экспорта и импорта порождает мультиколлинеарность (коэффициент корреляции между переменными “экспорт в долях месячного ВВП” и “импорт в долях месячного ВВП” составляет 0,860, R^2=0,739), поэтому мы рассматриваем переменную чистого экспорта в долях ВВП.

Как описано выше, если предприятия экспортеры представляют собой “здоровую” часть экономики, то одновременно включенные в уравне-

ния регрессии переменные чистый экспорт в долях ВВП и темп роста обменного курса должны иметь противоположные знаки, причем зависимость от чистого экспорта должна быть отрицательной, а от темпа роста обменного курса положительной. Действительно, в уравнениях 4-6 указанные переменные имеют коэффициенты соответствующих знаков с хорошей значимостью.

Переменная «доля денежного агрегата M_0 в M_2» характеризует степень распространения теневой экономической деятельности. В уравнение 7 она входит с положительным коэффициентом (t-статистика 3,858). Представляется логичным, что увеличение теневого оборота за счет легального влечет рост бюджетного дефицита, рост бартера, увеличение сроков платежей по взаимной договоренности между предприятиями, и, как следствие, рост задолженностей предприятий.

Моделирование инфляции в 1992 - 1995 годах

III

Обсуждаемая в данном приложении модель динамики инфляции основывается на простой авторегрессионной зависимости, оцененной на интервале 1992 - 1995 годов. Она связывает месячную инфляцию, во-первых, с инфляцией в предыдущем месяце и, во-вторых, с приростом денежной массы M_2, а так же с прочими, т.е. немонетарными факторами. Индикатором прироста денежной массы было выбрано среднее геометрическое ее месячных приростов за предыдущие полгода. Таким образом, принимая в расчет запаздывание воздействия денежной массы на агрегированный спрос, а также влияние немонетарных факторов, мы получаем темповую регрессионную зависимость, которая в общем виде выглядит следующим образом:

$$p_t = a_1 p_{t-1} + a_2 m_{t-1,t-6} + \pi_t \qquad (1),$$

где p_t — индекс роста потребительских цен в течение месяца t, $m_{t-1,t-6}$ — среднее геометрическое месячных темпов прироста денежной массы M_2 за предыдущие шесть месяцев, π_t — случайная переменная, отражающая влияние прочих факторов, a_1, a_2 — коэффициенты регрессии.

Уравнение регрессии (1) не включает свободный член (как показала оценка, он статистически незначим). Это, однако, согласуется с некоторыми теоретическими моделями инфляции с недостаточно негибкими ценами. Они описывают в явном виде процесс установления фирмами цен в условиях монополистической конкуренции производителей, не обладающих полной информацией о денежной политике государства. В основе этого направления лежит хорошо извест-

ная модель несовершенной конкуренции[457]. Другой подход к объяснению инерционности цен основан на учете двусторонних трудовых контрактов, заключаемых на фиксированный срок, и учитывающих инфляцию[458]. Теоретический уровень цен выражается (в логарифмической шкале) как выпуклая линейная комбинация уровня цен, установленных в предыдущем периоде и денежной массы в текущем периоде[459].

Оценка авторегрессии дает следующие результаты:

$$p_t = 0{,}68p_{t-1} + 0{,}36m_{t-1,t-6} + \pi_t \qquad (2),$$

(8,4) (3,9)

Таким образом, полученные оценки являются статистически значимыми. Проверка наличия автокорреляции остатков методом Лагранжа показала отсутствие автокорреляции первого порядка на 95-процентном уровне значимости. Кроме того, тест Бокса - Пирса свидетельствует о том, что с 95-процентной вероятностью не может быть отвергнута гипотеза о том, что остатки представляют собой белый шум.

Множественный коэффициент детерминации для уравнения со свободным членом равен 0,85. Следовательно, вклад немонетарных факторов (при данном виде зависимости и выбранной структуре лага) в дисперсию роста цен составляет 15%. Заметим, что сумма коэффициентов линейной комбинации в (2) близка к 1. Это свойство наблюдается и для всех других спецификаций модели с более сложной лаговой структурой. Данный факт, с одной стороны, отвечает теоретической зависимости, о которой говорилось выше, а с другой стороны может быть интерпретирован как проявление свойства нейтральности денег в долгосрочном периоде.

---

[457] Dixit A., Stiglitz J. Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity // American Economic Review, Vol. 67, No. 3 (June), 1977.

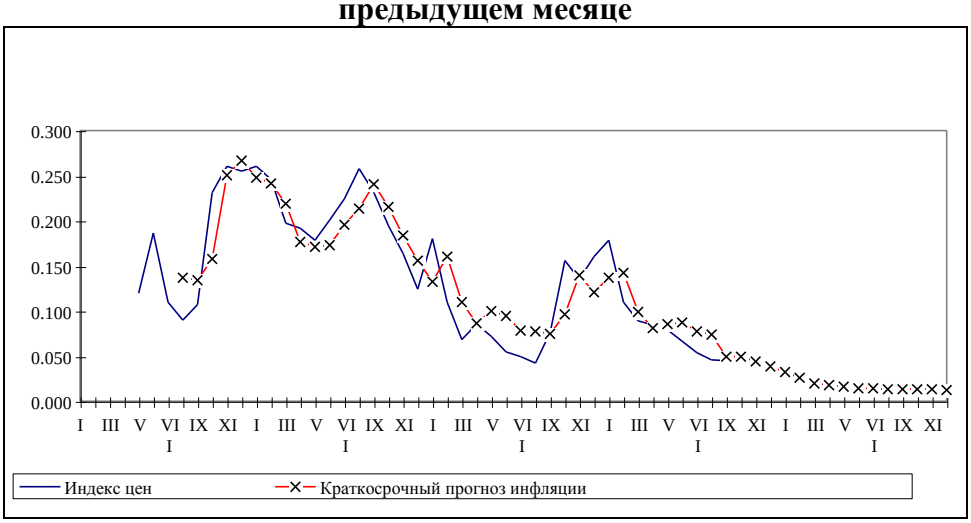
[458] Taylor J. Aggregate Dynamics and Staggered Contracts // Journal of Political Economy, Vol. 80, No. 1 (Jan), 1980; Fuhrer J. and Moore J. Inflation Persistence // Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 1 (Feb), 1995.

[459] Fischer S., Blanschard O. Lectures on Macroeconomics // The MIT Press, 1990, 429p.

Как показывают полученные оценки, инерционность цен является очень весомым фактором, определяющим динамику инфляции. Изменение темпа инфляции на 1 процентный пункт в текущем месяце обуславливает при прочих равных изменение этого темпа в следующем месяце в среднем на 0,68 процентных пункта. Прогноз изменения цен в 1995-1996 годах на основе построенной авторегрессионной модели представлен графически (рис. 1).

Рис. 1

Прогноз инфляции в 1995-1996 годах без учета динамики цен в предыдущем месяце



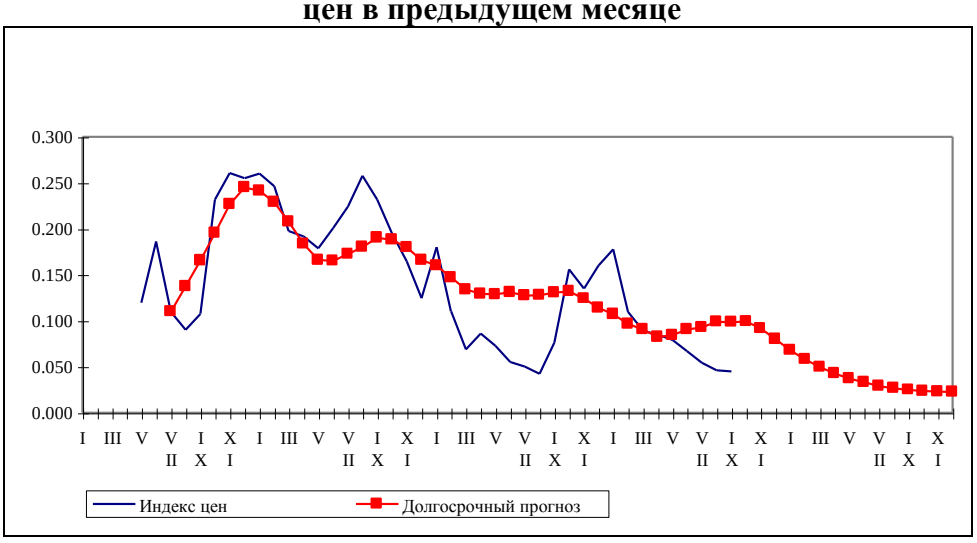
С целью иллюстрации прогностических свойств модели на рисунке 2 представлен долгосрочный ретроспективный прогноз инфляции. Здесь не используется фактическая динамика цен, а рассчитываемые для периода с июля 1992 года по декабрь 1996 года темпы инфляции основаны только на основе информации о динамике денежной массы. Данные на 1996 годы соответствуют проекту денежной программы, разработанной ЦБ РФ. В данном случае видно, что модель хорошо улавливает тренд инфляции, а отклонения прогнозных цифр от фактических объясняются не учитываемыми в модели изменениями реального спроса на деньги.

Как видно из рисунка 2, модель не улавливает изменений доли денег в ВВП, связанных с динамикой реального спроса на деньги, который определяется ожиданиями экономических агентов, колебаниями объе-

ма реального продукта и т.д. (т.е. факторами, лежащими на стороне спроса на деньги). Напротив, изменения доли денег в ВВП, вызванные фактической динамикой предложения денежной массы в условиях существенной ригидности цен, достаточно хорошо отражены траекторией ретроспективного прогноза на рисунке 2.

Рис. 2

Прогноз инфляции в 1995-1996 годах с учетом динамики цен в предыдущем месяце



Для учета в модели индикатора инфляционных ожиданий мы в качестве индикатора их изменений использовали динамику обменного курса доллара. В результате была получена следующая модификация модели инфляции:

$$p_t = 0{,}61p_{t-1} + 0{,}33m_{t-6,t-1} + 0{,}25d_{t,t-5} + \pi_t \qquad (2a),$$

$$(8{,}29) \quad (2{,}66) \quad (3{,}38)$$

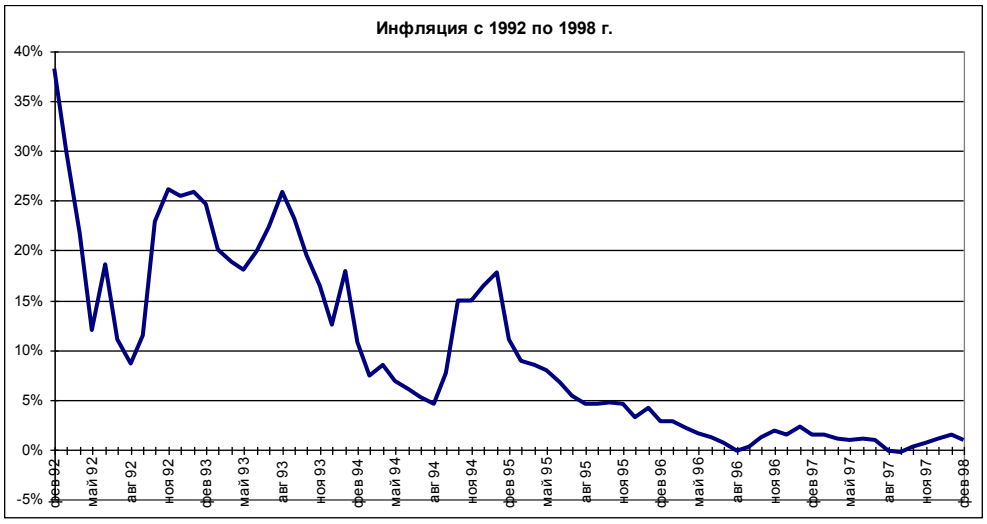
где p_t — инфляция в месяце t, $m_{t-1,t-6}$ — средний темп прироста денежной массы за предыдущие полгода, $d_{t,t-5}$ — темп изменения доллара за последние пять месяцев, π_t — случайная переменная, отражающая воздействие инфляционных ожиданий и немонетарных факторов. Коэффициент множественной регрессии $R^2 = 0{,}893$.

Моделирование динамики инфляции в 1992 – 1997 гг.

IV

Динамика изменения потребительских цен за период с 1992 по начало 1998 года, по данным Госкомстата РФ, показана на рисунке 1.

Рис. 1



На приведенном рисунке можно выделить два различных периода в характере инфляционных процессов. Первый период приходится на 1992 – 1994 гг., когда наблюдалась скачкообразная инфляция с широкой амплитудой колебаний (стандартное отклонение равно 7,93%). Во втором периоде, с начала 1995 г. до настоящего времени, преобладает тенденция к плавному снижению темпов роста потребительских цен практически до нулевых отметок с низкой дисперсией значений. Средний уровень составляет 2,8%, стандартное отклонение – 2,82%. Таким образом, при моделировании динамики инфляционных процессов мы должны учитывать как общий характер изменения инфляции на всем

рассматриваемом периоде, так и особенности каждого из подпериодов. Последнее особенно важно при прогнозировании изменения индекса цен на будущее, поскольку преобладание различных факторов на разных периодах может приводить к смещению оценок регрессионного уравнения и ухудшать его прогнозные свойства.

Учитывая вышесказанное, мы приняли ряд гипотез, проверка которых является необходимым условием для перехода к прогнозированию инфляции в краткосрочном периоде.

- Темпы приростов уровня цен обладают инерционностью, либо имеют очевидный временной тренд. Под инерционностью, в данном случае, понимается наличие устойчивой зависимости текущей инфляции от предыдущих значений ИПЦ. Временной тренд предполагает очевидную тенденцию к снижению или росту темпов инфляции со случайным характером колебаний.
- Экономические агенты при оценке будущей инфляции пользуются преимущественно адаптивными ожиданиями.
- Инфляционные процессы в российской экономике определяются динамикой изменения денежных агрегатов (M_0, M_2, широкие деньги) и колебаниями спроса на реальные кассовые остатки.
- На первом периоде (1992 – первая половина 1994 гг.) инфляция в большей степени определялась денежной эмиссией, в то время как в последующем – инерционностью.

Ниже приведены результаты проверки указанных гипотез.

Спецификация уравнения динамики темпов прироста индекса потребительских цен. Результаты моделирования динамики инфляции с использованием такого рода регрессий уже публиковались в работах ИЭППП[460]. Нами предприняты шаги по улучшению оценок коэффициентов и прогностических возможностей уравнения. Выбранную нами

[460] ИЭППП "Российская экономика. Тенденции и перспективы". Выпуски № 14, 1995 г., № 15, 16, 1996 г., № 17, 1997 г.; В. Мау, С. Синельников-Мурылев, Г. Трофимов – Макроэкономическая стабилизация и тенденции экономической политики России в 1995 – 1996 гг. «Вопросы экономики» 1996, №5,стр. 4.

спецификацию уравнения, описывающего динамику инфляционных процессов, можно записать в следующем виде:

$p_t = c + a_1 \cdot f(t) + a_2 \cdot g(m) + \varepsilon_t$,

где p_t – темп прироста индекса потребительских цен в месяце *t*;

c – свободный член;

$f(t)$ – функция от времени или смещенных во времени показателей инфляции;

$g(m)$ – функция от прошлых темпов прироста денежного агрегата;

ε_t – случайная ошибка;

a_1, a_2 – коэффициенты регрессии.

Таким образом, первое слагаемое показывает инерционность инфляционных процессов, наличие временного тренда, или адаптивный характер инфляционных ожиданий экономических агентов. Второе слагаемое отражает монетарную природу инфляции, влияние темпов прироста номинальных денежных агрегатов на уровень цен в экономике.

Оценка уравнений проводилась на временном интервале с февраля 1992 г. по август 1997 г. Перейдем теперь к проверке выдвинутых гипотез.

