

УДК
ББК

Э

Институт экономики переходного периода (основан в 1992 г.)

Директор *Е.Т. Гайдар*

Редакционная коллегия: *Е. Гайдар, Н. Главацкая, К. Рогов, С. Синельников-Мурылев, В. Стародубровский, Л. Фрейнкман*

Э **Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 2003—2009.** — М.: Издательство «Дело» АНХ, 2010. — 816 с.

ISBN

В настоящее издание включены работы, написанные ведущими специалистами Института экономики переходного периода в 2003—2009 гг. Одни из них были ранее опубликованы в сборниках ИЭПП, подготовленных по материалам исследований, проведенных в рамках различных проектов; другие вышли в свет в специализированных изданиях в виде отдельных статей; третьи подготовлены специально для этого сборника. Включенные в сборник статьи сгруппированы в шесть разделов, которые соответствуют основным направлениям исследований, проводимых в ИЭПП.

Книга предназначена для специалистов в области экономической теории и экономической политики, для преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

**УДК
ББК**

ISBN

© Институт экономики переходного периода, 2010
© Издательство «Дело», оформление, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----|
| Введение | 9 |
| Раздел I. Политическая экономия | 21 |
| Мау В. Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы | 23 |
| Мау В. Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем? | 58 |
| Мау В. Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия | 68 |
| Мау В. Драма 2008 г.: от «экономического чуда» к экономическому кризису | 83 |
| Жворонков С., Яновский К. Политические институты: от Ельцина до Медведева | 101 |
| Яновский К. Экономический империализм: несколько примеров методологии, или Экономистам не в чем каяться! | 121 |
| Мау В. Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего | 139 |
| Раздел II. Бюджетная сфера | 155 |
| Клячко Т., Мау В., Синельников-Мурылев С. О реформе бюджетных учреждений | 157 |
| Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы | 175 |
| Золотарева А., Киреева А. Правовые проблемы предоставления органами государственной власти услуг на возмездной основе | 204 |
| Клячко Т., Мау В. Тенденции развития высшего профессионального образования в Российской Федерации | 219 |
| Стародубровская И. Пермский парадокс | 235 |
| Раздел III. Налоговая политика | 249 |
| Алексеев М., Конрад Р. Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ | 251 |
| Соколов И., Синельников С., Трунин И. Нужна ли в России реформа НДС? | 277 |
| Бобылев Ю. Налоговая политика по отношению к российскому нефтяному сектору | 299 |

| | |
|--|------------|
| Шкробела Е. Проблемы стимулирования малого бизнеса в рамках особых режимов налогообложения: теория и практика | 320 |
| Шкробела Е. Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения предприятия | 344 |
| Шкробела Е. Влияние асимметрии налогового законодательства в части несовершенной налоговой компенсации убытков на инвестиционные решения предприятий | 370 |
| Золотарева А., Шаталов С. Сравнительный анализ судебной практики развитых стран и России по противодействию злоупотреблению правом со стороны налогоплательщика ... | 386 |
| Левашенко А. Правовые причины привлекательности инвестиционного климата на Кипре: последствия для российской налоговой системы | 420 |
| Раздел IV. Макроэкономическая и финансовая политика | 437 |
| Дробышевский С., Трунин П. Анализ механизмов трансмиссии денежно-кредитной политики в РФ | 439 |
| Дробышевский С., Трунин П. Выявление целей политики Центрального банка РФ | 456 |
| Дробышевский С., Трунин П. Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в РФ | 470 |
| Трунин П. Применение «сигнального» подхода к разработке индикаторов — предвест- ников финансовой нестабильности в РФ | 482 |
| Трунин П. Анализ влияния платежного баланса на макроэкономические процессы в РФ | 497 |
| Идрисов Г., Фрейнкман Л. Моделирование структуры банковских вкладов: важен ли эффект гистерезиса? | 514 |
| Дробышевский С., Полевой Д. Перспективы создания единой валютной зоны в СНГ | 541 |
| Казакова М., Синельников-Мурылев С. Конъюнктура мирового рынка энергоносителей и темпы экономического роста в России | 561 |
| Раздел V. Исследования реального сектора | 583 |
| Стародубровский В., Волощук Д. На пути к инвестиционному типу экономического роста | 585 |
| Бондарев А. Оценка эластичности потребительского спроса на основе данных опросов домашних хозяйств | 612 |
| Дробышевский С., Пикулина Е. Анализ возможности возникновения «пузыря» на российском рынке недвижимости | 646 |
| Каукин А., Фрейнкман Л. Структура и продуктивность российского экспорта | 674 |
| Приходько С., Пахомов А., Воловик Н. Зарубежный опыт стимулирования экспорта | 696 |

| | |
|--|------------|
| Раздел VI. Институциональная среда | 711 |
| Радыгин А., Энтов Р. Институты и экономический рост: современные теоретические подходы | 713 |
| Радыгин А., Энтов Р. Институты и экономический рост: некоторые реалии современной России | 738 |
| Фрейнкман Л., Дашкеев В. Россия накануне финансового кризиса: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации | 765 |
| Киреева А. Правовые аспекты функционирования институтов развития в 2000-х годах | 793 |

TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|------------|
| Introduction | 9 |
| Section I. Political economy | 21 |
| Mau V. The logic of Russian modernization: historic trends and modern challenges | 23 |
| Mau V. Socio-economic planning and forecasting in contemporary Russia: a quest for new forms of memories of the past? | 58 |
| Mau V. Lessons of the Spanish Empire, or the traps posed by abundance of resources | 68 |
| Mau V. The drama of 2008: from an economic miracle to an economic crisis | 83 |
| Zhavoronkov S., Yanovskiy K. Political institutions: from Yeltsin to Medvedev | 101 |
| Yanovskiy K. Economic imperialism: a few examples of a methodology, or ‘The economists have nothing to repent!’ | 121 |
| Mau V. Global crisis: past experience and future challenges | 139 |
| Section II. The budgetary sphere | 155 |
| Klyachko T., Mau V., Sinelnikov-Murylev S. On the budget institutions reform | 157 |
| Nazarov V., Sinelnikov-Murylev S. On the Strategies for Improving Russia’s Pension System | 175 |
| Zolotariova A., Kireeva A. Legal issues of the provision of services by bodies of state authority on a reimbursable basis | 204 |
| Kliachko T., Mau V. Trends in the development of higher professional education in the Russian Federation | 219 |
| Starodubrovskaya I. The Perm paradox | 235 |
| Section III. Tax policy | 249 |
| Alekseev M., Conrad R. Assessment of the results of tax reform in Russia: a comparative analysis | 251 |
| Sokolov I., Sinelnikov S., Trunin I. Does Russia really need a reform of VAT? | 277 |
| Bobylev Yu. Tax policy towards the Russian oil sector | 299 |

| | |
|--|------------|
| Shkrebelo E. The problems of creating incentives for small businesses in the framework of special taxation regimes: theory and practice | 320 |
| Shkrebelo E. The influence of double taxation on the financial decision-making of an enterprise | 344 |
| Shkrebelo E. The influence of asymmetry of tax legislation in the part of inadequate tax compensation of losses on the investment decisions made by enterprises | 370 |
| Zolotariova A., Shatalov S. A comparative analysis of the judicial practices in developed countries and Russia designed to control law abuse on the part of taxpayers | 386 |
| Levashenko A. The legal reasons for the attractiveness of the investment climate in Cyprus: its consequences for the Russian tax system..... | 420 |
| Section IV. Macroeconomic and financial policy | 437 |
| Drobyshevsky S., Trunin P. An analysis of monetary policy transmission mechanisms in the RF | 439 |
| Drobyshevsky S., Trunin P. Identifying the goals of the RF Central Bank's policy | 456 |
| Drobyshevsky S., Trunin P. The prospects for a switchover onto the inflation targeting mode in the RF | 470 |
| Trunin P. Applying the 'signal' approach to developing the indices to serve as precursors of financial instability in the RF | 482 |
| Trunin P. An analysis of the influence of the balance of payments on macroeconomic processes in the RF | 497 |
| Idrisov G., Freinkman L. Modeling the structure of bank deposits: is the effect of hysteresis of any importance? | 514 |
| Drobyshevsky S., Polevoy D. The prospects for creating a single currency zone in the CIS | 541 |
| Kazakova M., Sinelnikov-Murylev S. Conjuncture of the world market of energy carriers and rates of economic growth in Russia | 561 |
| Section V. Studies of the real sector | 583 |
| Starodubrovsky V., Voloshchuk D. On the way towards the investment type of economic growth | 585 |
| Bondarev A. Assessment of the elasticity of consumer demand on the basis of household surveys | 612 |
| Drobyshevsky S., Pikulina E. An analysis of the probability of a 'bubble' emerging on the Russian real estate market | 646 |
| Kaukin A., Freinkman L. The Structure and Productivity of Russian Export | 674 |
| Prikhodko S., Pakhomov A., Volovik N. Foreign experiences of exports promotion | 696 |

| | |
|--|------------|
| Section VI. The institutional environment | 711 |
| Radygin A., Entov R. | |
| Institutions and economic growth: modern theoretic approaches | 713 |
| Radygin A., Entov R. | |
| Institutions and economic growth: some realities of contemporary Russia | 738 |
| Freinkman L., Dashkeev V. | |
| Russia on the eve of a financial crisis: the risks of slowdown in economic growth against the backdrop of continuing institutional stagnation | 765 |
| Kireeva A. | |
| The legal aspects of the functioning of development institutions in the 2000s | 793 |

Введение

В настоящее издание включены работы, написанные ведущими специалистами Института экономики переходного периода в 2003—2009 гг. Одни из них были ранее опубликованы в сборниках ИЭПП, изданных по материалам исследований, проведенных в рамках различных проектов; другие вышли в свет в специализированных изданиях в виде отдельных статей; третьи подготовлены специально для этого сборника.

Включенные в сборник статьи сгруппированы в шесть разделов, которые соответствуют основным направлениям исследований, проводимых в ИЭПП.

Период развития российской экономики с 2003 по 2009 г. можно разделить на два очень разных временных отрезка. Первый — до 2008 г. — это период экономического роста, второй — начало мирового экономического кризиса.

Эта особенность нашла непосредственное отражение в данном сборнике статей. «Драма 2008 г.» (определение одного из авторов) разделила споры и дискуссии на актуальные, речь в которых идет о долгосрочных проблемах развития страны, принципиальных особенностях социально-экономической эволюции России и вызовах современной модернизации, и злободневные, в которых анализируется сегодняшняя кризисная ситуация и даются прогнозы ее дальнейшего развития. В этой публикации читатель найдет для себя и исследования, касающиеся «постоянных» проблем нашего общества, и статьи-реакции на мировой кризис, специфику его проявления в российской экономике. Вместе с тем следует учесть, что представленные статьи были подготовлены авторами в разное время и в некоторых из них не полностью учтены быстрые изменения в экономике, наблюдающиеся с конца 2008 г.

Раздел I. Политическая экономия

В чем состоят особенности современной модернизации? Как соотносятся современная российская политика и задачи модернизации? Каковы риски и опасности, которые подстерегают Россию на путях модернизации в XXI в.? Статья **«Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы» (В. Мау)**, открывающая раздел, посвящена анализу особенностей российской модернизации. Автор делает вывод, что Россия действительно движется в направлении модернизации. Однако в обществе сохраняются острейшие противоречия в отношении механизмов осуществления этого курса, что затрудняет выработку согласованной экономической политики. В статье выделены ключевые направления деятельности властей, важные для формирования общественного консенсуса по вопросам ускоренной модернизации и консолидации экономического роста.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в сборнике «Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран» (М.: ИЭПП, 2005) под заголовком «Россия: время реформ и революций». Гл. 7.

А особенности социально-экономического планирования в условиях современного экономического роста рассмотрены уже в следующей статье **«Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?» (В. Мау)**. В работе отмечается, что в условиях растущего в российском обществе спроса на усиление механизмов планирования и координации увеличивается риск воспроизведения старых пороков советской плановой системы. Необходимо критически подойти к оценке советского опыта планирования при формировании системы планирования и прогнозирования в России. В частности, введение системы оценки деятельности организаций по уровню выполнения ими плановых заданий представляется непродуктивным подходом. Долгосрочное планирование в современных условиях неотделимо от разработки моделей частно-государственного партнерства.

Первоначально статья была опубликована в журнале «Общество и экономика» (2008. № 1) под названием «Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или тяга к прежней практике?».

В статье **«Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия» (В. Мау)** поднимается вопрос, который привлекает повышенное внимание со стороны экономистов и политиков, — вопрос о роли природных ресурсов в обеспечении устойчивого экономического развития. Автор рассматривает политические и социально-экономические факторы, которые объясняют наличие устойчивой отрицательной корреляции между обилием природных ресурсов и уровнем развития конкретной страны. На примерах из истории различных стран показаны риски для национальной экономической политики в условиях обильного притока природных ресурсов, особенно когда эти ресурсы приходят неожиданно и накладываются на политические амбиции соответствующей страны. Более подробно рассмотрен кризис в Испанской империи XVII в. Показано, что этот кризис был результатом не только и не столько завышенных амбиций империи, сколько итогом непродуманной, неэффективной экономической и бюджетной политики.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Россия в глобальной политике» (2005. Т. 3. № 1).

Сложность долгосрочного планирования подчеркнула драма 2008 г., когда большинство стран мира оказались в экономическом кризисе. В статье **«Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису» (В. Мау)** анализируются особенности текущего мирового экономического кризиса, который выходит за рамки обычного циклического. Обсуждаются фундаментальные предпосылки кризиса и то, как они должны учитываться правительством при разработке антикризисных программ. Приводятся приоритеты антикризисной программы для российских условий. Подчеркивается, что для смягчения последствий кризиса надо помогать прежде всего работникам, а не предприятиям, их менеджерам и акционерам. Государство должно обеспечивать социально-политическую стабильность, а не помогать конкретному бизнесу. Стратегическая задача, стоящая перед Правительством России в нынешней кризисной ситуации, — создание условий для осуществления коренных структурных реформ, позволяющих ослабить зависи-

мость социально-экономического развития страны от мировой конъюнктуры на топливно-сырьевые ресурсы и продукты низкой степени переработки.

Статья была опубликована в журнале «Вопросы экономики» (2009. № 2).

В работе **«Политические институты: от Ельцина до Медведева»** (С. Жаворонков, К. Яновский) описана эволюция политических институтов России в 2000—2008 гг. как с фактологической точки зрения, так и при сопоставлении формальных признаков институтов конца 90-х годов и институтов, созданных за время правления В. Путина. Авторы анализируют такие параметры, как избирательное право и электоральные результаты, судебная система и СМИ. Делается вывод, что ключевыми институтами являются свободные выборы; независимый от исполнительной власти, способный принять неудобное для нее решение суд и независимые СМИ, выступающие в роли одновременно и аудитора власти, и средств обратной связи общества с ней. То, что в России 90-х эти институты существовали и лишь к середине нынешнего десятилетия были подорваны, показывает как субъективный характер, так и обратимость этого процесса.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

Статья **«Экономический империализм: несколько примеров методологии, или Экономистам не в чем каяться!»** (К. Яновский) посвящена роли экономической науки. Современная экономическая наука сильно политизирована и недостаточно формализована. Тем не менее в силу как применяемой методологии, так и относительно меньшей политической ангажированности по сравнению с другими общественными науками именно экономика с наибольшим успехом может претендовать на роль рамочной дисциплины, координирующей междисциплинарные исследования с участием политологов, социологов, психологов и юристов. В статье принята попытка обосновать данный тезис некоторыми примерами.

Статья подготовлена специально для настоящего издания.

Экономический кризис, который начался в 2008 г., поставил перед политиками и экспертами ряд значимых вопросов функционирования современных хозяйственных систем, которые требуют интеллектуального прорыва, осмысления новых реалий и нахождения решений задач, как правило не имеющих однозначных ответов. В статье **«Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего»** (В. Мау) предпринята попытка обозначить контуры и риски кризисного развития, а также вызовы, стоящие перед экономической политикой ведущих стран, которые формируют основу нового этапа экономического развития — этапа, открытого началом глобального кризиса. Автор отмечает, что нынешний кризис справедливо сравнивают с наиболее крупными кризисами прошлого. Но при наличии некоторых общих характеристик тем не менее каждый системный кризис заставляет искать ответы на новые системные вопросы. Для решения и осознания задач нынешнего кризиса требуется определенное время.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 4).

Раздел II. Бюджетная сфера

В статье **«О реформе бюджетных учреждений»** (Т. Клячко, В. Мау, С. Синельников-Мурылев) речь идет об идее создания автономных учреждений, возникшей в результате дискуссий о необходимости реформы бюджетных учреждений. Международный опыт и российская практика показывают, что вопросы повышения

эффективности расходования бюджетных средств должны решаться путем введения конкуренции учреждений за бюджетные деньги. Важнейшим направлением реформы является переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств в тех секторах бюджетной сферы, где это возможно. Но, несмотря на принятие Закона «Об автономных учреждениях», до сих пор реорганизация бюджетной сети на федеральном уровне практически не началась. Авторы статьи предлагают ряд решений, сглаживающих остроту вероятных проблем при переводе бюджетных учреждений в автономные.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 1).

Старение населения, отсутствие в действующем законодательстве механизма индексации шкалы ЕСН, внедрение накопительной составляющей пенсионной системы, стремление власти и общества повысить коэффициент замещения обуславливают обострение проблемы финансирования пенсий в краткосрочной перспективе. В статье **«О стратегии совершенствования российской пенсионной системы» (В. Назаров, С. Синельников-Мурылев)** рассматриваются варианты решения данной проблемы, предлагаемые Минздравсоцразвития России и Минфином России. Также приводится обоснование авторской позиции по определению возможных путей достижения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы: реформирование ЕСН без резкого повышения налогового бремени, привлечение финансовых ресурсов в пенсионную систему помимо страховых взносов (приватизация государственного имущества, использование доходов от нефтегазовых фондов), постепенное повышение пенсионного возраста.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 3).

В статье **«Правовые проблемы предоставления органами государственной власти услуг на возмездной основе» (А. Золотарева, А. Киреева)** рассмотрена проблема получения органами государственной власти доходов от оказания платных услуг, таких, как услуги по проведению экспертизы, по предоставлению выписок из реестров, платной информации, вневедомственной охраны и т.д. Поскольку статус органа государственной власти как хозяйствующего субъекта на уровне федерального законодательства не урегулирован, возникают серьезные проблемы, связанные с учетом его доходов от оказания платных услуг, налогообложением этих доходов и их дальнейшим использованием в текущей деятельности органов государственной власти. В статье предложены классификация платных услуг, предоставляемых органами государственной власти, а также рекомендации по совершенствованию правового регулирования основных видов платных услуг.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

В статье **«Тенденции развития высшего профессионального образования в Российской Федерации» (Т. Клячко, В. Мау)** оцениваются результаты трансформации российской системы высшего образования в 90-е годы прошлого столетия, а также процессы, характерные для ее развития в настоящее время. Обосновывается приоритетность институциональных преобразований в данной сфере по отношению к наращиванию бюджетного финансирования вузов. Обсуждаются причины недоверия значительной части образовательного сообщества к проводимым реформам.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Вопросы образования» (2007. № 3).

Какова судьба индустриального города в постиндустриальных условиях? Что надо сделать, чтобы возникшие на индустриальной экономической базе города

становились привлекательными для талантливых людей и современных видов деятельности? Автор статьи **«Пермский парадокс (по мотивам Пермского экономического форума)»** (И. Стародубовская) пытается ответить на эти вопросы, размышляя над итогами дискуссии, состоявшейся на Пермском экономическом форуме, посвященном проблематике крупных городов. Проведенный в нескольких крупных российских городах анализ показывает, что кризис индустриальных городов, проявившийся на Западе в достаточно острых формах во второй половине XX в., в латентной форме существовал и в нашей стране даже до современного экономического кризиса. И его преодоление невозможно эволюционным, бесконфликтным путем, а требует принятия сложных управленческих решений, часто связанных с выбором между текущими выгодами и перспективами стратегического успеха.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Экономическая политика» (2008. № 5).

Раздел III. Налоговая политика

Цель работы **«Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ»** (М. Алексеев, Р. Конрад) состоит в том, чтобы изучить влияние налоговых реформ, проводимых в России после 1999 г., на налоговые сборы и на то, что думают о налоговой системе бизнесмены. Макроэкономические данные и данные микроэкономических обследований используются в статье для оценки результатов налоговых реформ. Проводится сравнение России с другими странами, включая страны с переходной экономикой в СНГ и Восточной Европе. В центре работы сравнительный анализ тенденций в налоговых усилиях и собираемости налогов, а также в поведении предпринимателей-налогоплательщиков в течение 1999—2005 гг. Результаты применения различных количественных методов анализа в целом согласуются: налоговая реформа в России оказала лишь незначительное влияние на собираемость налогов и на отношение налогоплательщиков к налоговой системе.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

В связи с продолжающейся в стране дискуссией о реформе налога на добавленную стоимость в статье **«Нужна ли в России реформа НДС?»** (И. Соколов, С. Синельников, И. Трунин) предпринята попытка объективно проанализировать возможности и последствия реализации обсуждаемых моделей модернизации системы взимания НДС с точки зрения потенциальных выгод и издержек этих моделей. Очевидно, что существующие проблемы с задержками при получении экспортерами возмещения НДС из бюджета, с широким распространением «серых» схем такого возмещения наносят ощутимый урон федеральному бюджету и требуют скорейшего преодоления. Однако, на наш взгляд, очевидным является и тот факт, что решение ряда конкретных проблем администрирования НДС не требует кардинального реформирования этого налога. Перспективы дальнейшего совершенствования НДС связаны преимущественно с проведением точечных мер по повышению его эффективности и нейтральности, снижению издержек для налогоплательщиков, связанных с исполнением налогового законодательства. В то же время эти меры могут привести к некоторому снижению бюджетных доходов от НДС.

Положения настоящей статьи частично были опубликованы в статье И. Трунина «Нужна ли отмена НДС в России? (анализ проблемы с учетом долгосрочного прогноза устойчивости бюджетной системы)» в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 9).

В статье **«Налоговая политика по отношению к российскому нефтяному сектору» (Ю. Бобылев)** рассматриваются основные проблемы налогообложения нефтяного сектора, играющего ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета. Анализируются результаты проведенной налоговой реформы, оценивается ее влияние на распределение доходов сектора между государством и нефтяными компаниями, обосновываются меры по дальнейшему совершенствованию налогообложения в секторе, направленные на обеспечение углубленной разработки эксплуатируемых нефтяных месторождений и стимулирование инвестиций в освоение новых месторождений. Рассмотрены возможности применения различных налоговых режимов, в том числе специального налога на дополнительный доход, позволяющего обеспечить дифференциацию налоговой нагрузки и создать необходимые условия для освоения новых месторождений.

Отдельные положения статьи были опубликованы в: Бобылев Ю. Реформу надо продолжать // Нефть России. 2008. № 1.

В работе **«Проблемы стимулирования малого бизнеса в рамках особых режимов налогообложения: теория и практика» (Е. Шкробела)** рассматривается налогообложение малого предпринимательства в России. При этом формулируются теоретические предположения о возможных рациональных целях формирования особых режимов налогообложения малых предприятий и анализируется действующий в России порядок их налогообложения с точки зрения соответствия этим целям. Предлагаются направления реформирования специальных налоговых режимов и меры, снижающие возможности злоупотребления льготами.

Отдельные положения статьи были опубликованы в статье Е. Шкробелы «Налогообложение малого бизнеса в России: проблемы и перспективы решения» (М.: ИЭПП, 2008).

В работе **«Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения предприятия» (Е. Шкробела)** рассматривается дискуссионная, не имеющая однозначного решения проблема выбора порядка налогообложения дивидендов и интеграции налогов на доходы корпораций и физических лиц. Описываются причины налогообложения доходов от капитала на уровне как предприятий, так и физических лиц, а также искажения, возникающие в результате существующей практики налогообложения, и способы уменьшения этих искажений. Приводятся краткий обзор международного опыта, тенденций, наблюдавшихся в зарубежных странах в последние десятилетия, а также варианты возможного изменения системы налогообложения дивидендов в России в зависимости от сохранения или изменения мировых тенденций.

Статья подготовлена по материалам исследования Л. Анисимовой, Т. Малининой, Е. Шкробелы «Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования» (М.: ИЭПП, 2008).

Статья **«Влияние асимметрии налогового законодательства в части несовершенной налоговой компенсации убытков на инвестиционные решения предприятий» (Е. Шкробела)** посвящена вопросу асимметричного влияния налогообложения на инвестиционные решения предприятий. Отмечается, что в большинстве стран асимметрия налога на доходы корпораций заметно меньше, чем существовавшая до недавнего времени в России. Подчеркивается, что асимметрия по-разному влияет на выбор инвестиционных решений в зависимости от масштаба и других харак-

теристик предприятий. Приводится обзор зарубежной литературы на эту тему и анализируются возможности применения этих исследований для анализа российской практики. Сделаны предположения о верхней границе потерь российского бюджета в результате отмены ряда ограничений на перенос убытков.

Статья подготовлена по материалам исследования Л. Анисимовой, Т. Малининой, Е. Шкробелы «Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования» (М.: ИЭПП, 2008).

И для России, и для многих других стран серьезную проблему создает стремление налогоплательщиков уменьшить сумму подлежащего уплате налога путем осуществления операций, которые формально соответствуют закону, однако вряд ли соответствуют духу налогового законодательства и (или) намерению законодателя (не говоря уже о фискальных интересах государства). Именно о таком способе уменьшения суммы налога, называемом также уходом от налогообложения, идет речь в статье **«Сравнительный анализ судебной практики развитых стран и России по противодействию злоупотреблению правом со стороны налогоплательщика»** (А. Золотарева, С. Шаталов). Проводится сравнительный анализ судебной практики по вопросам пресечения ухода от налогообложения в развитых странах и России.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

В статье **«Правовые причины привлекательности инвестиционного климата на Кипре: последствия для российской налоговой системы»** (А. Левашенко) приводится обзор основных способов минимизации налогообложения российскими предпринимателями при осуществлении деятельности на Кипре. Большинство используемых способов налогового планирования основано не столько на нормах Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром 1998 г., сколько на льготных положениях внутреннего кипрского законодательства. Анализируются основные изменения, внесенные в Соглашение 1998 г. Протоколом от 16 апреля 2009 г. Вместе с тем в статье указывается, что включение некоторых дополнительных норм в российское налоговое законодательство позволило бы уменьшить размер налоговых потерь для российского бюджета и сократить отток капитала из России на Кипр.

Материалы данной статьи частично публиковались в сборнике «Российская экономика в 2008 году: Тенденции и перспективы» (М.: ИЭПП, 2009).

Раздел IV. Макроэкономическая и финансовая политика

В статье **«Анализ механизмов трансмиссии денежно-кредитной политики в РФ»** (С. Дробышевский, П. Трунин) изучаются механизмы денежной трансмиссии, функционирующие в российской экономике. Для выявления каналов, которые фактически действовали в экономике России в 1999—2007 гг., используются предлагаемые в литературе подходы к анализу эффективности трансмиссионных каналов денежно-кредитной политики. Исследование подтвердило фактическую экзогенность денежно-кредитной политики, проводившейся Банком России в этот период, что определялось необходимостью для ЦБ РФ скупать значительные объемы поступающей в страну валюты, наращивая тем самым предложение денег.

Статья подготовлена по материалам исследования С.М. Дробышевского, П.В. Трунина, М.В. Каменских «Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике» // Научные труды ИЭПП (2008. № 116).

В статье **«Выявление целей политики Центрального банка РФ»** (С. Дробышевский, П. Трунин) ставится и решается задача определения фактических целей политики, проводимой органами денежно-кредитного регулирования РФ, а также идентификации правила, в соответствии с которым Банк России действовал в период с 1999 по 2007 г. Выявление такого правила — актуальная задача экономических исследований, так как знание правила, в соответствии с которым центральный банк реагирует на изменение условий функционирования экономики, позволяет лучше понимать и прогнозировать экономические процессы в стране.

Статья подготовлена по материалам исследования С.М. Дробышевского, П.В. Трунина, М.В. Каменских «Анализ правил денежно-кредитной политики Банка России в 1999—2007 гг.» // Научные труды ИЭПП (2009. № 127).

Режим инфляционного таргетирования завоевывает все большую популярность в мире: многие развитые страны и страны с развивающимися рынками отказываются от альтернативных режимов денежно-кредитной политики в пользу режима таргетирования инфляции. Статья **«Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в РФ»** (С. Дробышевский, П. Трунин) посвящена анализу практических аспектов перехода к таргетированию инфляции в развивающихся странах. При этом особое внимание уделяется изучению возможных последствий применения режима инфляционного таргетирования в России.

Первоначальный вариант статьи опубликован в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 1). Данный вариант расширен и уточнен, в том числе с учетом новых статистических данных.

В настоящее время мировая экономика столкнулась с одним из крупнейших кризисов в своей истории, который оказывает крайне негативное влияние и на экономику России. При этом вплоть до начала кризиса лишь немногие экономисты в стране прогнозировали возможность его возникновения. В статье **«Применение “сигнального” подхода к разработке индикаторов-предвестников финансовой нестабильности в РФ»** (П. Трунин) описывается методология, позволяющая осуществлять ежеквартальный мониторинг финансовой стабильности на развивающихся рынках, в том числе и в РФ. С помощью предлагаемого мониторинга можно заранее выявлять неблагоприятные тенденции, угрожающие финансовой стабильности в стране, и заблаговременно принимать меры по их устранению.

Статья подготовлена по материалам исследования П.В. Трунина, М.В. Каменских «Мониторинг финансовой нестабильности в развивающихся экономиках (на примере России)» // Научные труды ИЭПП (2007. № 111).

В статье **«Анализ влияния платежного баланса на макроэкономические процессы в РФ»** (П. Трунин) ставится цель количественно оценить влияние счета движения капитала на макроэкономические показатели в Российской Федерации, в частности на реальный обменный курс рубля, изменение потребительских цен, темпы экономического роста, динамику индекса фондового рынка. С помощью эконометрического моделирования показано, что приток капитала в Россию в последние годы являлся значимым фактором экономического роста, однако одновременно вызывал укрепление рубля в реальном выражении, а также приводил к ускорению инфляции.

Основные положения статьи опубликованы в исследовании С. Дробышевского, П. Трунина «Взаимодействие потоков капитала и основных макроэкономических показателей в Российской Федерации» // Научные труды ИЭПП (2006. № 94).

В статье «**Моделирование структуры банковских вкладов: важен ли эффект гистерезиса?**» (Г. Идрисов, Л. Фрейнкман) ставится цель смоделировать динамику валютной структуры банковских депозитов с учетом эффекта гистерезиса и сравнить масштабы данного эффекта в экономиках России и ряда стран СНГ. В работе построены модели, позволяющие получить количественные оценки гистерезиса на российском рынке банковских вкладов и оценить величину сокращения этого эффекта по сравнению с периодом, последовавшим непосредственно после кризиса 1998 г. Результаты соответствующего анализа могут иметь практическое значение при проведении денежно-кредитной политики. Одной из важнейших составляющих при решении поставленной задачи является моделирование ожиданий экономических агентов. В работе используется специально сконструированные асимметричные переменные для получения оценок динамики ожиданий вкладчиков.

Статья подготовлена на базе брошюры Г. Идрисова, Л. Фрейнкмана «Гистерезис в динамике структуры банковских вкладов: исследование для стран СНГ» // Научные труды ИЭПП (2009. № 123Р).

Статья «**Перспективы создания единой валютной зоны в СНГ**» (С. Дробышевский, Д. Полевой) посвящена анализу экономических предпосылок для формирования единой валютной зоны на территории стран СНГ, в том числе в рамках анонсированных экономических союзов — ЕЭП, Таможенного союза, Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь. Авторы изучают возможные выгоды и издержки для потенциальных участников валютного союза с учетом близости их экономик по макроэкономическим параметрам, объемам взаимной торговли, стабильности денежной и валютной политики. Основной вывод работы состоит в необходимости серьезного учета всех потенциальных экономических выгод и издержек для участников такого союза.

Статья подготовлена на основе работ С.М. Дробышевского, Д.И. Полевого «Проблемы создания единой валютной зоны в странах СНГ» // Научные труды ИЭПП (2004. № 80) и «Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ» // Научные труды ИЭПП (2007. № 109).

В статье «**Анализ динамики структурной и конъюнктурной компонент экономического роста в РФ за период 1999—2007 гг.**» (М. Казакова, С. Синельников-Мурылев) использован подход к разложению темпов экономического роста на структурную и конъюнктурную составляющие, основанный на оценке влияния нефтяных цен на экономический рост в долгосрочном и краткосрочном периодах с учетом динамики объема инвестиций в основной капитал. Авторы рассматривают основные методы выделения структурной и конъюнктурной компонент временного ряда и анализируют динамику структурной и конъюнктурной компонент экономического роста в РФ за период 1999—2007 гг.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 5).

Раздел V. Исследования реального сектора

На первых порах после завершения трансформационного кризиса экономический рост носит восстановительный характер и лишь затем сменяется инвестиционным ростом. Переход к инвестиционной стадии принципиально важен для модернизации производства и решения стратегических задач развития. В статье «**На пути к инвестиционному типу экономического роста**» (В. Стародубровский,

Д. Волощук) сделана попытка понять, что представляет собой инвестиционный рост и в какой мере российской экономике удалось приблизиться к этой модели роста до начала нынешнего экономического кризиса. Предлагаются критерии, определяющие инвестиционный тип роста. Дается характеристика основных этапов движения к этой модели роста. Рассматриваются отраслевые особенности такого движения. В заключительной части статьи рассматриваются вопросы улучшения инвестиционного климата как ключевого условия для более успешного перехода к инвестиционной модели роста в масштабах всей экономики.

Первоначальный вариант статьи опубликован в журнале «Экономика и управление собственностью» (2007. № 3).

В статье «**Оценка эластичности потребительского спроса на основе данных опросов домашних хозяйств**» (**А. Бондарев**) проводится анализ структуры потребительских расходов российских домохозяйств за 1999—2004 гг. В качестве базы использованы данные RLMS. Строится система моделей потребительского спроса на продовольственные товары на основе системы AIDS с использованием теории двойственности потребительского выбора. Проведенное эконометрическое исследование показывает практически постоянную долю расходов на продовольствие в доходах домохозяйств и переключение спроса на более дорогие продукты питания за рассматриваемый период.

Полная версия данной статьи опубликована в исследовании А.А. Бондарева «Оценивание функций спроса для групп продовольственных товаров в российской экономике» // Научные труды ИЭПП (2008. № 118).

Целью работы «**Анализ возможности возникновения “пузыря” на российском рынке недвижимости**» (**С. Дробышевский, Е. Пикулина**) является изучение основных теоретических и эмпирических моделей ценообразования на финансовые и нефинансовые активы, определение показателей и методов, позволяющих идентифицировать «пузырь» на рынках финансовых и нефинансовых активов, а также оценка возможности возникновения или существования «пузыря» на российских рынках.

Статья подготовлена на основе работы С. Дробышевского и др. «Анализ возможности возникновения “пузыря” на российском рынке недвижимости» // Научные труды ИЭПП (2009. № 128).

Статья «**Структура и продуктивность российского экспорта**» (**А. Каукин, Л. Фрейнкман**) посвящена анализу структуры российского экспорта и ее изменений за последнее десятилетие (рассматривается период 1999—2006 гг.) в свете последних теоретических и эмпирических результатов исследований по вопросу о важности экспортных структур для обеспечения устойчивости экономического роста. С учетом этих результатов анализируется структура российского экспорта и ее динамика и делается попытка определить наиболее перспективные с точки зрения долгосрочного потенциала экономического роста позиции для расширения российского экспорта.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 5).

В статье «**Зарубежный опыт стимулирования экспорта**» (**С. Приходько, А. Пахомов, Н. Воловик**) проведен анализ зарубежного опыта содействия, стимулирования и регулирования экспорта. Поддержка экспорта за рубежом представляет собой целую систему взаимодействующих и взаимоувязанных между собой правительственных и неправительственных институтов, к числу которых относятся профильные министерства и ведомства, специализированные агентства и экс-

пертные центры, финансовые структуры, дипломатические миссии и т.д. В Российской Федерации система поддержки экспорта находится в стадии становления, поэтому изучение и применение опыта, накопленного мировым сообществом в области содействия расширению ВЭД, позволит нашей стране более полно реализовать свой экспортный потенциал, в частности сделать вывод о целесообразности формирования сети региональных внешнеэкономических агентств.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

Раздел VI. Институциональная среда

В статье **«Институты и экономический рост: современные теоретические подходы»** (А. Радыгин, Р. Энтов) рассматриваются новые подходы к исследованию экономических и политико-правовых взаимосвязей, которые имеют непосредственное отношение к институциональным характеристикам экономического роста и уже нашли признание в современной экономической теории. Авторы также анализируют наиболее значимые, с их точки зрения, проблемы и противоречия, возникающие при обсуждении долгосрочных перспектив развития институциональной среды.

Материал этой статьи частично был опубликован в работе А.Д. Радыгина, Р.М. Энтова «В поисках институциональных характеристик экономического роста (новые подходы на рубеже XX — XXI вв.)» в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 8).

Статья **«Институты и экономический рост: некоторые реалии современной России»** (А. Радыгин, Р. Энтов) посвящена вопросам формирования рыночных хозяйственных институтов в контексте современных дискуссий об интенсификации и ограничениях экономического роста. Указанные проблемы рассматриваются на примерах, относящихся к наиболее болезненным аспектам институциональных изменений, критичным в контексте как текущих краткосрочных, так и долгосрочных задач обеспечения экономического роста. Среди таких примеров рассмотрены вопросы стабильности и адаптивности институционального окружения, теоретические и прикладные проблемы переходной системы имущественных отношений, механизмы защиты прав собственности, формальные и неформальные институты правоприменения, механизмы корпоративного управления, банкротства, финансового рынка и ряд других.

Материал этой статьи частично был опубликован в работе А.Д. Радыгина, Р.М. Энтова «Институциональные компоненты экономического роста» в журнале «Вопросы экономики» (2005. № 11) и А.Д. Радыгина «Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики» в журнале «Экономическая политика» (2007. № 1 (5)).

В статье **«Россия накануне финансового кризиса: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации»** (Л. Фрейнкман, В. Дашкеев) анализируется качество институциональной среды в России на основе данных о динамике ряда авторитетных международных институциональных индексов. Основное внимание уделено обсуждению институциональных ограничений для устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе. На основе межстрановых сопоставлений показано, что сложившийся к началу 2007 г. значительный разрыв между динамикой показателей институционального развития и темпами экономического роста является по мировым меркам весьма су-

щественным и нетипичным для стран с устойчивыми темпами развития. В рамках предложенного подхода к анализу институциональных факторов роста обсуждаются два важных вопроса экономической политики — о возможных пределах роста в российской экономике в условиях консервации существующей институциональной среды, его устойчивости и соответственно о масштабах институциональных изменений, необходимых для сокращения накопленного институционального отставания и поддержания высоких темпов роста на долгосрочную перспективу. В заключение представлены некоторые общие выводы о современном состоянии и перспективах институционального развития России.

Первоначальный вариант статьи был опубликован в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 4) под заголовком «Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации».

В статье **«Правовые аспекты функционирования институтов развития в 2000-х годах»** (А. Киреева) проанализированы процесс становления в 2006—2009 гг. основных российских институтов развития, особенности правового статуса каждого из них, выявлены общие признаки их функционирования. В статье рассмотрены вопрос о целесообразности дальнейшего применения практики создания институтов развития, проблема их использования для финансирования отдельных направлений экономической политики в обход общего порядка, установленного Бюджетным кодексом, их неподконтрольности специализированным органам финансового контроля и проблемы, связанные с нечеткой регламентацией статуса, прав и обязанностей большинства существующих институтов развития.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

Раздел I

Политическая экономика

Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы¹

Введение

«Русский народ обвенчался со Свободой... Мы собираемся, и мы обязаны строить новую жизнь на началах, о которых издавна мечтали. Мы понимаем эти начала разумом, они знакомы нам в теории, но — этих начал нет в нашем инстинкте, и нам страшно трудно будет ввести их в практику жизни... Ибо мы, повторяю, народ, совершенно невоспитанный социально, и так же мало воспитана в этом отношении наша буржуазия, ныне идущая к власти».

Эти слова, которые вряд ли вызовут возражения у любого россиянина, каких бы политических взглядов он ни придерживался, были написаны М. Горьким в 1917 г., в первые дни Февральской революции². Они актуальны и в наши дни, являясь своеобразным подведением итогов развития всей страны в XX в.: развитие было, но решения фундаментальных задач, которые стояли перед Россией столетием назад, — экономических, политических, социальных — не было.

И вот в начале XXI в. мы стоим по большому счету перед теми же проблемами, с которыми Россия сталкивалась в начале XX в. (Справедливости ради надо признать — и в начале века XIX, и в начале века XVIII.) Трехсотлетний, т.е. почти уже вечный, вызов России — проблема комплексной модернизации, если точнее — проблема догоняющей модернизации, преодоления отрыва от наиболее развитых стран мира. Причем речь идет о модернизации как феномене общественной жизни, несводимом только к экономической или, скажем, военной сфере. Реальная модернизация охватывает экономику и политику, социальную жизнь и научное творчество, военное дело и библиотечное хозяйство.

В чем особенности современной модернизации? В чем особенности российской модернизации? Как соотносятся современная российская политика и задачи модернизации? Каковы риски и опасности, которые подстерегают современную Россию на путях модернизации в XXI в.? Этим вопросам посвящена настоящая статья.

¹ Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в сборнике «Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран» (М.: ИЭПП, 2005) под заголовком «Россия: бремя реформ и революций». Гл. 7.

² Летопись. 1917. Апрель.

Модернизация России: вызовы и задачи

Лозунг, которому 300 лет

«Догнать и перегнать» — отнюдь не изобретение сталинских пиарщиков времен индустриализации. Эта задача стоит перед Россией вот уже на протяжении нескольких столетий, а в качестве стержня внутренней политики не сходит с повестки дня со времен Петра Первого. Российские власти и российская элита всегда хорошо осознавали необходимость преодоления отставания своей страны от наиболее развитых стран мира (поначалу от Европы) и уж по крайней мере недопущения того, чтобы отставание это достигало опасных с военно-политической точки зрения масштабов.

Сутью модернизации является формирование сильной в экономическом, политическом, военном, научном и иных отношениях страны при росте благосостояния ее населения. Модернизация предполагает комплексное обновление общества, когда трансформация различных его секторов осуществляется во взаимосвязи.

Если отбросить политкорректные условности, то модернизация представляет собой достижение уровня доходов, технологий и институтов, характерного для современных западных демократий. Можно сколько угодно говорить о ценностях различных цивилизаций и уважении к ним, о важности сохранения национальной идентичности, но непреложным является факт, что лидерами современного экономического роста являются западные страны. Более того, страны иных регионов мира, успешно решающие задачи модернизации, в процессе своей трансформации становятся все более похожими на западных «пионеров современного экономического роста» как по структуре своей экономики, так и по существенным характеристикам политических институтов. Первой это продемонстрировала Япония, теперь в этом направлении идут и другие, менее развитые европейские и неевропейские страны. Тем самым понятие «запад» в современном политическом языке имеет не столько географический, сколько институциональный контекст.

Пока мы не знаем модели более эффективной, чем современная западная экономико-политическая система. Разумеется, путь к ней может быть весьма непростым, должен опираться на собственные традиции и особенности национальных институтов. Однако по мере продвижения вперед, приближения к уровню наиболее развитых стран мира государство, которому удастся совершить этот прорыв (а таких успешных случаев существует немного), становится в институциональном отношении все более западным. Иными словами, «Восток», которому удастся совершить модернизационный рывок, становится «Западом». В противном случае им не сойтись никогда.

Российская элита петровской эпохи очень точно почувствовала тот исторический момент, когда задача модернизации стала критически важной, и обратилась на Запад. Именно на рубеже XVII—XVIII вв. намечается появление нового, доселе невиданного в мировой истории феномена — современного экономического роста. Начатый в Англии, он постепенно втягивал в свою орбиту другие западно-европейские страны. До этого момента экономический рост происходил темпом, невидимым невооруженным глазом, т.е. не приводил к сколько-нибудь заметным изменениям в производстве и быте в течение столетий. Различия существовали в пространственном отношении (быт менялся от страны к стране и тем более в

разных регионах мира), но не во временном измерении — многие поколения людей данной страны жили примерно одинаково. Теперь же все радикально поменялось: прогресс в экономике, быте и, главное, в военном деле заметно ускорился и стал очевиден всем. И российское правительство ответило на этот вызов почти мгновенно, поставив перед страной задачу европеизации, т.е. овладения самой передовой на тот момент техникой и технологией¹.

Вместе с тем наличие существенного отставания от наиболее развитых государств изначально поставило Россию в положение страны догоняющей модернизации. Как было показано позднее в историко-экономической литературе, догоняющее развитие не только создает для страны сложности, но и дает ряд преимуществ. Сложности очевидны и связаны с тем, что преодоление отставания происходит в острой борьбе с «передовиками», которые отнюдь не рады поделиться своей монополией на успех. (Этот вечный конфликт существует и в современном мире, в наших отношениях с Западом, и его нельзя недооценивать при политическом планировании. Однако суть его не в «извечном противостоянии» Запада России, а в противостоянии экономически более развитых стран потенциальному конкуренту, т.е., по моему мнению, конфликт этот имеет не культурную, а экономико-политическую природу.)

Преимущества же отсталости состоят в возможности использования технологических и институциональных находок наиболее развитых стран для более быстрого и дешевого решения модернизационных задач отсталой страной. Последнее означает, что термин «догоняющая модернизация» не совсем точен — на самом деле для преодоления разрыва отсталая страна должна найти возможность совершить рывок, т.е. не повторять этапы роста «передовиков», а перескочить через некоторые из этих этапов.

Мировой опыт успешного решения задач догоняющей модернизации свидетельствует, что цель эта очень сложная. Только единицы стран смогли успешно решить ее: Франция, Япония и Германия — в XIX — начале XX в., Италия, Австралия, Новая Зеландия, Канада, страны Скандинавии и Бенилюкса — в XX в. Ряд стран Европы и Юго-Восточной Азии в настоящее время более или менее успешно движутся по этому пути (Ирландия, Испания, Португалия, Южная Корея и др.). Однако гораздо более богатым является опыт провальных модернизационных экспериментов и даже отката назад. Примером последнего является Аргентина, которая в начале XX в. входила в десятку наиболее развитых стран мира.

У российского опыта модернизации есть одна особенность, отличающая его от опыта многих других стран. Как показывают историко-экономические исследования, Россия на протяжении последних примерно 200 лет сохраняет стабильный отрыв от таких более развитых в экономическом отношении стран, как Франция и Германия (табл. 1 и 2). Этот интервал составляет 45—55 лет, и хотя он то не-

¹ Своевременное осознание важности модернизационного проекта и постановка его в повестку дня являются несомненной заслугой российской элиты. Этим она существенно отличалась, например, от китайской, которая проигнорировала начало современного экономического роста. В результате Китай, уровень экономического развития которого в XVIII в. примерно соответствовал западноевропейскому, за следующие два столетия резко увеличил свое отставание, что привело к колонизации этой страны. И только во второй половине XX в. Китай вернулся к решению модернизационных задач. Возможно, такое развитие событий связано с географическим фактором. Россия территориально была гораздо ближе к странам — пионерам современного экономического роста, и в ней было легче увидеть начинавшиеся там перемены.

сколько увеличивается, то сокращается, но в общем глубина отставания колеблется в указанных пределах¹.

Здесь надо обратить внимание на три обстоятельства участия России в модернизационной гонке.

Во-первых, неравномерность развития отдельных секторов жизни. По одним параметрам и на отдельных этапах истории сближение происходит гораздо более сильное (например, военный потенциал), а по другим — сохраняется сильное отставание (производительность труда).

Во-вторых, неустойчивость модернизационных достижений. Никогда не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах — после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад. Причем он происходил не только из-за кризиса в самой России, т.е. прямого ухудшения положения в данном секторе. Гораздо чаще отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее подготовленных ресурсов для очередного рывка.

В-третьих, интервал этот оказывается почти индифферентным по отношению к политическому строю и характеру правительств.

Таблица 1

**Структура занятости в основных отраслях экономики России
в сравнении с некоторыми развитыми странами, %**

| Год | США | Франция | Германия | Голландия | Великобритания | Япония | Россия |
|---|------|---------|----------|-----------|----------------|--------|--------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Сельское, лесное и рыбное хозяйство | | | | | | | |
| 1820 | 70,0 | — | — | — | 37,6 | — | — |
| 1870 | 50,0 | 49,2 | 49,5 | 37,0 | 22,7 | 70,1 | — |
| 1913 | 27,5 | 41,1 | 34,6 | 26,5 | 11,7 | 60,1 | 70,0 |
| 1950 | 12,9 | 28,3 | 22,2 | 13,9 | 5,1 | 48,3 | 46,0 |
| 1992 | 2,8 | 5,1 | 3,1 | 3,9 | 2,2 | 6,4 | 17,0 |
| Обрабатывающая и горная промышленность, строительство и обслуживание коммунального хозяйства | | | | | | | |
| 1820 | 15,0 | — | — | — | 32,9 | — | — |
| 1870 | 24,4 | 27,8 | 28,7 | 29,0 | 42,3 | — | — |
| 1913 | 29,7 | 32,3 | 41,1 | 33,8 | 44,1 | 17,5 | — |
| 1950 | 33,6 | 34,9 | 43,0 | 40,2 | 44,9 | 22,6 | 29,0 |
| 1992 | 23,3 | 28,1 | 37,3 | 24,3 | 26,2 | 34,6 | 36 |

¹ На устойчивость пятидесятилетнего отставания России указывали самые разные авторы, писавшие на протяжении по крайней мере последних 200 лет. «Русские сознательно копируют французские нравы, только с опозданием лет на пятьдесят», — заметил когда-то А. Стендаль. «Россия отстала от всей Западной Европы... на полстолетия», — писал в 1880 г. Н.Х. Бунге Александру II. И наконец, в наши дни строгий статистический анализ этой проблемы провел Е.Т. Гайдар (см.: *Травин Д., Маргания О.* Европейская модернизация. М.; СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; *Власть и реформы.* М.: Олма-Пресс; Экслибрис, 2006. С. 349; *Гайдар Е.* Долгое время. М.: Дело, 2005. С. 325).

Окончание табл. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Сфера услуг | | | | | | | |
| 1820 | 15,0 | — | — | — | 29,5 | — | — |
| 1870 | 25,6 | 23,0 | 21,8 | 34,0 | 35,0 | — | — |
| 1913 | 42,8 | 26,6 | 24,3 | 39,7 | 44,2 | 22,4 | — |
| 1950 | 53,5 | 36,8 | 34,8 | 45,9 | 50,0 | 29,1 | 25,0 |
| 1992 | 74,0 | 66,8 | 59,1 | 71,8 | 71,6 | 59 | 47,0 |

Источник. Maddison A. Monitoring the World Economy 1820—1992. OECD. 1995. P. 39.

Таблица 2

**Отставание России по уровню среднедушевого ВВП
от Германии и Франции, годы**

| Страна | Год | | | |
|----------|------|------|------|------|
| | 1870 | 1913 | 1950 | 2001 |
| Франция | ≈ 60 | 63 | 46 | 50 |
| Германия | ≈ 60 | 63 | 55 | 48 |

Примечание. Душевой ВВП (до 1913 г. по Российской империи в границах СССР): 1870 г. — 1023 долл., 1913 г. — 1488 долл.; 1950 г. (по СССР) — 2834 долл.; 2001 г. (по Российской Федерации) — 3650 долл.

Источники: Данные о душевом ВВП за 1870—1950 гг. см.: Maddison A. Monitoring the World Economy 1820—1992. Development Center Studies. OECD, 1995; данные о душевом ВВП за 2001 г. см.: World Development Report 2003. The World Bank. Данные приведены в долларах Geary-Khamis 1990 г.

Причиной такой ситуации являлась некомплексность модернизационных усилий российского государства. Власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах модернизационной задачи, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. Можно даже выделить некоторую закономерность, прослеживаемую в трехсотлетней истории российской модернизации. В первую очередь страна ставила и решала задачи модернизации в военной сфере и в отраслях, с ней сопряженных (будь то металлургия в XVIII в., железнодорожный транспорт в конце XIX—XX в. или космические исследования во второй половине XX в.). На втором месте стояла экономическая модернизация, которая, естественно, должна была дать базу для решения военных задач. Меньше уделялось внимания культурной модернизации, которой начинали всерьез заниматься тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И наконец, власти полностью игнорировали модернизацию политических институтов, которые, напротив, пытались консервировать на максимально продолжительные периоды. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX в., в начале и конце XX в.) приводили к политическим реформам, причем в двух из трех случаев политические трансформации имели форму полномасштабной революции, т.е. осуществлялись через полный слом государства с присущими революции колоссальными издержками.

Таким образом, опыт российской модернизации позволяет сделать первый важный вывод: устойчивые и долгосрочные результаты могут быть достигнуты только

при комплексной модернизации данного общества, включая его технологическую базу и институты. Модернизация не может решить вопрос сокращения разрыва, если она протекает в одних секторах при игнорировании или за счет других. Иными словами, логика «поэтапной модернизации» — сперва экономика и армия, потом, может быть, политика и социальные отношения — не дает устойчивого результата.

В свою очередь несистемность модернизационных усилий может объясняться отсутствием механизмов адекватной реакции на модернизационные вызовы. Российская модернизация всегда была верхушечным проектом, замышлялась и насаждалась правительством и потому ориентировалась исключительно на правительственное понимание иерархии задач. Общественных институтов, обеспечивающих или корректирующих ее, практически не существовало (если не считать таковыми КПСС или ВЛКСМ), а потому и задача корректировки курса не могла вовремя осознаться.

В результате модернизация в России всегда происходила через разрушительные кризисы. Строго говоря, модернизация всегда и везде происходит через кризисы: наступление нового этапа в современном экономическом росте предполагает определенные структурные кризисы, ведущие к отказу от старых форм и появлению новых. Однако в России эти кризисы нередко принимали особенно острый, разрушительный характер, ведущий к быстрому (революционному, а не эволюционному) слову всех или большей части институтов, в том числе и самого государства.

Пути модернизации: общее и особенное

Вопрос о путях ускоренной модернизации отсталых стран (или, говоря политкорректно, стран, отстающих от лидеров) обсуждается экономистами вот уже на протяжении полутора веков. Еще в середине XIX в. выдающийся экономист Дж.С. Милль сформулировал общие принципы политики, нацеленной на преодоление отсталости. У этих принципов есть две важные особенности: они актуальны и по сей день, а их автор упомянул Россию среди европейских стран, к которым его рекомендации имеют непосредственное отношение.

Милль писал в 40-х годах XIX в., что по отношению к «неразвитым в промышленном отношении районам Европы, например России, Турции, Испании и Ирландии», средствами достижения задач экономического роста служат, «во-первых, улучшение форм управления, более совершенная защита собственности, умеренные налоги и уничтожение произвольных вымогательств, осуществляемых под видом сбора налогов... Во-вторых, желаемого результата можно достичь посредством повышения уровня умственного развития народа... В-третьих, средством достижения указанных целей является внедрение заимствованных из-за рубежа ремесел, позволяющих увеличить прибыли, которые можно извлечь из дополнительного капитала... а также привлечение иностранного капитала, что делает рост производства не зависящим более от бережливости или предусмотрительности самих жителей»¹. Таким образом, основными факторами роста здесь названы гарантии прав собственности и отсутствие произвола власти, развитие образования населения, а также привлечение иностранного капитала (в виде финансовых ресурсов и технологий, know-how).

¹ Милль Дж.С. Основы политической экономии. М.: Прогресс, 1980. Т. 1. С. 322—323.

Понятно, что это лишь общая постанковка. На ее основе необходимо вырабатывать набор конкретных мероприятий, позволяющих воплотить перечисленные три условия на практике, решать задачу социально-экономического прорыва.

Исторический опыт модернизации (и, в частности, догоняющей модернизации) позволяет делать определенные выводы относительно путей и механизмов решения этих задач. Коротко эти выводы выглядят следующим образом.

Во-первых, существуют некоторые общие закономерности, учет которых создает необходимую базу для успешной модернизации. Правда, поскольку успешных случаев немного, то и закономерности эти не носят статистического характера, а основаны лишь на изучении опыта успешных модернизаций. Во-вторых, существует специфика модернизационных процессов в зависимости от особенностей отдельных этапов развития общества, его производительных сил.

В исходной точке осуществление модернизационных проектов связано с возникновением определенных политических предпосылок, необходимых для современного экономического роста. Рост начался в Англии после того, как в этой стране в ходе «Славной революции» 1689 г. были достигнуты политическое и финансовое соглашения (political settlement и financial settlement), принят Habeas Corpus Act, в соответствии с которым никто из граждан не мог быть подвергнут аресту, лишен жизни и собственности без решения открытого и независимого от короны суда. Кроме того, король признал исключительное право парламента устанавливать налоги и сборы, отказавшись от произвола в организации государственных финансов. Финансовое соглашение было естественным продолжением политического, поскольку к этому времени было широко распространено понимание того факта, что произвольные налоги и «больные» финансы (с неизбежной инфляцией) — это такой же незаконный (внесудебный) отъем собственности, как и произвольная конфискация. Необходимость соблюдения этих договоренностей со стороны короны обеспечивалась воспоминаниями о событиях 1649 г., когда король Карл I был казнен за злоупотребления королевской прерогативой, выразившиеся в попытках беспарламентского правления, произвольного установления налогов и подчинения судей своей воле.

Заметим, что во всех этих соглашениях не было и намеков на принципы современной демократии. Политическими правами обладало незначительное меньшинство населения, свобода слова была очень условной, сохранялась политическая цензура, веротерпимость была крайне ограниченной. Однако все это не смущало предпринимателей (среди которых было немало и полностью лишенных политических прав евреев) начать активную предпринимательскую деятельность, что через несколько десятилетий привело к невиданному в мировой истории ускорению экономического роста. И лишь постепенно, по мере укрепления экономического и политического могущества Британии расширялись политические права ее граждан, причем всеобщее избирательное право стало здесь реальностью лишь в XX в.

Разумеется, история последних 100 лет знает случаи высокого экономического роста и без этих предпосылок, наиболее ярким примером чего является СССР. Однако в таких случаях рост всегда оказывался непродолжительным, сопровождался колоссальными ресурсными потерями и, главное, всегда приводил к тяжелому системному кризису страны.

В дальнейшем мир прошел через два крупных модернизационных этапа — индустриальный и постиндустриальный, механизмы осуществления которых радикальным образом отличались друг от друга. До сих пор нередко можно услы-

шать призывы при решении современных российских проблем опереться на опыт индустриального рывка первой половины XX в. Между тем, как будет показано ниже, такого рода политика в принципе невозможна, поскольку принципиально различны экономическая, социальная, интеллектуальная, демографическая структуры трансформируемых обществ — аграрного в первом случае и индустриального во втором.

Опыт успешных догоняющих модернизаций XIX—XX вв. продемонстрировал наличие серьезных специфических особенностей решения этих задач на индустриальной и постиндустриальной фазах развития мира. Хорошо известен опыт индустриальной модернизации, т.е. перехода от традиционных аграрных обществ к обществам с доминированием промышленного производства. Индустриальные экономики характеризовались преобладанием крупных индустриальных форм, массовым производством, экономией на масштабах и активным использованием конвейера в качестве стержня технологического процесса. Это была эпоха унификации и централизации. Поэтому в тех условиях абсолютно доминирующим фактором ускорения социально-экономического развития становилось наличие единого управляющего центра, роль которого исполняло государство. Ускоренная индустриализация характеризовалась масштабным вмешательством государства в процесс аккумуляции и перераспределения капитала от традиционных секторов экономики к приоритетным.

Возможности такого вмешательства предопределялись тремя группами причин. Во-первых, относительно невысоким уровнем и примерно равным набором потребностей основной массы общества. Объем и динамику потребностей было нетрудно планировать, а на этой основе и координировать производителей, оптимизировать хозяйственные связи между ними. Во-вторых, технологической базой промышленности. Она основывалась на крупных производственных формах («гигантах индустрии»), которые одновременно нуждались в координации (чтобы не допустить торжества частномонополистических интересов). В-третьих, относительной устойчивостью производственных и технологических процессов. В первой половине XX в. можно было четко выделить отраслевые приоритеты, развитие которых обеспечит стране технологический и экономический прорыв, причем имелся, как правило, горизонт в 30—40 лет, в течение которого эти приоритеты будут сохраняться. Естественно, все это способствовало заметному повышению координирующей роли государства, которое могло позволить себе установить отраслевые приоритеты и сконцентрировать на них ресурсы путем соответствующей налоговой и бюджетной политики, а также разных форм планирования (от индикативного планирования в деголлевской Франции до директивного в СССР).

Механизм догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации. Специфика постиндустриальной системы создает и дополнительные трудности для анализа. Ведь происходит очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального: во-первых, с резким повышением динамизма технологической жизни, что обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов экономического и технологического прогноза, во-вторых, с практически безграничным ростом потребностей и соответственно резким расширением возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Тем самым много-

кратно увеличиваются масштабы экономики, и одновременно она резко индивидуализируется (можно сказать, приватизируется): как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными, что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности¹.

На место концентрации ресурсов на приоритетных направлениях в качестве важнейшей функции государства приходит обеспечение условий, в которых экономические агенты (фирмы) максимально точно улавливали направления развития производительных сил и учитывали эти вызовы в своей хозяйственной деятельности. Адаптивность хозяйственной системы становится гораздо более важным условием успеха, чем способность к мобилизации материальных и людских ресурсов, что было предметом особой гордости СССР.

Особенности постиндустриальной эпохи объясняют и тот расцвет либерализма, который происходит вот уже примерно четверть века и который Ф. Фукуяма романтически провозгласил «концом истории»². Дело здесь, разумеется, не в абсолютном и окончательном торжестве либерализма, а в том, что нынешний уровень развития производительных сил и соответствующие ему модели успешных модернизаций или опираются в основном на либеральную экономическую политику (как в развитых странах Запада), или несут в себе тенденцию к либерализации (как в быстро растущих странах ЮВА). Аналогично обстоит дело и в современной России: какими бы ни были лозунги и декларации российских правительств начиная с 1992 г., все они основывали свои действия на принципах экономического либерализма. Особенно показательно правительство Е. Примакова, которое, несмотря на жесткую антилиберальную риторику, в своей экономической политике осуществляло рекомендации либеральных экономистов, причем в некоторых случаях (например, в области бюджетной и денежной политики) даже более жестко и последовательно, чем находившиеся ранее у власти правые либералы. (Точно так же, как в эпоху торжества развитого индустриализма в первой половине XX в. не только большевики, но и практически все правительства дореволюционной России, да и все правительства западных стран активно исповедовали идеи централизации и дирижизма³).

Экономический либерализм, таким образом, оказывается важным фактором успешного осуществления модернизационных проектов в современном мире. Однако он отнюдь не тождествен либерализму политическому. Политический либерализм является философской доктриной, объясняющей определенным образом предпочтительные механизмы функционирования человеческого общества, и в этом смысле имеет вневременной характер — во всякие эпохи существуют люди, придерживающиеся этой идеологии. Напротив, экономический либерализм осуществляется на практике только на определенных исторических этапах. Обычно это происходит тогда, когда резко возрастает неопределенность путей дальнейшего развития общества, когда происходит существенная динамизация его производственной базы. Так было в конце XVIII — первой половине XIX в., когда, собственно, и возник современный экономический либерализм. Так же обстоят

¹ Подробнее о новых требованиях, предъявляемых в сегодняшних условиях к системе социально-экономического планирования, см. другую статью в этом сборнике: В. Мау. Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?

² Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: Ермак, 2004.

³ Подробнее об этом см.: Мау В.А. Реформы и догмы: 1914—1929. М.: Дело, 1993.

дела и в наше время, когда ускорение технологического прогресса, вступление мира в постиндустриальную эпоху вновь делает развитие крайне неустойчивым, очень плохо прогнозируемым и управляемым, а потому делает либеральные рецепты более адекватными. (Но это отнюдь не означает вневременного торжества либерализма.)

Таким образом, можно выделить следующие важные аспекты экономической политики, которые надо принимать во внимание в условиях постиндустриальной фазы модернизации. Понятно, что они имеют непосредственное отношение и к современной России.

Во-первых, отказ от промышленной политики в традиционном значении этого слова, т.е. от попыток определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Политика не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Такие подходы означали бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка их практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись бы сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее возможность государства способствовать эффективной корректировке отраслевой структуры производства, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Во-вторых, выдвигание на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Адаптивность оказывается гораздо важнее формальных показателей уровня экономического развития, измеряемого данными о среднедушевом ВВП.

В-третьих, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяют высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, нежели наиболее передовые страны мира. В этом состоит существенное отличие современного мира от индустриальной эпохи, когда догоняющие страны должны были концентрировать в бюджете гораздо больше ресурсов, чем страны — пионеры индустриализации.

В-четвертых, приоритетное значение для государства и частного бизнеса имеют инвестиции в человеческий капитал. Это относится прежде всего к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее помимо гуманитарной составляющей может иметь значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение в современных условиях может сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.

В-пятых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Причем внешнеэкономическая политика должна быть сориентирована на формирование и стимулирование развития новых, высокотехнологичных секторов, а также глубокой переработки продукции традиционного экспорта. Открытость экономики важна и как инструмент, позволяющий ограничить тенденции крупнейших производителей (финансово-промышленных групп) к монополизации экономичес-

кой и политической жизни страны. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на защиту «отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства¹.

Эти аспекты задают лишь общую базу выработки политики успешной модернизации, являются необходимыми, но отнюдь не достаточными условиями прорыва. Каждый успешный модернизационный проект уникален, т.е. предполагает способность политических лидеров и интеллектуальной элиты найти те ключевые решения, которые обеспечат искомым прорыв в данной стране и в данную эпоху². Все эти меры плохо поддаются теоретическому анализу и прогнозу. Именно поэтому искусство экономической политики было и остается ключевым моментом при выработке стратегии рывка — будь то индустриального или постиндустриального. Только экономические историки будущего могут четко и окончательно сказать, почему у одной страны модернизационный проект оказался успешным, а у другой — провальным.

Современная российская модернизация

Существует два основных фактора, определивших характер трансформационных процессов в СССР и современной России. Во-первых, СССР столкнулся с кризисом индустриального общества, что поставило в повестку дня необходимость системных изменений. Во-вторых, трансформация приняла форму полномасштабной революции, сопоставимой по характеру и глубине с великими рево-

¹ В дискуссии о ВТО основной проблемой является отсутствие четкого понимания цели страны при вступлении в эту организацию. Между тем можно выделить четыре возможные цели, которые требуют разных решений. Во-первых, присоединение ради присоединения и участия в основных международных институтах, однако требующее защиты отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции. В этом случае необходимо отстаивать максимальные защитные меры, ни в коем случае не форсируя присоединение к ВТО, процесс которого может продолжаться сколь угодно долго.

Во-вторых, поддержка российских экспортёров, которые благодаря ВТО получают новые инструменты для защиты своих интересов, включая возможности противодействия антидемпинговым процедурам. В центре внимания здесь ставятся интересы российской металлургии, химии, некоторых других отраслей.

В-третьих, стимулирование развития новых секторов (прежде всего высокотехнологичных услуг), которые принципиально важны для стратегического прорыва России в постиндустриальный мир.

В-четвертых, ограничение всевластия отечественных монополий (финансово-промышленных групп), стремящихся к расширению своего экономического и политического контроля.

Представляется, что ключевое значение применительно к современной России имеет достижение третьей и четвертой целей: недопущение всевластия монополий (финансово-промышленных групп) и, главное, создание благоприятных условий для формирования и экспансии новых секторов экономики.

² Выявление точных рецептов ускоренного экономического развития было весьма затруднительно даже в индустриальную эпоху. Один из ярких примеров в этом отношении — история индустриализации России и Испании в XIX в. В обеих странах железнодорожное строительство рассматривалось как центральное звено индустриализации, развитие которого стимулирует рост в других секторах национальной экономики. Однако результаты такого строительства в обеих странах существенно различались. В России железнодорожное строительство действительно привело к росту промышленности, к возникновению новых крупных предприятий и целых отраслей. В Испании оно стимулировало промышленный рост... во Франции, что стало результатом близости двух стран в совокупности с некоторыми другими особенностями экономико-политической жизни. Разумеется, все это вряд ли могло быть спрогнозировано в начале индустриализации, хотя постфактум кажется вполне очевидным.

люциями прошлого. Если первый фактор предопределяет направленность и характер трансформации, то второй — ее форму.

Оба обозначенных здесь фактора являются принципиально важными для понимания существа советско-российской трансформации и должны быть предметом специальных исследований. Здесь же мы позволим себя лишь краткие пояснения, важные для дальнейшего анализа¹.

Советская система была порождением индустриальной эпохи. Эта система, как было отмечено выше, характеризуется доминированием крупных промышленных форм, проникающих во все сферы общественной и личной жизни; преобладанием технологий массового производства, обеспечивающих эффективность за счет стандартизации и эффекта масштаба; усилением монополистических тенденций в экономической и политической жизни. Экономическая политика этой системы предполагает усиление роли прямого государственного вмешательства в хозяйственные процессы, расширение роли (и доли) госсобственности, ослабление конкурентных начал в экономике вообще и ограничение (преодоление) внешней конкуренции в частности. Индустриальная эпоха позволила решить ряд важных производственных и социальных задач, включая заметное повышение производительности труда, урбанизацию и обеспечение базовых потребностей населения соответствующих стран. СССР, продолжив движение к индустриализации царского правительства, решил эту задачу на рубеже 1950—1960-х годов.

Примерно в это же время в развитых индустриальных странах обозначился поворот к новой экономике, основанной на информационных технологиях и всем том, что позже стали называть высокими технологиями. Новая экономика сопровождалась ослаблением монополистических тенденций, активизацией конкуренции, снижением роли крупных хозяйственных форм, повышением гибкости производственных процессов и индивидуализацией производственно-технологических решений. Глобализация — один из важнейших компонентов новой экономики. Соответствующая экономическая политика характеризовалась заметным снижением роли государства в хозяйственной жизни, либерализацией хозяйственной и внешнеэкономической деятельности.

Западная экономика столкнулась с кризисом индустриального общества к началу 1970-х годов, и все это десятилетие в большинстве наиболее развитых стран было отмечено системным кризисом, описываемым термином «стагфляция», уже подзабытым к настоящему времени, но очень популярным 30 лет назад. Тогда казалось, что на Западе наступил системный кризис, очередной этап «общего кризиса капитализма». И лишь позднее выяснилось, что на самом деле происходила адаптация к новому этапу технологического развития (или к новому уровню развития производительных сил, если использовать марксистскую терминологию).

Перед СССР в тот период встали аналогичные по сути вызовы. Однако жесткость политической и экономической системы не позволила своевременно начать процесс адаптации. Советская экономика была крайне невосприимчива к нововведениям. Последнее ни для кого не было тайной: в официальных партийных документах (включая материалы съездов КПСС) регулярно подчеркивалась необходимость стимулировать внедрение в производство достижений научно-технического прогресса. Но все это оставалось заклинаниями, поскольку реальные стимулы ориентировали предприятия и работников всех уровней на выполнение и

¹ Эти вопросы подробно рассмотрены в книге: *Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина*. 2-е изд. М.: Вагриус, 2004.

перевыполнение текущих плановых заданий, чему обновление производства и всяческие научно-технические нововведения могли лишь помешать.

В результате в то время, когда на Западе через кризис происходила адаптация к новым вызовам, СССР демонстрировал устойчивые, хотя и невысокие темпы роста и одновременно шел к тяжелому системному кризису. Традиционные отрасли продолжали доминировать в ущерб развитию передовых направлений научно-технического прогресса, связанных с компьютеризацией, средствами связи и т.п. Оборонный сектор играл в экономике центральную роль, причем не только потому, что этого требовал статус мировой сверхдержавы, но и по причине соответствия механизмов централизованного управления задачам его развития. Проблема состояла не только в том, что по мере формирования основ новой экономики темпы роста в СССР неуклонно снижались (табл. 3), но и, главное, в том, что в 1980-е годы обозначилось нарастание отставания от стран Запада¹.

Неспособность СССР к эволюционной трансформации, приведшей к системному кризису и полному развалу страны, была результатом трех важнейших особенностей советского строя:

во-первых, его институциональной жесткости, нацеленности на выполнение централизованно устанавливаемых показателей, прежде всего количественных. Когда-то, на этапе индустриализации, эта особенность позволила осуществить быстрые преобразования в мобилизационном режиме, способствуя превращению СССР в индустриальную сверхдержаву. Теперь же она не позволяла вовремя реагировать на вызовы новой эпохи. Обновление, подстройка под новые вызовы требовали децентрализации решений, а главное — отказа от фетишизации количественных ориентиров при оценке деятельности фирм. Такого советская система позволить себе не могла, так как иных критериев оценки хозяйственной деятельности у нее просто не было;

во-вторых, отсутствия в нем механизмов обратной связи, которые способны вовремя дать сигналы о назревших переменах и стимулировать начало реформ. Тоталитарная власть, запрет на свободу слова создавали комфортные условия высшей власти и не позволяли получать своевременную информацию о протекающих в стране и мире процессах. Ни отставание СССР от западных стран, ни реалистичные пути экономической трансформации не могли быть темой открытого и честного обсуждения не только в обществе, но и во властной элите;

в-третьих, зависимости советской системы от дешевых ресурсов вообще и от нефтегазового комплекса в частности. Можно было позволить себе не заниматься всерьез никакими реформами, поскольку начало трансформационного кризиса на Западе совпало со скачком нефтяных цен и вводом в строй в СССР богатейших западносибирских месторождений. Огромный поток валюты позволил более или

¹ Понимание кризиса советской системы как реакции на кризис индустриального общества (или как на постмодернизационный кризис) получило определенное распространение в экономической литературе. «В своем практическом воплощении коммунизм был системой, довольно односторонне приспособленной к решению задач мобилизации социальных и природных ресурсов для модернизации, как она виделась в XIX в. — модернизации и изобилия на базе паровой энергии и чугуна. На этом поле коммунизм, во всяком случае по его собственному убеждению, мог конкурировать с капитализмом, но лишь с капитализмом, стремящимся к тем же целям. А вот на что коммунизм оказался неспособным, так это состязание с капитализмом, с рыночной системой, когда эта система стала уходить от рудников и угольных шахт и двинулась в постмодернизационную эру... Постмодернизационный вызов стал чрезвычайно эффективным в ускорении разрушения коммунизма и триумфа антикоммунистической революции...» — писал З. Бауман.

менее стабильно прожить десятилетия, но результатом его стало резкое усиление зависимости советской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры.

Устойчивость системы, основанной на эксплуатации природных ресурсов и не имеющей современных механизмов обратной связи, оказалась эфемерной. Она могла функционировать лишь постольку, поскольку сохранялась благоприятная окружающая политическая и экономическая среда. Первый же серьезный кризис — резкое падение цен на нефть в середине 1980-х годов — привел ее к гибели.

Таблица 3

**Темпы роста экономики СССР,
% в год в среднем за пятилетку**

| Показатель \ Годы | 1951—1955 | 1956—1960 | 1961—1965 | 1966—1970 | 1971—1975 | 1976—1980 | 1981—1985 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Произведенный национальный доход | 11,4 | 9,2 | 6,5 | 7,8 | 5,7 | 4,3 | 3,2 |
| Валовая продукция промышленности | 13,1 | 10,4 | 8,6 | 8,5 | 7,4 | 4,4 | 3,6 |

Кризис, начавшийся в 1980-х годах, стал кризисом советской модели модернизации. Выяснилось, что эффективность этой модели ограничивается рамками догоняющей индустриализации. Теперь предстояло найти механизмы, обеспечивающие постиндустриальный рынок. А эти механизмы, как было показано выше, существенно отличаются от механизмов догоняющей индустриализации.

Постиндустриальный характер кризиса predetermined и общую направленность реформаторских мероприятий в области экономики и политики. Я имею в виду решения о либерализации всех сторон общественной жизни. Как уже отмечалось выше, если индустриальная эпоха вообще и решение задач догоняющей индустриализации в частности предполагали активизацию мобилизационных усилий, концентрацию ресурсов в секторах, обозначившихся как «точки роста», то постиндустриальная эпоха требует активизации творческого, адаптационного потенциала людей и фирм, всемерного развития человеческого капитала. Это объясняет, почему все правительства СССР и России безотносительно к их партийной ориентации продолжали более или менее последовательный курс на либерализацию.

Решение собственно модернизационных задач на территории бывшего СССР было осложнено началом системного кризиса — экономики, политики, идеологии. На структурный кризис индустриального общества накладывались еще три кризиса и соответственно три трансформационных процесса:

во-первых, кризис коммунистической системы и осуществление посткоммунистической трансформации. Это был уникальный эксперимент — никогда в мировой истории (в том числе в экономической истории) не осуществлялся переход от тотально огосударственной экономики к рыночной;

во-вторых, макроэкономический кризис, ставший результатом популистской экономической политики (начиная со второй половины 1980-х), что привело к развалу бюджетной и денежной систем, к высоким темпам инфляции, к падению производства;

в-третьих, кризис и развал государства, характерный для полномасштабных социальных революций. Системные преобразования, радикально изменявшие обще-

ственное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и представляет собой сущностную характеристику революции¹. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей посткоммунистических реформ (гораздо более важной, чем задачи экономические). Более того, экономические реформы в бывшем СССР продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к гораздо более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран.

В переплетении этих кризисов состоит важная особенность современной России. Каждый из этих процессов не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из исторического опыта самой России. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно оно создавало те своеобразные процессы, которые обуславливали специфику российской трансформации и ставили в тупик многих исследователей посткоммунизма.

Этапы посткоммунистических преобразований

За полтора десятилетия посткоммунистической трансформации Россия прошла два этапа реформ и теперь находится на третьем².

Первый этап, охвативший большую часть 1990-х годов, ушел на создание базовых институтов рыночной демократии и восстановление макроэкономической и политической стабильности. Наведение экономического порядка практически было завершено к 1999 г., результатом стало начало экономического роста.

Второй этап относится в основном к 2000—2003 гг. Суть его состояла в том, чтобы на основе достигнутой макроэкономической стабильности начать формирование политических и экономических институтов, характерных для современного общества и более точно ориентированных на особенности России. Таким образом, основными задачами этого этапа были, во-первых, завершение политической стабилизации и, во-вторых, разработка и принятие развернутой нормативно-правовой базы посткоммунистической России (прежде всего экономического законодательства). Поскольку к этому моменту программа реформ 1992 г. («программа Гайдара») была практически полностью выполнена, по инициативе В. Путина был разработан новый документ — «Стратегия социально-экономического развития до 2010 г.» («программа Грефа»).

Администрация В. Путина уделила первостепенное внимание восстановлению политической стабильности в стране. Основные усилия были направлены на обеспечение условий для реального функционирования российского единого экономического пространства и на преодоление зависимости государства от влияния групп частных интересов. Региональная политика позволила преодолеть возникшие в начале 90-х годов сепаратистские тенденции, на деле (а не только по букве закона) обеспечить приоритет федерального законодательства над региональным).

¹ См.: *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции: от Кромвеля до Путина. 2-е изд.

² О периодизации преобразований в посткоммунистической России подробнее см.: *Мау В.* Характер и этапы экономической политики посткоммунистической России. Гл. 1 // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики и развития экономики посткоммунистической России. Экономический рост 2000—2007. Рук. авт. колл. Е. Гайдар. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2008.

Произошло упорядочение правового и политического поля страны. Это позволило преодолеть и необоснованные льготы, которые смогли выторговать себе отдельные регионы.

Экономический рост на этом этапе носил преимущественно восстановительный характер, т.е. опирался на активное вовлечение в производство не задействованных в период кризиса производственных мощностей. Другой особенностью восстановительного роста является его постепенное затухание, происходящее по мере исчерпания свободных и пригодных для использования мощностей.

В 2003 г. стало заметно исчерпание задач второго этапа трансформации. С одной стороны, появились признаки перехода к новой модели экономического роста — от восстановительного роста к инвестиционному. С другой — настало время поиска стратегии и тактики социально-экономического прорыва, определения инструментов, которые обеспечили бы решительное сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира.

Можно говорить и об исчерпании задач посткоммунистической трансформации. Этот вывод нередко вызывает особенно острые возражения и поэтому требует пояснений. Три основные характеристики отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике, а также товарный дефицит в качестве сущностной черты экономической и политической жизни¹. К началу нового века в России были преодолены все три черты коммунизма. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 1990-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые продолжают стоять перед Россией и которые делают ее очень уязвимой перед угрозой внешних шоков, не являются, строго говоря, наследием коммунистической системы. Они результат развития и кризиса индустриальной системы, и недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи выхода из индустриального общества, сталкивались со схожими вызовами.

Словом, доминирующей социально-экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ постиндустриального общества. Этот процесс предопределяет существо происходящей ныне трансформации и основные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия. Именно они должны стоять в центре внимания на нынешнем, третьем этапе социально-экономического развития России.

Современный (третий) этап модернизационных реформ

Теперь можно говорить о переходе к третьему этапу экономических реформ и соответственно экономической политики. Речь идет о выработке стратегии соци-

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

ально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества. Задача эта исключительно сложна, и сам по себе факт перехода к данному этапу реформ еще не гарантирует успешности достижения стоящих перед страной стратегических целей. Успех или неуспех дальнейшего развития зависит в первую очередь от политики власти.

На этом этапе ключевыми считаются так называемые проблемы третьего поколения — проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, а также задачи развития и совершенствования политических институтов. Главным теперь становятся не проблемы макроэкономики (они в основном решены) и даже не экономические институты (они уже в основном сложились). Главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с человеческой личностью и с теми факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность человека. К таковым относятся сферы образования, здравоохранения, жилье, инфраструктура, устойчивость политической демократии.

Для решения этих задач не существует общей, стандартной схемы. Каждая страна выбирает свой путь исходя из специфики исторического развития. Поиск приходится вести с нуля, что существенно отличает новые задачи от задач первых двух этапов, при решении которых мог использоваться богатый зарубежный опыт¹. Однако сама постановка задач третьего этапа свидетельствует о довольно высоком уровне развития современной России — только развитые страны выдвигают развитие человеческого потенциала в качестве своей приоритетной задачи.

Можно выделить три принципиальные особенности этого этапа. Во-первых, должны вырабатываться тонкие механизмы экономической настройки, требующие очень осторожного вмешательства в ткань экономической жизни. Во-вторых, за последние годы существенно возрос административный ресурс власти — государство укрепилось и может позволить себе быть более активным, чем это было на протяжении большей части 1990-х годов. В-третьих, Россия подошла к такому моменту создания новых институтов, когда опыт других стран начинает играть крайне ограниченную роль.