1) Инерционность цен. Данная гипотеза предполагает, что динамика инфляционных процессов в значительной степени определяется инфляцией в прошлом, либо объясняется наличием устойчивого временного тренда на всем периоде.

Проверка гипотезы включает в себя анализ автокорреляционной и частной автокорреляционной функций ряда темпов прироста ИПЦ, тест ряда темпов прироста ИПЦ на единичные корни, оценка регрессий вида $p_t = c + a_1 \cdot f(t) + \varepsilon_t$.

Анализ автокорреляционной и частной корреляционной функций ряда темпов прироста ИПЦ. Автокорреляционная и частная автокорреляционная функции для исходного ряда темпов прироста ИПЦ показаны на рисунках 2 и 3.

Рис. 2

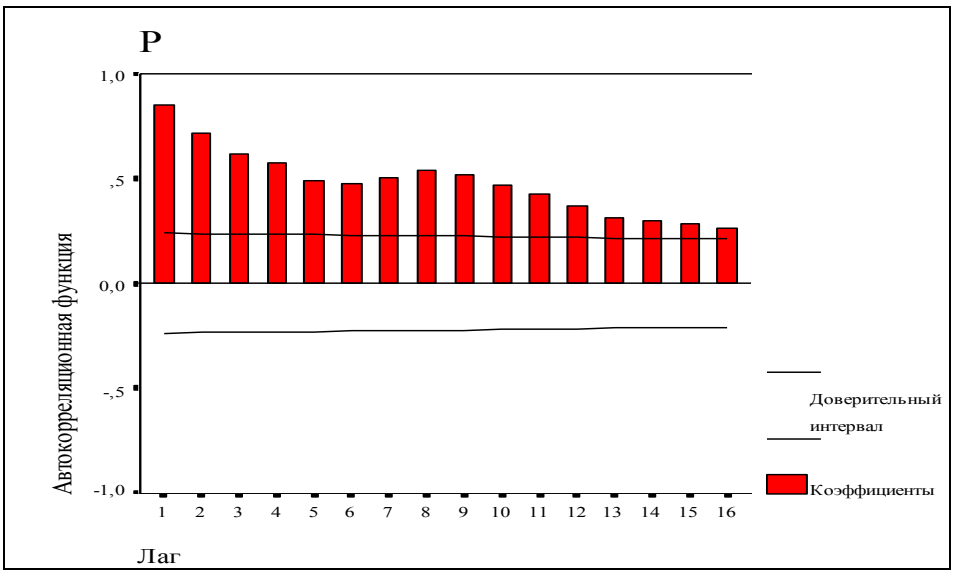
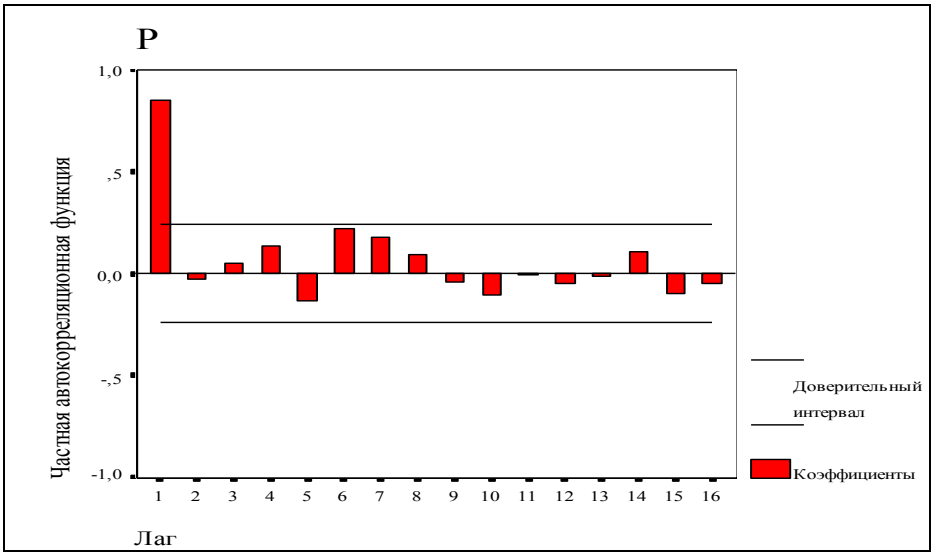


Рис. 3



Анализ функций показывает, что рассматриваемый ряд является авторегрессией первого порядка (только первый коэффициент частной автокорреляционной функции значим), или AR(1).

Результаты теста Дикки-Фуллера на единичные корни. Статистика расширенного теста Дикки-Фуллера (ADF Test Statistic) для ряда p_t составляет -3,6404 при критическом значении для непринятия нулевой гипотезы о наличии единичного корня на уровне 95%, равном -3,4779. Таким образом, результаты приведенных тестов показывают, что исходный ряд месячных темпов прироста индекса потребительских цен является стационарным и может быть включен при оценке регрессионного уравнения без дополнительных преобразований.

Оценка регрессий. Для определения наилучшего показателя инерционности инфляции были оценены три вида зависимостей:

$p_t = c + a_1 \cdot p_{t-1} + \varepsilon_t$ – уравнение авторегрессии первого порядка;

$p_t = c + a_1 \cdot t + \varepsilon_t$ – линейный временной тренд;

$p_t = c + a_1 \cdot \ln t + \varepsilon_t$ – логарифмический временной тренд.

Результаты оценки приведены в таблице 1.

Таблица 1.

	R^2	***t*-статистика для a_1**
$p_t = c + a_1 \cdot p_{t-1} + \varepsilon_t$	0,387	6,694
$p_t = c + a_1 \cdot t + \varepsilon_t$	0,194*	-3,935*
$p_t = c + a_1 \cdot \ln t + \varepsilon_t$	0,356*	-5,721*

*После устранения автокорреляции в остатках методом Прайса-Уинстена (Prais-Winsten).

Таким образом, инерционность инфляционных процессов наилучшим образом описывается включением в уравнение цен предыдущего месяца. Это означает, что динамика инфляции в 1992 – 1998 гг. скорее соответствовала процессу типа авторегрессии первого порядка, чем процессу, имеющему выраженный временной тренд.

2) Ожидания экономических агентов. Если ожидания агентов являются адаптивными, то текущая инфляция будет в значительной степени определяться прошлыми значениями темпов прироста цен. Результаты исследования исходного ряда ИПЦ с помощью частной автокорреляционной функции показали наличие сильной зависимости текущего значения прироста потребительских цен от значений предыдущего месяца. Однако по нашему предположению ожидания опираются на динамику инфляции за несколько прошлых месяцев. Поэтому

моделирование ожиданий проводилось с использованием распределенных лагов различного вида:

а) Полиноминомиальный распределенный лаг

Уравнения 1 и 2:

$$p_t = c + \sum_{i=0}^{n} a_1 w_i p_{t-i-1} + \varepsilon_t ,$$

где n – глубина лага, 12 месяцев для уравнения 1 и 6 месяцев для уравнения 2;

$$w_i = b_0 + b_1 i + b_2 i^2 + b_3 i^3 + b_4 i^4 ,$$

где i – номер лага, степень полинома 4 выбрана с учетом количества наблюдений и необходимого числа степеней свободы.

б) Лаг с линейно убывающими весами

Уравнение 3:

$$p_t = c + a_1 p_{t-1} + 0{,}8 a_2 p_{t-2} + 0{,}6 a_2 p_{t-3} + 0{,}4 a_4 p_{t-4} + 0{,}2 a_5 p_{t-5} + 0{,}01 a_6 p_{t-6} + \varepsilon_t$$

в) Лаг с гиперболически убывающими весами

Уравнение 4:

$$p_t = c + a_1 p_{t-1} + 0{,}5 a_2 p_{t-2} + 0{,}33 a_2 p_{t-3} + 0{,}25 a_4 p_{t-4} + 0{,}2 a_5 p_{t-5} + 0{,}17 a_6 p_{t-6} + \varepsilon_t$$

Лаг с весами для отдельных месяцев.

Номера месяцев выбраны по результатам оценки уравнений 1 и 2.

Уравнение 5:

$$p_t = c + a_1 p_{t-1} + 0{,}5 a_2 p_{t-3} + \varepsilon_t$$

Результаты оценки уравнений приведены в таблице 2. Для сравнения в таблице 2 также приведены результаты оценки для авторегрессии первого порядка.

Таблица 2

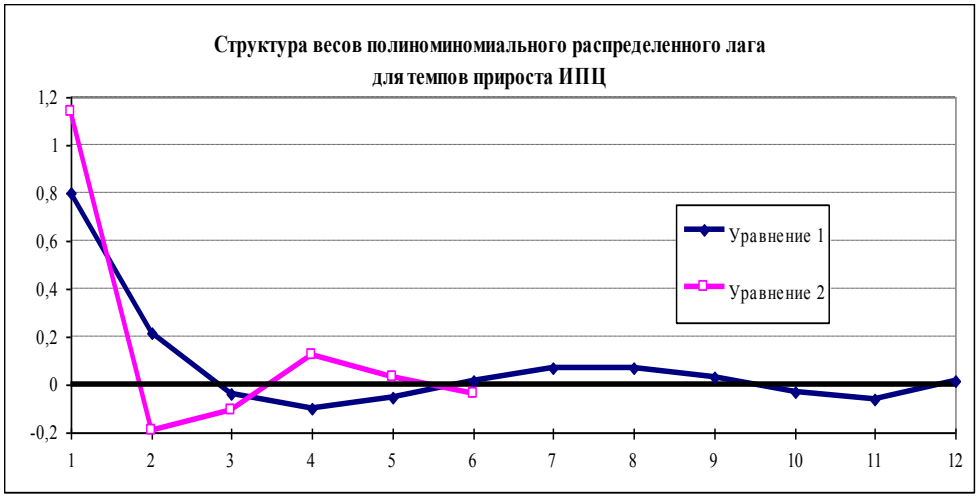
Уравнение	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**AR(1)**
Лаги (месяцев):	**Коэффициент ($a_i w_i$ – для полиномиальных распределенных лагов, a_i –для остальных уравнений). В скобках – *t*-статистика.**					
1	0,7290 (9,9945)	1,14159 (9,86154)	1,1946 (9,4152)	1,1946 (9,4152)	0,94764 (17,5509)	0,1900 (6,3690)
2	0,21705 (9,27302)	-0,0197 (-1,37749)	-0,4275 (-1,8499)	-0,6840 (-1,8850)		
3	-0,39079 (-1,07068)	-0,16601 (-2,8565)	0,1414 (0,5207)	0,2571 (0,5207)	-0,0615 (-2,0220)	
4	-0,09962 (-3,0108)	0,0488 (0,9452)	-0,1628 (-0,4050)	-0,2605 (-0,4050)		
5	-0,05244 (-2,39346)	0,1019 (2,0795)	0,6051 (1,0572)	0,6051 (1,0572)		
6	0,01872 (0,08213)	-0,0399 (-2,4126)	-4,5360 (-2,6588)	-0,2668 (-2,6588)		
7	0,06779 (2,69992)					
8	0,07072 (3,52141)					
9	0,02848 (1,69557)					
10	-0,03334 (-1,28251)					
11	-0,06360 (-2,35904)					
12	0,01343 (-1,09725)					
Нормированный R^2	0,917	0,893	0,888	0,887	0,865	0,387

Как ожидалось, влияние переменной ИПЦ, взятой с полиноминомиальным распределенным лагом, наиболее близко соответствует модели поведения экономических агентов с адаптивными ожиданиями и лучше описывает динамику текущей инфляции, чем другие виды зависимостей. Экономические агенты, как видно из рисунка 4, формируют свои ожидания на основе данных об инфляции за предыдущие два-три месяца, а веса более далеких в прошлом месяцев стремятся к нулю.

3) ***Влияние различных денежных агрегатов.*** Исследование влияния темпов прироста денежной массы на темпы прироста цен включает в себя два момента. Во-первых, необходимо определить, какой из денежных агрегатов (денежная масса M_0, денежная масса M_2, широкая денежная масса как сумма М2 и валютных депозитов) наиболее значим с точки зрения влияния на темпы инфляции в условиях экономики Рос-

сии. Во-вторых, требуется выявить глубину влияния изменения объема номинальной денежной массы на текущий уровень цен.

Рис. 4



Решение этих задач проводилось на основе корреляционного анализа динамики ИПЦ и средних темпов прироста денежных агрегатов за 2 – 10 месяцев. Расчет средних темпов прироста денежной массы был произведен по следующей формуле:

$$M_n = \left(\frac{M_t}{M_{t-n}} \right)^{1/n} - 1,$$

где: n – число месяцев.

Для обозначения денежных агрегатов в таблицах 3—8 приняты следующие условные обозначения:

денежная масса M_0 – M0

денежная масса M_2 – M2

широкие деньги – BM2.

Значения парных корреляций темпов прироста потребительских цен и денежных агрегатов приведены в таблицах 3 – 5, результаты оценки

регрессионных уравнений вида $p_t = c + a_1 \cdot p_{t-1} + a_2 \cdot M_{t,t-n} + \varepsilon_t$ даны в таблицах 6 – 8.

Таблица 3

		M0_10	M0_2	M0_3	M0_4	M0_5	M0_6	M0_7	M0_8	M0_9	P
Корреляция Пирсона	M0_10	1,000	,791**	,840**	,886**	,918**	,947**	,968**	,984**	,993**	,875**
	M0_2	,791**	1,000	,951**	,927**	,897**	,867**	,837**	,818**	,802**	,585**
	M0_3	,840**	,951**	1,000	,969**	,951**	,922**	,896**	,871**	,855**	,649**
	M0_4	,886**	,927**	,969**	1,000	,980**	,963**	,941**	,919**	,900**	,703**
	M0_5	,918**	,897**	,951**	,980**	1,000	,984**	,971**	,952**	,934**	,746**
	M0_6	,947**	,867**	,922**	,963**	,984**	1,000	,988**	,976**	,962**	,777**
	M0_7	,968**	,837**	,896**	,941**	,971**	,988**	1,000	,990**	,981**	,819**
	M0_8	,984**	,818**	,871**	,919**	,952**	,976**	,990**	1,000	,992**	,864**
	M0_9	,993**	,802**	,855**	,900**	,934**	,962**	,981**	,992**	1,000	,881**
	P	,875**	,585**	,649**	,703**	,746**	,777**	,819**	,864**	,881**	1,000
Уровень значимости	M0_10	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	M0_2	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	M0_3	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	M0_4	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	M0_5	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000
	M0_6	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000
	M0_7	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000
	M0_8	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000
	M0_9	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000
	P	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.
Число наблюдений	M0_10	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
	M0_2	56	64	63	62	61	60	59	58	57	64
	M0_3	56	63	63	62	61	60	59	58	57	63
	M0_4	56	62	62	62	61	60	59	58	57	62
	M0_5	56	61	61	61	61	60	59	58	57	61
	M0_6	56	60	60	60	60	60	59	58	57	60
	M0_7	56	59	59	59	59	59	59	58	57	59
	M0_8	56	58	58	58	58	58	58	58	57	58
	M0_9	56	57	57	57	57	57	57	57	57	57
	P	56	64	63	62	61	60	59	58	57	69

Таблица 4

		M2	M2_10	M2_3	M2_4	M2_5	M2_6	M2_7	M2_8	M2_9	P
Корреляция Пирсона	M2	1,000	,660**	,834**	,769**	,726**	,659**	,661**	,660**	,663**	-,021
	M2_10	,660**	1,000	,818**	,854**	,880**	,918**	,950**	,974**	,991**	,891**
	M2_3	,834**	,818**	1,000	,965**	,926**	,876**	,836**	,807**	,809**	,559**
	M2_4	,769**	,854**	,965**	1,000	,975**	,939**	,901**	,870**	,848**	,655**
	M2_5	,726**	,880**	,926**	,975**	1,000	,979**	,951**	,921**	,896**	,742**
	M2_6	,659**	,918**	,876**	,939**	,979**	1,000	,984**	,961**	,937**	,799**
	M2_7	,661**	,950**	,836**	,901**	,951**	,984**	1,000	,987**	,969**	,840**
	M2_8	,660**	,974**	,807**	,870**	,921**	,961**	,987**	1,000	,989**	,866**
	M2_9	,663**	,991**	,809**	,848**	,896**	,937**	,969**	,989**	1,000	,884**
	P	-,021	,891**	,559**	,655**	,742**	,799**	,840**	,866**	,884**	1,000
Уровень значимости	M2	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,433
	M2_10	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	M2_3	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	M2_4	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	M2_5	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000	,000
	M2_6	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000
	M2_7	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000	,000
	M2_8	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000	,000
	M2_9	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.	,000
	P	,433	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.
Число наблюдений	M2	65	56	63	62	61	60	59	58	57	65
	M2_10	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
	M2_3	63	56	63	62	61	60	59	58	57	63
	M2_4	62	56	62	62	61	60	59	58	57	62
	M2_5	61	56	61	61	61	60	59	58	57	61
	M2_6	60	56	60	60	60	60	59	58	57	60
	M2_7	59	56	59	59	59	59	59	58	57	59
	M2_8	58	56	58	58	58	58	58	58	57	58
	M2_9	57	56	57	57	57	57	57	57	57	57
	P	65	56	63	62	61	60	59	58	57	69

Таблица 5

		BM2	BM2_10	BM2_2	BM2_3	BM2_4	BM2_5	BM2_6	BM2_7	BM2_8	BM2_9	P
Корреляция Пирсона	BM2	1,000	-,846**	-,667**	-,702**	-,729**	-,757**	-,784**	-,803**	-,818**	-,832**	-,369**
	BM2_10	-,846**	1,000	,796**	,852**	,886**	,902**	,929**	,958**	,978**	,993**	,890**
	BM2_2	-,667**	,796**	1,000	,960**	,921**	,879**	,825**	,793**	,787**	,779**	,480**
	BM2_3	-,702**	,852**	,960**	1,000	,975**	,942**	,901**	,860**	,837**	,837**	,550**
	BM2_4	-,729**	,886**	,921**	,975**	1,000	,981**	,951**	,918**	,887**	,870**	,628**
	BM2_5	-,757**	,902**	,879**	,942**	,981**	1,000	,984**	,960**	,934**	,908**	,703**
	BM2_6	-,784**	,929**	,825**	,901**	,951**	,984**	1,000	,988**	,968**	,947**	,760**
	BM2_7	-,803**	,958**	,793**	,860**	,918**	,960**	,988**	1,000	,990**	,974**	,809**
	BM2_8	-,818**	,978**	,787**	,837**	,887**	,934**	,968**	,990**	1,000	,992**	,856**
	BM2_9	-,832**	,993**	,779**	,837**	,870**	,908**	,947**	,974**	,992**	1,000	,890**
	P	-,369**	,890**	,480**	,550**	,628**	,703**	,760**	,809**	,856**	,890**	1,000
Уровень значимости	BM2	,	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,001
	BM2_10	,000	,	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	BM2_2	,000	,000	,	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	BM2_3	,000	,000	,000	,	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	BM2_4	,000	,000	,000	,000	,	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	BM2_5	,000	,000	,000	,000	,000	,	,000	,000	,000	,000	,000
	BM2_6	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,	,000	,000	,000	,000
	BM2_7	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,	,000	,000	,000
	BM2_8	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,	,000	,000
	BM2_9	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,	,000
	P	,001	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,
Число наблюдений	BM2	66	56	64	63	62	61	60	59	58	57	66
	BM2_10	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
	BM2_2	64	56	64	63	62	61	60	59	58	57	64
	BM2_3	63	56	63	63	62	61	60	59	58	57	63
	BM2_4	62	56	62	62	62	61	60	59	58	57	62
	BM2_5	61	56	61	61	61	61	60	59	58	57	61
	BM2_6	60	56	60	60	60	60	60	59	58	57	60
	BM2_7	59	56	59	59	59	59	59	59	58	57	59
	BM2_8	58	56	58	58	58	58	58	58	58	57	58
	BM2_9	57	56	57	57	57	57	57	57	57	57	57
	P	66	56	64	63	62	61	60	59	58	57	69

** Корреляция значима на уровне 5%.

Таблица 6

	Глубина усреднения темпов прироста M_0 (месяцев)								
	2	**3**	**4**	**5**	**6**	**7***	**8***	**9**	**10**
***t*-статистика для коэффициента a_1**	1,269	1,812	2,376	2,636	2,454	3,164	3,889	3,101	1,588
R^2	0,855	0,850	0,859	0,878	0,885	0,857	0,842	0,905	0,922

* После устранения автокорреляции в остатках методом Прайса-Уинстена (Prais-Winsten).

Таблица 7

	Глубина усреднения темпов прироста M_2 (месяцев)							
	3	**4**	**5**	**6**	**7***	**8**	**9***	**10**
***t*-статистика для коэффициента a_1**	3,209	3,892	4,484	4,140	4,302	4,289	4,220	3,454
R^2	0,870	0,872	0,883	0,893	0,810	0,912	0,841	0,906

После устранения автокорреляции в остатках методом Прайса-Уинстена (Prais-Winsten).

Таблица 8

	Глубина усреднения темпов прироста BM_2 (месяцев)							
	3	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
***t*-статистика для коэффициента a_1**	2,825	3,748	4,371	4,237	4,776	5,247	4,765	2,452
R^2	0,860	0,875	0,887	0,893	0,898	0,904	0,901	0,907

Таблица 9

	1992 – 1994	**1995 – 1997**
R^2	0,807	0,868
Коэффициент a_1 (в скобках – *t*-статистика)	0,6413 (6,0251)	0,8114 (9,8654)
Коэффициент a_2 (в скобках – *t*-статистика)	0,6524 (3,1382)	0,2963 (2,2772)

Из приведенных таблиц видно, что наилучшей является связь между темпами инфляции и средним темпом прироста денежной массы M_2 за восемь месяцев.

4) Различия влияния денежной массы М2 и инерционности цен на подпериодах. Оценка регрессионного уравнения вида $p_t = c + a_1 \cdot p_{t-1} + a_2 \cdot M2_{t,t-n} + \varepsilon_t$ на выделенных подпериодах (1992 – 1994 и 1995 – 1997 гг.) дает следующие результаты (таблица 9). Глубина усреднения темпов прироста М2 равна 6 месяцев на первом периоде и 8 месяцев – на втором.

Из результатов видно, что на первом подпериоде вклад темпов изменения денежной массы в динамику инфляционных процессов был значительно выше, что характерно для ситуации с высокой средней инфляцией. Эластичность изменения ИПЦ по темпам прироста денежной массы в 1992 – 1994 гг. составляла 1,19, а в 1995 – 1997 гг. – 0,73. Таким образом, можно сделать вывод о том, что по мере снижения средних темпов инфляции на ее уровень в большей степени оказывают влияние факторы, связанные с инерционностью цен и спросом на реальные кассовые остатки со стороны экономических агентов.

* * *

Мы показали, что значительное снижение темпов инфляции, произошедшее в 1996 – 1997 годах, существенно изменило характер зависимости между текущим ИПЦ и предыдущим ростом денежной массы. Прогноз инфляции по результатам оценки регрессии на основе месячных данных дает устойчивое завышение уровня ИПЦ. На наш взгляд, это объясняется, в первую очередь, изменением веса авторегрессионного члена в уравнении на протяжении всего периода. Как видно из таблицы 9, значение коэффициента при лаговой переменной инфляции выросло при оценке на втором периоде с 0,64 до 0,81. Это отражает тот факт, что в 1992 – 1994 гг. скорость снижения темпов прироста цен была значительно выше, чем в 1995 – 1997. Такое положение не позволяет построить реалистичный прогноз будущей динамики инфляции, основываясь на месячных данных. При оценке уравнения сразу на двух периодах вес лаговой переменной за счет воздействия второго подпериода увеличивается. Таким образом, при симуляции динамики ИПЦ в начале периода, когда уровень ИПЦ был высок, модельные значения не успевают снизиться до среднего уровня второго подпериода, что дает систематическое завышение прогноза.

Прогноз инфляции в 1998 году

Исходя из вышесказанных соображений мы построили ретропрогноз динамики инфляции в 1997 году и прогноз динамики цен в 1998 году на основе недельных наблюдений инфляции. Оценка коэффициентов регрессии производилась на периоде с 1996 по 1997 гг. (96 наблюдений). Данный прогноз основан на следующих предпосылках. Во-первых, будут сохранены заданные в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 1998 год» ориентиры темпов роста денежной массы M_2, составляющие, соответственно, 1,7% и 2,2% прироста в месяц (22% и 30% в год). Во-вторых, в 1998 году предполагается прирост реального ВВП на 1%.

Зависимость можно выразить с помощью следующей формулы:

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

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

p_t – изменение потребительских цен за неделю *t*,

m_t – десятичный логарифм месячного темпа изменения денежной массы M_2,

равномерно распределенного по неделям соответствующего месяца,

Y_t – месячный темп изменения реального ВВП, равномерно

распределенного по неделям соответствующего месяца,

c – свободный член, ε_t – остатки регрессии,

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

Статистические оценки данного регрессионного уравнения приведены в таблице 10. Распределение весов темпов прироста денежной массы по 47 неделям показаны на рисунке 5.

Таблица 10

Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	*t*-статистика	Уровень значимости
Свободный член	0,000728	0,000431	1,688416	0,0948
p_{t-2}	0,220639	0,085855	2,569899	0,0118
Y_t	-0,011744	0,002789	-4,210157	0,0001
Нулевая степень полинома	-0,003735	0,001479	-2,524706	0,0134
Первая степень полинома	0,000741	0,000194	3,811825	0,0003
Вторая степень полинома	0,0000302	0,00000751	4,026371	0,0001
Третья степень полинома	-0,00000203	0,000000512	-3,966668	0,0001

Число наблюдений	96	Число степеней свободы	89
R^2	0,742873	*F*-статистика	42,85534
Нормированный R^2	0,725538	Уровень значимости *F*-статистики	0,000000
Стандартная ошибка	0,001460	Сумма квадратов остатков	0,000190

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

Рис. 5

Структура и значимость весов распределенного полиномиального лага денежной массы
t-статистика
Значение веса (правая шкала)
6
5
4
3
2
1
0
-1
-2
-3
-4
0,02
0,015
0,01
0,005
0
-0,005
-0,01
0
3
6
9
12
15
18
21
24
27
30
33
36
39
42
45

Рис. 6

Прогноз инфляции в 1998 г.
Фактический ИПЦ
Прогноз ИПЦ по варианту 1
Прогноз ИПЦ по варианту 2
% в неделю
1,2%
1,0%
0,8%
0,6%
0,4%
0,2%
0,0%
-0,2%
1-7.1.96
12-18.2.96
25-31.3.96
6-12.5.96
17-23.6.96
29.7-4.8.96
9-15.9.96
21-27.10.96
2-8.12.96
13-19.1.97
24.2-2.3.97
7-13.4.97
19-25.5.97
30.6-6.7.97
11-17.8.97
22-28.9.97
3-9.11.97
15-21.12.97
5
11
17
23
29
35
41
47
недели 1998 г.

Моделирование спроса на деньги

V

Отклонения монетарных прогнозов от фактических величин ИПЦ в значительной степени объясняются увеличением или уменьшением спроса на деньги. Далее мы проанализируем характер влияния основных факторов, воздействующих на величину спроса на деньги и представим модель динамики спроса на деньги.

Для оценки величины спроса на деньги будем рассматривать уравнение, где в качестве величины количества денег в экономике используются узкая и широкая денежная масса M_2, денежная масса M_0 или денежная база. В качестве характеристики альтернативной стоимости хранения денег будут рассматриваться темпы изменения доходности на вторичном рынке государственных ценных бумаг, динамика дефлированного ВВП, характеристики ценовых ожиданий экономических агентов и т.д.

Описание исследуемых рядов и их условные обозначения

p_t – индекс прироста потребительских цен за месяц t;

$M0_t$ – номинальная денежная масса M_0 (млрд. руб.);

$M2_t$ – номинальная денежная масса M_2 (млрд. руб.);

$BM2_t$ – номинальная широкая денежная масса M_2 (млрд. руб.);

MB_t – номинальная денежная база (млрд. руб.);

$dln(M0)_t$ – темп прироста номинальной денежной массы M_0;

$dln(M2)_t$ – темп прироста номинальной денежной массы M_2;

$dln(BM2)_t$ – темп прироста номинальной широкой денежной массы M_2;

$dln(MB)_t$ – темп прироста номинальной денежной базы;

Y_t – дефлированный по ИПЦ валовой внутренний продукт (трлн. руб.);

X_t –дефлированный по ИПЦ объем выпущенной промышленной продукции (трлн. руб.);

$dlnY_t$ – темп изменения дефлированного по ИПЦ валового внутрен-

него продукта (трлн. руб.);

$dlnX_t$ – темп изменения дефлированного по ИПЦ объема выпущенной промышленной продукции (трлн. руб.);

e_t – темп изменения обменного курса доллара США;

r_t – уровень доходности на вторичном рынке ГКО (% годовых);

$dlnr_t$ – темп изменения доходности на вторичном рынке ГКО.

Переменные, выражающие спрос на деньги со стороны экономических агентов, построены следующим образом. Первая группа из четырех переменных представляет собой нормированные по ИПЦ темпы изменения представленных выше денежных агрегатов. Так, переменную спроса на деньги с участием наличных денег M_0 можно выразить с помощью формулы 1.

$$(\dot{M}0/p)_t = \frac{d\ln(M0)}{p_t} \qquad (1);$$

Аналогично получаются переменные спроса на деньги $(\dot{M}2/p)_t$, $(B\dot{M}2/p)_t$ и $(\dot{M}B/p)_t$

Вторая и третья группа переменных спроса на деньги построены методом нормирования абсолютных значений денежных агрегатов. Таким образом, во второй группе осуществлен переход к запасам, а в третьей – к натуральным логарифмам этих выражений. Вторая группа переменных спроса на деньги представлена рядами $(M0/p)_t$, $(M2/p)_t$, $(BM2/p)_t$ и $(MB/p)_t)$, а третья группа – рядами $\ln(M0/p)_t$, $\ln(M2/p)_t$, $\ln(BM2/p)_t$ и $\ln(MB/p)_t))$.

Проверка стационарности исследуемых рядов

Для проверки приведенных выше временных рядов на стационарность был использован расширенный тест Дикки-Фуллера на наличие единичных корней (Augmented Dickey-Fuller Unit Root Test). В таблице 2 приведены показатели ADF-статистики для каждой из переменных и критические значения ADF-статистики для непринятия нулевой гипотезы о наличии единичного корня на уровне 95% и 99% значимости.

Тест показал, что в приведении к стационарному виду не нуждаются временные ряды: $(\dot{M}0/p)_t$, $(\dot{M}2/p)_t$, $(B\dot{M}2/p)_t$, $(\dot{M}B/p)_t$ из первой группы переменных спроса на деньги, $(M0/p)_t$ из второй группы,

$\ln(M0/p)_t$, переменные дефлированного ВВП (Y_t), дефлированного объема выпущенной промышленной продукции (X_t), темпов их прироста ($dlnY_t$, $dlnX_t$), темпы прироста денежных агрегатов наличных денег M_0, широкой и узкой денежной массы M_2 (*dln(M0)$_t$*, *dln(M2)$_t$* , *dln(BM2)$_t$* , *dln(MB)$_t$*) из третьей группы переменных.