Теперь предстоит решать задачи, гораздо более тонкие и сложные, чем в предыдущее десятилетие. Опасностью же является искушение преувеличить административные возможности власти и отсутствие жестких бюджетных ограничений. Последнее будет сопровождаться постоянным лоббистским давлением на правительство с требованием «дать денег» на сооружение никому не нужных объектов.

Словом, состояние институтов государственной власти выходит сейчас на первый план, становится главным «узким местом».

Подчеркивая приоритетность институциональных проблем, нельзя забывать о необходимости обеспечивать и укреплять макроэкономическую стабильность, достигнутую за предыдущее десятилетие. Денежная и финансовая стабилизация

¹ Вывод об ограниченной роли зарубежного опыта при проведении реформ «третьего поколения» ни в коей мере не означает призыва к игнорированию этого опыта и тем более не тождествен выводу о приоритете пресловутого «третьего пути», отличного от пути западных демократий. Речь идет лишь о том, что в настоящее время мы столкнулись с задачами, которые не имеют успешного опыта решения в современном мире. Всем странам, достигшим определенного уровня развития (или даже существенно превышающим его), придется решать схожие задачи повышения эффективности вложений в развитие «человеческого капитала». Сказанное относится и к устранению серьезнейшего ограничителя экономического роста — неэффективности госуправления. Эти проблемы не могут быть решены по сколько-нибудь типовому стандарту — все страны, которым удавалось с ними справиться, должны были находить собственные пути их решения.

является важнейшим достижением России, ее существенным отличием от многих других переходных экономик, условием формирования благоприятного инвестиционного климата. Главными факторами обеспечения макроэкономической стабильности в настоящее время являются проведение сбалансированной бюджетной политики, сохранение режима плавающего валютного курса, значительные золотовалютные резервы Центрального банка, а также Стабилизационный фонд.

Опасности и риски современного этапа российской модернизации

Модернизация — исключительно сложный процесс, далеко не всегда предполагающий *happy end*. Как известно, случаев успешной модернизации пока гораздо меньше, чем попыток совершения этого рывка. Успех в конечном счете зависит от политики, от способности властей и общества создать институты, обеспечивающие ускоренный рост при необходимых (прогрессивных) структурных трансформациях. На этом пути политиков и общество подстерегают риски. Четкое осознание этих рисков ничуть не менее важно, чем выработка позитивных рекомендаций по принятию тех или иных мер.

Риски связаны с самой природой социально-экономического развития страны. На всех этапах этого развития возникают определенные «развилки», альтернативные решения. При выборе решения очень важно избегать заблуждений, основанных на иллюзиях и опыте прошлых периодов.

В данном разделе будут рассмотрены некоторые из этих рисков и «развилки». При их анализе мы будем опираться на опыт как нашей страны, так и других стран, решавших аналогичные задачи. Этот опыт может играть в одних случаях позитивную роль, служить уместным предостережением для современных политиков, в других — отрицательную, т.е. оказываться неуместным для использования в наши дни.

Абсолютизация темпов экономического роста и риски восстановительного роста

Задача обеспечения высоких темпов экономического роста является, несомненно, одной из важнейших в деятельности любого правительства. Высокие темпы роста свидетельствуют, как правило, об эффективности экономической политики, осуществляемой в данной стране.

Однако роль темпов роста, как и любых других количественных показателей, не должна абсолютизироваться. Нам действительно нужны высокие темпы роста, но такого роста, который удовлетворял бы ряду дополнительных критериев.

Во-первых, прогрессивные структурные сдвиги, а не консервация экономической отсталости и неэффективности. (Достаточно вспомнить пример таких стран, как Белоруссия или Туркмения, которые достигли докризисного уровня производства при консервации или даже деградации экономической структуры.) Более того, прогрессивные структурные сдвиги могут сопровождаться снижением темпов роста. Отчасти это происходит по причинам статистического характера, когда новые сектора экономики плохо учитываются статистикой, ориентированной на традиционную экономическую структуру. Достаточно вспомнить уже приводив-

шиеся примеры «стагнирующего» Запада и растущего СССР в 1970-е годы, когда на самом деле в первом случае шла глубокая структурная трансформация, а во втором накапливались предпосылки будущего краха.

Во-вторых, устойчивые темпы роста в стране на протяжении длительного периода. Альтернативой является искусственное ускорение темпов роста (как правило, популистскими методами финансовой накачки спроса и госинвестиций), после чего следует кризис или стагнация. Такая ситуация также не относится к разряду благоприятных.

Так, в настоящее время при разработке сценарных прогнозов предлагается три варианта развития страны: первый — инерционный, второй — за счет развития экспорта (в основном топливно-сырьевого) и третий — инновационный, причем лишь второй и третий варианты обеспечивают удвоение ВВП за десятилетие. Казалось бы, по критериям роста наилучшим является первый вариант. На самом же деле второй гораздо более опасен, если исходить не из желания похвастаться выполнением «поручения по росту», а из реального повышения конкурентоспособности страны. Второй вариант по сути повторяет путь СССР, т.е. предполагает резкое усиление зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры с перспективой социально-экономического краха. Зато вероятность выполнить «задание об удвоении», возможно, будет выше.

В-третьих, рост, обеспечивающий сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира. Иными словами, темп роста должен превышать среднемировой темп и рост в странах — пионерах постиндустриальной модернизации. Пока России удастся обеспечивать такую динамику. Учет этого фактора тем более важен, что показатель роста может колебаться в соответствии с колебаниями внешнеэкономической конъюнктуры (современная открытая экономика не может быть полностью нечувствительна к подобным колебаниям), однако и в этом случае принципиально сохранение превышения темпа роста российской экономики по сравнению с наиболее развитыми странами.

В-четвертых, рост, не фальсифицируемый в угоду политической конъюнктуре. Стоит лишь намекнуть губернаторам, что их деятельность будет оцениваться по достигнутому в их регионах темпам роста, а последним трем по итогам года будет выражаться недоверие, и с темпами у нас все будет великолепно. В результате, правда, ситуация может дойти до того, что уже никто в стране не будет знать, что же реально происходит в отечественной экономике, а за справками придется обращаться к ведущим зарубежным спецслужбам (примерно так обстояли дела в последний период существования СССР)¹.

Чувствительность властей к проблемам экономического роста приобретает подчас довольно странные формы. В результате у нас даже Генпрокуратура начинает заниматься этими проблемами, требуя у руководства Центробанка объяснения причин укрепления реального курса рубля, подрывающего конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей. С не меньшим основанием можно было бы допрашивать руководство Гидромета по поводу погоды, неблагоприятной для урожая, а потому подрывающей продовольственную обеспеченность страны.

Особенно опасна абсолютизация задачи роста в период восстановления после тяжелого и длительного кризиса, т.е. в тех условиях, в которых находится Россия в настоящее время. Восстановительные процессы охватывают как экономичес-

¹ Кстати, схоже обстоят дела в Китае и во Вьетнаме. Эти страны действительно быстро развиваются, но реальной ситуации с их статистикой не знает никто — слишком высоки на местах стимулы к фальсификации данных в условиях сохранения партийной вертикали.

кие, так и политические сферы. Однако, как свидетельствует опыт прошлого, политические и экономические процессы развиваются неравномерно и в ряде случаев разнонаправленно. Политическая система укрепляется обычно быстрее, чем формируется новая экономическая база. Это вызывает недовольство политиков, искушение прибегнуть к экзотическим (и популистским) методам подхлестывания экономического роста.

Наиболее яркий пример дает ход восстановительных процессов в 1920-е годы. Тогда, после гражданской войны, происходило укрепление политической власти правящей партии и бурно развивались восстановительные процессы в экономике. Но уже к середине десятилетия выявилась неприятная особенность экономического роста — его затухающий характер. Экономисты объясняли, что снижение темпов роста служит характерной чертой восстановительного процесса, т.е. происходит по мере исчерпания свободных мощностей и перехода на инвестиционную модель. Это крайне раздражало власть, верившую, что рост своего политического могущества она может непосредственно конвертировать в экономический рост.

Это была серьезная «развилка». Правительство могло сосредоточиться на создании благоприятных условий для предпринимательской деятельности, для притока не только государственных, но и частных инвестиций. Вместо этого власти решили прибегнуть к политическому нажиму и активизации государственного участия в экономике: усиление обложения частника налогами, снижение закупочных цен на сельхозпродукты. Частные производители были к тому же лишены избирательных прав. Крестьяне начали сокращать посевы, а городские предприниматели проявлять повышенную осторожность при принятии инвестиционных решений.

Если в первой половине 1920-х появление подобных затруднений побуждало правительство корректировать свою политику, то позже, укрепившись политически (в том числе благодаря разгрому троцкистской оппозиции), власть могла позволить себе жесткую реакцию. Неэффективность проводимой политики была «объяснена» пороками нэпа, а потому был взят курс на его ликвидацию. Частные производители были обвинены в саботаже, а экономисты и политики, ратовавшие за органичное, бескризисное развитие экономики, за сбалансированные по секторам темпы роста, за интеграцию всех социальных слоев («врастание кулака в социализм»), — во вредительстве и предстали перед пролетарским судом.

Процессы 1928—1931 гг. над инженерами и экономистами, критиковавшими проекты «социалистической реконструкции», осуществлявшейся за счет массового ограбления большей части народа, стали первыми в череде сталинских чисток. И именно тогда, отказываясь впредь от серьезного экономического анализа, С. Струмилин произнес слова: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие»¹. Темпы были достигнуты действительно высокие, но ценой таких человеческих, интеллектуальных, социальных и материальных потерь, последствия которых не преодолены в нашей стране до сих пор.

Таким образом, этап восстановительного роста и консолидации власти является временем повышенной опасности для устойчивости социально-экономической системы. На этом этапе очень важно избежать разного рода экзотических и популистских шагов, которые якобы подхлестывают экономический рост, а на

¹ Кстати, С. Струмилин стал единственным в СССР экономистом — Героем Социалистического Труда, получив эту награду к своему девятидесятилетию.

самом деле способны только запугать предпринимателей, оттолкнуть их от инвестиций в российскую экономику. А оттолкнуть их можно не столько авторитарными тенденциями в политике, сколько непонятными и плохо предсказуемыми действиями в экономике.

Проблемы авторитарной модернизации

Сам по себе авторитарный или демократический характер власти не является однозначно позитивным или негативным фактором экономического роста. Исторический опыт последних трех веков убедительно свидетельствует, что предпринимательская активность практически индифферентна по отношению к характеру политического режима. Однако это отнюдь не означает, что этим фактором можно всегда пренебрегать. Существует сложная и уже неплохо изученная взаимосвязь этих параметров, важная для понимания процессов современной российской модернизации.

Политический режим связан с уровнем экономического развития, который может быть измерен показателем среднедушевого ВВП¹. Скажем, страна с уровнем 1200—1400 долл. (1990 г.) ВВП на душу населения является аграрной (примерно $\frac{2}{3}$ населения и столько же ВВП связано с сельским хозяйством), с низким уровнем образования (неграмотно более половины населения), причем если речь идет о периоде до начала XX в., то это монархия. Страны с уровнем ВВП на душу населения порядка 2000—6000 долл. считаются аграрно-индустриальными или индустриальными, с доминированием промышленности в производстве и занятости, увеличивающимся городским населением и, как правило, с авторитарными (или тоталитарными) политическими режимами. А в странах с уровнем ВВП на душу населения выше 10 тыс. долл. интенсивно идет структурная трансформация в направлении постиндустриализма. Уровень среднедушевого ВВП хорошо коррелирует с индексом человеческого развития, индексом экономической свободы и развитием процессов политической демократии.

Таким образом, уровень экономического развития в значительной мере предопределяет политические институты, предпочтительные для данной страны. Следовательно, и оптимальный для устойчивого экономического роста политический режим зависит от уровня ее экономического развития. Страны высокого уровня развития могут решать задачи адаптации к постиндустриальным вызовам при наличии достаточно развитых институтов современного демократического общества.

Понятен механизм такого взаимодействия. Высокий среднедушевой ВВП означает наличие зажиточного, образованного и преимущественно городского населения, т.е. людей, которым есть что терять в случае неэффективной политики властей и которые достаточно развиты, чтобы принимать ответственные решения относительно этой политики. Эти люди имеют неплохую историческую память, и

¹ Взаимосвязи формирования демократической системы с достижением определенного уровня экономического развития и благосостояния населения посвящена обширная литература: *Lipset S.M. Political Man. The Social Basis of Politics. New York: Doubleday, 1960*; *Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and L.: University of Oklahoma Press, 1991*; *Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L. and N.Y.: Routledge, 1997*; *May B. Экономические реформы сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999.*

их гораздо труднее обманывать популистскими посулами, чем население менее развитых аграрных (доиндустриальных) стран. Именно поэтому образованное городское население не готово активно участвовать в хозяйственной деятельности (и как налогоплательщики, и тем более как предприниматели), если его мнением пренебрегают¹.

Естественно, не существует автоматически действующей зависимости политического режима от уровня экономического развития. Однако практика последних 30 лет свидетельствует, что по достижении определенного уровня среднедушевого ВВП страны разных регионов и культур начинают осуществлять демократические преобразования. Современный процесс, получивший название «третья волна демократизации», был начат в середине 1970-х годов в Португалии и Испании, а затем распространился на страны Европы, Юго-Восточной Азии и Латинской Америки. При всем различии государств (от Южной Кореи и Тайваня до России, от Польши до Бразилии) их уровни экономического развития в период начала демократизации были сопоставимы.

Возможны и задержки на этом пути. Чаще всего они связаны с наличием мощного потока природной ренты, позволяющей, как, например, в странах Персидского залива, откупаться от населения и не проводить политическую либерализацию. Однако такое торможение назревших реформ не снимает сложившихся противоречий, а лишь копит потенциал гораздо более мощного взрыва, который может оказаться настолько сильным, что уничтожит не только господствующий режим, но и само государство.

Наконец, принципиально важным является вопрос о соотношении тех или иных политических институтов, об их относительной значимости по отношению друг к другу. В отличие от учебников по демократии и советов некоторых западных «специалистов» в реальном политическом процессе все демократические институты не могут возникнуть одновременно. Требуется немалое время для их внедрения в повседневную практику. Можно выделить институты («правила игры», законы), принципиально необходимые для обеспечения устойчивого экономического роста, по отношению к которым остальные выступают уже как вторичные.

К первичным политическим условиям, необходимым для роста, относятся гарантии неприкосновенности человека, его жизни и свободы. Это предполагает наличие независимой от госвласти судебной системы, а также определенного уровня независимости СМИ, их способности обеспечивать общественный контроль за ситуацией. Защита жизни и собственности от произвола является абсолютно необходимой основой современного экономического роста. И это совершенно естественно: ведь прежде чем накапливать и инвестировать, организовывать и производить и даже прежде чем сохранять собственность и тратить деньги, человек должен быть уверен, что его жизнь и свобода не зависят от произвола начальства.

¹ Проблему взаимосвязи уровня экономического развития и политического режима С. Хантингтон очень убедительно раскрыл в логике «демократии налогоплательщика»: «тезис “нет налогов без представительства” являлся политическим лозунгом, тогда как тезис “нет представительства без налогов” отражает политические реалии». Тем самым становится понятным и исключение из общего правила — нефтяные монархии, сочетающие высокий уровень среднедушевого ВВП с авторитарным политическим режимом. Здесь практически нет налогов, бюджет в основном формируется за счет нефтяной ренты, что дает возможность игнорировать политические требования общества, обуславливая очень своеобразный «общественный договор»: мы не берем у вас налогов, а вы не требуете политических прав (см.: *Huntington S.P. The Third Wave... P. 65*).

Мы провели обширное статистическое исследование, в котором измерялись влияние разных политических институтов на экономический рост в более чем полусотне стран, проходивших через глубокую трансформацию во второй половине XX в. Анализ подтверждает, что по сравнению с перечисленными факторами гораздо меньшую роль играют конституционная система (президентская или парламентская республика), территориальное устройство (федерация или унитарное государство), налоговый режим и административные барьеры — и многое, многое другое. Опыт Англии — первой страны современного экономического роста — полностью подтверждает этот вывод.

Этот тезис очень хорошо характеризует диалог между видным советским юристом С.Б. Членовым и нэпманом. «Советская власть приняла решение о гарантии сохранности банковского вклада. Понесет ли теперь буржуазия деньги в банки?» — спросил юрист. И получил ответ: «А как насчет сохранности жизни вкладчика?»

Таким образом, сам по себе характер политического режима (авторитарный или демократический) не является критически важным для экономического роста, он не пугает инвесторов, особенно иностранных. Для них более важны гарантии неприкосновенности личности и собственности, а также понятность и предсказуемость «правил игры», принятых в данной стране.

Богатство природных ресурсов — источник повышенной опасности

Специальной проблемой является оценка роли природных ресурсов с точки зрения их влияния на экономический рост. В последнее время широко распространена точка зрения, в соответствии с которой экономический рост в России определяется высокой ценой на нефть и при ее снижении он существенно снизится, в крайних вариантах утверждается, что рост может даже смениться на спад. На самом же деле роль природных ресурсов в обеспечении высоких темпов роста не столь однозначна, как это выглядит на первый взгляд.

Не вызывает сомнения, что роль сырьевого (особенно топливно-энергетического) сектора в российской экономике исключительно велика, как это было и в экономике позднесоветской. Признание этого предполагает и признание принципиальной уязвимости не только экономической, но и политической системы — ведь крах СССР был в значительной мере связан с резким снижением того уровня цен на нефть, к которому за 1970-е годы адаптировалась советская экономика. Однако здесь не может быть прямых аналогий.

Обильная природная рента (в частности, высокие цены на нефть), стимулируя экономический рост в одних секторах, создает препятствия на пути долгосрочного роста, обеспечивающего структурные сдвиги¹.

В целом влияние снижения цен на нефть на экономическое развитие России представляется не столь уж однозначным. Ведь снижая роль внешнеэкономического источника роста, более низкие цены на нефть создают дополнительные возможности и стимулы для развития национальной экономики. Однако для того чтобы это произошло, необходима адекватная экономическая политика, причем адекватной она должна быть в двух отношениях. Первое: быть ответственной на

¹ Подробнее об этом см. в другой статье этого сборника: *Мау В.* Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия.

этапе высокой ценовой конъюнктуры, т.е. не допускать значительного усиления бюджетной зависимости от «дешевых денег». И второе: точно реагировать на этапе ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры прежде всего посредством регулирующей деятельности денежных властей.

Сказанное позволяет сформулировать один важный экономико-политический вывод — нам необходимо иметь стратегический план действий на случай падения цен на нефть или наступления глобальной рецессии. Он должен включать широкий комплекс скоординированных мер в области валютно-денежной, бюджетной, долговой, структурной политики, а также многих других вопросов развития национальной экономики и ее отдельных секторов. По сути целесообразна разработка соответствующего приложения к среднесрочной программе социально-экономического развития России.

Адекватность политики предполагает недопущение усиления структурной зависимости экономики от высоких цен на нефть. В принципе эта зависимость была бы неопасна, если бы данный уровень цен на нефть был гарантирован на будущее. Главная опасность состоит в том, что хозяйственная структура (спрос и его удовлетворение, структура импорта и потребления) подстроится под высокую экспортную конъюнктуру, а после падения цен на экспортные товары последует тяжелый структурный кризис, который с высокой степенью вероятности будет сопровождаться кризисом политическим.

Один из первых примеров разрушения страны, не справившейся с обильным притоком природной ренты, дает Испания XVI—XVII вв. В начале XVI в. это было ведущее европейское государство, создавшее империю и претендовавшее на статус сверхдержавы, обладавшее самой мощной армией и здоровым бюджетом. Однако приток золота и серебра из американских колоний привел к тяжелому экономическому кризису, хроническому бюджетному дефициту и развалу империи. Из начавшегося к концу XVI в. кризиса Испания не могла выбраться на протяжении следующих четырех столетий.

В настоящее время Россия сталкивается с очень серьезными рисками, связанными с внешнеэкономической конъюнктурой. Велика опасность принятия таких долгосрочных решений, которые резко усилят зависимость страны от внешней конъюнктуры и почти монопродуктового экспорта. Более того, уверенность в наличии «дешевых денег» может обернуться неадекватной бюджетной экспансией («бюджетной распушенностью»). Наличие больших денежных средств будет провоцировать все новые группы интересов потребовать их у государства, тем более что перед Россией действительно стоят серьезные проблемы в области социальной сферы, финансирования армии и т.п. В результате страна может оказаться в ловушке бюджетного дефицита даже при нынешнем очень высоком уровне цен на продукты ТЭК. Подчеркиваю: такого развития событий исключить нельзя.

Сила и слабость экономических прогнозов

Советская экономическая наука сформировала богатые традиции экономического планирования и прогнозирования. Богатые, но не очень успешные, поскольку советские планы выполнялись лишь потому, что они корректировались и подгонялись под получаемые результаты. На самом же деле ни одна из 12 пятилеток так и не была полностью выполнена. Однако эти планы играли немалую роль в решении задач социально-экономической стратегии.

В условиях кризисных 1990-х интерес к долгосрочному планированию естественным образом отпал, поскольку на повестке дня были прежде всего вопросы текущего выживания страны. И столь же естественно, что при достижении политической стабильности политическая и интеллектуальная элита России вновь стали интересоваться долгосрочными перспективами.

Наиболее четко этот вопрос был обозначен в идее В. Путина 1999—2000 гг. разработать стратегическую программу на 10-летний период. Практически одновременно несколько коллективов профессиональных экономистов и менеджеров задались целью разработать долгосрочные тенденции развития общества. Правительство стало принимать трехлетние среднесрочные программы развития страны и своей деятельности. В последнее время на повестку дня встал вопрос о разработке проекта трехлетнего бюджета, коррелируемого с соответствующими прогнозом и среднесрочной программой.

Усиление интереса к плано-прогнозной деятельности понятно. Макроэкономическая и политическая стабилизация, набор экономикой определенной инерционности делают такого рода деятельность в принципе возможной. А выдвижение на передний план стратегических проблем развития страны обуславливает повышенный интерес к этой тематике¹.

Признавая объективную обоснованность такого рода разработок в современной России, хотелось бы поделиться некоторыми соображениями, близкими к предостережениям. Их игнорирование может привести к тому, что стратегические исследования могут принять в лучшем случае карикатурный характер.

Выше мы уже отмечали, что фундаментальной чертой современных социально-экономических процессов является резкое повышение уровня неопределенности, возникновение принципиально новых ресурсов и возможностей. Если угодно, вариантность «поворотов судьбы» (технологической, социальной) сегодня резко возрастает. Всякое же прогнозирование вольно или невольно навязывает существующие логику и тренды, следуя за которыми можно упустить реальные возможности стратегических прорывов. Достаточно вспомнить хрестоматийный пример, как, стремясь превзойти Запад по выплавке чугуна, стали, производству тракторов, танков и цемента, советские вожди «задавили» (разумеется, руководствуясь стратегическими соображениями индустриального мира) информационные технологии, биотехнологии и все, что относится к миру постиндустриальному.

Все это требует существенного переосмысления своей роли экономистами, с одной стороны, и государством (т.е. политиками) — с другой. Экономисты должны признать принципиальную ограниченность своих прогностических способностей и отказаться от «опасной самонадеянности» предложения рецептов экономического чуда. В исходном пункте экономической политики любой успешной страны, осуществлявшей прорыв, никто точно не знал, к каким результатам она приведет в долгосрочной перспективе. И лишь по прошествии значительного времени можно было делать выводы об успехе или неудаче проводимых мероприятий. Иными словами, лучшими специалистами по «экономическим чудесам» являются экономические историки будущего. Если в прошлую эпоху экономическое чудо было феноменом не столько экономического прогноза, сколько экономической истории, то тем более это справедливо для современного общества.

¹ Подробнее об этом см. в другой статье этого сборника: *Мау В.* Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?

Вот почему с предельной осторожностью надо относиться сейчас к разного рода предложениям о выработке и реализации некоторой промышленной политики. Естественно, если под промышленной политикой понимать формирование благоприятного предпринимательского климата, развитие «человеческого капитала», обеспечение экономической и политической стабильности, включая укрепление правоохранительной системы, то против этого никто не может возражать. Однако термин «промышленная политика» имеет исторически обусловленное содержание. При его упоминании обычно имеют в виду действия властей по определению отраслевых приоритетов, «назначению победителей», которые в этом качестве должны получать политическую и финансовую поддержку. Идти по этому пути, «зажимать» современную динамику официальным прогнозом, строить ради этого государственные планы было бы сегодня крайне опасно.

Предприниматели, требующие определиться с долгосрочными отраслевыми приоритетами, в лучшем случае хотят снять с себя груз ответственности за принятие долгосрочных хозяйственных решений. Они небезосновательно полагают, что определение приоритетов будет сопровождаться выделением бюджетных средств и от этого живительного источника можно будет получить неплохие дивиденды. Деньги сегодня, в процессе дележа бюджета на приоритетные статьи развития, для такого рода бизнеса гораздо важнее, чем возможность получать высокие доходы от правильно оцененной экономической тенденции будущего. Понятна и мотивация политиков, роль которых в подобной плановой системе существенно возрастает, поскольку им в руки попадает мощный перераспределительный рычаг. Если же в будущем сегодняшние решения и приоритеты окажутся ошибочными, то отвечать за это придется политикам и предпринимателям следующего поколения, а расплачиваться — всему обществу.

Да и в методологическом плане наша прогностическая деятельность сегодня оставляет желать лучшего. Наши современные прогнозы основываются преимущественно на оценке двух параметров — объема частных инвестиций и уровня цен на нефть. Между тем такой подход может больше ввести в заблуждение, чем помочь найти правильное решение.

Во-первых, весь опыт свидетельствует о принципиальной непрогнозируемости цен на энергоресурсы и всякая основанная на этом стратегия обрекает страну на тяжелое поражение. Чем дольше держатся высокие цены на нефть, тем более энергично звучат заверения в том, что теперь это навсегда. Это очень опасное основание для прогноза, поскольку в долгосрочном плане в силу технологических сдвигов цены на энергоресурсы имеют тенденцию к снижению. К этому сектору, как ни к какому другому, применимо «первое правило экономического прогнозирования»: строгий, научно обоснованный прогноз отличается от гадания на кофейной гуще тем, что иногда сбывается. Подобные вещи хорошо предсказываются задним числом, когда находятся очень убедительные аргументы, почему данное событие произошло.

Во-вторых, будущее нашей экономики в гораздо большей степени зависит от состояния ее политических и правовых институтов, от способности стимулировать предпринимательскую активность, нежели от узкоэкономических параметров. Влияние институционального строительства на рост плохо прогнозируемо — вряд ли кто-то может точно спрогнозировать, через какой промежуток времени и в какой мере улучшение судебной системы, административная реформа или совершенствование образования приведут к экономическому росту. Однако несом-

ненно, что институциональные факторы, раз обретенные, будут иметь гораздо более устойчивое и мощное воздействие на рост, нежели цены на нефть или бюджетные вливания.

Сказанное не следует понимать как абсолютное отрицание работ, посвященных народно-хозяйственному прогнозированию. Эти работы предельно важны, если они осуществляются в адекватной организационной форме. Опасно, если стратегические исследования и их итоговые документы приобретут характер государственных. Гораздо эффективнее, если стратегические исследования, требующие вневедомственного подхода, будут вести коллективы, не имеющие четко выраженных ведомственных интересов. И материалы будут более интересные, да и дешевле это обойдется. А при необходимости использования чего-то мону-ментального можно вспомнить и о Всемирном банке, где действительно сосредоточены весьма квалифицированные экономисты, чьи исследования и рекомендации, когда они не увязаны с предоставлением кредитов, полезнее самих денег.

Словом, долгосрочными прогнозами должны заниматься в первую очередь исследователи и общественные организации, предлагая государству и обществу свои разработки для принятия политических решений.

Опыт Китая для современной России

С проблемой характера политического режима тесно связаны и рекомендации активнее использовать опыт КНР для решения задач экономического и структурного обновления России. Китай действительно демонстрирует чудеса экономического роста на протяжении последних двух десятилетий. Однако вопрос об уместности использования китайской модели модернизации требует гораздо более тонкого сравнения, чем простая констатация успехов одной страны и трудностей другой.

Можно привести ряд аргументов как экономического, так и социально-политического характера о причинах неуместности китайского опыта в современной России, да и в позднем СССР.

Политическая невозможность использования китайского опыта в посткоммунистической России достаточно очевидна. Фундаментальной политической характеристикой этого опыта является наличие тоталитарного режима, способного через партийную вертикаль и органы госбезопасности осуществлять всеобъемлющий контроль за ситуацией в стране. Либеральные реформы были начаты в России на рубеже 1991—1992 гг. при отсутствии не то что сильного государства, а государства как такового — СССР уже не было, а российский суверенитет существовал только на бумаге.

Социально-экономическая структура китайского общества близка к советской, однако не 80-х годов, а периода нэпа. Соотношение городского и сельского населения, структура ВВП и занятости, уровень грамотности, система социального обеспечения населения и соответственно корреспондирующие со всем этим среднедушевой ВВП и бюджетная нагрузка на экономику (доля бюджета в ВВП) в СССР 1920—1930-х годов и в КНР 1980—1990-х годов в значительной мере совпадают (табл. 4). Не вдаваясь здесь в более подробное рассмотрение этого вопроса, отметим лишь, что китайская трансформация является свидетельством в пользу принципиальной возможности «мягкой» индустриализации нэповской России.

В лучшем случае китайский опыт служит лишь подтверждением обоснованности экономической программы развития нэпа Н. Бухарина в его полемике с И. Сталиным¹.

Таблица 4

**Некоторые социально-экономические показатели
развития СССР и КНР**

| Показатель | СССР, 1930 г. | КНР, 1980 г. |
|---|---------------|--------------|
| Среднедушевой ВВП, в международных долларах, в ценах 1990 г. | 1386 | 1462 |
| Доля городского населения, % | 20,0 | 19,6 |
| Доля занятых в сельском хозяйстве от общего числа занятых, % | 86,7 | 74,2 |
| Доля грамотных от общего числа населения (для населения в возрасте от 15 лет и старше), % | 61,8 | 67,1 |

Источники: Maddison A. Monitoring the World Economy 1820—1992. P.: OECD, 1995; Vairoch P. Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present. Chicago, 1988; Mitchell B.R. International Historical Statistics, Europe 1750—1993. L.: Macmillan, 1998; Тайдар Е.Т. Долгое время: Россия в мире. М.: Дело, 2005. С. 306.

Иными словами, три взаимосвязанных условия являются важными для реализации китайской модели ускоренного экономического развития. Во-первых, невысокий уровень экономического развития, выражающийся в наличии значительного количества не вовлеченных в эффективное производство трудовых ресурсов (аграрное перенаселение). Во-вторых, низкий уровень социального развития, когда государство не имеет характерного для развитого общества уровня социальных обязательств. (Например, если в КНР социальным страхованием и пенсионным обеспечением охвачено не более 20% населения, то в СССР оно распространялось на все население.) В-третьих, низкий культурно-образовательный уровень, когда требование демократизации еще не является одним из ключевых для значительной массы населения.

Все эти факторы налицо в КНР, и всех их не было в Советском Союзе 1980-х годов. Поэтому те, кто выражает сожаление, что СССР не пошел по пути Дэн Сяопина, или рекомендует России учиться у Китая, должны согласиться со следующими предпосылками этого развития. Прежде всего правительству следует отказаться от социальных обязательств и перестать платить большую часть пенсий и социальных пособий, снизить уровень предоставления бесплатных услуг в области здравоохранения и образования и, наконец, довести уровень бюджетной нагрузки в ВВП с нынешних 36—40% до примерно 20—25%.

¹ Движение по пути постепенной индустриализации, через развитие крестьянских хозяйств, легкой и пищевой промышленности в советской истории связано с именем Н. Бухарина, выдвинувшего в связи с индустриализацией лозунг «Обогащайтесь!» (точнее, воспользовавшегося лозунгом, выдвинутым примерно на 100 лет раньше Ф. Гизо). Предложенная Бухариным модель индустриализации была заклеяна Сталиным как «правый уклон», а ее приверженцы заплатились жизнью. На протяжении последующих десятилетий вопрос о жизнеспособности бухаринской модели, о ее совместимости с коммунистическим тоталитаризмом являлся предметом теоретических дискуссий. Китай продемонстрировал, что эта модель является реальной, практической альтернативой. Правда, здесь следует особо оговориться, что речь идет о принципиальной экономической возможности такого развития, но не о его политической реализуемости в конкретных советских условиях 1920—1930-х годов.

Аналогично и с уровнем демократизации. Советское общество 1980-х годов было уже достаточно зрелым и образованным, а страна относительно открытой для знакомства с западным образом жизни, чтобы реформаторские инициативы партийного руководства не воспринимались населением всерьез, если бы не сопровождались соответствующими политическими подвижками. После неудачного опыта 1960-х годов (отказ от начатых экономических реформ и подавление реформ в Чехословакии) большинство в СССР не поверило бы намерениям партийных лидеров, а реформаторская риторика воспринималась бы как попытка спецслужб проверить благонадежность граждан. Лишь готовность к политическим изменениям могла подтолкнуть экономические реформы.

Наконец, существует еще одна иллюзия относительно характера экономического роста Китая. Вот уже на протяжении ряда лет эта страна занимает лидирующие позиции в мире по притоку иностранных инвестиций. В сознании многих исследователей китайские реформы однозначно связаны с инвестиционным бумом, и в результате создается впечатление, что реформы и инвестиции все эти годы идут параллельно. Однако статистика позволяет уточнить этот вывод. Как известно, реформы в Китае начались в 1978 г., а вот иностранные инвестиции бурно потекли в страну лишь в 1992 г. Иными словами, потребовалось 13 лет реформ и политической стабильности, чтобы инвесторы поверили в страну. Подчеркиваю, что это был период не только реформ, но и политической стабильности.

Риски популизма

Необходимость обеспечения экономического роста высоким темпом повышает и риски начала популистской экономической политики. Суть популизма в экономической сфере состоит в поиске простых и на поверхности очень легких решений, стимулирующих экономический рост и повышающих популярность властей (во всяком случае, в краткосрочном периоде).

Хорошо известны разного рода популистские рецепты о стимулировании экономического роста путем массированных бюджетных вливаний при усилении госконтроля за движением цен, товаров и капитала. За последние 100 лет десятки стран пытались вырваться вперед, прибегая к подобного рода мерам, но всегда рано или поздно это приводило к тяжелому поражению. Именно таким путем Аргентина, которая в начале XX в. входила в десятку наиболее развитых стран мира, за несколько десятилетий скатилась далеко вниз. Показателен и опыт СССР, хотя он охватывает более длительный период, включающий моменты, когда казалось, что избранный им путь верен. Но экономическую логику все равно обмануть не удалось.

Логика развертывания экономической политики популизма достаточно хорошо изучена на примере многих стран, особенно латиноамериканских. Р. Дорнбуш и С. Эдвардс в классической работе «Макроэкономика популизма в Латинской Америке»¹ описывают стандартную последовательность событий при реализации подобного рода программ. На первой фазе правительство ускоряет рост, перекачивая ресурсы из экспортных секторов в секторы «национальной гордости» (обычно машиностроение) и одновременно стимулируя спрос через повышение оплаты труда; экономика и благосостояние начинают расти, а с ними и популярность

¹ *Dornbusch R., Edwards S. (eds). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1991.*

власти. На второй фазе появляются макроэкономические дисбалансы (ухудшение торгового и платежного балансов, сокращение валютных резервов, увеличение внешнего долга, нарастание трудностей с бюджетом), однако на фоне экономического роста эти «мелочи» мало кого заботят. На третьей фазе быстро увеличивается товарный дефицит в контролируемом государством секторе и резко ускоряется рост свободных цен; попытки заморозить цены ведут к усугублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции; ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет, снижается уровень благосостояния народа. На четвертой фазе происходит падение правительства, а новые (нередко военные) власти принимают радикальные меры по стабилизации социально-экономической ситуации по рецептам правых либералов.

Вряд ли есть серьезные основания утверждать, что подобный сценарий никак не применим к современной России, тем более что за последние годы у нас вполне политически оформилось популистское представление о механизме подстегивания экономического роста и структурных сдвигов. Это подход, свойственный для левых сил, программные установки которых включают стандартный набор действий, характерных для популистских партий и правительств Латинской Америки 30—50-х годов XX в. Основными элементами этого подхода применительно к современной России являются:

- перераспределение собственности и доходов («обеспечение справедливости»);
- возврат к прогрессивному налогообложению как по подоходному налогу, так и по ренте;
- проведение активной промышленной политики в традиционном смысле этого понятия, т.е. выделение приоритетов (отраслей «национальной гордости») и поддержка их методами бюджетной и налоговой политики;
- изъятие сверхдоходов у экспортно-ориентированных отраслей и использование их в «приоритетных» направлениях;
- макроэкономическая дестабилизация, включая не только отказ от профицита федерального бюджета, но и возврат к практике дефицитного бюджета с направлением средств на увеличение государственного спроса. Выдвигаются даже предложения об использовании на цели развития экономики резервов Центрального банка;
- частичное восстановление государственного регулирования цен.

Попытка практической реализации этого курса приведет к серьезной дестабилизации экономической и политической ситуации, к заметному (даже в сравнении с нынешним уровнем) усилению коррупции в государственном аппарате.

Впрочем, популизм бывает не только левый, основанный на старомодных дирижистских идеях. Опасность (хотя на сегодня меньшую) представляет и правый популизм, также предлагающий легкие ответы на трудные вопросы об экономическом росте. Здесь налицо упование на решительное снижение бюджетной нагрузки на экономику (расширение «экономической свободы»), за чем должен произойти всплеск экономического роста. Для подтверждения этих выводов приводят многочисленные корреляционно-регрессионные расчеты, призванные доказать, что страны с более низкими бюджетными расходами демонстрируют более высокие темпы роста.

Однако при переходе на уровень практической политики возникает ряд серьезных опасностей, связанных как раз с ограниченностью одномерного видения проблемы. Концепция взаимосвязи экономической свободы и роста в данном ее виде статична и не вскрывает реального причинно-следственного механизма взаимодействия соответствующих параметров. Из нее следует, что страны с низкой налоговой нагрузкой развиваются более быстрым темпом, что экономическое развитие и экономическая свобода движутся однонаправлено. Но из нее вовсе не следует, что расширение экономической свободы непосредственно и однозначно ведет к росту. С не меньшим основанием (и с помощью примеров из истории XX в.) можно утверждать, что экономический рост создает условия для роста экономической свободы или, что более правильно, рост и свобода идут рука об руку, подталкивая друг друга вперед. Понятен и механизм такого влияния, поскольку рост способствует развитию личности, которая начинает требовать политических и экономических свобод. А это, в свою очередь, создает противоядие против популизма правительств, способствует проведению стабильного экономического курса и соответственно формирует здоровые основания для роста.

Из того, что страны сопоставимого уровня экономического развития при прочих равных условиях развиваются тем быстрее, чем ниже бюджетная нагрузка, не следует, что ситуация симметрична, что снижение бюджетной нагрузки обязательно приводит к появлению устойчивого экономического роста. Статический анализ не может объяснять динамические закономерности. Достаточно сравнить Россию с Польшей, Чехией или Венгрией. Сокращение доли государства в ВВП происходило у наших соседей гораздо медленнее, и экономический рост возобновился при показателе доли бюджета в ВВП гораздо более высоком, чем в России. Более того, снижение бюджетной нагрузки происходит гораздо более органично как раз в условиях устойчивого экономического роста, а не при глубоком спаде.

Поиск простых ответов на сложные вопросы — типичная характеристика популизма. А популизм опасен всегда, каким бы по своим рекомендациям он ни был. Впрочем, в настоящее время в России гораздо более опасен левый популизм, дирижизм, претендующий на обладание абсолютным знанием приоритетов и потребностей развития российской экономики.

Опасности политической дестабилизации¹

На протяжении первого президентского срока В. Путина происходило укрепление российской государственности (которая выглядела как прямолинейный процесс политической стабилизации, «заглядывающий» на годы и десятилетия вперед). Казалось, что эта стабильность закрепляется очень надолго, если не навсегда. Однако опыт других постреволюционных стран показывает, что успешные модернизационные проекты будут встречать сопротивление и сами могут оказаться источниками формирования антиреформаторских группировок и коалиций.

Оценивая с этих позиций консолидацию последних лет, надо понимать, что речь идет пока лишь о некоторой консолидации элит, а не о формировании ус-

¹ Этот параграф полностью взят из 2-го издания книги: *Стародубская И.В., Мау В.А.* Великие революции: от Кромвеля до Путина.

тойчивого национального консенсуса по базовым ценностям. Стабилизация общества, выходящего из революции, представляет собой временное, неустойчивое явление, в основном достигаемое на «элитном» уровне. Формирование подлинного национального консенсуса требует продолжительного времени, исчисляемого десятилетиями. Длительное отсутствие этого консенсуса приводит к тому, что после завершения полномасштабной революции еще на протяжении достаточно длительного времени (измеряемого десятилетиями) периоды относительной стабильности чередуются с крутыми политическими поворотами.

Воспроизводство нестабильности непосредственно связано с характером политического режима. В марксистской традиции этот режим принято называть бонапартистским¹. Его важнейшей чертой является постоянное маневрирование власти между социальными группировками с существенно различными социально-экономическими интересами. В результате возникает система, в которой сама стабильность обеспечивается за счет колебаний власти, стремящейся к созданию новых коалиций. Текущая устойчивость при ощущении долгосрочной нестабильности — такова важнейшая характеристика бонапартизма.

Одновременно закладывается и механизм долгосрочной нестабильности. Опыт революций свидетельствует о возможности (если не неизбежности) повторяющихся с периодичностью 10—20 лет политических взрывов, оставляющих заметный след в истории данной страны и нередко также определяемых термином «революция»².

Иными словами, несмотря на очевидную консолидацию элиты, долгосрочный анализ требует говорить о длительном периоде постреволюционной нестабильности. Разумеется, это уже нестабильность совсем иного рода, нежели нестабильность революционной эпохи, поскольку теперь в стране в течение некоторого периода будут сохраняться стабильность и порядок, а существенные политические колебания и взрывы будут происходить периодически, время от времени. Однако сам факт их возможности, повышая общий уровень политической неопределенности, создает достаточно неприятный фон для социально-экономического развития страны.

Подобные угрозы будут существовать и для России XXI в. Можно выделить несколько источников (причин) периодической дестабилизации в будущем. Перечислим некоторые из них.

Новое поколение политической и деловой элиты, которое уже не будет связано с коммунистическим прошлым и потому может не иметь устойчивых антикоммунистических (антисоциалистических) установок. Приход нового поколения к власти может сопровождаться обострением политической борьбы и серьезной сменой иде-

¹ Глубокий анализ этого явления содержится в работе К. Маркса «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта», т.е. в исследовании, специально посвященном одному из наиболее ярких примеров постреволюционного политического кризиса (см.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. 2-е изд. Т. 8).

² Так, применительно к постреволюционной Англии речь идет о Реставрации 1660 г., «Славной революции» 1689 г., конституционном кризисе 1711 г. и, наконец, о последней попытке возвращения Стюартов в 1745 г. После этого политическая ситуация стабилизируется и ускоряется экономический рост. После Великой Французской революции происходили Реставрация в 1815 г., Июльская революция 1830 г., революции 1848 и 1870 гг. В СССР периоды относительной стабильности регулярно сменялись обострением борьбы за власть — будь то в форме «великого перелома» (1929—1930), «большой чистки» (1937—1938) или острых столкновений наследников Сталина в 1953, 1957, 1964 гг.; период постреволюционной нестабильности завершается здесь с формированием режима Л. Брежнева, главным политическим лозунгом которого была «стабильность».

ологических ориентиров. Утверждения о том, что левая идеология в России уйдет с уходом поколения, выросшего при социализме, очень наивны. Напротив, поколение людей, не испытавших тягот «реального социализма», может вновь повернуться к доктрине, для многих выглядящей в теории разумной и справедливой. Другое дело, что это уже не будет ортодоксальный коммунизм бедной страны, по мере материального прогресса социализм будет принимать формы, более типичные для стран Запада на соответствующей ступени их экономического развития.

Реальная смена правящей группировки. Изменение социальной опоры власти может произойти и без выборов. «Наследие прошлого» в виде групп интересов, связанных со старым режимом, является постоянным фактором современной российской общественной жизни. В настоящее время это касается прежде всего тех структур, которые избежали реального реформирования и теперь стремятся к восстановлению своей традиционной роли. Они могут быть поддержаны частью экономической элиты, не нашедшей своего места в современной системе экономических отношений.

Экономическая дестабилизация как основа политического кризиса. Серьезные социально-политические сдвиги вполне возможны и в случае существенного изменения конкурентоспособности отраслей и секторов отечественной экономики. Здесь возможны несколько факторов дестабилизации:

- существенное повышение внутренних цен на энергоносители. Это поведет к значимым сдвигам в конкурентоспособности национального производства с неизбежным ростом социально-политического напряжения. Ряд высокорентабельных и экспортно-ориентированных в настоящее время секторов могут потерять свои относительные преимущества и оказаться в оппозиции политическому режиму;
- резкое повышение открытости российской экономики (например, в случае быстрого вступления во Всемирную торговую организацию). В стратегическом плане присоединение к ВТО было бы благоприятно для российской экономики, однако в краткосрочном периоде может произойти некоторое усиление напряженности, связанное с разной степенью готовности различных секторов к внешнеэкономической либерализации;
- движение к общеевропейскому экономическому пространству, особенно если оно в первую очередь будет трактоваться как формирование зоны свободной торговли (или даже общего рынка) между Россией и ЕС;
- существенный рост реального курса рубля, если он не будет сопровождаться притоком инвестиций и соответственно ростом производительности труда. Такая ситуация будет снижать конкурентоспособность внутреннего производства и подкреплять аргументы сторонников радикальной смены экономико-политического курса.

Реальное отделение государства от собственности, которое в России в значительной мере состоялось пока только формально. Во всяком случае по отношению к крупной собственности и к возможностям ведения бизнеса независимо от власти любого уровня еще рано говорить о реальной независимости товаропроизводителя. Подобная ситуация свидетельствует о неразвитости гражданского общества, а потому длительный процесс преодоления постреволюционной нестабильности будет тождествен формированию гражданского общества как важнейшей предпосылки реального национального консенсуса.

Перераспределение власти на региональном и муниципальном уровнях также может способствовать воспроизводству нестабильности в долгосрочной перспек-

тиве. Можно выделить несколько источников возникновения соответствующих конфликтов:

- в регионах взаимодействуют различные группы интересов, борющиеся за контроль над властью и собственностью. Эта борьба проходит по разным линиям — между губернаторами и мэрами крупных городов, между разными секторами регионального хозяйства;
- ситуация может обостряться при активном вмешательстве федеральной власти в происходящие в регионах процессы. Это вмешательство может происходить в форме как пересмотра взаимоотношений Федерации с регионом, так и влияния на соотношение сил по линии регион — муниципалитет. Наконец, источником дестабилизации может стать и попытка перекрыть границы существующих субъектов Федерации и муниципалитетов;
- наконец, можно ожидать активного вмешательства в региональную жизнь со стороны представителей крупнейших финансово-промышленных групп, которые в настоящее время стремятся к установлению контроля над отдельными регионами страны.

Невозможно однозначно предсказать, какие именно факторы приведут к политической дестабилизации. Здесь нам важно лишь зафиксировать наличие разнообразных факторов дестабилизации. Само по себе наличие такого рода факторов не представляло бы угрозы для политической стабильности, если бы не недавно происшедший революционный кризис. В постреволюционной же ситуации каждый из перечисленных факторов может оказаться поводом для крутых политических поворотов и даже взрывов. Хотя в любом случае их следствием уже не станет полномасштабная социальная революция.

Заключение

Из нашего анализа логики и тенденций развития современной российской модернизации вытекают неоднозначные выводы. Россия действительно движется в направлении модернизации. Особенно важно, что вокруг самого этого требования — требования модернизации как центральной задачи экономической политики — в обществе уже сложился консенсус. Однако остаются острейшие противоречия о принципиальных механизмах осуществления этого курса. А ведь последнее и является на сегодня главным. Но общественные противоречия пока слишком серьезны, чтобы выйти на согласованную экономическую политику. В результате экономические агенты получают от властей противоречивые сигналы, что никак не способствует росту предпринимательской и инвестиционной активности.

Можно перечислить ряд важных направлений деятельности властей, важных для консолидации экономического роста.

Прежде всего необходимо четко осознать, что именно ускоренная модернизация (или, если угодно, догоняющее постиндустриальное развитие) является целевым ориентиром развития страны. Это идея прорыва, резкого сокращения и преодоления разрыва с наиболее развитыми странами мира. Решение этой задачи сложно, но возможно, тем более что у современной России есть ряд сравнительных преимуществ, главное из которых — достаточно высокий уровень образования.

1. Решение этой задачи требует выработки национальной стратегии, которая была бы признана основными (доминирующими) социальными силами страны. Вокруг этой стратегии должна строиться деятельность властей. Это должна быть

оригинальная стратегия, учитывающая опыт прошлого, но основанная на осознании беспрецедентности нынешней задачи, неприменимости механизмов ускоренной индустриализации первой половины XX в. для решения современных проблем.

2. Политические и социальные институты являются сегодня абсолютным приоритетом деятельности власти, в том числе в сфере бюджетной политики. Прежде всего необходимо создание условий для эффективного функционирования госаппарата, судебной и правоохранительной систем, институтов свободы слова и прав собственности. В этих секторах должны в первую очередь концентрироваться ресурсы государства.

Параллельно необходимо концентрировать ресурсы на развитии человеческого потенциала (прежде всего образования и здравоохранения, жилищного сектора и ряда других отраслей).

Экономическая активность государства, участие его в финансировании хозяйственных проектов будут лишь неэффективным расходом средств, если судебная и правоохранительная системы не находятся на должном уровне. Она (экономическая активность государства) является и безнравственной, если недофинансированными остаются отрасли социальной сферы.

Отказ от традиционной промышленной политики не означает полного отсутствия приоритетов, но к таковым относятся вложения в государство и в человека (политические и социальные институты).

3. Обеспечение макроэкономической стабильности, ослабление зависимости от ТЭК являются важной задачей власти. Это достаточно длительный и сложный процесс, предполагающий комплекс разнообразных мероприятий.

4. Четкое позиционирование России в мире, осознание ее принадлежности к западной цивилизации. В практическом отношении это означает обеспечение участия России в работе основных международных организаций развитых стран. После ВТО на повестке дня должно стоять вступление в ОЭСР.

5. Не требуется специальной поддержки предпринимателей, даже малого бизнеса. Создание благоприятного предпринимательского климата — достаточное условие для резкого повышения активности предпринимателей, для притока частных инвестиций (внутренних и внешних). Главное — снятие барьеров на пути бизнеса.

Барьеры, с которыми приходится сталкиваться бизнесу, не являются принципиально новыми для современной России. Практически все те же проблемы, на которые российский бизнес жалуется в настоящее время (административный произвол, коррупция, сложность создания фирмы и др.), были широко распространены и 100 лет назад. Во всяком случае в записке С.Ю. Витте императору Николаю II перечисляются все те же барьеры входа, которые хорошо известны и в наши дни (за одним, пожалуй, исключением: Витте видел серьезное препятствие для развития бизнеса в сохранении черты оседлости и предлагал ее устранить. Это действительно было в XX в. сделано)¹.

6. Настало время смены экономической терминологии. От «осуществления реформ» (очередных) надо перейти к позитивной интерпретации деятельности президента и правительства, которые должны в настоящее время заняться реальной экономической политикой. Итак, на смену экономическим реформам должна прийти нормальная экономическая политика.

¹ См.: *Vumme С.Ю.* О положении нашей промышленности. Всеподданнейший доклад министра финансов // Историк-марксист. 1932. № 2/3. С. 131—139.

May B.

Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?¹

Папа одного мальчика работал на заводе игрушек.
Он часто приносил с собой детали из своего цеха,
пытаясь собрать из них игрушку для сына. Но каждый
раз в результате у него получался автомат Калашникова.

Старая советская шутка

Крушение СССР стало и крушением советской системы перспективного планирования, что лишь отчасти явилось результатом идеологического отрицания этого важнейшего атрибута коммунистической системы. Революционная трансформация страны, отсутствие в обществе консенсуса по базовым ценностям его дальнейшего развития делали в принципе невозможными какие-либо долгосрочные экономические расчеты. Действительно, о какой стратегии можно было говорить, когда представления ведущих политических сил были диаметрально противоположны и приход к власти оппонентов действующего правительства мог означать коренные изменения существующего строя? Да и сама экономика оставалась неустойчивой, не набрала инерции, необходимой для проведения прогнозных расчетов.

1. Пришло время планирования

И в правительстве, и в парламенте, и среди экспертного сообщества за годы экономического роста быстро повышался интерес к определению контуров социально-экономического развития страны как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу. Трехлетняя программа деятельности кабинета была дополнена трехлетним федеральным бюджетом и докладом о результатах и основных направлениях деятельности правительства, тоже охватывающим период в три года. В 2007 г. разрабатывается долгосрочная Стратегия социально-экономического развития

¹ Первоначально статья была опубликована в журнале «Общество и экономика» (2008. № 1) под названием «Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или тяга к прежней практике?».

страны, охватывающая период до 2020 г. За этим следует разработка долгосрочной бюджетной проектировки. Предполагается, что планы на перспективу появятся также на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Все эти документы намечено увязать в единую систему посредством федерального закона о социально-экономической стратегии развития страны, разрабатываемого по поручению Президента РФ.

Россия в этом отношении не уникальна. Стремление к выработке долгосрочных плановых и прогнозных документов демонстрировали за последние годы почти все постсоветские страны СНГ¹. В последнее время появилось несколько работ, подготовленных разными группами исследователей, относительно долгосрочных перспектив развития России².

Очевидно, существует несколько причин такого интереса.

Во-первых, прагматический аргумент — завершение экономического кризиса 90-х годов. Стабилизация и экономический рост сделали проработку долгосрочной перспективы возможной и желательной. Несмотря на нынешний мировой кризис, потребность в долгосрочном планировании, сформировавшаяся за период роста, остается вполне отчетливой в правительственной и экспертной средах.

Во-вторых, усиление административного ресурса государства. Это не просто стабилизация, но принципиальная способность органов власти навязывать свою волю экономическим агентам безотносительно в данном случае к тому, оправданно это навязывание или нет.

В-третьих, наличие устойчивых традиций государственного планирования и регулирования, в основном уходящих корнями в советское прошлое. Воспроизводство традиций советской системы управления народным хозяйством представляется достаточно очевидным, поскольку значительная часть постсоветской государственной элиты имеет глубокие корни в госплановском прошлом, а потому многие прогнозные документы несут на себе ярко выраженное влияние директивной плановой системы с его главным атрибутом — оценкой за план.

В экономических ведомствах России обсуждается и разрабатывается серия документов, которые могли бы составить систему государственного стратегического планирования или прогнозирования. Вот их предполагаемый перечень:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ, разрабатываемая на период не менее десяти лет и пересматриваемая раз в пятилетку;
- долгосрочный прогноз социально-экономического развития, период которого совпадает с периодом Концепции;
- долгосрочные стратегии (в частности, Энергетическая стратегия, Внешне-экономическая стратегия, Транспортная стратегия);
- долгосрочные целевые программы (ДЦП);
- долгосрочный бюджетный прогноз;
- среднесрочная программа социально-экономического развития РФ (охватывающая примерно четырехлетний период);

¹ Интересную подборку статей о современном опыте перспективного планирования и прогнозирования в ряде стран СНГ опубликовал журнал «Общество и экономика» (2007. № 11—12).

² См., например: Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. М.: Экономика, 2002; Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия-2050. Стратегия инновационного прорыва. М.: Экономика, 2005; Россия в 2008—2016 годах: сценарии экономического развития. М.: Научная книга, 2007; Мировая экономика: прогноз до 2020 г. М.: Магистр, 2007; Коалиции для будущего. Стратегии развития России. М.: Промышленник России, 2007, и др.

- среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ;
- федеральные целевые программы (ФЦП);
- Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ (Сводный ДРОНД);
- доклады о результатах и об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ведомственные и региональные ДРОНДы);
- трехлетний бюджет.

В субъектах Российской Федерации предполагается разрабатывать схожие документы, к последним добавляется также схема территориального планирования данного региона. Базовая система показателей результативности деятельности региональных властей предложена в специальном Указе Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Социально-экономическое развитие страны в планово-прогнозных документах предполагается описывать внушительным набором показателей, собранных в пять групп: повышение уровня и качества жизни населения; обеспечение национальной безопасности; обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития; обеспечение сбалансированного регионального развития; повышение эффективности государственного управления. Очередность групп целей вполне соответствует традициям советского планирования или, точнее, «основного экономического закона социализма» — удовлетворение материальных и духовных потребностей трудящихся на основе всемерного развития производительных сил. Важным элементом системы является «повышение эффективности государственного управления», что соответствует советской задаче «совершенствования социалистического хозяйственного механизма».

Опять же в соответствии с советскими традициями ряд влиятельных экономистов предлагает выделить в приведенном перечне блок собственно плановых документов (документов «государственного стратегического планирования») и утверждать их правовыми актами президента или правительства, а в субъектах Федерации — даже региональными законами.

Увлекаясь долгосрочными социально-экономическими прогнозами и планами, очень важно четко видеть риски и проблемы, которые возникают при очень уж романтических воспоминаниях о плановом будущем. Существует два принципиальных обстоятельства, которые должны быть приняты во внимание. С одной стороны, это особенности современной эпохи — ведь она радикальным образом отличается от того общества, для которого формировалась плановая система СССР. С другой — существует ряд принципиальных пороков советской плановой системы, которые в любом случае необходимо элиминировать, поскольку в противном случае увлечение плановыми идеями лишь воспроизведет «автомат Калашникова».

2. Особенности постиндустриальной эпохи и их влияние на долгосрочные проектировки

Прежде всего необходимо принимать во внимание особенности постиндустриальной эпохи, неспособность ответить на вызовы которой стало глубинной причиной кризиса советской системы, и в первую очередь советского планирования,

оказавшегося неспособным адаптировать экономику СССР к новой ситуации. Трансформация индустриальной экономики в постиндустриальную является важнейшей задачей, которая стоит перед Россией в настоящее время и будет стоять в обозримом будущем.

Важнейшей характеристикой постиндустриальной системы является очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, отличающими его коренным образом от общества индустриального. Во-первых, происходит резкое повышение динамизма технологической жизни, что обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов обоснованного экономического и технологического прогноза. Во-вторых, можно говорить о практически безграничном росте потребностей и соответственно резком расширении возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Все это многократно увеличивает масштабы экономики и одновременно резко индивидуализирует (можно сказать, приватизирует) ее — как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными¹, что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности.

Динамизм предполагает отказ от отраслевых приоритетов, устанавливаемых и поддерживаемых государством. Проблема здесь состоит не в общей неэффективности государственного вмешательства в хозяйственную жизнь, а в изменении самих принципов функционирования экономической системы. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 30—50 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран (что и сделали в свое время сперва Германия, а потом Япония и СССР), то теперь приоритеты быстро меняются. Скажем, можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов или телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир ушел далеко вперед, причем в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался, потому что главным в наступающую эпоху являются не «железки» (пусть даже и из области пресловутого high tech), а информационные потоки.

Действительно, как генералы всегда готовятся к сражениям прошлой войны, так и структурные прогнозы всегда ориентируются на опыт прошлого, на опыт тех, кого принято считать передовиками. Это имело определенный смысл (хотя и довольно ограниченный) на этапе индустриализации, когда представления о прогрессивности хозяйственной структуры и об отраслевых приоритетах оставались неизменными по крайней мере на протяжении нескольких десятилетий.

Тем самым проблема выявления сравнительных преимуществ страны становится гораздо более значимой, чем в условиях индустриализации. Вновь, как и на ранних стадиях современного экономического роста, необходимо отказаться от заранее заданных и предопределенных секторов прорыва и ориентироваться на выявление тех факторов, которые наиболее значимы для данной страны при данных обстоятельствах.

¹ «По некоторым оценкам, современное массовое производство в развитых странах составляет уже не более трети всей продукции, остальное приходится на мелкосерийные изделия (от 10 до 2000 штук), ориентированные на вкусы того или иного контингента покупателей, причем значительно сокращается цикл изготовления» (Хорос В.Г. Постиндустриализм — испытание на прочность // Глобальное сообщество: Новая система координат (Подходы к проблеме). СПб.: Алетей, 2000. С. 170).

Индивидуализация обуславливает важность децентрализации. Если для индустриального общества важнейшей характеристикой была экономия на масштабе, то в постиндустриальном мире роль ее все более сокращается. Разумеется, там, где остается массовое типовое производство, сохраняются и экономия на масштабе, и большое значение крупнейших централизованных фирм. Но по мере того как на первый план выходят наука и возможности ее практического применения в экономической и социальной жизни, снижается и возможность экономии на масштабе, а за этим и созидательный потенциал централизации. Крах советского строя в значительной мере был связан с тем, что основанная на централизованном принятии решений система оказалась в принципе не в состоянии решить задачу «превращения науки в непосредственную производительную силу общества», хотя об этом с 70-х годов постоянно говорилось на съездах КПСС¹.

В результате государства оказывается практически неспособным увидеть реальные приоритеты развития страны. Фундаментальной чертой социально-экономических процессов является неопределенность, возможность возникновения принципиально новых возможностей и новых ресурсов. Всякое же прогнозирование вольно или невольно навязывает будущему существующие логику и тренды, следуя за которыми можно упустить реальные возможности стратегических прорывов. Вспомним хотя бы хрестоматийный пример о том, как, стремясь превзойти Запад по выплавке чугуна, стали, производству тракторов и цемента, советские вожди «задавили» (разумеется, руководствуясь стратегическими соображениями индустриального мира) информационные технологии, биотехнологии и все, что относится к миру постиндустриальному.

А вот другой пример, менее известный. Для начала приведу цитату. «Крестьяне здесь так ленивы и медлительны, что они не утруждают себя сеять больше зерна, чем это необходимо для их собственного пропитания. Они предпочитают даже не обрабатывать землю, а оставлять ее под пастбища, на которых пасется огромное количество овец»². Если прочитать первую половину этого высказывания, то создается впечатление, что принадлежит оно какому-то иностранцу, пишущему о пресловутой лености русского крестьянина. Казалось бы, теперь надо порассуждать о непродуктивности культурных традиций православия и важности их изменения как основы стратегического плана развития. Однако все не так просто. Цитата принадлежит итальянцу, путешествовавшему по Англии в самом конце XV столетия. Итальянские государства тогда были самыми развитыми в Европе, а Англия, только что выходящая из «войны роз», — одной из самых бедных.

¹ Пророчески звучат сегодня слова, написанные в середине 60-х годов специалистом по кибернетическим системам (и опубликованные в открытой советской печати!): «[С]истема с централизованным управлением отличается большой жесткостью структуры, отсутствием пластичности вследствие того, что приспособление ее к изменениям, как случайным (флуктуации), так и выражающим эволюцию самой системы и окружающей среды, происходит не в отдельных частях системы, а лишь в центральном пункте управления. Централизованное управление позволяет долгое время осуществлять стабилизацию системы, подавляя как флуктуации, так и эволюционные изменения в отдельных частях системы, не перестраивая ее. Но в конечном счете это может оказаться роковым для системы, так как противоречия между неизменной структурой системы и изменениями, связанными с эволюцией, вырастают до глобальных размеров и требуют такой радикальной и резкой перестройки, которая уже невозможна в рамках данной структуры и приводит к ее разрушению (т.е. переходу к качественно новой структуре)» (Лернер А.Я. Начала кибернетики. М.: Наука, 1967. С. 287).

² Cit. in: Coleman D.C. The Economy of England. L.: Oxford; N.Y.: Oxford University Press, 1977. P. 32.

И консультант из развитой страны предлагает вполне естественную с точки зрения его опыта оценку ситуации. Мол, крестьяне недостаточно трудолюбивы, трудовая этика хромает. А главное, структура производства сугубо неэффективна: гораздо выгоднее сеять зерно, чем пасти овец. Казалось бы, исходя из «мирового опыта», надо разработать стратегический план замещения овцеводства хлебопашеством. Но ведь сейчас, с высоты прошедших веков, мы знаем: именно то, что итальянский путешественник считал источником застоя, позднее оказалось главным фактором небывалого роста, начала промышленной революции и превращения Великобритании в ведущую мировую державу.

И это очень важно. При всем обилии наших знаний нельзя не признать известную правоту и агностицизма. *Мы не знаем и принципиально не можем знать, какой наш порок или какая наша добродетель окажется источником прорыва в будущем или приведет к гибели. Более того, мы далеко не всегда можем знать, какой кризис послужит во вред, а какой во благо.*

Именно поэтому для решения задачи качественного сокращения отрыва от ведущих стран в условиях постиндустриальных вызовов необходимы не отраслевые приоритеты и даже не бюджетные деньги на прорывные направления, а эффективные институты (т.е. «правила игры»), прежде всего институты, гарантирующие свободу (политическую, интеллектуальную) и собственность (опять же не только и даже не столько на материальные продукты, сколько на интеллектуальную собственность). Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой ускорения развития. Все это, вместе взятое, означает фактически радикальное снижение транзакционных издержек.

Таким образом, постиндустриальное общество создает ряд новых условий, радикально различающих логику прорыва сейчас и в индустриальную эпоху, а также изменяет роль государственной власти как фактора социально-экономического ускорения. Во-первых, резко сужается возможность государства определять приоритетные направления развития хозяйства, его отраслей и секторов. Злоупотребление стратегическим планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф. Хайека) и может привести лишь к консервации отставания.

Во-вторых, и это вытекает из первого, роль государства по концентрации и перераспределению финансовых ресурсов действительно снижается. Благоприятный инвестиционный климат оказывается несопоставимо важнее инвестиционной активности власти — активности, которая, более того, становится довольно опасной для эффективного развития производства.

Главным же в деятельности государства становится формирование и поддержание эффективности функционирования политических и общественных институтов, обеспечение гарантий прав и свобод, а также инвестирование в «человеческий капитал», прежде всего в образование. Иными словами, создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп, можно сказать, что *свобода превращается в непосредственную производительную силу общества.*

Это требует от государства обеспечить политические гарантии свободы творчества, ее защиту как от какой-либо универсальной идеологии, так и от вмешательства влиятельных частных структур. Нужны политические и правовые гарантии свободы личности как от незаконного вмешательства государства в частную жизнь, так и от уголовной преступности. Это, в свою очередь, предполагает наличие

эффективной правоохранительной системы. А уж на такой основе интеллектуальная элита сама определит приоритетные направления использования своего потенциала для достижения высших технологических, экономических и социальных результатов.

Следовательно, именно институциональное развитие (а не государственные инвестиции) должно быть ключевым элементом государственных плановых и прогнозных документов. В этом принципиальное отличие современной планово-прогнозной деятельности от того, что мы имели в условиях трансформации аграрной экономики в индустриальную.

3. Риски ренессанса традиционного планирования

Существует ряд специфических особенностей советского планирования, делавших его неэффективным даже в период всеобщего увлечения плановым хозяйством. На наш взгляд, риски воспроизведения этих черт весьма высоки и в современных условиях. Дело в том, что на советские экономические модели существует спрос, проистекающий из широко распространенной веры в государство как высшую инстанцию для разрешения всех проблем.

Главной проблемой советской экономики был плановый фетишизм¹. План наделялся какой-то высшей силой, способной урегулировать все и вся. Казалось, что все проблемы социально-экономического развития страны могут решаться включением соответствующего показателя в план. Это очень точно описал в свое время первый председатель Госплана Г.М. Кржижановский. «Присматриваясь к программам, — писал он, — вы видите, что при составлении их безмолвно предполагается, что государственная власть обладает какой-то чудодейственной силой для удовлетворения потребностей в любых пропорциях. ...Все это в последнем счете придавало производственным программам характер *безответственных проектов*, составленных, быть может, и с добрыми намерениями, но с хозяйственной точки зрения висящих в воздухе»².

А если это так, то, естественно, оценка результативности деятельности всех участников хозяйственной жизни (отраслей, предприятий, работников) должна основываться на выполнении и перевыполнении планового задания, в чем и заключался главный порок советской системы.

Оценка за план дестимулировала всех субъектов хозяйствования. Действительно, если выполнение плана является главным критерием получения денег и наград, то все оказываются заинтересованными в занижении своих возможностей, получении низких плановых заданий и завышении потребностей в ресурсном обеспечении выполнения плана. Эффективность производства, интересы потребителей становятся гораздо менее значимыми по сравнению с выполнением планового задания. Вся система начинает работать на показатель.

Оценка за план в качестве центрального элемента экономической системы принимала иногда карикатурные, а подчас и трагические формы. Классическим примером последнего является стремление руководства Рязанской области в 1959 г.

¹ Подробный анализ этого феномена см. в статье: *Мау В., Стародубровская И.* Плановый фетишизм: необходима политико-экономическая оценка // *Экономические науки*. 1988. № 4.

² *Кржижановский Г.М.* Сочинения. Т. 2. Проблемы планирования. М.; Л.: ОНТИ, 1934. С. 103.

получить все возможные награды за быстрое выполнение партийного лозунга об утروении производства мяса. Для решения этой задачи под нож пустили почти все стадо, имевшееся в хозяйствах области, а после этого стали закупать скот в других областях России и даже в Казахстане. Естественно, не обошлось без массовых приписок и махинаций. Результатом этой политики стало массовое уничтожение скота, в том числе чистопородного и маточного поголовья. Однако план был перевыполнен, за что первый секретарь обкома КПСС А.Н. Ларионов получил звание Героя Социалистического Труда. А меньше чем через год, когда вскрылись катастрофические результаты плановой вакханалии, он покончил жизнь самоубийством¹.

В свое время (примерно в 1940—1950-х годах), столкнувшись с таким феноменом, советские экономисты развели бурные дискуссии относительно правильных показателей, которые способны более точно отражать вклад предприятий, отраслей и отдельных работников и тем самым обеспечивать качественное повышение эффективности плановой системы. Какие только показатели ни предлагали, проводили разного рода эксперименты. И лишь позднее в работах ряда экономистов было сформулировано другое решение проблемы — дело не в подборе показателей, а в необходимости отказа от оценки за план². Это был существенный поворот в дискуссии, однако отказаться от оценки за план советская система оказалась неспособной в принципе: критерием должна была стать прибыль (или рентабельность), но последнее требовало уже перехода к рыночному ценообразованию, что при сохранении советской системы оказалось абсолютно невозможным³.

И вот теперь мы пытаемся возродить в какой-то мере оценку за выполнение плановых показателей. Особенно заметно это в дискуссиях при разработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности отдельных ведомств. Предполагается, что они должны разрабатывать конкретные показатели, по достижению которых в дальнейшем будет оцениваться результативность их деятельности. Вот тут-то мы и попадаем в ловушку планового фетишизма.

Во-первых, практически невозможно найти показатель, который способен внятно и однозначно характеризовать достижение желательных результатов. Многие показатели, предлагаемые их разработчиками, или не поддаются однозначной интерпретации или могут дать весьма сомнительные результаты.

Скажем, в качестве ключевого показателя оценки эффективности скорой медицинской помощи предлагается использовать время, за которое приезжает «скорая помощь». Но открытым в таком случае остается вопрос о качестве медицинской помощи, которую может оказать приехавшая бригада. Даже вопрос о наличии в приехавшей бригаде врача автоматически не решается самим фактом приезда автомобиля.

Другой характерный пример представляет оценка эффективности службы наркоконтроля. Казалось бы, ее деятельность можно оценивать в том числе и по динамике объемов уничтожаемых посевов наркотических растений, скажем, конопли. Однако подлежащая оптимизации целевая функция в данном случае со-

¹ См.: Рязанские ведомости. 1998. 27 нояб. — <http://r-starina.chat.ru/3a.htm>

² См.: *Либерман Е.* О планировании промышленного производства и материальных стимулах его развития // Коммунист. 1956. № 11; *Он же.* План, прибыль, премия // Правда. 1962. 9 сент.; *Немчинов В.С.* Плановое задание и материальное стимулирование // Правда. 1962. 21 сент.

³ Советские дискуссии о совершенствовании планирования и хозяйственного механизма подробно рассмотрены в книге: *Мау В.А.* В поисках планомерности: из истории развития советской экономической мысли конца 30-х — начала 60-х годов. М.: Наука, 1990.

вершенно неочевидна. Должен ли объем *уничтожаемых* посевов расти или сокращаться? Понятно, что все зависит от соотношения с объемом *высеваемых* посевов — если разводят конопли больше, то надо добиваться еще большего роста объемов уничтожения посевов. Если же разведение конопли падает, то могут сокращаться и объемы деятельности соответствующих служб.

Во-вторых, итоговый показатель зависит от взаимодействия сложного комплекса факторов и предполагает наличие разных временных интервалов. Это приводит к последствиям двоякого рода.

С одной стороны, результаты проистекающих от предпринятых данной администрацией (отраслевой или региональной) усилий проявляются только с течением времени, причем заранее временные лаги, как правило, неизвестны. В результате усилия одной администрации могут проявиться с течением времени, т.е. уже при другой администрации. Примеров этого более чем достаточно и в экономической истории, и в современной хозяйственно-политической практике.

С другой стороны, только в советской экономике показатели должны были однозначно расти. При оценке же результативности действий ведомств и регионов однозначный тренд того или иного показателя можно задать далеко не всегда. Возвращаясь к тому же наркоконтролю, можно предположить, что до определенного момента объемы уничтожаемых посевов должны были расти, а затем, в случае эффективности этой деятельности, начать падать в связи с абсолютным сокращением производства наркотических веществ.

Еще более опасно превращение плановых показателей в основу для принятия политических и административных решений. Известному советскому экономисту С.Г. Струмилину приписывают слова, якобы сказанные им в начале 30-х годов: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие». Эта фраза венчает острые и очень интересные дискуссии о перспективном планировании, которые велись на протяжении предшествующего десятилетия. Потом власть сказала: «Плану быть» — и указала, каким ему быть. План был объявлен законом, а почти все разработчики планов и спорщики о методологии планирования оказались в лучшем случае в тюрьме.

Увлечение плановыми разработками опасно и тем, что в его рамках внимание к количественной стороне дела неизбежно начинает доминировать над качественными изменениями в структуре экономики, в состоянии институтов. Типичный пример тому дают 1970-е годы. Тогда советская экономика неуклонно росла, хотя и невысоким темпом — порядка 3% в год, а западная стагнировала, причем еще и на фоне высокой инфляции. Советские экономисты и политики увлеченно говорили о наступлении нового этапа «общего кризиса капитализма», которому присущ невиданный ранее феномен — стагфляция. Западные экономисты тоже пессимистично вырабатывали концепции «нулевого роста». Но прошло совсем немного времени, и выяснилось, что в 1970-е годы на Западе через кризис накапливался потенциал для резкого рывка в постиндустриальное будущее, который, собственно, и нельзя было запланировать. А СССР, методично выполняя плановые задания, двигался к национальной катастрофе. Иными словами, выполнение плана может вести не только к всеобщему благополучию, но и к тяжелому кризису. (Собственно, приведенный выше пример из истории Рязанской области свидетельствует о том же.)

Наконец, долгосрочное планирование в современных условиях неотделимо от разработки моделей частно-государственного партнерства. Эта модная в настоящее время модель предполагает взаимодействие государственных и частных средств

при решении в том числе крупных народно-хозяйственных задач. Предполагается, например, что частный бизнес будет вкладывать средства в строительство предприятий, а государство — в связанную с ними инфраструктуру. Вся практика участия государства в бизнесе свидетельствует, что оно (это участие) оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем это первоначально предполагается¹. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма значимо) от согласованного графика. Такая ситуация будет существенным образом снижать эффективность проектов.

* * *

В заключение хотелось бы отметить следующее.

В начальный момент реализации экономической политики любой страны, осуществлявшей прорыв в своем развитии даже в индустриальных условиях, никто точно не знал, к каким результатам эта политика приведет в долгосрочной перспективе. И лишь по прошествии значительного времени можно было делать выводы об успехе или неудаче проводимых мероприятий. Иными словами, надо признать, что *лучшими специалистами по «экономическим чудесам» являются экономические историки будущего*. Если в прошлую эпоху «экономическое чудо» было феноменом не столько экономического прогноза, сколько экономической истории, то тем более это справедливо для современного общества.

¹ К тому же остается и банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квазигосударственных) средств. (Интересный анализ эффективности освоения государственных инвестиций содержится в статье: *Флювберг Б.* Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // *Экономическая политика*. 2006. № 1. Обратим внимание, что в автор исследует в ней опыт развитых рыночных демократий, для которых характерны достаточно высокие стандарты принятия государственных решений.)

Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия¹

1. Природные ресурсы и социально-экономическое развитие

Вопрос о роли природных ресурсов в обеспечении устойчивого экономического развития привлекает в последнее время повышенное внимание со стороны экономистов и политиков. При оценке перспектив развития той или иной страны достаточно типичным является указание на размеры ее территории и запасы природных ресурсов, причем, как правило, в положительном ключе: богатство природных ресурсов и обширность территории создают благоприятные условия для успешного социально-экономического развития. Однако у такого рода рассуждений в последние десятилетия существует одна особенность — все они касаются *потенциальных* возможностей роста, тогда как реальное положение данной страны часто оказывается гораздо менее впечатляющим.

Даже поверхностного взгляда на ход мирового экономического развития во второй половине XX в. достаточно, чтобы увидеть отсутствие очевидной связи между ресурсообеспеченностью и уровнем развития отдельных стран и регионов мира. Подавляющее большинство стран с высоким среднедушевым ВВП (страны Западной Европы, Япония) не может похвастаться богатством природных ресурсов². Это же наблюдается и при рассмотрении вопроса о роли природных ресурсов в решении задач догоняющего развития в современном мире. После Второй мировой войны страны Африки и Юго-Восточной Азии (ЮВА) находились на сопоставимом уровне экономического развития, причем перспективы «черного континента» казались тогда гораздо более благоприятными благодаря наличию богатейших ресурсов и относительной близости к европейским рынкам. Реальное же развитие событий оказалось прямо противоположным: Африка топталась на месте и осталась регионом крайней бедности, тогда как страны ЮВА бурно раз-

¹ Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Россия в глобальной политике» (2005. Т. 3. № 1). Автор выражает искреннюю признательность В. Новикову за ценную помощь, оказанную при подготовке настоящей статьи.

² Очевидное исключение составляют собой США, Канада, Австралия и Норвегия, что будет прокомментировано ниже.

вивались и многие из них обеспечили заметное сокращение разрыва с наиболее развитыми странами мира.

В ряде работ, вышедших за последние два десятилетия, содержится статистический (корреляционно-регрессионный) анализ соотношения наличия природных ресурсов и уровня экономического развития, а также анализ механизмов их взаимодействия. С формальной точки зрения налицо значимая отрицательная корреляция между обилием природных ресурсов и социально-экономическим развитием страны¹.

Можно выделить ряд причин политического и социально-экономического характера, которые объясняют такого рода ситуацию.

Во-первых, значительные природные ресурсы обостряют желание политической и деловой элиты взять под свой контроль соответствующую природную ренту, что подрывает интерес к работе по повышению производительности труда, закрывает возможность проведения назревших экономических реформ. Налицо дестимулирование структурных реформ в направлении модернизации и диверсификации экономики — элита оказывается в этом просто незаинтересованной.

Во-вторых, генерируемый природными ресурсами приток финансовых средств оказывает разлагающее влияние на правящую верхушку. С одной стороны, власть подвергается искушению популизмом — она может позволить себе экспериментировать с экономической политикой, принимать экзотические и безответственные решения, которые компенсируются обильными денежными вливаниями. Возникающая ситуация сродни пресловутой проблеме *moral hazard*, поскольку принимающие решения политики уверены в том, что риски будут все равно компенсированы деньгами. С другой — усиливаются риски коррупции, которая оказывается почти неизбежной, когда власть должна заниматься дележом природной ренты.

В-третьих, зависимость от природных ресурсов подталкивает к развитию односторонней (нередко монопродуктовой) экономики и особенно монопродуктового экспорта. Эффект «голландской болезни» приводит к торможению развития неэкспортных (в данном случае несырьевых) секторов экономики: экспорт обеспечивает приток в страну «дешевой» иностранной валюты, которая ведет к завышению курса национальной валюты, что подрывает конкурентоспособность отечественных производителей, ориентированных на внутренний рынок. Этот же процесс приводит к снижению инвестиционной активности со стороны как внутренних, так и иностранных инвесторов, поскольку импорт товаров оказывается более эффективным, чем их производство внутри страны. Естественно, импортозамещение в такой ситуации становится практически невозможным и экономика данной страны оказывается в сильной зависимости от колебания цен на товары своего экспорта².

¹ *Karl T.* The Paradoxes of Plenty: Oil Boom and Petro-States. Berkley, CA: University of California Press, 1977; *Sachs J., Warner A.* Natural resource abundance and economic growth // NBER Working Paper Series. N 5398. Cambridge MA, 1998; *Isham J., Woolcock M., Pritchett L., Busby G.* The Varieties of Rentier Experience: How Natural Resource Endowments Affect the Political Economy of Economic Growth. Mimeo, 2002; *Gylfason Th., Zoega G.* Natural resources and Economic Growth: The Role of Investment. L.: CEPR, 2001.

² Строго говоря, «голландская болезнь» может возникать и при диверсифицированном экспорте, приводя к разрыву между интересами экспортных и ориентированных на внутреннее потребление отраслей. Однако эта ситуация характерна для более развитых стран и не имеет прямого отношения к ситуации с изобилием природных ресурсов.

В-четвертых, серьезные риски возникают для политического развития общества. Обилие природных ресурсов является серьезным ограничителем на пути политической демократизации данной страны. Косвенно в пользу этого утверждения свидетельствует тот факт, что подавляющее большинство ресурсобогатых стран никогда не были демократическими. Механизм такого развития ситуации вполне понятен. Обилие природной ренты, как было отмечено выше, препятствует экономическому росту, т.е. достижению такого уровня экономического развития, который необходим для формирования устойчивых демократических институтов¹. Особенно это касается тех стран, где подавляющая часть доходов государственного бюджета концентрирована зависит от одного источника — как правило, от доходов от экспорта одного вида сырья (например, нефти). Контроля за этим ресурсом оказывается достаточно для удовлетворения потребностей власти и обеспечения социальной стабильности в обществе. Такая ситуация на практике позволяет игнорировать другие источники доходов, оставляя налоговую систему страны в неразвитом состоянии. Отсутствие зависимости власти от налоговых поступлений фактически дает возможность игнорировать политические требования общества, обуславливая возникновение очень своеобразного «общественного договора»: мы не берем у вас налогов, а вы не требуете политических прав и контроля за использованием бюджета. Именно так обстоят дела в абсолютных монархиях Персидского залива. Как замечал в связи с этим С. Хантингтон, «тезис “нет налогов без представительства” являлся политическим лозунгом, тогда как тезис “нет представительства без налогов” отражает политические реалии»².

Наконец, *в-пятых*, по утверждению ряда исследователей, существует количественно фиксируемая негативная взаимосвязь между наличием природных ресурсов и вниманием властей к развитию образования своих граждан. Сырьевые сектора в общем предъявляют более низкие требования к квалификации рабочей силы, а потому доминирование этих секторов в экономике страны снижает спрос на образовательные услуги, что может иметь весьма опасные долгосрочные последствия³.

Дополнительная опасность возникает, когда на страну неожиданно обрушивается поток рентных доходов, генерируемых скачком цен на соответствующие ресурсы. Если правительство воспринимает вновь открывшийся источник доходов как устойчивый, не подверженный в будущем колебаниям, то начинается подстройка экономики под новую конъюнктуру. В надежде на стабильное поступление в будущем обильных доходов начинают развиваться разного рода инвестиционные и социальные программы, как правило, при активном государственном участии. Возникают амбициозные политические проекты, нацеленные на внешнеполитическую экспансию. Более того, стремясь максимально воспользоваться открывшимися возможностями, государство начинает активно заимствовать дополнительные ресурсы внутри и вне страны. В результате, несмотря на обильный

¹ Взаимосвязи формирования демократической системы с достижением определенного уровня экономического развития и благосостояния населения посвящена обширная литература. См., например: *Lipset S.M. Political Man. The Social Basis of Politics. N.Y.: Doubleday, 1960*; *Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and L.: University of Oklahoma Press, 1991*; *Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L. and N.Y.: Routledge, 1997*; *May B. Экономические реформы сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999. Гл. 2.*

² *Huntington S.P. The Third Wave... P. 65.*

³ См.: *Гильфасон Т. Природа, энергия и экономический рост // Экономический журнал ВШЭ. 2001. Т. 5. № 4. С. 473—474.*

приток денег, финансовое положение страны не только не улучшается, но даже существенно ухудшается (хроническими становятся бюджетные дефициты, растет госдолг).

Словом, через какое-то время страна сталкивается с двоякого рода трудностями. С одной стороны, она оказывается вовлеченной в серию сложных и неэффективных проектов экономического и политического характера. Хозяйственные проекты зачастую оказываются неэффективными, поскольку разрабатывались без должной коммерческой и технической проработки — расчет на обилие «дешевых» денег не способствует серьезному анализу затрат и результатов. Параллельно страна оказывается втянутой во внешнеполитические авантюры, которые также были начаты под воздействием головокращения от денежного изобилия.

С другой стороны, происходит трансформация социально-экономической структуры под новую, благоприятную конъюнктуру. Расчет на обилие «дешевых» денег позволяет забыть об эффективности других секторов, поскольку недостатки внутреннего производства всегда можно компенсировать импортом. Внутренние производители начинают деградировать, а то и сворачивать свои производства, что до поры до времени не заботит власти, увлеченные ростом, основанным на сверхдоходах от экспорта сырья.

Когда же источник средств вдруг исчезает (например, из-за изменения конъюнктуры цен), в стране начинается полномасштабный кризис. Ведь за предшествующие годы (или десятилетия) изобилия из-за совершившихся структурного и бюджетного маневров экономика страны оказывается серьезно разбалансированной. Таким образом, структурная подстройка экономики под благоприятную конъюнктуру цен на природные ресурсы становится источником серьезных, а в ряде случаев системных кризисов.

Такого рода проблемы в последние десятилетия наглядно прослеживаются при анализе экономико-политических процессов в связи с колебаниями цен на нефть, начатых нефтяным кризисом 1973 г. В ряде стран — экспортеров нефти за десятилетие благоприятной конъюнктуры произошла перестройка экономической системы, за чем последовали тяжелые кризисы. Наиболее наглядный пример такого развития событий дают Мексика, СССР и шахский Иран.

На рубеже 1970 — 1980-х годов цена на нефть достигала 90 долл. за баррель (в пересчете на современный курс) и казалось, что экспортеры нефти нашли простой способ решения всех своих проблем. Президент Мексики Хосе Лопес Портилло тогда не без гордости заявил: «Нашей главной задачей является управление ростом благосостояния». Советские вожди активно проводили политику «нефть в обмен на продовольствие», активно закупая за нефтедоллары ширпотреб, продукты питания и оборудование, в том числе для расширения добычи нефти и газа. В Мексике политика «администрирования изобилия» (также термин Портилло) предполагала резкое повышение темпов экономического роста и экономической самостоятельности страны через развитие госсектора. Стали быстро развиваться разного рода инвестиционные программы, темпы роста возросли с 3—4% (1975—1977 гг.) до 8—9% (1978—1981 гг.), а среднегодовой рост инвестиций составлял 16%. Бюджет оставался дефицитным, поскольку в ожидании будущих доходов правительство не считалось с этим параметром, причем по мере продолжения нефтяного бума дефицит бюджета не сокращался, а нарастал. Ситуация начала ухудшаться с изменением тренда нефтяных цен в начале 1980-х годов: ВВП стал демонстрировать отрицательные темпы, песо было девальвировано более чем на 40%, внешний долг вырос с 40 млрд долл. в 1979 г. до 97 млрд долл. в 1985 г., резко

ускорились «бегство» капитала, золотовалютные резервы упали до 1,8 млрд долл. Если в первые годы его правления на Портилло возлагали большие надежды как внутри страны, так и за рубежом, то к исходу президентского шестилетия его обвиняли в «растранижении нефтяных доходов страны, экстравагантных внешних заимствованиях, раздувании бюджетных расходов». После отставки Портилло вынужден был уехать из страны, а когда он скончался (в начале 2004 г.), то не был удостоен принятых в таком случае государственных похорон.

История СССР достаточно хорошо нам известна и не нуждается в комментариях¹. Советское руководство после непоследовательных попыток реформирования экономики в 1965—1972 гг. смогло полностью отказаться от реформ и обеспечивать устойчивые (хотя и невысокие) темпы экономического роста и социальную стабильность путем наращивания экспорта энергоресурсов. Снижение цен на нефть и нарастание бюджетного дефицита подтолкнуло М. Горбачева и его коллег к решительным мерам по ослаблению сырьевой зависимости, получившим наименование «ускорение». Однако желание повысить темпы роста привело через 2 года к разбалансированию экономической системы, а затем и к ее распаду².

Иран — еще одна страна, режим которой первоначально выиграл от роста нефтяных доходов, а затем потерпел полное фиаско. Причем в Иране крах произошел на пике нефтяной конъюнктуры, а не в результате ее ухудшения. Ключевым фактором дестабилизации здесь стала ускоренная модернизация, которая проводилась шахским правительством, но которая в значительной мере оказалась модернизацией сверху, не имевшей глубоких корней в развитии всей экономической и социальной жизни страны. В результате напряженность в обществе стала резко нарастать, и в конце 1970-х годов последовал взрыв «исламской революции».

Несомненно, перечисленные факторы и обстоятельства не являются абсолютными. Известен ряд примеров ресурсобогатых стран с очень высоким уровнем экономического развития. Главное, разумеется, не природные ресурсы сами по себе и качество экономической политики, а то, что обилие природных ресурсов при определенных обстоятельствах становится барьером для выработки и реализации осмысленной, эффективной экономической политики³. Существуют специфические обстоятельства, которые могут как бы нейтрализовать негативное влияние природных ресурсов. Их учет может не только объяснить исключения, но и способствовать выработке политики, ориентированной на снижение нега-

¹ Подробнее см.: *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. 2-е изд.; *Гайдар Е.Т.* Долгое время. Россия в мире. С. 341—345.

² Впрочем, у правительств 1970-х годов было хотя бы то оправдание, что к тому времени практически отсутствовал прецедент значительного снижения цен на нефть. В настоящее время ситуация существенно иная: практика показала, что цены на основные товары российского экспорта могут как расти, так и падать и что их динамика непредсказуема. Ответственная экономическая политика должна принимать эти факторы во внимание. Однако, как будет показано ниже, кризисы, возникшие в результате ресурсоориентированной политики, можно проследить и в экономической истории прошлого. Хотя, разумеется, речь необязательно должна идти о ресурсах топливно-энергетического комплекса.

³ «Имеющийся опыт, по-видимому, свидетельствует о том, что значительное природное богатство при отсутствии продуманного управления в долгосрочной перспективе замедляет экономический рост. Надо признать, что в краткосрочной перспективе оно позволяет повысить благосостояние, и иногда весьма значительно, но в итоге, как представляется, оно снижает темпы экономического роста», — писал один из наиболее видных исследователей этой проблемы, Т. Гильфасон. (*Гильфасон Т.* Природа, энергия и экономический рост. С. 465.)

тивного влияния природного изобилия на социально-экономическое развитие страны.

Во-первых, важную роль играет характер имеющихся ресурсов с точки зрения возможности монополизации контроля над ними. Обилие природных ресурсов, которые «разбросаны» по стране и не поддаются монополизации со стороны государства, не становится серьезным препятствием для экономического развития. П. Сутела, аргументируя эту точку зрения, приводит пример Норвегии, чье благосостояние изначально основывалось на обилии рыбных ресурсов, и прежде всего трески. Однако треска, в отличие от углеводов, существовала в различных регионах страны, не требовала для своей добычи значительных инвестиций, а также не давала возможности государству ни жестко контролировать доступ к ее добыче, ни накапливать этот ресурс в своих руках для последующей реализации. В результате практически любой норвежец мог заняться рыболовным бизнесом, что создавало основу для экономической (а значит, и гражданской) свободы в отношениях с властью. «Таким образом, вопрос не в том, богата ли страна природными ресурсами или нет, а в том, являются ли эти ресурсы естественной основой для возникновения олигархии и автократии из-за их высокой концентрации, или они служат естественной основой для создания демократии и равенства в результате их широкого распространения»¹.

К этому надо добавить степень диверсификации природных ресурсов. Наличие природного разнообразия и отсутствие явных экономических предпочтений отдельным видам ресурсов создают основу для конкуренции различных производителей, а также для диверсификации экономики, для недопущения формирования монопродуктовой экономики или монопродуктового экспорта. Диверсификация контроля за природными ресурсами, несведение этого контроля к государственному становятся важным фактором устойчивого экономического развития, а затем и политической демократизации². Аналогичные выводы можно сделать, скажем, в отноше-

¹ Сутела П. Это сладкое слово — конкурентоспособность // Хелантера А., Олус С.-Э. Почему Россия не Финляндия: Сравнительный анализ конкурентоспособности. М.: ИЭПП, 2004. С. 12. «Добыча углеводов сконцентрирована на определенной территории, поэтому ее легко контролировать и монополизировать. В этом кроется причина того, почему добыча этого природного сырья является основой для процветания олигархии и автократии. Треска была широко распространена во фьордах, что делало практически невозможным контроль и установление монополии на ее вылов. Так как это еще и скоропортящийся товар, то даже наиболее воинственные короли викингов задумались бы, прежде чем пытаться сосредоточить в своих руках всю рыбную ловлю в стране. Треска не сделала Норвегию богатой, но ее добыча повысила материальное благосостояние населения» (там же).

² «Демократия — это правление многих, автократия — это правление нескольких. Концентрация властных ресурсов ведет к автократии, распределение ресурсов власти ведет к демократии. Можно выдвинуть гипотезу: демократия возникает при том условии, когда ресурсы, необходимые для осуществления власти, распространены в обществе настолько широко, что ни одна группа более не способна подавлять конкурентов и тем самым обеспечивать свою гегемонию» (*Vanhanen T. Prospects for Democracy. P. 24*).

Весьма близки к этой позиции и взгляды М. Олсона, по мнению которого «автократия оказывается отброшенной и демократия утверждается в истории тогда, когда почему-либо возникает патовая ситуация в балансе власти, то есть складывается такое распределение сил и ресурсов, которое делает невозможным для одного из лидеров или группы оказаться более мощной, чем все остальные... Если данная теория верна, тогда верными являются и исследования, согласно которым демократия возникает в определенных исторических условиях и при таком распределении ресурсов, которое делает невозможным для какого-то одного лидера или группы присвоить власть» (*Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development // American Political Science Review. 87. 1993. N 3*).

нии лесных или сельскохозяйственных ресурсов. Богатые природными ресурсами США XIX в. являются наглядным примером такого развития.

Во-вторых, важное значение имеет уровень политического развития в момент появления изобилия природных ресурсов. Бывают случаи (довольно редкие), когда это изобилие обрушивается на страну, уже находящуюся на очень высоком уровне экономического развития, т.е. обладающую полным набором институтов, характерных для современной демократии. Иными словами, речь идет о странах, где политическая система общества является высокоразвитой и обеспечивает прозрачность процедур выработки и принятия государственных решений относительно использования ресурсов, уровень коррупции близок к нулю, а экономика является диверсифицированной и высокоэффективной. Таковы, например, Великобритания и особенно Норвегия, которые неожиданно стали богаты углеводородами после открытия соответствующих месторождений в Северном море. Эти страны смогли более или менее адекватно справиться с внезапно возникшим потоком ресурсов, не допустив экономического торможения и деградации. Однако даже в этом случае правительственная политика подвергается серьезному испытанию популизмом и в среднесрочной перспективе, как свидетельствует опыт Норвегии последних 20 лет, растет вероятность снижения качества экономической политики, находящейся под давлением разного рода лоббистов¹.

В-третьих, экономическое развитие при наличии обилия природных ресурсов может наблюдаться в абсолютных монархиях. Поскольку государственный бюджет здесь практически тождествен бюджету правящей династии, а забота о будущих поколениях имеет вполне конкретного адресата, власти оказываются более способными принимать долгосрочные и эффективные решения, нацеленные в том числе и на повышение благосостояния всей страны. Впрочем, подобного рода режимы в современном мире исключительно редки, да и принимаемые ими решения, как показывает практика монархий Персидского залива, оказываются не столь уж эффективными в долгосрочном плане. Хотя, подчеркнем, текущее благосостояние своих стран они обеспечить вполне способны.

Вышеприведенные рассуждения проводились преимущественно на основе материалов второй половины XX в. Однако было бы неверно ограничивать сделанные выводы исключительно современной эпохой. Большинство проблем экономической политики имеют конкретно-исторический характер, т.е. должны рассматриваться с учетом конкретных обстоятельств и прежде всего уровня технологического развития данного общества (или на языке марксизма — с учетом уровня развития производительных сил). Однако имеются и некоторые общие проблемы, сталкиваясь с которыми правительства разных стран и эпох ведут себя в общем похоже, предпринимая схожие шаги и делая схожие ошибки. К таким явлениям относится и испытание обильным притоком природных ресурсов, особенно когда эти ресурсы приходят неожиданно и накладываются на политические амбиции данной страны².

¹ Hoj J., Wise M. Product Market Competition and Economic Performance in Norway // OECD Economic Department Working Paper. N 389. P.: OECD, 2004.

² Другой пример схожести политики разных стран дают полномасштабные революции. Как нами было показано в другой работе (см.: Стародубовская И.В., Мау В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. 2-е изд.), революционные правительства разных стран и эпох реагируют на экономические и политические вызовы революционной эпохи очень схоже, прибегая к одним и тем же инструментам.

2. Испания XVI—XVII вв.: американское золото и крушение сверхдержавы

В XVI в. Испания была одним из наиболее сильных государств Европы, а значит, и всего мира. После объединения Кастилии и Арагона быстро расширились владения, управляемые испанской короной. К середине века власть Карла I (годы правления 1516—1556) распространялась на значительную часть Иберийского полуострова, а также на Нидерланды, Сардинию, Сицилию и всю Италию к югу от Рима, на владения Габсбургов в Восточной Европе, а также на недавно открытые земли в Америке. Это была мощная империя, имевшая явный потенциал для дальнейшего наращивания своей мощи. Страна имела сильную армию (включая лучшую в Европе пехоту), флот, обширные династические связи с основными королевскими домами Старого Света. На повестке дня стоял вопрос о возникновении новой крупной империи, чему способствовало и избрание в 1519 г. испанского короля императором Священной Римской империи под именем Карла V. Словом, речь шла о создании сверхдержавы в полном смысле этого слова — страны со значительными территориальными владениями, с мощными вооруженными силами, с интересами, далеко выходящими за рамки своей части света. Помимо стремления к территориальным захватам деятельность испанских монархов имела сильно выраженный мессианский характер — подавление мусульманства и протестантизма, объединение всей католической Европы.

Казалось, что и экономические факторы способствуют такому развитию событий. Экономическое благополучие той эпохи было связано преимущественно с сельским хозяйством. В этой сфере Испания занимала лидирующие позиции в садоводстве и овцеводстве, а последнее создавало базу для развития текстильной промышленности. К этому надо добавить высокий уровень экономического развития (сельского хозяйства и некоторых отраслей промышленности) в испанских Нидерландах, наличие значительных запасов полезных ископаемых в подконтрольной Испании Центральной Европе (железо, медь, олово, серебро).

Однако главный источник укрепления экономической и политической мощи формируемой империи должны были составить драгоценные металлы, попавшие в Испанию благодаря открытию Америки и началу освоения ее природных богатств. Казалось даже, что страна столкнулась с двойным везением: с одной стороны, только что открытые земли оказались богатыми денежным металлом, тем более что незадолго до этих событий в Европе произошло удорожание серебра, вызвавшее естественное падение цен на другие товары, с другой — как раз к этому времени были получены новые технологические способы получения серебра, что значительно удешевляло его добычу в Новом Свете¹.

В результате с самого начала XVI в. из Нового Света стали поступать золото и серебро, объемы поставок которых достигли значительных масштабов во второй половине 1530-х годов. (Динамика доходов от импорта драгметаллов отражена в табл. 1.) Нетрудно заметить, что деньги попадали как непосредственно в распоряжение Короны (государственного бюджета в соответствии с современной терминологией), так и в еще большей мере в частные руки. Последние, естественно, также способствовали обогащению страны и ее бюджета (через налоги, доходы от чеканки монеты и т.п.).

¹ *Hamilton E.J.* American Treasure and the Price Revolution in Spain, 1501—1650. Cambridge, MA, 1934. P. 34.

Таблица 1

**Покупательная способность денег Испании,
тыс. песо**

| Период | Общий объем импорта драгметаллов | Объем импорта драгметаллов короной | Сводный индекс цен (1580 г. — базовый), % | Покупательная способность драгметаллов короны |
|-----------|----------------------------------|------------------------------------|---|---|
| 1503—1505 | 371 | 97 | 37,5 | 261 |
| 1506—1510 | 816 | 213 | 43,24 | 494 |
| 1511—1515 | 1 195 | 313 | 39,78 | 787 |
| 1516—1520 | 993 | 260 | 41,91 | 620 |
| 1521—1525 | 134 | 35 | 49,09 | 71 |
| 1526—1530 | 1 038 | 272 | 52,8 | 514 |
| 1531—1535 | 1 650 | 432 | 53,23 | 812 |
| 1536—1540 | 3 937 | 1 350 | 55,76 | 2 422 |
| 1541—1545 | 4 954 | 757 | 59,45 | 1 274 |
| 1546—1550 | 5 508 | 1 592 | 66,68 | 2 388 |
| 1551—1555 | 9 865 | 3 628 | 70,75 | 5 128 |
| 1556—1560 | 7 998 | 1 568 | 77,98 | 2 011 |
| 1561—1565 | 11 207 | 1 819 | 89,81 | 2 025 |
| 1566—1570 | 14 141 | 3 784 | 91,53 | 4 134 |
| 1571—1575 | 11 906 | 3 298 | 99,18 | 3 325 |
| 1576—1580 | 17 251 | 6 649 | 99,61 | 6 675 |
| 1581—1585 | 29 374 | 7 550 | 108,15 | 6 981 |
| 1586—1590 | 23 832 | 8 043 | 110,52 | 7 277 |
| 1591—1595 | 35 184 | 10 023 | 114,32 | 8 767 |
| 1596—1600 | 34 428 | 10 974 | 129,01 | 8 506 |
| 1601—1605 | 24 403 | 6 519 | 140,65 | 4 365 |
| 1606—1610 | 31 405 | 8 549 | 132,69 | 6 443 |
| 1611—1615 | 24 528 | 7 212 | 127,34 | 5 664 |
| 1616—1620 | 20 112 | 4 347 | 132,06 | 3 292 |
| 1621—1625 | 27 010 | 4 891 | 127,76 | 3 828 |
| 1626—1630 | 24 954 | 4 618 | 131,85 | 3 503 |
| 1631—1635 | 17 110 | 4 733 | 132,60 | 3 570 |
| 1636—1640 | 16 314 | 4 691 | 130,1 | 3 608 |
| 1641—1645 | 13 763 | 4 543 | 126,01 | 3 685 |
| 1646—1650 | 11 770 | 1 665 | 138,01 | 1 206 |

Источник. Flynn D.O. Fiscal crisis and the decline of Spain (Castile) // The Journal of Economic History. Mar. 1982. Vol. 42. P. 142.

Именно американское золото должно было стать первоосновой политической экспансии, источником достижения испанскими монархами амбициозных политических целей. Возможно даже, что в открывшемся источнике несметных богатств Карл I увидел благословение свыше своей католической миссии.

Логика борьбы за создание сверхдержавы с неизбежностью вела к обострению внешнеполитической ситуации и втягивала корону в военные действия по разным направлениям: Испания погрузилась в серию длительных войн в различных регионах Европы. Карл I воевал с турками в Средиземноморье и в Центральной Европе, с протестантами в Германии, с Францией за гегемонию в католическом мире и с другими странами. Эта политика была продолжена и его преемниками — Филиппом II (1558—1598 гг.), Филиппом III (1598—1621 гг.) и Филиппом IV (1621—1665 гг.). Несмотря на потерю германской короны, при Филиппе II, в 1580-х годах, империя достигла наивысшего могущества и максимальных территориальных владений. Однако за это пришлось вести бесконечные войны, продолжавшиеся в течение десятилетий (Восьмидесятилетняя война в Нидерландах, Тридцатилетняя война в Европе, столкновения с Францией, Англией и в других частях Европы).

Широкие военные действия, не прекращавшиеся в течение почти полутора веков, потребовали колоссальных бюджетных расходов. Создание сверхдержавы вообще является дорогим предприятием. А применительно к рассматриваемому периоду возникло и еще одно, дополнительное обстоятельство: именно тогда начались процессы удорожания войн, связанные с переходом от рыцарской конницы к широкому применению огнестрельного оружия¹.

Серебро и золото создавали, как казалось поначалу, основу устойчивого финансирования страны в условиях металлического обращения. Приток драгоценных металлов означал резкое увеличение денежной массы, с одной стороны, и бюджетных ресурсов правительства — с другой. Наличие мощного денежного потока позволило власти длительное время не обращать внимания на экономическую ситуацию в стране, на формирование современной для своего времени налоговой и бюджетной политики.

Как это будет неоднократно повторяться в будущем в ресурсобогатых странах, экономическая политика испанского правительства оказалась в этих условиях поразительно близорукой. Отсутствовала долгосрочная экономическая политика, которая обеспечивала бы стимулирование производства. Принимавшиеся разрозненные меры были ориентированы преимущественно на то, чтобы снимать социальное напряжение внутри страны и получать дополнительные бюджетные доходы. Попытки регулирования цен, передача монополий на торговлю и производство важных товаров, высокие и несправедливые налоги, сохранение таможенных барьеров внутри страны — таковы основные элементы экономической политики испанской короны, которые уже в XVI в. выглядели довольно старомодно.

Скажем, рост цен на зерно попытались компенсировать госрегулированием цен, а когда это привело к дефициту зерна — решили стимулировать импорт, что окончательно разрушило внутреннее производство и на несколько столетий превратило страну в импортера зерна. Похоже обстояли дела и с производством тканей.

Архаичной оставалась налоговая система, а уровень налогов был одним из самых высоких в Европе. Хотя примерно 97% земель принадлежало аристократии и

¹ *Nef J.U. War and Human Progress. An Essay on the Rise of Industrial Civilization. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950.*

церкви, прямые налоги взимались с крестьянства, ремесленников и торговцев. Причем ряд налогов взимался аристократией, которая затем передавала полученные средства короне. Поэтому налоговая база оказывалась достаточно узкой, а налоговая система — неэффективной с точки зрения получения бюджетных доходов и имела исключительно фискальный характер, подавляя, а не стимулируя развитие экономики. Между различными частями империи (и даже внутри Иберийского полуострова) сохранялись таможенные барьеры, что мотивировалось отчасти фискальными соображениями, а отчасти отсутствием интереса властей к изменению сложившихся традиций. На территории страны имели хождение разные валюты, что превращало конвертацию в крайне болезненную внутреннюю (а не внешнюю) проблему.

Между тем со временем выяснилось, что обильный приток драгметаллов создает серьезные финансовые, а затем и *политические проблемы*.

Проблема первая. Возрастание потребности в деньгах происходило быстрее роста доходов короны от своих заокеанских владений. Следовательно, стала расти напряженность государственного бюджета и начал увеличиваться государственный долг. Таким образом, несмотря на обилие денежных ресурсов, страна столкнулась с ситуацией устойчивого бюджетного дефицита. А ведь этот феномен не был характерен для предшественников Карла I: хотя они иногда и заимствовали денежные средства, но, как правило, для решения конкретных задач и лишь временно. Теперь бюджетный дефицит стал проблемой хронической.

Механизм раскрутки финансового кризиса достаточно очевиден. С одной стороны, наличие обширных запасов серебра и золота позволяло короне заимствовать в любых масштабах, поскольку сохранялась уверенность в возможности оплатить в будущем любые долги. С другой — кредиторы также легко давали деньги под залог будущих поступлений металла (и под ростовщические проценты). Возникает ситуация, схожая с описываемым в современной литературе термином *moral hazard*, когда экономический агент может не особенно серьезно относиться к принимаемым решениям.

В результате задолженность короны стала быстро расти. В первой половине 1570-х годов расходы бюджета в полтора раза превышали доходы, причем значительные суммы шли на покрытие старых долгов. Например, только в 1575 г. на оплату старых долгов было потрачено 36 млн дукатов, что составляло эквивалент 6-летних доходов. При доходах короны 13 млн дукатов в 1577 г. ее накопленный долг в 1582 г. составлял 80 млн дукатов. По некоторым данным, $\frac{2}{3}$ долговых выплат шло только на погашение процентов по кредитам в 1598 г. (год смерти Филиппа II). В дальнейшем долг продолжал расти, достигнув в 1667 г. запредельной для того времени суммы 180 млн дукатов¹.

Проблема вторая — инфляция. Возникает своеобразная ловушка: обилие денежных металлов не только дает в руки властей большие денежные ресурсы, но и снижает покупательную способность единицы драгметалла (рис. 1). Стала раскручиваться инфляция, что, в свою очередь, сокращало доступные короне доходы.

¹ Parker G. Spain, Her Economies and the Revolt of the Netherlands 1559—1648 // Past and Present. 1970. N 49. P. 86; *Idem*. War and Economic Change: The Economic Costs of the Dutch Revolt // Parker G. (ed.). Spain and the Netherlands, 1559—1659. Glasgow, 1979; Braudel F. The Mediterranean and the Mediterranean World in Age of Philip II. N.Y., 1972. Vol. 1. P. 533; Koenisberger H.G. The Empire of Charles V in Europe // The New Cambridge Modern History. Vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1958. P. 312.



Источник. Flynn D.O. Fiscal crisis and the decline of Spain (Castile) // The Journal of Economic History. Mar. 1982. Vol. 42. P. 142.

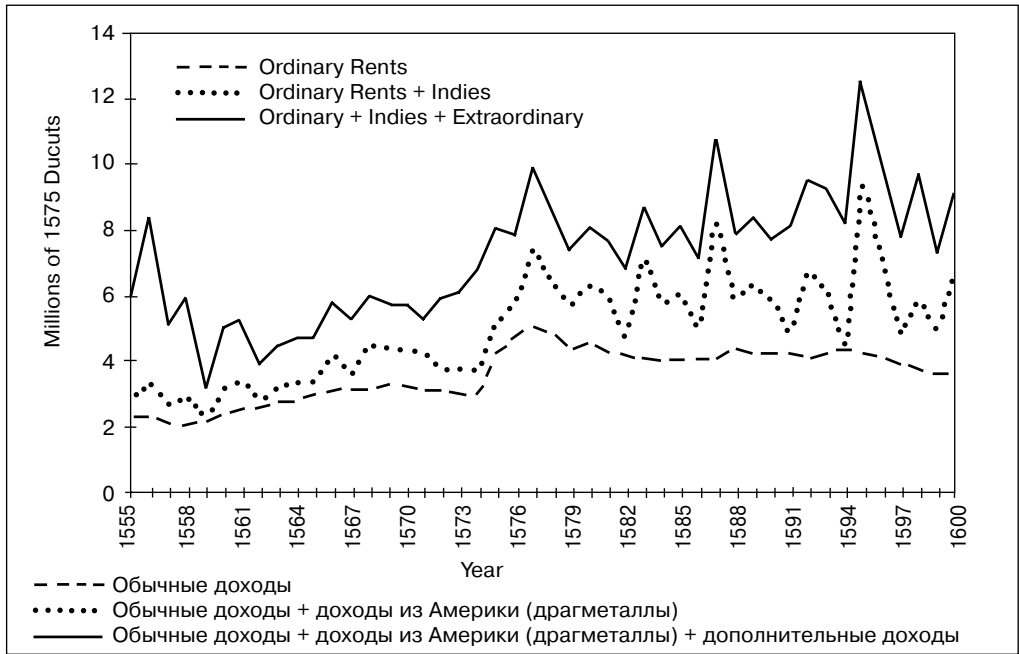
Рис. 1. Рост уровня цен в Испании в XVI веке

Поскольку инфляция была еще малоизвестным явлением в Западной Европе, значительная часть доходов казны (равно как и других экономических агентов) устанавливалась в абсолютных величинах. Соответственно со временем (во второй половине XVI в.) стали падать традиционные бюджетные доходы, зафиксированные в абсолютных суммах (рис. 2). В течение какого-то времени выпадающие доходы могли компенсироваться притоком американского золота и серебра, хотя, как выяснилось позднее, этого было недостаточно для создания устойчивой финансовой базы для амбициозной политики испанских властей. Однако уже во второй половине XVI в. испанский бюджет сводится, как правило, с дефицитом (рис. 3).

Кроме того, поскольку Испания по понятным причинам должна была принять на себя первый удар обесценения металлических денег, конкурентоспособность испанских производителей должна была снижаться — их товары должны были стоить в «звонкой монете» больше, чем в других странах. Возникал эффект сродни «голландской болезни», хотя его роль была, по-видимому, не столь значительна, как в условиях современных глобальных рынков¹.

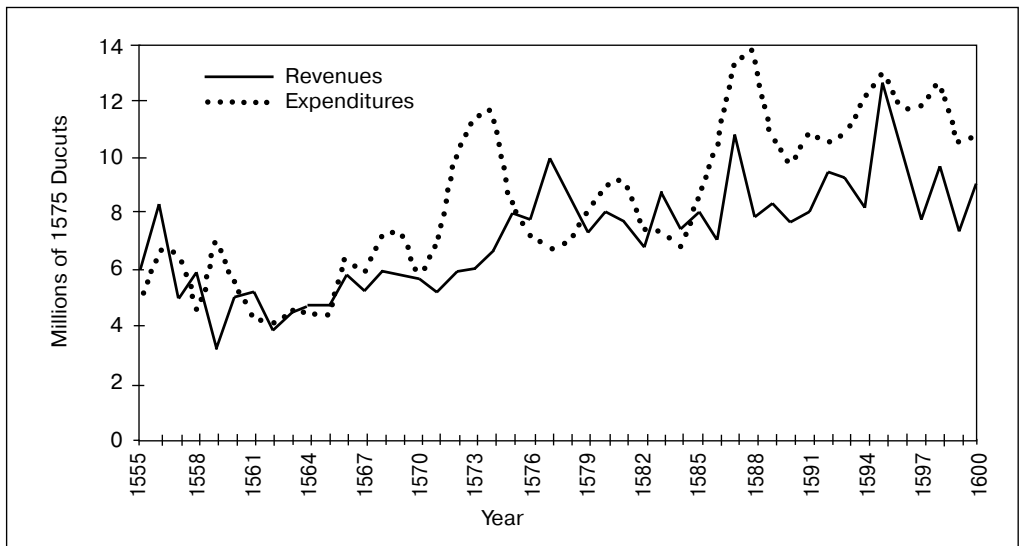
Третья проблема непосредственно вытекала из двух предыдущих — экономика и политика империи оказались «подстроеными» под сложившуюся конъюнктуру валютных доходов, что сделало Испанию крайне уязвимой в двух отношениях: с одной стороны, обнаруживается политическая и коммерческая уязвимость перед кредиторами, которые хорошо знают, что корона уже не сможет выжить без их лояльности, и потому получают инструмент для шантажа, с другой — уязвимость перед внешними шоками, т.е. обостряется зависимость политической и экономической ситуации в стране перед конъюнктурными колебаниями.

¹ На этот эффект обращал внимание еще Э. Гамильтон, объясняя повышением цен и издержек в Испании падение не только собственно экспорта, но и судостроения и мореплавания (см.: *Hamilton E.J.* The Decline of Spain // *Economic History Review.* 1938. Vol. 8. N 2. P. 177).



Источник. Conklin J. The theory of sovereign debt and Spain under Philip II // The Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. No 3. P. 483—513.

Рис. 2. Структура и размер доходов испанской короны во второй половине XVI в.



Источник. Conklin J. The theory of sovereign debt and Spain under Philip II // The Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. No 3. P. 483—513.

Рис. 3. Соотношение расходов и доходов испанской короны во второй половине XVI в.

Испания получала иностранные займы под высокий процент у финансового картеля, управляемого генуэзцами, а также у немецких, фламандских и испанских банкиров. В качестве обеспечения выступали как доли в очередном грузе серебра, так и отдельные налоговые статьи, а банкиры также получали права на обслуживание финансовых транзакций короны, в том числе монополию в сфере международных денежных переводов и обмена валют. В государстве, чьи земли были разбросаны по всей Европе, эта функция была исключительно важна не только в экономическом, но и в политическом и военном отношениях. Поскольку разные части империи имели в обороте разные валюты, стабильность денежных переводов была жизненно необходима для поддержания политической стабильности. Еще более важным было осуществление финансовых транзакций для оплаты войн, которые постоянно вели испанские государи. Словом, некорректное поведение должника приводило к отказу кредиторов осуществлять денежные переводы с понятными негативными последствиями.

Уже в середине XVI в. остро проявилась зависимость положения страны от притока американской валюты. Стоило во второй половине 1550-х годов сократиться поступления драгметаллов в казну, как последовал первый дефолт короны в 1557 г., а за ним и второй в 1560 г. Первому дефолту предшествовал невиданный политический дефолт: Карл I, понимая, по-видимому, остроту и системный характер нарастающих проблем, отрекся в 1556 г. от престола после 40 лет пребывания у власти.

По данным табл. 1 можно сделать и еще одно любопытное наблюдение: хотя приток драгметаллов сократился в 1556—1560 гг. более чем вдвое по сравнению с предыдущим пятилетием, его величина была сопоставима с поступлениями чуть более ранних периодов (конца 1540-х годов и ранее). Однако за 15—20 лет произошли серьезные изменения монетарного и структурного характера. С одной стороны, из-за инфляции снизилась покупательная способность американских доходов, а с другой — по мере развития экспансионистских проектов короны все более усиливалась ее зависимость от новых финансовых вливаний.

К концу XVI столетия Испания попадает в полную зависимость от положения дел на американских рудниках. Страна, имевшая ранее достаточно устойчивую финансовую систему, начинает регулярно объявлять дефолты — после 1557 и 1560 гг. они происходили в 1575, 1596, 1607, 1627, 1647, 1653 и 1680 гг.¹ Какое-то время (при Филиппе II) Испания еще продолжает расширяться, под ее властью оказывается и Португалия с ее огромными восточными колониями. Однако начинаются военные поражения, одно из самых тяжелых — разгром Непобедимой армады в 1588 г. За финансовым кризисом следует денежный: не имея бюджетных ресурсов, Филипп III и Филипп IV начинают прибегать к «порче валюты», сокращая количество драгоценного металла в некоторых монетах². Естественно, это дает лишь краткосрочный эффект для бюджета, но никак не может предотвратить общую деградацию страны. XVII век стал временем неуклонного ослабления экономики и превращения Испании во второразрядную страну³.

Несмотря на нарастающий ком проблем, наследники Карла I продолжали курс, в котором доминировали имперские и мессианские цели, и игнорировали задачу

¹ *Камерон Р.* Краткая экономическая история мира от палеолита до наших дней. М.: Росспэн, 2001. С. 170.

² *Motomura A.* The Best and Worst of Currencies: Seigniorage and Currency Policy in Spain, 1597—1650 // *The Journal of Economic History.* 1994. Vol. 54. N 1.

³ *Hamilton E.J.* The Decline of Spain. P. 169—170.

создания благоприятных условий для экономического развития. Усиливалось отставание Испании от других европейских государств, выходящих на ведущие позиции в мире (Нидерланды, Англия, Франция). Доходы от природных богатств (тождественные в данном случае «дешевым» деньгам) сделали свое дело — первоначально создали иллюзию политической и экономической вседозволенности, способствовали трансформации государственных потребностей под новый уровень доходов, а затем привели к тяжелому кризису¹, который продолжался в Испании на протяжении следующих четырех веков.

Подведем итог сказанному. Кризис Испанской империи был результатом не только и не столько завышенных амбиций, сколько непродуманной и неэффективной экономической и бюджетной политики.

Во-первых, сами завышенные политические амбиции были отчасти спровоцированы мощным потоком «дешевых» денег, нарастание которого шло рука об руку с активизацией усилий по созданию империи.

Во-вторых, экономические проблемы были порождены не столько войной, сколько неэффективной политикой. Истории хорошо известны случаи, когда страны достаточно успешно выдерживали тяжелые и длительные войны, не доводя ситуацию до финансового и экономического краха. Примеры Нидерландов XVI—XVII вв. или Британии XVIII в. демонстрируют возможность такого альтернативного хода событий². Однако особенностями этих стран было отсутствие у них доступа к «дешевым» финансовым ресурсам, а также наличие более адекватных правительств, учитывающих в своей деятельности интересы производства и торговли. Они не были искушаемы богатством природных ресурсов, а потому должны были строить свое благополучие на более прочных основаниях.

¹ Осознание этого можно найти в рассуждениях некоторых испанских авторов уже в начале XVII в. Санчо де Монкада писал еще в 1619 г., что «бедность Испании есть результат открытия Америки» (цит. по: *Kamen H. The Decline of Spain: A Historical Myth? // Past and Present. 1971. Vol. 81. November. P. 30*).

² *Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers. N.Y., 1987; Wilson Ch. Taxation and the Decline of Empires, and Unfashionable Theme // Economic History and the Historians. N.Y., 1969. P. 120—127.*

Драма 2008 г.: от «экономического чуда» к экономическому кризису¹

Главная характеристика 2008 г., которая гарантирует ему особое место в мировой и российской экономической истории, — быстрота развертывания экономического кризиса, скорость перехода от настроения эйфории к ощущению обреченности. Всего за несколько месяцев в России, а также в ряде других ведущих стран с формирующимися рынками уверенность в «экономическом чуде» сменилась ожиданием экономического коллапса. За 2008 г. мы прошли через три этапа в осмыслении кризиса, который начался в США в 2007 г.

В первые месяцы 2008 г. отмечались устойчивые (и даже несколько нарастающие) темпы экономического роста, происходившего на фоне бума цен на основные товары российского экспорта и низких процентных ставок на международном финансовом рынке. Финансовый кризис на Западе толкал процентные ставки вниз, и создавалось впечатление, что к устойчиво высоким ценам на энергоресурсы добавился еще один мощный долгосрочный фактор роста. Одной из любимых тем российской политической элиты стало обсуждение вопроса о перспективах страны к 2020 г. и о том, какое место по размеру ВВП займет Россия к этому времени в мире — пятое или шестое.

Распространение кризиса на европейские страны при сохранении высоких темпов роста Китая, Индии и России способствовало вхождению в моду теории декуплинга. В соответствии с ней развивающиеся рынки должны были выступить тем мотором, который остановит кризис и выведет развитые страны из начинающейся рецессии.

И лишь в августе—сентябре стало понятно, что финансовый кризис перерастает в экономический и глобальный, т.е. охватывает все основные экономики мира — как развитые, так и развивающиеся. Положение большинства стран, еще недавно гордившихся своими успехами, оказалось неустойчивым и хрупким, а их экономические и политические перспективы — весьма туманными.

Нельзя сказать, что кризис наступил неожиданно. В начале 2008 г. мы обращали внимание на неустойчивость двух главных факторов российского экономического роста: высоких цен на энергоресурсы и наличия «дешевых» денег на миро-

¹ Статья была опубликована в журнале «Вопросы экономики» (2009. № 2). Автор выражает признательность С.М. Дробышевскому, О.В. Кочетковой, С.Г. Синельникову-Мурылеву, Н. Сундстрему за помощь при подготовке настоящей статьи.

вых финансовых рынках. Причем институциональная среда в стране, которая только и может создать устойчивую основу экономического роста, не развита, т.е. российские институты (как экономические, так и политические) вряд ли способны смягчать и корректировать последствия ухудшения экономической и политической конъюнктуры.

Среди важнейших источников кризиса мы называли начало глобальной рецессии, падение цен на нефть и другие товары российского экспорта, возникновение дефицита платежного баланса и усиление тем самым зависимости страны от притока иностранных инвестиций, быстро нарастающую внешнюю задолженность по долгам без помощи государства в случае наступления кризиса, а также сомнительную эффективность многих инвестиционных проектов, начатых на волне бума и вряд ли способных выдержать испытание кризисом. Немаловажно и то, что в России за восемь тучных лет выросло поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния» и не имеющих опыта кризисного управления; эти же настроения все шире распространялись среди граждан¹.

И вот пессимистичные прогнозы осуществились. Более того, реализовался самый жесткий сценарий: одновременно были исчерпаны два главных источника роста российской экономики — упали цены на основные продукты российского экспорта и исчезли дешевые финансовые ресурсы на мировом рынке. Кризис наступил. Готовы ли мы к нему и насколько?

Особенности начавшегося кризиса

Прежде всего встает вопрос о характере кризиса. Разумеется, все наши оценки носят сугубо предварительный характер, поскольку события разворачиваются очень быстро и требуют постоянного переосмысления.

Российская политическая и экономическая элита на протяжении всех последних восьми лет тщательно готовилась к кризису образца 1998 г., стремясь не повторить ошибок прошлого. В значительной мере это сделать удалось, однако нынешний кризис оказался другим. Кризис десятилетней давности был порожден внутренними причинами — слабостью власти, неспособной проводить ответственную макроэкономическую (прежде всего бюджетную) политику. Теперь впервые за последние 100 лет Россия сталкивается с мировым кризисом как часть глобальной экономической и финансовой системы. Тем самым она постепенно становится нормальной рыночной страной.

Правда, разворачивающийся на наших глазах кризис явно выходит за рамки обычного циклического. Можно выделить три его важные особенности.

Первое. Начавшийся в условиях глобализации кризис носит беспрецедентный по масштабам характер, охватывая практически все динамично развивавшиеся страны и регионы. Причем он сильнее сказывается на тех, кто был наиболее успешен в последнее десятилетие; напротив, застойные страны и регионы пострадали от него в меньшей степени. Сказанное характерно и для внутриэкономической ситуации в отдельных странах, включая Россию, — самые серьезные проблемы наблюдаются там, где был экономический бум, тогда как депрессивные регионы

¹ См.: *Май В.* Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2.

почти не чувствуют изменений. Это резко усложняет процесс выхода из кризиса — неясно, кто сможет стать «локомотивом» восстановления роста.

Второе. Современный кризис носит структурный характер, т.е. предполагает серьезное обновление структуры мировой экономики и ее технологической базы¹. Пока трудно сказать, какие структурные изменения произойдут, однако их результатом будет перераспределение сил в отраслевом и региональном отношениях.

Третье. Кризис носит инновационный характер. В последние годы много говорилось о важности инноваций и переводе экономики на инновационный путь развития; именно это и произошло в финансово-экономической сфере. Здесь возникли и быстро распространились финансовые инновации — новые инструменты финансового рынка, которые, как тогда казалось, смогут создать условия для бесконечного роста. Но, как выясняется теперь, многие лидеры финансового мира имели о них весьма смутное представление, что привело к двоякого рода последствиям.

С одной стороны, финансовые инновации существенно трансформировали ряд товарных рынков, и прежде всего важнейших сырьевых товаров. Цена на нефть всегда была плохо предсказуемой, однако она все-таки зависела от соотношения спроса и предложения, а потому в какой-то мере контролировалась производителями нефти. Несомненными историческими фактами являются как организованный арабскими странами — экспортерами нефти резкий скачок цен на нефть в 1973 г., так и осознанные (и политически мотивированные) действия по их существенному снижению в 1986 г. В настоящее время, с развитием рынков вторичных финансовых инструментов, ситуация кардинально изменилась. Теперь цена на нефть почти не зависит от действий ее производителей и слабо реагирует на усилия членов ОПЕК и других нефтедобывающих стран. Сегодня она формируется на финансовых рынках и в головах финансовых брокеров, торгующих связанными с поставками нефти вторичными финансовыми инструментами, причем практически не имеющими отношения к реальному движению этого товара. Мир становится не только плоским, если использовать выражение Н. Фридмана², но и виртуальным, поскольку важнейшие экономические индикаторы складываются на рынках производных финансовых инструментов. Вряд ли эта ситуация будет сохраняться очень долго, так как реальный дефицит или избыток материальных ценностей рано или поздно даст о себе знать. Но пока надо принять факт существенного усиления роли виртуальных факторов в формировании важнейших хозяйственных пропорций.

С другой стороны, в условиях инновационного финансового бума экономическая и политическая элита утратила контроль за движением финансовых инструментов. Поэтому нынешний кризис можно определить как бунт финансовых инноваций — бунт машин против своих создателей. Это вещь неприятная, но случавшаяся в истории. И как теперь можно понять, ситуация с банком *Barings*, разорившимся в 1995 г. из-за единоличных действий молодого трейдера из сингапурского отделения Ника Лисона (Nick Leeson), была предвестником кризиса, посланием финансовому миру. Однако оно так и не было понято.

¹ На это обращает внимание С. Глазьев (см.: *Глазьев С.Ю.* Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике. М.: ГУУ, 2008).

² *Friedman N.* The World is Flat. The Global World in the Twenty-First Century. L.: Penguin Books, 2006.

Природа и механизмы великих экономических потрясений всегда загадочны и до конца непостижимы. Великие кризисы на десятилетия становятся предметом дискуссий экономистов, политиков и историков, им посвящаются сотни диссертаций и тысячи научных статей. Причем однозначные ответы не удается найти даже экономическим историкам будущего. Феномен Великой депрессии 1930-х годов так и не получил окончательного разрешения: по сей день продолжают дискуссии и о причинах ее разворачивания, и об адекватности мер антикризисной политики Ф.Д. Рузвельта.

Причины кризиса

Анализируя разворачивающийся на наших глазах кризис, целесообразно отдельно рассматривать три группы его причин: во-первых, специфические проблемы американской экономики; во-вторых, системные, фундаментальные проблемы современного экономического развития; в-третьих, специфические российские обстоятельства. Эти факторы действуют разнонаправленно, и борьба с кризисом должна строиться с учетом всех трех их групп.

Обсуждая причины нынешнего кризиса, в России нередко критикуют деятельность администрации США с ее неадекватной бюджетной и денежной политикой. Прежде всего имеется в виду проведение проциклической политики после рецессии 2001 г., когда в условиях экономического роста страна продолжала идти по пути наращивания бюджетного дефицита вместо возвращения к клинтоновской политике профицитного бюджета. Это находило отражение, в частности, в политике процентных ставок, которые долгое время оставались низкими даже в период экономического подъема (рис. 1).

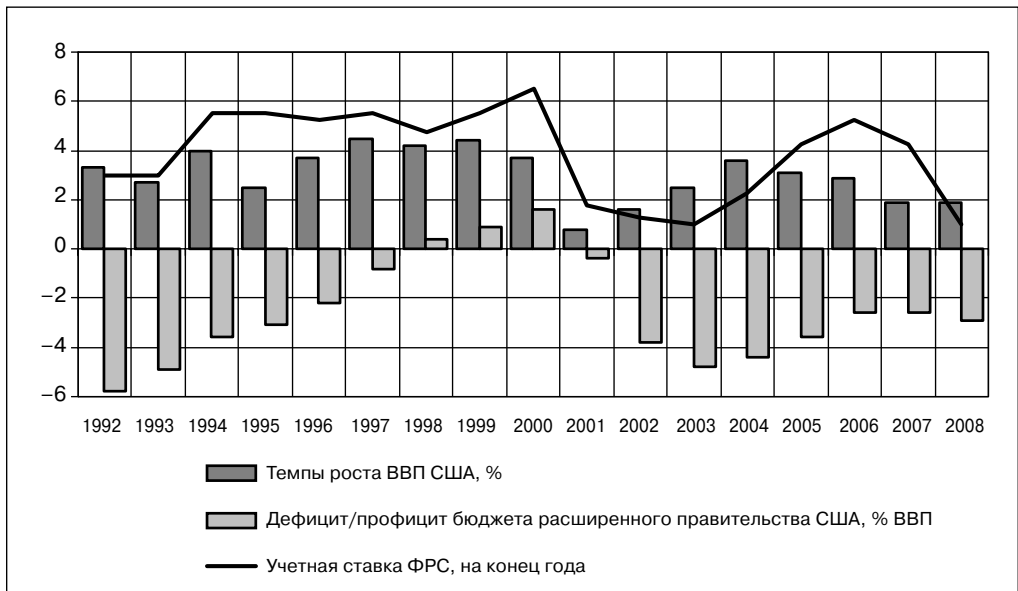


Рис. 1. Показатели экономического роста и бюджетной системы США

Данный курс предусматривал искусственное подхлестывание экономического роста, особенно важного для стран Запада в связи с двузначными показателями развития Китая. В результате многие правительства предпринимали шаги по стимулированию роста, причем проблема перегрева экономики казалась уже неактуальной: мы-де слишком далеко ушли от времен Великой депрессии, в том числе интеллектуально. В этой же логике находится и поставленная российским руководством задача «удвоения ВВП» за десять лет, также делавшая акцент преимущественно на достижении количественных, объемных показателей. Но если в российском варианте подобная политика опиралась на наличие свободных мощностей, оставшихся после кризиса 1990-х годов, и на огромный приток нефтедолларов, то американская экономика должна была развиваться в условиях параллельного ведения двух войн, финансирование которых не могло не привести к бюджетному дефициту.

Самостоятельным фактором кризиса стали беспрецедентные темпы экономического роста, позволившие за пять лет на 1/4 увеличить мировой ВВП. В ходе такого подъема неизбежно накапливаются системные противоречия, невидимые из-за роста благосостояния. И главное, даже при их осознании очень трудно вмешаться и что-то исправить: действительно, почему надо принимать какие-то ограничительные или корректирующие меры, когда и так все замечательно? Каждый раз, когда в подобных ситуациях бума кто-то начинает высказывать предостережения или сомневаться в правильности проводимого курса, звучат уверенные голоса: «на этот раз все будет иначе» («this time it's different»)¹.

Существует и другой аспект глобализации, который также (помимо новых инструментов) считался источником бесконечного финансового успеха и поступательного роста. Этот феномен был назван Н. Фергюсоном Кимерикой (Chimerica) — сочетание английских слов «Китай» (China) и «Америка» (America). Речь идет о формировании глобального дисбаланса, который на протяжении десятилетия рассматривался как основа сбалансированности и устойчивости мирового роста. В результате сложился режим, противоположный модели глобализации рубежа XIX—XX вв.: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (emerging markets того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережения, а США и другие развитые страны преимущественно потребляли².

Наконец, у разворачивающегося кризиса имеется еще одна — фундаментальная — предпосылка. За последние полтора—два десятилетия целевая функция бизнеса претерпела серьезную трансформацию. Ключевым ориентиром развития корпораций стал рост капитализации. Именно этот показатель более всего стал интересоваться акционеров, и именно по нему оценивается в наши дни эффективность менеджмента. Между тем стремление к максимальной капитализации вступает в противоречие с реальным основанием социально-экономического прогресса — повышением производительности труда. Рост капитализации с ним, конечно, связан, но лишь в конечном счете. Однако перед акционерами надо отчитываться ежегодно, а для получения красивых годовых отчетов, для поддержания текущего роста капитализации требуется совсем не то же самое, что обеспечивает рост производительности. Для хорошей отчетности нужны слияния и поглощения, поскольку увеличение объема активов способствует росту капитализации. И раз-

¹ Ловушка веры в то, что на этот раз «все будет иначе» («this time it's different»), убедительно рассмотрена на примере разных кризисов, начиная с Англии XIV в., в статье: *Reinhart C.M., Rogoff K.S. This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises // NBER. 2008. No 13882.*

² *Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. The Penguin Press, 2008.*

меется, не следует закрывать отстающие предприятия, так как в текущем периоде это ведет к снижению капитализации. В результате в составе многих крупных промышленных корпораций сохраняются старые неэффективные производства.

Подобная ситуация хорошо известна из советского опыта, важнейшей характеристикой которого была «борьба за план». Предприятия предпочитали выпускать устаревшую продукцию, а не переходить на новую, ведь обновление привело бы к сокращению выпуска в штуках (килограммах, метрах, рублях), а тем самым не удалось бы обеспечить выполнение и перевыполнение планового задания. Тогда это называлось плановым фетишизмом¹.

Помимо общих факторов кризиса существуют и специфические причины его быстрого развертывания в России. Внешне все выглядит парадоксально: кризис стремительно распространился в стране, отличавшейся особенно благоприятной макроэкономической ситуацией, характеризовавшейся двойным профицитом (бюджета и платежного баланса). Он стал фактором привлечения капитала, который активно притекал в Россию, расширяя «плечо» заимствований. Естественно, возникновение кризиса привело к противоположному эффекту — произошло сжатие кредитного «плеча», что немедленно привело к падению фондового рынка.

Параллельно выяснилось, что российский фондовый рынок, несмотря на бурный рост в 2004—2007 гг., пребывает еще в зачаточном состоянии. Он способен быстро сдуться до минимальных значений. Правда, они имеют определенную внутреннюю логику. Как видно на рис. 2, в результате падения рынка фондовые индексы пришли примерно в ту точку, где могли бы находиться в отсутствие скачка 2005 г. Представленная на графике фигура, напоминающая треугольник, наглядно отражает формирование пузыря на финансовом рынке, что стало результатом бума, вызвавшего нарастание диспропорций.



Рис. 2. Динамика рынка РТС, 2000—2009 гг.

¹ О плановом фетишизме см.: *Мау В., Стародубровская И.* Плановый фетишизм: необходима политико-экономическая оценка // *Экономические науки.* 1988. № 4.

Сказалась здесь и неэффективность структуры экономики и экспорта. Доминирование сырьевых и инвестиционных товаров в экспорте ставит платежный баланс страны в более жесткую зависимость от циклических колебаний, чем в диверсифицированной экономике. Замедление роста и спад инвестиционной активности в странах-импортерах способны при мультикативном эффекте привести к резкому торможению сырьевой экономики, запустить сценарий «жесткой посадки» (hard landing).

Таков зеркальный эффект явления, с которым Россия столкнулась после кризиса 1998 г. Ускорение развития мировой экономики создавало спрос на продукты российского производства, что привело к буму тогда, когда начался рост цен на энергоносители. О необходимости структурной диверсификации, естественно, много говорили, но в условиях бума всерьез этим вопросом никто заниматься не собирался (рис. 3).



Рис. 3. Структура экспорта России в 2007—2008 гг.

Серьезной проблемой стал быстрый рост корпоративных внешних заимствований. Особую остроту ей придавало то, что большая их часть фактически была квазигосударственной. Многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут опереться на поддержку федерального бюджета. Тем самым возникает ситуация морального риска (moral hazard), известная со времен азиатского кризиса 1997 г., когда одни могут безответственно занимать деньги, а другие — давать их без достаточных оснований. Но именно государству придется спасать должников в случае экономического кризиса. Можно говорить о нарастании тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских компаний, если использовать пример южнокорейских чеболей — фирм, находящихся под фактическим государственным контролем и исповедующих принцип «приватизация прибылей и национализация убытков».

В 2007 г. произошло важное изменение в динамике внешней задолженности страны: если до этого совокупная долговая нагрузка (государственная и корпоративная) снижалась, то теперь она начала расти. Это существенно усилило зависи-

мость России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры, а вскоре привело к разворачиванию полномасштабного кризиса (рис. 4). Укажем на еще одну ошибку в деятельности отечественных заемщиков: они легко соглашались на залоговые схемы, хотя успехи российской экономики последних лет позволяли во многих случаях обходиться без залогов. В результате в условиях кризиса они столкнулись с быстрым падением стоимости залогов (начал действовать механизм margin calls — требования о пополнении залогов при их обесценении) и реальной угрозой лишиться своих активов.

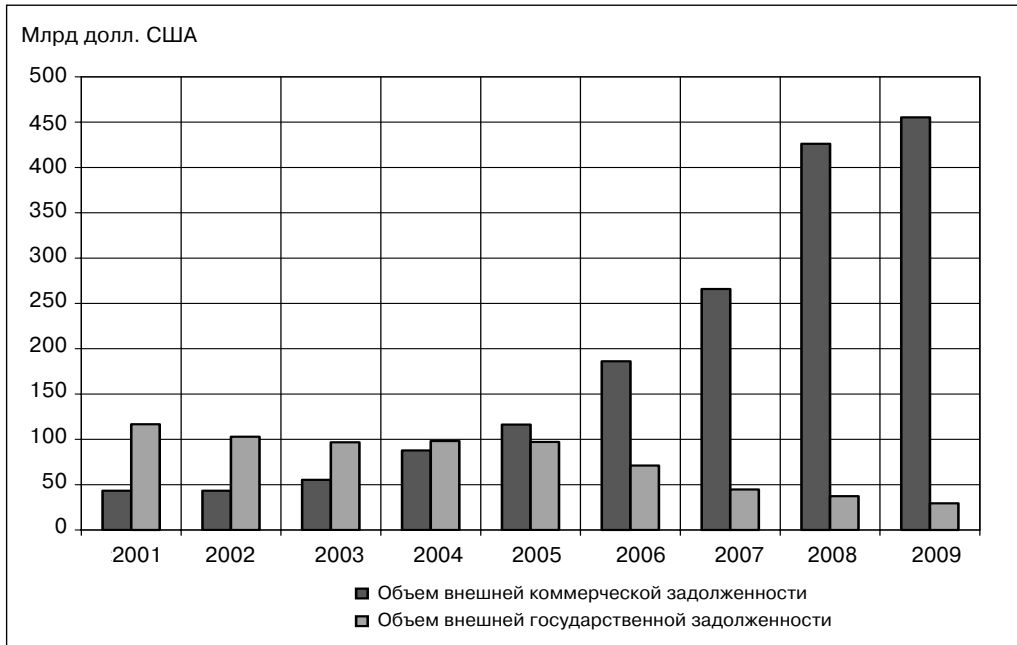


Рис. 4. Динамика внешней задолженности РФ, 2001—2009 гг.

Эта ситуация оказала серьезное влияние на выработку бюджетной и курсовой политики. С одной стороны, наличие значительной задолженности влиятельных (в том числе околобюджетных) игроков, нередко обладающих стратегически важными активами, ограничивало возможности снижения валютного курса рубля, что привело бы к резкому удорожанию обслуживания их внешнего долга. С другой — необходимо было использовать государственные ресурсы для оказания заемщикам финансовой помощи по его покрытию или выкупу.

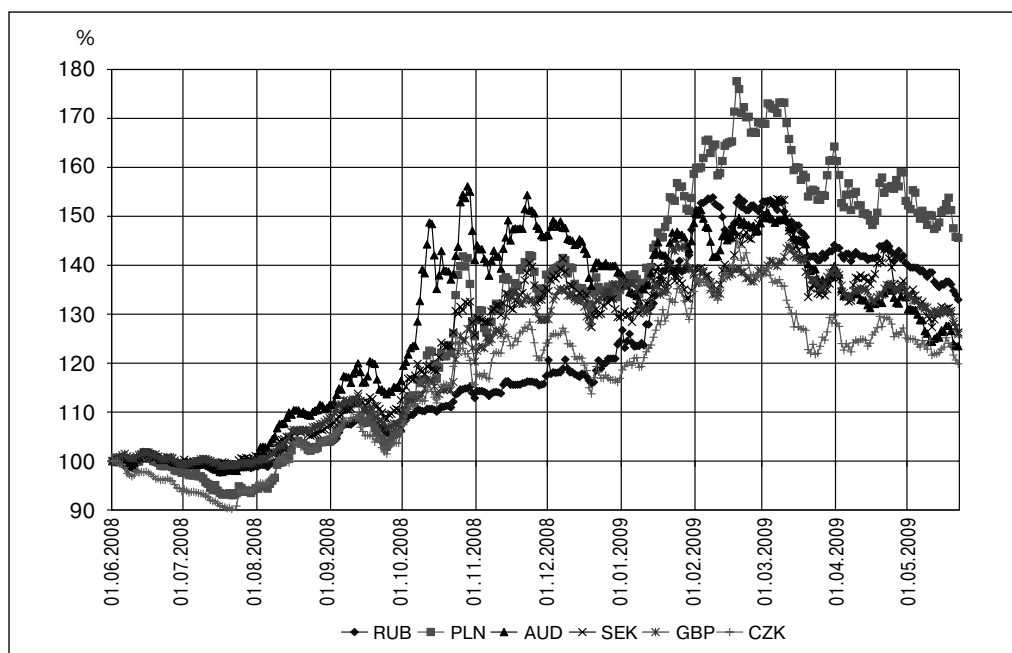
Реакция на кризис

Кризис вызвал шок у мировой экономической и политической элиты. Никто не ожидал ни подобной его глубины, ни столь быстрого разворачивания¹. Первоначальная реакция на кризис была довольно хаотичной — правительства развитых

¹ О неожиданности кризиса и высказываниях экономической и политической элиты на этот счет см.: Giles Ch. The Vision Thing // Financial Times. 2008. Nov. 26.

стран стремились затормозить его распространение. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем: во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, т.е. спасти финансовые институты; во-вторых, предотвратить или хотя бы ослабить рецессию, избежать глубокого спада производства.

Экономически развитые страны, опасаясь коллапса банковской системы и дефляционного шока, приняли агрессивные меры по ее поддержке и стимулированию производственной активности. Среди важнейших мер можно назвать: предоставление ликвидности, расширение гарантий по банковским вкладам физических лиц, выкуп части банков государством, агрессивное снижение ставок рефинансирования, принятие «планов стимулирования» (бюджетных вливаний для стимулирования спроса в реальном секторе). Одновременно правительства многих стран пошли на снижение курса национальных валют по отношению к американскому доллару (рис. 5), что должно было способствовать сохранению международных резервов, а также стать дополнительным фактором стимулирования внутреннего производства. Анализ логики и эффективности этих мер выходит за рамки настоящей статьи, однако ключевая проблема состоит в том, что они могут повлечь серьезную макроэкономическую дестабилизацию.



Примечание. RUB — рубль, PLN — польский злотый, AUD — австралийский доллар, SEK — шведская крона, CZK — британский фунт.

Рис. 5. Динамика курса ряда национальных валют относительно доллара США

На идеологическом и концептуальном уровнях эта политика выражалась в ренессансе кейнсианства. Его популярность росла так же стремительно, как раскручивался кризис. В силу его неожиданности и масштабов принимались беспорядочные антикризисные меры, большинство которых порывает с экономическими доктринами и политическими традициями, еще недавно казавшимися вечными и

непреложными. «Это был год, когда политические ярлыки потеряли свой смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализируют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?»¹

Фраза «We are all Keynesians now» («Сегодня мы все кейнсианцы»), вынесенная на обложку журнала «Time» в начале 1960-х годов, вновь становится популярной. Как и почти полвека назад, к имени Кейнса прибегают сейчас как к символу государственного интервенционизма, противоположного экономическому либерализму, безотносительно к тому, что великий экономист писал и думал на самом деле. Во всяком случае, когда эту же фразу повторил Р. Никсон, он использовал авторитетное имя для введения государственного регулирования цен, хотя вряд ли сам Джон Мейнард Кейнс подписался бы под экономической политикой американской администрации того времени. Склонные к рефлексии политики воспринимают подобное «коллективное кейнсианствование» скептически и насмешливо: П. Штойнбрук, министр финансов ФРГ (и, между прочим, социал-демократ), охарактеризовал действия своих партнеров по ЕС как «вульгарное кейнсианство» («crass Keynesianism»).

Если отвлечься от освященного историей термина «кейнсианство», то большинство принимаемых решений так или иначе укладывается в следующие понятия: «дирижизм», «социализм» и «популизм». Они взаимосвязаны, но не тождественны.

К дирижистским мерам относятся принятие индивидуальных решений институтами власти, выбор ими (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства указывать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Ситуация с *Lehman Brothers*, с одной стороны, и с *Bear Stearns*, *AIG* и *Citibank* — с другой, плохо поддается рыночной интерпретации. Власти решили обанкротить одних и помочь другим, как это и должно происходить в централизованно управляемой экономике.

Следующим вполне естественным шагом становится принятие правительственных решений относительно характера деятельности фактически национализированных институтов. Г. Браун заявлял, что он будет побуждать попавшие под его контроль банки вкладывать больше средств в малый бизнес. Того же требуют и от российских госбанков безотносительно к тому, как это отразится на качестве их портфелей. Поддержка малого бизнеса, конечно, святое дело, любимое всеми современными правительствами. Однако последствия такого рода решений спрогнозировать нетрудно: если власти дают указания банку, куда вкладывать деньги, то они же должны будут оказать поддержку своему банку, когда эти политически обусловленные инвестиции окажутся неэффективными, т.е. и господдержка, и неэффективность вложений образуют замкнутый круг.

К социалистическим мерам относится обобществление (или национализация) рисков. Спасая должников и наполняя банки капиталом, увеличивая гарантии по частным вкладам, государство берет на себя риски по решениям всех основных участников хозяйственной жизни — и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков (тем более что на практике это нередко одни и те же лица). Под сомнение ставится фундаментальный принцип капитализма — личная ответственность за принимаемые решения. Применительно же к российской ситуации можно утверждать, что

¹ *Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // Financial Times. 2008. Dec. 24. P. 6.*

политика национализации убытков делает в дальнейшем неизбежной национализацию рисков. Начинается этот процесс в банковском секторе, но через банки гарантии распространяются и на все другие компании и сектора.

Серьезную трансформацию претерпевают святая святых всякой социально-экономической системы — отношения собственности. Происходит фактическая национализация попавших в тяжелое положение компаний посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений как предоставляя гарантии, так и осуществляя прямое вливание капитала. Естественно, что помощь финансовым институтам сопровождается формальным или фактическим размыванием пакетов, принадлежащих частным собственникам. Тем самым права частной собственности ставятся под сомнение.

Нарастают риски популизма. Начало рецессии резко активизирует призывы помочь товаропроизводителям. Забавно читать в наши дни хорошо знакомые по российскому опыту 1990-х годов рекомендации в аналитических докладах западных банков, содержащие требования широкой бюджетной и денежной экспансии, которая «могла бы помочь поддержанию устойчивого совокупного спроса». Если бы с такими предложениями выступила еще недавно Россия или какая-либо другая страна с развивающимся рынком, аналитики отреагировали бы на это жесткой критикой и были бы совершенно правы.

Задача «дешевых» денег товаропроизводителям в подобной ситуации будет иметь опасные последствия, поскольку неизбежно приведет к ускорению инфляции. Здесь, кстати, существенное отличие российской ситуации от американской. Мы (как и большинство других стран) не обладаем станком, печатающим мировую резервную валюту. Поэтому денежный популизм в России будет стимулировать не рост, а провоцировать бегство от рубля.

Поворот, наблюдаемый в странах с укоренившейся капиталистической традицией, напоминает быстрый переход от военного коммунизма к нэпу. Еще в марте 1921 г. ничто не предвещало отказа от жесткой модели, в которой видели начало осуществления коммунистической мечты. И вдруг несколькими неделями позднее происходит резкий поворот в сторону восстановления рыночных отношений. Что случилось? Советская власть оказалась на грани уничтожения, и причины Кронштадтского восстания были правильно поняты большевистским руководством. Новая экономическая политика должна была снять конфликты, ослабить социальное напряжение в обществе, восстановить экономический рост. Нэп, по словам В.И. Ленина, вводился «всерьез и надолго», но «не навсегда».

Поворот к социализму является, несомненно, попыткой получить время для передышки, переосмыслить ценности. Пока еще рано судить, надолго ли он, но точно не навсегда. Всякое избыточное госрегулирование противоречит гибкому и динамичному характеру современных производительных сил, вызовам постиндустриальной эпохи, так же как рыночная стихия плохо соответствовала задачам ускоренной индустриализации начала XX в. Именно поэтому рыночная модель нэпа была свернута уже через несколько лет. И вряд ли про нынешние этатистско-социалистические тенденции можно говорить, что они «всерьез и надолго».

Сколько же продлится этатистский «неонэп»? Быстрый выход из кризиса делает, скорее всего, большинство мер государственного регулирования ненужными.

ми. Затяжной характер кризиса (что представляется более вероятным) быстро избавит от иллюзий относительно того, что государственное вмешательство в экономику («crass Keynesianism») способно лечить провалы рынка. Даже сейчас вполне очевидна логическая несостоятельность утверждения о том, что кризис продемонстрировал необходимость более активного государственного регулирования: ведь государство регулировало финансовые рынки, но с этой задачей не сумело справиться. Как заметил один американский конгрессмен, «к кризису привело не дерегулирование. Его вызвала мешанина из норм регулирования и действий регуляторов, слишком узко трактовавших все сильнее интегрирующиеся рынки»¹. И нет никаких оснований для вывода о том, что то же самое государство впредь будет регулировать финансовые рынки лучше. Другое дело, что нужны новые институциональные решения, повышающие прозрачность и устойчивость финансовых рынков.

Борьба с кризисом в России

Важные меры по смягчению последствий кризиса предложили и российские власти. Отчасти они повторяли шаги наиболее развитых стран, но в некоторых существенных пунктах расходились с ними.

Были приняты меры по предотвращению коллапса кредитной системы. Банкам были предоставлены значительные финансовые ресурсы для преодоления кризиса ликвидности. С одной стороны, это должно было способствовать поддержанию производственной активности. Именно доступность кредитных ресурсов является в России источником роста реального сектора, а вовсе не фондовый рынок. С другой — сохранение устойчивости банковской системы непосредственно связано и с задачей обеспечения социально-политической стабильности в стране. Потери граждан в банках будут неизмеримо болезненнее и политически опаснее, чем убытки от падения фондовых индексов.

Разумеется, не обошлось без сомнительных схем. Банки, которым государство предоставляло ликвидность, предпочитали переводить ее в иностранную валюту, чтобы застраховаться от валютных рисков или использовать ее для уменьшения собственной задолженности перед иностранными кредиторами, — поведение, экономически вполне оправданное, но не соответствовавшее намерениям властей при предоставлении денежных средств. Кроме того, в ряде случаев перераспределение выделенных государством средств стало сопровождаться взятками, что неудивительно в условиях ограниченного доступа к дефицитному ресурсу по заниженной цене. (Предполагалось, что деньги от первичных получателей будут предоставляться заемщикам второго уровня не по рыночной, а по заниженной ставке, немного превышающей процент, по которому происходит их первичное распределение.)

Государство в какой-то мере попыталось поддержать биржевые индексы, но быстро отказалось от этой затеи. В сложившихся условиях подобные попытки означали только одно: помощь бегущим из страны инвесторам в получении больших сумм за продаваемые ими ценные бумаги. Конечно, падение стоимости акций неприятно для их держателей и создает проблемы с залогами (margin calls), но решение последней проблемы лежит в другой плоскости.

¹ Financial Times. 2008. Oct. 24. P. 4.

Началось обсуждение проблем предотвращения производственного кризиса. Быстрый экономический рост последних лет был в значительной мере связан с наличием «дешевых» денежных ресурсов на мировом рынке, которые охотно занимали отечественные компании. Однако «дешевизна» денег не способствует их эффективному инвестированию, особенно когда речь идет о фирмах, связанных с государством. Им дают деньги тем охотнее, что понимают: государство в случае чего окажет поддержку этим компаниям.

Теперь ситуация изменилась. Доступных кредитов нет, а заложенные в обеспечение кредитов бумаги быстро дешевеют. До конца 2008 г. предстояло выплатить по этим долгам порядка 43 млрд долл. Государство выразило готовность предоставить через ВЭБ средства в размере 50 млрд долл. для разрешения этой проблемы.

Неоднозначной оказалась и валютная политика. По политическим причинам власти не решались полностью отказаться от поддержки валютного курса рубля и пошли на поэтапную, растянутую во времени девальвацию. Причины осторожности в этом вопросе понятны: третье за 20 лет обесценение рублевых сбережений вряд ли способствовало бы укреплению доверия к национальной валюте. У такой политики был один позитивный аспект и по крайней мере ряд серьезных негативных последствий.

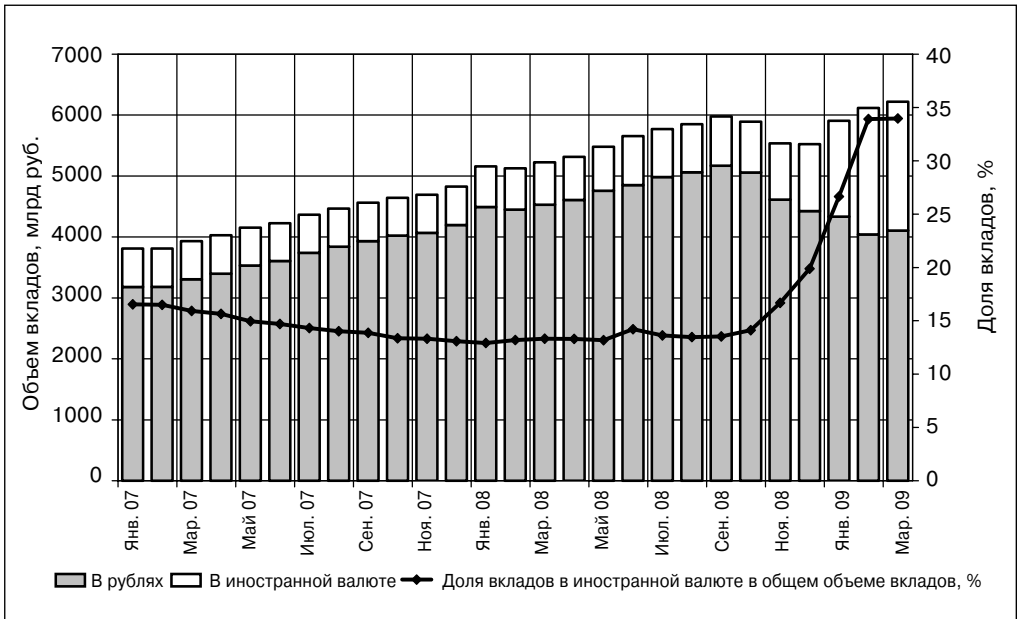
Позитив заключался в том, что населению была дана возможность застраховаться от обесценения рубля. Практически все, кто этого желал, смогли обменять рубли на доллары или евро (рис. 6 и 7).

Однако плавная девальвация усилила панические настроения на рынке и привела к значительному снижению золотовалютных резервов. В результате вероятно, что новый равновесный уровень валютного курса будет более низким, чем он мог бы быть при резкой девальвации. Кроме того, неопределенность в отношении валютного курса практически заморозила активность кредитных институтов. В ожидании его снижения банки были не склонны давать рублевые кредиты, а кредиты в иностранной валюте по той же причине не хотели брать потенциальные заемщики. Кроме того, резкое снижение курса рубля стало бы дополнительным фактором поддержки внутреннего производства, защиты отечественного рынка от импортных товаров, помогло бы экспортерам, а также создало бы дополнительные стимулы для притока в будущем иностранного капитала в форме прямых инвестиций.

Наконец, правительство предложило широкий пакет стимулов, прежде всего налоговых, для развития реального производства, включая снижение налогов, меры по поддержке малого бизнеса, формирование списка пользующихся особым вниманием государства системообразующих предприятий. К этим мерам нельзя отнести однозначно.

Несомненно, поддержка малого бизнеса важна как по экономическим, так и по социальным соображениям — этот сектор способен внести существенный вклад в снижение безработицы. Однако проблемы малого бизнеса лежат не в экономической или правовой, а в правоприменительной и политической сферах. В России традиционно скептически относились к мелкому предпринимательству, оно всегда было наиболее незащищено перед лицом бюрократического произвола и вымогательства. Развитие малого бизнеса требует глубоких изменений в ценностной ориентации российского общества и особенно его элиты.

Существуют серьезные сомнения в эффективности мер прямой помощи крупным предприятиям. Основные проблемы развития производства состоят не столько в нехватке денег, сколько в нарушении функционирования экономических меха-



Источники: Центробанк России, расчеты автора.

Рис. 6. Структура банковских вкладов населения

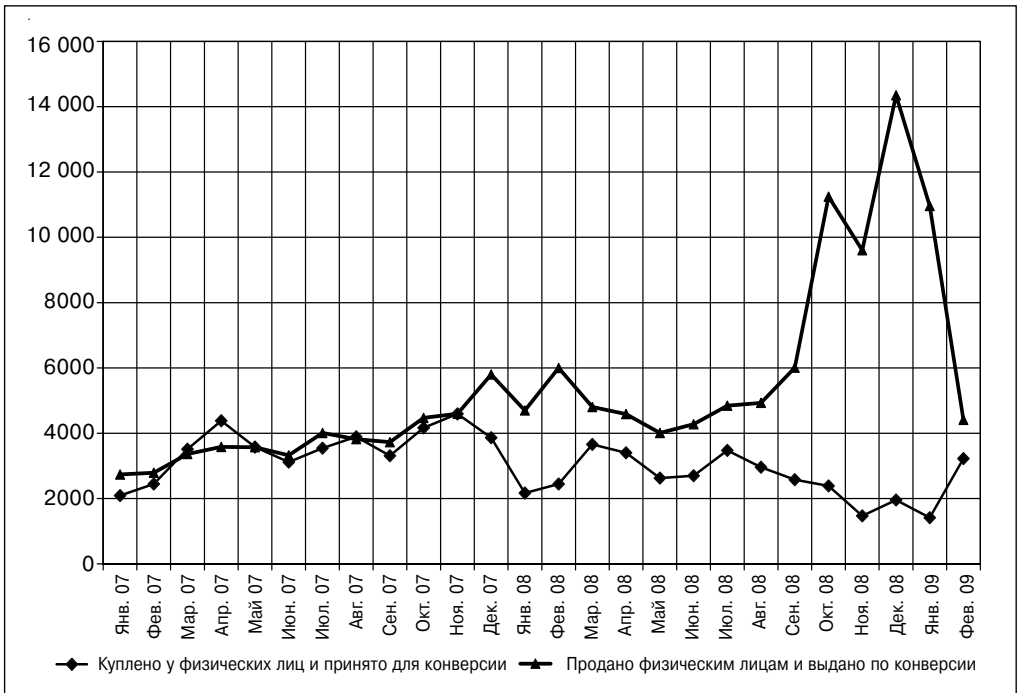


Рис. 7. Объем операций с наличной иностранной валютой между уполномоченными банками и физическими лицами, млн долл.

низмов, а в конечном счете — в неэффективности многих производственных секторов. Обильные финансовые вливания не решат проблем повышения эффективности производства, структурного обновления экономики, а без этого выход из кризиса будет только затягиваться. Вместе с тем текущие социальные проблемы такие меры могут ослабить.

Некоторые уроки антикризисного опыта прошлого

Дискуссия по проблемам современного кризиса так или иначе вращается вокруг исторических прецедентов и даже генетических страхов, ими порождаемых. Прежде всего это Великая депрессия с длительной дефляцией и двузначным уровнем безработицы, полностью преодолеть которую удалось только в результате Второй мировой войны. Несколько реже упоминается кризис 1970-х годов, в ходе которого возник новый феномен — стагфляция. Собственно, имея в виду эти два исторических прецедента, и стоит рассуждать о современной экономической ситуации. При этом, разумеется, учитывая, что исторические прецеденты являются лишь удобным инструментом анализа, но необязательно дают исследователю какие-либо готовые решения.

Судя по принимаемым правительствами развитых стран мерам, они больше боятся дефляции, из которой приходится выбираться в течение как минимум десятилетия. Помимо Великой депрессии 1930-х годов об этом же свидетельствует пример Японии 1990-х годов.

Дефляционная и стагфляционная модели кризиса суть альтернативы. И поэтому они предполагают принципиально различные механизмы его преодоления.

Противодействие дефляции требует стимулирования спроса, т.е. активной бюджетной политики, бюджетного экспансионизма. Здесь допустимо снижение процентной ставки и налогов при увеличении бюджетных расходов.

В случае со стагфляцией набор мер прямо противоположный — прежде всего необходим контроль за денежной массой, т.е. ужесточение бюджетной политики и повышение процентных ставок. После десятилетия перманентного экономического кризиса 1970-х годов выход был найден только тогда, когда вставший во главе ФРС П. Волкер решился на беспрецедентно жесткие меры, резко повысив ставку рефинансирования. В результате безработица перевалила за 10%, а процентные ставки превысили 20%. В США началась жесточайшая рецессия, за которую Дж. Картер заплатил президентским постом, но страна вышла из нее, имея обновленную и динамичную экономику.

Конечно, противопоставление этих двух моделей условно и нынешний кризис вряд ли будет точно копировать одну из них. Однако здесь для нас важно понимание того, что рецепты лечения болезни зависят от ее природы и могут требовать не схожих, а подчас диаметрально противоположных лекарств.

Применительно к современной ситуации опыт обоих кризисов может оказаться вполне уместным. Строго говоря, развитые страны проводят сейчас политику, которую они считали недопустимой на развивающихся рынках (и, в частности, в посткоммунистических странах) на протяжении 1980—1990-х годов¹.

¹ *Ferguson N.* Geopolitical Consequences of the Credit Crunch // *The Washington Post*. 2008. Sept. 21; *Rogoff K.* America Goes from Teacher to Student // *Project Syndicate*. Feb. 2008; *Rodrik D.* The Death of the Globalization Consensus // *Project Syndicate*. July 2008.