Таким образом, процедура приведения к стационарному виду необходима для переменных *dln(MB)$_t$* (темп изменения денежной базы), *r* (уровень доходности на вторичном рынке ГКО) и большей части переменных спроса на деньги, выраженных как запасы: $(M2/p)_t$, $(BM2/p)_t$, $(MB/p)_t$, $\ln(M2/p)_t$, $\ln(BM2/p)_t$ и $\ln(MB/p)_t$. Остационаривание последних методом перехода к первым разностям в данном случае не имеет смысла, поскольку содержательно они будут соответствовать переменным спроса на деньги первой группы. Переменная r_t (уровень доходности на вторичном рынке ГКО) при переходе к темпам (*dlnr$_t$*) обретает стационарность (табл. 2).

Таким образом, процедура проверки гипотезы о наличии единичного корня существенно сужает спектр возможных для построения модели переменных спроса на деньги и влияющих переменных.

Выбор переменной спроса на деньги

Поскольку подавляющая часть трансакций на территории страны проходит в национальной валюте, в качестве параметра для отбора подходящей переменной спроса на деньги (левая часть уравнения) были взяты темпы роста потребительских цен. Таким образом, принимается следующая гипотеза: в случае того или иного повышения цен экономические агенты принимают соответствующее решение о выборе своих активов. Это могут быть наличные рубли, доллары, государственные ценные бумаги, банковские депозиты и т.д. Исходя из данной гипотезы, выстраивается дальнейшая логика исследования: мы найдем переменную спроса на деньги, наиболее полно отражающую ценовые ожидания экономических агентов, а затем определим характер влияния прочих факторов на данную переменную.

В таблицах 3 – 8 приведены результаты оценки уравнения типа (2), отражающие влияние изменения потребительских цен за предшествующий период на различные виды переменной спроса на деньги. В дан-

ных уравнениях для переменной инфляции использовалась полиномиальные распределенные лаги.

$$(M/p)_t = c + \sum_{i=0}^{n} a_1 w_i p_{t-i-1} + \varepsilon_t \qquad (2);$$

где $(M/p)_t$ – переменная спроса на деньги;

c – константа;

a_1 – коэффициент регрессии;

ε_t – случайная ошибка;

p_t – индекс изменения потребительских цен за месяц t;

n – глубина лага, равная 12 месяцам;

$$w_i = b_0 + b_1 i + b_2 i^2 + b_3 i^3 + b_4 i^4 + b_5 i^5 + b_6 i^6;$$

где i – номер лага; здесь рассматривается степень полинома от 1 до 6.

Как видно из таблиц 4 и 5, по уравнению 11 для первой переменной и по уравнению 17 для второй переменной были получены наибольшие среди 36 рассматриваемых уравнений показатели нормированного R^2, равные, соответственно, 0,430 и 0,436. В спецификации 11-го и 17-го уравнения были использованы полиномиальные лаги пятой степени по темпу изменения потребительских цен. Это подтверждает гипотезу, что на периоде 1992 – 1997 гг. экономические агенты имели адаптивные ожидания, так как на изменение спроса на деньги значительное влияние оказывали темпы прироста потребительских цен за предыдущие пять месяцев.

Как видно из таблиц 3, 6, 7 и 8, статистические оценки уравнений с использованием в левой части переменных $(\dot{M}0/p)_t$, $(\dot{M}B/p)_t$ $(M0/p)_t$ и $\ln(M0/p)_t$ оказались хуже, чем в двух предыдущих случаях. Особенно низкие значения нормированного R^2 (не выше 0,111) были получены по переменным спроса на деньги, выраженным в виде запасов ($(M0/p)_t$, $\ln(M0/p)_t$). По уравнениям с использованием $(\dot{M}0/p)_t$ максимальное значение нормированного R^2 составило 0,192, а по уравнениям с использованием $(\dot{M}B/p)_t$ – 0,268.

Таким образом, в дальнейшем моделировании спроса на деньги и инфляционных процессов мы будем использовать переменные $(\dot{M}2/p)_t$ и $(B\dot{M}2/p)_t$ На рисунке 1 изображена динамика значения данных переменных.

Рис. 1

Отбор факторов, влияющих на изменение спроса на деньги

В качестве влияющих переменных мы будем рассматривать следующие: изменение спроса на деньги за предшествующий период, темпы изменения потребительских цен, темпы изменения обменного курса доллара США, темпы изменения доходности на вторичном рынке государственных ценных бумаг (в данном случае переход к темпам изменения ГКО-ОФЗ произведен для того, чтобы избавиться от нестационарности рядя уровня доходности), темпы изменения дефлированного ВВП и темпы изменения дефлированного объема выпуска промышленной продукции.

Исследование авторегрессионной составляющей в спросе на деньги

Как видно из рисунков 2 и 3, для переменной изменения спроса на деньги $(\dot{M}2/p)_t$, автокорреляционная и частная автокорреляционная

функции отражают наличие наиболее значимой авторегрессионной составляющей на первом месяце.

Рис. 2

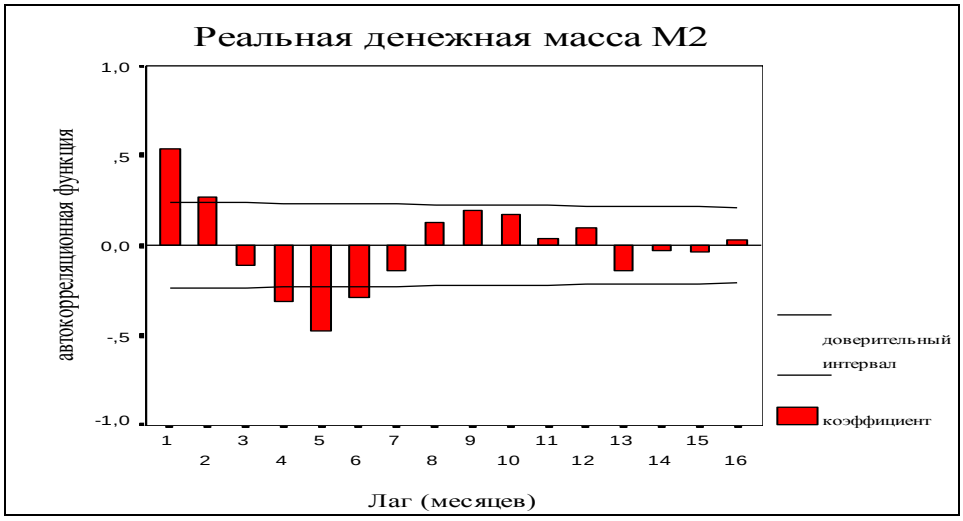
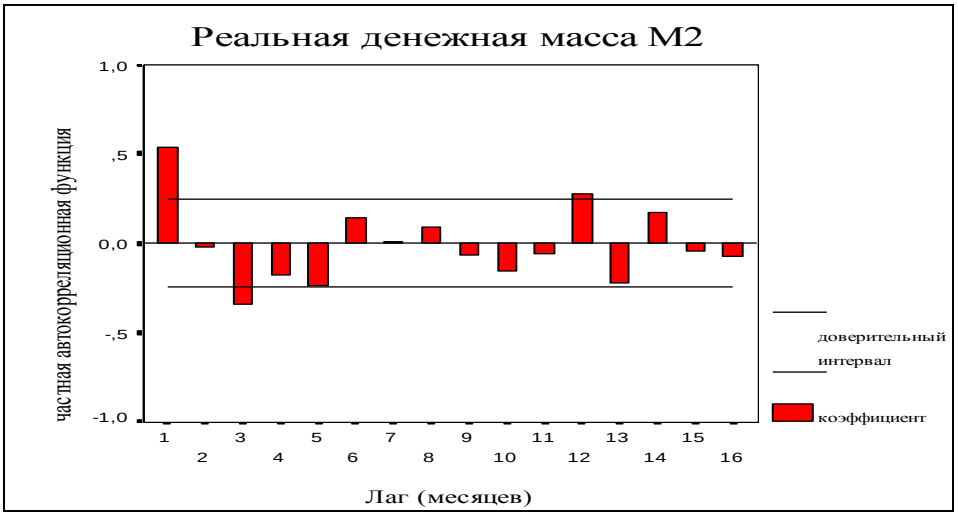


Рис. 3



Анализ автокорреляционной и частной автокорреляционной функции для второй переменной изменения спроса на деньги $(\dot{BM}2/p)_t$ дает

сходную картину: наиболее значимым оказывается влияние значений предыдущего месяца (рис. 4 и 5).

Рис. 4

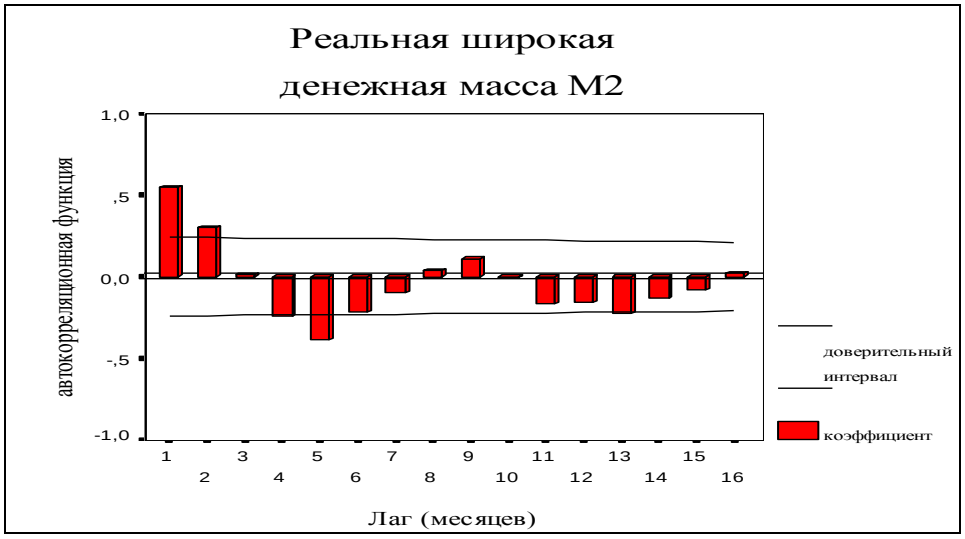


Рис. 5

Исследование взаимозависимостей среди влияющих переменных

Для проверки отсутствия мультиколлинеарности между влияющими переменными рассмотрим следующую корреляционную матрицу, приведенную в таблице 1.

Таблица 1

	P_t*	e_t	r_t	Y_t	X_t
p_t	1	0,417	0,263	-0,062	-0,072
e_t	0,417	1	0,218	-0,266	-0,024
r_t	0,263	0,218	1	-0,119	-0,087
Y_t	-0,062	-0,266	-0,119	1	0,380
X_t	-0,072	-0,024	-0,087	0,380	1

* здесь вместо полиномиального лага пятой степени от прошлых значений прироста ИПЦ, включаемого в модель изменения спроса на деньги, взяты фактические значения инфляции.

Как видно из таблицы, переменные прироста потребительских цен и темпов роста обменного курса доллара достаточно сильно коррелированы. Таким образом, одновременное включение данных переменных в уравнение не представляется целесообразным.

Высокую степень корреляции продемонстрировали ряды изменения дефлированного ВВП и изменения дефлированного объема выпуска промышленной продукции. Кроме того, исключить темп изменения дефлированного объема выпуска промышленной продукции из дальнейшего исследования следует из-за слабого влияния изменения спроса на деньги при обоих выбранных вариантах этой переменной (нормированный R^2 не превышает 0,023).

Таким образом, в качестве влияющих переменных для уравнения изменения спроса на деньги возможно одновременное включение темпов изменения потребительских цен за предшествующий период, доходности на вторичном рынке ГКО и изменения дефлированного ВВП.

Оценка уравнений изменения спроса на деньги

Выбор зависимых переменных ($(\dot{M}2/p)_t$, $(B\dot{M}2/p)_t$) и отмеченного состава влияющих переменных определили набор рассматриваемых уравнений (табл. 9, 10).

$$(M / p)_t = c + \sum_{i=0}^{n} a_1 w_i p_{t-i-1} + a_2 r_t + a_3 Y_t + \varepsilon_t \qquad (3);$$

где $(M/p)_t$ – переменные спроса на деньги $(\dot{M}2/p)_t$ и $(B\dot{M}2/p)_t$;

c – константа;

a_1, a_2 – коэффициенты регрессии;

ε_t – случайная ошибка;

p_t – индекс изменения потребительских цен за месяц t;

n – глубина лага, равная 12 месяцам;

$w_i = b_0 + b_1 i + b_2 i^2 + b_3 i^3 + b_4 i^4 + b_5 i^5$;

где i – номер лага; здесь рассматривается степень полинома для изменения потребительских цен за предшествующий период, равная 5;

r_t –темп изменения доходности на рынке ГКО;

Y_t –темп изменения дефлированного ВВП.

Как видно из таблиц 9 и 10, статистические оценки уравнения для переменной изменения спроса на деньги $(\dot{M}2/p)_t$ оказались несколько лучше оценок с участием переменной $(B\dot{M}2/p)_t$. Так, в первом случае показатель нормированного R^2 составил 0,520 (уравнение 37), а во втором – 0,487 (уравнение 41). Кроме того, в целом число значимых факторов в уравнении 37 оказалось выше.

Таким образом, основное уравнение изменения спроса на деньги можно выразить с помощью формулы (4).

$$(\dot{M}2/p)_t = c + \sum_{i=0}^{n} a_1 w_i p_{t-i-1} + a_2 r_t + a_3 Y_t + \varepsilon_t \qquad (4).$$

Как видно из приведенных в таблицах результатов расчетов, изменение спроса на деньги в наибольшей степени зависит от изменения потребительских цен предыдущих месяцев, взятых с полиномиальным распределенным лагом, изменения уровня доходности на рынке государственных ценных бумаг и изменения дефлированного ВВП.

Разделение всего периода на две части для оценки того, как меняется влияние рассматриваемых факторов на изменение спроса на деньги, дал следующие результаты. Инфляция оказывала более значимое влияние на изменение спроса на деньги в первом подпериоде, что согласуется с теоретическими выводами для случая сильной инфляции. На втором подпериоде значимость данного фактора снижается и больший вес приобретают другие факторы.

Рис. 6

Таким образом, мы показали, что изменение спроса на деньги в 1992 – 1997 гг. зависело от изменения потребительских цен предыдущих месяцев, взятых с полиномиальным распределенным лагом, изменения уровня доходности на рынке государственных ценных бумаг и изменения дефлированного ВВП. Кроме того, снижение темпов роста потребительских цен в 1996 – 1997 гг. привело к некоторому изменению характера зависимости спроса на деньги от инфляции и других факторов. Как видно из рисунка 6, снижение инфляции привело к тому, что с середины 1996 года наблюдался устойчивый рост спроса на деньги со стороны экономических агентов.

Таблица 2

переменная	ADF-статистика	5% значимости	1% значимости	стационарность
p_t	-3,624	-3,479	-4,104	есть
$dln(M0)_t$	-3,755	-3,480	-4,106	есть
$dln(M2)_t$	-5,349	-3,480	-4,106	есть
$dln(BM2)_t$	-3,652	-3,481	-4,108	есть
$dln(MB)_t$	-3,058	-3,495	-4,138	нет
Y_t	-4,382	-3,479	-4,104	есть
X_t	-4,892	-3,522	-4,196	есть
$dlnY_t$	-5,107	-3,480	-4,106	есть
$dlnX_t$	-5,427	-3,525	-4,202	есть
e_t	-3,757	-3,481	-4,108	есть
r_t	-2,882	-3,503	-4,154	нет
$dlnr_t$	-3,895	-3,505	-4,158	есть
$(\dot{M}0/p)_t$	-4,153	-3,480	-4,106	есть
$(\dot{M}2/p)_t$	-5,219	-3,480	-4,106	есть
$(B\dot{M}2/p)_t$	-4,094	-3,481	-4,108	есть
$(\dot{M}B/p)_t$	-3,715	-3,495	-4,138	есть
$(M0/p)_t$	-4,134	-3,480	-4,106	есть
$(M2/p)_t$	-2,113	-3,480	-4,106	нет
$(BM2/p)_t$	-2,735	-3,480	-4,106	нет
$(MB/p)_t$	-2,635	-3,493	-4,135	нет
$\ln(M0/p)_t$	-3,894	-3,480	-4,106	есть
$\ln(M2/p)_t$	-2,048	-3,480	-4,106	нет
$\ln(BM2/p)_t$	-3,058	-3,481	-4,108	нет
$\ln(MB/p)_t$	-2,689	-3,494	-4,135	нет

Таблица 3

		номер уравнения/степень полиномиального лага					
переменная	степень слагаемого	1/1	2/2	3/3	4/4*	5/5	6/6
$(\dot{M}0/p)_t$	1	-0,106** -3,215	0,006 0,249	0,081 2,195	0,069 1,964	0,108 1,498	0,126 1,593
	2		0,007 0,848	-0,019 -1,528	-0,090 -3,139	-0,104 -2,862	-0,055 -0,606
	3			-0,006 -2,559	0,006 1,175	-0,005 -0,267	-0,016 -0,598
	4				0,004 3,453	0,006 1,804	0,000 -0,011
	5					0,000 -0,316	0,000 0,461
	6						0,000 0,356
	Const	0,019 1,767	0,012 0,640	0,012 0,668	0,016 0,973	0,017 1,036	0,019 1,114
Нормированный R^2		0,124	-0,014	0,090	0,192	0,182	0,171
F-статистика		10,333	0,626	2,786	4,204	3,401	2,850
Число наблюдений		67	55	55	55	55	55
Период		02.92-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97

* здесь и далее: наиболее значимые оценки;

** здесь и далее: первое число –коэффициент, второе – t-статистика.

Таблица 4

		номер уравнения/степень полиномиального лага					
переменная	степень слагаемого	7/1	8/2	9/3	10/4	11/5*	12/6
$(\dot{M}2/p)_t$	1	-0,105 -3,580	0,000 1,332	0,073 2,736	0,062 2,553	-0,018 -0,374	-0,025 -0,471
	2		0,010 1,727	-0,014 -1,623	-0,078 -3,914	-0,050 -2,047	-0,069 -1,113
	3			-0,007 -3,678	0,004 1,241	0,026 2,173	0,030 1,722
	4				0,004 4,531	0,000 -0,117	0,002 0,283
	5					-0,001 -2,978	-0,001 -1,150
	6						0,000 0,253
	Const	0,008 0,858	0,018 1,332	0,018 1,463	0,022 1,951	0,020 1,755	0,019 1,654
Нормированный R^2		0,152	0,106	0,269	0,401	0,430	0,419
F-статистика		12,813	4,196	7,633	10,025	9,143	7,499
Число наблюдений		67	55	55	55	55	55
Период		02.92-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97

Таблица 5

		номер уравнения/степень полиномиального лага					
переменная спроса на деньги	степень слагае-мого	13/1	14/2	15/3	16/4	17/5*	18/6
$(\dot{BM}2/p)_t$	1	-0,104 -3,001	0,000 0,011	0,045 1,612	0,036 1,347	-0,114 -2,322	-0,150 -2,874
	2		0,012 2,088	-0,003 -0,325	-0,059 -2,705	-0,006 -0,260	-0,105 -1,731
	3			-0,005 -2,608	0,005 1,209	0,046 3,734	0,068 3,907
	4				0,003 3,348	-0,005 -1,955	0,008 1,093
	5					-0,002 -4,332	-0,004 -2,943
	6						0,000 -0,598
	Const	0,007 0,593	0,012 0,832	0,012 0,861	0,015 1,191	0,010 0,854	0,006 0,524
Нормированный R^2		0,110	0,160	0,213	0,307	0,436	0,460
F-статистика		9,008	6,051	5,773	6,870	9,199	8,531
Число наблюдений		66	54	54	54	54	54
Период		02.92- 07.97	02.93- 07.97	02.93- 07.97	02.93- 07.97	02.93- 07.97	02.93- 07.97

Таблица 6

		номер уравнения/степень полиномиального лага					
переменная спроса на деньги	степень слагае-мого	19/1	20/2	21/3	22/4*	23/5	24/6
$(\dot{MB}/p)_t$	1	-0,282 -2,976	0,010 0,508	0,075 2,569	0,064 2,362	0,060 1,057	0,072 1,165
	2		0,008 1,343	-0,013 -1,394	-0,079 -3,537	-0,077 -2,729	-0,044 -0,611
	3			-0,006 -3,045	0,005 1,326	0,006 0,465	-0,001 -0,052
	4				0,004 4,012	0,004 1,323	-0,001 -0,093
	5					0,000 -1,149	0,000 0,168
	6						0,000 0,513
	Const	0,025 2,158	0,009 0,605	0,009 0,638	0,013 1,004	0,013 0,976	0,014 1,043
Нормированный R^2		0,125	0,013	0,136	0,268	0,253	0,242
F-статистика		8,855	1,366	3,826	5,947	4,665	3.872
Число наблюдений		56	55	55	55	55	55
Период		01.93- 08.97	02.93- 08.97	02.93- 08.97	02.93- 08.97	02.93- 08.97	02.93- 08.97

Таблица 7

		номер уравнения/степень полиномиального лага					
переменная спроса на деньги	степень слагае-мого	25/1	26/2*	27/3	28/4	29/5	30/6
$(M0/p)_t$	1	-9,19E+08 -0,070	2,22E+10 2,699	2,35E+10 1,812	2,39E+10 1,812	5,62E+10 2,093	5,08E+10 1,734
	2		4,00E+09 1,558	3,56E+09 0,848	6,01E+09 0,556	-5,24E+09 -0,389	-2,01E+10 -0,589
	3			-1,12E+09 -1,278	-1,54E+09 -0,799	-1,03E+10 -1,551	-6,95E+09 -0,714
	4				-8,82E+07 -0,194	1,55E+09 1,219	3,49E+09 0,815
	5					2,74E+08 1,381	-4,94E+07 -0,070
	6						-8,71E+07 -0,869
	Const	1,73E+11 39,831	1,54E+11 25,503	1,54E+11 25,260	1,53E+11 24,880	1,55E+11 25,084	1,54E+11 24,417
Нормированный R^2		-0,015	0,105	0,088	0,071	0,087	0,073
F-статистика		0,005	4,175	2,737	2,030	2,033	1,705
Число наблюдений		67	55	55	55	55	55
Период		02.92- 08.97	02.93- 08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93-08.97	02.93- 08.97

Таблица 8

		номер уравнения/степень полиномиального лага					
переменная спроса на деньги	степень слагае-мого	31/1	32/2*	33/3	34/4	35/5	36/6
$\ln(M0/p)_t$	1	-0,004 -0,052	0,145 2,858	0,150 1,881	0,154 1,897	0,352 2,131	0,317 1,754
	2		0,029 1,847	0,027 1,056	0,050 0,749	-0,020 -0,231	-0,118 -0,562
	3			-0,008 -1,397	-0,011 -0,961	-0,065 -1,593	-0,043 -0,715
	4				-0,001 -0,322	0,009 1,169	0,022 0,837
	5					0,002 1,418	0,000 -0,097
	6						-0,001 -0,904
	Const	25,857 1037,669	25,748 693,585	25,748 686,934	25,747 677,739	25,753 678,774	25,750 663,142
Нормированный R^2		-0,015	0,111	0,094	0,078	0,094	0,080
F-статистика		0,003	4,375	2,864	2,145	2,123	1,787
Число наблюдений		67	55	55	55	55	55
Период		02.92- 08.97	02.93- 08.97	02.93- 08.97	02.93-08.97	02.93- 08.97	02.93- 08.97

Таблица 9

		номер уравнения			
переменная спроса на деньги	слагаемое полинома с соответствующей степенью / переменная	37*	38	39	40
$(\dot{M}2/p)_t$	1	-0,051 -0,987	0,015 0,272	-0,045 -0,944	
	2	-0,030 -0,894	-0,039 -1,059	-0,040 -1,717	
	3	0,025 1,962	0,017 1,163	0,031 2,676	
	4	0,000 -0,056	0,000 0,105	-0,001 -0,546	
	5	-0,001 -2,384	-0,001 -1,781	-0,001 -3,452	
	r_t	-0,035 -1,160	-0,044 -1,311		-0,064 -1,721
	Y_t	0,267 3,516		0,163 2,55	0,268 3,133
	Const	0,012 1,137	0,017 1,394	0,019 1,769	-0,004 -0,502
Нормированный R^2		0,520	0,396	0,487	0,196
F-статистика		8,749	6,475	9,561	7,102
Число наблюдений		51	51	55	51
Период		06.93-08.97	06.93-08.97	02.93-08.97	06.93-08.97

Таблица 10

		номер уравнения			
переменная спроса на деньги	слагаемое полинома с соответствующей степенью / переменная	41*	42	43	44
$(B\dot{M}2/p)_t$	1	-0,119 -2,188	-0,076 -1,427	-0,127 -2,521	
	2	-0,014 -0,386	-0,020 -0,551	-0,002 -0,077	
	3	0,036 2,631	0,030 2,150	0,048 3,878	
	4	-0,001 -0,334	-0,001 -0,209	-0,005 -2,119	
	5	-0,001 -2,818	-0,001 -2,473	-0,002 -4,456	
	r_t	-0,017 -0,529	-0,023 -0.703		-0,047 -1,129
	Y_t	0,177 2,205		0,077 1,135	0,107 1,099
	Const	0,001 0,072	0,003 0,279	0,010 0,839	-0,015 -1,821
Нормированный R^2		0,487	0,441	0,440	0,016
F-статистика		7,650	7,445	7,927	1,409
Число наблюдений		50	50	54	50
Период		06.93-07.97	06.93-07.97	02.93-07.07	06.93-07.97

Модель динамики инфляции и процентной ставки в России в 1995 году с учетом эффекта ликвидности на рынке ГКО-ОФЗ

VI

При построении эконометрической модели, описывающей финансовую стабилизацию, мы исходили из понимания этого процесса как устойчивого снижения инфляции, сопровождаемого снижением процентных ставок. Модель оценивается на недельных данных индекса потребительских цен и средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ в 1995 году. Выбор недельного шага разбиения исследуемого периода времени основан на том, что в 1995 году динамика изменения основных параметров финансового рынка очень сильно отличалась от предыдущего времени. Поэтому месячные данные за ряд лет не могут отражать единого характера процесса финансовой стабилизации за весь период и позволить выявить влияние эффекта ликвидности на доходности по государственным облигациям.

В качестве величины, отражающей уровень процентной ставки в экономике России, принята доходность ГКО-ОФЗ на торгах на вторичном рынке как наиболее рыночный показатель, определяемый в ходе свободных конкурентных торгов. Использование ставок по МБК, на наш взгляд, не совсем корректно, поскольку 80% всего объема межбанковских кредитов предоставляется на срок меньше 7 дней и ставку но ним нельзя рассматривать как отражение инфляционных ожиданий на ближайший период, хотя бы на одну неделю. Используемый ряд данных представляет собой среднюю за неделю доходность по всем обращающимся в это время сериям ГКО-ОФЗ, взвешенную по доле каждой серии в суммарном объеме торгов на вторичном рынке за неделю.

Формализация модели. Выбор вида регрессионной модели определяется на основе стандартных теоретических представлений о характере

зависимостей между уровнем инфляции и процентными ставками с учетом известных эффектов "перелета" и ликвидности.

Поскольку под финансовой стабилизацией здесь понимается процесс одновременного снижения темпов роста цен и процентных ставок (средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ), то эконометрическая модель финансовой стабилизации будет описываться системой одновременных регрессионных уравнений вида:

$$\begin{cases} \pi_t = f(1, \pi_{-t}, r_t, r_{-t}) + \varepsilon_1 \\ r_t = f(1, \pi_t, \pi_{-t}, b_t) + \varepsilon_2 , \end{cases}$$

где π_t, – индекс потребительских цен; r_t – средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ недели t; b_t – величина, отражающая политику государства на аукционе.

Динамика индекса потребительских цен и средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ в 1995 – начале 1996 гг. показаны на рисунке 1.

Спецификация структурного уравнения инфляции. Регрессионное уравнение, описывающее динамику темпов роста цен, которое было предложено при формализации модели, включает в себя две лаговые переменные: индекс потребительских цен и средневзвешенную доходность за ряд предыдущих периодов. Для определения лагов проведен корреляционный анализ зависимости между уровнем инфляции (его натуральным логарифмом) и лаговыми значениями инфляции и средневзвешенной доходности, рассчитанными как среднее геометрическое по n предыдущим периодам (их натуральными логарифмами).

Выявлено, что наиболее сильная корреляция инфляции текущей недели существует со средней инфляцией за предыдущие 4 недели и логарифма текущей инфляции и логарифмом лага за 4 или 7 недель. Наличие таких лагов свидетельствует о справедливости гипотезы об инертности цен, соответствующей модели с учетом эффекта "перелета"[461].

[461] Taylor M., 1995, The Economic of Exchange Rates, Journal of Economic Literature, Vol. XXXIII (March), pp. 13-47

Очень высокая корреляция (0,7–0,8) существует между текущей инфляцией и средним геометрическим средневзвешенной доходности прошедших периодов. Причем корреляция возрастает по мере увеличения лага, достигая максимального значения для 12 недель. Значимость такой взаимосвязи позволяет сделать важный вывод: ожидания экономических агентов являются в достаточной степени рациональными. Доходность по ГКО-ОФЗ с очень высокой точностью предсказывает будущий уровень инфляции. Лаг в 12 недель (приблизительно 3 месяца) практически совпадает со сроком обращения наиболее распространенного и привлекательного вида государственных долговых облигаций в 1995 году – трехмесячных ГКО.

Самое низкое значение корреляции наблюдается между текущим уровнем инфляции и текущей доходностью, что свидетельствует о справедливости гипотезы о независимом установлении цен на рынках товаров и финансовых активов (в модели эффекта ликвидности *R. Lucas*)[462] при наличии общей тенденции в динамике. Это позволяет исключить доходность текущей недели из числа объясняющих переменных в уравнении индекса потребительских цен.

Таким образом, можно специфицировать три регрессионных уравнения, описывающих недельную динамику индекса потребительских цен (число в нижнем индексе означает лаг в неделях от периода *t*):

$$\mathrm{Ln}\ \pi_t = a_0 + a_1 \mathrm{Ln}\pi_{-7} + a_2 \mathrm{Ln} r_{-12} + \varepsilon_1$$

$$\mathrm{Ln}\ \pi_t = a_0 + a_1 \mathrm{Ln}\pi_{-7} + a_2 r_{-12} + \varepsilon_1$$

$$\pi_t = a_0 + a_1 \pi_{-4} + a_2 r_{-3} + \varepsilon_1.$$

Спецификация структурного уравнения средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ. На протяжении 1995 года можно выделить несколько отрезков времени с различными тенденциями динамики средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ. С начала года до середины июня доходность плавно понижалась. До конца августа происходило ее резкое повышение, за которым последовало новое снижение со значительными колебаниями.

---

[462] Lucas R., 1990, Liquidity and Interest Rates, Journal of Economic Theory, Vol. 50, pp. 237-264

Анализ показывает очень высокие значения корреляционной зависимости между доходностью и средними темпами роста цен за предыдущий период. Наиболее высокие значения коэффициента корреляции существуют между текущей доходностью и натуральным логарифмом индекса потребительских цен с лагом 7–10 недель, доходностью и индексом потребительских цен с лагом 7–11 недель. Этот факт подтверждает предположение о влиянии динамики инфляции на уровень текущей доходности: устойчивое снижение темпов роста цен формирует антиинфляционные ожидания и, как следствие, понижает номинальные процентные ставки.