Мощные финансовые вливания, которые осуществляют США и Евросоюз, действительно могут предотвратить ухудшение их экономической ситуации до политически неприемлемого уровня. Однако при попытках применить эти меры в развивающихся странах надо проявлять крайнюю осторожность. Дело в том, что ситуация, в которой находятся денежные власти США, обладает двумя отличительными особенностями.

Во-первых, как уже упоминалось, в их руках находится печатный станок по производству мировой резервной валюты и этот статус, хотя и был несколько поколеблен нынешним финансовым кризисом, никем всерьез не подвергается сомнению. Более того, большинство стран мира, хранящих свои резервы именно в долларах, заинтересованы в поддержании его относительной стабильности.

Во-вторых, именно в силу особого статуса доллара фирмы и домохозяйства США не имеют альтернативных инструментов для хеджирования валютных рисков — маловероятно, чтобы они бросились менять доллары на евро или йены даже в случае сомнения в правильности политики денежных властей. Вот почему, несмотря на бюджетно-денежный экспансионизм последних месяцев, скорость обращения денег в США не только не увеличивается, как это было бы в других странах, а по некоторым параметрам даже замедляется.

Совершенно другой будет реакция на финансовую экспансию в большинстве развивающихся стран, и особенно в России. Там, где отсутствует длительная «кредитная история» национальной валюты, а сама она, естественно, не является резервной, ослабление бюджетной и денежной политики с высокой вероятностью обернется бегством от национальной валюты, ростом скорости обращения денег и инфляцией. А на фоне мировой рецессии такой вариант будет неизбежно означать стагфляцию.

Особенно опасна подобная политика в странах с доминированием сырьевых отраслей в структуре экспорта. Зависимость таких экономик от мировой конъюнктуры исключительно высока, поскольку даже небольшое снижение спроса на внешних рынках оборачивается существенным падением производства в странах — экспортерах сырья. При сохранении низкой деловой активности в развитых странах и слабого спроса на экспортные товары развивающихся экономик депрессия в последних может сопровождаться бегством от национальной валюты. Бюджетная экспансия не сможет компенсировать падение внешнего спроса, что приведет к инфляции, не сопровождаемой ростом производственной активности¹.

Иными словами, в условиях нынешнего кризиса вполне мыслима ситуация сочетания дефляции в одной части мира и стагфляции — в другой. Именно последний риск является одним из самых серьезных для современной России.

Таким образом, мир может столкнуться с двумя параллельно разворачивающимися моделями кризиса, требующими противоположных подходов. Борьба с дефляцией в западном мире будет выталкивать инфляцию во внешний для него мир, в развивающиеся экономики. А последние, копируя западные рецепты борьбы с кризисом, быстро окажутся в ловушке стагфляции.

Антикризисная политика России должна ориентироваться прежде всего на предотвращение макроэкономической разбалансированности системы. Даже допуская бюджетный дефицит в 2009 г., необходимо задействовать здоровые источ-

¹ «Сегодня наблюдается опасное сходство между странами с формирующимися рынками и миром богатых стран в 1970-е годы, когда началась эпоха Великой инфляции» (Inflation's back // The Economist. 2008. May 24. P. 17).

ники его покрытия, использовать внутренние заимствования, а не включать печатный станок. Очень опасно уповать на то, что искусственное подстегивание спроса — «вульгарное кейнсианство» — сможет решить ключевые проблемы социально-экономического развития страны.

Приоритеты и риски антикризисной политики 2009 г.

Кризис опасен социально-политической дестабилизацией, и именно данному вопросу нужно уделять первостепенное внимание. Поэтому, смягчая его последствия, надо прежде всего помогать работникам, а не предприятиям, не менеджерам и не акционерам. За годы бума накопилось немало структурных перекосов (многие из них остались еще с советских времен), и попытка поддерживать на плаву убыточные предприятия будет тормозить назревшие структурные сдвиги в народном хозяйстве. Государство должно обеспечивать социально-политическую стабильность, а не помогать конкретному бизнесу.

В борьбе с безработицей не стоит возлагать большие надежды на общественные работы. Мы много читали о них в советских учебниках истории, но следует учитывать, что это был феномен индустриального общества, когда большую часть высвобождаемых работников составляли заводские «синие воротнички». Вряд ли привлечение финансовых аналитиков к общественным работам принесет кому-то пользу — как им самим, так и объектам строительства. В современном мире гораздо шире могут и должны использоваться разного рода образовательные программы, позволяющие людям в условиях кризиса переосмыслить свою жизненную стратегию и приобрести новую квалификацию. Затраты на эти программы будут не выше, чем на общественные работы, зато они дадут значимый эффект при выходе из кризиса.

Обсуждая перспективы помощи отдельным («системообразующим») предприятиям, необходимо сформулировать четкие критерии отнесения к этой категории и различать формы их поддержки. Одно дело — моногорода, где проблема закрытия предприятия носит прежде всего социальный и политический характер (снятие препятствий для развития малого бизнеса). Другое дело — инфраструктурные объекты, когда допустима прямая поддержка их функционирования со стороны государства.

Но самое опасное — под видом помощи «системообразующим» предприятиям воспрепятствовать закрытию неэффективных производств и модернизации отечественной экономики. Вот почему важно минимизировать масштабы перекладывания ответственности на государство. А если оно готово спасать тот или иной бизнес, то должно делать это публично и по известным для всех правилам.

Уже сейчас следовало бы сформулировать внятную повестку будущей приватизации. В результате кризиса государство, по-видимому, значительно расширит список принадлежащих ему активов, но вряд ли обеспечит адекватный контроль за их эффективным управлением. Возникает риск возврата к хорошо известной из начала 1990-х годов ситуации «красных директоров», фактически бесконтрольно распоряжавшихся предприятиями, т.е. имевших права собственника без его мотивации. Чтобы этого избежать, менеджмент должен твердо знать: придет реальный собственник, перед которым придется отвечать за результаты своего хозяйствования.

Наконец, надо максимально избегать протекционистских мер, ограничения международной конкуренции. Применительно к современной российской ситуа-

ции наиболее эффективная мера защиты отечественных товаропроизводителей — политика валютного курса, не допускающая избыточного укрепления рубля. Девальвация, в отличие от тарифных мер, хороша уже тем, что она действует одинаково на всех, ее нельзя коррумпировать, пролоббировав более выгодные для себя импортные тарифы.

* * *

Стратегическая задача, стоящая перед Россией и ее правительством в нынешней кризисной ситуации, — создание условий для осуществления коренных структурных реформ, позволяющих ослабить зависимость социально-экономического развития страны от мировой конъюнктуры на топливно-сырьевые ресурсы и продукты низкой степени переработки. Решить ее можно, уменьшив зависимость российской экономики от динамики наиболее развитых стран мира. В этих целях необходимо продвижение по следующим ключевым направлениям: формирование механизмов стимулирования внутреннего спроса и повышение его роли в обеспечении динамичного развития российской экономики; проведение глубоких институциональных реформ в экономической и политической областях; последовательная диверсификация экономики (а затем и экспорта); модернизация образования, которое может получить дополнительный импульс, реагируя на вызовы кризиса.

Политические институты: от Ельцина до Медведева¹

Политические институты: основные элементы наследия эпохи Ельцина

Избирательный цикл 1999—2000 гг., хотя формально и прошел по тем же правилам, что и прежний 1995—1996 гг., существенно изменил политическую повестку дня. Во-первых, коммунисты в лице лидера КПРФ Г. Зюганова и его союзников утратили контроль над российским парламентом, приобретенный ими благодаря удачному стечению обстоятельств в 1995 г.² Во-вторых, победа В. Путина в первом туре президентских выборов и резкое, почти в полтора раза, снижение результата Г. Зюганова (29% против 40% в 1996 г.) означали устранение электоральной угрозы победы коммунистического кандидата. В-третьих, речь шла о существенной стабилизации исполнительной власти — В. Путин (впрочем, как ранее Е. Примаков и С. Степашин) стал руководителем, чью деятельность население оценивало преимущественно позитивно. В этом было важное отличие от 1996 г., когда Б. Ельцину удалось одержать тяжелейшую победу на президентских выборах, но уже через полгода его рейтинг вновь обрушился до критически низких значений. Кроме того, официальная информация о тяжелой болезни³ президента создавала постоянное ощущение нестабильности. В мае 1999 г. была предпринята

¹ Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

² На выборах 1999 г. коммунисты набрали даже больше, чем в 1995 г. (24,2% против 23,2%), но получили на полсотни меньше мандатов по партспискам. Это произошло из-за того, что небольшой разрыв между КПРФ и пропрезидентским блоком «Единство» и высокая доля голосов, отданных за прошедшие в парламент партии, минимизировали их премию от перераспределения мандатов от не прошедших барьер объединений. В 1995 г., наоборот, следующая за коммунистами партия — ЛДПР отстала от них более чем в 2 раза, а за не прошедшие в парламент партии проголосовало около половины избирателей, тем самым премия КПРФ от перераспределения мандатов была значительной. Меньше набрали коммунисты и по одномандатным округам.

³ Слухи о недомогании Ельцина появились еще в течение первой каденции. Затем ему была сделана операция аортокоронарного шунтирования во второй половине 1996 г. К концу правления Б. Ельцина его проблемы со здоровьем стали очевидными: он подолгу не появлялся на публике, часто не принимал участия в важных мероприятиях, страдал тяжелой одышкой и, что хуже всего, стал терять нить мыслей во время выступлений.

попытка импичмента Президента РФ. Она сорвалась на первом этапе из необходимых трех¹ — при выдвижении обвинения в Государственной Думе. Но при этом по одному из выдвинутых обвинений (война в Чечне 1994—1996 гг.) было набрано 296 голоосов при необходимых 300 голосах, т.е. импичмент находился вполне в области допустимых значений.

В соответствии с Конституцией РФ и рядом базовых законов, принятых в 1994—1995 гг.², государственное устройство России выглядело следующим образом.

Президент РФ избирался раз в четыре года на всеобщих выборах и обладал значительными полномочиями. Фактически он единолично формировал Правительство РФ (нижняя палата парламента дает согласие только на назначение кандидатуры премьер-министра РФ, при этом он может быть отстранен от должности без согласия парламента). Президент обладал правом вето, преодолеть которое можно было только двумя третями голосов как в нижней (Государственной Думе), так и в верхней (Совет Федерации) палатах парламента. Президент с согласия Совета Федерации назначает и отправляет в отставку руководителя Генеральной прокуратуры и с согласия Государственной Думы — руководителя Центрального банка РФ, представляет для утверждения в Совет Федерации кандидатуры судей Конституционного Суда РФ (КС РФ), а также кандидатуры судей Верховного и Высшего арбитражного судов. Президент имеет право роспуска парламента в случае тоекратного неутверждения кандидатуры премьер-министра РФ, впрочем, это право так и осталось «спящим».

Нижняя палата парламента (450 депутатов) формировалась по смешанной системе: одна половина избиралась по одномандатным округам в ходе однокругового голосования, а вторая — по партийным спискам с 5%-м избирательным барьером. Избирательный список могла зарегистрировать либо политическая партия (в 2001 г., когда вступил в силу новый Закон «О политических партиях», их насчитывалось 61), либо политический блок из нескольких общественных организаций, а для регистрации списка было необходимо собрать 200 тыс. подписей избирателей (или с 1999 г. внести избирательный залог). Практика отказа в регистрации практически отсутствовала: в 1993 г. в выборах приняло участие 13 избирательных объединений, в 1995 г. — 43, в 1999 г. — 26 объединений. Пожалуй, только в одном случае можно было говорить о политически мотивированном отказе: в 1999 г. в выборах попробовал принять участие блок «Спас», в первой тройке которого находился лидер ультранационалистической организации «Русское национальное единство» А. Баркашев³. Основания для отмены регистрации объединения были — хотя, вероятно, были применены избирательно только к этому блоку: министер-

¹ По Конституции РФ после набора двух третей голосов в каждой из палат парламента РФ Верховный Суд РФ должен был подтвердить обоснованность выдвинутых обвинений.

² «О выборах депутатов Государственной думы РФ», «О порядке формирования Совета Федерации РФ», «О судебной системе РФ», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления» и др.

³ А. Баркашев во главе группы боевиков принимал участие в вооруженном мятеже 3—4 октября 1993 г., был объявлен в розыск, но вскоре амнистирован. В 1995 и 1999 гг. организация выдвинула ряд кандидатов по одномандатным округам в Государственную Думу, но ни один из них не прошел, набирая, как правило, не более 5% голосов. Идеология организации представляла собой агрессивную ксенофобию по отношению к развитым странам, прежде всего к США, а также к национальным меньшинствам России, прежде всего к евреям, декларировались намерения установить авторитарный режим. Символом организации была стилизованная свастика. В 2000 г. организация распалась, ее лидеры исчезли из политики.

ство юстиции отменило регистрацию одной из блокообразующих структур из-за ее фиктивного характера. Впрочем, навряд ли этот блок особенно угрожал кому-то, тем более что, например, аналогичное по идеологии «Движение в поддержку армии», допущенное к выборам, список которого возглавляли В. Илюхин и А. Макашов, набрало менее 1% голосов.

Верхняя палата российского парламента — Совет Федерации — с января 1996 г. формировалась путем делегирования в нее руководителей законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Самых губернаторов избирало население, основной цикл выборов прошел в 1995—1996 гг., хотя отдельные губернаторы были избраны позднее. Особое значение имел тот факт, что члены Совета Федерации, как и депутаты Государственной Думы, обладали неприкосновенностью. Это ставило губернаторов регионов, особенно крупных и богатых регионов, не зависящих от дотаций из центра, в положение полностью самостоятельных акторов. Они не боялись выступать против центра: например, около двух десятков губернаторов осенью 1998 г. подписали обращение с призывом к отставке Б. Ельцина. Еще больше губернаторов являлись членами основной оппозиционной партии 1990-х — КПРФ или были избраны при ее поддержке. Полномочия губернаторов усиливались нормами некоторых федеральных законов: устанавливалась обязанность центра согласовывать с ними назначение и отставку руководителей региональных структур МВД, прокуратуры, комитетов по управлению имуществом, ГТРК.

Несмотря на очень либеральное законодательство, в России практически действовало не более десятка реальных политических партий или избирательных объединений. Самой крупной была КПРФ, набравшая в 1993 г. 12,4% голосов и победившая на вторых парламентских выборах в 1995 г. с 23,2% голосов. Она имела крупные фракции в большинстве региональных легислатур. В лучшие годы численность КПРФ достигала полумиллиона человек, на митинги в столицах эта структура была в состоянии мобилизовать десятки тысяч человек. Идеология КПРФ — причудливое смешение ностальгии по советскому строю с марксистскими, социалистическими, авторитарными, этатистскими и ксенофобскими идеями — во второй половине 1990-х начала эволюционировать в сторону примата этатизма, подкрепляясь политической тактикой «врастания во власть», как это называл Г. Зюганов. Значительным было влияние ЛДПР, чье второе официальное название — «партия Жириновского», термин, отражающий вождистскую суть структуры. На выборах 1993 г. ЛДПР неожиданно взяла первое место — 24,3% голосов, но одновременно завоевала лишь 4 одномандатных округа, что отражало слабость региональной структуры партии, которую, впрочем, она постепенно стала преодолевать. В 1995 г. результат ЛДПР был уже скромнее — 11%, а в 1999 г. она вплотную приблизилась к парламентскому барьеру — всего 5,9%. Идеология Жириновского частично напоминала идеологию КПРФ в плане этатизма и ксенофобии, апелляции к имперской тематике, но не содержала марксистских догм, а со временем начала иногда использовать и антикоммунистическую риторику, особенно когда это было необходимо для обоснования сотрудничества с властью. От роли ближайшего союзника КПРФ в 1993—1996 гг. ЛДПР во второй Думе перешла к сотрудничеству с властями: так, подавляющее большинство членов фракции ЛДПР отказались поддержать импичмент Б. Ельцина в мае 1999 г., в противном случае импичмент набрал бы необходимое число голосов. В отличие от КПРФ, пытавшейся использовать своих членов и симпатизантов в правительстве (в разное время В. Ковалев, А. Тулеев, Ю. Маслюков и Г. Кулик) и региональных

администрациях для проведения определенного курса, ЛДПР вела себя проще: например, за отказ поддержать импичмент член ЛДПР был назначен министром труда и социального развития, а пост руководителя Таможенного комитета занял, как писала пресса, аффилированный с ЛДПР человек.

В трех парламентах заседала фракция «Яблоко» Г. Явлинского, позиционировавшая себя как «социал-либеральную» организацию, оппозиционную правительству, но вместе с тем демократических взглядов (набрала 7,8% голосов на парламентских выборах в 1993 г., 6,8% — в 1995 г. и 5,9% — в 1999 г.). Среди тех, кто в той или иной мере поддерживал курс президента Ельцина, единства не было. В 1993 г. основным либеральным блоком, в который входили первый вице-премьер Е. Гайдар и многие члены правительства, был «Выбор России», на выборах он занял второе место с 15,5% голосов и сумел сформировать самую крупную парламентскую фракцию за счет одномандатников, что, однако, было воспринято общественным мнением как поражение, реформаторы в правительстве существенно потеряли влияние, Е. Гайдар ушел в отставку. В 1995 и 1999 гг. преемники «Выбора России» — партия «Демократический выбор России» (3,86%, не прошла в парламент) и блок «Союз правых сил» (8,5%, прошел в парламент) по-прежнему сохраняли некоторое влияние на политику президента и правительства прежде всего за счет занимавшего в разное время должности вице-премьера, министра финансов, главы Администрации Президента РФ и руководителя государственной компании РАО «ЕЭС» А. Чубайса. Однако полноценной «партией власти», занимавшей скорее реформаторские позиции, но ориентированной на поддержку любых действий властей, в 1995 г. стал блок «Наш дом — Россия» во главе с премьер-министром В. Черномырдиным (10% голосов), а в 1999 г. и блок «Единство» во главе с министром по чрезвычайным ситуациям С. Шойгу, в избирательной кампании которого активно участвовал и премьер-министр В. Путин (23,2%).

Стоит упомянуть и еще о нескольких политических силах, например об Аграрной партии России (АПР), в 1993 г. неплохо выступившей на выборах (7,9% голосов), а в 1995 и в 1999 гг. не проходившей в парламент по списку, но с помощью многих одномандатников и коммунистов формировавшей отдельную фракцию (в 1995 г. — 3,8% голосов; в 1999 г. самостоятельного участия в выборах не принимала, а члены АПР баллотировались по спискам КПРФ и движения «Отечество — вся Россия»). Идеология АПР была близка КПРФ, но эта структура отличалась большей договороспособностью с властью, ставя своей задачей контроль над аграрным ведомством и аграрным бюджетом.

В 1999 г. в выборах принял участие блок «Отечество — вся Россия» во главе с бывшим премьер-министром Е. Примаковым и мэром Москвы Ю. Лужковым (13,1%). Состоящий в основном из столичной и провинциальной бюрократии (в блок вошли многие губернаторы), блок тем не менее выступал с оппозиционной риторикой, направленной против президента Ельцина и федерального правительства, обсуждалось возможное выдвижение Е. Примакова или Ю. Лужкова в качестве альтернатив официальному кандидату на пост президента России в 2000 г. Однако неубедительное выступление на выборах привело к фактическому закрытию этого проекта, а парламентская фракция ОВР вскоре объединилась с «Единством». Во второй и третьей Думе также существовала состоящая из одномандатников фракция «Российские регионы» (во второй Думе), «Народный депутат» (в третьей), ее координатором был Г. Райков. Фактически это была внеидеологическая группа региональных лоббистов.

Политические институты: реформы Путина

В первую каденцию В. Путина политическая система изменилась достаточно существенно, но вместе с тем она сохраняла как значительную преемственность, так и большинство демократических атрибутов.

Опираясь на электоральную поддержку и относительную лояльность нового состава Государственной Думы, Президент РФ в 2000 г. предпринял реформу Совета Федерации. Суть этой реформы состояла в уменьшении политического влияния губернаторов, деполитизации Совета Федерации, лишении губернаторов депутатской неприкосновенности (которой по Конституции пользуются члены парламента, теперь же неприкосновенностью обладают только депутаты Государственной Думы и представители губернаторов и легислатур, которые и стали новыми членами Совета Федерации с 2001 г.) и отмене всех норм, которые обязывали федеральный центр согласовывать с региональными властями назначения руководителей структур федерального подчинения (милиция, налоговая инспекция и налоговая полиция, прокурор региона и др.). Согласно ст. 86 Конституции РФ Президент РФ вправе приостанавливать действие любого нижестоящего нормативного акта до рассмотрения его в суде. Поправки в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти в РФ» дали Президенту РФ право также приостанавливать действие любого местного закона, а в случае неисполнения подтвержденного судом предписания об отмене антиконституционного местного постановления в срок 3 месяца — распустить легислатуру. Также на основании постановления Генерального прокурора РФ о возбуждении уголовного дела по подозрению в совершении тяжкого преступления Президент РФ приобрел право отстранить от должности главу региона до окончания расследования. Губернаторская фронда существенно ослабла, хотя с точки зрения влияния на исход региональных выборов федеральный центр и областные элиты по-прежнему находились в состоянии примерного равновесия и были регионы, где центру так и не удавалось заменить нелояльного губернатора. Зато, используя новый Закон, центр смог сменить нескольких особо уязвимых губернаторов — от подозреваемого в сотрудничестве с чеченскими сепаратистами главы Ингушетии Р. Аушева до регулярно замораживавшего регион губернатора Приморского края Е. Наздратенко, они сочли за благо сами подать в отставку по требованию Путина¹.

Что касается новой партийной системы, то первым шагом на пути ее формирования стало принятие в 2001 г. нового Закона «О политических партиях», установившего цензовые требования к численности партий — не менее 10 тыс. человек при наличии отделений более чем в половине субъектов Федерации. В 2002—2003 гг. были приняты поправки в законодательство, обязывающие с середины 2004 г. при проведении региональных выборов не менее половины мандатов распределять по партийным спискам. Барьер на федеральных выборах был повышен с 5 до 7%, начиная с выборов, следующих за 2003 г. В действие вводилась система электронной обработки данных «ГАС-выборы», непрозрачность которой в будущем неоднократно будет упоминаться. Все эти новеллы, как декла-

¹ Символично, что последовавшие выборы сложились по-разному: в Ингушетии на сомнительных выборах, проходивших при массовом голосовании дислоцированных в республике военных и снятии основного конкурента — Х. Гусериева, удалось обеспечить победу кандидата центра М. Зязикова, а в Приморье кандидат центра Г. Апанасенко выборы проиграл.

рировалось, были призваны повысить роль политических партий и потому, несмотря даже на риск, связанный с небольшим повышением барьера, были одобрены основными политическими игроками, к тому же новое законодательство освобождало парламентские партии от сбора подписей или внесения избирательного залога, что было даже определенной либерализацией по сравнению с прежним порядком.

Ситуация в парламенте в 2000—2003 гг. в целом может быть охарактеризована как здоровая конкуренция политических сил между собой, правительства и парламента. В осеннюю сессию 2003 г. в состав фракции КПРФ входили 83 депутата, «Единство — Единая Россия» — 81, «Отечество — Единая Россия» — 61, депутатской группы «Российские регионы» — 47, Агропромышленной депутатской группы и группы «Народный депутат» — по 43, Союз правых сил (СПС) — 31, «Яблоко» — 17, ЛДПР — 14, 16 депутатов не входили во фракции. На протяжении первых двух лет работы парламента в нем складывалась хорошо известная по началу прошлого века ситуация «двух большинств». В состав первого большинства входили кроме официальных фракций власти «Единство» (с 2003 г. — «Единство — Единая Россия») и «Отечество — вся Россия» (с 2003 г. «Отечество — Единая Россия»), группа «Народный депутат» (созданное из мажоритарных депутатов объединение левопопулистской риторики, тем не менее строго управляемое президентской администрацией), ЛДПР (утратившая между выборами позиционирование популистская партия) и КПРФ с дочерней Агропромышленной группой; в состав второго большинства — кроме первых двух и ЛДПР также СПС, «Яблоко» и частично «Российские регионы» и «Народные депутаты». Нельзя сказать, что все голосования в парламенте проходили именно с таким разделением¹, но определенная тенденция в этом просматривалась.

Первое большинство (с коммунистами, но без правых) возникало при поддержке законопроектов, связанных с расширением полномочий и финансирования государственных органов, и в особенности силовых, а также при принятии «патриотических» деклараций, в то время как второе использовалось для законодательного обеспечения экономических реформ (налоговой, трудовой, земельной, пенсионной и др.). Однако после создания в 2002 г. на базе фракции «Единство» и фракции ОВР политической партии «Единая Россия» (ЕР) фактически возникло устойчивое пропрезидентское большинство из так называемых центристских фракций («Единство — ЕР», «Отечество — ЕР», «Народный депутат» и «Российские регионы» с примкнувшей к ним ЛДПР), которое фактически ставило перед фактом все остальные объединения.

Тем не менее этот состав Государственной Думы был практически лишен шансов утвердить те или иные поправки в Конституцию РФ или значимо перераспределить власть. Неудивительно, что вопросы так и не ставились. Их постановка стала возможной после выборов 2003 г., по результатам которых сформировавшаяся фракция «Единая Россия» стала состоять из более чем 300 человек, что превышает требуемые даже для конституционных законов параметры. Правительство в 2000—2003 гг. часто сталкивалось с неудачами при проведении тех или иных налоговых новаций — в парламенте были сильны лоббисты крупного бизнеса.

¹ Например, летом 2003 г. в ситуации, когда был очевиден провал попытки вотума недоверия правительству, ЛДПР проголосовала «за» недоверие, а в 2002 г. за реформу электроэнергетики проголосовали «Народный депутат» и ЛДПР, но против голосовало «Яблоко».

Избирательные права граждан и политический поворот 2004 г.

В дискуссиях по поводу оптимальной политической модели для России часто забывают, что ключевым условием формирования легитимной власти являются не определенная ее модель (парламентская или президентская республика, мажоритарная или пропорциональная избирательная система), а свободные, честные выборы.

В свою очередь свобода, честность выборов подразумевает несколько обстоятельств: во-первых, свободный доступ кандидатов для участия в выборах, во-вторых, равные возможности ведения избирательной кампании для всех ее участников и, в-третьих, честный подсчет голосов.

Еще до 2004 г. в России стали возникать проблемы с проведением свободных выборов, получила распространение «башкирская избирательная технология»¹, суть которой состоит в отказе неудобному федеральной или региональной власти участнику выборов в регистрации его кандидатуры или в снятии его кандидатуры с регистрации уже в ходе избирательной кампании. Эта технология была применена, например, на губернаторских выборах в Приморском крае, Курской, Нижегородской и Ростовской областях, Якутии, Северной Осетии, Ингушетии. В качестве яркого примера можно привести Приморский край: на досрочных выборах губернатора Приморского края в мае 2001 г. во второй тур вышли бывший мэр Владивостока В. Черепков (20% голосов) и предприниматель С. Дарькин (23,9%), а кандидат Москвы, заместитель полпреда Президента РФ в Дальневосточном округе К. Апанасенко, оказался лишь третьим. В итоге Приморский краевой суд обвинил Черепкова в нарушениях, якобы допущенных во время ведения предвыборной кампании (Черепков не оплатил из предвыборного фонда интервью на «Эхо Москвы»), и снял его кандидатуру. При этом в аналогичном объеме и также бесплатно эфирное время было предоставлено и его конкуренту, который, однако, с выборов снят не был. Это откровенно неправовое решение признал и Верховный Суд РФ, который все чаще стал отказывать независимым кандидатам в праве участвовать в выборах.

Грубость применения «башкирской технологии» нарастала. На выборах в Государственную Думу в декабре 2003 г. препятствия в регистрации и снятие уже зарегистрированных кандидатов наблюдались десятками. Например, в Бурятии было отказано в регистрации кандидату КПРФ, бывшему Генпрокурору Ю. Скуратову под абсурдным предлогом «предоставления недостоверных и не в полном объеме сведений о занимаемой должности» (Скуратов указал свою должность зав. кафедрой Московского социального государственного университета, но «скрыл» от избирателей тот факт, что он является еще и профессором)¹. К действующим оппозиционным депутатам предъявляли непонятные требования неучастия их собственных помощников в их избирательной кампании, неиспользования для нужд кампании собственной приемной, причем одновременно такие требования не

¹ В Башкирии на выборах 1998 г. оппозиционные кандидаты в президенты не были зарегистрированы, причем региональная власть пошла даже на невыполнение решения Верховного суда РФ, обязавшего их зарегистрировать. Случай это был для 90-х совершенно дикий и практически единственный — нечто подобное было только в Калмыкии, но там оппозиция не признавала легитимность досрочных выборов президента и сама решила в них не участвовать.

предъявляли кандидатам партии власти. Не был допущен до федеральных выборов и список движения «Либеральная Россия», никаким экстремизмом не отличавшийся, но возглавляемый политэмигрантом Б. Березовским.

Избирательная кампания проходила в довольно специфической атмосфере. Информационная политика (набор сюжетов и комментарии) была откровенно рекламной для «Единой России» и носила очернительский характер относительно КПРФ — партии, которая еще в январе 2003 г. по рейтингам ФОМа и ВЦИОМа почти на 10% опережала «Единую Россию». В отличие от 1999 г. все федеральные телевизионные каналы контролировали государство или государственные компании, действия телевизионных менеджеров выглядели чрезвычайно слаженными, будто ими управляли из одного центра. В список «Единой России» вошли 29 губернаторов и многие федеральные министры, административный аппарат за счет налогоплательщиков фактически агитировал за определенную политическую партию, игнорируя протесты. Содействовало этому и избирательное законодательство России, содержащее немало мелких и нелепых ограничений для кандидатов (например, отсылочные нормы на не предусмотренные законодательством «места агитации», расплывчатое понятие «введение избирателя в заблуждение», жесточайшие санкции для СМИ и кандидатов, но лишь небольшой административный штраф для государственных служащих). Наблюдатели от блоков и партий в массовом порядке не могли получить копии протоколов, а количество избирателей в 2003 г. по сравнению с предыдущим электоральным циклом удивительным путем выросло на 2 млн человек при естественной убыли населения. В Чечне и Ингушетии, по словам тогдашнего главы ЦИК А. Вешнякова, число проголосовавших вообще на 11% превысило количество избирателей, в Московской области тоже обнаружилось, что количество заполненных бюллетеней превышает число зарегистрированных избирателей на 4,5%, а в Калужской — на 5%².

Согласно мнению многих экспертов, арест М. Ходорковского сыграл роковую роль в судьбе правых партий, так как фактически легитимизировал существующие общественные претензии к крупному бизнесу (ранее бывшие маргинальными и не получавшими официальной поддержки властей), в то время как сами правые позиционировали себя как защитники крупного бизнеса. В этом есть изрядная доля истины, на наш взгляд. Но в наибольшей степени винить здесь стоит не власть, а самих правых, не сумевших отыграть антибюрократическую и прежде всего «антисильную» повестку дня. Ведь социологические данные наглядно показывают, что наряду с уверенностью в несправедливости приватизации, необходимости пересмотра ее итогов граждане категорически не верят в то, что такой пересмотр произойдет в пользу общества, равно как и не доверяют российскому правосудию. Что касается «популярности» в обществе сотрудников милиции, чей тогдашний шеф Б. Грызлов баллотировался во главе партии власти, то остается удивляться, что эту тему не поднял вообще никто.

¹ В Тюмени были сняты с выборов оба основных соперника Г. Райкова — коммунист А. Черепанов и В. Бондарь (Союз правых сил), в Курской области (округ № 97) был снят с регистрации бывший вице-президент России А. Руцкой, на Кубани — кандидат от КПРФ депутат Государственной Думы Н. Денисов, что позволило победить в этом округе брату губернатора Алексею Ткачеву, в Ачинском округе — бизнесмен А. Быков, в Нижнем Новгороде — бизнесмен А. Климентьев, в Татарстане — критик главы республики депутат Государственной Думы С. Шашурин и др.

² <http://www.polit.ru/event/2003/12/26/veshnyakov.html>

Результаты кампании оказались следующими. Количество избирателей, проголосовавших за представленные в парламенте объединения, сократилось с 81,3% в 1999 г. до 70,5% в 2003 г. В выборах приняло участие 55,7% избирателей, что почти на 8% ниже, чем в 1999 г. В парламент прошли «Единая Россия» (37,57%), КПРФ (12,61%) вернулась к уровню 1993 г., ЛДПР (11,45%), а также левопопулистский блок «Родина» (9,02%).

Ближе всего к черте подошли «Яблоко», получившее 4,3%, СПС — 3,97, аграрии — 3,64, Партия пенсионеров — 3%. Таким образом, за счет значительного отрыва от «преследователей» «Единая Россия» получила в Думе чуть меньше половины мест (120), КПРФ — 40, ЛДПР — 36 и «Родина» — 29. Однако и по одномандатным округам «Единая Россия», разделив округа с «Народной партией», набрала 104 мандата (еще 19 — НПП). В результате обвальная записи независимых одномандатников и представителей не прошедших барьер партий численность фракции «Единая Россия» составила уже 308 человек. Таким образом, в парламенте сформировалось конституционное большинство партии власти, которое сохранялось все следующие четыре года.

Президентские выборы 2004 г. во многом прошли аналогично парламентским. В. Путин набрал 71,3%, т.е. почти на 20% больше, нежели в 2000 г. На втором месте оказался кандидат КПРФ Н. Харитонов (13,6%), существенно отстали С. Глазьев (4,1%) и И. Хакамада (3,8%), против всех проголосовало 3,4%, кандидат от ЛДПР О. Малышкин набрал 2,2%, дублирующий президента спикер Совета Федерации С. Миронов — менее 1%. В марте объявил о снятии своей кандидатуры И. Рыбкин, впрочем, призыв этого кандидата к бойкоту выборов остался известен узкому кругу политологов, так как кандидат кампании не вел.

Работа Государственной Думы 2003—2007 гг. началась с заявления ее нового спикера (и одновременно руководителя правящей партии) Б. Грызлова о том, что «парламент не место для политических дискуссий». Возможность принятия законопроектов, не выдвинутых «Единой Россией», была сведена практически к нулю, но это не означало роста влияния депутатов «Единой России» на законодательный процесс. По сложившейся практике депутаты стали рассматривать и принимать законы, внесенные Президентом РФ и Правительством РФ, количество законопроектов, принятых по инициативе самих депутатов Государственной Думы, менее 10% общего числа¹. Парламент фактически утратил законотворческую функцию, превратившись в придаток исполнительной власти. 1 сентября 2004 г. произошли трагические события с захватом группой террористов школы в осетинском городе Беслане, приведшие к сотням человеческих жертв. Под предлогом борьбы с терроризмом и неназванными странами, «заинтересованными в ослаблении России», было объявлено, что в парламент будут внесены законопроекты, направленные на изменение процедуры назначения губернаторов, а именно через назначение их региональными легислатурами по представлению Президента РФ. Причем назначение проводится региональной легислатурой на безальтернативной основе, в случае двукратного отклонения кандидатуры президент может распустить легислатуру и назначить и.о. губернатора. Отстранение губернатора, в том числе избранного, производится Президентом РФ при возникновении различных обстоятельств, в том числе «утраты доверия президента». Важно, что новая система назначения губернаторов фактически означает и нарушение принци-

¹ <http://www.council.gov.ru/print/lawmaking/report/2006/24/index.html>

па разделения властей, так как назначенные губернаторы формируют половину верхней палаты парламента.

Одновременно было принято решение об избрании Государственной Думы только по партийным спискам при одновременном запрете избирательных блоков и повышении минимальной численности политических партий до 50 тыс. человек. Избирательный залог на федеральных выборах устанавливался в сумме более 2 млн долл., а количество допустимого брака в подписных листах уменьшено с 25 до 5%. Право на назначение наблюдателей на выборы осталось только у участников избирательной кампании, его лишились общественные объединения, таким образом, невозможность для оппозиции зарегистрировать собственного кандидата одновременно обозначает и невозможность обеспечить гражданский контроль над выборами. Зафиксирована возможность применения электронных сканеров для подсчета бюллетеней без права ручного пересчета наблюдателями.

Комплекс законопроектов осени 2004 г. вкпе с ранее принятым решением о 7%-м избирательном барьере ознаменовал резкий сдвиг В. Путина в сторону авторитарных политических институтов. Так, например, российский избирательный залог стал самым высоким в мире, избирательный барьер — самым высоким в Европе, при том что ни в одной европейской стране не запрещены избирательные блоки. В 2009 г. по инициативе Д. Медведева избирательные залого были вообще отменены, что резко затрудняет регистрацию оппозиционных кандидатов — подавляющее большинство оппозиционеров регистрировалось именно по залогам, так как собранные в поддержку кандидатов подписи объявлялись недействительными¹. Также по инициативе Д. Медведева были приняты поправки, запрещающие общественным организациям участвовать в выборах по пропорциональной системе на муниципальном уровне — ранее это право у них сохранялось.

Правоприменительная практика также не оставляет сомнений в том, зачем были введены все эти ограничения. Так, за четыре года существования новой политической системы не было зарегистрировано ни одной (!) новой политической партии². С момента принятия нового Закона количество политических партий было сокращено с 60 до 34 к началу 2007 г., к новым выборам в Государственную Думу — до 15, к 2009 г. — до 7. Вполне возможно, процесс ликвидации политических партий продолжится.

Из действующих губернаторов лишь несколько не являются членами правящей партии «Единая Россия», при том что в 2003 г. в «Единой России» состояло менее половины губернаторов (и, кстати, почти половина кандидатов «Единой России» проиграла губернаторские выборы в последний год их проведения — 2004-й). В 2007 г. единственная из участвовавших в выборах партий, открыто выступившая против политики В. Путина, — СПС — была подвергнута не только шельмованию в СМИ, но и тотальной конфискации агитационной продукции сотрудниками МВД. А на президентских выборах в марте 2008 г. власти вообще отказались регистрировать оппозиционного кандидата, бывшего премьер-министра М. Касьянова, найдя у него нарушения правил оформления собранных подписей.

¹ Наиболее скандальная ситуация в связи с этим сложилась в Санкт-Петербурге в 2006 г. Часть подписей, представленных региональной организацией партии «Яблоко», была признана городской избирательной комиссией недействительной, и в регистрации списка было отказано. Тогда «Яблоко» обратилось в суд и представило нотариально заверенные заявления тех избирателей, чьи подписи были забракованы. Однако суд принял решение руководствоваться мнением избирательной комиссии.

² Среди тех, кому было отказано в регистрации, Республиканская партия В. Рыжкова, «Народ за демократию и справедливость» М. Касьянова, «Великая Россия» А. Савельева и др.

Фактически установлены такие правила избирательной кампании, при которых критика в адрес президента, премьер-министра и правящей партии невозможна. Во-первых, она юридически запрещена — участники выборов не могут за счет своего избирательного фонда распространять информацию, формирующую негативный образ конкурента. Соответственно к правящей партии это не относится — грязную работу за нее осуществляет государственное телевидение. Но, во-вторых, даже если найти определенную технологическую схему, позволяющую обходить вышеупомянутый запрет, это чревато бессудной конфискацией агитационных материалов, которые будут возвращены — как в случае СПС — после выборов, когда уже будут не нужны. Потому «системные» партии играют роль спарринг-партнеров правящей, ограничиваясь выдвижением каких-то второстепенных инициатив, не то что не затрагивающих вопрос о власти, но воздерживающихся даже от критики этой власти. Логическим завершением деятельности «системных партий» в российской полупартийной системе является тот факт, что все представленные в парламенте партии, кроме КПРФ, одобрили анонсированное в конце 2008 г. увеличение срока полномочий президента до 6 лет. «Системные партии» в России превращаются в аналог партий-спутников коммунистических партий Восточной Европы, а президентские выборы, формально считающиеся альтернативными, не являются таковыми по сути из-за недопуска к ним оппозиции — аналогично «выборам» в Туркмении, Таджикистане и Узбекистане.

Официальные результаты партии власти колеблются около двух третей. На парламентских выборах 2007 г. официальная явка составила 63,78% (выше, чем на прошлых парламентских выборах, но ниже, чем на президентских 2004 г.). В парламент прошли четыре партии: «Единая Россия» набрала 64,3%, КПРФ — 11,57, ЛДПР — 8,14, «Справедливая Россия» — 7,74%, прочие выступили весьма слабо — аграрии набрали 2,3%, «Яблоко» — 1,59, «Гражданская сила» — 1,05, СПС — 0,96, «Патриоты России» — 0,89, а замкнула список с 0,13% спойлерная ДПР. На президентских выборах 2008 г. официальный кандидат, «преемник» Д. Медведев, набрал 70,21% голосов при явке 69,61%.

Что можно сказать об этих результатах? Отчасти они позиционируются сторонниками Кремля как «референдум о доверии Путину» и путинской политике в более широком смысле, что в какой-то степени верно. Вместе с тем результат был достигнут с помощью фальсификаций, которые наблюдались и на предыдущем выборном цикле, но в этот раз носили еще более откровенный и массовый характер. Например, в Чечне и Ингушетии при 99%-й и 98%-й явке соответственно партия власти получила 99 и 98%¹. В Хабезском районе Карачаево-Черкесии результаты парламентских и президентских выборов вообще довели до 100%. Фантастические результаты партии власти отмечены в Кабардино-Балкарии, Мордовии, Карачаево-Черкесии, Дагестане и Тыве. Массовый характер приняла грубая технология «рисования» протоколов, когда наблюдателям в участковых избирательных комиссиях выдается на руки один протокол, а в территориальных избирательных комиссиях он «перерисовывается» и вносится в систему «ГАС-выборы» в существенно подправленном виде. Как правило, количественные результаты прочих партий для экономии времени не меняются или меняются незначительно,

¹ В Ингушетии в ходе акции протеста «Я не голосовал!» собраны заявления более 50% избирателей, письменно и с указанием полных анкетных данных подтвердивших, что не ходили на выборы.

а явка «дорисовывается» и все виртуальные голоса приписываются партии власти. Зафиксированные и опубликованные наблюдателями КПРФ, СПС, «Справедливой России» расхождения показывают добавление 10—15% голосов партии власти только с помощью этого одного нехитрого метода, причем его география была весьма широка и охватила, например, даже Подмосковье. В крупных городах, где недалеко СМИ, применяли более утонченные способы — «карусели» с открепительными талонами¹, вбросы бюллетеней в урну, удаление наблюдателей. Абсолютной тайной остаются списки избирателей. Так, например, на мартовских выборах избирателей, имеющих право голоса, оказалось вдруг на два с лишним миллиона меньше, чем на декабрьских. В предварительных данных по выборам президента, опубликованных на сайте ЦИК, в графе «Число избирателей, включенных в списки» — почти 107 млн избирателей, а в думских выборах в этой графе — более 109 млн.

В целом итоги выборов 2007—2008 гг. можно оценить так: «Единая Россия» удержала конституционное большинство в парламенте, «референдум по доверию Путину—Медведеву» состоялся и дал положительный результат, хотя методы его проведения заставляют усомниться в его легитимности.

Кстати, важно подчеркнуть, что российские власти установили подобный режим на ненормированный срок — он не позиционируется как нечто временное или переходное.

Судебная система

Доставшаяся от коммунистической эпохи судебная система служила декоративным придатком партийно-государственной машины. Для защиты прав и законных интересов граждан, для разграничения прав и конфликтующих интересов эта система принципиально непригодна в силу как самой организации, так и состава судейского корпуса.

Реформа судебной системы начала 90-х годов поначалу резко подняла уровень защищенности судьи от влияния исполнительной и законодательной власти, наделив судей несменяемостью, а также мощной корпоративной структурой, получившей право решать вопросы об отстранении судьи от должности. Со второй половины 90-х годов начал резко расти уровень материального содержания судей: судьи, особенно в провинции, стали фактически принадлежать к элите общества.

Однако эта реформа не затронула других проблем системы. В частности, крайне мало было сделано для обновления судейского корпуса, для радикального ужесточения отбора кандидатов по критериям, определяющим способность кандидатов защищать права частных лиц. Судьи, пытавшиеся использовать возросшую независимость и полномочия для защиты прав граждан, зачастую отторгаются самим судейским сообществом и лишаются должностей, благо судейское сообщество было наделено таким правом. Впрочем, в 90-е годы отстранение судьи от должности осуществлялось квалификационной коллегией, состоящей из 8—10 судей вышестоящего суда, и случаи отстранения судей от должности были довольно редки, причем судья мог апеллировать в вышестоящую инстанцию Верховного

¹ Выдав бюллетень по открепительному талону, член избирательной комиссии вопреки закону не изымает его, а оставляет на руках, после чего участник «карусели» идет голосовать на следующий участок.

суда. Например, квалификационная коллегия отказалась отстранять от должности судью Солнечногорского районного суда Ю. Слободкина, бывшего одним из лидеров оппозиционной радикальной Российской коммунистической рабочей партии и баллотировавшегося в парламент в 1995 г., ограничившись предупреждением¹. В надзорной инстанции удалось защитить полномочия судьи одному из авторов российской Конституции — С. Пашину.

В самом начале 90-х годов при зарождении судебной системы довольно сильно оказался политизирован Конституционный Суд (КС) РСФСР, полный состав которого был сформирован российским парламентом в составе 13 судей (две судейские должности оставались вакантными). Председателем КС судьи избрали В. Зорькина. Полномочия, полученные Конституционным Судом РФ на первом этапе его развития, охватывали разрешение дел о конституционности законов и иных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, правоприменительной практике, а также о конституционности политических партий и общественных объединений. Суд был правомочен разрешать споры о компетенции органов государственной власти. Кроме того, в полномочия Конституционного Суда были включены дача заключений об отрешении от должности ряда должностных лиц Российской Федерации и ее субъектов, право законодательной инициативы, ежегодное направление парламенту Российской Федерации послания о состоянии конституционной законности в России (подлежавшего срочному рассмотрению) и т.д.² В 1992—1993 гг. Конституционным Судом РФ было рассмотрено 30 дел. Из них 22 — по ходатайствам государственных органов или групп парламентариев и только 8 — по индивидуальным жалобам граждан. Имела место нарастающая ангажированность суда. В рамках рассмотрения так называемого дела КПСС — иска о конституционности Указа Президента РФ о запрете деятельности КПСС и КП РСФСР как преступных структур тоталитарного государства, причастных к организации массовых нарушений прав граждан, в суде были продемонстрированы уникальные документы, как то решения органов КПСС об утверждении итогов выборов в ВС СССР до даты их проведения (!), директивы органам государственной власти о выделении финансовых средств и т.п. КС не решился впрямую оправдать многолетнюю монополию коммунистов, но не решился и принципиально осудить созданный большевиками тоталитарный режим, признать КПСС преступной организацией. КС РФ признал конституционным лишь роспуск руководящих организационных структур КПСС, но не первичных организаций КП РСФСР (КП РФ).

В декабре 1992 г., во время кризиса с утверждением кандидатуры премьер-министра в Верховном Совете РФ, председатель КС В. Зорькин выступил как политическое лицо, в частности, подписал соглашение с главами исполнительной и законодательной власти, суть которого сводилась к отказу Б. Ельцина от внесения кандидатуры Е. Гайдара на пост премьер-министра в обмен на решение съезда о проведении референдума о доверии президенту и парламенту. Выступив в роли гаранта соглашения, В. Зорькин одобрил его нарушение VIII Съездом народных депутатов РФ, отменившим решение предыдущего съезда о референдуме, употребив чисто правовой аргумент: «Для России так будет лучше». Некоторые решения КС — о необходимости голосования абсолютного большинства избира-

¹ В 1990—1993 гг. законодательство позволяло судье быть одновременно народным депутатом РФ, с 1994 г. это было запрещено.

² <http://ks.rfnet.ru/>

телей для прекращения полномочий избравшегося относительным большинством Съезда народных депутатов или признание законным решения Верховного Совета Мордовии о немедленной ликвидации поста избранного населением этой республики Президента Мордовии — выглядели откровенным издевательством над правом. Президент РФ подписал Указ № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В нем КС было предложено не проводить заседаний. Одновременно была прервана деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Были введены в действие временные положения о федеральных органах власти, о выборах Государственной Думы и проведении референдума о принятии новой Конституции РФ. Обосновывая эти меры, Президент РФ ссылаясь на то, что руководство Верховного Совета остановило процесс конституционной реформы, противодействовало социально-экономическим реформам, попирало волю народа, выраженную на выборах и на референдуме 25 апреля 1993 г., разрушало основы конституционного строя Российской Федерации (народовластие, разделение властей, федерализм).

Новая Конституция РФ, которая была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., одновременно с выборами нового парламента — Федерального Собрания, и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» существенно улучшили ситуацию. Количество судей было увеличено до 19 человек, что сломало проявившееся в 1992—1993 гг. механическое большинство антипрезидентски настроенных судей в КС. Для принятия решения о толковании Конституции РФ теперь требуется две трети голосов судей. Согласно справке КС¹ количество рассматриваемых дел существенно увеличилось, при этом защита конституционных прав и свобод стала лидировать в количественном отношении: свыше 70% дел². Примечательно также, что в подавляющем большинстве случаев жалобы частных лиц и запросы государственных органов признавались правильными: оспариваемые законоположения и положения иных нормативных актов действительно не соответствуют Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ после 1993 г., конечно, в какой-то мере отказался от пересмотра решений высшей государственной власти. Из сколько-нибудь серьезных дел стоит отметить лишь решение о неконституционности реституции культурных ценностей Германии. Однако своими решениями КС существенно сдерживал законодательство и нормотворчество, направленные на расширение полномочий органов государственной власти и посприятие прав граждан и предпринимателей. Так, КС РФ признал незаконными многочисленные положения старого Уголовно-процессуального кодекса (УПК) (например, право надзорной инстанции пересмотреть и отменить вступивший в силу оправдательный приговор; право судов возвращать некачественно расследованные дела на повторное следствие, что обрекало многих на длительное предварительное заключение из-за ошибок следствия; право задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, на срок свыше 48 часов и применение в качестве меры пресечения заключения под стражу без судебного решения и др.), что, несомненно, сыграло положительную роль в принятии нового УПК, так как с обесценением репрессивных норм старого исчезли стимулы силовых ведомств бороться за его сохранение. КС РФ неоднократно сопротивлялся попыткам фискальных властей ввести налогообложение задним числом и вне установленной процедуры, защитил право гражд-

¹ <http://ks.rfnet.ru/>

² Статистика там же.

дан на местное самоуправление (так называемое удмуртское дело)¹, на свободу выбора места жительства и т.п. Общая оценка роли КС РФ в 1994—2003 гг. в системе российского права может быть признана положительной.

В 2004—2008 гг. ситуация в КС существенно изменилась. Важнейшим прецедентом стало рассмотрение пакета законодательных актов, внесенных В. Путиным в сентябре 2004 г. и отменявших выборность губернаторов при сохранении назначения губернаторами членов Совета Федерации, т.е. половина членов верхней палаты стала фактически назначаться исполнительной властью. Показательно, например, что Конституционный суд РФ при двух особых мнениях, рассматривая жалобу В. Гришкевича на нарушение его конституционных прав процедурой назначения губернаторов, отклонил ее, сославшись на то, что «Конституция не рассматривает выборы в качестве единственного допустимого механизма формирования органов власти». Суд пренебрег и собственными постановлениями 1996 г. (признававшими неконституционным даже простое избрание губернатора законодателями, без каких-то представлений или санкций за его отклонение), и п. 2 ст. 55 Конституции, гарантирующей неумаление прав граждан², и отсутствием такого права в перечне полномочий президента, и тем фактом, что существующий порядок вкупе с процедурой формирования Совета Федерации означает нарушение принципа разделения властей.

Символично, что в 2003 г. после десятилетнего перерыва главой Конституционного суда был избран судья В. Зорькин, выступавший против принятия действующей Конституции. А в 2009 г. Д. Медведев вообще предложил назначать главу Конституционного суда Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ.

Кардинально изменилась ситуация с возможностью вынесения судами общей юрисдикции решений, противоречащих интересам исполнительной власти. В 1994 г., например, Верховный Суд РФ оправдал члена ГКЧП В. Варенникова², обвиняемого в попытке переворота в августе 1991 г., причем назвал его действия — т.е. попытку переворота — мотивированными крайней необходимостью и благом государства. Верховный суд РФ оправдал эколога А. Никитина, обвинявшегося ФСБ в разглашении государственной тайны. Верховный Суд в подавляющем большинстве случаев восстанавливал регистрацию кандидатов на выборах различных уровней, отстраняемых от выборов региональными властями. В 2000—2003 гг. многие решения Верховного Суда РФ уже отказывали кандидатам в регистрации (например, выборы губернатора Ростовской области, Приморского края, Чеченской Республики и т.п.), а начиная с думской кампании 2003 г. Верховный суд стал штамповать решения нижестоящих судов об отстранении от выборов негодных властям кандидатов.

Исчезли оправдательные приговоры всем обвиняемым по общественно значимым делам, получили массовое распространение отмена решения судов присяжных, разгоны коллегий присяжных⁴. В России появились многочисленные по-

¹ Была признана неконституционной попытка исполнительной власти Удмуртии без референдума ликвидировать пост избранного мэра Ижевска.

² «В РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

³ Остальные члены ГКЧП воспользовались объявленной Государственной Думой РФ амнистией, однако В. Варенников ее не принял.

⁴ Отменены решения присяжных по делам эколога В. Данилова, военнослужащего С. Аракчеева, политика И. Квачкова, разогнана коллегия присяжных по делу сотрудника ЮКОСа А. Пичугина.

литзаключенные: от руководителей и сотрудников ЮКОСа до «ученых-шпионов» и различных партийных активистов, особенно из провинции. Многие судьбы, например Л. Кудешкина или А. Меликов, открыто называют причинами своих и многочисленных других корпоративных увольнений в судебном сообществе вынесение судьями оправдательных приговоров, при том что их число и так находится в районе нескольких процентов.

Фактически сегодня можно констатировать отсутствие в России независимой судебной власти.

Средства массовой информации

Возникновение кремлевской пропаганды как социального феномена и, пожалуй, даже как социального института можно уверенно датировать первой каденцией В. Путина, приблизительно начиная с установления контроля Кремля над НТВ и ОРТ и с введения на центральных телеканалах первых элементов государственной цензуры.

В РФ в 90-е годы существовали три телеканала, зона уверенного приема сигнала которых была практически всей территорией России — ОРТ, РТР, НТВ, а также ряд телеканалов со значительным покрытием — прежде всего ТВ-6 и ТВЦ. РТР на 100% принадлежало государству, в ОРТ после 1995 г. у государства был контрольный пакет, а 49% акций и менеджмент принадлежали группе Б. Березовского, НТВ принадлежало В. Гусинскому, ТВ-6 — Э. Сагалаеву и Б. Березовскому, ТВЦ — Правительству Москвы. Телеканалы отличались различным и меняющимся отношением к политическим и коммерческим деятелям. Важно подчеркнуть, что в 90-е годы телеканалы были фактически планомерно убыточны и жили за счет поддержки акционеров или кредитов (например, Газпром масштабно кредитовал НТВ). Взамен информационная политика телеканалов представляла собой существенный политический ресурс. Так, в 1996 г. телеканалы поддержали имевшего минимальный рейтинг Б. Ельцина против лидера коммунистов Г. Зюганова и сыграли значительную роль в его кампании, в том числе распространяя критические замечания в адрес Зюганова и пропагандируя неочевидный тезис о том, что Ельцин являлся единственным кандидатом, способным победить Зюганова. В 1997 г. часть телеканалов, прежде всего ОРТ и НТВ, выступили резко против тогдашнего правительства, а телеканал РТР — в его защиту. Во время выборного цикла 1999—2000 гг. ОРТ и РТР поддерживали блок «Единство», а НТВ — блок «Отчество — вся Россия». При этом на телеканалах соблюдали общепринятые стандарты подачи информации — освещали противоположные точки зрения, существовали прямые эфиры, в которых представители разных группировок могли померяться силами. Так, на НТВ, например, в авторскую программу «Итоги» еженедельно приглашали лидеров четырех парламентских фракций.

Среди печатных СМИ не было такого внутреннего плюрализма, но зато их спектр был намного шире телевидения — были симпатизирующие коммунистам издания «Завтра», «Советская Россия», «Правда».

В 90-е годы говорить о кремлевской пропаганде как самостоятельном феномене было едва ли возможно. Пропагандистские функции сводились к предоставлению большего эфирного времени политикам, близким к Кремлю, в ущерб левой оппозиции да к изображению этой оппозиции в комичном виде (к чему она,

впрочем, часто давала достаточно веские основания). Какого-то моратория на критику власти — включая Б. Ельцина — не было.

«Зачистка» телеканалов стала одной из первых задач новой власти. Против НТВ был использован экономический метод — полугосударственный Газпром получил директиву взыскать с компании долги, превышавшие 600 млн долл. Начавшийся летом 2000 г. процесс завершился весной 2001 г. банкротством компании «Медиа-мост» В. Гусинского и его эмиграцией, а контроль над телеканалом перешел к Газпрому. Общество противоречиво отнеслось к судьбе компании НТВ, учитывая неоднозначность репутации его хозяев и наличие у них совершенно реальных долгов. Кроме того, назначенный руководить компанией А. Кох обещал продать ее стратегическому иностранному инвестору. Но вскоре стало очевидно, что это не входит в планы властей. Летом 2001 г. были приняты специальные поправки в законодательство, запрещающие иностранным инвесторам владеть контрольным пакетом акций электронных СМИ. Б. Березовский продал акции ОРТ своему лояльному властям партнеру Р. Абрамовичу, а в январе 2002 г. по иску миноритарного акционера — «ЛУКОЙЛа» — был ликвидирован телеканал ТВ-6, для чего была использована «спящая» статья гражданского законодательства о праве на ликвидацию убыточного несколько лет предприятия (при том, что мажоритарный акционер был готов и дальше поддерживать деятельность канала, а сам канал начал в 2001 г. приносить прибыль).

Правда, в 2002—2003 гг. группа крупных предпринимателей из РСПП пыталась реанимировать проект частного федерального телеканала ТВС, однако — не без участия Кремля — многие другие отказались от партнерства, и телеканал был закрыт.

Попавшие под контроль Кремля телеканалы претерпели следующие изменения. Исчезли оппозиционные «телекиллеры», но остались официальные; на телеканалах нет больше прямых эфиров, а к такому инструменту в руках властей, как телевидение, прибавились подавляющее большинство печатных СМИ, огромное количество интернет-изданий, а также различные формы пропагандистской продукции в кино, литературе и даже контркультурной среде.

«Официальными СМИ» — имея в виду советский опыт — именуют только и исключительно СМИ, принадлежащие государству (тем более что действительно есть яркие примеры государственного РТР или Первого канала с контрольным пакетом акций государства). Представление это не соответствует действительности и легко опровергается теми же пропагандистами. На официальном сайте телекомпании НТВ она гордо именуется «единственным частным российским телеканалом, имеющим статус федерального». На самом деле «частный» телеканал принадлежит структурам Газпрома — компании с государственным контрольным пакетом. Структуры Газпрома владеют и «Известиями». «Комсомольская правда» оказалась у Балтийской медиагруппы О. Руднова¹. «Аргументы и факты» принадлежат братьям Ананьевым², «Московский комсомолец» связывают с членом Общественной палаты П. Гусевым, но прежде всего — с мэром Москвы Ю. Лужковым и т.п. Превращение частной собственности в феодальное условное держание в современной России в полной мере касается и СМИ. Формально там может вообще не быть госпакета, но на самом деле СМИ может полностью контролироваться властями.

¹ Петербургский предприниматель, которого называют другом В. Путина.

² Петербургские предприниматели, братья Дмитрий и Алексей, считающиеся близкими к окружению В. Путина.

К. Яновский, один из авторов настоящей статьи, в 2001 г. предложил для формальной оценки подцензурности СМИ отсутствие трех параметров: обвинений высокопоставленных представителей государственной власти в недееспособности, в нарушении законодательства и моральных норм. Независимая пресса, несмотря на политическую ориентацию, будет освещать интересующую читателей проблему коррупции и ошибок властей — вспомним острейшие публикации как по персональным делам¹, так и по содержательным вопросам в «Известиях» 90-х при всей формальной лояльности этого издания Б. Ельцину.

Кроме официальных СМИ официозные материалы могут размещаться и в относительно независимых СМИ — на коммерческой основе или просто в порядке здоровой конкуренции взглядов. Летом 2006 г. И. Клямкин и Т. Кутковец ввели в оборот термин «кремлевские пропагандисты». Они характеризовали их как лиц, «которым предоставлено привилегированное право комментировать текущие политические события в стране и за рубежом. Они выступают в роли экспертов, но избыточный для аналитических комментариев пафос выдает в них пропагандистов. Можно сказать, что это пропаганда, представляемая как экспертиза». Имелись ввиду Г. Павловский, С. Марков и т.п. На наш взгляд, есть и другие, довольно очевидные, но не менее важные характеристики. Прежде всего речь идет о лицах, чьи комментарии всегда носят благоприятный для высшей исполнительной власти характер. Критика нижестоящих чиновников («злоупотребления на местах») возможна, но и ее поле сокращается. Так, из-под критики полностью выведены не только В. Путин (что было отличительной особенностью начала 2000-х годов), но и, например, Правительство РФ, партия «Единая Россия».

Власть согласно телевизионной картинке никогда не ошибается. Если ей и присущи какие-то недостатки, то либо как отражение объективной и навеки данной природы вещей, либо как прошлое, которое в настоящем и будущем всегда исправляется. Возьмем, к примеру, такой обычный для политики сюжет, как обсуждение некоего чиновника. Любая отставка такого чиновника для такого пропагандиста будет «своевременной». Но и сохранение его на должности и даже повышение будут объяснены с не меньшей изобретательностью. Так, например, в 2006 — начале 2007 г. одной из мишеней для критики российского официоза был избран мэр Москвы Ю. Лужков. По телевидению замелькали сюжеты о многочисленных злоупотреблениях при строительстве в столице, о нарушении прав жителей и некомфортности жизни, о коррупции, о миллиардном состоянии жены Лужкова и т.п. Среди российских политиков ходили противоречивые слухи о судьбе Ю. Лужкова, вероятной называли его досрочную отставку. Однако ситуация разрешилась противоположным образом. Ю. Лужков был переназначен В. Путиным мэром Москвы на очередной срок. Все негативные известия о столичной жизни испарились, наоборот, телезрители узнали о многочисленных заслугах мэра, единодушной его поддержке москвичами, о великолепных перспективах прекращения «точечной застройки», ранее расцветшей при том же градоначальнике.

Этот заведомо позитивный тон публикаций о российской власти — важная характеристика официозных СМИ.

Второй составляющей российской цензуры является то самое «киллерство», набор тенденциозных штампов и утверждений, регулярно транслируемых с теле-

¹ Например, в 1994 г. в газете была отмечена серия резко критических публикаций о вице-премьере О. Лобове, в 1995 г. — начальнике службы безопасности президента А. Коржакове, в 1996 г. — главе президентской администрации А. Чубайсе и т.п.

каналов против не угодных властям. Это, пожалуй, единственный вид пропаганды, в существовании которого справедливо упрекают и времена правления Б. Ельцина. Хотя несомненно, что традиции С. Доренко и газеты «Не дай Бог!» не только вышли на новый качественный уровень, но и не уравниваются, как при Ельцине, дискуссиями в прямых эфирах российских политиков.

Доступ к основным каналам российского телевидения, транслируемым на всей территории России (Первый канал, Второй канал и НТВ), контролируется властями. Основные формы цензуры и государственной пропаганды похожи на времена СССР. Начнем с того, что существует «черный список» российских политиков, которым полностью закрыт доступ (например, бывший премьер-министр М. Касьянов, экс-чемпион мира по шахматам Г. Каспаров или бывший депутат Государственной Думы В. Рыжков). Еще в ходе избирательной кампании 2003 г. мониторинги СМИ установили, что свыше 95% упоминаний о «Единой России» на гостелеканалах носят положительный характер. В настоящее время эта тенденция доведена до абсурда и положительными являются 100% упоминаний о «Единой России» и В. Путине. При этом деятельность «Единой России» освещается практически в каждом выпуске новостей, в то время как упоминания о других партиях единичны. Непропорциональное количество времени в телеэфире занимает В. Жириновский, используемый для открытого обоснования диктатуры и тем самым выгодного оттенения якобы умеренных властей. (Российские власти любили ссылаться на то, что это нормально — больше уделять внимания той партии, которая имеет большинство в парламенте. Напомним в связи с этим, что в 2003 г. за «Единую Россию» проголосовало 37% избирателей, еще 10% — за ЛДПР, т.е. суммарно за две эти партии — менее половины даже от явившихся на выборы избирателей. Тем более странно, что об одной половине говорится только хорошее, а о второй — ничего или плохое.)

Примерно то же касается рынка печатных СМИ. Количество независимых федеральных печатных СМИ невелико — «Коммерсантъ», «Ведомости», «Новая газета», а их тиражи невысоки — как правило, от нескольких десятков тысяч до 100 тыс. каждая. Подцензурные СМИ выходят тиражами от сотен тысяч до миллиона экземпляров. Интересно отметить, что эти газеты формально являются частными, но в них — даже в различных таблоидах — соблюдаются те же принципы цензуры, что и на государственном телевидении («черные списки», 100% положительной информации о Путине и «Единой России»). Большинство региональных СМИ зависят от назначаемых президентом губернаторов и также не являются независимыми.

Исход украинских выборов, опровергнувший на государственном уровне тезис о всесильности телеканалов¹, вызвал не только дальнейшую полицейскую зачистку российского политического пространства. С 2005 г. выделяются огромные ресурсы на создание многовекторной, управляемой различными менеджерами и высокооплачиваемой пропагандистской машины. Она включает не только федеральные телеканалы (хотя их в первую очередь), но и различные иные проекты. Создание пропутинских молодежных движений разной специализации — от «Наших» и «Молодой гвардии Единой России» до «евразийцев». Подкуп политиков и политических активистов в действующих оппозиционных и полуоппозиционных партиях и

¹ В российской политике существовал тезис (иногда приписываемый Березовскому) о том, что контроль над телевидением обеспечивает итоги выборов. На Украине власть контролировала телевидение, но выборы проиграла.

организациях, «канализация» их активности в разрушительное для этих организаций русло. Обслуживание десятков пропагандистских интернет-ресурсов — от закамouflированных под развлекательные до закамouflированных под деловые. Контроль над основными массовыми печатными изданиями. Завершает картину создание Общественной палаты как инструмента перераспределения государственных финансовых ресурсов в пользу «кремлевских общественников» и предоставления им трибуны. Есть даже специальный сайт, занятый изготовлением карикатур на оппозиционных или либеральных политиков. Кроме официальных СМИ официозные материалы могут размещаться и в относительно независимых СМИ — на коммерческой основе (например, массовая баннерная реклама официоза СМИ) или просто в порядке здоровой конкуренции взглядов.

* * *

Современная правовая демократия, чтобы ни придумывали теоретики «особого пути», базируется на трех фундаментальных ценностях: свободные выборы — предсказуемые правила с непредсказуемым результатом; независимый от исполнительной власти, способный принять неудобное для нее решение суд и независимые СМИ, выступающие в роли одновременно и аудитора власти, и обратной связи общества с ней. В России власти приняли решение отказаться от этих институтов, а российское общество оказалось не в состоянии их защитить.

Значительные проблемы, связанные с инвестиционным климатом и доверием к власти, не могут быть решены только за счет удачной внешнеэкономической конъюнктуры, которая, как показывает практика, не вечна. Невозможным оказывается и установить, апеллируя к примерам далекого прошлого или экзотического настоящего, правовую недемократию. Механизмы дискреционного, ничем не ограниченного принятия решений, необходимые для существования авторитарной власти, в сфере экономики не могут не быть использованы для дискреционного же передела собственности.

Остается надеяться, что российская элита и/или российское население после многочисленных экспериментов тоже придут к этому выводу.

Экономический империализм: несколько примеров методологии, или Экономистам не в чем каяться!¹

Либералам не в чем каяться!

Е.Т. Гайдар²

Современная экономическая наука сильно политизирована и недостаточно формализована. Тем не менее в силу как применяемой методологии, так и относительно меньшей политической ангажированности по сравнению с другими общественными науками именно экономика с наибольшим успехом может претендовать на роль рамочной дисциплины, координирующей междисциплинарные исследования с участием политологов, социологов, психологов и юристов.

Мы попробуем обосновать данный тезис некоторыми примерами.

Оговорим прежде всего смысл понятия «экономический империализм» применительно к данной статье. Итак, экономический империализм здесь — это использование экономических инструментов для анализа проблем, традиционно являющихся объектом изучения других общественных наук — права, политологии, социологии и т.п., при предположении, что экономическая методология как минимум не уступает, а как максимум превосходит методологии, используемые в других науках.

Соответственно наши примеры относятся к сферам экономического анализа:

- политических проблем, общественного выбора и субъектности в политике; в качестве отдельного примера рассмотрены стимулы военных в условиях демократии, замещающей поставку чистых общественных благ поставкой смешанных общественных благ (традиционное поле деятельности политологов; а в последнем случае и военных юристов);
- права и правоприменительных практик (чем традиционно занимаются юристы, хотя здесь «вторжение» началось так давно, что уже не бросается в глаза);
- морали (ссылки на мораль зачастую используются для построения линии обороны против экономического анализа, как представляется, неправомер-

¹ Статья подготовлена специально для настоящего издания.

² В ответ на попытку интервьюера из проправительственного СМИ подвинуть его к публичному признанию неисчислимых и фатальных ошибок реформаторов 1990-х.

но, поэтому ниже обосновывается тезис о целесообразности массированного «наступления» и в этом направлении);

- кризиса семьи, каковой обычно изучается демографами, социологами и психологами;
- области, занимаемой политологами и моралистами, с тем чтобы ревизовать подходы к институту «всеобщего избирательного права», как создающего и воспроизводящего стимулы к некооперативному поведению растущей части избирателей.

«Politically incorrect. Proud of it»¹, или Немного о статистике политической ангажированности академических кругов США

Использование американского примера здесь связано не только с тем, что львиная доля ведущих ученых-экономистов живет и работает в США. Само понятие «экономический империализм» появилось именно там. Наконец, наличие интереса к этой проблеме, включая накопление определенного массива соответствующих данных — как опросов, так и анализа права и правоприменительных практик, включая нормативное творчество университетов, характерно именно для США, а не для Европы, не говоря уже о России.

Исследование, проведенное под руководством Роберта Лихтера (Rothman, Lichter, Nevitte, 2005; Kurtz, 2005), показало, что в академической среде США «либералы» (т.е. левые в североамериканской терминологии) гигантски доминируют над консерваторами и соответственно демократы над республиканцами в соотношении 4,5—5:1. При этом доминирование левых в гуманитарных и общественных науках (social science) еще внушительнее (по некоторым исследованиям — в соотношении 10—16:1).

Д. Клейн и Ш. Штерн (Клейн, Штерн, 2008) показали, что сходное соотношение среди экономистов (правда, включающих не только ученых, но и практиков) колеблется (по результатам разных исследований) в пропорции 2—4:1, *что заметно ниже среднего уровня* для социальных наук. Они также показали, что по собственно экономической или близкой проблематике (включая проблемы перераспределения, иммиграцию, контроль за оружием) позиции экономистов находятся почти посередине между крайне либертарианской и радикально этатистской. И лишь среди экономистов, идентифицировавших себя как республиканцев, заметно явное смещение взглядов в сторону идей экономической свободы: 3,3 по 5-балльной «либертарианской» шкале по сравнению с 2,66 в среднем по выборке экономистов (Клейн, Штерн, 2008, табл. 4) и по сравнению со значениями 2,04—2,11 для представителей других общественных наук (там же, табл. 6). Если же учесть, что общественные науки включают и экономическую науку, то это означает, что идеологическое смещение в сторону этатизма (включая полный спектр политических и идеологических вопросов) заметно для всей группы ученых-«общественников». Однако по сравнению с остальными коллегами из смежных дисциплин экономисты выглядят наименее идеологически предвзятыми.

Одно из наиболее ярких и уродливых проявлений существующего идеологического сдвига — эпидемия политической корректности в университетах США,

¹ «Политически некорректен. И горжусь этим».

выражающаяся, в частности, в принятии «кодексов выступлений» (Speech codes) и тому подобных норм. Как показал П. Рубин (Rubin, 1994), политическая корректность проблематична с позиций ее совместимости не только с Первой поправкой к Конституции США, но и с научной парадигмой как таковой. При этом стойкая приверженность идеологическим схемам имеет определенное рациональное экономическое объяснение — стремление сохранить свой «человеческий капитал» теми, кто в свое время ориентировался на «студенческую революцию» конца 60-х годов. Тогда вошли в моду идеи, отрицающие институты, которые открыли дорогу современному экономическому росту (базовые права личности, зафиксированные отцами-основателями в американской Конституции, предлагается заместить коллективными). Маргинальные, экстремистские идеи не просто становятся научным мейнстримом, но становятся им в результате политического давления, а не свободной научной дискуссии (феминизм, сексуальная распушенность как принцип и образ жизни, не говоря уже о социализме всех оттенков).

Последовательный крах всех этих идей привел их носителей к тем же последствиям, к каким привел крах СССР советологов, в том смысле, что последствий, несмотря на очевидное банкротство целого «научного» направления, не было никаких (исключая небольшую группу «маргиналов» или просто честных исследователей: Р. Пайпса и некоторых других). Среди экономистов ситуация была немного, но все же лучше. По крайней мере, из их среды раздавалось куда больше голосов о необходимости делать выводы из опыта бывших социалистических стран, полученного столь дорогой ценой.

«После краха коммунизма все в мире согласны, что социализм был провалом, капитализм — успехом. Забавно, что все западные страны сделали из этого очевидный вывод, что Западу нужно больше социализма», — возмущался в 1993 г. М. Фридман¹ (Friedman, 1993).

Кроме относительно меньшей идеологической зашоренности у экономистов есть и другое важное преимущество перед большинством коллег из смежных наук — это не столь всеобъемлющий страх перед политической ответственностью за свои рекомендации. Да, конечно, большинство экономистов склонны давать обтекаемые ответы на конкретные вопросы, вызывая у вопрошающих тоску по «одноруким экономистам». Однако встречаются и отрадные исключения (М. Фридман, к примеру, готовил рекомендации по военной реформе и активно продвигал идеи школьной реформы, дающей возможность выбора родителям и ставящей могущественные профсоюзы учителей перед лицом конкуренции).

Завершим этот этап апологии экономистов цитатой из Рональда Рейгана: «Экономист — это некто, видящий, что происходит на практике, и размышляющий, а будет ли это работать в теории». Перед нами непосредственное и весьма неформальное, но в силу непосредственности вполне надежное свидетельство одного из лучших президентов в истории США об отсутствии у части наших коллег склонности к попыткам прогнать жизнь под свои «прогрессивные» теории.

Возможно, вышеописанная ситуация связана с определенными методологическими преимуществами экономической науки при исследовании схожих про-

¹ «After the fall of communism, everybody in the world agreed that socialism was a failure. Everybody in the world, more or less, agreed that capitalism was a success. The funny thing is that every capitalist country in the world apparently concluded that therefore what the West needed was more socialism.» «The Real Free Lunch: Markets and Private Property».

блем перед другими общественными науками. И хотя сам факт такого преимущества скорее вызывает не уважение, а раздражение левых «обществоведов»¹, большая часть статьи будет посвящена описанию нескольких подходов из арсенала «наступательных вооружений» экономической науки, точнее, неинституциональной экономической теории и теории общественного выбора.

ТОВ и политологи с «шахматной доской»

Экономическая теория общественного выбора (ТОВ; естественно, имеется в виду направление, основанное Дж. Бьюкененом и Г. Таллоком²) исходит из допущения о преследовании каждым экономическим агентом своего интереса. Соответственно интересы и стимулы агентов являются приоритетным объектом изучения.

Политологической альтернативой такому подходу служат бесчисленные «шахматные доски» с расставленными на них странами, цивилизациями и т.п., т.е. вместо теорий, подразумевающих наличие выраженного «классового», «общенационального» или даже «общецивилизационного» интереса, экономистами предлагается подход, в основе которого описание выявленных индивидуальных интересов, а общественные интересы конструируются только на основе хорошо описанных частных, индивидуальных, в чем, собственно, и состоит подход «методологического индивидуализма» при допущении о рациональности индивидов.

При этом экономисты вовсе не обязательно исходят из того, что все люди стремятся исключительно к обогащению или ненасытному потреблению в условиях полной информированности (такие допущения встречаются только в простейших моделях).

Мы исходим из того, что наименее вредное как теоретически, так и практически допущение о личном и соответственно — агрегированно — об общественном благе должно строиться на том, что сами индивиды считают своим благом и к чему они стремятся с учетом своих ограниченных ресурсов³, в том числе в условиях ограниченности времени, информации, знаний.

¹ Всякое конкурентное или силовое преимущество не зря расценивается ими едва ли не как состав преступления — что-то вроде «избыточного применения силы».

² Существует еще «прогрессивное» направление А. Сена—К. Эрроу. Последний прославился доказательством теоремы о невозможности рационального выбора, чем положил начало череде работ, в которых строгие доказательства зачастую следуют за очевидно неразумными допущениями. Эрроу, в частности, сделал допущение о независимости выбора по каждому пункту повестки. Между тем политизированный избиратель прекрасно понимает связь между политической корректностью, правом на ношение оружия и бюджетным дефицитом, порожденным стремлением помочь неудачникам за счет успешных рыночных агентов. Неполитизированный избиратель не делает и не может делать выбора по каждой проблеме в силу ограниченности ресурсов, которые он тратит на свое участие в политической жизни. В результате избиратель почти никогда не делает выбора по каждой обсуждаемой проблеме. Напротив, он выбирает «пакет» решений, ориентируясь на заранее выбранный партийный ярлык и/или на решение, предлагаемое партиями по единственной важной для него проблеме. Практически для реального, а не смоделированного К. Эрроу избирателя сама возможность выбора обусловлена отказом от данного допущения к его теореме.

³ Конечно, здесь имеет место сильная идеализация экономического сообщества. К сожалению, в нашей среде есть масса дирижистов — этатистов и просто левых экстремистов, убежденных как раз в обратном, а именно в том, что лишь мудрое, информированное и прогрессивно ими же настроенное государство является единственным хранителем знания о том, что хорошо для индивида и что хорошо для общества в целом.

Удовлетворить требованиям методологического индивидуализма непросто, но только такой подход дает собственно научный результат, приносящий что-то кроме спекуляций, пусть даже иногда и весьма изящных.

Большинство моделей в ТОВ как раз и анализируют такие стимулы. Не всегда эти модели можно легко связать с эмпирическими данными, но все же среди них немало моделей, такую связь предполагающих.

Есть немало исследований, посвященных анализу взаимного влияния экономических и политических процессов, опирающихся на данные экономической статистики и электоральную статистику, а иногда на архивы результатов социологических исследований. Интересны также работы, посвященные стимулам игроков, создаваемым при введении тех или иных законов или правоприменительных практик (Rubin P., 1994; Nalepa, Kaminski, 2006).

Некоторые авторы нашего института в своих работах применяют различные методики из инструментария ТОВ для анализа факторов электорального поведения в нашей стране (Гамбарян, Мау, 1997; Мау, Кочеткова, Жаворонков и др., 2001; Кочеткова, 1999). Есть также работы, посвященные влиянию общественного выбора на стратегию реформ в постсоциалистических странах, политическим факторам эффективности реформ. Основная идея формального анализа электорального поведения в этих работах сводится к тому, что избиратель в демократической стране может значимо повлиять на экономический и политический курс, *предъявляя спрос* на его продолжение или его смену.

Спрос избирателя на пакет рыночных и демократических реформ в постсоциалистических странах, на соответствующий пакет институтов правового государства (Rule of Law), его готовность нести связанные с реформами издержки, выражались в простых фактах формирования коалиций в поддержку таких реформ (Мау, Жаворонков, Яновский и др., 2003).

Пример 1

Формирование про- и антиреформистских коалиций в молодых демократиях с переходными экономиками (в посткоммунистических странах) на «учредительных выборах»¹ (Голосов и др., 2000; Мау, Жаворонков, Яновский и др., 2003).

Выбор в такой ситуации является выбором дальнейшей модели развития в диапазоне от последовательных рыночных реформ и соответствующей жестко конкурентной политической демократии (Эстония) до реставрации в той или иной форме элементов авторитаризма при заметном усилении вмешательства государства в экономику (Белоруссия, Россия).

Пример 2

В большинстве демократических стран политики предлагают настолько существенно различающиеся стратегии решения проблемы политического террора, что

¹ Г. Голосов, предложивший этот термин, является политологом, а не экономистом; при этом многие его рассуждения (например, о причинах успеха КППРФ в начале 90-х в борьбе за «наследство КПСС» с другими ультралевыми партиями) замечательно «переводятся» на экономический язык в терминах спроса-предложения благ, в данном случае такого блага, как «высокая самооценка участника защиты коммунистических идеалов» при приемлемом уровне издержек (так, РКРП предлагала чуть более высокое качество этого «блага», требуя нести высокие издержки участия, а «социалисты» Р. Медведева и др., не требуя участия, предлагали непривычную, заметно отличную от коммунистической идеологию).

при определенных обстоятельствах по их результатам можно судить о том, как избиратель реагирует на такого рода риски.

Мы предполагаем, что стратегии партий различаются долями расходов на оборону и безопасность и/или (и это может иметь критическое значение) предлагаемыми издержками поставки общественных благ «оборона» и «безопасность» (определяемыми законодательством, регламентирующим деятельность армии, полиции, служб безопасности, и соответствующими правоприменительными практиками¹.

Итак, спрос на реформы выражается в голосовании за партию, собирающую избирателей под знамя реформ². Под *реформой* здесь подразумевается значимое изменение институтов, а не просто коррекция приоритетов бюджетной или внешнеторговой политики. Например, кампании 1970 г. (лидер консерваторов Э. Хит, лозунг «Консервативная революция»³) и 1979 г. (во главе с М. Тэтчер) в Великобритании выявили спрос британцев на реформы разбухшего государства. Осуществить же серьезные преобразования в демократической стране без полученного на выборах мандата на их проведение чрезвычайно сложно.

Отсутствие поддержки решительных перемен, баланс (зачастую долгосрочный) ведущих политических партий, отсутствие в повестке дня выборов новых идей и требований реформ, распространенная практика поведения лидеров в ходе кампании в соответствии с моделью медианного избирателя⁴ трактуются нами как отражение спроса избирателя на стабильность.

Таким образом, мы полагаем, что выборы и как процесс и как результат — это наглядный и мощный аналитический инструмент для предсказания экономической политики, включая политику изменения экономических институтов.