Однако определение динамики процента на рынке ГКО-ОФЗ на основе только уравнения И. Фишера явно недостаточно. Дисперсия средневзвешенной доходности за год в 1,56 раза превышает дисперсию индекса потребительских цен (табл. 1), что соответствует поведению процентных ставок в модели Р. *Лукас* при наличии эффекта ликвидности.

В качестве показателя, отражающего шоки для экономических агентов, действующих на финансовом рынке, было выбрано отношение выручки от размещения ГКО-ОФЗ на аукционе к объему заявок его участников. Наибольшая отрицательная корреляция (что соответствует проявлению эффекта ликвидности) наблюдается с натуральным логарифмом среднего (среднего геометрического) отношения выручки к объему заявок за период от 5 недель, включая текущую.

Результатом проведенного анализа стала спецификация трех регрессионных уравнений, описывающих динамику изменения средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ в 1995 году:

$$r_t = b_0 + b_1 \mathrm{Ln}\pi_t + b_2 \mathrm{Ln}\pi_{-8} + b_3 \mathrm{Ln} b_{-5} + \varepsilon_2$$

$$r_t = b_0 + b_1 \pi_t + b_2 \pi_{-8} + b_3 \mathrm{Ln} b_{-5} + \varepsilon_2$$

$$r_t = b_0 + b_1 \pi_t + b_2 \mathrm{Ln}\pi_{-8} + b_3 \mathrm{Ln} b_{-5} + \varepsilon_2.$$

Нахождение оценок коэффициентов регрессии и построение модели. После проведения корреляционного анализа и спецификации регрессионных уравнений получается система одновременных уравнений вида:

$$\begin{cases} \pi_t = f(1, \pi_{-t}, r_{-t}) + \varepsilon_1 \\ r_t = f(1, \pi_t, \pi_{-t}, b_t) + \varepsilon_2. \end{cases}$$

Эндогенными переменными являются π_t и r_t.
Экзогенные переменные – π_{-t}, r_{-t}, b_t.
Такая система одновременных уравнений является диагонально-рекурсивной. Если предположить, что остаточные члены ε_1 и ε_2 независимы между собой, то эндогенные регрессоры также не коррелируют с остаточными членами. В этом особом случае системы одновременных уравнений для решения можно применить обычный метод наименьших квадратов отдельно к каждому уравнению. Полученные оценки будут состоятельны, асимптотически эффективны и асимптотически нормально распределены.
После оценки регрессионных уравнений инфляции наилучшие результаты получены для $\mathrm{Ln}\pi_t = a_0 + a_1\mathrm{Ln}\pi_{-7} + a_2\mathrm{Ln}r_{-12} + \varepsilon_1$. Значение *t*-статистики для свободного члена a_0 равно –0,46541,(далее указано в скобках) что позволяет отбросить его как статистически незначимый и оценить уравнение заново без a_0.
Наилучшие результаты для средневзвешенной доходности получены для уравнения $r_t = b_0 + b_1\mathrm{Ln}\pi_t + b_2\mathrm{Ln}\pi_{-8} + b_3\mathrm{Ln}b_{-5} + \varepsilon_2$.

Окончательно получена следующая система уравнений:

$$\mathrm{Ln}\pi_t = 0{,}757\ \mathrm{Ln}\pi_{-7} + 0{,}314\ \mathrm{Ln}r_{-12} + \varepsilon_1\ (R^2 = 0{,}771)$$

(4,93) (1,78)

$$r_t = 0{,}148 - 0{,}002\ \mathrm{Ln}\pi_t + 0{,}029\ \mathrm{Ln}\pi_{-8} + 0{,}015\ \mathrm{Ln}b_{-5} + \varepsilon_2\ (R^2 = 0{,}809).$$

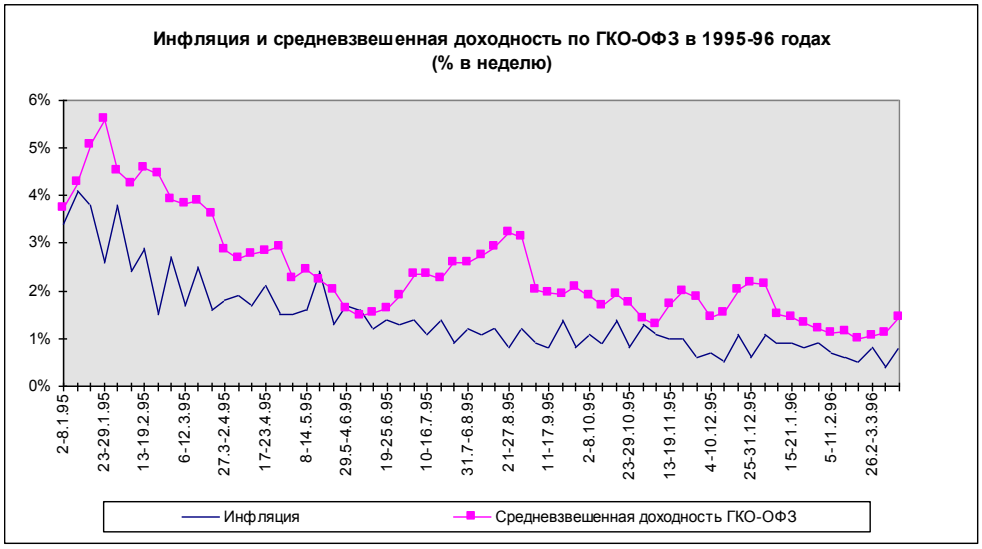
(14,46) (-0,72) (8,59) (5,15)

Полная статистика оценки регрессионных уравнений приведена в таблицах 2 и 3, модели показаны на рисунках 2, 3 и 4.

Выводы. Целью данного исследования была проверка двух гипотез, объясняющих поведение финансовых индикаторов (инфляции, номинального курса рубля и процентных ставок): об эффекте "перелета" как следствии жесткой денежно-кредитной политики зимой 1994 – 1995 гг.

и сдвиге в структуре портфелей в сторону рублевых активов в результате изменения ожиданий экономических агентов.[463] Обе гипотезы не исключают друг друга. Корреляционный анализ и регрессионная модель инфляции показывают, что динамика цен описывается функцией типа Кобба–Дугласа от среднего геометрического индекса потребительских цен за предыдущие 2 месяца (отражает инерционность цен) и среднего геометрического доходности по ГКО-ОФЗ за предыдущие 3 месяца (свидетельствует о том, что ожидания экономических агентов в значительной степени рациональны).

Рис. 1



Однако значительные колебания доходности ГКО-ОФЗ на протяжении всего 1995 года и ее рост летом не могут быть объяснены с точки зрения указанных выше гипотез. В этой связи было выдвинуто предположение о влиянии так называемого эффекта ликвидности. Проверка этого предположения показала его справедливость. Была выявлена значительная (около –0,6) отрицательная корреляция между средневзвешенной доходностью ГКО-ОФЗ и отношением выручки на первичных аукционах к объему заявок (т. е. показателем, отражающим шоки для инвесторов в результате действий государства в условиях

[463] Easterly W., Wolf H. The Wild Ride Of The Ruble, World Bank, July, 1995

жесткого бюджетного ограничения участников аукциона). Полученные методом наименьших квадратов оценки регрессии доходности статистически значимы (*t*-статистика для коэффициента при данной переменной равна 5,15).

Таблица 1

Var (r)	0,00011238
Var (π)	0,00007199
Var (r) / Var (π)	1,56112166

Таблица 2

Статистика регрессионного уравнения индекса потребительских цен $Ln\pi_t = a_1 Ln\pi_{-7} + a_2 Lnr_{-12} + \varepsilon_1$		
Множественный коэффициент корреляции R		0,878
Коэффициент множественной детерминации R^2		0,771
Нормированный R^2		0,747
Стандартная ошибка		0,236
Число наблюдений (степеней свободы)		52 (50)
F-статистика		84,4
Статистика Дарбина-Уотсона		2,346
Коэффициенты:	a_1	a_2
Оценка	0,757	0,314
t-статистика	4,93	1,78
Стандартная ошибка	0,153	0,177

Таблица 3

Статистика регрессионного уравнения средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ $r_t = b_0+b_1 Ln\pi_t+b_2 Ln\pi_{-8}+b_3 Lnb_{-5}+\varepsilon_2$				
Множественный коэффициент корреляции R			**0,900**	
Коэффициент множественной детерминации R^2			**0,809**	
Нормированный R^2			**0,797**	
Стандартная ошибка			**0,005**	
Число наблюдений (степеней свободы)			**52 (48)**	
F-статистика			**67,8**	
Статистика Дарбина-Уотсона			**1,253**	
Коэффициенты:	**b_0**	**b_1**	**b_2**	**b_3**
Оценка	**0,148**	**-0,002**	**0,029**	**0,015**
***t*-статистика**	**14,46**	**-0,715**	**8,59**	**5,15**
Стандартная ошибка	**0,010**	**0,003**	**0,003**	**0,003**

Рис. 2

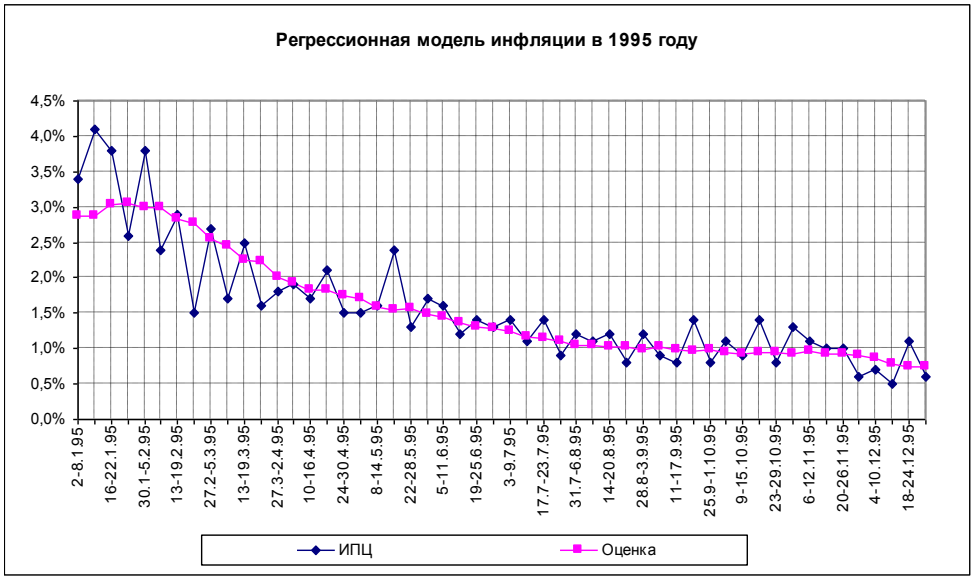


Рис. 3

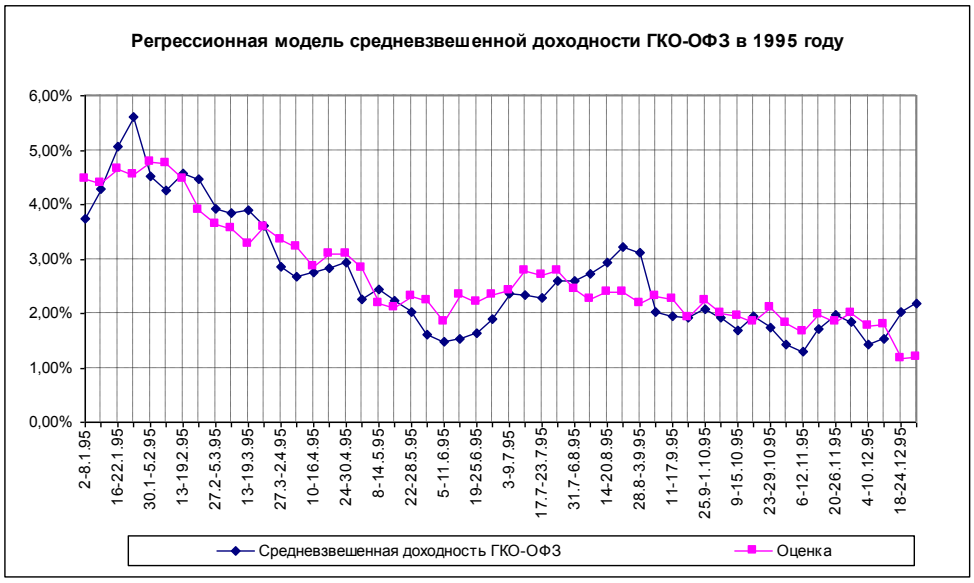
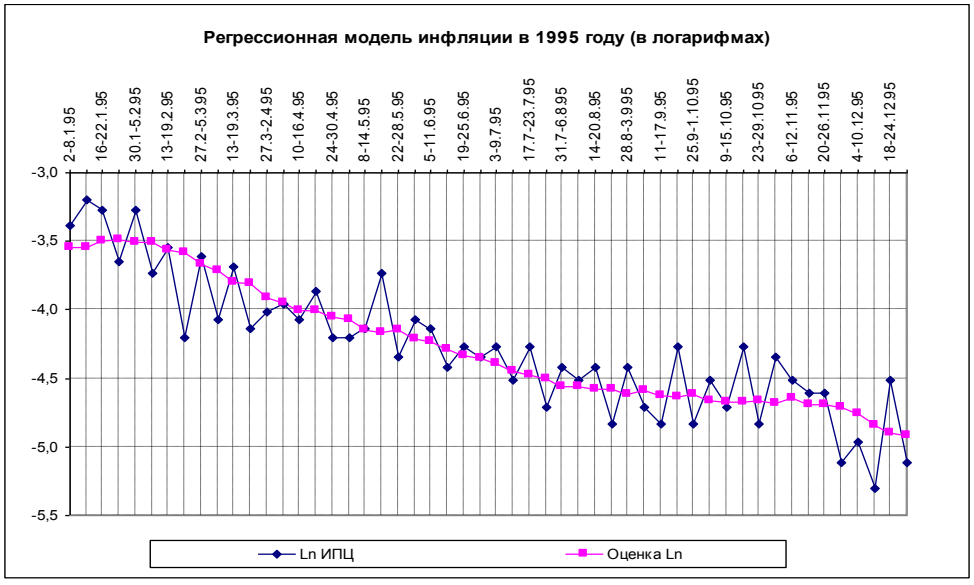

Регрессионная модель средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ в 1995 году
6,00%
5,00%
4,00%
3,00%
2,00%
1,00%
0,00%
2-8.1.95
16-22.1.95
30.1-5.2.95
13-19.2.95
27.2-5.3.95
13-19.3.95
27.3-2.4.95
10-16.4.95
24-30.4.95
8-14.5.95
22-28.5.95
5-11.6.95
19-25.6.95
3-9.7.95
17.7-23.7.95
31.7-6.8.95
14-20.8.95
28.8-3.9.95
11-17.9.95
25.9-1.10.95
9-15.10.95
23-29.10.95
6-12.11.95
20-26.11.95
4-10.12.95
18-24.12.95
Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ
Оценка

Рис. 4


Регрессионная модель инфляции в 1995 году (в логарифмах)
2-8.1.95
16-22.1.95
30.1-5.2.95
13-19.2.95
27.2-5.3.95
13-19.3.95
27.3-2.4.95
10-16.4.95
24-30.4.95
8-14.5.95
22-28.5.95
5-11.6.95
19-25.6.95
3-9.7.95
17.7-23.7.95
31.7-6.8.95
14-20.8.95
28.8-3.9.95
11-17.9.95
25.9-1.10.95
9-15.10.95
23-29.10.95
6-12.11.95
20-26.11.95
4-10.12.95
18-24.12.95
-3,0
-3,5
-4,0
-4,5
-5,0
-5,5
Ln ИПЦ
Оценка Ln

Модель динамики процентной ставки по государственным обязательствам

VII

Антиинфляционная политика, проводившаяся в 1995 году, неоднозначно сказывалась на рынке долговых инструментов. Уменьшение темпов инфляции с определенным лагом отражалось на снижении доходностей. В то же время наращивание эмиссии ГКО в условиях недостаточной ликвидности финансовых рынков толкало уровень доходности вверх. В результате доходности снижались в 1995 году более медленно, чем инфляция. По этой причине во втором полугодии 1995 года произошел рост реальной стоимости обслуживания государственного долга, что сказывалось на возможностях привлечения средств в федеральный бюджет и в 1996 году.

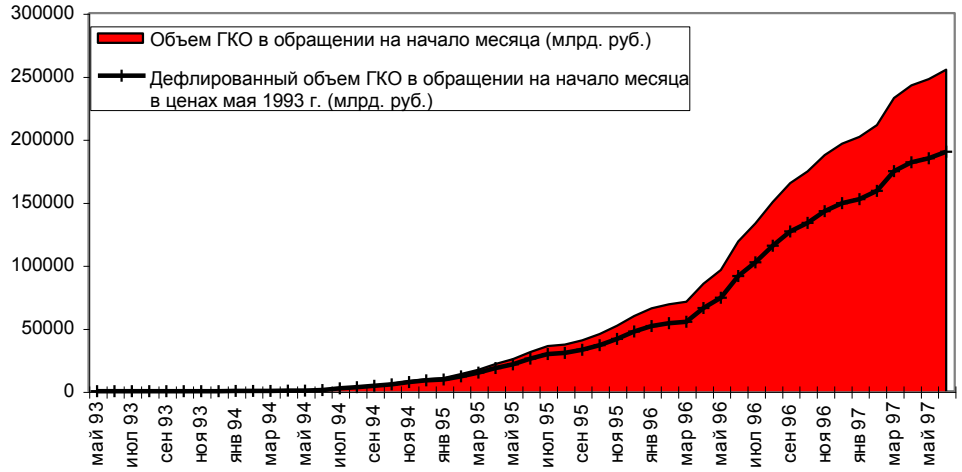
К началу 1995 года стоимость непогашенного номинала ГКО составляла около 11 трлн рублей или 1% годового ВВП, а к началу 1996 года стоимость этих обязательств увеличилась до 73 трлн руб. или 4,5% ВВП. Динамика номинальной и дефлированной стоимости непогашенных ГКО представлена на рисунке 1. Как видно, начало экспансии реального предложения ГКО приходится на июнь-июль 1995 года. Это связано со значительными объемами погашения, так что чистая выручка бюджета на первичных аукционах была незначительна. Однако именно в июле произошло существенное увеличение доходностей ГКО, что напрямую связано с наращиванием их эмиссии в условиях ограниченной ликвидности финансовых рынков.

Официальная цель политики управления внутренним долгом заключалась в удлинении среднего срока до погашения государственных ценных бумаг. К началу 1995 года он составлял только около 50 дней. Выпуск в обращение купонных облигаций федерального займа ОФЗ позволил несколько удлинить средний период до погашения облигаций до 65-70 дней к середине года. Однако во втором полугодии сред-

ний срок до погашения опять снизился. Очевидно, что удлинение дюрации ГКО-ОФЗ было затруднено из-за сохраняющейся неопределенности будущей политики государства и представляло собой слишком дорогостоящее мероприятие.

Рис. 1

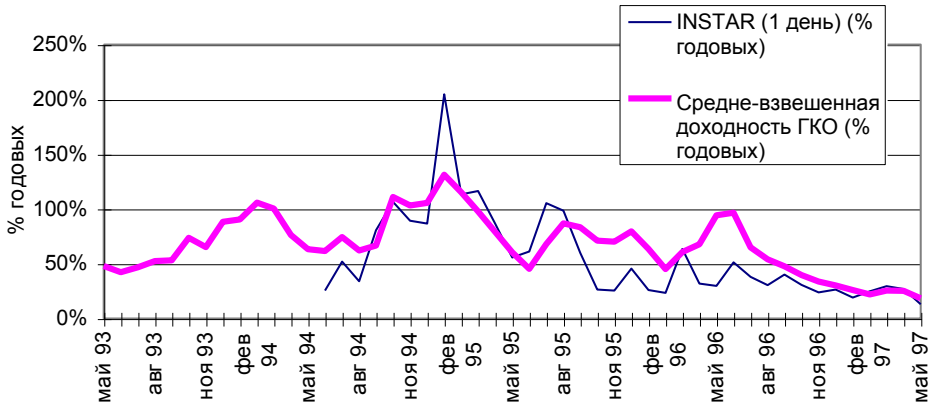
Динамика номинальной и дефлированной стоимости непогашенных ГКО



Исходя из динамики ЧВА в первом полугодии 1995 г., активность Центробанка РФ на вторичном рынке ГКО была невысокой. Закупки ЦБ на открытом рынке стали более ощутимыми во втором полугодии, о чем косвенно свидетельствует интенсивное наращивание чистых внутренних активов с июля. По нашим оценкам, доля имеющегося у ЦБ пакета государственных облигаций в их общем объеме составляла 10% в начале года и примерно 20% — в конце. Тем не менее, реальные доходности ГКО-ОФЗ оставались во втором полугодии 1995 г. довольно высокими. Это видно из рисунка 2, где представлена динамика реальной средневзвешенной доходности трехмесячных ГКО и реальных усредненных ставок по фактическим сделкам МБК (INSTAR, 7 дней). Всплеск доходностей ГКО в июле прервал закономерный процесс снижения рублевых процентных ставок, начавшийся в конце первого квартала 1995 г.

Рис. 2

Динамика реальной средневзвешенной доходности трехмесячных ГКО и реальных усредненных ставок по фактическим сделкам МБК (INSTAR)



Как показывают эконометрические оценки, инфляция и размеры эмиссии новых выпусков являются статистически значимыми факторами, определяющими динамику доходностей ГКО. Оценка зависимости между агрегированными доходностями и опережающими сглаженными скользящими средними темпами инфляции и темпами реальной эмиссии ГКО дает следующие результаты.

$$r_t = \underset{(2.86)}{2.02} + \underset{(6.45)}{0.61}\, x_{t,t+12} + \underset{(2.43)}{0.4}\, \pi_{t,t+12} \quad ,$$

где r_t - номинальная агрегированная нетто-доходность ГКО в месячном выражении в течение недели t, $x_{t,t+12}$ — средний темп реальной эмиссии ГКО в месячном выражении в течение 3 последующих месяцев, $\pi_{t,t+12}$ - месячный темп роста индекса потребительских цен за тот же период времени. В скобках указаны значения t-статистик для соответствующих параметров модели; коффициент множественной регрессии R^2 равен 0,8 (регрессия построена по 40 недельным наблюдениям за 1995 год). Доходности рассчитаны на основе данных об агрегированной номинальной и рыночной стоимости ГКО в обращении и среднем сроке до погашения этих бумаг.

Таким образом, увеличение дефлированного объема обращающихся ГКО на 1% приводит к росту доходности на 0,2-0,3%. Увеличение месячной инфляции на 1% дает прирост доходности на 0,5-0,6%. Изменения темпов инфляции оказываются более весомым фактором роста доходностей, чем изменения реального объема ГКО. Значимое же влияние эмиссий на доходности ГКО следует понимать как результат действия эффекта ограниченной ликвидности, дополняющего фундаментальные факторы Фишера (инфляция и межвременные предпочтения)[464]. Ограничения на ликвидность обуславливают инерционность финансовых портфелей и не позволяют банкам быстро аккумулировать денежные средства с учетом ожидаемого изменения предложения государственных бумаг. Привлекаемые Министерством финансов деньги, вообще говоря, не исчезают из сферы обращения, а появляются вновь в обороте, в том числе и на финансовых рынках. Однако существует ряд технических и институциональных барьеров, которые ограничивают этот процесс. Ограниченная ликвидность российских финансовых рынков во втором полугодии 1995 года была обусловлена проводившейся с января денежно-кредитной политикой, сохранившей свою жесткость, несмотря на накопление Центробанком внешних резервов. Начавшийся летом 1995 года межбанковский кризис усугубил проблему ограниченной ликвидности, что дало импульс дополнительному увеличению реальных доходностей государственных бумаг в третьем квартале.

Отсюда следует вывод о том, что, по-видимому, следовало смягчить ограничения на ликвидность для рынка ГКО. Чтобы при этом не наращивать дополнительные объемы ЧВА, имело смысл открыть данный рынок для нерезидентов еще в конце лета 1995 года. В тот момент политические риски были невысоки, а после заявления ЦБ РФ о продлении валютного коридора до конца года был практически элиминирован и валютный риск. Речь, таким образом, шла о безрисковых высокодоходных вложениях в ликвидные активы, что не могло не привлечь иностранных инвесторов.

---

[464] Эта точка зрения была сформулирована в работе: Lucas R. Liquidity and Interest Rates. Journal of Economic Theory, 1990, Vol. 50.

Выявленная зависимость между процентной ставкой по государственным ценным бумагам, которая, как было отмечено, является определяющей на финансовом рынке, и темпами роста государственного долга показывает, что государство в период дезинфляции выступало в качестве главного заемщика на внутреннем рынке. Такое положение на этапе формирования финансовых рынков оказывало искажающее воздействие на их развитие. В результате финансовые рынки не способствовали перераспределению ресурсов в пользу реальной экономики, что, в свою очередь, усиливало экономический спад и сокращение налогооблагаемой базы.

Оглавление

Экономические реформы и революция 9

1 Путь из коммунизма 9
2 Революция и государственная власть 10
3 Революционный экономический кризис 17
4 Революционная трансформация в современной России 30

ЧАСТЬ I. ПРЕДПОСЫЛКИ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ 37

ГЛАВА 1. О неизбежности краха социалистической экономики 39

1.1 Устойчивость экономической системы социализма 39
1.2 Особенности социалистической модели развития экономики 41
1.3 Внутренние ограничения долгосрочного развития экономической системы 45
1.4 О возможностях реформирования социалистической экономики 47
1.5 Признаки исчерпания модели роста 51

ГЛАВА 2. Логика и природа экономического кризиса в СССР 55

2.1 Реформы позднего социализма 55
2.2 Идеология и программа реформ 58
2.3 Совершенствование хозяйственного механизма как практическая задача 66
2.4 Экономический кризис как кризис власти 72

ГЛАВА 3. Программа либеральных рыночных реформ 80

3.1 Спектр разногласий 81
3.2 Дискуссии о методах осуществления финансовой стабилизации 84
3.3 Социально-экономическое положение накануне реформ 90

3.4 Необходимость ускорения реформ 93
3.5 Продвижение России к экономической самостоятельности 96
3.6 Сущность социально-экономических преобразований переходного периода в России 101
3.7 Сокращение бюджетного дефицита 105

ЧАСТЬ II. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ РОССИИ 109

ГЛАВА 4. Общие проблемы макроэкономики постсоциалистического перехода в России 111

4.1 Финансовые взаимосвязи и их место в анализе переходной экономики 111
4.2 Предопределенность характера экономических реформ в России 114
4.3 Либерализация цен: шоковая мера в системе градуалистских реформ 117
4.4 Политические ограничения и отложенная стабилизация 122
4.5 Неортодоксальный вариант ортодоксальной стабилизации 126
4.6 Фискальный кризис 134
4.7 Условия и факторы экономического роста 143

ГЛАВА 5. Макроэкономическая стабилизация как социально-политическая проблема 151

5.1 Факторы отложенной стабилизации 154
5.2 Консолидация сторон: инфляционисты против антиинфляционистов 157
5.3 Изменения баланса сил 159
5.4 Конституционные проблемы макроэкономической стабилизации 165

ГЛАВА 6. Проблемы макроэкономической политики на этапе либерализации экономики (1992 г.) 176

6.1 Жесткая бюджетная политика при ликвидации денежного навеса 176
6.2 Усиление популизма и ослабление финансовой политики 180

6.3 Денежно-кредитная политика в 1992 г. ... 184
6.4 Попытка изменения финансовой стратегии при несогласованности действий Правительства и Центрального банка ... 192
6.5 Реконструкция доходов и расходов государства ... 194

ГЛАВА 7. Формирование предпосылок финансовой стабилизации ... 202

7.1 Влияние политических факторов на состояние системы государственных финансов ... 203
7.2 Кредитно-денежная политика в 1993 г. ... 209
7.3 Сокращение бюджетных обязательств после конституционного кризиса 1993 г. ... 215
7.4 Реконструкция бюджета 1993 года ... 217
7.5 Замедление темпов преобразований в финансовой сфере: «умеренно жесткая» политика ... 220
7.6 Некоторые особенности бюджетного процесса в 1994 г. ... 224
7.7 Реконструкция бюджета 1994 года ... 232
7.8 Курс на жесткую финансовую политику ... 236
7.9 Кредитно-денежная политика 1994 года ... 238

ГЛАВА 8. Финансовая стабилизация в России ... 242

8.1 Политические предпосылки финансовой стабилизации ... 242
8.2 Денежная программа на 1995 год ... 245
8.3 Бюджетная политика на этапе финансовой стабилизации ... 247
8.4 Ужесточение денежной политики и инерционность инфляции ... 267
8.5 Роль валютной политики в достижении стабилизации ... 271
8.6 Повышение реального курса рубля ... 274
8.7 Кризис на межбанковском рынке ... 277

ГЛАВА 9. Взаимосвязь макроэкономической стабилизации и политических процессов. Год выборов Президента России ... 279

9.1 Политическая неопределенность и экономика ... 282
9.2 Макроэкономические проблемы предвыборной борьбы 1996 года ... 285

9.3 Экономическая политика правительства в условиях предвыборной неопределенности 304
9.4 Экономическая политика после президентских выборов 317
9.5 Феномен отложенного роста 331

Глава 10. Макроэкономическая стабилизация и фискальный кризис 335

10.1 Политико-экономическая ситуация: новое "окно возможностей" 335
10.2 Основные направления действий правительства и реакция законодательной власти 339
10.3 Государственные финансы 342
10.4 Реконструкция бюджета 1997 года 352
10.5 Денежно-кредитная политика 355
10.6 Нарастание новой угрозы кризиса политики реформ 358
10.7 Ситуация на валютном и фондовом рынках 361

Глава 11. Фискальные проблемы: Россия в контексте международного опыта посткоммунистической трансформации 369

11.1 Наследие командной экономики 370
11.2 Первые попытки стабилизации 374
11.3 Дальнейшая фискальная адаптация в странах Центральной Европы и Балтии 378
11.4 Центральная Европа: ловушка постсоциалистического социального государства 386
11.5 Фискальная ситуация в странах, отставших в проведении реформ 388
11.6 Анатомия болгарского кризиса 396
11.7 Заключение 401

Часть III. Институциональные реформы в российской экономике 403

Глава 12. Российская приватизация как процесс формирования институциональной базы экономических реформ 405

12.1 Понятие, этапы и результаты приватизации 405

12.2 Приватизационные модели в переходных экономиках: сравнительная характеристика 412
12.3 Российская приватизационная модель: этап внеэкономического закрепления новых прав собственности 434
12.4 Специфика этапа денежной (постчековой) приватизации 439
12.5 Политика государства и банков в отношении заложенных пакетов акций ряда крупнейших российских АО 453
12.6 Новая фаза перераспределения собственности 456
12.7 Структура собственности и интересы существующих акционеров в контексте остаточных продаж 458

ГЛАВА 13. Институциональные проблемы постприватизационного развития российских корпораций 466