При этом даже явное наличие спроса избирателей на реформы приводит к выраженным результатам тогда, и только тогда, когда на «партийно-политическом» рынке есть адекватное предложение. Это подтверждается множеством примеров новейшей истории демократических стран (Германские выборы 2005 г. (Черный, 2008), Израиль в 1996, 2001, 2003 гг., уже упомянутый казус Хита и т.д.), когда явно выраженный спрос на перемены сталкивался с отсутствием адекватного предложения.

Экономический анализ права и правоприменительных практик

Пожалуй, наиболее ограниченным (или разграниченным по секторам интересов) является «вторжение» экономистов «на территорию» юристов.

¹ Так, увеличение полномочий офицеров и солдат на поле боя фактически означает снижение этого компонента издержек. Требование отчитываться за каждый израсходованный патрон или требование «пропорционального применения силы» в случае наличия угрозы уголовного преследования за их нарушение означают резкое повышение издержек поставки блага «оборона» для офицеров и солдат (как это имело место, к примеру, в ходе второй Ливанской войны Израйля летом 2006 г.).

² То есть голосование за партию, «продающую» реформы избирателю, делающую реформы основой как своей программы, так и пропаганды. От ключевых лозунгов предвыборной кампании до типичной риторики лидеров (апеллирующих, к примеру, к свободе выбора избирателя — на рынке, в образовании, в медицине или к социальным обязательствам государства, к заботе государства о каждом гражданине).

³ После победы консерваторов Э. Хит практически полностью отказался от предвыборных обещаний. Этот маневр вошел в политическую историю как «U-turn» — «разворот на 180 градусов».

⁴ Сближение позиций лидеров ведущих партий по основным вопросам, обсуждаемым в ходе кампании.

Тем не менее экономический анализ права — одно из ведущих направлений современной экономической теории и, пожалуй, одно из наиболее перспективных и практически используемых приложений экономической теории. Так, идея анализа экономических последствий введения новых правовых регуляций в сфере экономики становится в последние десятилетия все более популярной, несмотря на то что введение таких процедур весьма болезненно для множества групп специальных интересов.

К задачам экономического анализа права примыкает, по нашему мнению, и старейшее направление экономических исследований, ориентированное на решение основного вопроса экономики — о ключевых факторах долгосрочного экономического роста.

В современных исследованиях эта проблема все чаще освещается под углом анализа функционирования различных институтов: их эффективности и значимости для экономического роста.

Слабой стороной этого направления анализа (впрочем, это характерно для любой слабоизученной проблемы) является низкий уровень формализации. Здесь мы остановимся на тех немногочисленных достижениях, которые в определенной степени отражают прогресс.

Для расчета индексов экономической свободы¹ используются показатели отношения государственных расходов и доходов к ВВП и уровень налоговой нагрузки (показатели огосударствления экономики, снижающие оценку экономической свободы). Большая же часть показателей, применяемых при составлении этих рейтингов, основана на экспертных оценках.

Клагу (Clague С.), Кифер (Keefer Р.), Кнэк (Knack S.) и Олсон (Olson М.) в работе «Contract-intensive money: Contract Enforcement, Property Rights and Economic Performance» (Working Paper, 1995. No 151. IRIS)² предложили для оценки способности государства гарантировать исполнение контрактов показатели доли наличных денег в денежной массе (M2) и смежный с ним показатель доли безналичных денег. Первый показатель отражает долю самоисполняющихся транзакций, таких как покупка товара в магазине, талона в автобусе и т.п. Второй может служить отражением доли контрактоинтенсивных, т.е. подкрепленных письменным контрактом, транзакций, которые, как правило, предусматривают безналичные расчеты через банки.

Предполагается, что, чем выше доля контрактоинтенсивных транзакций, тем выше хозяйствующие субъекты оценивают способность государства гарантировать исполнение контрактов. В принципе даже инфляция может рассматриваться, как один из показателей нарушения гарантий прав собственности³.

Аналогичные подходы, основанные на комплексных макроэкономических показателях с более или менее значимой институциональной составляющей, использованы Е. Шариповой в работе «Расширение ЕС, финансовые критерии и рост: значимость институциональной среды» (Sharipova, 2002) при анализе экономической динамики европейских стран. Автор приводит усовершенствованную

¹ Индексы ежегодно обнародуются Институтом Катона (Cato Institute, США) и фондом «Наследие» («Heritage Foundation», США).

² «Контрактно-интенсивные деньги: институциональные гарантии осуществления контрактов, права собственности и экономическое развитие». <http://www.iris.umd.ru>. Изложение идеи по-русски см. в публикации: Мохтари М., Кейнер С., Конторович В. Эконометрический анализ неплатежей в России // Экономический журнал. ВШЭ. 2000. № 1.

³ Так полагал Л. Эрхард, считавший, что «устойчивость национальной валюты следует включить в число основных прав человека» // Благосостояние для всех. М., 1991. С. 20.

модель Солоу, в которую наряду с известными детерминантами роста добавлен еще один экзогенно задаваемый показатель — институциональный фактор.

В то же время перечисленные выше показатели носят синтетический характер, включая целый ряд «неинституциональных» составляющих, связанных с макроэкономической политикой и экономической ситуацией, что оставляет возможности для дополнения и совершенствования набора переменных, используемых для описания институтов.

Весьма показательны и типичны подходы, отраженные в докладе о мировом развитии-2002 «Создание институциональных основ рыночной экономики» (Доклад... 2002). Сотрудники Всемирного банка, подготовившие этот доклад, предлагают ряд количественных оценок эффективности институциональной системы, аналогичных находкам IRIS. Так, предлагается отнести стоимость проданных акций, а также суммарный банковский кредит к величине ВВП. Приведенные для иллюстрации данные наглядно указывают на глубокие институциональные различия между правовыми государствами и так называемыми развивающимися, отстающими или, по нашей терминологии, странами с традиционными общественными системами (обществами Rule of Force).

Эти критерии наглядны, но их интегральность снижает возможности применения для ответа на основной вопрос: какие именно институты обеспечивают наблюдаемые предпочтения вкладчиков и инвесторов? Они показывают, что права собственности, вероятно, гарантированы в США и Германии лучше, чем в Нигерии и в Турции, но не раскрывают, за счет чего. Кроме того, в одном показателе смешиваются фундаментальные институты, такие, как гарантии прав, с более «техническими» — например, банковские и биржевые системы; в учет берется даже фактор преимущества в «человеческом капитале». Вероятно, в США больше квалифицированных банковских служащих. В тех же показателях заложены факторы «капитала доверия» к банкирам и брокерам. Но связаны ли преимущества в вышестепенности банковских клерков и, что более важно, в репутации хозяйствующих субъектов с какими-то фундаментальными институциональными факторами или не связаны — этого с помощью подобных индикаторов выяснить нельзя. Эффективность судебных систем в этой же работе оценивается с помощью экспертных оценок.

Среди наиболее значимых достижений следует выделить индикаторы, связанные с развитием прессы. Так, авторы показывают положительную взаимосвязь между долей частных СМИ и эффективностью деятельности правительства. Последняя, правда, тоже оценивается экспертно. Среди позитивных эффектов независимой прессы четко выделяются только два — упомянутое и довольно расплывчатое «качество управления», а также угнетающее воздействие независимых СМИ на процессы коррупции.

Высказанные замечания могут быть отнесены в целом и к интересному обзору истории реформ в Восточной Европе, выполненному специалистами Всемирного банка (Доклад... 2002). В этом обзоре фигурируют и показатели, основанные на экспертных оценках¹. Как и в исследованиях Института экономики переходного периода (ИЭПП)², для оценки прогресса в улучшении делового климата использованы данные по малым предприятиям. С учетом несопоставимых возможностей у наших коллег из МБРР включены данные по занятости в малом бизнесе, а

¹ См. индекс либерализации, приведенный в этой работе (Доклад..., 2002. С. 71).

² См., например: Мау, Жаворонков, Яновский, 2002.

также по производительности труда в этом секторе, его доле в совокупной добавленной стоимости и т.п.

В работах ИЭПП 2001—2002 гг. удалось не только уйти от экспертных оценок, но и предложить более правдоподобное объяснение преимуществ правовых демократий, обеспечивающих, в частности, свободу слова. Например, эффективность судебной системы общепризнанно связана с вниманием к ней со стороны независимых газет. Вероятность произвольного ареста, ненадлежащего ведения следствия, отказа в защите от уголовников¹ существенно снижается при наличии сильной судебной и «четвертой» власти.

Существуют различные методики оценки качества правовых систем, инвестиционного климата и инвестиционных рисков по странам и регионам. Среди них рейтинги «экономической свободы» «Heritage Foundation» (фонд «Наследие») и Cato Institute (Институт Катона, США). Есть методика оценки инвестиционного риска, используемая в моделях CAPM², и ряд иных. К их достоинствам следует отнести глубину спецификации правовых норм и практик, а также сам факт их существования и использования в течение десятилетий.

Их основным общим недостатком является присутствие неформальных экспертных оценок с ранжированием. Эта проблема характерна для большинства аналогичных исследований (см., к примеру, Барро (Barro, 1999), который изучал факторы экономического роста, включая построенный на экспертном рейтинге индекс правового порядка (Rule of Law Index)).

Сопоставимые по некоторым показателям с рейтингами Института Катона и фонда «Наследие» инвестиционные рейтинги компаний *Fitch Rating*, *Moody's*, *Standard and Poor's* представляются расширенными вариантами рейтингов кредитных. И значит, они имеют несомненную ценность только для инвесторов, планирующих краткосрочные³ портфельные инвестиции. Однако их ценность далеко не столь очевидна для предпринимателей, взвешивающих возможность долгосрочных прямых инвестиций.

Как указывалось выше, в работах ИЭПП были предприняты попытки ограничить место экспертных оценок при изменении качества институтов. Для сравнительного межрегионального и межстранового институционального анализа нами применялись следующие подходы и данные.

Судебная статистика в определенных ситуациях может быть полезна для оценки качества институтов (к примеру, для оценки качества правовой системы использовались данные по делам о преступлениях против правосудия⁴ в российских регионах; для этого, в частности, применялась статистика по отмене решений

¹ Это явление встречается иногда в молодых демократиях, когда новая полицейская служба слишком слаба или коррумпирована. Характерно оно также для коррумпированных в целом авторитарных режимов. Схожая проблема возникла в последние десятилетия в старых демократиях, зачастую отказывающихся наводить порядок в среде защищаемых догматикой политической корректности групп и оставляющих на самом деле лучших и лояльнейших представителей таких групп во власти агрессивных и нелояльных демократии лидеров — «бродячих бандитов».

² Capital Assets Pricing Model.

³ Правительство, подчиненное воле «стационарного бандита», а в ряде случаев и воле избирателя — нетто-реципиента бюджета, может непредсказуемо отказаться от ответственной финансовой политики (что неоднократно бывало в истории Аргентины) и сравнительно быстро разрушить ситуацию, отраженную данными показателями. Кроме того, эти показатели дают слабое представление о гарантиях собственности и в особенности собственника от неприятных неожиданностей.

⁴ Группа статей в гл. 31 УК РФ, к примеру фальсификация доказательств, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное задержание, вынесение заведомо незаконного приговора и т.д.

судов первой инстанции — взвешенное по численности населения число приговоров, отмененных ввиду необоснованного осуждения, и т.д.)

Существующая возможность описать любую норму с помощью конечного числа логических переменных (наличие того или иного образца, частной нормы в составе нормы, конкретных прав и обязанностей, механизмов реализации и т.п.) резко упрощает задачу экспертов (от которых требуются только ответы «Да» или «Нет» вместо ранжирования по баллам) и нивелирует погрешности сопоставления разных стран (регионов), что является важной проблемой рейтинговых оценок даже в ситуации с глубокой детализацией методики анализа и с точными и несмещенными балльными оценками экспертов по каждой стране. Так, можно формально определить наличие оппозиционной прессы (см. определение выше).

Оценки и описания с помощью логических переменных, судебной статистики и правоприменительных практик открывают возможности для более качественно-сравнительного институционального анализа.

Пример описания 1

Описание судебной системы (для оценки ее независимости): наличие фактов проигрыша в суде главы исполнительной власти; дел, широко освещаемых прессой и политически значимых для власти — для осуществления политики и/или для поддержания престижа; наличие нормы об отстранении судьи, уполномоченного рассматривать уголовные дела вплоть до дела об убийстве, исключительно по процедуре импичмента квалифицированным большинством национального парламента и т.д.

Пример описания 2

Описание бюджетного законодательства для оценки его качества и коррупционности: наличие статей расходов на поддержку коммерческих проектов, в том числе на финансовую поддержку контролируемых государством фирм, гарантий кредитов; наличие налоговых льгот; законодательства о лицензировании (универсальное или нет), земельное (предусматривает наличие частной собственности на землю, ограничений на репрепрофилирование, отчуждение, право нерезидентов, в том числе иностранных граждан, покупать землю в собственность и продавать землю) и т.д.

Как представляется, наиболее развитый и разносторонний подход к формализованному анализу институтов представлен в работе группы исследователей во главе с Питером Мюррелом (Murrel, 2001). В этом сборнике оценивалась эффективность работы судебной системы, правоохранительных органов и иных институтов в странах с переходной экономикой, включая Россию. Мюррел и его коллеги использовали данные судебной статистики (правда, не российской, и только по хозяйственным спорам), а также оценки работы этих институтов, полученные в ходе опросов предпринимателей. К сожалению, последний источник, будучи весьма полезным, эффективным и в известном смысле незаменимым¹, недоступен российским исследователям на регулярной основе из-за ограниченного бюджета подавляющего большинства проектов.

¹ Действительно, важно не только иметь справедливый и быстрый суд. Необходимо, чтобы репутация суда была высока среди экономических агентов. Только при выполнении обоих условий доверие растет, риски падают, а издержки по трансакциям снижаются. Замерить же репутацию напрямую может только опрос.

Таким образом, несмотря на скромность достижений, потенциал применения экономических методов в анализе права представляется весьма значительным. Это касается и возможностей продвижения в направлении оценки и отбора институтов, наиболее значимых для обеспечения долгосрочного экономического роста (Мау, Жаворонков, Яновский и др., 2003; Яновский, Шульгин, 2008).

Экономически неприемлемая мораль

Для У. Нисканена (Niskanen W., 1998) мораль суть элемент мягкой инфраструктуры. Очевидно, что к ключевым проблемам экономического анализа морали относится источник моральных требований и соответственно санкций, определяющий тип игры (конечно- или бесконечно-ходовой), а также принципиальную позицию в отношении морали как мягкой инфраструктуры. Является ли более эффективной для снижения транзакционных издержек и рисков рыночных агентов гибкая, изменчивая система конкурирующих «моралей», требований, предлагаемых интеллектуалами в зависимости от их оценок ситуации или простого произвола этих интеллектуалов (их вождей)? Или, может быть, правы консерваторы, отстаивающие универсальную жесткую систему, основанную на общеизвестных религиозных заповедях этического монотеизма?

Подход современных левых интеллектуалов чрезвычайно гибок. Он сочетает отказ признавать универсальность моральных норм (в силу наличия множества равноправных и равноценных моралей у разных народов и конфессий). При этом один из «моральных» критериев левых: морально то, что хорошо для слабого. Противоречие не может серьезно поколебать позиции левых в силу того, что строго научная дискуссия по моральным проблемам ими не ведется (что является рациональным выбором в ситуации их численного доминирования).

При этом «слабый» — это не реальный статус, а должность, на которую назначают вполне произвольно своих союзников (Beckford, 2008). В рамках такой «морали слабости», «морали неудачников», при которой сила, эффективность и успех всегда и заведомо аморальны, экономические факультеты превращаются в «факультеты ненужных вещей». Экономическая наука же оказывается заложницей в руках «морализаторов» и левых экстремистов (логика которых детально анализируется в работе Т. Рота (Roth, 2007) и весьма убедительно опровергается Полом Хейне (Heune, 2008). Однако серьезных оснований принимать такого рода псевдоморальные ограничения у экономистов нет.

Актуальность экономического анализа морали

Множество решений на государственном уровне, а также политические кампании, приводящие к таким решениям (легитимирующим их и обеспечивающим формирование и поддержку коалиций заинтересованных в них сил), связаны с «надпрагматическими», «моральными» мотивами. Сюда относятся:

- прогрессивное налогообложение, регулирование бизнеса и другие нарушения прав собственности, доказавшие в последовательно-социалистическом своем варианте, равно как и в ряде «гибких» и «умеренных» вариантов, свою полную несостоятельность;

- «защита матери и ребенка», приводящая к грубому и опасному вмешательству государства в семейную жизнь (практики ряда развитых стран, основанные на узурпации государством права принимать решения «в интересах ребенка», включая вторжение и отъем ребенка по подозрению в неоптимальном уходе, и т.п.);
- отказ государства исполнять свои базовые функции (защита жизни, основных прав и свобод, собственности гражданина, правосудие и т.п.) под предлогом наличия неких высших, приоритетных ценностей (равноправие народов, «права второго поколения», политическая корректность и феминизм, «борьба за «мир» и даже за трактуемые едва ли не как собственная противоположность «права человека» и т.д.).

При этом наиболее мощные группы влияния (группы интересов), стоящие у власти в ряде старых демократий, утверждают, что мораль не может быть универсальной: что хорошо для одной культуры, плохо для другой. В условиях же «мультикультурального» общества базовые моральные ценности при такой трактовке становятся едва ли не тайным знанием элиты¹ и инструментом, которым только одна эта элита и может пользоваться против своих оппонентов, но который оппонентам категорически запрещен, поскольку их «архаические» (или даже искусственно придуманные для подчинения и угнетения «меньшинств») моральные ценности более нерелевантны и даже оскорбительны для дискриминировавшихся в прошлом групп мультикультурального общества.

При этом любой оппонент левых зачастую не столько опровергается ими научно, сколько клеймится как аморальный тип. В том числе и поэтому демистификация в этой сфере и, возможно, более строгий научный (в частности, экономический) анализ становятся средством защиты собственно научной культуры и традиции от ее «политически корректной» профанации. Экономический анализ базовых моральных норм представляется в силу высказанных соображений не просто важным дополнением к экономическому анализу права и политики, но скорее фундаментом этих направлений экономической науки.

Ряд вызовов последних десятилетий ставит под вопрос саму возможность выживания западной цивилизации как системы эффективных институтов, защищающих как права собственности, так и самого собственника (Яновский, Шульгин, 2008), т.е. институтов, закладывающих основу для реализации максимального числа экономически эффективных проектов.

Речь идет прежде всего о падающей способности старых правовых демократий защищать своих граждан и союзников от насилия и террора, о тенденции сотрудничества с «бродячими бандитами» вместо их ликвидации, обеспечивавшей в последние века гражданам правовых демократий фактический иммунитет по всему земному шару, — иммунитет, от которого выигрывали и выигрывают прежде всего жители остальных стран как получатели инвестиций, рабочих мест, а зачастую соответствующих знаний, технологий, приносимых «белыми колонистами» («неоколониалистами»).

¹ В таких представлениях выработка «этически приемлемых» решений превращается в решение динамической задачи многокритериальной оптимизации на основе гигантского массива быстро изменяющейся информации, сбор каковой по силам только объединенному академическому сообществу в лице его мейнстрима и при поддержке или патронаже государства.

Борьба генералов за мир

В последнее десятилетие мир стал свидетелем нового любопытного явления — перехода генералов в стан «борцов за мир», патентованных левых либералов и т.п.¹ Такое поведение наносит ущерб всей офицерской корпорации и военным ведомствам. Однако поскольку индивидуальные выигрыши конкретного генерала могут достигаться и при проигрыше корпорации или ведомства, попробуем объяснить этот феномен, используя подход теории общественного выбора, предполагающей рациональность генерала и преследование им карьерных целей (получение в управление большего числа подчиненных и иных ресурсов).

Предположим, существует соотношение (постоянное в краткосрочном периоде) потерь солдат армии правового государства и потерь террористов («партизан» или солдат армии государства, поддерживающего терроризм) K_{cas}^2 . Также отметим для себя, что в каждом конфликте наблюдается некоторое соотношение потерь среди военных и среди гражданского населения (K_{civlos}). Предположим, что последнее также является константой в краткосрочном же периоде.

Тогда генерал при планировании боевых действий и степени их решительности (оборона — наступление) исходит из предельно допустимого уровня потерь своих солдат как бюджетного ограничения и оптимизирует соотношение числа выживших собственных солдат к вражеским потерям.

Предположим, что генерал учитывает также число негативных отзывов о нем политиков и журналистов. Если $R_{efneg} = R(K_{cas})$, то этот дополнительный фактор может и не оказать значимого влияния на выбор генерала, так как он тоже определяется все тем же коэффициентом потерь.

Именно так и происходит при выборе политиками «консервативной» стратегии. Однако при выборе ими «прогрессивной» стратегии генерал обязан учитывать дополнительные параметры, к примеру смертность среди населения, контролируемого террористами (диктатором) или поддерживающего террористов (диктатора). А как мы показали ранее (Яновский, Жаворонков Затковецкий и др., 2006), это примерно одно и то же, по крайней мере при отсутствии долговременной и выглядящей бессрочной оккупации территории, на которой действуют террористы, страной с правовым режимом государственной власти.

Тогда зависимость R_{efneg} от коэффициента потерь остается, но она меняет знак. Чем успешнее боевые действия, тем больше негативных откликов в прессе и среди политиков, в том числе политиков, влияющих на карьеру генерала. И это не говоря уже о возможности судебного преследования за непропорциональное применение силы (т.е., как правило, за достижение успеха, победы).

В такой ситуации генерал стоит перед выбором: либо решать сложную задачу многокритериальной оптимизации, либо забыть про потери террористов и минимизировать потери своих солдат любой ценой, заодно минимизируя потери врага и, следовательно, поддерживающего врага (контролируемого врагом) населения,

¹ Наиболее четко это явление можно проследить в Европе и Израиле (в частности, в ходе второй Ливанской войны). США, впрочем, не исключение. Достаточно привести примеры Колина Пауэлла, занимавшего пост госсекретаря в администрации Дж. Буша-мл. и поддержавшего Б. Обаму в ходе предвыборной кампании США 2008 г., а также генерала Уэсли Кларка, бывшего командующего войсками НАТО в Европе. Последний боролся за выдвижение своей кандидатуры от демократической партии на президентских выборах 2004 г.

² Тогда «талантливый генерал» может быть определен как генерал, способный увеличить этот коэффициент даже в краткосрочном периоде, а «бездарный» — уменьшить.

уменьшая число негативных отзывов о своей деятельности. Если же прогрессивным политикам и прессе удастся убедить большинство избирателей в том, что убийство возможно большего числа врагов (террористов) вовсе не является таким уж большим благом, или в том, что победы не бывает, а бывает только «замкнутый круг насилия, который нужно разорвать», то генерал рационально забывает об «устаревшем» параметре максимизации потерь врага при принятии решений.

Для оценки адекватности такого подхода применяется статистика террора (статистика смертности как наиболее точная) (Яновский, Затковецкий, Шульгин, 2005; Jaeger, David A. and Paserman, 2007), анализ стимулов, задаваемых нормативными актами и правоприменительными практиками¹, т.е. методология, далекая от строгой, однако дающая оценки, вполне адекватные для формулировки эффективных и ответственных рекомендаций ответственным политикам.

Кризис института семьи

Семейный рынок в условиях перерегулирования и демографы

Одним из серьезнейших вызовов общественным наукам является кризис института семьи, депопуляция в индустриальных и постиндустриальных странах. Этот кризис угрожает самим основам институтов, защищающих собственность и собственника, поскольку он приводит к размыванию мягкой инфраструктуры, поддерживающей эффективные экономические институты.

Гэри Беккер — «экономический первоимпериалист» — получил не только признание, но и подвергся наиболее острой критике со стороны возмущенных социологов и других коллег из соседних «цехов» общественных наук. Между тем Беккер был одним из первых, кто блестяще учел в рамках рационального экономического подхода (наряду с моделью «династическая семья» Р. Барро, в которой функция полезности потомков является аргументом функции полезности родителей) любовь как особое соглашение, при котором взаимные инвестиции не обусловлены ничем, кроме возможностей инвестора (соответственно не обусловлены количественным вкладом партнера).

К сожалению, в наше время подход рационального сотрудничества все более вытесняется подходом провалившейся идеологии. При этом вместо серьезного анализа мы имеем просто экстраполяцию текущих тенденций в сфере семейных отношений, без адекватного объяснения их корней, зато с политически корректными выводами о ее необратимости и даже желательности. Конечно, если научиться находить свою прелесть в разводе, разврате и чиновнике в качестве надзирателя в постели и в детской, то в падении рождаемости и снижении числа устойчивых брачных отношений точно нет большой беды. Стареющих жителей старых правовых демократий, умеющих жить самостоятельно и голосующих неуправляемо, должны заменять иммигранты из стран, в которых правит не закон, а

¹ Как показала Е. Рева, военная юстиция США создает существенно меньшие риски такого преследования по сравнению с аналогичными нормами европейских стран. Таким образом, военное лидерство США обеспечено не только экономическими и техническими факторами, но и не в последнюю очередь факторами институциональными (Яновский, Затковецкий, Рева, 2005).

сила. Люди без навыков кооперации и опыта жизни по закону, а не по праву силы более управляемы, голосуют исправно за левых и помогают повышать уровень мультикультуральности.

Между тем анализ стимулов, создаваемых законодательством XX в. (в особенности волной законов конца 60-х), показывает, что причина кризиса института семьи вполне излечима, если ею действительно является государственное вмешательство, которое разбалансировало «брачный рынок», повысило риски вступления в брак и деторождения, сделав огромное количество семейных проектов непривлекательными.

В ходе одного из исследований ИЭПП (Яновский, Черный, Русакова, Жаворонков и др., 2008) рассматривалась статистическая связь динамики численности чиновников ведомств «по защите детей» в США и рождаемости (которая оказалась значимо негативной). Такой результат не позволяет отбросить гипотезу о наличии влиятельных групп интересов, связанных с соответствующими ведомствами и заинтересованных в расширении государственного вмешательства в семейные дела, — вмешательства, которое, к примеру, приводит к вытеснению блага «счастливого родительство» антиблагам «Павлик Морозов в каждом доме».

Экономическая наука может не просто предложить развитый инструментальный формальный анализ проблемы, начиная с анализа индивидуальных стимулов (игровые и иные математические модели, симуляции). Главное, в отдельных случаях эти методы пересекаются с возможностью хотя бы косвенной статистической проверки. Для этого могут служить статистика наследств, браков-разводов, рождаемости (демографическая статистика как показатель спроса на институт брака), статистика поставки конкурирующих с получаемыми в браке благ, данные социологических исследований, анализ мотиваций игроков психологами и т.п.

Демократия налогоплательщика или демократия всеобщего избирательного права

Еще одна — наряду с равенством женщин, правами детей и внутрисемейной демократией — защищаемая регулярными интервенциями государства священная корова, на страже которой стоит подавляющее большинство обществоведов, — это демократия всеобщего избирательного права. Благодаря более чем полувековой кампании они (см., к примеру, Даль..., 2000) сумели убедить подавляющее большинство граждан — как специалистов, так и обывателей — в представлении, согласно которому только демократия всеобщего избирательного права является истинной демократией, сопряженной с множеством благ, а цензово-ограниченная демократия (демократия налогоплательщика) есть угроза демократическому идеалу. Получается, для всех очевидно, что Англия последней трети XIX в. была просто концлагерем по сравнению с нынешней Зимбабве, в которой равно успешно голосуют как мужчины, так и женщины, как черные, так и белые, как богатые, так и бедные.

Если в какой-то среде и сохранились осторожные и хорошо фундированные сомнения в благотворности всеобщего избирательного права, так это, безусловно, в среде наших коллег.

Итак, уже почти все согласилось было с тем, что демократия — синоним всеобщего избирательного права. Только некоторые экономисты сохраняют опре-

деленные сомнения на этот счет. Действительно, желание «взять и поделить» неизбежно ведет к прогрессу в налогообложении, к избыточному регулированию, к стимулированию праздности и дестимулированию труда и предприимчивости. Потому столь слаба и неочевидна взаимосвязь демократии и экономического роста, непонятна каузальность (Shleifer, Glaeser, La Porta, Lypez de Silanes, 2004; Okui, 2005; Wo, Davis, 2005). В этот же ряд может быть поставлено и известное исследование А. Пжеворского, не показавшего значимых преимуществ демократий (Przeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi, 2000).

Высказывание этих сомнений каждый раз сопровождается извинениями и оговорками о непоколебимости приверженности «всеобщему избирательному», однако есть и понимание порождаемых этим институтом тяжелейших проблем и опасных стимулов (Acemoglu, Robinson, 2006; Гайдар, 2005).

И это в ситуации, когда в России по-новому актуальна проблема ресурсного проклятия и когда разрушительные для правовой демократии стимулы избирателя-неналогоплательщика, кажется, уже очевидны для всех исследователей.

Появление целого слоя избирателей, зависимого от государства, развязывает руки бюрократам и политикам¹ для раздувания государственных функций, освобождает их от эффективного контроля за бюджетными расходами, порождая хронический бюджетный дефицит и инфляцию.

Те же стимулы дают диктатурам важные сравнительные преимущества перед демократиями «нового типа». Хотя экономическая и военная мощь демократий на порядки выше военного потенциала диктатур, последние наслаждаются все большей уверенностью в безнаказанности. Отсюда их возможность шантажа и вымогательства (Северная Корея). Избиратель — получатель велфэра всегда готов жертвовать пушками в пользу масла, откупаться от бандитов, а не уничтожать их. Такой избиратель укрепляет позиции политиков и генералов, готовых идти на любые уступки вместо того, чтобы воевать (см. выше). Маловероятно, чтобы Мюнхенский «мирный процесс» нашел поддержку избирателя-налогоплательщика. Лидеры, предпочитающие переориентировать государство с поставки чистых общественных благ на поставку смешанных общественных благ, естественные сторонники умиротворения, получили массовую поддержку только после введения всеобщего избирательного права. Этот же институт² повышает вероятность рецидивов политики, угрожающей самому существованию демократии. И такая возможность к настоящему времени подтверждается уже далеко не только примерами Чехословакии 1939 г. и Франции 1940 г.

Рецепт лечения давно (со времен «Федералиста» как минимум) лежит на столе. У экономистов есть объяснение того, почему лекарство необходимо принять: и для того, чтобы ослабить торможение экономического роста, и прежде всего для того, чтобы прекратить разложение морали. Будет он востребован тем большинством, которое по-прежнему упорно работает и платит налоги, или нет — мы сказать не можем. Но если кто и в состоянии его сохранить и предложить в момент, когда общество предъявит на него спрос, то только экономисты.

¹ Избиратель — клиент бюджета создает сильный соблазн игнорировать интересы избирателя — донора бюджета.

² Поощряющий кроме всего прочего раздувание государственных функций в сторону от поставки чистых общественных благ, порождающий хронические бюджетные дефициты и инфляцию.

Выводы: адекватность методов, политическая неангажированность, готовность к практически реализуемым рекомендациям

По всем трем позициям экономисты никуда не годятся. Однако все остальные обществоведы выглядят много хуже экономистов. Может быть, потому, что «наши методы самые плохие, кроме всех остальных»: мы давно «вошли во вкус» использования результатов социологов и психологов; мы чаще других находим общий язык с математиками, с одной стороны, и юристами — с другой; мы реже идеологически смещены, т.е. чаще (или в большей степени) являемся учеными в классическом, а не современном — «политически корректном» — смысле этого слова.

Нельзя не разделить оценку ситуации В. Радаевым (Радаев, 2008), равно как и его опасения относительно перспектив общественных наук. Единственная настоящая угроза действительно исходит не от конкуренции среди обществоведов на стыках наук, а от потери интереса к фундаментальным исследованиям у лучших наших студентов. Однако логично предположить, что если мы не в состоянии, как правило, привлечь их высокой зарплатой, то мы должны предложить им иные блага, а именно возможность заниматься настоящей наукой, а не идеологическим обслуживанием политики или распространением интеллектуальной моды, введенной кем-то до них, возможность изменить к лучшему жизнь соотечественников, не навязывая им своего понятия о благе и не ставя на них эксперименты. Как у экономистов, так и у их конкурентов есть шансы в какой-то момент в будущем вырваться в лидеры в предложении молодежи таких благ.

Такие попытки есть, в том числе и в России, но пока их совсем немного. Видимо поэтому, когда, оглядываясь на «соседей-конкурентов», слышишь о каком-то ужасном экономическом империализме, вспоминается фраза Е. Гайдара, вынесенная в эпиграф.

Источники

Бьюкенен Дж. Расчет согласия: Сборник из серии «Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен». М.: Таурис Альфа, 1997.

Доклад Всемирного банка о мировом развитии-2002. «Создание институциональных основ рыночной экономики» / Пер. с англ. М., 2002.

Гайдар Е. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.

Гамбарян М., Мау В. Экономика и выборы: опыт количественного анализа // Российская экономика в 1996 г.: Тенденции и перспективы: Сб. М.: ИЭППП, 1997.

Голосов Г. и др. Первый электоральный цикл в России. 1993—1996. М.: Весь мир, 2000.

Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000.

Клейн Д., Штерн Ш. Есть здесь экономисты-рыночники? // Экономическая политика. 2008. № 3.

Кочеткова О. Экономические факторы электорального поведения (Опыт России 1995—1996 гг.) // Научные труды ИЭПП. 1999. № 15.

Кревельд М. ван. Трансформация войны. М.: ИРИСЭН, 2005.

Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки // Научные труды ИЭПП. 2003. № 68.

Мау В., Кочеткова О., Жаворонков С. и др. Экономические факторы электорального поведения и общественного сознания (опыт России 1995—2000 гг.). М.: ИЭПП, 2001.

Олсон М. Логика коллективных действий. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.

Радаев В. Экономические империалисты наступают! Что делать социологам? // Общественные науки и современность. 2008. № 6.

- Черный Д.* Выборы как фактор инвестиционного климата (Германия, 2005 г.) // Экономическая политика. 2008. № 3.
- Эрхард Л.* Благополучие для всех. М., 1991.
- Яновский К., Черный Д., Русакова Е., Жаворонков С. и др.* Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: анализ причин и возможности преодоления // Научные труды. 2008. № 112.
- Яновский К., Шульгин С.* Институты, демократия и экономический рост: тест 180-летнего развития // Экономическая политика. 2008. № 3.
- Яновский К., Затковецкий И., Шульгин С. и др.* Политико-экономические аспекты борьбы с терроризмом // Научные труды ИЭПП. 2005. № 82-р.
- Яновский К., Затковецкий И., Рева Е. и др.* Требования к реформе государственных институтов, ответственных за оборону, безопасность и правовой порядок в условиях глобализации рисков: политэкономический анализ. М.: ИЭПП, 2005. <http://www.iet.ru/publication.php?folder-id=44&publication-id=8939>
- Acemoglu D., Robinson J.A.* Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge: University Press, 2006.
- Barro R.J.* Determinants of Economic Growth. L., MIT Press, 1999. The Center for Media and Public Affairs <http://www.cmpa.com/>
- Beckford M.* BBC boss says Islam should be treated more sensitively than Christianity Islam should be treated more sensitively by the media than Christianity, according to the director general of the BBC. 15 Oct. 2008. <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopping/religion/3198804/BBC-boss-says-Islam-should-be-treated-more-sensitively-than-Christianity.html>
- Clague C., Keefer K., Knack S., Olson M.* Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies. IRIS.
- Friedman M.* The Real Free Lunch: Markets and Private Property. Speech given at the opening of the Cato Headquarters in Washington, D.C. 1993. May 6. <http://www.cato.org/speeches/sp-mf050693.html>
- Rothman St., Lichter S.R., Nevitte N.* Politics and Professional Advancement Among College Faculty. <http://www.cwu.edu/~manwellerm/academic%20bias.pdf>
- Jaeger D.A. and Paserman M.D.* 2007. The Cycle of Violence? An Empirical Analysis of Fatalities in the Palestinian-Israeli Conflict. IZA Discussion Paper 5320.
- Kurtz H.* College Faculties a Most Liberal Lot, Study Finds. Washington Post. Tuesday. 2005. March 29; Page C01. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8427-2005Mar28.html>
- Murrell P.* Assessing the value of law in the transition countries. Michigan: University Press, 2001.
- Heyne P.* Are Economists Basically Immoral? Indianapolis: Liberty Fund, 2008.
- Mises L. von.* Socialism. An Economic and Sociological Analysis. Yale: University Press, 1951.
- Nalepa M., Kaminski M.* Judging Transitional Justice: A New Criterion For Evaluating Truth Revelation Procedures // Journal of Conflict Resolution. 2006. N 50.
- Niskanen W.A.* Welfare and the Culture of Poverty // Cato Journal. 1998. Vol. 16. No 1.
- Okui K.* Causality between Political Freedom and Economic Freedom papers New Orleans Public Choice Annual meeting, 2005 www.pubchoicesoc.org
- Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A., Limongi F.* Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950—1990. Cambridge: University Press, 2000.
- Roth T.P.* Morality, Political Economy and American Constitutionalism. Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2007.
- Rubin P.H.R.* The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // The Cato Journal. 1994. Vol. 14. N 1. Spring/Summer.
- Sharipova E.* EU Enlargement, Financial Criteria and Growth: Importance of Institutional Environment. М.: RECEP, 2002 (manuscript).
- Shleifer A., Glaeser E., La Porta R., Lopez de Silanes F.* Do Institutions Cause Growth // Journal of Economic Growth. 2004. N 9.
- Wo W., Otto A.* Davis Freedom and Growth: A Dynamic Panel Data Model. Papers New Orleans Public Choice Annual meeting. 2005. www.pubchoicesoc.org

В. Май

Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего¹

Все вообще теперь идет со скрипом.
Империя похожа на трирему в канале,
для триремы слишком узком.
Гребцы колотят веслами по суше,
и камни сильно обдирают борт.
Нет, не сказать, чтоб мы совсем застряли!
Движенье есть, движенье происходит.
Мы все-таки плывем. И нас никто не обгоняет.
Но, увы, как мало похоже это на былую скорость!
И как тут не вздохнешь о временах,
когда все шло довольно гладко.
Гладко.

И. Бродский. Post aetatem nostram (1970)

1. Особенности великих кризисов

Современный кризис справедливо сравнивают с наиболее крупными кризисами прошлого. Среди них можно, например, назвать:

- кризис 1857—1858 гг., или первый глобальный экономический кризис. Естественно, глобальный по масштабам своего времени, т.е. охвативший страны, в которых господствовала капиталистическая система. Этот кризис иногда называют «любимым кризисом Маркса»², поскольку именно он представил решающий аргумент для построения экономической модели неизбежной гибели капитализма — через десять лет в свет вышел первый том «Капитала»;

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 4). Автор выражает признательность Ирине Стародубровской, Виктору Стародубровскому, Сергею Синельникову-Мурылеву, Виктории Ашрафян и Никласу Сундстрему за ценные соображения и комментарии, использованные при написании настоящей статьи.

² См.: *Аникин А.* История финансовых потрясений. М.: Олимп-Бизнес, 2000. С. 72. Кризис 1857—1858 гг. характеризовался также беспрецедентными финансовыми спекуляциями в предшествующие несколько лет. Именно тогда появилась крылатая фраза «Еще несколько лет назад у меня не было ни гроша, а теперь у меня долгов на пять миллионов».

- кризис 1907 г. — первый масштабный финансовый кризис, который был преодолен не сам собой, а при помощи целенаправленных действий, правда, действий не столько правительств, сколько Дж.П. Моргана и связанной с ним группы финансистов. До этого реакция на кризисы была, как правило, пассивной: надо было просто подождать, пока все само рассосется. Фактически именно в 1907 г. произошло осознание возможности сформулировать и осуществить антикризисные мероприятия, что предопределило теоретические и практические искания в области экономической политики XX в. Формирование Федеральной резервной системы США как регулятора денежного рынка стало прямым следствием этого кризиса;
- кризис 1930-х годов, или Великая депрессия, которая, собственно, и породила современную модель государственного регулирования экономики и даже современное экономическое мышление. «Мы сейчас находимся на пике величайшей катастрофы — величайшей катастрофы, обусловленной практически исключительно экономическими факторами, — современного мира. Мне сообщили, что этот кризис в Москве рассматривается как последний, как апофеоз развития капитализма и что существующая структура общества не переживет его»¹, — говорил летом 1931 г. Дж.М. Кейнс, подчеркивая системный характер кризиса. Кейнсианство стало реакцией на этот кризис и, по сути, представляло собой ответ на вопрос о возможности недопущения глобальных экономических катастроф в будущем;
- наконец, кризис 1970-х годов, давший миру невиданный прежде феномен — стагфляцию, т.е. сочетание низких (или отрицательных) темпов роста и высокой инфляции. Появился даже оригинальный показатель уровня экономических тягот: суммирование процентов безработицы и инфляции. Выход из этого кризиса был сопряжен с масштабным дерегулированием и отказом от финансового популизма первоначально в наиболее развитых экономиках, а позднее и во многих развивающихся (включая посткоммунистические) странах.

Задача подробного анализа перечисленных кризисов (будем называть их с некоторой долей условности системными) выходит за рамки настоящей статьи. Здесь следует подчеркнуть лишь наличие некоторых общих черт данных кризисов. Их объединяют не особая глубина спада производства или финансового рынка, не параметры инфляции или бюджетного дефицита, не цифры, а некоторые качественные характеристики, которые существенным образом влияют на дальнейшее развертывание политических, экономических и интеллектуальных процессов в ведущих странах мира.

Можно выделить следующие общие черты системных кризисов.

Во-первых, такой кризис несет масштабный интеллектуальный вызов, требующий глубокого переосмысления причин, механизмов развертывания и путей преодоления. Подобно тому как генералы всегда готовятся к войнам прошлого, политики и экономисты неизменно готовятся к былым кризисам. Это срабатывает, пока приходится иметь дело с экономическим циклом, т.е. с повторяющимися проблемами экономической динамики. Поэтому для борьбы с системным кризисом первоначально пытаются применить традиционные, известные методы про-

¹ *Keynes J. M. An Economic Analysis of Unemployment / Harris Foundation lectures. University of Chicago, 1931.*

шло. Применительно к 1930-м годам это стремление правительства Г. Гувера (и прежде всего его министра финансов Э. Меллона) не вмешиваться в естественный ход событий, жестко балансировать бюджет и укреплять денежную систему, основанную на золотом стандарте. Как свидетельствовал опыт предшествующих 100 лет, кризисы обычно «рассасывались» примерно за год и никакой специальной политики для этого не требовалось. Аналогично в 1970-е годы с началом кризиса попытались задействовать традиционные уже для того момента методы кейнсианского регулирования (бюджетное стимулирование в условиях замедления темпов роста и даже государственный контроль за ценами в «исполнении» Республиканской партии Р. Никсона), что обернулось скачком инфляции и началом стагфляционных процессов.

Иными словами, к этим кризисам плохо применимы (точнее, вообще неприменимы) методы экономической политики, выработанные в предыдущие десятилетия. Слишком много встает новых проблем, неясны как механизмы развертывания кризиса и выхода из него, так и его масштабы и продолжительность. В XX в. на преодоление системных кризисов требовалось порядка 10 лет. И именно на это обстоятельство указывал П. Волкер, когда в июне 1979 г., в разгар предыдущего системного кризиса, вступал в должность руководителя ФРС: «Мы столкнулись с трудностями, которые до сих пор не встречались в нашей практике. У нас больше нет эйфории... когда мы возомнили, что знаем ответы на все вопросы, касающиеся управления экономикой».

Во-вторых, в ходе системного кризиса происходит смена модели регулирования социально-экономических процессов. 1930-е годы знаменовали собой завершение перехода на индустриальную стадию развития и закрепление идеологии и практики «большого государства», сопровождаемое ростом налогов, бюджетных расходов, государственной собственности и планирования, а в некоторых случаях и государственного ценообразования. Напротив, кризис 1970-х годов привел к масштабной либерализации и дерегулированию, к снижению налогов и приватизации — словом, ко всему тому, чего требовал переход к постиндустриальной технологической фазе.

В-третьих, системный кризис является одновременно циклическим и структурным. Он связан с серьезными институциональными и технологическими изменениями, со сменой технологической базы (технологического уклада), выводящей экономику на качественно новый уровень эффективности и производительности труда. Системное обновление технологической базы с точки зрения новейших достижений науки и техники — важнейшее условие успешного выхода из кризиса¹.

Из сказанного вытекает и возможность существенной трансформации мировых экономических и политических центров силы в результате кризиса. Это не абсолютно необходимое следствие системного кризиса, но вероятность такого рода сдвигов довольно высока.

Пользуясь популярной ныне терминологией, системные кризисы в полной мере можно характеризовать как *инновационные* и в смысле прихода с кризисом (на-

¹ Ряд экономистов рассматривают проблему смены технологической базы, находясь в логике «больших циклов конъюнктуры» Н.Д. Кондратьева — длинных волн, охватывающих 50—60-летний период (см.: *Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры // Вопросы конъюнктуры. Т. 1. Вып. 1. М., 1925*). Это интересная и потенциально продуктивная гипотеза, хотя строгих доказательств ее верности нет и быть не может в связи с отсутствием достаточного числа статистических наблюдений, да и сам автор рассматривал эти свои выводы лишь как гипотезу.

кануне, во время или после него) новых экономических и политических институтов, и в смысле появления нового поколения политиков, предпринимателей и экспертов, и в смысле новой технологической базы, приходящей на смену той, которая сложилась в результате предыдущего системного кризиса.

Все сказанное со всей очевидностью приложимо и к нынешнему глобальному кризису.

Налицо серьезный интеллектуальный вызов и невозможность оставаться в экономической парадигме предыдущих десятилетий. Появились новые инструменты финансового рынка, с регулированием которых государства, как выяснилось, справляться пока не способны. Экономическая дискуссия по вопросам противодействия кризису вращается пока вокруг традиционных для XX в. проблем: кейнсианство vs монетаризм, либерализм vs дирижизм, причем на каждый аргумент, что происшедшее является «провалом рынка», находится не менее убедительный контраргумент в пользу «провала государства». Антикризисная экономическая политика также пока вращается вокруг этих двух моделей, причем на практике сочетаются кейнсианские методы регулирования спроса (через бюджетные стимулы) и монетаристские методы воздействия на предложение (через смягчение денежной политики).

Все более остро встают вопросы новой модели регулирования, причем уже и в глобальном (всемирном) масштабе. Правда, до утверждений о необходимости регулирования производства, т.е. возврата к модели середины XX в. (до неоконсервативной революции), дискуссия пока не дошла — слишком тяжелым опытом для мира стали тенденции к огосударствлению (вплоть до всеобщего огосударствления) прошлого столетия, так что возвращаться к нему ни одна из ответственных политических сил пока не собирается, хотя Кейнс и является самым популярным экономистом современного мира. Пока речь идет о модели регулирования финансовых рынков, причем в глобальном масштабе, и это тоже было бы инновацией со стороны государства или некоторого союза влиятельных государств.

Наконец, все активнее обсуждается вопрос о перспективах смены технологического уклада. Если 1930-е годы знаменовали собой завершение перехода к крупному машинному производству (конвейер, другие индустриальные технологии), а в 1970-е годы была создана база для микроэлектроники и современных компьютерных технологий, то в настоящее время, по мнению некоторых исследователей, начался переход к освоению более глубокого пласта мироздания: биотехнологии, нанотехнологии, информационно-коммуникационные технологии должны стать ключевыми направлениями развития и оказаться сферой острой конкурентной борьбы¹.

Неудивительно, что задачи коренного структурного обновления в ходе кризиса ставят перед собой не только страны догоняющего развития, но и наиболее развитые государства. Их элита понимает, что игнорирование инновационных вызовов в условиях кризиса чревато утратой лидерских позиций и стратегическим поражением в глобальной конкуренции. Недаром администрация США постоянно подчеркивает необходимость достижения качественно нового состояния страны после кризиса, причем имеется в виду модернизация не только технологий, но и социально-экономических институтов. По словам Л. Саммерса, «новая американ-

¹ С. Глазьев является одним из наиболее активных сторонников подобной точки зрения на кризис (см.: *Глазьев С.Ю.* Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике. М.: ГУУ, 2008).

ская экономика будет иметь иную, более совершенную структуру, чем предкризисная. Она будет в большей степени ориентирована на экспорт, чем на потребление, на сохранение окружающей среды, а не на производство энергии, на биотехнологии, компьютерное обеспечение, на общественное строительство, а не на финансовые технологии и, наконец, в большей степени ориентирована на средний класс, чем на рост доходов непропорционально малой доли населения»¹.

2. Контуры и риски кризисного развития

Если мы признаем, что настоящий глобальный кризис является феноменом не столько циклическим, сколько структурным, то из этого должны делаться соответствующие выводы.

Прежде всего это означает длительность глобального кризиса. Когда говорят о его завершении, то обычно описывают его или как остановку спада производства, или как начало роста фондового рынка. Именно на этом основании уже в середине 2009 г. заговорили о появлении «зеленых ростков». Между тем реальная ситуация гораздо менее однозначна и гораздо более сложна.

Падение производства действительно не может продолжаться вечно, равно как и падение фондового рынка. По этим параметрам, похоже, мир уже вступает в период некоторого равновесия. Однако проблема состоит в том, что равновесие это будет неустойчивым, как и возобновившийся экономический рост. Так было и в 1930-е, и в 1970-е годы — примерно десятилетие ушло на восстановление здорового и устойчивого роста, прерываемого иногда простыми циклическими или секторальными (банковским, финансовым) кризисами.

Выход на траекторию нового устойчивого роста возможен тогда, когда правительство данной страны сможет решить проблемы, которые составляют глубинные основания кризиса: проблемы технологические, экономические, регулятивные, социальные и, возможно, геополитические. Подобные изменения происходят достаточно медленно, и ускорить их практически невозможно. Зато их можно замедлить, цепляясь за старые экономические и технологические формы.

Сама антикризисная политика создает дополнительные проблемы и риски, которые проявятся уже в кризисном настоящем или в посткризисном будущем. *Наиболее важными представляются риски макроэкономической дестабилизации, существенного роста государственного сектора (массовая национализация) и moral hazard (риски недобросовестного поведения, или безответственности), оборачивающиеся консервацией существующих хозяйственных структур.* Рассмотрим ниже эти три группы рисков более подробно.

Ключевая группа проблем — накопление потенциала макроэкономической нестабильности, за которой может последовать нестабильность политическая. Важнейшей среди этих проблем является экспансионистская бюджетная денежно-кредитная политика 2008—2009 гг., нацеленная на противодействие дефляции и предотвращение запуска разрушительного механизма Великой депрессии 80-летней давности. Нынешняя политика дешевых денег и бюджетных вливаний неизбежно приведет к существенному росту суверенного долга большинства развитых

¹ Financial Times. 2009. July 10 (<http://www.ft.com/cms/s/2/6ac06592-6ce0-11de-af56-00111feabdc0.html>).

рыночных экономик, а также сделает более чем реальной в перспективе высокую инфляцию¹. Именно поэтому вопрос об *exit strategy*, т.е. о путях и направлениях дезинфляции и сокращения государственного долга, уже сегодня периодически возникает в дискуссиях политиков и экономистов. Возможные варианты действий властей достаточно очевидны: повышение налогов, сокращение бюджетных расходов, увеличение процентных ставок.

Политические сложности такой политики не менее очевидны, причем они касаются как времени перехода к *exit strategy*, так и политэкономических последствий ее реализации. С одной стороны, политики развитых стран (и прежде всего США) призывают своих коллег не ослаблять усилий по бюджетному стимулированию. Ведь слишком раннее возвращение к бюджетному консерватизму может привести к срыву попытки запуска «экономического двигателя», который в результате прекращения поступления дешевых денег может вновь начать глохнуть. Правда, бывает очень трудно определить, в какой момент уже надо будет остановить печатный станок. С другой стороны, слишком длительная и слишком масштабная накачка экономики деньгами может (и будет) иметь долгосрочные последствия в виде выхода экономик развитых стран в поле высокоинфляционных значений². Как свидетельствует опыт многих стран (в том числе развитых в 1970-е годы), вырваться из этой ловушки оказывается очень непросто.

Еще труднее оценить политэкономические проблемы и препятствия реализации постантикризисной политики. Ужесточение бюджетных расходов и повышение процентных ставок — процесс болезненный при любом режиме, но особенно он опасен для незрелых демократий, т.е. для стран, избиратели которых по причине своей бедности в большей степени склонны верить популистским лозунгам. Уже сейчас, наблюдая за правительствами стран, которые готовятся к выборам, нетрудно заметить склонность к популизму даже у тех, кто до сих пор активно ему противостоял³. Исключительно редко встречаются политики, сдержанно относящиеся к государственной экспансии⁴.

¹ Впрочем, некоторые экономисты приводят аргументы об инфляционной безопасности проводимой в настоящее время денежной политики (см., например, статьи Пола Кругмана и Роберта Скидельки в *Financial Times* в мае—июне 2009 г. Развернутая аргументация этой позиции содержится в докладе: *Koo R. A Personal View of the Macroeconomy // Nomura Securities. 2009. July 30*).

² В ежегодном докладе Банка международных расчетов «выделяются два основных риска: (1) не будет сделано достаточно для обеспечения полного восстановления после кризиса; (2) спасительные действия по стабилизации финансовой системы подорвут попытки построения более безопасной системы» (см.: *Giles Ch. BIS Calls for Wide Global Financial Reforms // Financial Times. 2009. June 30. P. 3*).

³ Характерный пример — А. Меркель, которая была главной защитницей ценностей свободного рынка, настаивала на ограничении бюджетного дефицита и непринятии слишком мягкой денежной политики. Однако в июне 2009 г. в связи с предстоящими в сентябре парламентскими выборами она выступила с новыми инициативами по расходам федерального бюджета — хотя и сделала это с оговоркой о необходимости возврата в будущем к сбалансированному бюджету: «Конечно, мы вернемся к ситуации, когда мы не тратим больше, чем зарабатываем. Но чтобы к ней прийти, мы должны инвестировать в будущее, а именно в образование и экологию» (*Financial Times. 2009. June 30. P. 2*).

⁴ В этом контексте интересно отметить, что в узком кругу политиков, озабоченных последствиями популистских антикризисных мер, оказались В. Путин и Д. Медведев. Еще в феврале 2009 г., выступая в Давосе, председатель Правительства РФ предостерегал против неуместной экспансии государства в вопросах собственности и регулирования. А в июле на саммите «большой восьмерки» Президент России предложил ограничить государственные финансовые вливания и начать всерьез обсуждать стратегию посткризисного развития — *exit strategy*.

Налицо опасность попадания развитых стран в замкнутый круг популизма, по которому, возможно, им придется пройти несколько раз. Суть его достаточно проста и хорошо известна по опыту Латинской Америки XX в. Бюджетная и денежная экспансия способствуют оживлению экономики, но одновременно приводят к нарастанию госдолга и ускорению инфляции и росту процентных ставок. За этим следует дестимулирование производственных инвестиций или из-за ускоряющегося обесценения денег, или из-за того, что наиболее привлекательными становятся вложения в государственные бумаги. Следующий шаг — ужесточение бюджетной и денежной политики, что влечет за собой рецессию. За рецессией вновь может последовать смягчение макроэкономической политики — и так несколько раз по кругу. Особенно неприятно то, что подобные колебания неизбежно ведут к расшатыванию институтов государственной власти, к снижению ее эффективности. В странах со слабыми институтами экономический цикл популизма нередко сопровождается политическими переворотами, поочередным приходом к власти популистских и консервативных диктатур¹. Разумеется, опыт XX в. здесь не следует абсолютизировать, однако он представляет важную информацию о возможной логике развития событий.

Конечно, латиноамериканизация не является неизбежным исходом антикризисной борьбы: многое зависит от эффективности и гибкости политических институтов, которые существенно различаются в охваченных кризисом странах. Однако риски попадания в описанный выше замкнутый круг реальны и нарастают. Первым, хотя и очень отдаленным, сигналом стало наметившееся в США повышение долгосрочной доходности по государственным ценным бумагам, свидетельствующее о нарастании ожиданий инфляционного скачка — первого шага в направлении дестабилизации.

Другой серьезной проблемой является массовая национализация — фактическая (скрытая) или явная (открытая), а также усиление дирижистских тенденций в экономической политике ведущих стран мира. Как показал опыт последних четырех столетий, именно гарантии прав частной собственности создают основу для современного экономического роста, т.е. роста, обеспечивающего значимое увеличение среднедушевого ВВП. Сегодня этот тезис поставлен под сомнение. Спасая должников и наполняя банки капиталом, увеличивая гарантии по частным вкладам, государство берет на себя риски, возникающие в результате действий всех основных участников хозяйственной жизни — и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков (тем более что на практике это нередко одни и те же лица). В борьбе с глобальным кризисом правительства большинства развитых стран предпринимают усилия, фактически дискредитирующие частную собственность, подрываю-

¹ Классическим считается следующее описание популистского латиноамериканского цикла, предложенное в 1990-х годах Р. Дорнбушем и С. Эдвардсом. *Фаза 1* — начало реализации популистской политики как реакция на депрессию или стагнацию приводит к заметному росту экономики и соответственно реальных доходов, удовлетворяемых как внутренним производством, так и импортом. *Фаза 2* — появление в экономике «узких мест», связанных с товарным дефицитом или с дефицитом платежного баланса, при постепенном сжатию международных резервов, направляемых на поддержание валютного курса. *Фаза 3* характеризуется быстрым нарастанием инфляции и/или товарного дефицита, дефицита бюджета, оттоком капитала и демонетизацией экономики, что неизбежно ведет к девальвации, к существенному падению доходов населения и почти всегда к потере политического контроля со стороны правительства. *Фаза 4* знаменует переход к ортодоксальной стабилизации, осуществляемой новым (нередко военным) правительством (The Macroeconomics of Populism in Latin America / Dornbusch R., Edwards S. (eds.) / Chicago; L.: The University of Chicago Press, 1991. P. 11–12).

щие фундаментальную основу рыночной экономики — личную ответственность человека (и прежде всего предпринимателя) за принимаемые им решения. Частные риски государство (но также общество) готово принять на себя, т.е. политика национализации убытков делает на следующем шаге неизбежной национализацию рисков.

Происходит фактическая национализация попавших в тяжелое положение компаний посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений путем как гарантий, так и прямого вливания капитала. Естественно, что помощь финансовым институтам сопровождается формальным или фактическим размытием пакетов, принадлежащих частным собственникам. Права частной собственности ставятся тем самым под сомнение.

Правда, у нынешней национализации есть одна существенная особенность — ее вынужденный характер. Национализации XX в. были идеологически мотивированными. Их авторы — от российских большевиков до британских лейбористов — были убеждены, что государственная собственность эффективнее частной. К концу XX в. мир расстался с подобной иллюзией и на смену массовым национализациям пришла политика дерегулирования и приватизации. И вот теперь мир сталкивается с принципиально новым феноменом: никто (или почти никто) не считает госсобственность институтом, обеспечивающим экономическую эффективность. Однако во всем цивилизованном мире антикризисная политика оборачивается серьезным усилением госсектора¹.

Помимо прямого огосударствления (национализации) наблюдается общий рост дирижизма, т.е. рост числа индивидуальных решений институтов власти, выборами (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства указывать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Банкротство *Lehman Brothers*, с одной стороны, и государственная помощь *Bear Stearns*, *AIG* и *CitiBank* — с другой, плохо поддающиеся рыночной интерпретации, являются результатом индивидуальных решений, т.е. соответствуют логике центрально-управляемой экономики.

Следующим, вполне естественным, шагом становится принятие правительственных решений относительно характера деятельности фактически национализированных институтов. Премьер-министр Великобритании Г. Браун еще осенью 2008 г. заявлял, что он будет побуждать попавшие под контроль правительства банки вкладывать больше средств в малый бизнес. Этого же требуют и от российских госбанков безотносительно к тому, как это отразится на качестве их портфелей. Поддержка малого бизнеса — дело, конечно, святое, любимое всеми современными правительствами. Однако последствия такого рода решений нетрудно спрогнозировать: если власти дают указания, куда вкладывать деньги, то они должны будут оказать поддержку своему банку, когда эти политически заданные инвестиции окажутся неэффективными, т.е. и господдержка, и неэффективность вложений образуют замкнутый круг.

¹ «...Политические ярлыки потеряли свой смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализуют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?» (*Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // Financial Times. 2008. Dec. 21. P. 6.*)

Наконец, системные риски связаны с появлением среди рыночных игроков «самых равных» — тех, про которых говорят, что они слишком велики, чтобы разориться (*too big to fail*). В современной русской экономической терминологии этот феномен называется «системообразующие предприятия». Разумеется, во все времена существовали предприятия, крах которых нес повышенные социальные и политические издержки для данного общества. Однако сам феномен современного экономического роста предполагает не только появление новых бизнесов (и фирм), но и уход их со сцены в результате конкуренции. Конкуренция и отсутствие «неприкосновенных» являются основой современного экономического и — шире — общественного прогресса.

Между тем политика в современном мире в значительной мере нацелена на сохранение многих гигантов, которые на самом деле являются рудиментами экономики прошлого. Существует по крайней мере два аргумента в пользу их поддержки: во-первых, из-за важности производимых ими товаров или услуг, во-вторых, из-за социальных (а то и политических) последствий, которые может повлечь их закрытие. Оба этих аргумента важны, однако решение встающих здесь проблем власти должны искать не в плоскости поддержания на плаву потенциальных банкротов.

В настоящее время большинство правительств полагает, что проблема «системообразующих предприятий» может быть решена путем лучшего регулирования их хозяйственной деятельности, более внимательного отношения к ним со стороны органов власти. Такого рода предложения адресованы чаще всего банковскому сектору, хотя и к производственным отраслям (особенно инфраструктурным) они тоже вполне применимы. Эффективность подобного регулирования вызывает принципиальные сомнения: если раньше такую систему построить не удавалось, то почему теперь она вдруг окажется эффективной? Гораздо более продуктивным (хотя и более сложным) является путь преодоления однозначной увязки данной фирмы с оказываемой ею услугой, необходимой с национальной точки зрения. Государство должно обеспечить доступность активов и технологий для экономического агента, который может прийти на смену менеджменту и собственникам системообразующего банкрота, и именно в этом состоит реальное искусство политика¹.

Социально-политические риски банкротства также должны быть предметом специального внимания государства. Речь должна идти о помощи в социальной реструктуризации и адаптации к новым сферам приложения труда работников предприятий-банкротов. Достаточно хорошо известен успешный опыт такого рода действий, в том числе в России 1990-х годов, — реструктуризация угольной отрасли позволила закрыть большое число неэффективных шахт, переобучая и перепрофилируя высвобождаемых работников, которые находили себе дело в других секторах.

Наконец, надо подчеркнуть сложность и неоднозначность механизмов возникновения и развития рисков эпохи системных кризисов. На волне критики либеральной модели последних 30 лет стал популярен тезис о необходимости более активного вмешательства государства в экономику для преодоления рисков стихийного развития. Однако взвешенный анализ ситуации свидетельствует о неоче-

¹ «Слишком велик, чтобы разориться» — банк ли претендует на этот статус, автомобильный концерн ли — это не тот статус, с которым можно жить. Нужно совершенствовать экономическую политику, помогая справиться с проблемой банкротства, а не субсидировать должника» (Financial Times. 2009. May 27. P. 9).

видности такого решения, поскольку государственное регулирование само по себе несет системные риски. «Власти ищут действенный механизм регулирования системного риска. Но правительство США само является одним из крупнейших факторов риска», — небезосновательно писал стэнфордский профессор Дж. Тэйлор¹, и слова эти справедливы не только по отношению к деятельности правительства США.

3. Проблемы, обострившиеся во время кризиса

Экономический кризис поставил перед политиками и экспертами ряд фундаментальных вопросов функционирования современных хозяйственных систем, — вопросов, которые требуют интеллектуального прорыва, осмысления новых реалий и нахождения, как правило, неоднозначных ответов. Тем не менее каждый системный кризис заставляет искать ответы на системные вопросы, и до сих пор эти ответы обычно находились. Другое дело, что некоторые ответы на кризисные вызовы трудно давать не только в интеллектуальном, но и в политическом отношении. Однако определяться все равно придется — и лучше рано, чем поздно.

Перечислим наиболее важные, по нашему мнению, вопросы развития нынешнего кризиса. Эти же вопросы являются одновременно и ловушками, в которые попали экономики многих (если не большинства) стран и ответы на которые необходимы для реального преодоления кризиса.

1. Одна из основных, глубинных проблем, приведших к кризису, — наметившееся в мире в последние четверть века доминирование интересов капитализации над интересами повышения эффективности факторов производства (или роста производительности труда). Возникла ситуация, когда именно капитализация (а не устойчивость производства, не объем дивидендов) стала в первую очередь интересовать собственников-акционеров. Этот показатель стоял в центре их внимания, и по нему они судили об эффективности менеджмента. Естественно, показатель, формирующий целевую функцию, начинает доминировать по отношению к другим параметрам деятельности. В данном случае на второй план уходили показатели производительности труда, обновления производства. Точнее, эти два последних фактора играли свою роль, но лишь в том случае, когда не противоречили росту капитализации. На практике это означало стремление к максимальной концентрации производства в руках нескольких глобальных игроков (фирм), невозможность закрытия неэффективных предприятий и, напротив, готовность включать их в крупные холдинги как фактор расширения рынка и капитализации.

Мотивация менеджеров крупнейших компаний все больше напоминала стимулы красных директоров. Необходимость постоянно отчитываться перед партийными и административными органами за выполнение плановых показателей (в рублях, в штуках) делала невозможной обновление производства, переход на выпуск более качественной продукции, поскольку это привело бы к сокращению выпуска старой продукции, что было недопустимо с политической и административной точек зрения.

Следствием такой мотивации современного менеджмента становится рост монополизма (в результате слияний и поглощений), торможение повышения производительности труда, а в конечном счете и дестимулирование инновационной активности.

¹ Taylor J. Exploding debt threatens America // Financial Times. 2009. May 27. P. 9.

В изменении мотивации собственников и менеджмента в сторону усиления внимания к качественным аспектам развития фирм состоит главный вопрос регулирования, поставленный нынешним глобальным кризисом. По нашему мнению, это более глубокая проблема, чем регулирование финансовых рынков, которое при всей значимости является производным от конфликта между капитализацией и эффективностью.

2. С проблемой недобросовестного поведения (*moral hazard*) связаны подходы современных правительств к формированию антикризисной политики. У этой политики два подхода: с одной стороны, необходимо поддерживать социально-политическую стабильность, не допускать раскачивания ситуации, вероятно по мере нарастания безработицы, банкротств и неопределенности, а в случае высокой инфляции и сокращения бюджетных расходов, с другой — как признают практически все, кризис — это и время обновления, формирования новой экономики, модернизации.

Естественно, оба подхода на уровне практической политики противоречат друг другу. Способы и результаты разрешения этого противоречия зависят уже от искусства политиков, от способности политической элиты адекватно воспринимать вызовы времени и отвечать на них. В конечном счете все зависит от эффективности политических институтов, от их гибкости и одновременно устойчивости. Опыт XX в. свидетельствует, что зрелые демократии обычно оказываются более эффективными для нахождения прорывных решений в условиях масштабных кризисов.

На повестке дня современной антикризисной политики стоит вопрос об оказании государственной поддержки экономическим агентам, прежде всего банкам и предприятиям. И здесь правительства должны решать сложнейшую задачу: как помочь становлению новых секторов экономики, нового бизнеса, при этом сдерживая рост социального недовольства, чреватого социальным взрывом, идущего как раз со стороны «системообразующих предприятий» («системообразующих банкротов») — крупных старых фирм, послекризисные перспективы которых вызывают серьезные сомнения.

Это же и проблема сочетания текущих и стратегических вызовов. С ней сталкивается американская администрация, когда пытается решать две противоположные, по сути, задачи: как стимулировать потребление домохозяйств, чтобы не допустить дефляционной ловушки, и одновременно стимулировать сбережения, т.е. привести в соответствие расходы домохозяйств с результатами их производственной деятельности. Между тем именно последняя задача является стратегической: без ее решения, без сдутия «потребительского пузыря» нельзя вернуться на траекторию устойчивого экономического роста.

Аналогичные противоречия можно наблюдать и в российской антикризисной политике. Мы одновременно хотим воспрепятствовать росту безработицы и провести структурную модернизацию, начать выбираться из ловушки нефтяной зависимости, хотя уже кризис первой половины 1990-х годов показал, что сохранение высокого уровня занятости смягчает социальные конфликты, но закрывает путь для структурного обновления и роста эффективности.

Ситуация осложняется еще тем, что в настоящее время применительно ко многим предприятиям реального сектора остаются неясными фундаментальные основания их трудностей и соответственно их перспективы в посткризисном мире. Иными словами, речь идет о разграничении проблем недостаточной ликвидности и платежеспособности. Не зная контуров будущего экономического мироустройства, структуры спроса и новых рубежей производительности труда, зачастую трудно

однозначно сказать, какие предприятия имеют перспективы, а какие являются окончательными банкротами. А эта неопределенность, в свою очередь, существенно ограничивает готовность банков к кредитованию реального сектора и к реструктуризации существующих долгов.

Наконец, аналогичные процессы предопределяют и ситуацию в самом банковском секторе. Несомненна важность его оздоровления, расчистки балансов и создания новых кредитных организаций. Однако и здесь неясность соотношения проблем платежеспособности и ликвидности затрудняет выработку последовательной и осмысленной политики государства по отношению к банкам. В результате, как отмечается в годовом докладе Банка международных расчетов (Bank for International Settlements, Basel), «нежелание властей произвести быструю расчистку банков, немалая доля в которых теперь принадлежит государству, может существенно замедлить восстановление экономики»¹.

3. Далеко от разрешения вопрос о модели посткризисного миропорядка, соотношении экономических сил и тех ролях, которые будут играть отдельные страны и регионы.

Ключевым здесь является ответ на вопрос о перспективах конструкции, которую определенные политики (З. Бжезинский, Г. Киссинджер) обозначают как «большая двойка» (G2)², а Н. Фергюсон с налетом провокационности описал как Кимерику (Китай + Америка)³ — своеобразный симбиоз производящей и потребительской экономик⁴.

Речь идет о формировании глобального дисбаланса, который на протяжении десятилетия рассматривался как основа сбалансированности и устойчивости мирового роста. В результате сложился режим, противоположный модели глобализа-

¹ *Giles Ch.* BIS calls for wide global financial reforms. P. 3.

² *Brzezinski Z.* The Group of Two that Could Change the World // *Financial Times*. 2009. Jan. 11. P. 9.

³ «Добро пожаловать в волшебный мир “Кимерики” — Китая плюс Америки, — на который приходится десятая часть суши земного шара, четверть его населения, а в течение вот уже восьми лет — треть мирового объема производства и более половины мирового экономического роста. Какое-то время казалось, что альянс этот подобен браку, заключенному на небесах. Восточные кимерийцы копили деньги. Западные кимерийцы деньги тратили. Китайский экспорт сдерживал инфляцию в США. Китайские сбережения сдерживали рост процентных ставок в США. Китайская рабочая сила сдерживала рост издержек на зарплату в США. В итоге занимать деньги стало очень легко, а руководить корпорациями — чрезвычайно выгодно. Благодаря Кимерике мировые реальные процентные ставки — стоимость заимствований с учетом инфляции — за последние 15 лет снизились более чем на треть от своего среднего уровня. Благодаря Кимерике прибыли американских корпораций в 2006 г. и их средняя доля в ВВП выросли примерно в той же пропорции. Но в этом таилась и ловушка. Чем более Китай был готов одалживать деньги Соединенным Штатам, тем сильнее становилось желание американцев занимать их. Иными словами, Кимерика стала первопричиной бума банковского кредитования, лихорадочного выпуска облигаций и заключения все новых деривативных контрактов, свидетелем которого мировые финансы оказались после 2000 г. Кимерика стала первопричиной буйного размножения «популяции» фондов хеджирования. И она же явилась первопричиной того, что долевые партнерства (private equity partnerships) получили возможность занимать деньги направо и налево и на одолженные средства скупать контрольные пакеты акций. Так Кимерика — или, как выразился Бен Бернанке, «избыток сбережений в Азии» — стала основной причиной того, что в 2006 г. ипотечный рынок в США оказался настолько наводненным наличностью, что вы могли получить стопроцентный ипотечный кредит, не располагая при этом никакими доходами, нигде не работая и не владея имуществом» (*Ferguson N.* *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. The Penguin Press, 2008).

⁴ Подробнее см.: *May B.* Кризис на начальной стадии: причины и проблемы // *Экономическая политика*. 2008. № 6. С. 56—57.

ции рубежа XIX—XX вв.: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (*emerging markets* того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережения, а США и другие развитые страны преимущественно потребляли.

Несмотря на явно выраженную тенденцию к этой новой конструкции международных экономических и политических отношений, ее нельзя воспринимать как данность. Слишком много очевидных, как казалось, тенденций на практике демонстрировали несостоятельность. Однако от того, приведет ли эта тенденция к реальному возникновению G2, зависит многое как в механизмах выхода из кризиса, так и в конфигурации посткризисного мира.

4. Пока еще совершенно неясными остаются вопросы новой финансовой системы и механизмов ее регулирования. Все говорят о провале принципов саморегулирования финансовых рынков, обвиняя в этом экономический либерализм вообще и А. Гринспена в частности. Ведутся интенсивные дискуссии в различных международных форматах (G8, G20, Форум финансовой стабильности). Однако внятного понимания того, к какой модели регулирования следует прийти, не просматривается.

Дискуссии пока ведутся на идеологическом уровне и в основном в парадигме XX в. — о провалах рынка или государства, о кейнсианстве и монетаризме, о необходимости создания новых регулятивных органов в национальном (сверхрегулятор в США) или международном масштабе. Все это представляет определенный интеллектуальный интерес, однако мало способствует продвижению к новой системе регулирования, отвечающей реалиям XXI в.

Между тем, как было отмечено выше, ключевой проблемой системных кризисов является новая модель регулирования. Это должна быть модель, отражающая реалии современного мира, включая скорость распространения информации, глобальный характер информационных и финансовых потоков, наличие качественно новых инструментов финансового рынка. Но, повторим, контуров новой модели регулирования как раз пока и не видно.

5. Новая модель экономического регулирования будет сопровождаться трансформацией системы финансовых расчетов, что означает и новую конфигурацию мировых (или резервных) валют. На эту тему с начала кризиса сказано много, причем дискуссия вращается преимущественно вокруг четырех основных вариантов.

Во-первых, сохранение лидирующих позиций доллара США при усилении роли как евро, так и нескольких традиционных региональных резервных валют. Во-вторых, усиление роли искусственной валюты международных расчетов (SDR) в качестве мировой резервной валюты. В-третьих, появление новой резервной валюты, то ли альтернативной американскому доллару и евро, то ли функционирующей наряду с ними, причем в этой роли многие видят китайский юань. Наконец, в-четвертых, повышение роли региональных резервных валют и появление среди них некоторых новых (например, российского рубля). Предполагается, что множественность резервных валют станет подкреплением тенденции к многополярности мира и будет способствовать большей ответственности «денежных» властей соответствующих стран (поскольку резервные валюты будут конкурировать между собой).

Отдельной проблемой здесь являются перспективы доллара — как они видятся в результате проведения беспрецедентной денежной политики ФРС по предоставлению ликвидности.

По данному вопросу идут преимущественно политические дискуссии. Однако понятно, что резервную валюту нельзя «назначить». Выдвижение на эту роль происходит естественным путем, в результате проведения властями данной страны ответственной денежной политики, ведущей к повышению международной привлекательности данной валюты. Серьезных практических решений этой проблемы пока не существует.

6. Наконец, формирование новой технологической базы и новой конфигурации мировых товарных потоков. Кризис предполагает технологическое обновление, с которым связана трансформация спроса на многие товары производственного и потребительского назначения, и прежде всего на инвестиционные и топливно-энергетические продукты. Естественно, это скажется на ценах на большинство присутствующих на рынке товаров, приведет к выходу на новые, равновесные уровни цен, что повлечет изменение политических конфигураций.

4. Главная опасность момента: надежда на восстановление status quo

«Сохранение *status quo* в надежде на то, что цены на нефть будут расти, а налоговую дисциплину можно будет укрепить позже... Москва пытается пережить кризис без видимых реформ в области фискальной политики, банковского дела, естественных монополий или в каких-либо иных сферах»¹. Такова оценка ситуации посетившими Россию в июне 2009 г. аналитиками *GPMorgan*, достаточно точно характеризующая настроения, преобладающие в политической элите и в широких общественных кругах. В этом нет ничего удивительного: именно с динамикой цен на нефть (газ и металлы) связывало господствующее мнение экономический подъем 1999—2007 гг., равно как и начало нынешнего кризиса. Естественно, что выход из кризиса ассоциируется с повышением цен на энергоресурсы, и соответственно этот показатель привлекает повышенное внимание решительно всех — «от рабочего до министра», как говорили раньше. Устойчивые ожидания того, что скоро «все образуется» и мы опять вернемся к политике «управления ростом благосостояния», пока остаются в обществе доминирующими.

Проблема не в том, что роль топливно-энергетического сектора в экономическом росте России последнего десятилетия, как правило, сильно преувеличивают. Благоприятная экспортная конъюнктура вносила, конечно, заметный вклад в обеспечение высокой динамики отечественной экономики. Экспортная выручка укрепляла доходную базу бюджета и позволяла подхлестывать рост при помощи растущего еще более быстрыми темпами государственного спроса, т.е. нарастающих бюджетных вливаний. Однако для понимания нынешней ситуации и тенденций дальнейшего развития экономики важно признать, что высокие мировые цены на топливо являлись лишь одним из факторов, детерминировавших экономический рост, причем фактором, имевшим положительный эффект лишь в совокупности с другими обстоятельствами и благодаря этим другим обстоятельствам.

Во-первых, высокие цены на нефть и газ складывались на фоне беспрецедентного мирового экономического бума. Именно глобальный рост, порождаемый им спрос и связанные с ним низкие процентные ставки на финансовых рынках сформировали основу российского экономического развития. Следует, однако,

¹ Russia: Emerging Markets Research / JPMorgan Securities. 2009. June 12.

обратить внимание на уникальность этого феномена — повышение цен на базовые ресурсы (топливо и металлы) следовало за глобальным ростом и не становилось его сдерживающим фактором, как это было, например, в 1970-х годах.

Во-вторых, важную роль сыграли внутривнутриполитические факторы, и прежде всего достигнутая к концу 1990-х годов макроэкономическая и политическая стабилизация. Революционная трансформация была завершена, элита в значительной мере консолидировалась, а страна получила важную прививку от финансового популизма. Консервативная фискальная политика легла в основу нового экономического курса, проводимого в течение почти целого десятилетия.

Из сказанного следует, что цены на нефть и газ как таковые не могут быть фактором или критерием оценки перспектив экономического развития России. Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура может, разумеется, способствовать повышению устойчивости бюджетной системы, что само по себе важно (особенно для обеспечения социальной и политической стабильности). Однако из этого никак не вытекает неизбежность восстановления российского экономического роста высокими темпами. Высокие цены на продукцию топливно-энергетического комплекса могут (и с большой вероятностью будут) угнетать экономический рост в большинстве развитых стран, что негативным образом скажется и на российской экономике, для развития которой важен динамичный мировой спрос, а не только акцизные доходы бюджета.

Нынешний кризис носит системный характер. Он не может быть сведен к циклическим конъюнктурным колебаниям, когда за спадом автоматически следует подъем. Подъем, конечно, последует за спадом, однако для этого подъема должны будут произойти существенные изменения в технологической и организационной базе мировой экономики и отдельных стран. Именно от того, сможет ли та или иная страна трансформировать свою структуру, приспособиться к новым глобальным вызовам, зависят ее облик и место в посткризисном мире. *Ожидание восстановления докризисного status quo* — самая опасная политика настоящего времени.

5. Заключительные соображения

Перечисленные вопросы пока остаются без ответа. И это неудивительно: требуется определенное время не только для их решения, но и для их осознания. Потому-то кризис, подобный нынешнему, несет в первую очередь серьезный интеллектуальный вызов.

И только после того как будут найдены ответы на перечисленные вопросы, можно будет говорить о начале последнего этапа кризиса — этапа выхода из него. Иными словами, само по себе прекращение спада и даже возобновление некоторого роста может означать не завершение системного кризиса, а только окончание определенного его этапа.

Пока же близится конец первого этапа глобального кризиса. Мы уже в полной мере осознали его тяжесть и глубину. Можно даже сказать, что мы осознали инновационный характер этого кризиса. Однако все еще сильны ожидания того, что кризис завершится как кошмарный сон и все вернется на круги своя. Вера в восстановление *status quo* продолжает оставаться одной из основных иллюзий как элиты, так и обывателей («общественного мнения»).

Мы представляем себе некоторые элементы того, что должно составлять *exit strategy* из этого кризиса, включая оздоровление бюджета (сокращение бюджетно-

го дефицита), дезинфляцию (если борьба с дефляцией приведет-таки к инфляционному скачку, что кажется весьма вероятным), а также реприватизацию (возврат к нормальной частной собственности).

Однако мы пока не знаем механизмов выхода из кризиса и соответственно его продолжительности.

По-видимому, мир ждет достаточно длительный период неустойчивости. Названные выше системные риски, а также вызовы, стоящие перед экономической политикой ведущих стран, формируют основу нового этапа экономического развития — этапа, запущенного с началом глобального кризиса. С высокой степенью вероятности мы вступили в «турбулентное десятилетие»¹ — период нестабильности экономического и политического развития мира и отдельных государств.

«Турбулентное десятилетие» не означает постоянного спада и того накала страстей, через который мир проходил осенью 2008 г. Это будут колебания в темпах роста, период неустойчивого роста со своими локальными подъемами и спадами, с всплесками инфляции и попытками ее подавления.

Если пользоваться историческими аналогиями, то при всей их условности можно сказать, что мы живем пока на этапе президентства Г. Гувера применительно к кризису 1930-х годов или президентства Р. Никсона в США (или правительства Г. Вильсона в Великобритании), если сравнивать с 1970-ми годами. Иными словами, понимание кризиса и инструментов противодействия ему остается в парадигме опыта прошлого, в нашем случае — кризисов XX в. Такова же и политика помощи экономическим агентам: она ориентирована больше на спасение «героев прошлого», ветеранов индустриальных битв, чем на помощь росткам новой экономики — хотя о них, по крайней мере в последнее время, уже заговорили.

Прихода Ф.Д. Рузвельта, М. Тэтчер или Р. Рейгана с их принципиально новыми, хотя и диаметрально противоположными, подходами к решению системных проблем, которые ставит кризис, нам пока остается только ждать. Для этого необходимо осознать неэффективность борьбы с кризисом в рамках традиционной парадигмы и сформировать общественный спрос на новый курс — новый New Deal. И мы не знаем пока, каким он на самом деле будет.

¹ А. Гринспен назвал книгу своих воспоминаний «The Age of Turbulence» (*Greenspan A. The Age of Turbulence: Adventures in a New World. N.Y.: The Penguin Press, 2007*). Она была написана еще до кризиса и в основном посвящена периоду 1987—2002 гг. — времени бурного экономического роста. Сегодня стало понятно, что только сейчас, после выхода книги в свет, начался реальный «век турбулентности».

Раздел II

Бюджетная сфера

*Клячко Т., Мау В.,
Синельников-Мурылев С.*

О реформе бюджетных учреждений¹

Дискуссии о необходимости реформы бюджетных учреждений ведутся с середины 1990-х годов, однако в практическое русло они перешли в 2000—2001 гг. — во время подготовки первой среднесрочной программы развития экономики и социальной сферы России, получившей название «программа Грефа». Реформа бюджетных учреждений согласно логике повышения эффективности общественных финансов должна была позволить государству произвести больший объем общественных благ и благ с особыми достоинствами при повышении эффективности расходов государственного бюджета. Задача, таким образом, состояла в том, чтобы добиться увеличения объема предоставления общественных благ за счет повышения эффективности бюджетных расходов, не допуская утраты преимуществ российского общества, характеризующегося, как принято считать, относительно высоким уровнем обеспечения граждан услугами образования, здравоохранения, значительным научным и культурным потенциалом.

1. Необходимость реформы

Необходимость реформы продиктована низкой эффективностью расходования бюджетных средств государственными учреждениями во всех секторах бюджетной сферы. Такая ситуация была и остается следствием отсутствия взаимосвязи между результатами деятельности учреждения и его финансированием. Другими словами, результаты функционирования слабо соотносятся с затратами, эффективность бюджетных расходов на предоставление социальных услуг не оценивается. Кроме того, многие бюджетные учреждения получают значительные внебюджетные доходы, которые могут расходоваться непрозрачным образом и использоваться для личного обогащения узкого круга руководящих работников этих учреждений. Для преодоления такой практики в последние годы были осуществлены ужесточение порядка планирования и расходования средств бюджетными учреждениями, перевод их на кассовое обслуживание в федеральное казначейство, введение обязательной процедуры государственных закупок. Все это

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 1).

принесло определенные плоды, существенно сократив нецелевое расходование бюджетных средств, но наряду с этим усложнило работу многих (в первую очередь ведущих) бюджетных организаций, снизило эффективность расходования бюджетных ассигнований, если рассматривать ее с точки зрения соотношения результатов и затрат. Создавался серьезный риск того, что дальнейшее ужесточение централизованного управления расходованием всех (не только бюджетных, но и заработанных на открытом рынке) средств бюджетных учреждений даст противоположный эффект — будет способствовать уходу этих организаций в «тень».

Международный опыт и российская практика показывают, что вопросы повышения эффективности расходования бюджетных средств должны решаться (там, где это возможно, т.е. в весьма значительном числе секторов бюджетной сферы) путем введения конкуренции учреждений за бюджетные деньги. При этом повышение контроля за государственными учреждениями следует развивать не путем «укрепления вертикали власти», а с опорой на институты гражданского общества, в частности, путем введения подотчетности руководителей учреждений специально создаваемым общественным советам этих организаций.

2. Цели реформы бюджетных организаций

Можно выделить следующие важнейшие цели реформы бюджетного сектора:

- создание условий для развития экономической самостоятельности государственных учреждений (там, где это возможно) при ликвидации субсидиарной ответственности бюджета за их деятельность — государство не должно отвечать по долгам этих учреждений (здесь уместна аналогия с хозрасчетом советских *государственных* предприятий, принципом функционирования которых было «государство не отвечает по долгам предприятий, предприятия не отвечают по долгам государства»);
- переход значительной части государственных и муниципальных учреждений от сметного финансирования, являющегося низкоэффективным, высокозатратным методом, к бюджетированию, ориентированному на конечные результаты;
- создание официального, прозрачного механизма финансирования и софинансирования населением социально значимых услуг, способного предотвратить теневые сделки, носящие характер взяток работникам бюджетных учреждений;
- резкое увеличение прозрачности внебюджетной деятельности, введение порядка публичного раскрытия финансовой информации по всем источникам доходов и расходам государственных учреждений;
- установление эффективного общественного контроля над деятельностью бюджетных организаций.

В сфере образования целью повышения экономической самостоятельности было обеспечение решения ряда задач, важнейшими из которых являются следующие:

- привлечение в систему образования (в каждое конкретное образовательное учреждение) дополнительных внебюджетных средств для демпфирования бюджетного недофинансирования;

- рационализация использования бюджетных средств и наряду с этим совокупных (бюджетных и внебюджетных) ресурсов образовательного учреждения;
- легализация поступающих в образовательное учреждение теневых средств (фактически платы за дополнительные услуги), которые, с одной стороны, компенсировали недофинансирование образования, а с другой — вели к неэффективному использованию части ресурсов, к развитию коррупции.

В целом идея автономного учреждения возникает на пересечении двух важнейших реформ: с одной стороны, реформы бюджетного сектора — реформа сети бюджетных учреждений, стремление к отмене субсидиарной ответственности учредителя, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, с другой — модернизации различных отраслей социальной сферы — образования, здравоохранения, культуры, науки, каждая из которых внесла свой вклад в конструкцию автономного учреждения. И только в контексте этих реформ — и вследствие их реализации — имеет смысл ставить вопрос о практическом осуществлении идеи автономного учреждения, о введении этой правовой конструкции в хозяйственную практику.

3. Основные принципы проведения реформы

Важнейшим направлением реформы является переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств в тех секторах бюджетной сферы, где это возможно. Это необходимо для того, чтобы, с одной стороны, повысить качество предоставляемых ими услуг, а с другой — обеспечить рост эффективности использования выделяемых бюджетных средств.

Речь идет о внедрении различных принципов финансирования взамен сметного, выделяемого на содержание бюджетного учреждения. К ним относятся нормативно-подушевое финансирование в общем образовании («деньги следуют за учеником»), нормативно-подушевое финансирование в разных формах (например, ГИФО) в профессиональном образовании, страховое финансирование в медицинских учреждениях, конкурсное финансирование в прикладной науке, грантовое финансирование в фундаментальной науке и т.д.

Эти принципы бюджетного финансирования позволяют создать в организациях стимулы к повышению эффективности использования выделяемых им бюджетных средств, а также обеспечить перераспределение ресурсов от неэффективных учреждений к эффективным. При переходе к таким принципам бюджетное финансирование фактически превращается в аналог внебюджетного и требует соответствующих изменений законодательства. Согласно Бюджетному кодексу бюджетная организация получает государственное финансирование по смете на ее содержание, поэтому переход от финансирования содержания организации к новым, конкурентным принципам финансирования может быть осуществлен двумя путями.

Первый. Изменение порядка разработки и составления сметы, которая в этом случае должна превратиться из инструмента планирования и контроля затрат на содержание учреждения со стороны государства в инструмент планирования деятельности самой организации, который в качестве доходов учитывает все виды поступлений (включая бюджетные средства, выделяемые по смете на содержание;

бюджетные средства, выделяемые в качестве оплаты предоставляемых учреждением услуг; внебюджетные средства), т.е. смета должна стать единой, общей сметой бюджетных и внебюджетных доходов и расходов учреждения, построенной на принципах самостоятельности учреждения в планировании, возможности внесения корректировок в ходе исполнения сметы и т.п. Такой подход правомерен, если вместо контролирования процесса расходования средств (что достигается в настоящее время с помощью жесткой сметы и казначейского исполнения бюджета) будет применяться контроль эффективности использования средств организации с помощью введения конкурентных процедур выделения средств и оценки результатов.

Второй. Изменение типа бюджетного учреждения для обеспечения возможности получения бюджетного финансирования не на содержание учреждения по смете, а на осуществление конкретной деятельности по предоставлению соответствующих услуг. Этот направление реализуется в настоящее время путем создания нормативной основы функционирования автономных учреждений.

Важным обстоятельством, препятствующим быстрому проведению указанных реформ, является оппозиция им со стороны работников соответствующих бюджетных учреждений, предпочитающих традиционную, привычную систему любым непонятым и плохо прогнозируемым изменениям. Кроме того, конкурентное финансирование ударит по неэффективным, слабым учреждениям, работники которых не могут не понимать это.

Перечисленные принципы финансирования, естественно, могут быть применены во многих случаях, но не повсеместно. Маловероятно, чтобы на конкурентные принципы финансирования могли быть переведены музеи, библиотеки, органы государственного управления, учреждения охраны правопорядка, а также те учреждения образования и здравоохранения, которые являются единственными на определенной территории.

Быстрому внедрению конкурентных принципов финансирования, основанных на возмещении нормативной стоимости оказания определенной услуги, препятствует большая дифференциация стоимости оказания аналогичных услуг в различных бюджетных учреждениях. Такая дифференциация может быть обусловлена, в частности, разным качеством оказываемых услуг и/или неодинаковой степенью оснащенности государственными фондами, которые требуют разных расходов на их содержание, а также их различным территориальным расположением. Это определяет трудности расчета единых нормативов финансирования, позволяющих оказывать услуги и содержать организацию. На начальных этапах реформы, по-видимому, не удастся включить финансирование содержания и развития материально-технической базы бюджетных учреждений в подушевые нормативы. Данная проблема может быть решена путем поэтапного расширения сферы применения такого рода нормативов с текущих затрат или их отдельных элементов (например, нормативов заработной платы) на весь комплекс затрат бюджетного учреждения, включая средства, необходимые для воспроизводства основных фондов и их расширения.

Следует учитывать, что у организаций, обеспечивающих высокое качество предоставляемых услуг, пользующихся спросом, практически нет свободных мощностей. Например, в вузах прием ограничен величиной так называемого предельного контингента, который рассчитывается исходя из параметров материальной базы высшего учебного заведения. Поэтому перенаправить финансовые средства вслед за потребителями в организации, обеспечивающие более высокое качество, мож-

но только постепенно, предоставляя необходимое время для расширения соответствующей материально-технической базы. Одновременно можно идти по пути передачи материальной базы от слабых организаций (в случае их закрытия) сильным. При этом неизменно будут существовать специальности и вузы, которые потребуют поддержки государства и общества: так, изучение древних культур всегда будет пользоваться меньшим спросом, чем изучение механизмов деятельности фондового рынка.

В высшем образовании в настоящее время наблюдается благоприятный момент для начала перехода к конкурсному распределению бюджетных средств вследствие падения численности молодежи, поступающей в вузы (примерно на 30% в краткосрочной перспективе). Это позволяет начать процесс перераспределения студенческого потока в сильные вузы. Недовыполнение слабыми вузами плана приема по сравнению с контрольными цифрами создает условия для поэтапного перехода от бюджетирования «от достигнутого уровня» к бюджетированию, осуществляемому исходя из того, сколько студентов придет в вуз, т.е. к использованию подушевого принципа распределения бюджетных средств. Однако, как и в случае с малокомплектными сельскими школами, подушевой принцип «работает» не всегда. В России невысока территориальная мобильность молодежи, поэтому сохранение ряда объективно слабых вузов может оказаться социально оправданным, поскольку альтернативой будет рост молодежной безработицы и криминализация молодежной среды. Этот фактор особенно актуален для высокودотационных регионов с уровнем безработицы выше среднероссийского.

На первом этапе внедрения нормативных процедур можно пойти на то, чтобы госзаказ стал конкурентным в рамках централизованной процедуры распределения задания. Можно, например, использовать опыт конкурсного распределения средств на субсидии инновационным вузам в рамках приоритетного национального проекта «Образование». В перспективе в высшем образовании более предпочтительным представляется переход к персонализированному финансированию. Однако и здесь существует ряд сложных вопросов, связанных с величиной бюджетного финансирования одного студента, которая должна быть достаточной для того, чтобы сделать формы обучения «бюджетника» и «платника» равногодными для высшего учебного заведения.

В принципе возможно возникновение нескольких ситуаций. Первая — существуют сильные технические вузы, математические или естественнонаучные факультеты с небольшим внебюджетным контингентом (10—25%). Здесь учатся способные студенты, которые, как правило, не могут много платить за образование, но их обучение может дать стране большую отдачу, обеспечить в будущем инновационный прорыв.

Вторая — в высшем образовании существуют сильные вузы или факультеты (экономические, юридические, управленческие), где платных студентов больше половины. В этом случае из-за весьма высокой стоимости платного обучения происходит дотирование обучения бюджетных студентов за счет «платников».

И наконец, третья ситуация, когда в не очень сильном или даже слабом вузе бюджетные расходы в расчете на одного студента превосходят цену платного обучения. В общем случае указанная ситуация встречается редко, поскольку налоговые органы стремятся не допускать такого положения дел. В этих вузах, как правило, ухудшается структура обучающегося контингента — платные студенты перемещаются на более дешевые специальности или формы обучения (вечернюю или заочную). Если это откровенно плохой вуз, то его надо закрывать. Если же

это вуз-средняк в дотационном или высокодотационном регионе, то его надо сохранять в силу, как уже было указано, социальных причин. При этом для повышения качества образования было бы целесообразно допустить субсидирование платных студентов со стороны бюджета. Такое субсидирование государством обучения платных студентов вполне оправданно, поскольку образование — это социально значимое благо, имеющее выраженные внешние эффекты.

Серьезное ограничение, препятствующее эффективному применению конкурентных принципов финансирования, — масштабная коррупция. Это явление, в частности, резко снизило результативность перехода к конкурсному распределению средств на проведение прикладных научно-исследовательских работ министерствами и ведомствами. Причиной указанного положения является трудность учета таких характеристик участников конкурса, как квалификация, опыт, качество представленной заявки и т.п. Субъективность оценки данных характеристик (исключая развитые процедуры независимой экспертизы, когда эксперт отвечает своей репутацией за сделанное им заключение) всегда будет создавать почву для коррупции, и противодействием этому явлению может стать совершенствование законодательства о государственных закупках в плане усиления общественного контроля за ними.

4. Первые конкретные шаги в рамках реформы — автономные учреждения

В 2007 г. вступил в силу Федеральный закон «Об автономных учреждениях», согласно которому автономное учреждение — это самостоятельное юридическое лицо, создаваемое только Российской Федерацией, субъектом Федерации или муниципальным образованием. Автономные учреждения могут быть созданы для оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и в иных областях. Собственник наделяет автономное учреждение имуществом, режим пользования которым совпадает с правом оперативного управления. Для передаваемых земельных участков действует режим постоянного (бессрочного) пользования.

Все доходы, полученные от использования имущества собственника-учредителя, поступают в собственность автономного учреждения. Автономное учреждение пользуется этим имуществом и отвечает им по своим обязательствам. Оно вправе осуществлять свою уставную деятельность как на бесплатной, так и на платной основе. Услуги, оказываемые населению на платной основе, должны относиться к основной деятельности автономного учреждения. Иные виды деятельности, не относящиеся к основным видам, автономное учреждение вправе осуществлять, если они служат достижению основных целей данного юридического лица, и такие виды деятельности должны быть указаны в уставных документах. Учредитель формирует задания для автономных учреждений, которые финансируются путем предоставления субвенций и субсидий.

Органами управления автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения и иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом автономного учреждения (ученый совет, художественный совет и др.).

Несмотря на принятие Закона «Об автономных учреждениях», реорганизация бюджетной сети на федеральном уровне до сих пор практически не началась (в некоторых субъектах Российской Федерации она активно идет). Реорганизацию сдерживает отсутствие необходимых нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок финансирования автономного учреждения со стороны учредителя. Таким образом, закон, который должен был быть логическим следствием реформы бюджетной сети, оказывается его предпосылкой. Уже одно только это обстоятельство создает дополнительные трудности практической реализации этой нормы. Это особенно проявилось с началом разработки и обсуждения подзаконных актов, регулирующих функционирование автономных учреждений.

В середине марта 2008 г. вышло постановление Правительства РФ № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания», которое утверждает Положение о формировании задания учредителя автономному учреждению и поручает соответствующим ведомствам разработать и утвердить методические рекомендации по расчету нормативов затрат на содержание недвижимого имущества, закрепленного за автономным учреждением, методические рекомендации по расчету нормативов затрат федерального автономного учреждения на оказание услуг, а также сами нормативы затрат, методические рекомендации по формированию задания учредителя автономному учреждению.

Появление таких рекомендаций и утверждение Положения о формировании задания автономному учреждению можно только приветствовать, поскольку без таких нормативных актов внедрение нового типа учреждения в бюджетной сфере невозможно. Однако изучение утвержденного Положения не может не вызвать вопрос о том, какую цель преследует создание такого учреждения. Как было показано выше, главная цель подобных действий — обеспечение организациям бюджетной сферы возможности получать бюджетное финансирование не по смете на содержание организации, а по конкретным результатам своей работы на конкурентной основе. Положение о формировании задания автономному учреждению не предполагает возможности конкурентного распределения бюджетных средств.

Задание устанавливается с учетом предложений самого автономного учреждения, касающихся потребности в соответствующих услугах, сданного в аренду недвижимого имущества, закрепленного за учреждением, показателей выполнения учреждением задания в отчетном году, объемов бюджетных ассигнований, доведенных учредителем до автономного учреждения. Остается непонятным, почему, установив подобное задание, учредитель не может выделить учреждению бюджетное финансирование по смете. Действующие нормативные акты совершенно не препятствуют учредителю бюджетной организации выделять ей средства исходя из сформулированных выше принципов, более того, перечисленные соображения используются в современном бюджетном процессе. Если же речь идет о том, что при бюджетном планировании следует шире использовать нормативы, о которых говорится в порученческих пунктах постановления № 182, то внедрения для этого нового типа учреждений — автономных — вовсе не требуется.

По существу, введение нового типа учреждения, действующего в бюджетной сфере, может превратиться в либерализацию режима его функционирования: введение самостоятельности в планировании деятельности за счет отсутствия обязательного утверждения сметы, отказ от казначейского контроля за исполнением

сметы, выведение организаций из-под действия Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и т.д. Осуществление подобных мер одновременно с введением жестких конкурентных правил распределения бюджетного финансирования, безусловно, оправданно, и такова была задуманная концепция реформы бюджетных организаций. Однако реализация одних лишь мероприятий по преобразованию бюджетных учреждений в автономные, без введения конкурентных принципов финансирования вряд ли будет способствовать повышению эффективности их работы.

Кроме того, существуют определенные риски преобразования бюджетных учреждений в автономные, которые нельзя не учитывать.

Разделим эти риски на два класса: риски для государства (муниципального образования) и риски для самого учреждения.

5. Риски для государства (муниципального образования)

Отсутствие возможности банкротства автономных учреждений (АУ). Из-за отсутствия возможности банкротства АУ и социально ориентированного характера их деятельности (образование, здравоохранение, культура) даже при формальной отмене субсидиарной ответственности государство будет вынуждено брать на себя определенные, хотя и далеко не все, обязательства АУ. Например, если кредитная организация, в которой АУ разместило бюджетные средства, обанкротится, то для продолжения образовательного процесса государство будет вынуждено вновь профинансировать деятельность или данного АУ, или тех вузов, куда будут переведены студенты, которые учились в нем по государственному заданию. Более того, скорее всего государству придется компенсировать и потери по внебюджетным средствам, полученным от платных студентов, чтобы не ставить под удар реформы в сфере образования.

Возможность перехода в частную собственность имущества, приобретенного за счет внебюджетных средств АУ. Конечно, строительство, например, новых зданий за счет внебюджетных средств АУ должно быть одобрено его наблюдательным советом, равно как и его вложение в уставный (складочный) капитал третьих лиц. Однако затем судьба этого имущества выходит из-под непосредственного контроля АУ (его наблюдательного совета) и уже слабопредсказуема. В том числе указанное имущество может быть достаточно легко приватизировано.

Неурегулированность земельных отношений по поводу строительства новых объектов на земельных участках, выделенных государством автономному учреждению (например, новых учебных или лечебных корпусов, общежитий, спортивных сооружений, реабилитационных центров при больницах и т.п.). Эта проблема особенно остро встанет в том случае, если часть вновь построенного имущества окажется приватизированной.

Возможность фактического отказа автономного учреждения от выполнения государственного задания при его конкурсном распределении. В настоящее время согласно Закону «Об автономных учреждениях» не предполагается проведение конкурсов при распределении задания учредителя. Однако в этом случае конкурентные начала в деятельности АУ, ради которых этот тип учреждений создавался, не бу-

дут действовать. Если же задания учредителя будут распределяться по конкурсу, то автономное учреждение может в принципе в нем не участвовать. В этом случае возникает риск невыполнения задания учредителя, поскольку мощности остальных АУ ограничены. В сфере образования, например, масштабы деятельности каждого вуза определяются величиной так называемого предельного контингента, которая устанавливается лицензией.

Возможность перепрофилирования автономного учреждения в будущем (т.е. полного отказа от выполнения функций, ради которых данное АУ было организовано). Этот риск является следствием ранее указанных рисков: возможности приватизации части имущественного комплекса АУ и его отказа от участия в конкурсном распределении задания учредителя.

Считается, что наличие в автономном учреждении наблюдательного совета с участием представителя (представителей) учредителя способно нивелировать указанные риски. Например, наблюдательный совет может не дать разрешения на взятие сомнительного кредита или на заключение рискованных сделок. Однако при массовом переходе бюджетных учреждений в автономные эффективность контроля со стороны учредителя может оказаться сниженной: так, в ведении Рособразования в настоящее время находятся более 335 вузов, а также учебные заведения начального и среднего профессионального образования, что заведомо превосходит число сотрудников этого ведомства. Соответственно один сотрудник будет заседать в нескольких (возможно, числом более десятка) наблюдательных советах, что вряд ли позволит ему тщательно изучать все рискованные ситуации по каждому учреждению и принимать взвешенные решения. Тем более что его участие, скорее всего, будет дистанционным: в противном случае штаты ведомства придется удваивать, если не утраивать.

Кроме того, ошибки в принятии решений нередко носят объективный характер, связанный с высокой неопределенностью будущего. А качество менеджмента в бюджетной сфере пока не очень высоко.

Альтернатива идее возложить всю тяжесть ответственности на плечи наблюдательных советов — точка зрения, в соответствии с которой контрагенты автономных учреждений, зная, что учредитель не будет платить по долгам автономного учреждения, не станут вступать с ним в рискованные отношения. Вместе с тем, поскольку часть активов АУ перейдет в его собственность, предсказать поведение его контрагентов достаточно трудно, и вряд ли в этом случае оправданно делать ставку на их осмотрительность. Таким образом, рост долгов автономных учреждений может отрицательно сказаться на состоянии экономики, по крайней мере социальной сферы (здесь уместна аналогия с ростом невозвратов по потребительским кредитам).

6. Риски для автономного учреждения

Одним из наиболее серьезных для автономного учреждения является риск лишиться части имущественного комплекса, находящегося в его оперативном управлении. По букве закона (ст. 5, ч. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но одно дело — закон, а другое — его трактования. Государство (учредитель) и сейчас вправе изъять у учреждения имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока что этого не

делается. Переход же бюджетных учреждений в автономные, выделение особо ценного имущества повышает вероятные риски и поднимает новые вопросы, усугубляя противоречивость сложившейся ситуации. В пользу такого вида учреждения, как автономное, часто приводится следующий аргумент: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и соответственно должны финансироваться строго по смете. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы вовсе не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразной передачу в бюджет внебюджетных средств, например, от платной образовательной деятельности, есть важное соображение, которое сводится к тому, что заработаны эти средства на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает логичный вопрос: а что изменится при переходе бюджетного учреждения в автономное — ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все то, что, например, позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а это не за горами вследствие демографических причин) подобные опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. Особенно могут пострадать сильные вузы, где доля внебюджетных средств сопоставима или существенно выше бюджетного финансирования.

7. Основные меры, необходимые для эффективного внедрения автономного учреждения

Можно предложить ряд решений, сглаживающих остроту вероятных проблем при переводе бюджетных учреждений в автономные и тем самым снижающих риски возникновения негативных социальных последствий.

Первое. Достижение стоящих перед АУ целей при минимизации возможных рисков требует довольно длительного (5—10 лет) переходного периода, в течение которого будет проводиться сравнительный анализ практической работы учреждений различных типов (бюджетных и автономных) в сферах образования, здравоохранения, науки и культуры. Иными словами, необходима апробация конкретных форм перехода бюджетных учреждений в автономные и дальнейшей организации их деятельности и механизмов финансирования для выявления проблем, которые могут возникнуть при функционировании автономных учреждений.

Такой подход предполагает наличие количественных ограничений на преобразование в АУ существующих государственных и муниципальных учреждений. Эти ограничения могут иметь как формальный (т.е. закрепляться нормативным актом соответственно Правительства РФ, региональной или местной администрации), так и неформальный характер. В последнем случае федеральное правительство, региональная или местная администрации, к компетенции которых относится принятие решения о создании АУ, могут не поддерживать соответствующую инициативу, если число уже преобразованных бюджетных учреждений превышает

некий разумный (или заранее заданный) предел. Отдельно необходимо проработать вопрос о целесообразности внесения дополнений в Закон «Об автономных учреждениях», предусматривающих возможность установления федеральным правительством ограничений на преобразование бюджетных учреждений на региональном и местном уровнях. В настоящее время федеральное правительство не вправе регулировать темпы и масштабы преобразований на субнациональном уровне, что может привести к утрате контроля за этим процессом.

Второе. До полной отработки механизма функционирования автономного учреждения не следует вводить в действие те положения Бюджетного кодекса, которые полностью лишают бюджетные учреждения возможности распоряжаться получаемыми ими внебюджетными доходами.

Третье. Стимулом для добровольного перехода бюджетных учреждений в автономные должно стать не только облегчение режима использования внебюджетных доходов, но и утверждение учредителем долгосрочной (свыше пяти лет) программы развития автономного учреждения, включающей развитие его материальной базы. Обязанность учредителя материально обеспечивать развитие автономного учреждения в рамках специальных программ предусмотрена и действующей редакцией Закона «Об автономном учреждении», однако в нем не конкретизируется ни содержание, ни порядок финансирования таких программ. Чтобы программы развития не превратились в инструмент компенсации неэффективным автономным учреждениям доходов, утраченных вследствие снижения спроса на их услуги, целесообразно урегулировать постановлением федерального правительства цели и порядок их утверждения. Представляется, что средства, выделяемые по таким программам, должны иметь инвестиционную направленность и распределяться на конкурсной основе по прозрачным правилам (например, между автономными учреждениями, имеющими наивысшие качественные показатели деятельности).

Четвертое. Уже в течение переходного периода госзадание на выполнение финансируемых за счет государственного бюджета услуг должно распределяться преимущественно на конкурентной основе. Для этого в первую очередь следует внести изменения в Закон «Об автономном учреждении», действующая редакция которого не предусматривает возможности распределения субвенций и субсидий, предназначенных для финансового обеспечения услуг автономных учреждений, на конкурентной основе, хотя прямо этого не запрещает. Пересмотру подлежит и уже упоминавшееся постановление Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182, в соответствии с логикой которого размер субсидии на оказание бюджетных услуг устанавливается по договоренности между АУ и его учредителем исходя из заданного учредителем объема задания и «утвержденных нормативов затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам». А с учетом невозможности разработать в короткое время единые (дифференцированные по объективным характеристикам учреждения) нормативы затрат (как на оказание услуги, так и на содержание имущества) на практике нормативы будут индивидуальными для каждого автономного учреждения. Тем самым процесс выделения им финансирования будет напоминать разработку укрупненной сметы, в то время как в процессе функционирования смета не будет обязательной.

Вместе с тем для перехода к распределению бюджетных ассигнований на конкурентной основе необходимо подобрать оптимальные модели финансирования применительно к различным видам услуг, отраслевым и территориальным осо-

бенностям деятельности автономных учреждений. При финансировании на конкурентной основе право отбора поставщика услуг может принадлежать как учредителю, так и потребителям.

В первом случае могут применяться либо процедуры конкурсного размещения заказа на оказание услуг для государственных нужд (обеспечивающие равный доступ к участию в конкурсе не только бюджетных и автономных учреждений, но и негосударственных организаций соответствующего профиля, а также предполагающие влияние конкуренции на цену услуг), либо распределение учредителем бюджетных субсидий между автономными учреждениями по результатам формализованной оценки качества оказываемых ими услуг с применением дифференцированных по видам деятельности нормативов затрат.

Во втором случае, при передаче права выбора поставщика потребителям, контроль за объемами бюджетных расходов на оказание услуг и их целевое использование можно обеспечить за счет применения различных финансовых инструментов (ваучеров, сертификатов и пр.).

Применительно к высшему образованию в первом случае на конкурсной основе распределяется госзадание — контрольные цифры приема для вузов в определенной структуре, которые затем финансируются по нормативам с учетом специфики (фондоёмкости) реализуемых образовательных программ; во втором случае по результатам ЕГЭ определяется персональный состав абитуриентов (например, 500 тыс. первых по рейтингу), обучение которых финансируется на бюджетной основе. Они сами выбирают вузы, а государство финансирует по нормативу (с учетом фондоёмкости) образовательные программы в вузах, которые выбрали данные индивиды.

Пятое. Для обеспечения перехода в автономные учреждения должны быть разработаны унифицированные нормативы затрат на оказание услуг, которые при финансировании задания путем предоставления субсидий служили бы основой для расчета размера субсидии, а при размещении заказа на контрактной основе выполняли бы функции начальной цены контракта. В настоящее время в большинстве случаев учреждения финансируются индивидуально, на основе принципа «от достигнутого уровня». Индивидуализация финансирования имеет объективный характер — она связана как с большими различиями в материальной базе и ее качестве, так и со спецификой оказываемых данным учреждением услуг или реализуемых программ (например, важным обстоятельством является то, обучаются ли в вузе физики-ядерщики или философы). Соответственно движение к финансированию на основе нормативов затрат должно быть обусловлено отделением финансирования содержания зданий и сооружений от финансирования собственно основной (образовательной, лечебной и т.п.) деятельности учреждения.

Рассматривая формирование нормативов затрат на содержание учреждения, следует отметить, что преждевременными представляются предложения о прекращении полного финансирования содержания автономных учреждений и об учете в нормативах затрат на содержание учреждения только той доли, которая расходуется на оказание услуг в рамках государственного задания, и соответственно о неучете в нормативах той доли, которая расходуется на оказание платных услуг. Иными словами, рассматриваемые предложения сводятся к тому, что государство должно финансировать расходы на содержание автономного учреждения только в расчете на обучаемых бюджетных студентов, больных и т.д., услуги которым оказываются в рамках госзадания. Остальная часть затрат на содержание учреждения

должна финансироваться за счет внебюджетных доходов. Такой подход мог бы быть справедливым в том случае, если бы государство полностью финансировало процесс оказания услуг в рамках государственного задания. Однако в настоящее время бюджетное учреждение финансирует ряд статей сметы целиком за счет бюджетных ассигнований, некоторые статьи — целиком за счет внебюджетных доходов, а какие-то статьи — за счет и тех и других, что связано со сложившейся практикой бюджетного планирования. Переход от существующей ситуации к новой, при которой будет разделяться финансирование услуг, оказываемых за бюджетные средства и на платной основе, потребует длительного времени и существенного увеличения возможностей бюджета по финансированию государственного задания.

При формировании нормативов на оказание услуг следует учитывать значительное многообразие потенциальных видов и условий деятельности автономных учреждений. Поэтому обеспечить одномоментный переход к унифицированным нормативам финансирования госзадания невозможно. На первых порах нормативы финансирования могут быть индивидуальными, включающими ограниченную часть статей расходов (на начальном этапе, возможно, только заработную плату) с последующим включением других статей расходов и с поэтапным переходом к единым нормативам, дифференцированным по видам деятельности и типам учреждений. Вместе с тем для контроля за ходом реформы правительство должно заранее утвердить перечень нормативов затрат на оказание услуг во всех сферах деятельности федеральных автономных учреждений, подлежащих разработке отраслевыми органами исполнительной власти, и график введения этих нормативов в действие.

Шестое. В среднесрочном периоде учредителем должно финансироваться все содержание имущества автономного учреждения аналогично содержанию имущества бюджетного учреждения. При этом нам не кажется важной доля финансирования госзадания (задания учредителя) в общем объеме доходов автономного учреждения. Если представить себе абстрактную ситуацию, при которой, например, образовательное учреждение не имеет или почти не имеет бюджетных студентов, то это может быть вызвано двумя обстоятельствами:

с одной стороны, отсутствием у учредителя финансовых ресурсов для оплаты госзадания (задания учредителя). В этом случае учредитель, оплачивая хотя бы содержание имущества, осуществляет субсидирование студентов, обучающихся на внебюджетной основе;

с другой стороны, низким качеством образования в данном вузе, которому учредитель не хочет устанавливать задания. В этом случае решение должно заключаться не в частичной оплате содержания вуза, а в его закрытии, смене руководства и т.п.

При переходе к нормативам затрат на содержание имущества они должны устанавливаться в расчете на квадратный метр площадей АУ в отличие от подушевых нормативов финансирования госзадания (задания учредителя).

Схемы финансирования содержания *недвижимого имущества* могут быть следующими:

1. По каждому вузу устанавливается индивидуальный норматив финансирования в расчете на 1 м², который затем умножается на общую площадь.
2. По каждому вузу вводится целый набор индивидуализированных нормативов — устанавливаются нормативы на содержание:

- учебных аудиторий (в расчете на 1 м²);
- учебных лабораторий (в расчете на 1 м²), что в значительной мере позволит учесть фондоемкость образовательных программ;
- компьютерных классов (в расчете на 1 м²);
- общежитий (в расчете на 1 м²);
- библиотек (в расчете на 1 м² или на 100 томов библиотечного фонда);
- спортивных сооружений (в расчете на 1 м² по видам этих сооружений);
- подсобных помещений (складов, гаражей и др.) и т.п.

Первый подход более прост, второй сложнее, но перспективнее с точки зрения решения задач постпереходного периода, когда начнется унификация нормативов (или их части).

Государственное задание (задание учредителя) на осуществление *собственно образовательного процесса* финансируется по подушевым нормативам, в которые в переходный период могут включаться:

- расходы по заработной плате;
- начисления на заработную плату (ЕСН);
- частично прочие расходы (на пополнение библиотечного фонда, на расходные материалы и т.п.), дифференцированные в региональном разрезе (районные коэффициенты по заработной плате, поправочные коэффициенты на уровень цен на товары, услуги).

При этом нормативы подушевого финансирования должны быть дифференцированы по *уровням высшего образования* — бакалавриат, специалитет, магистратура.

Вопрос стипендиального обеспечения, и прежде всего выплаты социальных стипендий, может решаться по-разному:

- бюджетные средства на выплату стипендий включаются в подушевой норматив, а затем решением ученого совета вуза общий объем выделенных на стипендиальное обеспечение бюджетных средств распределяется между академическими и социальными стипендиями;
- стипендия не включается в подушевой норматив (или в него включается только объем академических стипендий); выплата социальных стипендий передается службе социальной защиты населения.

Таким образом, в среднесрочном периоде (3—5 лет) учредитель должен полностью содержать принадлежащее ему недвижимое имущество; в состав подушевых нормативов содержание *недвижимого имущества* не входит.

Седьмое. В долгосрочном периоде (свыше пяти лет) также необходимо разделить финансирование содержания имущества АУ и финансирование собственно образовательной (лечебной и т.п.) услуги.

То обстоятельство, что получение части внебюджетных доходов вуза (или других образовательных учреждений) обусловлено в том числе использованием государственного имущества, не должно отражаться на режиме содержания этого имущества. Данный вопрос должен решаться посредством других механизмов, например налоговых или арендных.

Кроме того, выявить долю нерационально используемого имущества можно будет только тогда, когда подушевые нормативы финансирования образовательного процесса будут покрывать затраты на его организацию, прежде всего обеспечивая конкурентоспособный уровень заработной платы в системе образования (так называемый эффективный контракт).

При переходе на финансирование образовательных программ, а не образовательных учреждений в состав подушевых нормативов будут перенесены затраты на содержание лабораторного и другого учебного оборудования (т.е. особо ценного движимого имущества).

Рационализация использования недвижимого имущества в долгосрочной перспективе будет достигаться постепенной *унификацией* нормативов затрат на его содержание, т.е. переходом от *индивидуализированных* нормативов к *единым* (возможно, с некоторым числом поправочных коэффициентов).

Общая схема перехода от среднесрочной модели к долгосрочной может реализовываться в следующих основных вариантах.

Первый вариант: осуществляется переход от *недифференцированных индивидуализированных* нормативов на содержание недвижимого имущества в расчете на 1 м² к *дифференцированным индивидуализированным* нормативам по типам недвижимого имущества (см. выше). Затем каждый тип индивидуализированных нормативов унифицируется с учетом региональных особенностей. При увеличении объемов недвижимого имущества расходы на содержание осуществляются по нормативам на прирост соответствующих площадей. При переходе к унифицированным нормативам по типам недвижимого имущества (учебные аудитории, учебные лаборатории, общежития и т.п.) структура имущества начинает играть существенную роль и автономное учреждение будет вынуждено либо оптимизировать ее, либо самостоятельно оплачивать неэффективный состав имущества.

Второй вариант: выделяется часть расходов на содержание недвижимого имущества в «спящем режиме» (в режиме консервации — 30%) и дополнительно часть расходов на содержание имущества, имеющая характер условно-постоянных расходов, т.е. расходов, слабо зависящих от численности обучаемых (до определенного предела). Эти расходы составляют еще примерно 15—20% общего объема затрат на содержание недвижимого имущества. Оставшаяся часть расходов (50—55%) финансируется сначала по индивидуализированным, а затем по унифицированным нормативам, устанавливаемым по типам (видам, категориям) недвижимого имущества (см. п. 1 данного раздела). Выделение расходов на режим консервации имущества показывает учредителю его минимальные расходы на содержание переданного АУ недвижимого имущества, выделение условно-постоянной части — минимальные дополнительные расходы, необходимые при переходе от режима консервации к режиму полноценного функционирования АУ.

В обоих вариантах содержание особо ценного движимого имущества (например, томографа для медицинских вузов, электронных микроскопов или телескопов для естественнонаучных факультетов классических университетов) должно входить в подушевые нормативы финансирования (через поправочные коэффициенты на фондоемкость программы). Кроме того, содержание такого имущества может финансироваться через госзадание (задание учредителя) на выполнение НИР, а также через государственные контракты на выполнение прикладных НИР, выигранные по конкурсу. При невыполнении государственного задания (задания учредителя) по обучению студентов на фондоемкой программе (программах) и/или при отсутствии госзаданий и госконтрактов по НИР учредитель может ставить вопрос о сетевом (совместном) использовании указанного оборудования несколькими образовательными учреждениями (или о его выделении в особое имущество, использование и содержание которого определяется учредителем специальным образом).

В случае если объемы государственных заданий (заданий учредителя) по обучению студентов недовыполняются в объеме 50% и выше или доля обучающихся за счет бюджетных средств в общем числе обучаемых не превышает 30—40% при нормативе затрат на образовательный процесс, полностью покрывающем рациональные затраты на его организацию, прежде всего по заработной плате, а кроме того, вуз слабо задействован в научных исследованиях, то учредитель вправе поставить вопрос об эффективности использования недвижимого и особо ценного движимого имущества и о покрытии 50—60% расходов на его содержание за счет самого АУ (за исключением 30% расходов, идущих на содержание имущества в «спящем режиме», и 10—20% условно-постоянных расходов на содержание имущества).

При переходе на нормативно-подушевой принцип финансирования образовательного процесса возможны две схемы его реализации:

1) между вузами — автономными учреждениями распределяется государственное задание (задание учредителя) на оказание образовательных услуг по численности обучаемых в определенной структуре (в том числе по уровням высшего образования) с учетом фондоемкости реализуемых вузом образовательных программ;

2) устанавливается общее число сдавших ЕГЭ граждан, которые по его результатам получают право на обучение за счет средств федерального бюджета и сами выбирают вузы и образовательные программы (при этом число мест по пятилетним программам (специалитет) распределяется между вузами по конкурсу, а число студентов по социально значимым, но не пользующимся спросом населения программам подготовки распределяется по госзаданиям — в общей сложности число принимаемых на указанные программы не должно превышать 25—30% всего приема). Вузы самостоятельно определяют число и структуру приема в бакалавриат. Но бюджетное финансирование идет по факту прихода в вуз граждан, имеющих право на его получение. Таким образом, реализуется принцип «деньги следуют за студентом». В этом случае сфера использования государственного задания резко ограничивается.

Первый подход менее эффективен с точки зрения использования бюджетных ресурсов, поскольку, как правило, все бюджетные места при высоком спросе на высшее образование будут заняты. Второй подход более эффективен, но более сложен в плане организации его финансового обеспечения (с учетом фондоемкости реализуемых программ). Вместе с тем второй подход еще раз показывает, что привязка содержания имущества к государственному заданию (как оно сейчас понимается) непродуктивна.

Восьмое. Сложность рассмотренных проблем показывает, что требуется длительный переходный период, в рамках которого будет действовать трехканальный механизм финансирования автономных (и бюджетных) учреждений:

- финансирование госзадания, распределяемого преимущественно на конкурентной основе, осуществляется на базе нормативов затрат на оказание услуг, которые на начальном этапе реформы будут включать расходы на заработную плату и социальный налог;
- финансирование содержания зданий и сооружений осуществляется в рамках отдельных процедур, где нормативы формируются в расчете не на оказанную услугу (на одного обучающегося, пролеченного больного и т.п.), а на 1 м² площади учреждения; в перспективе должно происходить движение

от индивидуальных нормативов такого рода к единым нормативам, дифференцированным по типам учреждений и по степени их оснащенности оборудованием и техникой;

- финансирование инвестиционных программ развития на конкурсной основе, возможно, с софинансированием со стороны автономного или бюджетного учреждения (период действия программы должен превышать 5 лет).

Следует выработать процедуру, позволяющую сильным учреждениям, обеспечивающим высокое качество услуг, которые пользуются спросом, увеличивать свою мощность за счет как присоединения слабых учреждений, так и передачи им имущественных комплексов тех учреждений, услуги которых не пользуются спросом или неконкурентоспособны по цене.

Помимо вышеперечисленных в дополнительной проработке нуждаются следующие вопросы:

- целесообразность введения отдельного учета бюджетных и внебюджетных средств при сохранении счетов по выделяемым автономным учреждениям бюджетным средствам в казначействе (это потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс и в Закон об акционерных обществах);
- меры по минимизации риска отказа автономного учреждения от выполнения госзадания (или от участия в конкурсе на получение госзадания в случае перехода к конкурсным процедурам его распределения);
- последствия конкурентного распределения госзадания, при котором бюджетное или автономное учреждение его не получает (из-за отсутствия спроса со стороны потребителя или сокращения задания учредителем). Процедуры ликвидации учреждения должны учитывать конкретные ситуации (например, то обстоятельство, что вуз имеет как минимум 4-летний срок обучения студентов);
- вопрос о целесообразности сохранения процедуры госзакупок при расходовании автономным учреждением средств на приобретение основных и оборотных фондов. Применение процедуры госзакупок, как показывает опыт, нецелесообразно при приобретении компьютерных программ, проведении научно-исследовательских работ, оказании консультационных услуг и т.п. Для реализации данной меры потребуются внесение изменений в законы об автономном университете и о госзакупках («О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);
- меры по урегулированию порядка использования земельных участков, на которых расположено автономное учреждение (в зависимости от степени радикальности этих мер для их реализации может потребоваться внесение изменений в соответствующий закон или принятие нормативных актов правительства);
- меры по стимулированию качества выполнения госзадания автономными учреждениями могут быть реализованы путем принятия нормативных актов правительства и отраслевых органов исполнительной власти.

Таким образом, чтобы переход в автономные учреждения не имел негативных последствий (прежде всего социально-политических), необходимо дать четкие ответы на поставленные выше вопросы, для чего желательна экспериментальная апробация предлагаемых новаций. Отсюда следует, что реструктуризация бюджетного сектора не может проводиться в ускоренном режиме. По каждой отрасли

социальной сферы должны быть выработаны и обоснованы ориентиры перехода бюджетных учреждений в АУ, которые могут пересматриваться и уточняться по результатам деятельности автономных учреждений, по мере накопления опыта их функционирования, а также оценки социально-экономических последствий. При этом необходимо учитывать, что в ближайшей перспективе в действие вступит целый ряд новых факторов, которые не принимались во внимание при разработке концепции АУ, но окажут существенное воздействие на ее реализацию. В сфере образования к этим факторам, как уже указывалось, относятся прежде всего демографический спад, введение в полном объеме ЕГЭ, переход на двухуровневую систему высшего профессионального образования, а также становление федеральных и исследовательских университетов с повышенными нормативами финансирования и высоким статусом, а следовательно, с высоким спросом на их услуги со стороны населения.

*Назаров В.,
Синельников-Мурылев С.*

О стратегии совершенствования российской пенсионной системы¹

1. Введение

Общепринятой является точка зрения, в соответствии с которой в период экономического кризиса целесообразно проведение так называемой контрциклической фискальной политики, которая бы приводила к снижению налогового бремени на экономику, с одной стороны, и повышению роли государственных расходов в экономике — с другой. В России контрциклическость бюджетной политики обеспечивается прогрессивностью экспортных пошлин на нефть по мировым ценам на нефть, а также возможностью использовать в период экономического спада накопленные во время благоприятной экономической конъюнктуры средства Резервного фонда. Дополнительную контрциклическость обеспечивает и налог на прибыль, поступления которого волатильны в гораздо большей степени, чем динамика валового внутреннего продукта.

В дополнение к уже имеющимся инструментам фискальной политики в конце 2008 г. был оперативно реализован ряд антикризисных мер, направленных на снижение налоговой нагрузки на экономику: была снижена с 24 до 20% ставка налога на прибыль, увеличена в 3 раза «амортизационная премия», изменен порядок уплаты авансовых платежей по налогу на прибыль, расширена возможность учитывать расходы в целях налогообложения налогом на прибыль, внесен целый ряд изменений в правила исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость, включая возможность трехмесячной рассрочки его уплаты по итогам квартала.

Одновременно с проводимой антикризисной политикой в октябре 2008 г. и затем совсем недавно, в апреле 2009 г., правительством были одобрены меры по совершенствованию пенсионной системы, предложенные Минздравсоцразвития России, которые, по утверждению авторов, направлены на обеспечение ее сбалансированности. Поскольку реализация указанных мер приводит к росту фискальной нагрузки на экономику (которую невозможно или очень сложно компенсировать за счет снижения иных налогов без нанесения ущерба бюджетным

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 3).

доходам), что вступает в прямое противоречие с необходимостью проведения контрициклической фискальной политики, эти меры, по нашему мнению, должны быть отложены до возобновления устойчивого экономического роста.

Тем не менее необходимость пенсионной реформы, направленной как на повышение уровня пенсионного обеспечения российских граждан, так и на решение проблемы сбалансированности действующей в России пенсионной системы, возникла задолго до проявления в России последствий мирового экономического кризиса. По нашим оценкам, при инерционном сценарии развития к 2020 г. дефицит пенсионной системы превысит 6% ВВП¹, поэтому дискуссия о возможных альтернативных вариантах пенсионной реформы в настоящее время является чрезвычайно актуальной. В данной статье будет сделана попытка оценить масштаб основных проблем, стоящих перед современной пенсионной системой в Российской Федерации, проанализировать предложения по решению этих проблем, а также сформулировать основные направления реформ в этой сфере на среднесрочную перспективу.

2. Основные проблемы существующей пенсионной системы

Современная пенсионная система России уже в среднесрочной перспективе неизбежно столкнется с двумя крупными вызовами.

Во-первых, Россия, как и большинство развитых стран, является частью базового демографического процесса — старения населения. Именно старение населения затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, в которых доминирует принцип «солидарности поколений»². Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России (табл. 1).

Как видно из таблицы, демографическая ситуация уже в ближайшие 10 лет приведет к значительному увеличению расходов на выплату пенсий из-за увеличения числа пенсионеров и одновременного уменьшения числа работающих граждан, которые являются плательщиками пенсионных взносов. Уже к 2020 г. на тысячу человек трудоспособного возраста вместо сегодняшних 340 человек пенсионного возраста будет приходиться 450 человек. В дальнейшем при неизбежном старении населения ситуация будет только ухудшаться.

¹ В данной работе при построении прогноза параметров бюджетной системы России были использованы заданные в Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. сценарные условия мировых цен на нефть, расчетные параметры темпов роста ВВП, индекса потребительских цен, роста доходов населения и других макропараметров. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/pressservice/eventschronicle/doc1217949648141>

Очевидно, что в краткосрочной перспективе в связи с развивающимся экономическим кризисом вероятность выполнения данных прогнозов невелика. Вместе с тем сделанные в данной работе долгосрочные оценки во многом инвариантны по отношению к краткосрочным колебаниям экономической конъюнктуры.

² В соответствии с принципом «солидарности поколений» за счет платежей населения, находящегося в работоспособном возрасте, осуществляется выплата пенсий старшим поколениям. Альтернативой является накопительная система, при которой каждое поколение, находясь в трудоспособном возрасте, накапливает себе средства на пенсионное обеспечение.

Таблица 1

**Соотношение численности населения в трудоспособном возрасте
и численности населения старше трудоспособного возраста
в 2007—2050 гг.***

| Год | Численность населения, млн человек | | Число лиц старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста |
|------|------------------------------------|------------------------------------|--|
| | трудоспособного возраста | старше трудоспособного возраста | |
| 2007 | 89,8 | 29,4 | 327 |
| 2010 | 87,5 | 30,8 | 352 |
| 2015 | 81,3 | 32,6 | 401 |
| 2020 | 75,3 | 33,9 | 450 |
| 2025 | 71,2 | 33,9 | 476 |
| 2030 | 67,7 | 33,3 | 492 |
| 2035 | 63,1 | 32,9 | 521 |
| 2040 | 57,1 | 32,9 | 576 |
| 2045 | 50,7 | 32,9 | 649 |
| 2050 | 45,8 | 31,7 | 692 |

* В табл. 1 представлен инерционный демографический прогноз, при котором основные демографические показатели рождаемости и смертности предполагаются неизменными.

Источники: Росстат России, расчеты ИЭПП.

При этом условиями эффективного функционирования пенсионной системы, основанной на солидарной ответственности поколений (при условии отсутствия «внешнего финансирования» такой системы), являются благоприятная демографическая динамика (простое или расширенное воспроизводство населения), стабильный рост уровня оплаты труда и отсутствие значительных и долговременных изменений в доле занятого населения. Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, то возникают проблемы периодического или нарастающего дефицита финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям (или как минимум повышается риск появления таких проблем).

В России увеличение доли пенсионеров в численности населения поставит перед правительством достаточно сложный выбор, связанный с наличием всего двух альтернативных стратегий, реализация каждой из которых связана либо с политическими, либо с бюджетными рисками:

1) при сохранении общей величины расходов на выплату пенсий в процентах ВВП на уровне 2007 г. смириться со снижением коэффициента замещения до 16% к 2020 г. (по сравнению с 23,4% в 2007 г.)¹;

¹ Под коэффициентом замещения в данном случае понимается отношение средней пенсии к средней заработной плате. Вопрос о применимости коэффициента замещения в качестве целевого ориентира развития пенсионной системы является дискуссионным, однако мы будем использовать его в настоящей статье в целях обеспечения сопоставимости различных вариантов реформирования пенсионной системы.

2) при поддержании коэффициента замещения на социально приемлемом уровне около 30% допустить рост расходов на выплату пенсий до 8,2% ВВП в 2020 г. (т.е. увеличить расходы на 3,5% ВВП по сравнению с уровнем 2007 г.) (табл. 2).

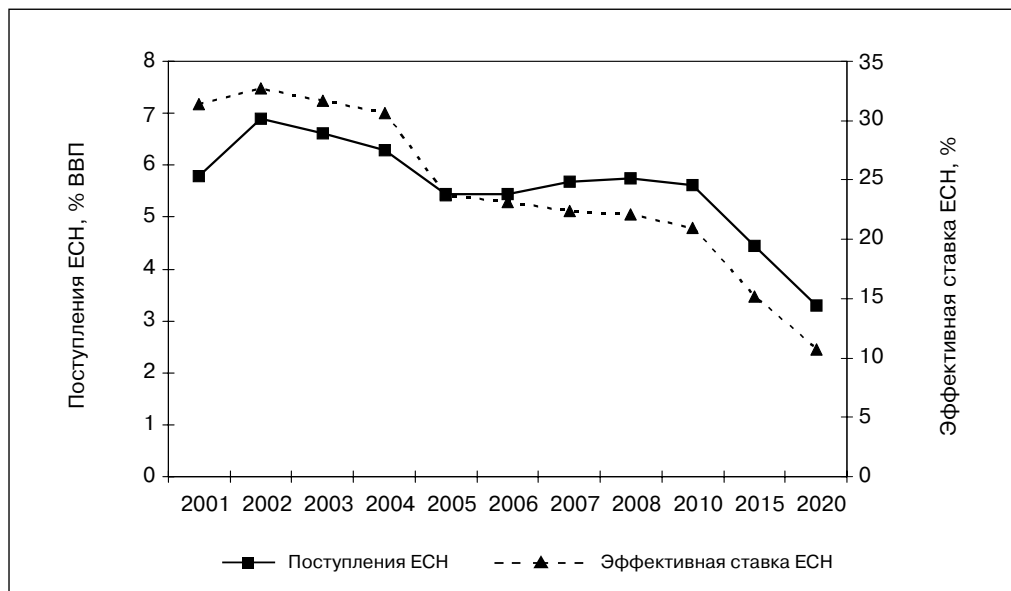
При этом отказ от принципа «солидарности поколений» и переход к накопительной пенсионной системе также не решают в кратко- и среднесрочной перспективе имеющиеся проблемы. Переход к накопительной системе требует значительных дополнительных ресурсов для финансирования так называемого двойного платежа работающих граждан во время переходного периода: работающее поколение должно накапливать средства на свою пенсию и оплачивать пенсии предыдущего поколения. Пенсионных взносов одного поколения может не хватить на выплату пенсий двум поколениям. Кроме того, для функционирования накопительной пенсионной системы необходимо создание эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

Во-вторых, действующие механизмы финансирования выплаты пенсий не направлены на смягчение финансовых последствий от ухудшения демографической ситуации, они не могут обеспечить стабильность финансирования в среднесрочной перспективе. Речь идет прежде всего об отсутствии механизма индексации шкалы единого социального налога (ЕСН).

Регрессивная шкала ставок ЕСН в условиях отсутствия индексации границ применения ставок приводит к тому, что рост заработной платы в номинальном выражении снижает эффективную ставку ЕСН. В условиях экономического роста при опережающем росте доходов населения база ЕСН росла существенно быстрее, чем снижалась эффективная ставка. В результате в течение нескольких лет поступления ЕСН даже росли в процентах к ВВП. Однако в 2009 г. в условиях экономической нестабильности поступления ЕСН, скорее всего, будут снижаться, так как экономические трудности отрицательно скажутся на росте налоговой базы, а инфляция (номинальный рост заработной платы) приведет к дальнейшему снижению эффективной ставки. При возобновлении экономического роста высокие темпы роста номинальной заработной платы при сохранении данного налога и его действующей конструкции обусловят дальнейшее падение суммы поступлений в процентах к ВВП (рис. 1).

Если предположить, что расходы на выплату пенсий будут расти для поддержания коэффициента замещения на уровне около 30%, то расходы на выплату пенсий только за 10 лет (2010—2020 гг.) увеличатся на сумму, эквивалентную 3,4% ВВП. Одновременно при отсутствии индексации границ применения регрессивных ставок ЕСН к 2020 г. произойдет сокращение доходов пенсионной системы на 1,9% ВВП по сравнению с уровнем 2008 г.¹ В результате роста расходов и снижения доходов пенсионной системы ее дефицит увеличится к 2020 г. до 5,3% ВВП.

¹ Общее снижение доходов по ЕСН без индексации шкалы составит 2,5% ВВП (5,8% ВВП в 2008 г., 3,3% ВВП в 2020 г.).



Источники: Росстат России, ФНС России, Минэкономразвития России, расчеты ИЭПП.

Рис. 1. Динамика эффективной ставки и поступлений ЕСН в 2001–2007 гг. и прогноз их динамики до 2020 г.

Таблица 2

**Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения
в 2007 и 2020 гг., % ВВП**

| | 2007 | 2020 |
|---|------|-------|
| Расходы на пенсионное обеспечение* | 4,8 | 8,2** |
| Поступления ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (без накопительной составляющей) | 3,9 | 2,0 |
| Баланс пенсионной системы | -0,9 | -6,2 |

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также на выплату пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%.

Таким образом, очевидно, что для сбалансированности пенсионной системы необходимо принять меры по снижению ее расходов и/или повышению доходов. Ниже мы рассмотрим с этой точки зрения сначала предложения Минздравсоцразвития России, а затем предложения Минфина России.

3. Предложения Минздравсоцразвития России по преодолению дефицита пенсионной системы

1 октября 2008 г. на заседании Правительства РФ было принято решение провести в 2010 г. масштабную реформу единого социального налога. Основные поло-

жения пенсионной реформы и реформы ЕСН, основанные на предложениях Минздравсоцразвития России, состоят в следующем.

Повышение тарифа страхового взноса. Источником финансирования страховой и базовой частей пенсии становится страховой взнос (в настоящее время дефицит по выплате базовой части трудовой пенсии покрывается из федерального бюджета). При этом базовая часть пенсии по старости превращается в составную часть страховой пенсии и в дальнейшем подлежит индексации в связи с ростом доходов Пенсионного фонда РФ, но не выше роста среднемесячной заработной платы¹. Для того чтобы с помощью страхового взноса можно было финансировать базовую и страховую части трудовой пенсии, резко увеличивается величина тарифа этого взноса (действующие ставки социального налога приведены в табл. 3, предлагаемые Минздравсоцразвития России тарифы страховых взносов — в табл. 4). При этом устанавливается предельный размер выплат работнику для начисления страховых взносов в размере 135% средней заработной платы (данный порог в дальнейшем предполагается ежегодно индексировать в зависимости от темпов роста номинальной заработной платы). В апреле 2009 г. концепция Минздравсоцразвития России была модифицирована — в настоящее время предлагается установить предельный размер выплат для начисления страховых взносов в 2010 г. на уровне 415 тыс. руб. в год, несмотря на то что данная величина составит, по оценкам, уже более 150% средней заработной платы. Кроме того, повышение тарифа пенсионных взносов предлагается отложить на 2011 г.

Таблица 3

**Действующая система финансирования
пенсионной системы**

| Налоговая база, тыс. руб. | На финансирование страховой части пенсии | | На финансирование накопительной части пенсии | | На финансирование базовой части пенсии, % | Итого отчисления в Пенсионный фонд, % | Справочно: | |
|---------------------------|--|--|--|--|---|---------------------------------------|---|---------------|
| | для лиц 1966 года рождения и старше, % | для лиц 1967 года рождения и моложе, % | для лиц 1966 года рождения и старше, % | для лиц 1967 года рождения и моложе, % | | | Отчисления в другие внебюджетные фонды, % | Ставка ЕСН, % |
| До 280 | 14 | 8 | 0 | 6 | 6 | 20 | 6 | 26 |
| От 280 до 600 | 5,5 | 3,1 | 0 | 2,4 | 2,4 | 7,9 | 2,1 | 10 |
| Свыше 600 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 |

¹ В настоящее время базовая пенсия является неким гарантированным государством минимумом пенсионного обеспечения и не зависит от продолжительности рабочего стажа и сумм уплаченных взносов (законодательством установлено лишь требование по минимальному трудовому стажу, дающему право на трудовую пенсию; если оно не выполняется, назначаются другие виды пенсий). Базовая часть устанавливается в абсолютном размере и индексируется с учетом инфляции. Страховая часть пенсии зависит от уплаченных взносов на обязательное пенсионное страхование. Индексация страховой части пенсии осуществляется на уровень инфляции либо на темп роста страховой части ЕСН (если этот темп выше инфляции) в расчете на одного пенсионера. Величина накопительной части пенсии зависит не только от величины взносов, но и от доходности пенсионного фонда, в который перечисляются данные средства.

Таблица 4

**Предлагаемая Минздравсоцразвития России система финансирования
пенсионной системы на 2010 г.**

| Налоговая база, тыс. руб. | Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах | | | | Солидарный тариф, % | Страховой тариф, всего, % | Справочно: | |
|---------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---------------------|---------------------------|---|--|
| | на финансирование страховой части пенсии, % | | на финансирование накопительной части пенсии, % | | | | Отчисления в другие внебюджетные фонды, % | Совокупная ставка страховых взносов, % |
| | для лиц 1966 года рождения и старше | для лиц 1967 года рождения и моложе | для лиц 1966 года рождения и старше | для лиц 1967 года рождения и моложе | | | | |
| До 415 | 16 | 10 | 0 | 6 | 10 | 26 | 8 | 34 |
| Свыше 415 | 0 | | | | | | | |

Несмотря на рост налоговой нагрузки, тариф на обязательное пенсионное страхование в размере 26% на всех страхователей является недостаточным для финансирования базовой и страховой частей пенсии в долгосрочном периоде. Поэтому Минздравсоцразвития России предлагает увеличивать размер страхового тарифа по мере роста потребности в финансировании (табл. 5).

Такой размер тарифов, по нашим оценкам, является крайне высоким. Если предложения Минздравсоцразвития России будут приняты, Россия станет страной с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами на пенсионное обеспечение (см. ниже).

Внедрение страховых принципов пенсионной системы. Значительное внимание в предложениях Минздравсоцразвития России уделяется переходу на «страховые принципы» функционирования пенсионной системы. Важно отметить, что в рамках предлагаемой концепции страховой взнос противопоставляется налогу, что служит для обоснования ряда положений, в частности тезиса о необходимости отдельного от налогов администрирования сбора страховых платежей. Вместе с тем отличия предлагаемых Минздравсоцразвития России страховых взносов от налогов и собственно «страховой характер» данных взносов представляются несколько преувеличенными.

Таблица 5

**Предлагаемая Минздравсоцразвития России
ставка страхового тарифа, %**

| | 2010 | 2015 | 2018 | 2025 | 2030 | 2039 | 2047 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Страховой тариф, всего | 26 | 27 | 29 | 30 | 31 | 33 | 34 |
| В том числе: | | | | | | | |
| • солидарный тариф | 10 | 11 | 13 | 14 | 15 | 17 | 18 |
| • тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 |
| <i>Справочно:</i> Совокупный тариф для пенсионного, медицинского и социального страхования* | 34 | 35 | 37 | 38 | 39 | 41 | 42 |

* Совокупный тариф рассчитан исходя из предположения, что в 2010—2047 гг. тарифы на обязательное медицинское и социальное страхование не будут меняться и в сумме составят 8%.

В первую очередь следует отметить, что для работодателя не существует принципиальной разницы между уплатой обязательных страховых взносов за работника и уплатой налогов. Поэтому величина страховых взносов может учитываться для характеристики налоговой нагрузки на предприятия и рынок труда.

Другим важным обстоятельством является то, что различные составляющие страхового взноса, предлагаемого Минздравсоцразвития России, в значительной степени отличаются от классического договора страхования, когда страховые выплаты, увязанные с возникновением страхового случая, обусловлены величиной страховой премии, а также актуарными расчетами. Так, страховая составляющая взноса не в полной мере соответствует принципам классического страхования, поскольку объемом страховых выплат (полученной пенсии) в большей части не обусловлен величиной уплаченных взносов, а рассчитывается в соответствии с утвержденными законодательством механизмами индексации, основанными на инфляции и росте номинальной заработной платы в предыдущих периодах. Солидарный тариф является в чистом виде налогом, так как его уплата никак не влияет на размер будущей пенсии. Следует отметить, что если в настоящее время «солидарная часть ЕСН» (поступления, используемые на выплату базовой части пенсии) составляет около 29% поступлений ЕСН в федеральный бюджет и взносов на обязательное пенсионное страхование, то при «переходе к страховым принципам» доля солидарного тарифа (а по сути чисто налоговая составляющая) в общем тарифе на обязательное пенсионное страхование увеличивается до 38,5% в 2010 г. и постоянно растет до 52,9% в 2047 г. (см. табл. 5). Следовательно, предлагаемые страховые взносы являются в большей степени налогами (т.е. обязательными платежами, доходы от которых не имеют персонализированного целевого назначения), чем действующий ЕСН.

В данном случае мы не критикуем дизайн различных составляющих пенсионного обеспечения, так как, с нашей точки зрения, исключительно страховые принципы не могут лежать в основе построения системы государственного пенсионного обеспечения, которая основывается на сочетании обязательного пенсионного накопительно-страхования и перераспределительной системы социального обеспечения, финансируемой за счет налогов. Однако для предприятий и работников разницу между налогом и обязательным страхованием не следует преувеличивать. «Страховой взнос» в размере 34% (а в перспективе 42%) заработной платы представляет такую же фискальную нагрузку на фонд оплаты труда, как и налог с аналогичной ставкой.

Валоризация пенсионных прав пенсионеров старших возрастов. Дополнительной мерой, предлагаемой Минздравсоцразвития, является программа валоризации пенсионных прав старших поколений. Денежную оценку прав по состоянию на 1 января 2002 г. предлагается увеличить единовременно на 10%, а также на 1% за каждый полный год общего трудового стажа до 1 января 1991 г. Данную переоценку предполагается реализовать за счет средств федерального бюджета (в 2010 г. — 484,5 млрд руб.).

Переоценка пенсионных прав создает дополнительные расходные обязательства для федерального бюджета, причем эти расходные обязательства будут подлежать «автоматической» индексации в соответствии с темпом роста фонда опла-

¹ Согласно действующему законодательству индексация страховой части трудовой пенсии и расчетного пенсионного капитала осуществляется в одинаковом порядке, а именно на уровень инфляции либо на темп роста страховой части ЕСН (если этот темп выше инфляции) в расчете на одного пенсионера. При индексации верхней границы облагаемого дохода по темпам роста средней заработной платы доходы Пенсионного фонда РФ будут расти пропорционально росту фонда оплаты труда.

ты труда, но не ниже темпа инфляции¹. Незначительное и постепенное снижение данных расходов в процентах к ВВП начнется лишь с 2012 г. из-за сокращения числа пенсионеров старших возрастных групп. Принятие такого рода обязательств представляется особенно опасным в нестабильной экономической обстановке, когда правительство может быть поставлено перед необходимостью поиска сложного баланса между дефицитом бюджета, социальной поддержкой населения и сдерживанием инфляции. В связи с этим предпочтительно иметь более гибкие расходные обязательства, отказаться от анонсирования резкого повышения социальных обязательств в пользу индексации существующей базовой пенсии на темп инфляции и постепенного повышения уровня базовой пенсии теми темпами, которые, с одной стороны, обеспечивают социальную защиту населения, но с другой — не увеличивают риск всплеска инфляции или образования бюджетного дефицита.

Администрирование взносов. Крайне важным изменением в налоговой системе России является предлагаемая Минздравсоцразвития передача администрирования пенсионных взносов от Федеральной налоговой службы Пенсионному фонду. Данный шаг объясняется необходимостью повышения не только собираемости этих платежей, но и повышения периодичности актуализации учетных данных по взносам, которая в настоящее время осуществляется один раз в год. Однако представляется сомнительным, что достижение этой технической цели может оправдать рост нагрузки на бизнес за счет создания еще одного проверяющего органа.

4. Анализ возможных последствий реализации предложений Минздравсоцразвития России по реформированию пенсионной системы

Отсутствие долгосрочной сбалансированности пенсионной системы

В первую очередь следует отметить, что предлагаемое повышение тарифа означает, что для большинства предприятий увеличится налоговая нагрузка на фонд оплаты труда (увеличение составит порядка 1,6% ВВП). Как уже отмечалось, предлагаемые тарифы страховых взносов являются нетипично высокими для большинства стран ОЭСР. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики налоговая нагрузка на труд и капитал снижается, а на потребление повышается.

Одновременно предлагаемое значительное увеличение ставки страховых взносов не обеспечивает долгосрочной сбалансированности пенсионной системы. Для увеличения сбалансированности предложенная реформа предусматривает постоянное повышение ставок страхового тарифа. Тезис о бездефицитности пенсионной системы в случае реализации предложений Минздравсоцразвития России справедлив, если под пенсионной системой подразумевать только Пенсионный фонд России, так как из федерального бюджета требуется существенное финансирование выплаты пенсий, пусть и не связанных со страховыми взносами.

Как минимум в ближайшее десятилетие из федерального бюджета придется финансировать дополнительные расходы Пенсионного фонда, связанные с валоризацией пенсий, на сумму около 1% ВВП. В дальнейшем рост дополнительного финансирования обуславливается необходимостью предотвращения снижения

коэффициента замещения. Дефицит пенсионной системы к 2020 г. превысит 4% ВВП (табл. 6).

Таблица 6

**Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения
в 2007 и 2020 гг., % ВВП**

| | 2007 | 2020 |
|---|------|--------|
| Расходы на пенсионное обеспечение* | 4,8 | 8,2** |
| Поступления по ЕСН (без накопительной составляющей) | 3,9 | 4,1*** |
| Баланс пенсионной системы | -0,9 | -4,1 |

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также на выплату пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%. При реализации варианта Минздравсоцразвития России коэффициент замещения к 2020 г. предполагается обеспечить на уровне 22,9%. Для этого потребуется 6,26% ВВП, а дефицит уменьшится по сравнению с приведенным в таблице до 2% ВВП, который тем не менее придется покрывать из федерального бюджета.

*** В случае отсутствия негативного влияния резкого повышения нагрузки на рынок труда на уровень уклонения от налогообложения, уровень занятости, темпы экономического роста и динамику доли фонда оплаты труда в ВВП.

В результате в 2020—2030 гг. даже при крайне высоких ставках социальных платежей для поддержания коэффициента замещения на уровне 30% придется тратить порядка 4% ВВП из федерального бюджета¹.

Снижение конкурентоспособности российской экономики

Увеличение страховых взносов противоречит современной общемировой тенденции, при которой страны снижают налоговую нагрузку на прибыль и заработную плату и увеличивают нагрузку на потребление.

Уровень налогообложения заработной платы отчислениями на обязательное пенсионное обеспечение в России после проведения реформы станет выше, чем во Франции, Германии, Швеции, Австрии и других развитых странах (табл. 7).

Таблица 7

**Ставка обязательных взносов на пенсионное обеспечение
в странах ОЭСР**

| Страна | Ставка, % | | | Отношение предельного уровня налогооблагаемого дохода к средней зарплате, % |
|-------------|-----------|--------------|-------------|---|
| | Работники | Работодатели | Итого | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Южная Корея | 4,50 | 4,50 | 9,00 | 1627 |

¹ Это обусловлено тем, что в 2020—2030 гг. выплаты по накопительной составляющей будут еще незначительны, а отчисления на накопительную пенсию достигнут максимума, поскольку на пенсию выйдет большая часть работников старше 1967 года рождения. В результате для перераспределительной части пенсионной системы финансовых ресурсов будет недостаточно. Дефицит перераспределительной пенсионной системы будет усугубляться старением населения. Как следствие, поддержание коэффициента замещения на 30%-м уровне в данный период будет практически невозможным без повышения пенсионного возраста.

Окончание табл. 7

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------|-------|-------|--------------|-------------------------|
| Канада | 4,95 | 4,95 | 9,90 | 104 |
| США | 6,20 | 6,20 | 12,40 | 237 |
| | 1,45* | 1,45* | 2,90* | Порога нет |
| Япония | 7,32 | 7,32 | 14,64 | 148 |
| Франция | 6,65 | 8,30 | 14,95 | 100 |
| | 0,10 | 1,60 | 1,70 | Порога нет |
| Люксембург | 8,00 | 8,00 | 16,00 | 208 |
| Швеция | 7,00 | 10,21 | 17,21 | 110 |
| Словакия | 4,00 | 14,00 | 18,00 | 531 — для работников |
| | | | | 266 — для работодателей |
| Германия | 9,95 | 9,95 | 19,90 | 147 |
| Турция | 9,00 | 11,00 | 20,00 | 270 |
| Швейцария | 10,05 | 10,05 | 20,10 | Порога нет |
| Австрия | 10,25 | 12,25 | 22,50 | 122 |
| Россия, 2010 г. | 0,00 | 26,00 | 26,00 | 135 |
| Венгрия | 8,50 | 21,00 | 29,50 | 316 |

* Взнос на больничное обслуживание пенсионеров.

Источник. Taxing wages 2006/2007 — OECD 2008.

Резкое увеличение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда приведет к росту затрат предприятий на рабочую силу (либо к снижению номинальной заработной платы при сохранении на неизменном уровне расходов предприятий на оплату труда, что представляется более вероятным в период снижения занятости). Это, по нашим предварительным расчетам, изменит наблюдавшуюся в 2000-е годы тенденцию сокращения доли расходов предприятий на оплату труда, включающую социальные начисления¹. В результате возникает риск усиления международной неконкурентоспособности российской экономики. Кроме того, можно прогнозировать повышение уровня безработицы, причем в самом социально опасном ее сегменте — среди малооплачиваемых и низкоквалифицированных работников.

Нельзя не учитывать и того, что негативные эффекты реформы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, предложенной Минздравсоцразвития России, в большой степени отразятся на налогоплательщиках специальных налоговых режимов (упрощенная система налогообложения, единый налог на вмененный доход и единый налог для сельскохозяйственных товаропроизводителей). По итогам 2007 г. сумма уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (по ставке 14%) налогоплательщиками специальных налоговых режимов, по оценкам, составила от 35 до 38 млрд руб. С учетом роста номинальной заработной платы на 30% в 2008 г. общий объем страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2008 г., уплаченный налогоплательщиками, применяющими специальные режимы, составляет около 50 млрд руб. Вряд ли это значение следует увеличивать, особенно в условиях экономического

¹ См.: Капелюшников Р.И. Производительность труда, реальная заработная плата, удельные издержки на рабочую силу // Вестник Левада-центра. 2007. № 2.

кризиса. Тем не менее повышение тарифа страховых взносов с 14 до 26% в условиях 2009 г. приведет к повышению налоговой нагрузки на фонд оплаты труда налогоплательщиков в рамках специальных режимов на 86 п.п., или на 42 млрд руб.; при реализации варианта, предполагающего увеличение платежа в социальные фонды до 34%, налоговая нагрузка на фонд оплаты труда возрастет почти в 2,5 раза, или на 70 млрд руб.

Снижение прогрессивности налоговой системы

Как было показано выше, задача повышения уровня сбалансированности пенсионной системы решается в предложениях Минздравсоцразвития России путем резкого повышения ставки тарифа на пенсионное страхование. При этом предлагается перейти от существующей в настоящее время регрессивной шкалы ЕСН к установлению предельного размера выплат работнику для начисления страховых взносов в размере 415 тыс. руб. (данный порог в дальнейшем индексируется в соответствии с темпами роста заработной платы). Такое решение объясняется тем, что в условиях современного законодательства о пенсиях повышение пенсионных взносов (например, с помощью значительной индексации шкалы ЕСН, которая будет рассмотрена ниже) приводит к увеличению обязательств пенсионной системы по выплате пенсий, причем значительные обязательства появляются перед обеспеченными слоями населения. Появление такого рода обязательств считается нецелесообразным, поэтому предлагается перейти к двухступенчатой шкале: до 415 тыс. руб. ставка тарифа составляет 34%, свыше 415 тыс. руб. — 0%.

Предлагаемое Минздравсоцразвития решение приведет к снижению прогрессивности налогообложения. Если в настоящее время часть базовой пенсии финансируется за счет обложения налогом заработной платы обеспеченных слоев населения (2% начисляется на заработную плату, превышающую 600 тыс. руб.), то в предлагаемом варианте выплата базовой пенсии будет финансироваться в основном за счет обложения (страховым взносом) заработной платы низкооплачиваемых работников. Например, если в настоящее время с заработной платы 280 тыс. руб. в год на финансирование базовой части пенсии взимается 6 п.п. ставки ЕСН, то при реализации предложений Минздравсоцразвития будет взиматься 10 п.п. на финансирование солидарной части тарифа. Таким образом, под видом перехода к страховой системе предлагается ввести резко регрессивную шкалу ставок налога, где за счет налогов на низкооплачиваемых работников и трансферта из федерального бюджета будет осуществляться выплата пенсий всем пенсионерам.

В табл. 8 представлены оценки величины налоговой нагрузки на работников с разным уровнем заработной платы. Из данных таблицы видно, что налоговая нагрузка увеличится для 99% работников, на которых приходится 94% фонда оплаты труда. Налоговая нагрузка на наименее обеспеченных работников (с заработной платой до 280 тыс. руб. в год) увеличится на 31%. Наибольшее увеличение налоговой нагрузки — в размере 63% — придется на работников, получающих 415 тыс. руб. в год. Для наиболее обеспеченных работников с заработной платой свыше 2415 тыс. руб. в год налоговая нагрузка сократится в среднем на 15%.

Таблица 8

**Изменение налоговой нагрузки на одного работника
в результате отмены ЕСН и перехода на страховые взносы в 2010 г.**

| Годовая зароботная плата, тыс. руб. | | Доля работников группы в численности занятых, % | Доля заработной платы в общем объеме ФОТ, % | Общая налоговая нагрузка на одного работника, тыс. руб. | | | | Изменение налоговой нагрузки, % | |
|---|------|---|---|--|-------|--|-------|---------------------------------------|-----|
| | | | | ЕСН | | Страховые взносы, предлагаемые Минздравсоцраз- вития России | | | |
| от | до | | | от | до | от | до | от | до |
| 0 | 280 | 67 | 35 | | 72,8 | | 95,2 | 31 | |
| 280 | 415 | 16 | 19 | 72,8 | 86,3 | 95,2 | 141,1 | 31 | 63 |
| 415 | 600 | 9 | 16 | 86,3 | 104,8 | 141,1 | 141,1 | 63 | 35 |
| 600 | 2415 | 8 | 24 | 104,8 | 141,1 | 141,1 | 141,1 | 35 | 0 |
| 2415 | 6000 | 1 | 6 | 141,1 | 212,8 | 141,1 | 141,1 | 0 | -34 |

Источники: Росстат России, Минэкономразвития России, расчеты ИЭПП.

Такое неравномерное изменение налоговой нагрузки представляется неоправданным. Как показывает опыт развитых стран, обеспеченные слои населения характеризуются, как правило, более продолжительным сроком жизни, а значит, при реализации предложений Минздравсоцразвития России соотношение между уплачиваемыми взносами и получаемой пенсией изменяется в пользу богатых (так как для обеспеченных граждан период получения пенсии больше, чем для менее обеспеченных).

Еще одним направлением повышения регрессивности пенсионной системы является предложение Минздравсоцразвития России о фактическом повышении пенсионного возраста для наименее обеспеченных слоев населения, не достигших в 2010 г. пенсионного возраста, на 5 лет начиная с 2010 г. Это достигается за счет установления минимального размера трудовой пенсии. При этом если исчисленный по установленным нормам размер трудовой пенсии окажется ниже минимального, то трудовая пенсия не назначается. Однако гражданину может быть назначена социальная пенсия по старости, которая в настоящее время назначается при достижении 65 лет. В целях избежания резкого повышения возраста Минздравсоцразвития России предлагает установить переходный период, когда социальная пенсия по старости может быть установлена досрочно (табл. 9).

Таблица 9

**Распределение мужчин и женщин по возрасту
и дате установления социальной пенсии**

| | В 2010 г. | В 2011 г. | В 2012 г. | В 2013 г. | В 2014 г. | В 2015 г. |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Мужчины | 60 лет | 61 год | 62 года | 63 года | 64 года | 65 лет |
| Женщины | 55 лет | 56 лет | 57 лет | 58 лет | 59 лет | 60 лет |

В результате гражданин предпенсионного возраста (например, мужчина, который достигнет возраста 59 лет в 2010 г.) с низким уровнем накопленных пенсионных прав (например, в результате длительного периода безработицы или неофи-

циальной занятости, а также низкого уровня оплаты труда) будет лишен возможности получить какую-либо пенсию (за исключением пенсии по инвалидности или по случаю потери кормильца) до достижения им 65 лет.

Подобное скрытое повышение пенсионного возраста исключительно для бедных слоев населения без достаточно длительного адаптационного периода представляется социально недопустимым. Очевидно, что повышение пенсионного возраста необходимо осуществлять более плавно. Однако рассмотренное предложение одновременно означает, что в расчетах Минздравсоцразвития России занижен страховой тариф либо недооценена необходимость финансирования пенсионной системы из федерального бюджета¹.

Возможное воздействие повышения тарифа пенсионных взносов на уклонение от налогов

Прогнозировать изменение поведения предприятий и граждан в результате резкого повышения тарифа пенсионных взносов весьма сложно, однако не учитывать возможное влияние принимаемых решений на налоговые поступления было бы, по нашему мнению, ошибочно. Исходя из опыта функционирования налоговых систем зарубежных стран, проведенного нами анализа последствий реформы подоходного налогообложения и введения социального налога в России в 2001 г.², нам представляется, что риски роста уклонения от налогообложения при реализации рассматриваемой реформы весьма велики. Ориентировочные расчеты показывают рост возможных потерь от снижения базы подоходного налога и социальных отчислений в размере 1,5–2% ВВП.

Можно прогнозировать, что рост нагрузки на заработную плату приведет к созданию достаточных стимулов для разрыва во многих случаях легальных трудовых отношений работниками, особенно с низкооплачиваемыми. Соответственно вырастут масштабы так называемого обналичивания средств предприятий с помощью сделок с короткоживущими фирмами, что приведет к сокращению не только официально выплачиваемой заработной платы, но и поступлений налога на прибыль и НДС.

Многие предприятия могут увеличить практику выплаты значительной части фонда оплаты труда в виде заработной платы высокооплачиваемым работникам, которая затем неофициально перераспределяется между остальными сотрудниками.

Повышение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда при одновременном снижении ставки по налогу на прибыль приведет к возникновению арбитража между распределением прибыли после налогообложения (т.е. уплатой налога на прибыль по ставке 20% и налога на доходы физических лиц в части дивидендов по ставке 9%) и выплатой заработной платы (т.е. уплатой страховых взносов и налога на доходы физических лиц по ставке 13%) на тех предприятиях, где трудно сконцентрировать выплату зарплаты на ограниченном числе работников. Оплачивать труд работников станет выгодно из чистой прибыли (как в денежной форме, например, распределяя дивиденды, выплачивая премии, формально не свя-

¹ Таким образом, оценка дефицита системы пенсионного обеспечения при реализации варианта Минздравсоцразвития России, указанная в табл. 7, является несколько заниженной.

² *Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д.* Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации // Научные труды ИЭПП, 2003. № 52Р.