13.1 Эффективность приватизированных предприятий и проблемы управления государственными пакетами акций 466
13.2 Финансово-промышленные группы 476
13.3 Формирование модели корпоративного управления (контроля) 481
13.4 Институциональные аспекты развития рынка корпоративных ценных бумаг и финансовые посредники 488

ГЛАВА 14. Российские банки в переходный период 503

14.1 Особенности становления современной банковской системы в России 503
14.2 Концентрация капитала в банковском секторе 513
14.3 Функции коммерческих банков России 517
14.4 Коммерческие банки и реальный сектор экономики 524
14.5 Проблема надежности банковской системы России 538
14.6 Денежно-кредитные инструменты регулирования ликвидности банков 545
14.7 Становление системы регулирования и контроля банковской деятельности 550
14.8 Международный аспект проблемы стабильности банковской системы России 559

ГЛАВА 15. Институциональные реформы в агропромышленном комплексе 561

15.1 Необходимость реформы аграрного сектора и ее основные задачи 561
15.2 Специфика аграрных реформ в странах с различным типом экономики 567
15.3 Институциональная реформа в сельском хозяйстве 574
15.4 Институциональные преобразования в системе сбыта и переработки сельхозпродукции (в III сфере АПК) 589
15.5 Формирование кредитной системы сельского хозяйства 602
15.6 Формирование системы государственной поддержки сельского хозяйства 625
15.7 Реформа внешнеторгового регулирования АПК 643
15.8 Заключение 647

ГЛАВА 16. Институциональные реформы в социально-культурной сфере 649

16.1 Необходимость реформ в отраслях социально-культурной сферы 649
16.2 Государство и группы специальных интересов в социально-культурной сфере 654
16.3 Переход от бюджетной к страховой медицине: идеология и цели реформы здравоохранения 658
16.4 Практическое внедрение новой системы финансирования здравоохранения 665
16.5 Приостановка реформы. Попытки восстановления государственной системы здравоохранения 672
16.6 Институциональные изменения в сфере образования 675
16.7 Институциональные изменения в сфере культуры 683
16.8 Теневая приватизация в социальной сфере 688
16.9 Коммерциализация деятельности учреждений социально-культурной сферы 693
16.10 Эволюция социально-культурных отраслей в годы реформ 697
16.11 Направления необходимых преобразований 703

ГЛАВА 17. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели 713

17.1 Общая характеристика жилищно-коммунального хозяйства советского периода 714
17.2 Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства 717
17.3 Результаты реформы жилищно-коммунального хозяйства, 1994-1997 годы 725
17.4 Новый этап реформ: каковы перспективы? 737

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ: ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ 749

ГЛАВА 18. Общие закономерности развития реального сектора в период реформ 749

18.1 Основные тенденции развития и факторы реструктуризации экономики 749
18.2 Производство ВВП и его использование 759
18.3 Реструктуризация реального сектора экономики 775
18.4 Инвестиционный процесс в период рыночных реформ 788

ГЛАВА 19. Отраслевые особенности развития реального сектора 802

19.1 Отрасли промышленности в период рыночных реформ 802
19.2 Аграрное производство в ходе реформ 814

ГЛАВА 20. Внешнеэкономическая деятельность в период рыночных реформ 827

20.1 Либерализация внешней торговли: результаты и перспективы 828
20.2 Последствия политики внешнеторговых льгот и преференций 838
20.3 Товарная структура российской внешней торговли 842

ЧАСТЬ V. СОЦИАЛЬНАЯ ЦЕНА РЕФОРМ 857

ГЛАВА 21. Некоторые тенденции эволюции рынка труда 859

21.1 Несбывшиеся прогнозы 859

21.2 Неполная занятость: объективные данные и субъективная интерпретация 864
21.3 Показатели регистрируемого рынка труда 867
21.4 Региональные рынки труда 870
21.5 Движение рабочей силы: отраслевой и региональный аспекты 877
21.6 Финансирование политики занятости 891

ГЛАВА 22. Доходы населения в период экономических реформ 902

22.1 Социально-экономическая дифференциация населения в России в 1992-1997 гг. 902
22.2 Изменение уровня бедности 910
22.3 Воздействие инфляции на номинальные активы домашних хозяйств; инфляция и бедность 919
Приложение 924

ЧАСТЬ VI. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА И ДИНАМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ (1991 - 1997 ГОДЫ) 929

ГЛАВА 23. Первый этап экономических преобразований (1991 - 1993 годы) 931

23.1 Начало либеральных реформ 937
23.2 Влияние либерализации цен на потребительский рынок 945
23.3 Ваучеры 948
23.4 Отношение к частной собственности и приватизации 950
23.5 От апрельского референдума до октябрьских событий 1993 г . Эволюция отношений к экономической реформе и к власти 961

ГЛАВА 24. Основные тенденции в отношении населения к рыночным преобразованиям (1993 - 1997 годы) 971

24.1 От парламентских выборов 1993 г. до парламентских выборов 1995 г. 971
24.2 Рейтинг проблем, волнующих население 979
24.3 Что такое "жить нормально"? 985
24.4 Общая динамика оценок экономических преобразований 993

Приложения 1003

I. Неплатежи: макроэкономический анализ 1005

II. Неплатежи: микроэкономический анализ 1034

III. Моделирование инфляции в 1992 - 1995 годах 1050

IV. Моделирование динамики инфляции в 1992 – 1997 гг. 1054

V. Моделирование спроса на деньги 1068

VI. Модель динамики инфляции и процентной ставки в России в 1995 году с учетом эффекта ликвидности на рынке ГКО-ОФЗ 1083

VII. Модель динамики процентной ставки по государственным обязательствам 1092

Contents

Introduction. Economic reforms and revolution 9

1. Way out of communism 9
2. Revolution and state power 10
3. Revolutionary economic crisis 17
4. Revolutionary transformation in contemporary Russia 31

Part 1. Preconditions for the post-communist transformation 37

Chapter 1. On the inevitability of the demise of socialist economy 39

1.1 Stability of the socialist economic system 39
1.2 Peculiarities of the socialist model of economic development 41
1.3 Internal constraints for a long-term development of economic system 45
1.4 On the possibility of socialist economic reform 47

Chapter 2. Logic and nature of economic crisis in the USSR 55

2.1 Reforms during the period of late socialism 55
2.2 Ideology and reform programme 58
2.3 Modernisation of economic mechanism as a practical task 66
2.4 Economic crisis as a power crisis 72

Chapter 3. Programme of the liberal market-oriented reforms 80

3.1 The scope of disagreements 81
3.2 Discussion of the methods of implementation of financial stabilisation 84
3.3 Social and economic outlook on the eve of reforms 90
3.4 The need to promote the reform process 93
3.5 Russia approaching economic independence 96
3.6 The essence of social and economic transformations of the transition period in Russia 101

Part 2. Macroeconomic processes and economic policy of post-communist Russia. Main stages 109

Chapter 4. General macroeconomic problems of the post-socialist transition in Russia 111

4.1 Financial links and their role in the analysis of transition economy 111
4.2 Inevitability of the economic reforms in Russia 114
4.3 Price liberalisation: shock measure in the system of gradual reform 117
4.4 Political constraints and a put-off stabilisation 122
4.5 Unorthodox variant of the orthodox stabilisation 126
4.6 Fiscal crisis 134
4.7 Conditions and factors of economic growth 143

Chapter 5. Macroeconomic stabilisation as social and political problem 151

5.1 Factors of a put-off stabilisation 154
5.2 Consolidations of the parties: pro-inflation supporters against anti-inflation ones 157
5.3 Shift in the balance of forces 159
5.4 Constitutional problems of macroeconomic stabilisation 165

Chapter 6. Macroeconomic problems during economic liberalisation (1992) 176

6.1 Tight budgetary policy during the liquidation of the monetary shed 176
6.2 Strengthening of populism and softening of financial policy 180
6.3 Monetary policy in 1992 184
6.4 Attempts at changing financial strategy with uncoordinated movements between the Government and the Central Bank 192
6.5 Reconstruction of public revenues and expenditures 194

Chapter 7. Formation of preconditions for the financial stabilisation 202

7.1 Influence of political factors on the state of public finance 203
7.2 Monetary policy in 1993 209

7.3 Reduction in budgetary obligations after 1993 constitutional crisis 215
7.4 Reconstruction of 1993 budget 217
7.5 Slowing down of the pace of transformations in financial sphere: "moderately tight" policy 220
7.6 Certain peculiarities of 1994 budget crisis 224
7.7 Reconstruction of 1994 budget 232
7.8 Aim at the tight financial policy 236
7.9 Monetary policy in 1994 238

Chapter 8. Financial stabilisation in Russia 242

8.1 Political preconditions for financial stabilisation 242
8.2 Monetary programme for 1995 245
8.3 Budgetary policy during the period of financial stabilisation 247
8.4 Tightening of monetary policy and inflationary inertia 267
8.5 The role of currency policy in achieving stabilisation 271
8.6 Increase in the real rouble value 274
8.7 Crisis in the inter-bank market 277

Chapter 9. Interdependence of the macroeconomic stabilisation and political processes. The year of Presidential elections in Russia 279

9.1 Political uncertainty and the economy 282
9.2 Macroeconomic problems of the 1996 election campaign 285
9.3 Government economic policy during the uncertainty of the election period 304
9.4 Economic policy after the presidential elections 317
9.5 The phenomena of the postponed growth 331

Chapter 10. Macroeconomic stabilisation and the fiscal crisis 335

10.1 Political and economic outlook: new "window of opportunities" 335
10.2 Main aspects of government actions and the reaction of the legislative power 339
10.3 Public finance 342
10.4 Reconstruction of the 1997 budget 352
10.5 Monetary policy 355
10.6 Increase of the new threat of the reform policy crisis 358

10.7 Currency and stock market overview 361

Chapter 11. Fiscal problems: Russia in the context of the international experience in the post-communist stabilisation 369

11.1 The legacy of the command economy 370
11.2 The first attempts at stabilisation 374
11.3 Further fiscal adaptation in the countries of Central Europe and the Baltic states 378
11.4 Central Europe: the trap set be the post-socialist social state 386
11.5 Fiscal outlook in the countries lagging behind in the implementation of reforms 388
11.6 Anatomy of the Bulgarian crisis 396
11.7 Conclusion 401

Part III. Institutional Reforms in Russian Economy 403

Chapter 12. Russian privatisation as a process for the formation of the institutional basis of economic reforms 405

12.1 Ideas, stages and results of privatisation 405
12.2 Privatisation models in transition economies: comparative characteristic 412
12.3 Russian privatisation model: the stage of non-economic transfer new ownership rights 434
12.4 Specificity of the money privatisation (post-voucher) 439
12.5 The policy of the government and the banks towards pawned stocks of a number of big enterprises 453
12.6 New phase in the property redistribution 456
12.7 Property structure and the interests of the stockholders in the context of residual sales 458

Chapter 13. Some institutional problems in the post-privatised development of Russian corporations 466

13.1 Efficiency of the privatised enterprises and the problems of management of publicly owned shares 466
13.2 Industrial-financial groups 476
13.3 Formation of the model of corporate governance 481
13.4 Institutional aspects of the development of corporate shares market, financial intermediaries 488

Chapter 14. Russian banks in transition period..... 503

14.1 Peculiarities of the emerging contemporary banking system in Russia 503
14.2 Capital concentration in the banking sector 513
14.3 Functions of Russia's commercial banks..... 517
14.4 Commercial banks and the real sector of the economy..... 524
14.5 The problems of reliability of Russia's banking system 538
14.6 Monetary instruments for regulating banks liquidity..... 545
14.7 Emerging system of regulation and control of banking activity ... 550
14.8 International aspect of the problem of stability of Russia's banking system 559

Chapter 15. Institutional reforms in agro-industrial complex 561

15.1 The need for the agrarian reform and its main tasks..... 561
15.2 Specifics of the agrarian reform in the countries with different types of the economy..... 567
15.3 Institutional reform in agriculture 574
15.4 Institutional reforms in the market and food processing system (3rd sphere of AIC)..... 589
15.5 Formation of the credit system in agriculture..... 602
15.6 Formation of the state support system of agriculture 625
15.7 Reform of the foreign trade regulation of AIC..... 643

Chapter 16. Institutional reforms in social and cultural sphere..... 649

16.1 The need for reforms in the branches of social and cultural sphere..... 649
16.2 State and the groups of special interests in social and cultural sphere 654
16.3 Transition from the budget to insurance medicine: ideology and aims of the reform in health care 658
16.4 Practical introduction of the new system of financing health care..... 665
16.5 Checking of the reforms. Attempts at restoring the state system of health care..... 672
16.6 Institutional changes in the sphere of education..... 675
16.7 Institutional changes in the sphere of culture 683
16.8 Shadow privatisation in the social sphere..... 688

16.9 Commercial activity of entities in the social and culture sphere 693
16.10 Evolution of social and culture branches during the reform years 697
16.11 Directions for the necessary transformations 703

Chapter 17. Housing reform: features and consequences of the chosen model 713

17.1 General characteristic of the housing system in the Soviet period 714
17.2 Concept of the housing reform 717
17.3 Results of the housing reform in 1994-1997 725
17.4 New stage of the reform: what are the prospects? 737

Part 4. Crisis in the real sector of the economy 747

Chapter 18. General phenomena in the development of the real sector in the reform period 749

18.1 Main trends of development and factors of economic restructuring 749
18.2 Production of GDP and its use 759
18.3 Restructuring of the real sector of the economy 775
18.4 Investment process in the period of market-oriented reforms 788

Chapter 19. Branch peculiarities in the development of the real sector 802

19.1 Branches of industry during the period of market-oriented reforms 802
19.2 Agrarian production in the reform years 814

Chapter 20. Foreign economic activity in the period of market-oriented reforms 827

20.1 Liberalisation of foreign trade: results and prospects 828
20.2 Consequences of the policy of foreign trade preferences and privileges 838
20.3 Goods structure of Russia's foreign trade 842

Part 5. Social costs of the reforms 857

Chapter 21. Some trends in the evolution of the labour market 859

21.1 Unrealised forecasts 859
21.2 Uncomplete employment: objective data and subjective interpretation 864
21.3 Indices of the registered labour market 867
21.4 Regional labour markets 870
21.5 Migration of labour: branch and regional aspects 877
21.6 Financing of the employment policy 891

Chapter 22. Population's income during the period of economic reforms 902

22.1 Social and economic differentiation of Russia's population in 1992-1997 902
22.2 Shift in the poverty line 910
22.3 Influence of the inflation on the nominal household income: inflation and poverty 919
22.5 Annex 924

Part 6. Economic reform and dynamics of the public opinion (1991-1997) 929

Chapter 23. First stage of economic reforms (1991-1993) 931

23.1 Start of liberal reforms 937
23.2 Influence of price liberalisation on the consumer market 945
23.3 Vouchers 948
23.4 Attitude towards private property and privatisation 950
23.5 From the April referendum to October events in 1993. Evolution of the attitude towards economic reform and power 961

Chapter 24. Main trends in the attitude of the population towards market transformations in the second stage of the reforms (1994-1997) 971

24.1 From the 1993 parliamentary elections to the 1995 parliamentary elections 971

24.2 Rating of the problems which worry the population 979
24.3 What is "to live normally?" 985
24.4 General dynamics of the evaluations of economic transformations 993

Annex 1. Non-payments: macroeconomic analysis 1005

Annex II. Non-payments: microeconomic analysis 1034

Annex III. Modelling of inflation in 1992-1995 1050

Annex IV. Modelling of the inflation dynamics in 1992-1997 1054

Annex V. Modelling of the money demand 1068

Annex VI. Model of inflation dynamics and the interest rate in Russia in 1995 including the liquidity effect of the GKO-OFZ market 1083

Annex VII. Model of the interest rate dynamics on state obligations 1092