занные с выполнением трудовых обязанностей, материальную помощь и др.¹, так и в натуральной форме — путем предоставления работникам определенных благ).

Описанные выше схемы могут привести не только к снижению поступлений в бюджет расширенного правительства, но и к уменьшению объема пенсионных прав работников (из-за того, что их заработная плата будет выплачиваться полулегально или нелегально, без уплаты страховых взносов).

Администрирование отчислений на пенсионное страхование

В случае отмены единого социального налога и замены его на отдельные страховые взносы необходимо отдельно обсудить вопрос об администрировании данных платежей.

В рамках существующей в России пенсионной системы функции Пенсионного фонда на практике сводятся:

- к ведению персонального учета плательщиков взносов и их пенсионных прав;
- администрированию накопительной части пенсии;
- ведению учета пенсионеров и начислению пенсии;
- организации выплаты пенсий;
- прочим функциям, связанным с социальной поддержкой.

В этих условиях особой функцией является администрирование накопительной части пенсии. Прочие функции осуществляются Пенсионным фондом независимо от того, из какого источника поступают денежные средства, система останется неизменной даже в случае полной отмены страховых взносов и предоставления финансирования за счет общих доходов бюджета (при условии изменения подходов к принципам формирования пенсионных прав, например, на основании отработанного стажа либо величины уплаченного подоходного налога).

Таким образом, Пенсионный фонд в настоящее время фактически исполняет функции Федерального казначейства в части учета и организации бюджетных выплат физическим лицам, а также формирования будущих обязательств бюджета перед ними. В отсутствие пересмотра принципов начисления и формирования пенсий не существует необходимости в отдельном внебюджетном фонде. Поэтому стратегия пенсионной реформы, предложенная Минздравсоцразвития России, представляется направленной главным образом на максимизацию собственных ресурсов Пенсионного фонда и других фондов, а также на увеличение полномочий Минздравсоцразвития в области фискального администрирования.

Внесенная Минздравсоцразвития России модель реформы предлагает передачу полномочий по администрированию Пенсионному фонду и Фонду социального страхования. Эта идея игнорирует опыт 1990-х годов, когда в России использовали модель, основанную на самостоятельном администрировании взносов внебюджетными фондами. Отдельные рудименты данной модели сохранились и в настоящее время. Эта модель оказалась неудобной, так как создавала избыточную

¹ В настоящее время согласно п. 3 ст. 236 НК РФ «выплаты и вознаграждения (вне зависимости от формы, в которой они производятся) не признаются объектом налогообложения [единым социальным налогом], если у налогоплательщиков-организаций такие выплаты не отнесены к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде».

административную нагрузку и для государства, и для плательщиков. В частности, это было связано с тем, что:

- в начале своей предпринимательской деятельности налогоплательщики вынуждены регистрироваться и вставать на учет как в регистрирующих органах, так и в органах внебюджетных фондов. Это замедляет процесс начала предпринимательской деятельности и оценивается самими предпринимателями в качестве серьезного «административного барьера» (следует отметить, что такой порядок сохранился в настоящее время);
- наделение органов внебюджетных фондов полномочиями по контролю за своевременностью и правильностью уплаты взносов, а также по их принудительному взысканию увеличивало число проверок, проводимых в отношении плательщиков, и повышало риски коррупции (в настоящее время внебюджетные фонды могут проверить своевременность и правильность начисления и уплаты взносов, но не обладают полномочиями по их принудительному взысканию);
- налогоплательщик должен был представлять копии документов по запросу каждого из проверяющих органов, что резко увеличивало документооборот плательщика и органов государственной власти;
- каждый из внебюджетных фондов должен был содержать свой штат проверяющих и финансировать контрольно-проверочную деятельность;
- каждый из контролирующих органов не располагал всей полнотой информации о деятельности налогоплательщика, поскольку сведения, полученные одним из проверяющих, автоматически не передавались остальным. Как следствие нарушения, связанные, например, с занижением базы по платежам во внебюджетные фонды, выявленные одним из проверяющих, не влекли обязательного привлечения налогоплательщика к ответственности за неуплату прочих взносов, а также начисления недоимки и пеней по прочим взносам во внебюджетные фонды.

Одним из наиболее значительных достижений налоговой реформы 2000 г. было объединение полномочий по администрированию всех социальных налогов (взносов в социальные внебюджетные фонды) с администрированием налога на доходы физических лиц, в результате чего Федеральная налоговая служба стала единственным органом, уполномоченным осуществлять налоговое администрирование. Следует особо отметить, что в настоящее время, несмотря на формально существующее разделение между единым социальным налогом и страховыми взносами в пенсионный фонд, с точки зрения налогового администрирования эту совокупность платежей возможно считать одним налогом (единым социальным налогом).

Возврат к существовавшей до реформы 2000 г. системе администрирования представляется нецелесообразным, так как при отсутствии альтернативной системы отраслевых и (или) региональных внебюджетных фондов, которые конкурировали бы между собой за деньги налогоплательщика, администрирование взносов во внебюджетные фонды практически ничем не отличается от администрирования налогов и сборов, установленных в Налоговом кодексе РФ. Это означает, что разделение функций в области налогового администрирования повлечет дублирование функций, неэффективность и, вероятно, рост коррупции, снижение общих налоговых поступлений, обеспечивающих финансирование как бюджетов, так и внебюджетных фондов. Рассмотрим подробнее перечисленные аспекты рассматриваемой проблемы.

Дублирование функций. Базой единого социального налога является заработная плата, исчисленная для каждого физического лица, получающего доходы в соответствии с трудовым или гражданско-правовым договором. Одновременно эта же налоговая база составляет часть базы налога на доходы физических лиц (за исключением налоговых вычетов). Таким образом, создание отдельной системы администрирования этих двух платежей (налога на доходы физических лиц и страховых взносов) потребует отдельного администрирования двух различных налогов, взимаемых с одной и той же базы. При этом Федеральная налоговая служба с точки зрения налогового администрирования способна осуществлять контроль за уплатой этих двух налогов как контроль за их совокупной величиной (с учетом отдельных особенностей каждого из этих налогов). Совершенствование системы исполнения бюджетов при этом может быть направлено на создание системы распределения сумм указанных налогов, администрируемых ФНС России, между различными внебюджетными фондами.

Дублирование функций будет происходить не только в процессе налогового администрирования. Предприятия и работодатели должны будут вести дублирующую документацию, видимо, по каждому работнику отдельно; потребуются две разные процедуры учета и даже налоговых проверок. Более того, эти дополнительные затраты работодателей на исполнение налогового законодательства увеличат как предельную, так и среднюю стоимость рабочей силы. Это приведет к дальнейшему искажению относительных цен труда и капитала, делая наем рабочей силы еще менее выгодным. Такое разделение и дублирование не приведет ни к увеличению налоговых сборов, ни к более полному исполнению налоговых обязательств.

Экономическая неэффективность. Дублирование полномочий по налоговому администрированию не будет эффективным с точки зрения расходования бюджетных средств. В результате проведения реформы возникнет необходимость организации содержания и контроля трех органов (ФНС, Пенсионный фонд и Фонд социального страхования), осуществляющих администрирование налогов, исчисляемых, по существу, с одной и той же базы. Кроме того, работодатели должны будут направить дополнительные ресурсы на исполнение налоговых обязательств, при этом подвергаясь проверкам одной и той же документации и первичных документов со стороны как минимум двух различных организаций. В результате реформы снизится общая экономическая эффективность налоговой системы, что приведет к снижению чистых доходов государства, поскольку любое потенциальное увеличение собираемости налогов, если даже оно произойдет, не будет компенсировано возросшими затратами труда и капитала на поддержание двойного административного аппарата. Работодатели будут вынуждены выделять дополнительные ресурсы на административные расходы, которые могли бы быть использованы с большей пользой для общества.

Появление дублирующих разделов законодательства. В ходе реформы потребуется создать новое административное законодательство, аналогичное первой части НК РФ. При этом можно возразить, что острой необходимости в таком дублирующем законодательстве не существует и, напротив, в рамках передачи администрирования социальных платежей во внебюджетные фонды можно было бы адаптировать процедуры, применяемые в первой части НК РФ, с отсылками на них в законодательстве, регламентирующем администрирование страховых взносов. Однако если это соответствует действительности, т.е. отдельное законодательство не нужно, то

это обстоятельство является наглядным подтверждением отсутствия необходимости в отдельном органе для администрирования социальных платежей.

Если принимается подход, подразумевающий создание нового административного законодательства, то при этом крайне негативной является возможность расхождения между административными процедурами контроля за исчислением социальных платежей, а также самих правил исчисления этих платежей и нормами первой части НК РФ и правил исчисления налога на доходы физических лиц. В этом случае налогоплательщикам придется не только дублировать усилия по исчислению налогов с одинаковой базы, но и делать это по различным правилам, что приведет к еще большему росту неэффективных издержек.

Длительность организационного периода. Для реализации реформы потребуется создать новый административный аппарат, нанять новый персонал (или перевести сотрудников из Федеральной налоговой службы), а также разработать системы внутреннего контроля и другие процедуры. Потребуются годы на установление относительно эффективной административной системы, как показал опыт создания нынешней Федеральной налоговой службы.

Коррупция. Существование двух и более фискальных органов может привести к росту коррупции, если не будет создано ясной и четкой схемы координации и мониторинга. Такой дополнительный «коррупционный налог» повышает расходы предприятий, связанные с исполнением налогового законодательства, и создает дополнительные стимулы для ухода в теневой сектор.

Краткий обзор опыта некоторых стран показывает, что среди развитых стран налоговые службы администрируют налоги на социальное страхование в Канаде, Швеции, Великобритании и США, в то время как в Австралии, Франции, Германии и Японии социальные платежи администрируются другими агентствами. Однако наблюдается тенденция отказа от разделения сбора налогов на социальное страхование от остальных налогов. Две страны, относительно недавно реорганизовавшие свои системы сбора налогов на социальное страхование (Швеция в 1985 г. и Великобритания в 1998 г.), перевели их сбор в налоговые службы. Российская реформа обложения налогом на доходы 2000 г. соответствует этой тенденции. Возвращение к старой системе было бы движением в неправильном направлении.

Политико-экономические последствия пенсионной реформы

В условиях существенного роста налоговой нагрузки в связи с повышением ставок социальных взносов в современных социально-политических условиях, скорее всего, активизируются требования предпринимательского сообщества, поддерживаемые в некоторых федеральных органах исполнительной власти, о необходимости компенсировать это повышение путем снижения ставок других налогов. Принятые в настоящее время меры по снижению нагрузки по налогу на прибыль в условиях финансового кризиса, а также анонсированные меры по снижению нагрузки на малый бизнес при повышении тарифа пенсионных взносов будут восприняты бизнесом как недостаточные. Поэтому возникает риск усиления политического давления в пользу снижения НДС. В связи с этим становится очевидным, что повышение сбалансированности пенсионной системы будет осуществлено при возрастании структурного дефицита федерального бюджета.

Ситуация, при которой уплата социальных взносов по высоким ставкам компенсируется налогоплательщикам снижением других налогов, по бюджетным по-

следствиям идентична ситуации, в которой взносы остаются на прежнем уровне, а дефицит пенсионной системы финансируется из федерального бюджета. Однако при этом наблюдаются два существенных отличия. Во-первых, увеличение социальных взносов и снижение иных налогов (например, НДС) деформирует налоговую систему, перенося основную нагрузку на рынок труда. Во-вторых, осуществление первого варианта концентрирует значительные бюджетные ресурсы под контролем Пенсионного и иных внебюджетных фондов, выводя их из-под контроля не только Минфина и ФНС России, но и системы органов государственной власти в целом (напомним, что Пенсионный фонд не является органом государственной власти, а имеет особый статус самостоятельного финансово-кредитного учреждения, осуществляющего деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующим положением (Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ).

Разворачивающийся экономический кризис развеял иллюзию многих экономистов и политиков о том, что экономическое развитие России не подвержено циклическим колебаниям, свойственным любой рыночной экономике. Периодические спады экономической активности, безусловно, будут наблюдаться и в будущем. Поэтому предлагаемая крайне высокая ставка страхового тарифа не может быть устойчивой в долгосрочной перспективе: в периоды экономического спада ее придется значительно сокращать. Минздравсоцразвития России, напротив, предусматривает неуклонный рост страхового тарифа до 42% в 2047 г.

Из-за отсутствия в российском законодательстве института автоматической индексации параметров налогообложения в условиях инфляции введение порога обложения заработной платы, превышающей определенную величину, еще в большей степени, чем существующая шкалы ЕСН, повышает риски потери части поступлений при занижении уровня индексации данной пороговой величины. Предлагаемый вариант не обеспечивает устойчивость поступлений при неожиданных инфляционных всплесках (увеличении номинальной заработной платы).

5. Предложения Минфина России по сокращению дефицита пенсионной системы

Основным предложением Минфина России по сокращению дефицита пенсионной системы является индексация шкалы ЕСН таким образом, чтобы обеспечить эффективную ставку налога на уровне величины, имевшей место в 2005 г.¹ При этом ставка налога и распределение его поступлений между внебюджетными фондами остаются неизменными.

В результате налоговая нагрузка на труд возрастает, однако в меньшем объеме, чем предлагает Минздравсоцразвития России (табл. 10).

Уровень налоговой нагрузки на бизнес при реализации предлагаемой Минфином России реформы ЕСН также достаточно высок (налоговая нагрузка увеличится на 1,3% ВВП). Поэтому с учетом развития кризиса в экономике России нам представляется более целесообразным вариант постепенной индексации шкалы ЕСН, рассмотренный ниже.

Как было отмечено выше, предложение Минфина России об индексации шкалы ЕСН без изменения правил формирования пенсионного капитала приводит к

¹ См.: «Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 г.» от 25 авг. 2008. <http://www.minfin.ru/ru/>

появлению дополнительных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения (рис. 2).

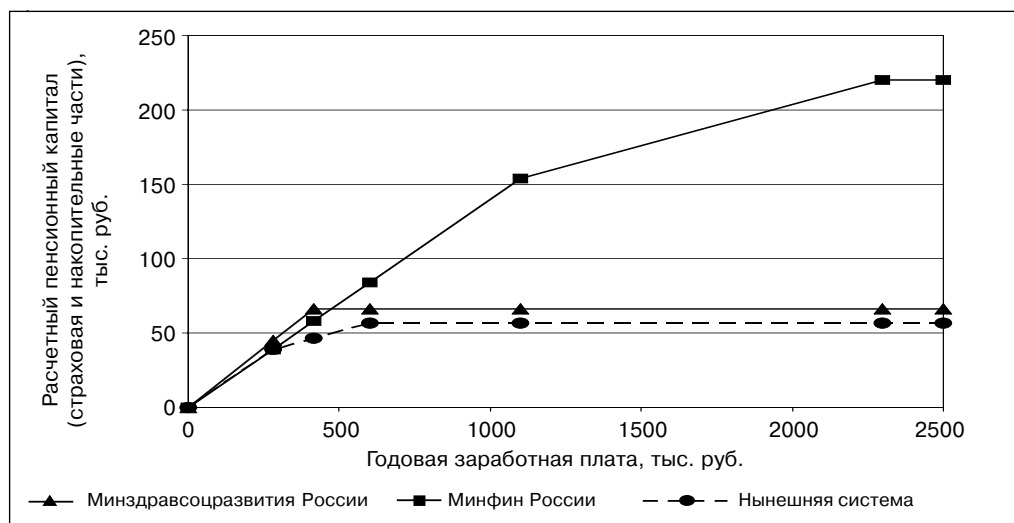
Таблица 10

**Сравнительная характеристика налоговой нагрузки в 2010 г.
при сохранении действующей шкалы ЕСН и при принятии предложений
Минфина России и Минздравсоцразвития России**

| | Краткая характеристика | Эффективная ставка в ЕСН, %* | Поступления, % ВВП* |
|---|--|------------------------------|---------------------|
| Инерционный сценарий (сохранение действующей шкалы ЕСН) | | 18,8—19,1 | 4,3—4,6 |
| Минфин России | Индексация действующих шедулей ЕСН по темпам роста заработной платы с целью повышения эффективной ставки ЕСН до уровня 2005 г. 1-й порог: до 1100 тыс. руб. (ставка 26%); 2-й порог: от 1100 до 2300 тыс. руб. (10%) 3-й порог: свыше 2300 тыс. руб. (2%) | 24,6—24,7 | 5,6—5,9 |
| Минздравсоцразвития России | Введение предельной величины налогооблагаемой базы: 1-й порог: до 415 тыс. руб. (34%) 2-й порог: свыше 415 тыс. руб. (0%) | 25,6—26,1 | 5,9—6,3 |

* Эффективная ставка ЕСН и, следовательно, объем поступлений в значительной степени зависят от темпа роста номинальной заработной платы. Прогнозы этого показателя, данные Минэкономразвития России, существенно различаются в зависимости от сценария развития страны.

Источники: Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минфин России, Росстат России, расчеты ИЭПП.



Источники: Минздравсоцразвития России, Минфин России, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167 «Об обязательном пенсионном страховании в РФ».

Рис. 2. Расчетный пенсионный капитал, формирующийся в результате уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

Из представленных на рис. 2 данных видно, что при реализации предложений Минздравсоцразвития России дополнительные обязательства пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения возникают в меньшем объеме, чем при реализации предложений Минфина России. Однако данный недостаток предложений Минфина РФ, как отмечалось выше, может быть устранен двумя способами:

- во-первых, с помощью более постепенной и умеренной индексации шкалы ЕСН;
- во-вторых, путем снижения зависимости между взносами, уплачиваемыми высокооплачиваемыми работниками, и уровнем пенсий, т.е. уменьшением коэффициента замещения с ростом дохода индивидуума. Технически этого можно достигнуть с помощью снижения доли страховых взносов, влияющих на увеличение пенсионных прав, которые уплачиваются с высоких заработных плат, и симметричного повышения доли страховых взносов, не влияющих на увеличение пенсионных прав (солидарной части тарифа).

Политически трудно реализуемым, особенно в условиях развития кризиса, представляется предложение Минфина России о введении обязательного пенсионного взноса в размере 3% заработной платы для граждан моложе 40 лет. Данный взнос предлагается взимать с годовой зарплаты до 1,1 млн руб., а доходы выше этого порога облагаться взносом не должны. Эти взносы предполагается зачислять на индивидуальные счета для формирования накопительной части трудовой пенсии. Одновременно половина взносов, уплачиваемых в настоящее время работодателями и направляемых на накопительные счета, передается на финансирование страховых пенсий. Такое предложение, хотя и увеличивает налоговую нагрузку в меньшей степени, чем предложения Минздравсоцразвития России, фактически может быть воспринято как повышение налога на физических лиц, что всегда политически крайне болезненно.

Как видно из представленных в табл. 11 данных, предложения Минфина России также не приводят к сбалансированности пенсионной системы, однако в отличие от предложений Минздравсоцразвития России они не деформируют налоговую систему, оказывают меньшее давление на рынок труда и не создают дополнительных стимулов по уклонению от налогов.

Таблица 11

**Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения
в 2007 и 2020 гг., % ВВП**

| | 2007 г. | 2020 г. |
|---|---------|---------|
| Расходы на пенсионное обеспечение* | 4,8 | 8,2** |
| Поступления по ЕСН (без накопительной составляющей) | 3,9 | 3,9 |
| Баланс пенсионной системы | -0,9 | -4,3 |

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также на выплату пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%.

Исходя из сказанного, предложения Минфина России представляются нам гораздо более предпочтительными по сравнению с предложениями Минздравсоцразвития России. Тем не менее в краткосрочном периоде они не могут быть ре-

лизованы из-за развивающегося в России экономического кризиса, а в средне- и долгосрочном периодах они не позволяют решить накапливающиеся проблемы пенсионного обеспечения и должны быть дополнены мерами как по повышению доходов пенсионной системы, так и по снижению ее расходов.

6. Пенсионная реформа — альтернативный сценарий

Нынешняя государственная пенсионная система, нацеленная на страхование утраченного заработка работника, возникла в развитых европейских странах в конце XIX в. и была направлена на смягчение положения старшего поколения в условиях индустриализации. Соотношение государственной пенсии и среднего уровня оплаты труда (т.е. коэффициент замещения) в такой системе является хорошим индикатором уровня социальной защиты пожилого населения.

На обеспечение пожилых людей в индустриальном обществе (где большинство населения уже не имеет большого числа детей, но все еще недостаточно богато, чтобы иметь собственные накопления на старость) была направлена норма о 40%-м коэффициенте замещения, закрепленная в Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. Необходимо отметить, что в Конвенции речь идет о 40%-м коэффициенте замещения для типичного получателя пенсии с женой, находящейся на иждивении. В постиндустриальном обществе, где работают, как правило, оба супруга, существенно расширены возможности для самостоятельного формирования сбережений, значительно вырос уровень оплаты труда и в ряде случаев есть определенный запас накопленного богатства. В таких условиях для анализа благосостояния пожилого населения необходимо оценивать дополнительные соотношения, в частности соотношение минимальной и средней пенсии к величине прожиточного минимума и соотношение среднего дохода до выхода на пенсию к среднему доходу после выхода на пенсию. Последнее соотношение более адекватно характеризует уровень достатка пожилого населения, так как помимо пенсии у него могут быть и иные доходы (доходы от накоплений помимо обязательного пенсионного обеспечения, доходы от собственности). Для обеспеченной категории пожилого населения «непенсионные» доходы могут значительно превосходить пенсионные.

В современной России коэффициент замещения также не является идеальным измерителем степени достатка пожилого населения. Например, для населения с низким уровнем заработной платы даже выплата пенсии на уровне прожиточного минимума будет означать высокий коэффициент замещения (например, в настоящее время наибольший коэффициент замещения у работников сельского хозяйства, что отнюдь не означает высокий уровень социальной защиты данных слоев населения). При оценке уровня социальной защиты населения старших возрастов необходимо также принимать во внимание существующий высокий уровень поддержки в неденежной форме — бесплатное медицинское обслуживание, лекарственное обеспечение, транспортные и прочие льготы. Поэтому даже несмотря на номинально высокую пенсию, для жителей сельской местности, «технически» не имеющих доступа к социальным льготам, уровень социальной поддержки за счет бюджетных средств гораздо ниже, чем для городских пенсионеров. У населения с высокой заработной платой, напротив, даже относительно высокая государственная пенсия сможет обеспечить лишь небольшой коэффициент замещения.

Следовательно, снижение коэффициента замещения (при существующей методике расчета) в среднесрочной перспективе может отражать не только старение

населения, но и рост его благосостояния. В краткосрочной перспективе (2009—2010 гг.) при снижении уровня оплаты труда и выполнении государством обязательств по выплате пенсии может наблюдаться рост коэффициента замещения, что, однако, не будет означать улучшения благосостояния пенсионеров.

Можно предположить, что в постиндустриальном обществе государственная пенсия будет направлена в большей мере не на замещение утраченного заработка, а на предотвращение бедности среди пожилого населения. При такой предпосылке дифференциация данного пособия в зависимости от полученного в период трудовой деятельности заработка может быть либо незначительной, либо просто отсутствовать. Отдельно необходимо рассматривать вопрос о степени охвата пожилого населения данным пособием. В случае если большинство населения не имеет иных источников существования, кроме государственной пенсии, предпочтительнее 100%-й охват населения данным пособием. В противном случае пособие может выплачиваться лишь беднейшим слоям населения для доведения уровня их доходов до прожиточного минимума или иного гарантированного минимума.

Таким образом, в долгосрочной перспективе основной задачей системы государственного пенсионного обеспечения, вероятно, во все большей мере будет становиться борьба с бедностью в пенсионном возрасте. Уже в краткосрочной перспективе необходимо решить задачу установления минимальной пенсии на уровне не ниже прожиточного минимума для пенсионеров, в среднесрочном периоде пенсия должна быть не меньше уровня, обеспечивающего основные потребности пенсионера, — 2—2,5 прожиточного минимума или так называемого воспроизводственного минимального потребительского бюджета пенсионера.

Решение задачи роста благосостояния пожилого населения — повышения соотношения доходов, получаемых до выхода на пенсию и после выхода на пенсию, — может стимулироваться государством (обеспечение низкой инфляции, программа софинансирования пенсий, обеспечение стабильности банковской системы, прозрачности фондового рынка и т.д.), но в основном ее должны решать граждане (особенно обеспеченные) самостоятельно.

Исходя из сказанного постановка социально-политической цели, заключающейся в увеличении коэффициента замещения до уровня 40—50%, представляется весьма дискуссионной, поскольку игнорирует не только объективные негативные (старение населения), но и позитивные (ускоренный рост заработной платы) сдвиги в экономике. Поэтому в дальнейших расчетах мы считаем величину коэффициента замещения в 30% социально приемлемой, притом что для бедных слоев эта величина должна быть существенно больше, а для обеспеченных слоев — существенно меньше.

Краткосрочный период

Представляется, что до начала устойчивого подъема в российской экономике не следует осуществлять никакие меры, приводящие к увеличению налоговой нагрузки на заработную плату. В связи с этим в 2010 г. предлагается ограничиться умеренной индексацией шкалы ЕСН, выводящей эффективную ставку ЕСН на уровень 2008 г.

Так как возможности государства по финансированию пенсионной системы в ближайшие годы будут существенно ограничены, то в области расходов пенсионной системы целесообразно сконцентрировать ресурсы на наиболее важном направлении. С нашей точки зрения, приоритетом в сфере пенсионного обеспече-

ния в ближайшие годы является ликвидация бедности среди пенсионеров, т.е. доведение уровня базовой части пенсии до прожиточного минимума пенсионера. Достижение данной цели потребует значительных финансовых ресурсов (около 0,45% ВВП в 2010 г.)¹. Поэтому от осуществления иных мер по повышению пенсионного обеспечения (в частности, от валоризации пенсионных прав лиц старших возрастов) в ближайшие годы необходимо отказаться.

Среднесрочный период

В среднесрочном периоде с выходом российской экономики из кризиса следует осуществить индексацию шкалы ЕСН, обеспечивающую величину эффективной ставки налога на уровне 2005 г. После этого следует осуществлять ежегодную индексацию шкалы ЕСН по темпам роста номинальной заработной платы или по темпам инфляции. При индексации шкалы тарифа на ожидаемые темпы роста заработной платы возможно предусмотреть механизм последующей коррекции шкалы в случае, если фактический темп роста заработной платы отличался от прогнозного. Следует отметить, что данная коррекция возможна лишь с двухлетним опозданием (установление на будущий год индексации исходя из данных за прошедший год).

Как показывают приведенные выше расчеты, само по себе изменение ставки ЕСН не способно сбалансировать пенсионную систему. Даже при установлении крайне высокого тарифа взносов на обязательное пенсионное страхование не удастся достичь сбалансированности пенсионной системы. Следовательно, при реформировании шкалы ЕСН необходимо руководствоваться следующими соображениями: максимизировать сумму налоговых сборов при минимизации искажений в экономике. Применение такой логики налагает жесткие ограничения на возможность дальнейшего повышения ставки ЕСН. С учетом этого рассмотрим два варианта реформирования шкалы ЕСН.

1. Постепенная индексация шкалы ЕСН, с тем чтобы в течение 5 лет (к 2015 г.) повысить эффективную ставку ЕСН до уровня 2005 г. Этот вариант является некоторой модификацией первоначального предложения Минфина России. Он позволяет обеспечить постепенное увеличение налоговой нагрузки только до того уровня, который имел место при снижении ставки ЕСН, принятом в 2004 г. Кроме того, он обеспечивает стабильность законодательства о ЕСН.

Однако данный вариант может быть подвергнут критике за создание дополнительных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения. Если создание таких обязательств признается нежелательным, то при данном устройстве шкалы ЕСН следует изменить пропорции отчислений на финансирование базовой (солидарной) пенсии и пенсии, отражающейся на индивидуальных лицевых счетах. Изменение этих пропорций является, на наш взгляд более значимым для пенсионной системы, чем пересмотр шкалы ЕСН.

2. Установление двухступенчатой шкалы ЕСН. В большинстве развитых стран используется двухступенчатая (а не трехступенчатая) шкала для социальных взно-

¹ В результате ускоренной индексации базовой части пенсии с 1 декабря 2009 г. при доведении размера социальной пенсии до прожиточного минимума пенсионера дополнительные расходы на базовую часть пенсии в 2010 г. составят не менее 185 млрд руб., что соответствует 0,38% ВВП, дополнительные расходы на финансирование социальных пенсий (за счет федерального бюджета) в 2010 г. составят не менее 22 млрд руб. (0,05% ВВП).

сов. Предлагаемый нами для российских условий вариант шкалы представлен в табл. 12.

Таблица 12

**Предлагаемая система финансирования
пенсионной системы на 2010 г.**

| Налоговая база, тыс. руб. | Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах | | | | Солидарный тариф (или финан- сирование базовой части пенсии), % | Страховой тариф, всего, % | Справочно: совокупная ставка страховых взносов (ЕСН), % |
|--|--|--|---|--|--|---------------------------------|--|
| | на финансирование страховой части пенсии, % | | на финансирование накопительной части пенсии, % | | | | |
| | для лиц 1966 года рождения и старше | для лиц 1967 года рождения и моложе | для лиц 1966 года рождения и старше | для лиц 1967 года рождения и моложе | | | |
| До 200% от средне- российской зара- ботной платы (600 руб. в 2010 г.) | 14 | 8 | 0 | 6 | 2 | 16 | 22 |
| Свыше 600 | 0 | | | | 5 | 5 | 5 |

* В случае отсутствия дополнительного финансирования ускоренного перехода к накопительной пенсионной системе.

Этот вариант имеет следующие достоинства:

- увеличивается финансирование страховой и накопительной частей пенсии (на 0,52% ВВП в 2010 г. по сравнению с инерционным сценарием, предполагающим отсутствие каких-либо изменений в ЕСН) за счет того, что базовая часть пенсии целиком финансируется из федерального бюджета. Это позволяет несколько повысить пенсии нынешним поколениям пенсионеров и закладывает основы для увеличения роли накопительной составляющей в пенсионном обеспечении;
- эффективная ставка ЕСН устанавливается на уровне 19%, налоговое бремя не увеличивается (в 2010 г. поступления ЕСН не меняются по сравнению с инерционным сценарием, предусматривающим отсутствие изменений действующего законодательства), но за счет ежегодной индексации шкалы дальнейшего снижения эффективной ставки не происходит;
- снижается базовая ставка ЕСН, т.е. уменьшается налогообложение заработной платы низкообеспеченных слоев населения. Это может положительно сказаться на занятости населения и конкурентоспособности российской экономики. Снижение базовой ставки ЕСН позволит избежать возникновения арбитража между налогом на прибыль и выплатой заработной платы;
- снижение базовой ставки налога при некотором повышении уровня налогообложения высоких заработных плат может привести к некоторому сокращению потерь от уклонения от ЕСН путем выплаты заработной платы высокооплачиваемым работникам с последующим перераспределением «в конвертах» остальным сотрудникам;
- устанавливаемый порог отчисления для страховой и накопительной частей пенсии в размере 200% от средней заработной платы обеспечивает большую территориальную сбалансированность пенсионной системы для выплаты социально приемлемой пенсии в регионах, где заработная плата существенно превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем данный вариант не

создает избыточных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения.

Недостатком данного варианта является увеличение дефицита по базовой части пенсии, который должен финансироваться из федерального бюджета. При сохранении размера выплат по базовой части пенсии в процентах к ВВП на уровне 2007 г. из федерального бюджета необходимо профинансировать выплату базовой пенсии в размере 1,35% ВВП (в 2007 г. на эти цели из федерального бюджета помимо средств ЕСН тратилось 0,6% ВВП).

Следует также отметить, что предлагаемый вариант шкалы ЕСН в меньшей степени соответствует зарубежной практике, чем вариант Минздравсоцразвития России: в большинстве стран ОЭСР (за исключением США и Франции) с заработной платы, превышающей определенный порог, обязательные страховые платежи не взимаются. Однако необходимо принять во внимание, что в большинстве стран ОЭСР используется прогрессивная шкала подоходного налога, тогда как в России — плоская шкала НДФЛ. Поэтому для сбалансированного обложения доходов населения желательно взимать с высокой заработной платы «солидарный» взнос, который бы не влиял на величину пенсионных прав высокообеспеченных слоев населения¹.

Привлечение дополнительных доходов в пенсионную систему. В среднесрочном периоде помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств ЕСН надо привлечь дополнительные финансовые ресурсы в пенсионную систему.

В периоды благоприятной конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей следует продолжать политику накопления сырьевой ренты в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния. При этом, учитывая приоритетность задачи построения сбалансированной пенсионной системы, целесообразно пересмотреть принципы функционирования этих фондов, с тем чтобы сберегаемые средства в значительной пропорции направлялись на формирование активов пенсионного фонда и использовались для формирования накопительных пенсионных счетов всех граждан, в том числе уже вышедших на пенсию².

В дополнение к возможности использования рентных доходов от экспорта сырья и энергоносителей при обсуждении вопроса о сбалансированности пенсионной системы речь должна идти о приватизации государственного имущества. Такой подход является привлекательной альтернативой повышению налогового бремени. Происшедшее в последние годы существенное увеличение масштабов государственного сектора экономики, усиленное процессами огосударствления, связанными с финансовой поддержкой предприятий в период кризиса, не только создает предпосылки будущей масштабной приватизации, но и усиливает ее объективную необходимость. Постепенная приватизация и вовлечение в рыночный оборот государственных активов, не связанных непосредственно с исполнением ключевых государственных функций, является экономически целесообразной мерой и приведет к общему росту эффективности экономики.

По нашим расчетам, рыночная оценка государственных пакетов акций, имущества государственных унитарных предприятий, земельных ресурсов, подлежа-

¹ Подобное решение можно принять с учетом допущения о том, что возможности высокооплачиваемых работников самостоятельно обеспечить накопление будущей пенсии гораздо выше аналогичных возможностей низкооплачиваемых работников.

² Подробнее см.: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000—2007 / ИЭПП. М.: Дело, 2008. С. 1204—1208.

щих приватизации, и пр. составит в послекризисный период более 50% ВВП¹. Разумеется, период приватизации не может быть коротким, более того, Пенсионному фонду следует передавать не средства от приватизации государственной собственности, а сами активы, принадлежащие государству, с тем чтобы Пенсионный фонд (через соответствующие управляющие компании) мог как получать доходы от использования переданной собственности, так и приватизировать ее в зависимости от имеющихся потребностей в финансировании.

Масштабная передача государственных активов в пенсионную систему с их последующей постепенной продажей для целей финансирования пенсий представляет собой принципиально новую модель справедливой и потенциально популярной приватизации в интересах подавляющего большинства населения. Такая политика может способствовать укреплению доверия к институтам частной собственности в российском обществе.

Привлечение средств федерального бюджета. Расчеты показывают, что в среднесрочной перспективе с учетом рассмотренных мер по умеренному повышению ЕСН конъюнктурных доходов бюджета в периоды высоких цен на энергоносители и сырье, а также доходов от государственной собственности не хватит для обеспечения сбалансированности пенсионной системы. Это определяет необходимость покрытия соответствующего дефицита за счет общих доходов государственного бюджета. Если таких доходов при неизменном налоговом законодательстве будет не хватать и встанет вопрос о повышении налогового бремени, то выбор между единым социальным налогом, налогом на доходы физических лиц, налогом на прибыль и НДС, на наш взгляд, целесообразно осуществить в пользу последнего. Такое решение обуславливается следующими причинами:

- во-первых, база НДС существенно шире, чем база ЕСН и других налогов. Следовательно, повышение НДС вызывает меньше искажений в экономике, чем повышение ЕСН (особенно это относится к рынку труда);
- во-вторых, повышение НДС сможет решить проблему несбалансированности пенсионной системы в случае снижения цен на энергоносители гораздо успешнее, чем повышение ЕСН. Доля конъюнктурной составляющей (зависящей от колебаний цены на нефть) в поступлениях по НДС меньше, чем в поступлениях по ЕСН;
- в-третьих, повышение НДС в отличие от повышения ЕСН окажет меньшее влияние на конкурентоспособность российской экономики. ЕСН — это налог на заработную плату, который частично перелagается в цену товара. Следовательно, повышение ЕСН отрицательно сказывается на конкурентоспособности отечественных экспортеров, особенно в трудоемких отраслях. НДС, напротив, является налогом на внутреннее потребление, облагая таким образом импорт и освобождая экспорт.

Выбор между повышением НДС и ЕСН, как показывает опыт ФРГ, решается в пользу повышения НДС. Так, в Германии были снижены ставки налога на прибыль организаций и социального налога при одновременном повышении налога на добавленную стоимость с 16 до 19%². Снижая налоги на труд и капитал, прави-

¹ Подробнее см.: *Дмитриев М., Дробышевский С., Михайлов Л., Омельчук Т., Сычева Л.* Можно ли повысить пенсии до 40% заработной платы? // Экономическая политика. 2008. № 3.

² *Botman D., Danninger S.* Tax Reform and Debt Sustainability in Germany: An Assessment Using the Global Fiscal Model // IMF Working Paper. 2007. N WP/07/46. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf>

тельство ФРГ стремится привлечь инвестиции (или хотя бы приостановить отток инвестиций в страны Восточной Европы), повысить занятость населения и улучшить платежный баланс. Выбирая увеличение НДС как способ компенсации выпадающих доходов, власти ФРГ облагают повышенным налогом в том числе и импорт. Таким образом, немецкие экспортеры получают более низкие налоги на труд и капитал, а повышение НДС их затрагивает в меньшей мере (НДС при экспорте возмещается).

Следует также отметить, что в настоящее время в России есть определенный запас повышения ставки НДС (в отличие от ЕСН, чья базовая ставка достаточно высока). Во-первых, существует льготная 10%-я ставка НДС, которая может быть отменена для повышения не только доходов бюджета, но и нейтральности налоговой системы. Во-вторых, существуют возможности для снижения уклонения от НДС как легальными (например, путем применения специальных налоговых режимов), так и нелегальными способами (главным образом путем концентрации добавленной стоимости в короткоживущих предприятиях, исчезающих, не выполнив своих обязательств перед бюджетом).

Долгосрочный период

Обеспечение долгосрочной сбалансированности пенсионной системы России, согласно мнению многих специалистов¹, невозможно без повышения пенсионного возраста. Это решение позволяет добиться увеличения коэффициента замещения без чрезмерного, а следовательно, вряд ли реализуемого повышения налогового бремени.

Для минимизации политических издержек повышения пенсионного возраста оно должно быть постепенным и коснуться лишь сравнительно молодых людей. Оптимальным видится постепенное повышение пенсионного возраста для мужчин моложе 50 лет и для женщин моложе 45 лет (т.е. для тех категорий граждан, которым осталось еще 10 лет до выхода на пенсию по действующему законодательству). При этом должна обеспечиваться постепенность увеличения возраста выхода на пенсию (для мужчин, например, на 3 месяца в год, для женщин — на 6 месяцев в год).

Эффект от данной реформы для бюджетной системы скажется через 10 лет — в 2020 г. и будет нарастать к 2040 г., когда возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин достигнет 65 лет. По нашим прогнозам, именно период 2020—2030 гг. будет наиболее сложным для пенсионной системы из-за того, что демографическая ситуация (соотношение численности получателей пенсионных выплат к плательщикам взносов) будет постоянно ухудшаться², а величина накопительной составляющей в пенсионных выплатах в данный период будет еще несущественной для поддержания коэффициента замещения на социально приемлемом уровне.

Дополнительной мерой является стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию главным образом для тех возрастных групп, которые не затронет в полной мере принудительное повышение пенсионного возраста. Для данной ка-

¹ См.: *Гурвич Е.Т.* Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO. 2008. № 8; *Малева Т.М., Синявская О.В.* Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы: Аналитический доклад / Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005.

² При этом ожидаемая продолжительность жизни вырастет к 2020 г. с нынешних 67 лет до 72—75 лет согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития России, подготовленной Минэкономразвития России.

тегории граждан возможно значительное повышение пенсионного обеспечения в обмен на выход на пенсию в более позднем возрасте. Это должно сопровождаться мерами по созданию рабочих мест для людей пенсионного и предпенсионного возраста. Целесообразно рассмотреть возможность индексации пенсий для старших поколений более быстрыми темпами, чем средние темпы индексации.

На рис. 3 представлены расходы на поддержание коэффициента замещения на уровне 30% в 2020—2040 гг. при предлагаемом варианте изменения возраста выхода на пенсию по сравнению с сохранением существующих правил.

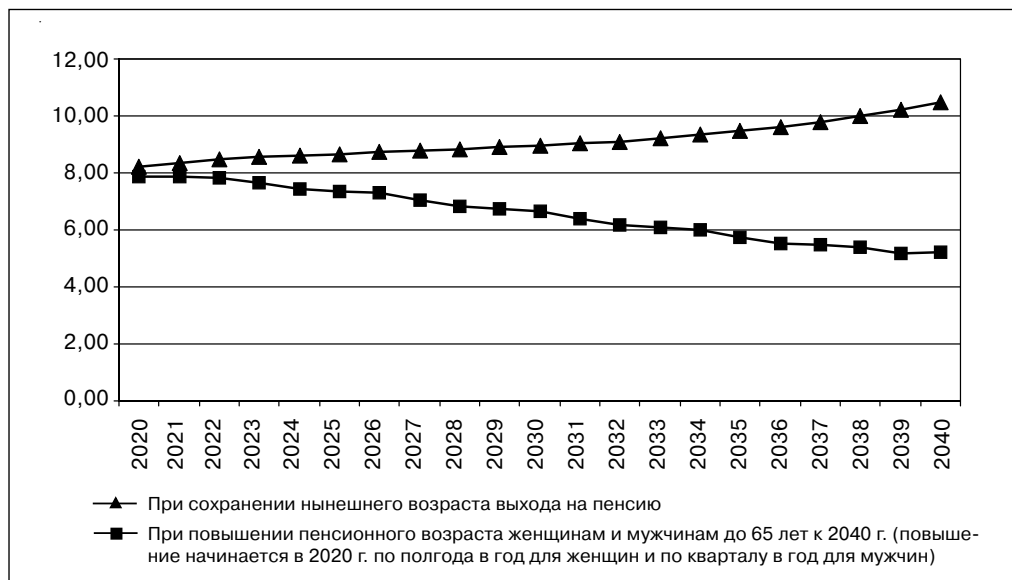


Рис. 3. Расходы на поддержание коэффициента замещения на уровне 30% в 2020—2040 гг., % ВВП¹

Из представленных на рис. 3 данных видно, что при повышении пенсионного возраста к 2040 г. удастся снизить расходы на удержание коэффициента замещения на уровне 30% с 10,5 % ВВП до 5,5% ВВП.

Повышение пенсионного возраста способно решить проблему к 2020—2030 гг. Однако данное решение необходимо принять именно сейчас, чтобы граждане и пенсионная система страны смогли адаптироваться к новым условиям. Сейчас повышение пенсионного возраста до 65 лет для тех, кто моложе 30, политически достаточно безболезненно, повышение же пенсионного возраста потом, когда данному поколению будет около 50, может спровоцировать серьезный политический кризис.

¹ Представленная оценка не учитывает как факторы, ослабляющие фискальный эффект от повышения пенсионного возраста (рост инвалидности и безработицы среди старших предпенсионных возрастов), так и факторы, усиливающие фискальный эффект от повышения пенсионного возраста (заложенный в расчетах инерционный демографический прогноз игнорирует возможность снижения смертности мужчин в трудоспособном возрасте и существенное увеличение продолжительности жизни, которые приведут к большему росту численности пенсионных и предпенсионных когорт населения, чем учитывается в наших расчетах).

Правовые проблемы предоставления органами государственной власти услуг на возмездной основе¹

1. Общая ситуация: пробелы правового регулирования

Ответ на вопрос, вправе ли органы государственной власти взимать деньги за оказываемые ими услуги, не столь очевиден, как это может показаться на первый взгляд. В настоящее время нет специальных законов, которые определяли бы статус органов государственной власти и бюджетных учреждений.

Статус учреждений (как бюджетных, так и частных) определяется общими положениями об учреждениях, содержащимися в Гражданском кодексе РФ² (ГК РФ), и некоторыми нормами Бюджетного кодекса РФ (БК РФ). Этого недостаточно, чтобы урегулировать вопрос об особенностях оказания платных услуг бюджетными учреждениями, а также о критериях разграничения платных и бесплатных бюджетных услуг³.

Что же касается органов государственной власти, то их статус урегулирован правом в еще меньшей степени. Федеральные органы государственной власти функционируют на основании положений, которые утверждаются Правительством РФ, а применительно к силовым ведомствам — Президентом РФ. В положении об органе государственной власти описываются сфера его компетенции, организационная структура, права и обязанности, а также практически всегда содержится указание на то, что он является юридическим лицом. При этом в Гражданском

¹ Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

² Статьи 120 и 296 ГК РФ. Согласно ст. 120 ГК РФ, учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Согласно ст. 296 ГК РФ, учреждение владеет имуществом на праве оперативного управления.

³ Частично этот пробел восполняется Бюджетным и Налоговым кодексами. Бюджетный кодекс говорит о наличии у бюджетных учреждений права предоставлять платные услуги по направлению своей основной деятельности, а Налоговый — о необходимости учитывать поступления от оказания платных услуг в качестве налогооблагаемой прибыли бюджетных учреждений.

кодексе РФ не фигурирует такая организационно-правовая форма юридического лица, как «орган государственной власти» (далее — ОГВ), и не предусмотрена никакая иная, помимо «учреждения», организационно-правовая форма, в которой эти органы могли бы функционировать. Согласно ст. 120 ГК РФ учреждения могут создаваться в том числе для осуществления «управленческих функций».

Следовательно, при решении таких вопросов, как привлечение органа государственной власти к ответственности по обязательствам, оказание органом государственной власти платных услуг, налогообложение поступлений от платных услуг, предоставляемых органом государственной власти, возникает необходимость расширительного толкования понятия «бюджетное учреждение», поскольку эта организационно-правовая форма является наиболее близкой по своей сути к органам государственной власти.

При этом различия в статусе ОГВ и бюджетных учреждений лежат не в гражданско-правовой и даже не в бюджетной сфере, а в области административного регулирования. С административно-правовой точки зрения основное отличие органов государственной власти от бюджетных учреждений заключается в выполнении первыми властных функций, которыми не наделяются вторые.

Бюджетное законодательство, как и гражданское, не проводит различий в статусе ОГВ и бюджетных учреждений. В частности, и те и другие подпадают под определение «получатель бюджетных средств», тем и другим Бюджетный кодекс прямо разрешает предоставлять платные услуги.

Так, в ст. 6 БК РФ указано, что получателями бюджетных средств признаются «орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено Бюджетным кодексом».

В этой же статье приводится определение государственных (муниципальных) услуг, согласно которому они представляют собой «услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами *безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления)*». В этой формулировке имеется некоторая неопределенность (неясно, все ли перечисленные через запятую субъекты вправе оказывать услуги на платной основе или только некоторые). Но, учитывая, что бюджетно-правовой статус органов государственной власти и бюджетных учреждений как получателей бюджетных средств уравнивается, а специальных норм, запрещающих органам государственной власти предоставлять платные услуги нет, это определение допустимо толковать расширительно.

Правомерность подобного подхода подтверждается, в частности, тем, что платный характер услуг, предоставляемых органами государственной власти, в ряде случаев прямо устанавливается федеральными законами. К примеру, упоминания о платности выписок из реестров, которые ведутся уполномоченными органами, имеются в ст. 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и в ст. 91 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

Однако расширительное толкование определения государственных услуг, допускающее возможность оказания платных услуг органами государственной власти, в перспективе должно приводить к необходимости установить на эти услуги «государственное задание», поскольку в ст. 6 БК РФ прямо указано, что они оказываются «в соответствии с заданием». Нормы, касающиеся установления государственных заданий, являются относительно новыми, они были внесены в БК РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ и вступили в силу с 1 января 2008 г. В связи с этим практика установления заданий пока не получила широкого распространения даже в сфере оказания бесплатных государственных услуг, соответствующие подзаконные акты находятся на стадии разработки и утверждения. При этом очевидно, что в процессе работы над этими актами необходимо будет отразить и вопрос об установлении заданий в отношении платных услуг.

Таким образом, в настоящее время вопрос о праве органов государственной власти на получение внебюджетных доходов законодательством прямо не урегулирован. Право на получение внебюджетных доходов признается за бюджетными учреждениями вообще, а органы государственной власти фактически приравниваются к бюджетным учреждениям.

2. Классификация платных услуг, предоставляемых органами государственной власти

Услуги, при оказании которых органы государственной власти вправе взимать плату, можно классифицировать по нескольким критериям. *Во-первых*, их можно разделить на услуги, платный характер которых заложен в положениях:

- федеральных законов;
- актов органов исполнительной власти.

К числу услуг, платный характер которых установлен на уровне федеральных законов, относятся, к примеру, платежи за предоставление выписок из различных государственных реестров.

Так, постановление Правительства РФ от 14 декабря 2004 г. № 773 «Об утверждении правил осуществления платы за предоставление информации о зарегистрированных правах, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме» было принято в соответствии с положениями ст. 11 Федерального закона № 122-ФЗ. Эта статья непосредственно говорит о том, что:

а) за государственную регистрацию прав в соответствии с налоговым законодательством взимается государственная пошлина;

б) за предоставление информации о зарегистрированных правах, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, взимается плата, т.е. регистрирующие органы оказывают организациям и гражданам платные услуги.

Плата за предоставление выписок из государственного лесного реестра взимается на основании ст. 91 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. Однако размер этой платы, как и размер платы за прочие государственные услуги, возмездный характер которых вытекает из федеральных законов, все-таки уста-

навливается не законодателем, а органами исполнительной власти. Статья 91 Лесного кодекса РФ делегировала право установления размера платы за предоставление выписок из лесного реестра Правительству РФ, которое и определило ее размер на уровне 50 руб. за 1 лист формата А4¹.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предоставление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, а также справок осуществляется за плату, если иное не установлено федеральными законами.

В соответствии с п. 24 Правил ведения ЕГРЮЛ и п. 32 Правил ведения ЕГРИП, утвержденных постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 438, размер платы за предоставление сведений составляет:

- за однократное предоставление открытых сведений в полном объеме — 50 тыс. руб.;
- за однократное предоставление открытых обновленных сведений — 5 тыс. руб.;
- за годовое абонентское обслуживание одного рабочего места — 150 тыс. руб.

На уровне постановлений Правительства РФ также установлен платный характер ряда услуг.

Например, Положение о торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27 июня 2005 г. № 401, предусматривает, что финансирование расходов торговых представительств осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых Министерству экономического развития на содержание заграничного аппарата, «а также в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств, получаемых от разрешенных видов деятельности торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах в качестве дополнительных источников финансирования».

Действующее постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 942 «Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе» устанавливает право Минприроды России взимать плату за оказание услуг по проведению экологической экспертизы. При этом на уровне федеральных законов право Минприроды проводить платные экспертизы упоминается только применительно к разработке недр (см. ст. 29 Федерального закона от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»).

Упоминания о платном характере услуг, предоставляемых органом государственной власти, отсутствуют и в действующей редакции Федерального закона от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». В ст. 9 этого Закона говорится о том, что в составе милиции общественной безопасности могут создаваться «подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел», порядок создания, реорганизации и ликвидации которых определяется министром внутренних дел Российской Федерации. И только на уровне подзаконных актов появляются

¹ См. также приказ МПР РФ от 31 октября 2007 г. № 282 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра».

указания о том, что услуги этих подразделений платные. К примеру, об этом говорится в постановлении Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 589 «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации», а также в приказе МВД РФ от 2 сентября 2005 г. № 716 «Об утверждении Типового положения об управлении (отделе) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации». Таким образом, платность услуг вневедомственной охраны введена по инициативе исполнительной власти без санкции законодателя.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- поскольку такие действия законом прямо не запрещены, установление платного характера услуг, предоставляемых ОГВ, на уровне Правительства представляется формально правомерным;
- вопрос об объеме полномочий каждого конкретного органа решается высшим исполнительным органом при утверждении положения об органе государственной власти. В этом положении Правительство может прописать практически любые права, обязанности и полномочия этого органа, включая право предоставлять государственные услуги на платной основе;
- при отсутствии законодательных указаний на стоимость услуг, предоставляемых органами государственной власти, Правительство вправе определять, изменять, индексировать их стоимость самостоятельно или делегировать эти полномочия непосредственно органу, предоставляющему платные услуги.

Во-вторых, услуги, предоставляемые органами государственной власти, можно классифицировать в зависимости от характера платы, взимаемой за их оказание. С этой точки зрения можно выделить услуги:

- оказание которых сопровождается уплатой сбора или пошлины, установленных налоговым или таможенным законодательством;
- оказание которых сопровождается уплатой квазипошлины (квазисбора);
- предоставляемые органами государственной власти на конкурентной основе, размер платы за оказание которых зависит в том числе от спроса и от рыночной стоимости аналогичных услуг, предоставляемых частными организациями.

Первым отличительным признаком *услуг, оказание которых сопровождается уплатой сбора или пошлины, установленных налоговым или таможенным законодательством*, является их монопольный характер. Только орган государственной власти вправе совершить юридически значимое действие, одним из условий которого является уплата сбора или пошлины. Вторым отличительным признаком — отсутствие связи между размером сбора и «себестоимостью» предоставляемых услуг. К примеру, размер пошлины за рассмотрение дела судом не зависит от его сложности и длительности. И наконец, третий признак — это закрепление сбора или пошлины непосредственно в тексте Налогового (НК РФ) и (или) Таможенного (ТК РФ) кодексов.

К числу *квазисборов (квазипошлин)* в настоящее время можно отнести платежи, которые отвечают всем признакам сбора как фискального платежа, однако не фигурируют в тексте НК РФ и (или) ТК РФ. Зачастую логику разграничения сборов-пошлин и квазисборов (квазипошлин) проследить трудно. Например, получение платных выписок из различных реестров является обязательным услови-

ем совершения целого ряда юридически значимых действий. В частности, без выписки из реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним невозможно заключить сделку по купле-продаже объекта недвижимости. При этом предоставление таких выписок по нормам НК РФ пошлиной не облагается. Вместо этого соответствующие платежи установлены ст. 11 Федерального закона № 122-ФЗ.

Можно привести и другой пример: ст. 333.30 НК РФ устанавливает размеры государственной пошлины «за совершение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти действий по официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологии интегральной микросхемы». При этом сборы за выдачу патента на изобретения, полезные модели и промышленные образцы в числе пошлин в этой статье НК РФ почему-то не упоминаются. Логика в подобном разделении сборов за регистрацию программ для ЭВМ и патентоспособных разработок отсутствует, поскольку и в том и в другом случае:

- документы, подтверждающие исключительные права, выдает один и тот же орган (Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент));
- регистрация прав преследует одну и ту же цель — подтвердить исключительные права разработчика объекта интеллектуальной собственности;
- размер платежа не варьирует в зависимости от стоимости патентуемого (или регистрируемого) объекта интеллектуальной собственности.

Более того, практически во всех нормативных актах, за исключением НК РФ, платеж за регистрацию патентоспособных разработок именуется не иначе как пошлина¹. Однако, не будучи упомянутым в гл. 25.3 НК РФ, с формально-юридической точки зрения этот платеж пошлиной не является. В частности, в бюджетной классификации² и законах о федеральном бюджете он отражается в числе «неналоговых поступлений» федерального бюджета³.

По нашему мнению, в перспективе большинство квазисборов и квазипошлин (далее — квазипошлины) следует инкорпорировать в состав НК РФ, поскольку по своей сути они носят фискальный характер (взимаются за совершение юридически значимых действий, которые не могут быть совершены никаким другим лицом, кроме ОГВ, их уплата является обязательным условием совершения этих действий). Следовательно, их установление другими актами противоречит нор-

¹ Например, этот термин используется в ст. 1249 ГК РФ, согласно которой «за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, с государственной регистрацией программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральной микросхемы, товарного знака и знака обслуживания, с государственной регистрацией и предоставлением исключительного права на наименование места происхождения товара, а также с государственной регистрацией перехода исключительных прав к другим лицам и договоров о распоряжении этими правами, взимаются соответственно патентные и иные пошлины».

² См. приказ Минфина РФ от 24 августа 2007 г. № 74н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (в ред. от 9 октября 2008 г.).

³ Поступления от регистрации патентов именовались пошлинами в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», однако отражаются в числе неналоговых доходов. Например, Министерство здравоохранения и социального развития РФ является главным администратором по такому виду доходов, как «пошлины за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров» (код 055 1 13 01210 01 0000 130).

мам НК РФ, согласно п. 5 ст. 3 которого «ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом».

Единственный случай, когда квазипошлины могут быть сохранены в качестве неналоговых платежей, — это когда их размер целесообразно дифференцировать в зависимости от объема оказанных услуг. В такой ситуации сложно найти унифицированную стоимость услуги, которая может быть принята за основу при закреплении соответствующей пошлины в тексте НК РФ.

Например, ФНС России лицензирует все виды деятельности, связанные с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции¹. При этом в процессе лицензирования взимается не только сбор за выдачу лицензии, но и «плата за проведение обследования организации»² налоговым органом. Если сбор за выдачу лицензии в настоящее время зафиксирован в тексте НК РФ³, то плата за обследование организации в Кодекс не включена, поскольку ее размер целесообразно увязать с объемом работы, который налоговому органу необходимо провести в каждом конкретном случае.

Взаимосвязь между стоимостью государственных услуг и размером платы за их оказание может проследиваться и при проведении различных экспертных работ. К примеру, постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 942 «Об утверждении положения о государственной экологической экспертизе» устанавливает право Минприроды России взимать плату за оказание услуг по проведению экологической экспертизы. «Прейскурант» на услуги по экспертизе недр установлен, в частности, в приложениях к постановлению Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение».

¹ См. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», постановление Правительства РФ от 9 июля 1998 г. № 727 «О лицензировании деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья, спиртосодержащей и алкогольной продукции», постановление Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1344 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непивевой продукции», а также иные акты.

² См. постановление Правительства РФ от 9 июля 1998 г. № 727 «О лицензировании деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья, спиртосодержащей и алкогольной продукции».

³ Согласно ст. 333.33 НК РФ в числе видов государственной пошлины, взимаемой «за совершение прочих юридически значимых действий»: пошлина за государственную регистрацию основного технологического оборудования для производства этилового спирта и (или) алкогольной продукции составляет 5 тыс. руб. за единицу основного технологического оборудования; пошлина за следующие действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием, за исключением действий, связанных с лицензированием производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, составляет за: рассмотрение заявления о предоставлении лицензии — 300 руб., за предоставление лицензии — 1 тыс. руб., за переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, — 100 руб.; за государственную регистрацию наименований этилового спирта и спиртосодержащих растворов из непивевого сырья, этилового спирта из пищевого сырья, алкогольной и алкогольсодержащей пищевой продукции и другой спиртосодержащей продукции, спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции (средств) — 1 тыс. руб.

Третий вид платных услуг, предоставляемых органами государственной власти, а именно *услуги, предоставляемые на конкурентной основе*, радикально отличается от первых двух. Основным отличием является отсутствие обязательности покупки соответствующих услуг у органа государственной власти и наличие у потребителя выбора между их приобретением у органа государственной власти или в частном секторе.

К числу услуг, предоставляемых ОГВ на конкурентной основе в настоящее время, можно, в частности, отнести:

- информационно-консалтинговые услуги торговых представительств (пользователи этих услуг в принципе могут провести исследование зарубежных рынков и поиск новых партнеров самостоятельно);
- услуги вневедомственной охраны, предоставляемые подразделениями МВД России (потребитель может обратиться к частным охранным агентствам).

Вопрос о целесообразности сохранения за ОГВ функций по предоставлению на платной основе услуг, которые могут предоставлять другие хозяйствующие субъекты, не имеет однозначного решения и зависит от специфики этих услуг. Наделение органов государственной власти полномочиями по оказанию платных услуг представляется оправданным в тех случаях, когда ввиду социальной значимости этих услуг государство считает необходимым повысить их доступность за счет их предоставления по регулируемым ценам. К примеру, предоставление услуг по вневедомственной охране позволяет решить ряд социально значимых задач, таких, как широкое использование организациями и гражданами специальных охранных устройств, повышение ответственности органов внутренних дел за охраняемое имущество и в конечном счете снижение числа правонарушений. В тех случаях, когда предоставление тех или иных услуг ОГВ наряду с субъектами частного сектора признается оправданным, полномочия по определению их стоимости целесообразно сохранить за соответствующими ОГВ, поскольку стоимость услуг зависит от таких изменчивых факторов, как спрос и конкуренция.

3. Бюджетный учет и использование поступлений от платных услуг

В настоящее время бюджетный учет и порядок использования поступлений от платных услуг четко не урегулированы. Действующие нормы Бюджетного кодекса, переходных положений Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, законов о федеральном бюджете, а также бюджетной классификации и некоторых подзаконных актов, регламентирующих учет и порядок использования указанных поступлений, довольно запутанны и противоречивы.

В частности, ст. 41 Бюджетного кодекса, посвященная вопросам отражения доходов бюджета, была изменена в 2007 г. Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». В ее новой редакции (п. 5 ст. 41 БК РФ) доходы бюджетных учреждений от платных услуг, безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности отнесены к числу неналоговых доходов общего покрытия (т.е. подлежащих зачислению в бюджет в полном объеме). Однако

фактически данное положение не действует, поскольку для его вступления в силу согласно п. 11 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ требуется принятие специального федерального закона, «определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг...».

Насколько нам известно, разработка этого федерального закона в настоящее время даже не ведется. А до тех пор пока он отсутствует, фактически действует прежний порядок учета и расходования доходов бюджетных учреждений и органов государственной власти от платных услуг. Согласно п. 11 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «бюджетное учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства от оказания платных услуг... на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств и устанавливающие их нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (муниципальные правовые акты), а также положения устава бюджетного учреждения». Практика применения этих норм показывает, что главные распорядители, как правило, просто утверждают предложения по расходованию внебюджетных средств, поступающие от их получателей, без установления существенных ограничений по направлениям использования поступлений от платных услуг. Таким образом, по общему правилу доходы от платных услуг предоставляемых бюджетными учреждениями и органами государственной власти, остаются в их полном распоряжении.

Отличие по сравнению с положением, существовавшим до внесения изменений в БК РФ, является лишь возможность установления законом (решением) о бюджете исключений из общего правила, по которому поступления от платных услуг остаются в распоряжении бюджетных учреждений и органов государственной власти. Так, и Закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» содержит ст. 6, посвященную особенностям использования средств, получаемых федеральными бюджетными учреждениями.

В Законе от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» этой статьей было установлено, что средства, поступающие «подразделениям федеральной противопожарной службы в соответствии с договорами по охране от пожаров организаций, а также подразделениям органов внутренних дел в соответствии с договорами по охране имущества юридических и физических лиц и предоставлению иных услуг, связанных с обеспечением охраны и безопасности граждан, после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и после возмещения материальных затрат, связанных с охраной от пожаров организаций, убытков в связи с кражами и иными обстоятельствами, обусловленными условиями договоров, подлежат перечислению в федеральный бюджет». А в Законе от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год...» исключение из общего правила о сохранении поступлений от платных услуг в распоряжении бюджетных учреждений установлено только для подразделений вневедомственной охраны органов внутренних дел.

Этой же ст. 6 и в бюджете на 2008 г., и в бюджете на 2009 г. установлено, что «федеральные государственные заграничные учреждения», к числу которых можно отнести, например, дипломатические и торговые представительства, вправе самостоя-

тельно использовать доходы, «получаемые ими от разрешенных видов деятельности... в качестве дополнительного источника финансового обеспечения выполнения их функций сверх бюджетных ассигнований».

Таким образом, несмотря на то что перечисленные виды доходов имеют одну и ту же экономическую природу, порядок их использования почему-то оказывается различным.

Кроме того, возможность установления различных режимов учета в бюджете и соответственно расходования доходов от платных услуг, оказываемых различными ОГВ, связана с отсутствием их четкого отграничения от других неналоговых доходов бюджета. Согласно п. 3 ст. 41 БК РФ перечень неналоговых доходов бюджета не является исчерпывающим и помимо прямо перечисленных в статье включает «иные доходы». В классификации доходов бюджетов¹ предусмотрен общий код ст. 130, объединяющий «доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства». Определение содержания термина «компенсация затрат государства» в классификации не приводится, а с лингвистической точки зрения любые доходы ОГВ, которые являются законными представителями государства, от оказания услуг можно признать «компенсацией затрат государства». При этом цитировавшиеся выше нормы п. 5 ст. 41 БК РФ, равно как и переходные положения Федерального закона № 63-ФЗ, на «компенсацию затрат государства» не распространяются, что позволяет рассматривать их в качестве доходов бюджета общего покрытия. Учитывая, что в соответствии с п. 6 ст. 20 БК РФ «единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень статей и подстатей доходов бюджетов утверждается Министерством финансов Российской Федерации», решение об изъятии в бюджет тех или иных внебюджетных доходов ОГВ может быть принято и на подзаконном уровне. Для этого достаточно квалифицировать их не в качестве доходов от платных услуг, а, скажем, в качестве компенсационных выплат.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- в настоящее время отсутствует единообразный порядок бюджетного учета и использования поступлений от платных услуг, предоставляемых различными ОГВ;
- решение вопроса о том, считать ли внебюджетные доходы тех или иных ведомств доходами общего покрытия или оставлять их в распоряжении данного ОГВ, не всегда имеет явное логическое обоснование и может определяться политическими причинами.

4. Проблема налогообложения поступлений от платных услуг

В настоящее время законодательство не дает четкого ответа на вопрос о том, должны ли облагаться налогами доходы органов государственной власти от оказания платных услуг. В частности, Налоговый кодекс РФ ничего не говорит о порядке обложения налогом доходов, получаемых органами государственной власти, однако содержит общие нормы, касающиеся налогообложения деятельности

¹ См. приказ Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. № 145н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

бюджетных учреждений. Согласно ст. 321.1 НК РФ налогоплательщики — бюджетные учреждения обязаны вести раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования и за счет иных источников¹. При этом налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой дохода от реализации товаров, выполненных работ, оказанных услуг, суммой внереализационных доходов (без учета налога на добавленную стоимость, акцизов по подакцизным товарам) и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности.

Нормы БК РФ также говорят о том, что поступления от оказания платных услуг бюджетными учреждениями должны облагаться налогами, правда без уточнения того, о каких именно налогах идет речь. Так, ст. 41 БК РФ относит к неналоговым доходам бюджетов в том числе «доходы от платных услуг, оказываемых *бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов*, предусмотренных законодательством о налогах и сборах». А поскольку органы государственной власти в бюджетных правоотношениях фактически приравнены к бюджетным учреждениям, это положение ст. 41 НК РФ следует толковать расширительно и распространить его действие на случаи получения соответствующих доходов органами государственной власти.

На необходимость уплачивать налоги с внебюджетных доходов органов государственной власти указывает и ст. 6 Закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». Как уже указывалось выше, доходы от оказания услуг органами внутренних дел и федеральной противопожарной службой зачисляются в бюджет «*после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей*». Это означает, что законодатель в целом признает необходимость уплачивать налоги с доходов от этих видов услуг.

Однако в подзаконных актах и решениях судов имеются также примеры непризнания органов власти налогоплательщиками по налогу на прибыль. Так, согласно постановлению Президиума ВАС РФ от 21 октября 2003 г. № 5953/03 по делу № А06-1033У-13/02, а также принятому на его основе письму Минфина РФ от 28 июля 2005 г. № 03-03-04/1/105 доходы органов внутренних дел от услуг по вневедомственной охране подлежат освобождению от уплаты налога на прибыль, поскольку они носят *целевой характер и не могут быть признаны доходами в смысле*, придаваемом им Налоговым кодексом РФ.

В рассматриваемом налоговом споре инспекция ФНС России исходила из того, что отдел органа внутренних дел, имея статус юридического лица (как и территориальные подразделения многих других ОГВ), должен рассматриваться в качестве налогоплательщика, получающего доход от реализации услуг по договорам с юридическими и физическими лицами. По мнению инспекции, услуги вневедомственной охраны по обеспечению безопасности имущества собственников не относятся к услугам, возложенным на государственные органы (или органы местного самоуправления), исполнение которых — исключительное полномочие данных государственных органов в этой сфере деятельности, и не финансируются из бюджета. Получаемая за охрану имущества плата не относится к средствам целевого бюджетного финансирования.

Высший арбитражный суд не согласился с позицией инспекции, мотивировав свое решение следующим образом:

¹ Иными источниками — доходами от коммерческой деятельности признаются доходы бюджетных учреждений, получаемые от юридических и физических лиц по операциям реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав, и внереализационные доходы.

«...В п. 14 [ст. 251 НК РФ] указано, что при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, полученного в рамках целевого финансирования... Исходя из ст. 35 Федерального закона «О милиции» финансирование милиции осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, средств, поступающих от организаций на основе заключенных в установленном порядке договоров, и иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Положением о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 589, предусмотрено, что содержание вневедомственной охраны осуществляется за счет специальных (внебюджетных) средств, поступающих по договорам от собственников. При этом расходование средств на содержание подразделений вневедомственной охраны осуществляется по утвержденной в установленном порядке смете доходов и расходов по нормам и нормативам, применяемым в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Основываясь на этом, суд сделал вывод, что «Законом «О милиции» предусмотрен особый способ целевого финансирования вневедомственной охраны за счет средств, получаемых от организаций и граждан за оказанные им платные услуги».

Представляется, что этот вывод суда не соответствует нормам ни налогового, ни бюджетного законодательства. В частности, непонятно, почему в таком случае в качестве целевого финансирования не рассматриваются доходы всех бюджетных учреждений, к примеру полученные от предоставления платных образовательных и медицинских услуг. Возможность получения этих доходов точно так же указана в нормативных актах, определяющих статус соответствующих учреждений, поступления точно так же расходуются на «содержание» этих учреждений, причем эти доходы отражаются в составе бюджетных доходов и фиксируются в смете. Соответственно не усматривается никакой разницы между полученными по договору за оказание охранных услуг доходами органа внутренних дел и, к примеру, доходами вуза от обучения студентов на платной основе.

Более того, освобождение от налогообложения доходов ОГВ от платных услуг, предоставляемых на конкурентной основе, создало бы неоправданные преимущества по сравнению с частными организациями, занятыми теми же видами деятельности. По нашему мнению, такие доходы ОГВ должны и впредь облагаться всеми налогами, установленными в отношении соответствующего вида деятельности, как это и предусмотрено действующим бюджетным законодательством.

В отличие от доходов ОГВ от платных услуг, предоставляемых на конкурентной основе и используемых на содержание ОГВ в широком смысле этого понятия, поступления от квазипошлин в силу их компенсационного характера, по нашему мнению, должны быть приравнены к целевому финансированию и освобождены от налогообложения.

* * *

Как показал проведенный анализ законодательства, статус органов государственной власти как участников гражданских, бюджетных и налоговых отношений специальными нормами не урегулирован. Поскольку все ОГВ на основании положений, утвержденных Правительством, действуют в статусе юридических лиц,

на отношения с их участием распространяются положения ГК РФ, БК РФ и НК РФ о бюджетных учреждениях, если иное прямо не предусмотрено законом. В том числе это касается и права ОГВ наравне с другими бюджетными учреждениями предоставлять услуги на платной основе, поскольку это соответствует целям их деятельности и разрешается нормативными или правоустанавливающими документами (положениями о конкретном ОГВ).

Однако в бюджетном законодательстве отсутствуют нормы, позволяющие четко ответить на следующие вопросы:

- Какие именно нормативные или правоустанавливающие документы могут санкционировать предоставление платных услуг органом государственной власти?
- На основании каких критериев проводится разграничение платных и бесплатных услуг?
- Каким должен быть порядок формирования цен на эти услуги?
- Каким должен быть порядок учета и расходования поступлений от платных услуг?

В частности, в настоящее время отсутствует единообразный подход к вопросу об использовании доходов от платных услуг, оказываемых различными ОГВ. По общему правилу доходы от платных услуг бюджетных учреждений вообще и органов власти в частности используются получателями на обеспечение своей деятельности. Однако из этого правила имеются исключения. Например, согласно Закону «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» доходы подразделений вневедомственной охраны органов внутренних дел подлежат перечислению в федеральный бюджет.

Таким образом, порядок предоставления платных услуг ОГВ требует дополнительного урегулирования.

По нашему мнению, регулирование должно варьировать в зависимости от типа предоставляемых услуг, а также от типа платежей, взимаемых за их оказание. Исходя из этого можно выделить:

- услуги, оказание которых сопровождается уплатой сбора или пошлины, установленных налоговым или таможенным законодательством (основными чертами которых являются монополия ОГВ на оказание услуги, обязательность уплаты сбора или пошлины при совершении юридически значимых действий, установление их размера непосредственно в НК РФ или ТК РФ, отсутствие связи между размером сбора или пошлины и стоимостью услуги, полное зачисление сбора или пошлины в федеральный бюджет);
- услуги, оказание которых сопровождается уплатой квазипошлин. Эти платежи делятся на две подгруппы: квазипошлины с унифицированным размером (например, плата за выписки из реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ЕГРЮЛ, ЕГРИП и т.д.) и квазипошлины с индивидуально дифференцируемым размером (например, плата за проведение экспертизы, являющейся обязательным условием получения лицензии). В целом характеристики пошлин и квазипошлин совпадают. Основным отличием квазипошлин от пошлин является то, что они не установлены НК РФ. Квазипошлины с индивидуально дифференцируемым размером отличаются от пошлин еще и тем, что их размер зависит от объема и затрат на оказание услуг ОГВ;

- услуги, предоставляемые органами государственной власти наравне с субъектами частного сектора, размер платы за оказание которых зависит в том числе от спроса и от рыночной стоимости аналогичных услуг, предоставляемых частными организациями (например, услуги вневедомственной охраны МВД России, информационно-консалтинговые услуги торговых представительств и т.д.).

В перспективе целесообразно перенести квазипошлины с фиксированным размером в НК РФ, так как от прочих пошлин они ничем не отличаются и необходимость в их обособленном регулировании отсутствует.

Квазипошлины, размер которых зависит от объема услуг, выполненных ОГВ, инкорпорировать в НК РФ нецелесообразно, так как они предназначены для покрытия издержек на предоставление услуг. Однако, учитывая, что квазипошлины взимаются за осуществление действий, входящих в исключительную компетенцию органов государственной власти, право их взимания и размер (или алгоритм расчета их размера) должны устанавливаться на уровне Правительства. По этим же причинам поступления от квазипошлины целесообразно освободить от налогообложения.

Предоставление органами государственной власти услуг наравне с субъектами частного сектора можно разрешить лишь постольку, поскольку:

- услуги непосредственно связаны с функциями ОГВ, осуществляемыми на бесплатной основе, и при этом четко отграничены от них;
- это не отвлекает ресурсы от основной деятельности, а является дополнительным источником ее финансирования в условиях недостатка бюджетных средств;
- услуги имеют положительные экстерналии, т.е. несут дополнительные выгоды не только их непосредственному получателю, но и обществу в целом (например, такими экстерналиями для услуг вневедомственной охраны является снижение числа правонарушений).

Таким образом, перечень услуг, которые органам государственной власти разрешается предоставлять наравне с субъектами частного сектора, целесообразно устанавливать на правительственном уровне. Однако право устанавливать цены на них можно передать и органам, которые их оказывают, поскольку на рынке соответствующих услуг существует конкуренция, не позволяющая существенно зависить их стоимость. Во избежание диспаритета в условиях деятельности по сравнению с организациями частного сектора, занятыми теми же видами деятельности, доходы ОГВ от этих услуг следует облагать налогом на прибыль.

Направления использования доходов от различных по характеру платных услуг органов государственной власти также должны быть дифференцированы:

- доходы от услуг, облагаемых сбором или государственной пошлиной (в том числе от услуг, облагаемых в настоящее время квазипошлиной, после их перевода в состав налоговых доходов), должны оставаться доходами бюджета общего покрытия. Поощрение органов власти к повышению этих доходов возможно за счет использования стимулирующих выплат на индивидуальном уровне;
- доходы от услуг, облагаемых квазипошлинами, размер которых зависит от объема услуг, выполненных ОГВ, в силу компенсационного характера этих доходов должны оставаться в распоряжении соответствующих органов госу-

дарственной власти. Направления использования этих доходов лучше определять в составе бюджетной сметы, что позволит более жестко контролировать направления их расходования;

- поступления от услуг, предоставляемых органами государственной власти на конкурентной основе, могут расходоваться по аналогии с поступлениями от платных услуг прочих бюджетных учреждений, т.е. оставаться в распоряжении получателя доходов и расходоваться по смете внебюджетных доходов (по крайней мере, до тех пор, пока не будет принят специальный закон, регламентирующий порядок использования внебюджетных доходов бюджетных учреждений).

Тенденции развития высшего профессионального образования в Российской Федерации¹

1. Некоторые тенденции развития высшего образования в 1990-е годы

Традиционно считается, что высокий уровень образования — как общего, так и профессионального — является важнейшим преимуществом советской системы. Это утверждение было довольно справедливо для условий индустриального общества. В Советском Союзе удалось решить по крайней мере две сложнейшие задачи. Во-первых, быстро преодолеть неграмотность и обеспечить в начале 70-х годов прошлого века средним образованием большинство населения. Во-вторых, создать систему высшего профессионального образования (ВПО), соответствующую сложившейся в стране индустриальной модели и обеспечивающую преимущественно решение оборонных задач и развитие связанных с ВПК фундаментальных отраслей науки. В общем можно утверждать, что уровень образования в СССР был выше, чем в странах аналогичного уровня экономического развития (среднедушевого ВВП)². Это было одно из очень важных преимуществ советской системы.

После краха коммунизма и начала процессов либерализации общественной жизни можно было предположить, что относительно более высокий уровень образования станет важным фактором экономического роста, точнее, решения задач догоняющего развития, сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Вполне можно было обеспечить «подтягивание» экономического развития до уровня накопленного «человеческого капитала», т.е. использование имеющегося потенциала для ускоренной структурной и экономической трансформации. Однако была и другая возможность — деградация «человеческого капитала» до уровня среднеразвитой страны.

1990-е годы действительно стали периодом бурного развития процессов образования: быстро росло число высших учебных заведений и их филиалов, численность обучающихся в них студентов, увеличивалась численность профессорско-препо-

¹ Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Вопросы образования». (2007. № 3).

² См.: *Гайдар Е.* Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

давательского состава. Одновременно происходила либерализация сектора ВПО — разгосударствление системы образования, появление негосударственных вузов, допущение платности образования в государственных вузах. К 2000 г. число высших учебных заведений увеличилось на 86%, численность студентов в них — на 72, а профессорско-преподавательского состава (ППС) — на 25% (табл. 1).

Таблица 1

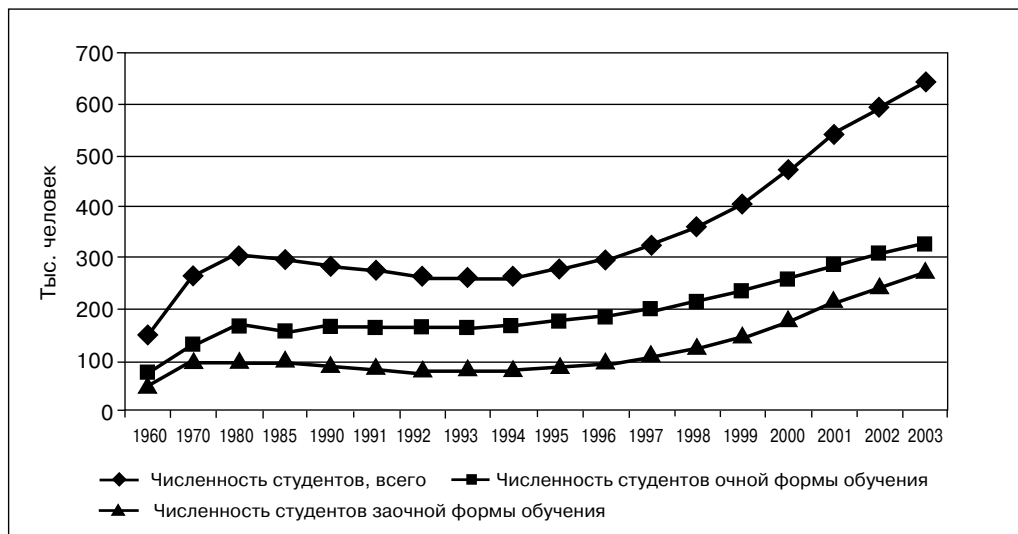
**Развитие высшего образования в 1990-е годы
(1990 г. = 100%, если не оговорено иное)**

| Год | 1992 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------|-------------|-------|-------|-------|
| Число вузов | 103,3 | 176,1 | 180,8 | 185,9 |
| Численность студентов | 95,5 | 130,3 | 147,5 | 171,6 |
| Выпуск специалистов | 104,4 | 123 | 136,1 | 156 |
| Численность ППС | 1993 = 100% | 114,4 | 121,7 | 125,5 |

Примечание. Рассчитано по: Образование в Российской Федерации-2005: Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

В 2000 г. доля негосударственных вузов составила 37%, в них обучалось 10% общего числа студентов. В настоящее время доля негосударственных вузов достигла почти 40%, а студентов и преподавателей в них — порядка 17%.

Однако этот количественный рост не сопровождался повышением качества образования. Напротив, скорее следует говорить о его снижении. Во-первых, быстрее всего росло число студентов на заочной форме обучения, где качество заведения хуже, чем на очной (рис. 1). Во-вторых, росло число филиалов вузов — к



Источник. Образование в Российской Федерации-2007: Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

*Рис. 1. Численность студентов вузов
(всего и по формам обучения — очной и заочной)*

2005 г. на 660 государственных вузов приходилось 1376 филиалов, а на 430 негосударственных — 326 филиалов. В-третьих, наблюдалось резкое увеличение численности студентов в сравнении с численностью профессорско-преподавательского состава (и как следствие рост нагрузки на одного преподавателя).

Необходимо отметить, что быстрый рост негосударственного сектора ВПО и филиальной сети вузов решал весьма нетривиальную социальную задачу: в условиях резкого снижения территориальной мобильности молодежи высшее образование «пошло» к потребителю, создавая или расширяя сеть высшей школы в регионах. Однако столь быстрое наращивание количественных параметров не могло не отразиться негативно на качестве высшего образования.

В табл. 2 показано место Российской Федерации в рейтингах по отдельным параметрам экономического и социального развития. По образованию Россия пока выглядит вполне прилично, по состоянию здравоохранения — значительно хуже. А индекс развития человеческого потенциала¹ в России более или менее соответствует ее среднему ВВП. Однако, по некоторым оценкам, уровень образования уже не отвечает в полной мере уровню экономического развития. Другими словами, ни о каком весомом образовательном преимуществе говорить уже не приходится. И если не принять серьезных мер в ближайшее время, даже немногие имеющиеся преимущества могут сойти на нет.

Таблица 2

**Место России в рейтингах
социально-экономического развития**

| Рейтинги и показатели | Место России в мировых рейтингах (2000—2005) |
|--------------------------------------|--|
| Индекс конкурентоспособности: | 64 |
| — World Economic Forum | 79 |
| Среднедушевой ВВП (по ППС) | 55—60 |
| Индекс человеческого развития (UNDP) | 60—62 |
| В том числе: | |
| — ожидаемая продолжительность жизни | 115 |
| — образование | 30 |

Было бы ошибкой считать, что нынешний кризис социальной сферы является просто результатом кризиса советской системы. Это верно лишь отчасти. *Главная же проблема состоит в том, что природа этого кризиса отражает кризис всей индустриальной системы.* Нынешняя модель социального государства (а следовательно, и модель развития «человеческого капитала») находится в глубоком кри-

¹ Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) состоит из трех равнозначных компонентов:

- *дохода*, определяемого показателем валового внутреннего продукта (валового регионального продукта) по паритету покупательной способности (ППС), долл.;
- *образования*, определяемого показателями грамотности (с весом в 2/3) и доли учащихся среди детей и молодежи в возрасте от 7 до 24 лет (с весом в 1/3);
- *долголетия*, определяемого через продолжительность предстоящей жизни при рождении (через ожидаемую продолжительность жизни).

зисе. Она была основана на принципиально другой демографической и социальной ситуации (растущее население, преобладание сельского населения, не охваченного системой социальной поддержки).

Страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития «человеческого капитала», получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.

2. Политическое признание образования в качестве ключевого фактора развития страны, национального приоритета

В начале второго посткоммунистического десятилетия в обществе и политической элите России стало нарастать понимание приоритетности развития «человеческого капитала» вообще и образования в частности. Начиная с 2000 г. сфера образования получает признание в качестве приоритетной, эта тема сквозной нитью проходит через ключевые политические документы времен президентства В. Путина. Об этом говорится:

- в программе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 г.);
- Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. (2001 г.)
- решениях Госсовета 2001 и 2005 гг.
- Президентском Послании Федеральному Собранию 2004 г. (фактически приоритет образования определен рабочей группой под руководством И. Шувалова в 2003—2004 гг.);
- заявлении В. Путина 5 сентября 2005 г. о выделении приоритетных национальных проектов.

Таким образом, с 2000 г. делаются попытки конституировать переход России в информационное (постиндустриальное) общество и обеспечить становление экономики знаний.

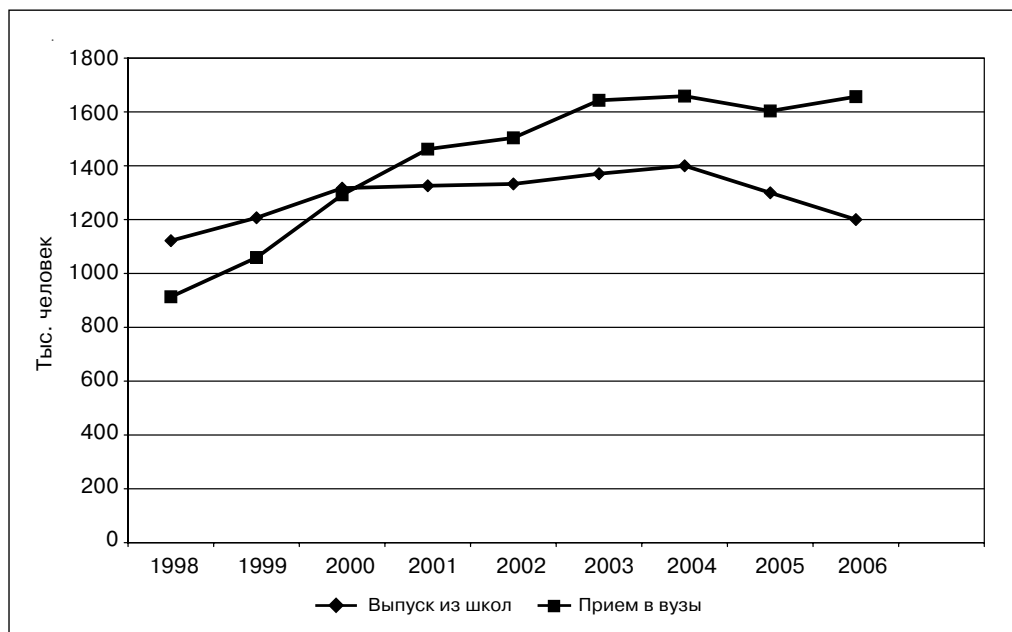
То, что образование стало одним из национальных приоритетов, имело принципиальное политическое значение. На протяжении всего посткоммунистического развития России общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития страны. Под ними подразумевался перечень отраслей промышленности, которые государство должно было бы стимулировать при помощи бюджетных и налоговых мер, поддерживать и защищать от иностранной конкуренции. Однако решения такого рода были невозможны по ряду причин как текущего, так и стратегического характера.

Выделение образования, здравоохранения, строительства доступного жилья и развития села в качестве приоритетных фактически означает начало нового этапа в российской экономике и политике, — этапа, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия, а основывается на позитивной повестке дня — на необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

Как было подчеркнуто в Президентском Послании 2004 г., «результативность реформ в этой сфере сегодня следует измерять по показателям качества образова-

ния, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда». Качество, доступность и эффективность становятся, таким образом, ключевыми ориентирами соответствующих преобразований, как это было заложено уже в Долгосрочной программе Правительства РФ 2000 г., решениях Госсовета 2001 г. и Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. Во-первых, независимо от имущественного положения родителей выпускники средней школы должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний. Во-вторых, надо стремиться к тому, чтобы оптимизировать взаимоотношения системы профессионального образования и рынка труда, поскольку необходимо адекватное прогнозирование потребностей в разных специалистах. В-третьих, содержание образования должно соответствовать самым высоким мировым требованиям, для чего нужны адекватные времени образовательные стандарты.

Задача обеспечения доступности высшего образования как такового в настоящее время решена: практически каждый выпускник общеобразовательной школы поступает в вуз. Более того, прием в вузы превышает, и значительно, выпуск из общеобразовательных школ (рис. 2).



Источник. Росстат. Россия в цифрах.

Рис. 2. Выпуск из школ и прием в вузы

Другое дело, на поступление в какое высшее учебное заведение могут претендовать дети из разных социальных слоев и групп населения (рис. 3).

Кроме того, следует учитывать, что уровень знаний, которые получит ребенок, окончивая школу, к сожалению, теперь во многом зависит от имущественного положения его родителей. Это определяется уже тем, какая школа или даже детский сад будут доступны семье в самом начале образовательного пути ребенка. Исследования показывают, что дети из семей с низким ресурсным потенциалом, даже окончивая вуз, как правило, не получают ни ожидаемого дохода, ни соци-

ального статуса, ибо им были доступны далеко не лучшие вузы страны и не самые престижные специальности¹.

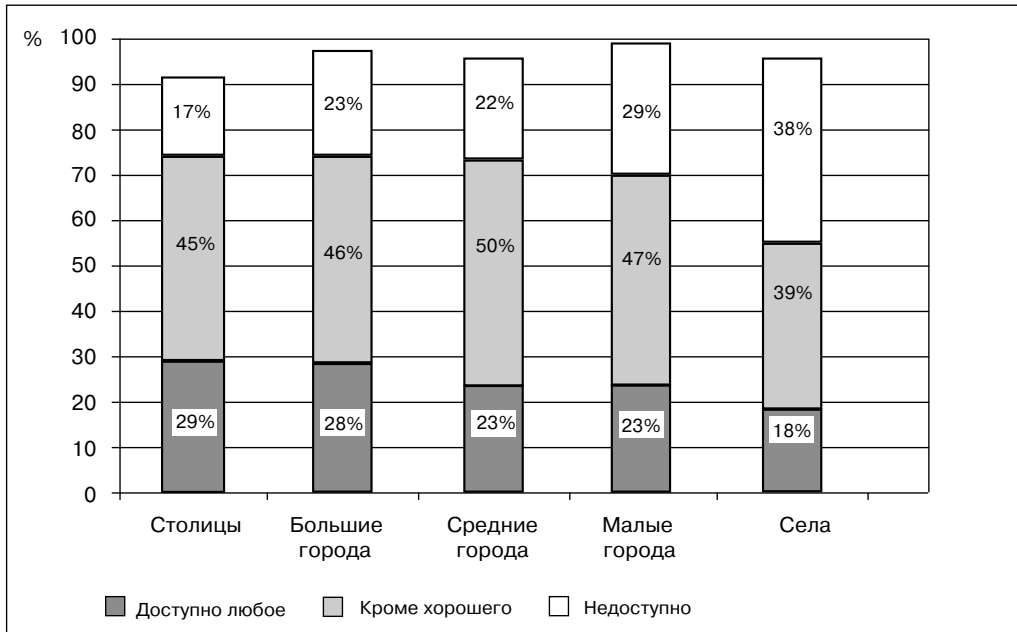


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Доступно ли для вас высшее образование?»²

Вопросы взаимоотношений системы высшего образования и рынка труда в последние годы обращают на себя все большее внимание. Обычно эти отношения описываются весьма просто: значительная часть выпускников вузов не работает по полученной специальности. Это рассматривается как признак неэффективности сложившейся системы высшего образования, и соответственно ставится задача преодолеть указанный дисбаланс. Между тем проблема значительно сложнее. В настоящее время в России насчитывается более 7,3 млн студентов (для сравнения: в 1992 г. их было 2,7 млн). Фактически произошел переход к всеобщему высшему образованию. Но всеобщее образование может быть только (или преимущественно) общим, а не профессиональным. Странно было бы требовать, чтобы выпускник общеобразовательной школы, прошедший профильное обучение, шел учиться дальше исключительно по полученному профилю, а тем более шел бы по этому профилю работать. В новой ситуации обучение в вузе — это выбор прежде всего профиля будущей деятельности. Но эту новую ситуацию пытаются уложить в старое русло сложившихся специальностей. При сниженной территориальной и образовательной мобильности молодежи добиться сколько-нибудь заметного улучшения ситуации при такой постановке вопроса вряд ли удастся. Необходимо переходить к принципиально иной модели высшего образования.

¹ См.: Аврамова Е. Доступность высшего образования и перспективы позитивной социальной динамики // Доступность высшего образования в России. М.: НИСП, 2004.

² См.: Дубин Б.В. и др. Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты // Доступность высшего образования в России. М.: НИСП, 2004.

Вопрос взаимоотношений системы высшего образования и рынка труда имеет и еще одну крайне важную плоскость. Социологические исследования середины и конца 1990-х годов показывали, что высшее образование работника рассматривается работодателем как необязательный или даже негативный фактор¹. Но уже в 2003—2004 гг. работодатели почти в 80% случаев² выдвигали его как императивное требование к работнику, причем даже при занятии тех должностей, которые такого уровня образования не требовали (рис. 4).

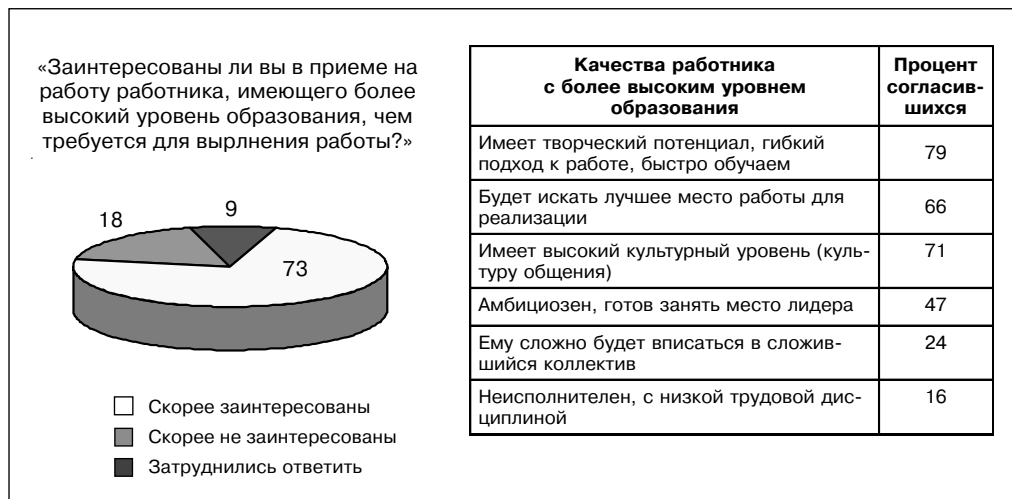


Рис. 4. Отношение руководителей к работникам, имеющим более высокий уровень квалификации, чем требуется (*overqualified*)³

Одновременно начинает нарастать недовольство работодателей качеством высшего образования. И здесь проявляется основное противоречие: система высшего образования, за немногими исключениями, ориентируется в своей деятельности на спрос государства и населения, которые далеко расходятся со спросом работодателей. Именно государство и население в основном платят за образование. Государство, оплачивая подготовку бюджетных студентов, прежде всего должно быть заинтересовано в подготовке специалистов для бюджетной сферы: учителей, врачей, библиотекарей и т.п., а также государственных и муниципальных служащих, специалистов, обеспечивающих реализацию федеральных целевых программ, национальную безопасность, поддержание основных инфраструктур. В силу того что во многих из этих сфер деятельности заработная плата низкая (прежде всего это относится к бюджетной сфере), государство вынуждено заказывать подготовку большего числа специалистов, чем это реально требовалось бы при нормализации ситуации в бюджетных отраслях. Кроме того, следует учитывать, что во многих регионах педагогические вузы до последнего времени традиционно были единственными высшими учебными заведениями. Следовательно, в условиях снижения территориальной мобильности молодежи заполнялись бюджетные отделения

¹ Опрос рекрутинговых агентств г. Москвы. М.: ГУ-ВШЭ, 1999.

² Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

³ См.: Мониторинг экономики образования «Рынок труда и профессиональное образование — каков механизм сотрудничества?» // Информационный бюллетень. 2007. № 8 (31).

этих доступных вузов. В 2005 г. в вузах отраслевой специализации «Образование» обучалось более 1 млн 950 тыс. студентов, при том что в российских школах было занято 1 млн 594 тыс. учителей.

В случае если обучение платное, выбор вуза определяется населением в зависимости от престижности вуза, факультета, специальности и материальных возможностей семьи. Немаловажным фактором во многих случаях является минимизация затрат, связанных с проживанием ребенка в другом городе, поэтому нередко выбирается ближайший из возможных вузов. При росте в последние годы платы за обучение в государственных вузах наметился рост контингентов в частных вузах, где обучение стало в среднем дешевле, чем в государственных (см. далее). Приоритеты населения в выборе специальности мало ориентированы на долговременные потребности экономики и социальной сферы, они обусловлены скорее конъюнктурой сегодняшнего дня (рис. 5).

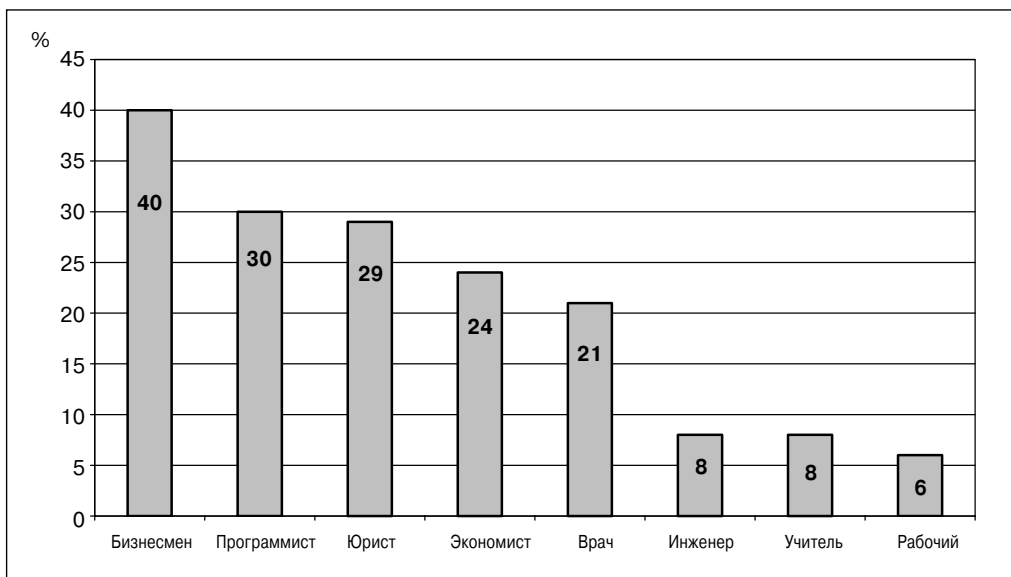


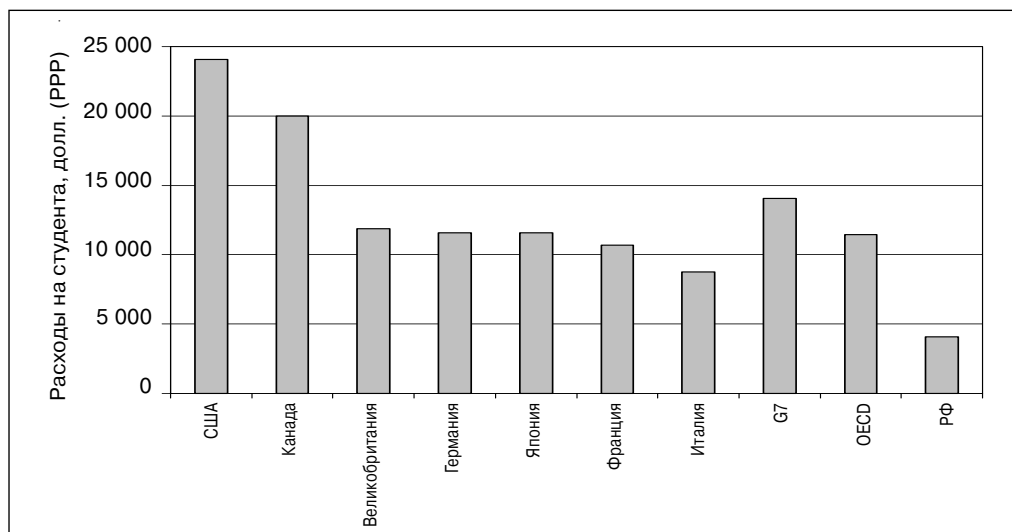
Рис. 5. Наилучшее занятие, профессия для молодого человека (ответы лиц 15–35 лет)¹

В складывающихся условиях следует выделить две группы задач (или действий), решение которых необходимо для достижения поставленных целей модернизации образования: с одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на повышение оплаты труда и усиление действенности стимулирования работников этой сферы, с другой — осуществление институциональных (и структурных) реформ. Две названные группы задач неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны — за последние годы наблюдается заметный рост финансовых вливаний при дефиците институциональных реформ.

¹ См.: Дубин Б.В. и др. Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты.

Рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех преподавателей, которые давно потеряли квалификацию и не смогут лучше учить, даже если им поднять зарплату в сто раз. Увеличение расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и далеко не то, которое действительно необходимо для учебных классов и лабораторий.

Между тем риск опережающего решения финансовых задач по сравнению с институциональными реформами весьма велик. Тому есть несколько причин. Во-первых, сектор высшего образования действительно недофинансирован, что особенно наглядно видно при сравнении с расходами на высшее образование в странах ОЭСР (рис. 6): по отношению к средним расходам по этим странам в расчете на 1 студента расходы в российском высшем образовании составляют чуть более 40% (по паритету покупательной способности). В значительной мере усиленное финансирование российской высшей школы на протяжении последних шести лет носило компенсационный характер. Во-вторых, у государства существует большой объем свободных финансовых ресурсов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. В-третьих, в обществе и политической элите существует стремление эти деньги потратить, т.е. налицо спрос на финансовые вливания, тогда как спрос на институциональные реформы минимален.



Источник. Education at Glance 2005. OECD, 2005.

Рис. 6. Расходы на обучение в вузах в странах ОЭСР и России (в сопоставимых ценах)

Вместе с тем позитивным результатом последних восьми лет стало формирование своего рода *реформаторского консенсуса* относительно необходимых высшему образованию институциональных преобразований. Интенсивные дискуссии, начатые в конце 1990-х годов, привели к выработке концепции модернизации образования, которая признается практически всеми сторонниками реформ. Иными словами, дискуссия в настоящее время поляризовалась: она ведется не внутри реформаторского сообщества, а между сторонниками серьезных институциональных преобразований и сторонниками сохранения статус-кво на том основании,

что российская (советская) система образования является лучшей в мире. Разумеется, и в последнем случае необходимость некоторых реформ не отрицается, но при сохранении базовых принципов существующей модели.

В данном случае очевидно существенное отличие ситуации в образовании по сравнению со здравоохранением. В реформе здравоохранения идет интенсивная дискуссия внутри реформаторского сообщества, многие важнейшие вопросы модернизации этой отрасли остаются непонятными. И именно отсутствие реформаторского консенсуса, а отнюдь не противостояние ему сторонников традиционной советской модели здравоохранения является здесь основным препятствием для проведения институциональных реформ.

Столь разительное различие ситуации в вопросах модернизации образования и здравоохранения объясняется рядом факторов. Во-первых, демографические и социальные сдвиги, характерные для постиндустриального общества, затронули в гораздо большей степени именно здравоохранение. Традиционная модель финансирования этого сектора основывалась на бюджетном перераспределении ресурсов от более молодых к более пожилым (и соответственно от более здоровых к нуждающимся в медицинской помощи). Теперь, в постиндустриальном мире, ситуация стала иной, и бюджетная нагрузка на сферу здравоохранения быстро нарастает, требуя принятия нестандартных решений. Напротив, бюджетное давление со стороны традиционных форм образования (школьного и вузовского) в результате демографического кризиса относительно сокращается, тогда как быстро растущие объемы поствузовского образования опираются на корпоративные и частные деньги и не предъявляют требований к бюджету. Тем самым несколько облегчается поиск новой институциональной модели в образовании.

Во-вторых, если применительно к здравоохранению в мире сегодня нет очевидно успешной модели, которая могла бы стать примером для подражания, то в образовании можно говорить о наличии явно конкурентоспособной модели.

Существует достаточно объективный критерий оценки конкурентоспособности высшего образования — интернациональный спрос на университеты в той или иной стране. По этому критерию доминирует англо-американская модель, на которую приходится порядка 40% международного потока студентов. Это касается перетока студентов не только из развивающегося мира, но и из континентальных стран Европы. Причем указанный переток происходит даже в тех странах, которые справедливо гордятся своими многовековыми традициями университетского образования. Так, Х. Зиберт замечает о немецкой высшей школе: «Мне бы очень хотелось получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков, рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании. Наша университетская система организована административно-плановомерно... Устройство высшей школы напрямую ведет в прошлое»¹.

3. Финансовые проблемы модернизации образования

Как видно из сравнения данных по России и по странам ОЭСР, образование является сильно недофинансированным сектором и, можно предположить, будет оставаться таковым на протяжении достаточно продолжительного времени. Однако недостаточность финансирования в определенной мере может компенсировать

¹ Зиберт Х. Эффект кобры. СПб.: СПбГУ экономики и финансов, 2003. С. 191—192.

роваться адекватными институциональными решениями. Поэтому главные вопросы при обсуждении финансовых проблем образования не «сколько?» (хотя это тоже важно), но «как?» и «кого?». Какими должны быть финансируемые государством организации и используемые здесь инструменты финансирования?

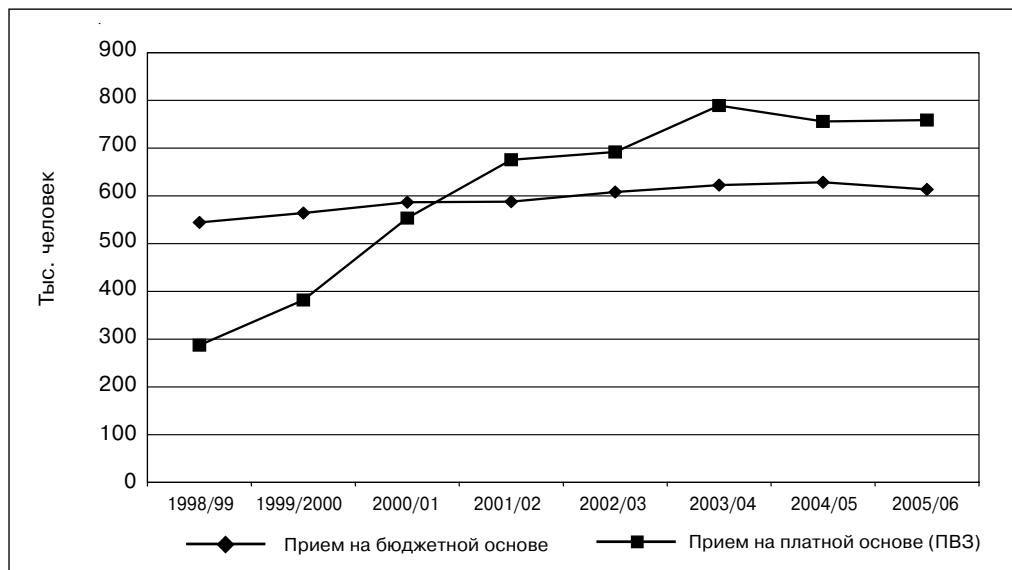
С 2001 г. в России наблюдается существенный рост бюджетных расходов на образование. В 2001 г. прирост расходов федерального бюджета составил по отношению к 2000 г. 43% в текущих ценах, в 2002 г. по отношению к 2001 г. — 49%, затем идет постепенное замедление темпов роста, однако в 2005 г. (после Послания Президента) начинается новый подъем — прирост расходов по отношению к 2004 г. достиг 32%, в 2007 г. (год фактического развертывания национальных проектов) по отношению к 2006 г. — 38%.

В 2008 г. расходы выросли значительно меньше — на 23%. Таким образом, в 2001—2008 гг. объявление образования приоритетом или обеспечивало только компенсаторный рост расходов после значительных спадов (1998—1999 гг.), или было следствием политических решений в рамках избирательного цикла.

Впрочем, «затухающая кривая» расходов на образование может быть объяснена не только особенностями политического цикла. С одной стороны, компенсационные выплаты за прошлые периоды подошли к завершению примерно к 2004 г. С другой — у части политической элиты существует понимание нецелесообразности раздувания бюджетных выплат без начала осуществления внятной концепции институциональных реформ.

К тому же быстрый рост бюджетных расходов на образование породил ряд новых проблем, которые ранее никак не прогнозировались.

Рост бюджетных расходов в последние годы начал ломать сложившуюся модель развития системы вузовского образования — форсированный рост платных контингентов, позволявший частично компенсировать за счет платных студентов острую нехватку бюджетных средств и получать экономию от масштаба (рис. 7).



Источник. Образование в Российской Федерации-2007. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

Рис. 7. Прием в государственные вузы на бюджетной и платной основе

В последние годы быстрое наращивание бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника начинает ограничивать доступ к высшему образованию населения тех регионов, где среднедушевые доходы растут существенно меньшими темпами по сравнению с ростом указанных расходов. В среднем по России доступный населению уровень платы за обучение составил в 2007 г., по нашим расчетам, 45 тыс. руб., а средняя цена платного обучения превысила 54,5 тыс. руб. (рис. 8).

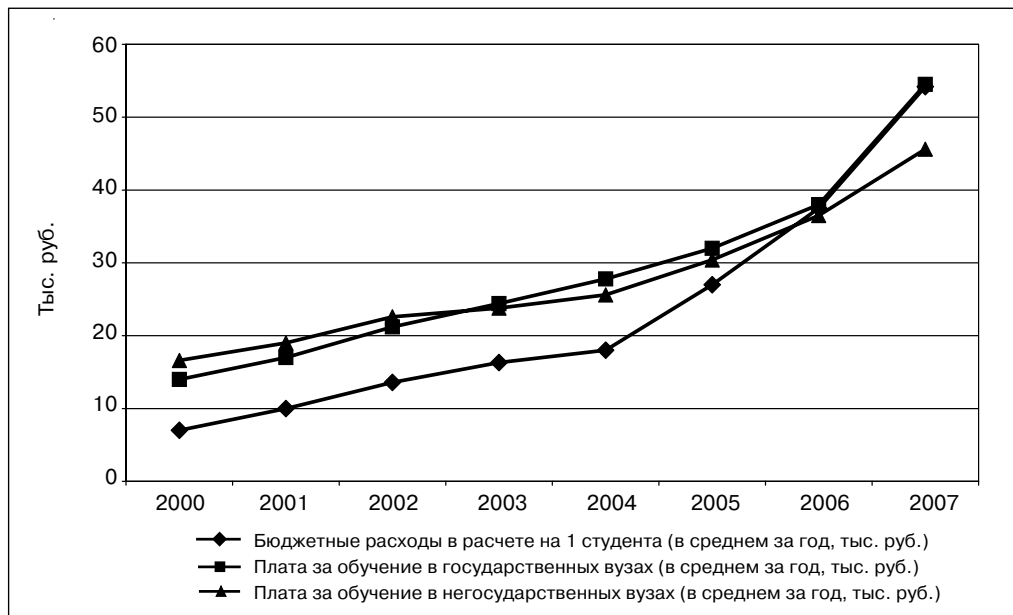


Рис. 8. Бюджетные расходы на 1 студента-бюджетника и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах

Таким образом, фактически прекратилось субсидирование обучения бюджетных студентов за счет платного контингента (этот вывод верен только по отношению к средним показателям). Кроме того, в условиях массового (всеобщего) стремления к высшему образованию и слабой способности граждан идентифицировать качественное образование (предпочтение диплома образованию) можно ожидать переключения значительной части спроса на более дешевые и менее качественные программы негосударственных вузов (в них плата за обучение в среднем почти на 20% ниже, чем в государственных вузах). Тем самым рост бюджетного финансирования может иметь оборотной стороной снижение качества высшего образования для значительного числа студентов вузов.

Выходом из этой ситуации может стать или снижение доступности высшего образования (что ударит прежде всего по низко- и среднедоходным группам населения и является политически неприемлемым), или ускоренное развитие образовательного кредитования.

Серьезной проблемой становится отсутствие внятных и логически взаимосвязанных принципов финансирования государственных вузов. В программных документах по модернизации образования декларируется необходимость перехода к нормативно-подушевому принципу финансирования учебных заведений. На

практике же в настоящее время переплетаются четыре модели финансирования, и нормативно-подушевой принцип среди них никак не просматривается.

Во-первых, традиционные контрольные цифры приема, устанавливаемые вузам, с соответствующим финансированием, а также сметное финансирование программ развития учебных заведений. Во-вторых, специальное финансирование федеральных университетов, которым устанавливаются повышенные нормативы финансирования без прозрачных, четко установленных принципов их определения, причем до сих пор не определены ни программы развития этих вузов, ни их функции в системе высшего образования. В-третьих, особый случай представляет собой целевое финансирование Высшей школы менеджмента при Санкт-Петербургском университете, на развитие которой в трехлетнем бюджете на 2008—2010 гг. выделено 8 млрд руб. В-четвертых, конкурсное финансирование инновационных проектов вузов, которое практикуется с 2006 г. Получается, что федеральные университеты (и, возможно, системообразующие вузы) должны финансироваться по нормативу в зависимости от числа студентов, а инновационные вузы — в зависимости от результатов реализации их инновационных программ, т.е. одни за количество, а другие за качество программ.

Из сказанного также следует, что новые учебные заведения пока являются новыми лишь по форме, поскольку не несут реально новых институциональных решений. Исключение составляют Московская школа управления, которая изначально строится как частная, не предполагающая никаких бюджетных вливаний, а также инновационные вузы, но последние финансируются по-новому лишь в пределах инновационной программы. Такая ситуация посылает разнородные сигналы образовательному сообществу и только провоцирует элементарный лоббизм. Между тем принципы финансирования должны быть прозрачны и понятны вузовскому сообществу, а также основным потребителям его услуг, включая работодателей.

4. Институциональные проблемы модернизации образования

За последние несколько лет были приняты законы, формирующие базовую институциональную конструкцию модернизации образования. Прежде всего это законы об автономных учреждениях, о целевом капитале (endowment), о едином государственном экзамене, о всеобщем среднем образовании. В ближайшее время, по-видимому, будет принят закон о переходе на уровневую модель высшего образования.

Однако фундаментальной проблемой в области образования является то же, что и в других сферах экономической и социальной жизни, — разрыв между принятием нормативного акта и его практической реализацией. Принятые законы пока в основном остаются на бумаге, а образовательное сообщество крайне скептически относится к перспективам и самой целесообразности использования новых правовых и организационных форм.

Типичным примером служит переход вузов в форму автономных учреждений. Крайне осторожное отношение к ним со стороны большей части образовательного сообщества связано не только с его, так сказать, природным консерватизмом, нежеланием менять что-либо в привычном укладе жизни. Последнее справедливо лишь отчасти. Главной же проблемой остается существующее недоверие к власти и принимаемым ею решениям.

Одним из наиболее серьезных поводов для сомнений является опасение лишиться имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении вуза. По букве Закона (ч. 11 ст. 5 Закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но есть Закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять у вуза имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока этого не делается. Переход же вузов в форму автономных учреждений (АУ), выделение особо ценного имущества таит подспудные риски и вопросы, проблематизируя, обнажая противоречивость сложившейся ситуации. Основным аргументом перехода вузов в форму АУ является следующий: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и финансироваться строго по смете для выполнения указанных функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет, и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы совершенно необязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразной передачу внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной образовательной деятельности, есть «веский» аргумент, что заработаны они на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе вуза в форму АУ, ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все то, что позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а этот процесс не за горами в силу демографических причин) такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. При этом особенно могут пострадать сильные вузы, где доля внебюджетных средств существенно выше (рис. 9).

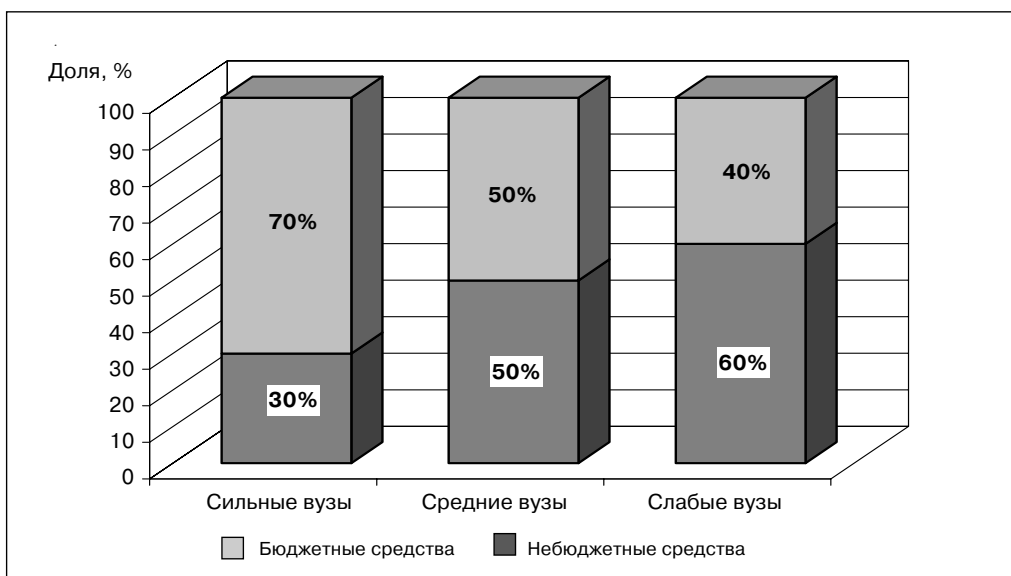


Рис. 9. Бюджетные и внебюджетные средства в различных российских вузах

Многие проблемы в этом преобразовании удалось бы решить, если бы государство смогло убедительно развеять указанные опасения образовательного сообщества.

Никак не менее остро стоит вопрос о переходе к двухуровневой модели образования («Болонской модели»). В вузовском общественном мнении доминирует представление о новой модели как о дани западноевропейской моде. Решение о присоединении к Болонскому процессу было принято в тот период, когда отношения России с ЕС устойчиво развивались и даже шла речь о формировании общего экономического пространства, которое естественно было бы дополнить единым образовательным пространством. Сейчас эти надежды ушли в прошлое, и многие искренне не понимают, зачем нам разделение привычного пятилетнего обучения на два уровня. При этом вступление в Болонский процесс воспринимается именно как обязательство перейти на двухуровневую схему «бакалавриат—магистратура». Решение этой задачи, если рассматривать ее отдельно, справедливо воспринимается как чрезвычайно сложное в условиях преобладающей у нас пятилетней подготовки. Однако, и это надо подчеркнуть, в принципе эта задача решаема, она неспецифична для России: большие отличия от двухуровневой схемы «бакалавриат—магистратура» имеют такие обладающие развитыми системами высшего образования страны, как Франция и Германия, в них сопротивление унификационным процессам также достаточно сильно.

Вместе с тем для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме «бакалавриат—магистратура», сколько введение единых жестких требований к качеству образования, наличие прозрачных критериев качества для всех стран-участников и обеспечение его эффективного контроля. В странах ЕС хорошо понимают выгоды от интеграции, связанные с обеспечением мобильности студентов и преподавателей, концентрацией ресурсов, повышением эффективности их использования. В этом контексте ведущую роль играют два элемента Болонского процесса — развитие модульной структуры образовательного процесса и создание единой системы зачетных единиц (кредитов), которые должны обеспечить как возможность для гибкого выстраивания образовательных траекторий, так и единые измерители качества полученных знаний.

В России руководители вузов особых выгод в Болонском процессе не видят и считают, что затраты на преобразования не окупятся в ближайшей перспективе: студенческая мобильность даже на внутрироссийском уровне будет сдерживаться экономическими причинами, равно как и обучение российских граждан в европейских университетах. Тот небольшой поток студенчества, который в настоящее время направляется в Европу, увеличится незначительно, а приток в Россию студентов из европейских стран будет сдерживаться в первую очередь языковыми проблемами и условиями проживания в общежитиях российских вузов. Соответственно особых стимулов к реализации требований Болонской конвенции, кроме административного давления, у большинства вузов нет.

Переход на новую модель имеет смысл только в том случае, если он сопровождается серьезным изменением программ и принципов организации бакалавриата и магистратуры. Бакалавриат становится элементом всеобщего и общего высшего образования, спрос на которое в стране в настоящее время очевиден (об этом достаточно убедительно свидетельствует устойчивое превышение численности поступающих в вузы над выпускниками средних школ (см. рис. 2). В нем предполагается наличие широких специальностей при доминировании бюджетного финансирования. Напротив, в магистратуре речь идет об узкой специализации и

целевом финансировании (частном, корпоративном, государственном). Целевой характер магистратуры делает возможным решить пресловутую задачу «работы выпускника по специальности» — точно выбрать сферу своей деятельности практически невозможно для семнадцатилетнего человека за пять-шесть лет до выпуска, но вполне возможно при поступлении взрослого человека в двухлетнюю магистратуру.

Между бакалавриатом и магистратурой желателен период практической работы, что предполагает дальнейшее реформирование военного призыва. Специальности на первой и второй ступенях совсем не обязаны совпадать — главным условием поступления в магистратуру должно быть не специальность в бакалаврском дипломе, а способность поступающего сдать необходимые экзамены. Соответствующим образом следует реорганизовать и программы обоих уровней — они не должны быть обрывочными и искусственно разделенными, а носить законченный характер. В частности, уже бакалаврская программа должна включать адекватную практику по получаемой специальности.

Только при таком подходе к двухуровневой модели она перестанет восприниматься как уступка ЕС. Ведь на самом деле эта модель предопределяется нашими внутренними потребностями, необходимостью резко повысить гибкость высшего образования, усилить его способность реагировать на быстро меняющиеся социальные и технологические вызовы постиндустриальной эпохи.

Вместе с тем нельзя не учитывать и весьма серьезные проблемы, которые связаны с переходом на новую модель для многих вузов. Нередко в качестве основного аргумента против перехода на двухуровневую модель указывается, что общее ограничение бюджетного приема на магистерские программы по сравнению с выпуском из бакалавриата ударит по финансовому благополучию вузов. Представляется, однако, что это далеко не главная причина: даже сохранение доходов (при росте бюджетного финансирования это вполне реально) заставило бы вузы сопротивляться, поскольку разделение всех высших учебных заведений на те, которые имеют магистратуру, и те, которые ее лишены, привело бы к переформатированию всего пространства высшего образования в России и к явному снижению статуса многих вузов. Открытая дифференциация вузов может негативно повлиять и на восприятие реформы населением. Поэтому основная проблема носит политико-социальный характер. Кроме того, переход на двухуровневую систему требует серьезной методической работы, переработки практически всех программ и учебных планов, к чему преподавательский корпус российской школы в большинстве своем не готов не в последнюю очередь в силу того, что средний возраст российской профессуры близок к пенсионному, а это уже социальная причина.

Таким образом, для дальнейшего реформирования высшего образования в условиях роста финансового благополучия данной сферы необходимо искать уже не столько экономические (хотя они тоже нужны!), сколько социальные компенсирующие меры.

Стародубровская И.

Пермский парадокс (по мотивам Пермского экономического форума)¹

Я никак не могу понять, почему в Перми либерализм есть, а бережливости нет.

Из выступления М. Гришанкова, депутата ГД РФ на III Пермском экономическом форуме

Статья написана по результатам дискуссий, проходивших на IV Пермском экономическом форуме. Пермский форум является тематическим и проводится ежегодно в сентябре уже в течение нескольких лет. В 2008 г. форум был посвящен городской проблематике. Естественно, в центре внимания были вопросы стратегии развития региональной столицы — города Перми. И хотя обсуждение проводилось в докризисный период и с тех пор ситуация достаточно сильно изменилась, это, как представляется, не обесценило значимость затрагивавшихся вопросов. Проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются города во всем мире, в том числе и в России, носят стратегический характер. Колебания экономической конъюнктуры могут влиять на приоритетность тех или иных аспектов, на темпы решения возникающих задач, но не способны изменить их природу.

Что такое подготовка эксперта к экономическому форуму? Беглый анализ собранной статистики, с которой обычная проблема: данные из относительно достоверных источников безнадежно устарели, а более свежая информация недостаточно надежна. Просмотренные «по диагонали» социологические опросы. Несколько бурных обсуждений в городской администрации и с коллегами-экспертами². На комплексное научное исследование это явно не тянет, для подготов-

¹ Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Экономическая политика» (2008. № 5).

² Хотелось бы выразить глубокую признательность всем, кто участвовал в обсуждении представленных здесь идей, чьи информация и размышления помогли в подготовке этой работы. Огромная благодарность моим коллегам Евгению Турунцеву, Маргарите Славгородской, Алексею Хрусталеву, с которыми мы вместе готовились к форуму и обсуждали связанные с этим проблемы. Формированию моей позиции способствовали также интереснейшие дискуссии в администрации города Перми, в которых принимали участие Надежда Кочурова, Лариса Колобова, Антонина Галанова, Роман Чепкасов, Антон Галэта и другие работники администрации. Отдельное спасибо руководителю администрации г. Перми Аркадию Кацу, общение с которым существенно обогатило мое понимание проблем города.

ки серьезной статьи проведенного анализа, очевидно, недостаточно. А вот подумать о сложившейся ситуации желание возникло, особенно после дискуссий на форуме, где мне пришлось (точнее было бы сказать, выпала удача) вести «круглый стол» «Пермь — альтернативы городского развития». Поэтому не научная работа, а размышления, предположения, гипотезы — словом, эссе. Это о форме. Теперь о названии.

Почему парадокс, или Если все так хорошо, то почему же все так плохо?

С точки зрения традиционно применяемых критериев город Пермь никак нельзя назвать неуспешным. Среди городов-миллионников Приволжского и Уральского федеральных округов Пермь — один из явных лидеров в экономическом развитии и по уровню доходов: второе место по среднемесячной заработной плате и инвестициям на душу населения (после Казани и Екатеринбургa соответственно), уже несколько лет — устойчивое первое место по бюджетным доходам на душу населения. Но экономика не единственное, чем может гордиться город. В среде интеллигенции у него уже давно сложился имидж центра демократических свобод, столицы гражданского общества. Об этом ярко и эмоционально говорили участники «круглого стола». При этом численность населения продолжает падать.

Зададимся вопросом: а является ли это реальной проблемой? Продолжает падать численность населения в Самаре и Уфе. До последнего времени сокращалось население Челябинска и Нижнего Новгорода. Что кроме психологического шока от потери Перми статуса миллионника может вызывать в этом процессе столь серьезную озабоченность?

Тем не менее более детальный анализ показывает, что основания для беспокойства есть. На численность населения города влияют два основных фактора: естественное движение населения (разница между числом родившихся и числом умерших) и миграция. Для всех городов-миллионников Поволжья и Урала характерна естественная убыль населения: умирает больше, чем рождается. И по этому показателю положение Перми далеко не самое плохое, ситуация в Самаре и Нижнем Новгороде много хуже.

Однако в некоторых из рассматриваемых городов с определенного момента численность жителей стабилизируется или начинает расти. Достаточно устойчиво увеличивается население Казани и Екатеринбургa. Похоже, в последнее время стабилизируется число жителей Нижнего Новгорода и Челябинска. В условиях естественной убыли населения это означает, что миграционный приток в город достаточен для того, чтобы компенсировать не только численность уезжающих, но и превышение смертности над рождаемостью.

Действительно, если посмотреть на показатели, характеризующие миграционные процессы, выяснится, что практически во всех поволжских и уральских городах-миллионниках с первой половины 2000-х годов с большей или меньшей интенсивностью происходит миграционный прирост населения. Во всех... кроме Перми, где сальдо миграции до сих пор колеблется вокруг нулевой отметки¹. Причем

¹ Справедливости ради необходимо отметить, что еще более негативная ситуация до середины 2000-х годов по этому показателю складывалась в Уфе. Данные второй половины 2000-х годов из разных источников различаются, поэтому сделать однозначный вывод о развитии ситуации в этом городе достаточно сложно.

это не значит, что население города отличается редкой стабильностью. По озвученным на форуме данным городской администрации, из Перми ежегодно уезжает около 8 тыс. человек. Точной информации о том, кто эти люди, нет. По данным социологических опросов, в наибольшей мере настроена на выезд молодежь в возрасте от 21 до 23 лет. По ощущениям уезжают лучшие, из города вымывается элита. Самый парадоксальным образом вроде бы один из наиболее успешных городов оказывается непривлекательным для жизни.

В чем причины подобной ситуации? Этот вопрос подробно обсуждался как на самом форуме, так и в ходе его подготовки. Было сформулировано два возможных диагноза, причем оба были озвучены в выступлении на форуме руководителя администрации г. Перми Аркадия Борисовича Каца.

Диагноз 1: обычный город

Одна из обсуждавшихся на форуме причин состоит в том, что в постсоветский период город не смог перетянуть на себя функции, формально либо неформально позволяющие ему претендовать на особый статус. Пермь не центр федерального округа, как Екатеринбург и Нижний Новгород, и не национальный центр, как Казань. Пермь — просто обычный город.

Надо сказать, что тезис небесспорный. С одной стороны, особый статус — это не только привилегия, но и вызов: более разнообразны функции, более высоки ожидания, которым надо соответствовать, с другой — не все рассматриваемые нами города-миллионники имеют подобный статус. Наверное, интереснее всего было бы сравнить Пермь с Челябинском — тоже «обычным» городом, не имеющим особых административных привилегий, тем более что мне в Челябинске приходилось реализовывать несколько проектов, так что город известен, что называется, не по наслышке.

Прежде чем перейти к сухому языку цифр, несколько глубоко личных впечатлений о двух городах. Мне кажется, что Челябинск (во всяком случае, его центральные районы) производит впечатление более цельной, сложившейся городской среды, чем Пермь. В целом Челябинск гораздо более компактен, его площадь значительно (в 1,65 раза) меньше Перми. В двадцати минутах ходьбы от центра — большой и уютный парк, в четверти часа езды — лесопарковая зона. А в самом центре — пешеходная улица Кировка, магазины, открытые террасы кафе. Центр достаточно чистый и зеленый, широкие магистрали, большие площади, уютные скверы.

Однако это еще не все. Важно, что городская среда Челябинска — со своим характером, настроением, стилем. Например, малая скульптура для оживления городского пейзажа используется сейчас во многих российских городах, в том числе и в Перми. Но, наверное, не многие образцы этого жанра могут поспорить со стоящей в начале челябинской пешеходной улицы, рядом со зданием областного Законодательного собрания, фигурой ходока-крестьянина, в недоумении чешущего затылок при взгляде на гигантский фолиант Конституции. Это сразу создает настроение мягкой и доброй иронии, которое не отпускает на протяжении всей прогулки по Кировке. А скульптурный парад продолжается. Вот прямо посреди улицы вольготно расположился верблюжий караван. Неудивительно, ведь верблюд — герб Челябинска. Перед зданием банка восседает нищий, лысина которого отполирована многочисленными прикосновениями (наверное, на счастье или к деньгам). А висящая на доме доска, издали принимаемая за мемориальную,

вдруг оказывается высунувшейся из стены головой фотографа с фотоаппаратом. Создание пешеходных улиц в российских городах все больше становится модой, городская скульптура также уже давно общераспространенное явление. Но вот формирование такого позитивного эмоционального фона, по моим впечатлениям, большая редкость и удача.

Но дело не ограничивается Кировкой. Здание Челябинского университета — уменьшенная, почти игрушечная копия университета Московского — напомнило мне Оттаву. Там административные здания в центре города похожи на собранные из кубиков «Лего» достопримечательности тех стран, откуда приехали мигранты в Канаду: лондонский парламент, французский замок Луары. И вообще Челябинск вызывает неожиданные и парадоксальные ассоциации с канадскими городами. Один мой знакомый, вернувшись из командировки в Челябинск, заметил, что вечерняя Кировка напомнила ему Монреаль.

Все эти позитивные впечатления¹ вовсе не означают, что Челябинск — это город без проблем. Острых вопросов более чем достаточно. Некоторые отдаленные от центра города промышленные кварталы вполне могут послужить декорацией к фильму ужасов (заметьте, выражение не мое, а мэра Челябинска Михаила Юревича²). Если ветер дует с металлургического комбината, возникает желание надеть противогаз. А протекающая по городу река Миасс с определенного момента состоит только из промышленных стоков. Но все это не отменяет вывода, сделанного выше: ощущение цельности городской среды в городе присутствует и сознательно поддерживается городскими властями. Одним из анонсируемых на ближайшее время градостроительных проектов является благоустройство набережной, на которую выходит противоположный от центральной площади конец Кировки. Подобную политику власти высоко оценивают жители — в ходе недавнего социологического опроса (подробно о нем — немного ниже) почти три четверти челябинских студентов согласились с тем, что облик города в последнее время изменился в лучшую сторону. Сравнивая свой город с Екатеринбургом, респонденты также указывали, что Челябинск выигрывает по архитектурному облику и уровню благоустройства центра города.

В отличие от Челябинска Пермь вызывает ощущение разорванности, несформированности, «несшитости» городского пространства. И даже сложно сказать, с чем это связано. Может быть, с непропорционально огромной, «негородской» центральной площадью, застроенной мрачными бетонными коробками административных зданий и торговых центров. Может, с упомянутой в эпиграфе отсутствующей набережной, в поисках которой упираешься в идущую вдоль реки железную дорогу и с этой точки имеешь возможность наблюдать унылые заводские трубы на другом берегу. Но вполне возможно, что это перенос на ткань города впечатления дифференцированности, разобщенности, по выражению одного из экспертов — «распараллеленности» городского социума.

¹ Повторюсь еще раз — эти ощущения сугубо субъективны. На других людей Челябинск производит совершенно иное впечатление. Так, в первом номере журнала «Новый мир» за 2008 г. был опубликован очерк Сергея Костырко «Пейзаж Челябинь», автор которого видит в городе смесь мрачного советского символизма и ужаса индустриальной деградации, воспринимая Челябинск в нынешнем его виде как «все еще не прочитанный до конца иероглиф “советского”».

² На «деловом завтраке» в челябинской редакции «Российской газеты» мэр Челябинска, характеризуя итоги реструктуризации экономики города в 90-е годы, в частности, сказал: «Многие заводы потеряны безвозвратно. На их месте сейчас либо торговые комплексы открыты, либо пустующие здания просто брошены — там можно фильмы ужасов снимать» (<http://www.polit74.ru/chel/detail.php?ID=19290>).

И хотя подобные явления в определенной мере характерны для любого крупного города, пермская ситуация, как отмечали участники форума, все же достаточно нестандартна. Пожалуй, наиболее ярко охарактеризовала ее известный географ Наталья Зубаревич: «Структура экономики Перми, как тяжелопромышленная, очень оборонная, создала некую ауру городской среды. Ее в немалой степени и очень позитивно порушило исторически печальное событие — эвакуация многих питерцев в Пермь, создавшая уникальный градус культуры и внутренней интеллигентской среды. Этот многослойный город уникален, когда наверху супермобильное, суперадаптивное население, а внизу очень пролетарская основа — тяжелая для модернизации, плохо объединяющаяся в микросоциумы, без которых города нет, и абсолютно равнодушная к городской среде»¹.

Подобная расчлененность не может не оказывать влияние на порождаемые городом ощущения. Центральный ресторан Перми носит название «Живаго» (считается, что Юрий Андреевич Живаго провел свои последние дни в городе, прообразом которого в романе Пастернака была именно Пермь), в одном из его залов висят оригиналы писем Б. Пастернака. Для сравнения — наиболее известный ресторан Челябинска еще с советских времен носит название «Уральские пельмени», а в Магадане, где в свое время тоже побывало немало творческой интеллигенции, есть ресторан «Зеленый крокодил». Небольшие пермские частные гостиницы отличаются ультрасовременным дизайном и почти европейским комфортом. И при этом — грязь и гололед на улицах, постоянное ощущение строительной площадки в центре города, некоторый общий дух неблагоустроенности и дискомфорта.

Но это, как уже сказано, личные впечатления и эмоции. Обратимся теперь к более объективной информации. Так получилось, что в Перми и Челябинске почти одновременно — в мае—июне 2008 г. — были проведены социологические исследования отношения молодых людей к городу, в котором они проживают, и их миграционных планов². Сам факт практически параллельного изучения данной проблемы в двух городах является знаменательным — именно молодежь представляет собой наиболее мобильный социальный слой, готовый «голосовать ногами», предпочтения которого во многом будут определять будущее российских городов. Исследования охватывали несколько различных возрастных групп и использовали разные социологические методики, поэтому их количественные результаты напрямую несопоставимы. Однако они позволяют выделить некоторые общие качественные тенденции, характерные для восприятия молодежью своего города.

В первую очередь опросы подтвердили, что трудности жизни в крупных городах во многом схожи. В Челябинске молодые люди в ходе глубинных интервью выделили три основные проблемы: трудоустройство, жилье и экология. Более массовый опрос привел к некоторому расширению круга данных проблем, несколько изменив его по существу. Наряду с уже отмеченными проблемами, связанными с жильем, работой, экологией, в перечень волнующих более 50% опро-

¹ Цитаты приводятся по тексту стенограммы Пермского экономического форума.

² В Челябинске исследование проводилось информационным социологическим центром «Зырянов и партнеры» и состояло из глубинных интервью 96 студентов выпускных курсов челябинских вузов и анкетного опроса 1001 студента старших курсов челябинских вузов, в основном в возрасте 20—23 года. В Перми исследование проводилось социологической компанией «Пермский омнибус». Был проведен анкетный опрос молодежи трех возрастных групп: 14—17, 18—23 и 24—30 лет. Опрос проводился в основном по месту жительства.

шенных вошли проблемы преступности и материального достатка. В Перми результаты во многом аналогичны: первые три места отданы проблемам жилья и социально-бытовых условий, безопасности и обеспечения достойного уровня жизни. Причем миграционные настроения определяются в первую очередь жилищными проблемами и низким уровнем безопасности.

А дальше начинаются нюансы, важные с точки зрения более детальной оценки состояния городской среды. Хотя жилищные трудности поставлены на первое место молодежью и в том, и в другом городе и высокие цены на жилье являются универсальной проблемой, челябинские респонденты отмечают, что жилье в городе дешевле, чем в крупных мегаполисах. И это, судя по всему, отражает объективную картину: по информации городской администрации, в Челябинске самое дешевое жилье среди городов-миллионников. Да и общая ситуация в городе с жильем неплохая: из года в год устойчиво растет ввод жилых домов, обеспеченность жильем на душу населения приближается к лидеру по этому показателю среди уральских и приволжских городов-миллионников — Казани.

В Перми положение гораздо хуже. Ввод жилья осуществляется существенно более низкими темпами, обеспеченность жильем — одна из наименьших среди городов-конкурентов (ниже — только в Уфе). И при этом, как и в других крупных городах, наблюдаются признаки стагнации жилищного рынка. Когда в условиях остроты проблемы жилья (потенциальный спрос), высоких доходов населения (реальный спрос) и относительно низкого уровня предложения рынок оказывается насыщен, возникает вопрос о степени адекватности реакции экономики на рыночные сигналы. А неадекватность здесь может быть вызвана в первую очередь высокой степенью монополизации жилищного рынка. Вопрос, естественно, требует дальнейшего изучения. Но на то и эссе, чтобы выдвигать предположения, пусть и недостаточно проверенные и обоснованные. Заметим, кстати, что в Челябинске механизм удержания цен на жилье городская администрация видит именно в демонополизации предложения.

Что касается проблемы безопасности, то, хотя она и актуальна в обоих городах, создается впечатление, что в Перми ее звучание более тревожно. В Челябинске вопрос безопасности оказывается несколько отодвинут на второй план остротой экологических проблем. Опять же, судя по статистическим данным, объективная ситуация в нем несколько лучше. Если Пермь является безусловным лидером по показателям преступности на душу населения среди всех приволжских и уральских городов-миллионников (хотя в последнее время положение несколько улучшается), Челябинск занимает в данном перечне одно из самых низких мест (но при этом преступность продолжает расти).

Что касается субъективного восприятия респондентами ситуации с безопасностью, то и в том, и в другом городе оно оказывается во многом полярным. Одна часть респондентов считает, что значимость данных вопросов сильно преувеличена и на самом деле ситуация не столь драматична, другая же рассматривает вопросы безопасности как одни из наиболее острых, во многом определяющих решения о дальнейшей жизненной стратегии. При этом отсутствие безопасности воспринимается как комплексное, нелинейное явление, несводимое к показателям преступности: небезопасно жить самому, вести бизнес, рожать детей, которые в силу качества социальной среды с высокой степенью вероятности могут приобщиться к алкоголю и наркотикам.

В заключение анализа нашего первого диагноза обратим внимание еще на одну проблему — имидж города. Можно предположить, что формирование имиджа

обычного города — задача более сложная, чем города с особым административным статусом. Если снова вернуться к сопоставлению Перми и Челябинска, то можно считать, что в активе Челябинска — образ индустриальной мощи (ассоциация с «танкоградом» или дымящей заводской трубой в зависимости от эмоционального фона) и челябинский хоккейный клуб «Трактор»¹. Последний фактор челябинская администрация активно задействует в формировании образа города, прилагая значительные усилия для развития массового спорта. Если бы был объявлен конкурс на звание спортивной столицы российской провинции, Челябинск вполне мог бы побороться за одно из первых мест. Для более локального «потребления» внутри города и Уральского региона активно раскручивается имидж Челябинска как города без пробок. И хотя пока подобный имидж не полностью соответствует действительности, городские власти вкладывают значительные силы и средства в его практическое подкрепление. И не без успеха.

Нельзя сказать, чтобы Пермь была городом совсем уж неизвестным, но эта известность тоже достаточно парадоксальна. Все более популярными становятся дягилевские балетные сезоны. Но... в Европе. В России о них знают немногие. А памятник пермскому уроженцу Дягилеву работы Эрнста Неизвестного стоит в гимназии имени Дягилева, пугая первоклашек. Один из самых модных на сегодняшний день писателей — пермяк Алексей Иванов. Пермь древних времен в его произведениях — край загадочный, мистический, притягательный своей необычностью. Но многие ли сейчас читают модных писателей...

А вот в массовом сознании имидж Перми до последнего времени был совершенно не сформирован. То ли Пермь, то ли Пенза — все одно медвежий угол. Насколько я знаю, была идея, обыграв образ пермского периода, сделать в городе парк динозавров. Я попросила своего семнадцатилетнего сына поговорить с его приятелями-студентами, какие ассоциации вызывает выражение «пермский период». Так вот, выражение «пермский период» вызывает ассоциации с Пермью и никакой дополнительной смысловой нагрузки для не сильно обремененной знаниями современной молодежи не несет. Так что, судя по всему, динозавры не помогут, тем более что, будем откровенны, в пермский период их и не было.

Но я не случайно оговорила в начале предыдущего абзаца — имидж не был сформирован до последнего времени. Страшная авиакатастрофа, случившаяся в городе на следующий день после экономического форума, не только стала трагедией для многих его жителей, но и нанесла тяжелейший ущерб имиджу города. Как это ни печально, подобные факты, не имея прямого отношения к городу как таковому, тем не менее являются серьезнейшими источниками формирования негативного эмоционального восприятия территории.

Некоторое время назад в Иркутске я попыталась обсудить, почему удивительное архитектурное богатство города — уникальная городская деревянная застройка, потрясающие образцы сибирского барокко — так слабо используется в «раскрутке» городского имиджа, и услышала в ответ: а у нас уже сложился имидж — Байкал и самолеты падают. К сожалению, Перми угрожает аналогичная ситуация. Только без Байкала.

Но вернемся к экономическому форуму. Наряду с диагнозом «обычный город», была высказана и еще одна гипотеза о том, почему город теряет людей.

¹ Пермский футбольный клуб «Амкар» выступает в российской премьер-лиге и также мог бы использоваться для формирования лица города. Однако в отличие от «Трактора», который однозначно ассоциируется с Челябинском, то, что этот клуб является пермским, никак не следует из его названия и неизвестно широкой публике.

Диагноз 2: «им овладело беспокойство, охота к перемене мест»

Второй диагноз — особая мобильность пермского населения. По словам одного из экспертов, пермяки — «лучше упакованные в современной жизни люди», более свободные, самостоятельные, легкие на подъем, ответственные за свое будущее. И там, где житель Самары или Екатеринбурга, пусть и недовольный своими перспективами, поворчит и останется на месте, пермяк поедет за лучшим будущим в Питер, в Москву, за границу. Этот тезис в последнее время высказывается столь часто, что стал уже общим местом, а потому, наверно, еще более нуждается в проверке.

Детальное изучение миграционных процессов в крупных городах, необходимое для подтверждения либо опровержения этого тезиса, выходило за рамки моих возможностей при подготовке к форуму. Поэтому ограничусь лишь данными тех же социологических опросов, о которых говорилось выше. Если рассматривать сопоставимый возрастной интервал, доля желающих уехать из Перми — около 30%, из Челябинска — почти 40%. Из этих сорока более половины стремятся в столичные города и за границу, остальные хотят вернуться в то место, откуда они родом. Хотя, как уже говорилось выше, количественные оценки напрямую плохо сопоставимы и включение в опрос как коренных челябинцев, так и иногородних не могло не повлиять на результаты, можно смело утверждать, что на уровне пожеланий и стремлений молодежь Перми ненамного мобильнее, чем молодежь Челябинска¹.

Поэтому вполне возможно, что Пермь не больше теряет населения, а меньше привлекает. Из тысячи случайно выбранных для проведения опроса студентов челябинских вузов лишь около половины оказались коренными челябинцами, более трети относятся к уроженцам Челябинской области, примерно 12% — выходцы из других стран и регионов. И значительная часть приезжих, особенно из сельской местности, хочет остаться в Челябинске. Аналогичные данные по Перми мне неизвестны. Но, по словам уже цитировавшейся выше Натальи Зубаревич, в редкоселенных территориях потенциал стягивания людей в городской центр заведомо меньше, и то, что может вытянуть Пермь из своего региона, несопоставимо, например, с Краснодаром. Но это все опять же предположения, вопрос явно нуждается в дальнейшем и очень серьезном изучении. И строить здесь политику на основе непроверенных стереотипов, наверно, было бы неправильно.

Теперь о самой политике, которая предлагается в связи с повышенной мобильностью пермского населения. Ей была посвящена большая часть выступления главы администрации города. Основная идея — не стремиться удержать активное население в городе, а позиционировать Пермь как город возможностей, как стартовую площадку для дальнейшей карьеры. Поэтому люди должны приезжать в Пермь с перспективой перейти затем на следующие ступени роста, возможно, в каком-то другом месте, а самореализовавшись, возвращаться в город на высокие, статусные должности и на протяжении всей жизни не терять связи с

¹ Это подтверждают и результаты глубинных интервью, в соответствии с которыми более 60% коренных челябинцев планируют остаться в городе, около 30% — уехать в другие города и менее 10% сомневаются и пока еще не приняли решения. В среде студентов, приехавших учиться из области, наблюдается несколько иная картина: более 50% собираются закрепиться в Челябинске, около 15% — переехать в другие крупные города, более 20% сомневаются и только 10—12% собираются вернуться к себе в областной город.

городом, сохранять здесь жилье, бизнес, контакты, при этом принося во внешний мир позитивный имидж Перми и превращая личные успехи в городской имиджевый ресурс.

Надо сказать, что эксперты достаточно прохладно отнеслись к подобной трактовке городской политики, хотя и отдали должное ее оригинальности. Основной риск, к которому апеллировали участники «круглого стола», — концентрируясь на мигрантах, город забывает о собственных жителях. Вот несколько типичных высказываний, прозвучавших в ходе оживленной дискуссии по этому вопросу.

«Кто является субъектом стратегии, о которой вы говорите? Это что, такой прогрессистский проект “сверху”? И что означает предложенная вами стратегия для людей, которые не собираются уезжать и будут сопротивляться до последнего, не уезжая отсюда? И как их успешность совпадает с вашей стратегией? Вот о чем нужно разговаривать».

«Что хочет Пермь? Насколько я слышу, все направлено куда-то вовне. Мне кажется, что в этом ошибка. Потому что самих жителей в городе не видят. Кто сейчас живет здесь — нам не важно. Нам важно, чтобы к нам кто-то приехал. И даже не важно, чтобы они остались здесь жить. Поживут три—пять лет, а дальше пусть приезжают новые».

«То, что предлагается, — это оболочка стратегии, а внутри есть три разные стратегии. Первая стратегия — это город, в котором хорошо своим, и это означает, что человек, который приехал к нам, совпал с нами на три года и, для того чтобы быть успешным, должен чуть-чуть стать пермяком. Или это город, в котором хорошо всем. Или это город, в котором хорошо чужим, такое тоже возможно».

Пожалуй, в наиболее концентрированном виде общие опасения высказала президент фонда «Институт экономики города» Надежда Косарева: ориентируясь на временщиков, власть создает отчужденную среду для населения города, которое отсюда не уезжает, а если и соберется уезжать, то именно из-за такой стратегии. Этот парадоксальный вывод, безусловно, заслуживает того, чтобы к нему прислушаться.

Дай миллион?!

Отвлечемся еще на некоторое время от дискуссий на форуме и попробуем посмотреть на проблему, так сказать, «с высоты птичьего полета». Я начала свои рассуждения с того, что, если ориентироваться на традиционные критерии, Пермь выглядит достаточно успешным городом. А на какие критерии мы, собственно, должны ориентироваться? Какие процессы позволяют нам говорить, что Пермь развивается успешно в рамках страны, мира, современной цивилизации?

На прошлом экономическом форуме городская администрация давала на этот вопрос достаточно однозначный ответ — критерием успеха пермской стратегии является возвращение городу статуса миллионника. Теперь позиция гораздо более осторожная. Попытаемся разобраться, можно ли измерять успех города ростом численности его жителей.

На самом деле ответ на этот вопрос зависит от того, в какой логике мы рассматриваем будущее города. В условиях индустриальной эпохи количественные измерители вполне подходили для оценки качественных процессов, во многих случаях между «больше» и «лучше» можно было ставить знак равенства. Растущее количество все более крупных заводов, создающих либо преобразующих под свои

нужды жизненное пространство; все большие массы работников, участвующие в производственном процессе; все более крупные скопления людей в одном месте для обеспечения работниками этих заводов. Собственно, во многом именно так формировались и жили так называемые старопромышленные города, назначение которых сводилось в первую очередь к обслуживанию производства. В том числе и Пермь. Именно к этому толкала их логика индустриализма¹.

Но времена меняются. И во второй половине XX в. на Западе многие индустриальные центры стали испытывать глубокие кризисные явления. На фоне дорожающей рабочей силы, борьбы за экологию и энергетических кризисов 70-х и 80-х годов основные промышленные производства в развитых странах стали выводиться в государства «третьего мира». Города оставались без своей экономической базы. В этой ситуации их перспектива могла быть двояка: либо превращение в город-призрак, либо радикальное обновление всех сторон городской жизни.

Показателен в связи с этим пример Питтсбурга — металлургической столицы США. В отдельные годы там производилось до 50% американской стали. Другие производства не играли никакой существенной роли, жизнь в созданном в 30-х годах университете еле теплилась. При этом город оказался на грани экологической катастрофы, находиться в нем без респиратора становилось все труднее.

После закрытия металлургических заводов население города сократилось более чем вдвое: с 1950 по 2000 г. число жителей снизилось с 677 до 335 тыс. человек. Но при этом город активно реализовывал планы по модернизации городского центра, развитию транспортной инфраструктуры, завершению вывода экологически вредных предприятий, рекультивации городской среды в целом. В результате Питтсбург занимает высокие места в различных рейтингах качества жизни: входит в десятку самых чистых американских городов, находится на 13-м месте по привлекательности для молодых специалистов и, наконец, в 2007 г. оказывается первым в одном из ведущих рейтингов комфортности проживания (в оценке учитывались такие факторы, как стоимость жизни, безопасность и культурная среда).

Естественно, неправильно было бы считать, что все городские проблемы успешно решены. В городе сохраняется высокий уровень бедности. По некоторым данным, все еще актуальны вопросы загрязнения воздушного бассейна. Не все проекты обновления городских районов можно считать успешными. Но тем не менее нельзя не признать, что качество городской среды подверглось принципиальным изменениям.

Не менее радикально изменилась и экономическая база. В городе активно развиваются высокотехнологичные производства, в том числе робототехника, ядерная энергетика, передовые медицинские технологии. Крупнейшим работодателем стал образовательный кластер — в городе функционирует несколько известных университетов. Сейчас по доле занятых в экономике образование вполне конку-

¹ Хочется привести две очень любимые мною цитаты, характеризующие эту эпоху глазами как современников, так и потомков. «Мы идем к невиданно-объективной демонстрации вещей, механизированных толп и потрясающей открытой грандиозности, не знающей ничего интимного и лирического» (*Гастев А.* О тенденциях пролетарской культуры // Пролетарская культура. 1919. № 9—10. С. 45). «То было время громадных марширующих колонн, грандиозных собраний, гигантских спортивных состязаний и масштабных театральных представлений, равно как и массового производства в промышленности и масштабных строительных форм в архитектуре» (*Peukert Detlev J.K.* The Weimar Republic: the Crisis of Classical Modernity. L.: Penguin Books, 1991. P. 161).

рентоспособно с металлургической промышленностью 50 лет назад. Кроме того, Питтсбург является одним из ведущих центров корпоративного управления. В нем расположены центры восьми корпораций, входящих в перечень 500 самых крупных, по данным журнала «Форчун», и еще семи корпораций из тысячи крупнейших. Город входит в десятку американских метрополий с наиболее благоприятными условиями для развития бизнеса.

При этом численность населения города, имеющая негативный тренд с 1950-х годов, и сейчас продолжает падать. К началу 2008 г. она составила уже 313 тыс. человек, и с высокой степенью вероятности можно предположить, что к 2010 г. в городе будет проживать не более 300 тыс. жителей.

Об опыте Питтсбурга на «круглом столе» рассказал мой коллега Алексей Хрусталев. Но многие вопросы так и остались без ответа. Можно ли считать Питтсбург успешным городом в условиях сокращающегося населения? И был ли он более успешен тогда, когда его население приближалось к 700 тыс. (заметьте, даже тогда существенно не дотягивая до миллиона), либо сейчас, когда его привлекательность для жизни значительно возросла? И наконец, что из всего этого следует для Перми?

Пермь, как и другие российские старопромышленные города, пока не ощущает серьезного дискомфорта от своей производственной специализации. Именно традиционная промышленность позволяет городу удерживать те лидирующие позиции в инвестициях, заработках, бюджетных доходах, о которых говорилось выше. И городские лидеры не видят ни особого конфликта между традиционной и новой экономикой, индустриальным и постиндустриальным трендом развития города, ни прямой связи между характером экономической базы и оттоком молодежи. Но так ли это?

Вернемся к результатам социологических опросов. Очевидно, что решение о жизни в родном городе либо об отъезде принимается как некая результирующая причин, которые удерживают человека на родине, и стимулов, которые влекут его в другие места. В пермском опросе данные факторы не подвергались специальному рассмотрению. Поэтому нам снова придется обратиться к данным по Челябинску, тем более что они достаточно показательны. В своем городе людей удерживает круг общения (родственники, друзья), жилье и работа. А вот уезжать их заставляет стремление к более интересной, разнообразной, творческой жизни, дающей большие возможности для самореализации. Основные стимулы — высокооплачиваемая работа, причем по специальности; больше возможностей для профессионального роста и самореализации; более высокое качество жизни; более высокий уровень культуры, в том числе позитивное восприятие нового и прогрессивного, то есть профессиональная сфера и культурная среда играют принципиально важную роль в решении об отъезде из города.

Возникают вопросы: может ли старопромышленный город обеспечить те потребности молодежи, которые сейчас, не находя удовлетворения, заставляют ее искать новые места для приложения своих сил? достаточно ли для этого просто улучшить работу городской администрации, уделять больше внимания качеству городской среды, предоставлять более разнообразные услуги? Хотя нельзя отрицать, что все эти меры способны дать определенный положительный эффект, тем не менее представляется, что вряд ли они способны радикально решить проблему в целом. Индустриальная база городской экономики частично напрямую определяет важнейшие параметры городской среды (например, плохую экологию), ча-

стично воздействует на нее через формирование требований к массовым работникам, так называемым синим воротничкам. И эти требования, к сожалению, не предполагают ни высокого культурного уровня, ни заинтересованного отношения к своему городу, ни отсутствия вредных привычек. По удачному выражению Ольги Вендиной, «индустриальная экономика — это экономика дешевого человека»¹, не предполагающая крупных вложений в его образование и культуру. Поэтому стандарты экологии, безопасности, благоустройства в старопромышленном городе при прочих равных условиях всегда будут ниже, чем в городе постиндустриальном.

Готова ли молодежь мириться с этими проблемами? В рамках челябинского опроса респондентам задавали два вопроса: «Каким бы вы лично хотели видеть Челябинск в будущем?» и «В каком направлении, скорее всего, Челябинск реально будет развиваться?» Так вот молодые люди хотели бы видеть свой город центром развития науки и образования, современных управленческих, консалтинговых и финансовых услуг, центром экологических инноваций, наконец, центром развития культуры и досуга. А в реальности почти 60% предполагает, что Челябинск останется центром металлургии и машиностроения, хотя желали бы его таким видеть менее 20% опрошенных. Вот такой впечатляющий разрыв. При этом обследование показало, что выпускники вузов и на практике не стремятся идти работать на промышленные предприятия, предпочитая им другие сферы занятости. В своем городе или в чужом.

Теперь о возможности эволюционного перехода. Собственно, и на нынешнем, и на предыдущем экономическом форуме в Перми много говорили о задачах развития новой экономики в городе. Планы здесь весьма масштабные: новые отрасли промышленности с высокой добавленной стоимостью, кластеры образования и здравоохранения, привлечение центров крупных корпораций и многое другое. Но возможно ли бесконфликтное развитие всех этих сфер в условиях старопромышленного города? Совершенно неожиданный ответ на этот вопрос был получен в ходе «круглого стола», когда его участникам предложили обсудить проект под интригующим названием «Город N».

Суть проекта в следующем. Крупная энергетическая компания, стремясь укрепить свои долгосрочные конкурентные преимущества, обсуждает перспективы комплексного развития непроектируемых, постиндустриальных видов деятельности — исследований и разработок, обучения персонала и т.п. Естественно, возникает вопрос о выборе места, где могли бы разместиться корпоративный центр принятия решений и вся эта многообразная поддерживающая этот процесс деятельность. Собственно, подобного рода активность во многом и формирует экономическую базу постиндустриальных городов. Так вот по совокупности критериев, которые для себя определила компания в таких сферах, как социокультурный профиль территории, транспортная доступность, экология, безопасность, другие характеристики городской среды, наконец, отношения власти и бизнеса, не подошел ни один из 22 субъектов Федерации и пяти городов-миллионников, где эта компания работает. Соответственно возник проект города N — компактного городского образования, созданного специально под цели корпоративного развития.

Но дело сейчас не в самом проекте — его идеология на форуме подверглась серьезной критике, поскольку, по мнению участников «круглого стола», идея кор-

¹ Вендина О. Гипноз роста // Эксперт Урал. 2008. № 25. С. 14.

поративного города давно себя исчерпала¹. Основная проблема в том, что, имея достаточно широкий выбор, компания не нашла комфортного места для развития постиндустриальных видов деятельности среди существующих городов. И это заставляет задуматься о том, насколько возможно преодоление индустриального прошлого естественным, бесконфликтным, эволюционным путем.

Мне нравится, когда какую-либо проблему, в том числе и выбор между индустриальным и постиндустриальным сценариями развития, можно представить наглядно, в виде зрительного образа. И этот образ снова связан у меня с Челябинском. Практически посреди современного города, в излучине реки, стоит электрометаллургический завод. Он чудовищно загрязняет атмосферу, создает вокруг себя «лунный» пейзаж. На заводе работают 10 тыс. человек. И пока этот завод стоит в центре города, Челябинску, каким бы формально успешным он ни был, никогда не вырваться за рамки индустриальной эры, не стать органичной частью современной цивилизации. И пусть вопрос о выводе этого предприятия за пределы города — это вопрос не сегодняшнего и даже не завтрашнего дня, в какой-то момент городу придется решать, что для него важнее — количество или качество, 10 тыс. рабочих мест или возможность скачка в постиндустриальное будущее.

Но вернемся к тому вопросу, в котором мы пытались разобраться в этой небольшой главе. Является ли численность населения города, ее рост или снижение показателем успешности городского развития? Наверное, города, существующие в индустриальной логике, просто обречены измерять свой успех «числом, а не умением»: количеством населения, объемами производства, ростом новых районов и т.п. Ситуация с постиндустриальными городами иная. Ресурс, за который они конкурируют, — высокопрофессиональные, активные люди, те, кого все чаще называют креативным классом, — в любом случае не является массовым и не измеряется по головам. Поэтому для подобных городов показатели качества жизни, комфортности, привлекательности для профессионалов оказываются важнее, чем количественные критерии. Описание города Питтсбурга в энциклопедии² содержит ссылки на 5–6 пользующихся доверием рейтингов различных аспектов качества жизни и бизнес-климата, в которых город занимает достаточно высокие места, и именно это считается критерием его успешного развития.

Вместо выводов: бремя власти

В этом эссе гораздо больше вопросов и меньше ответов, чем, наверное, хотелось бы управленцам-практикам. Как строить будущее города, на какие цели ориентироваться, какие пути выбирать — это в любом случае ответственность городской власти. И проделанной работы явно недостаточно, чтобы давать какие-либо комплексные рекомендации о том, какой должна быть стратегия города. Но несколько замечаний на эту тему хотелось бы сделать.

Обсуждение на форуме показало, что простого, очевидного, «быстродействующего» ключа к решению проблем Перми не просматривается. Конкурентные преимущества города можно наращивать только постепенно, кирпичик к кирпичику, «набором непростых, многослойных мер» (опять слова Натальи Зубаревич). В число

¹ По удачному выражению известного урбаниста Вячеслава Глазычева, это «мертворожденный труп дохлого человека».

² http://en.wikipedia.org/wiki/Pittsburgh,_Pennsylvania

этих мер должны входить и обеспечение определенных (пусть для начала не столь высоких, как хотелось бы) стандартов предоставления базовых муниципальных услуг, и изменение архитектурного облика города, и имиджевая политика.

Но при этом необходимо помнить, что политика есть искусство возможного. В выступлении главы городской администрации на форуме один слайд из 30 был посвящен тому, что было названо базовыми ценностями превращения Перми в город возможностей, к числу которых были отнесены:

- комфортная пространственная организация;
- современная система образования;
- качественное здравоохранение;
- культура;
- высокий стандарт безопасности;
- благоустройство;
- комфортные места общего пользования;
- доступность жилья в различных сегментах рынка;
- внутригородские коммуникации.

Очевидно, что содержание одного этого слайда способно сформировать программу деятельности администрации на долгие годы, и неочевидно, что ее в принципе возможно полностью выполнить. Но даже если городские власти считают все эти цели достижимыми, необходимо выработать систему определения приоритетов и последовательность действий. Все-таки искусство управления — это постоянное разрешение конфликта между безграничными потребностями и ограниченными ресурсами.

Теперь о ресурсах. У меня создалось впечатление, что городская администрация не до конца использует те из них, которые возникают на основе взаимодействия с местным сообществом и порождаются доверием населения к власти. Здесь ситуация также достаточно парадоксальна. Власти и Пермского края, и города Перми известны как высококвалифицированные управленцы, использующие наиболее передовые управленческие технологии, в том числе и заимствованные из частного сектора. Но при этом специфика высокопрофессиональных подходов остается во многом непонятной для жителей, власть пока не всегда умеет говорить с городским социумом на одном языке. А ведь если рассматривать эту проблему в логике корпоративного управления, население — это и акционер компании под названием «город», и его клиент. Весьма важные для любой корпорации действующие лица.

И наконец, необходимо признать, что стратегическое развитие — это всегда выбор из альтернативных подходов, содержательных развилки и, выбирая один из возможных вариантов, мы неизбежно что-то приобретаем и что-то теряем, получаем одни преимущества и отказываемся от других. Как говорят англичане, нельзя одновременно съесть пирог и оставить его целым. И тяжкое бремя власти — этот выбор делать.

Раздел III

Налоговая политика

Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ¹

Введение

Цель работы состоит в том, чтобы изучить влияние налоговой реформы, проводимой в России после 1999 г., на налоговые сборы и на поведение налогоплательщиков. Макроэкономические данные и данные микроэкономических обследований используются в работе для оценки различных аспектов налоговой реформы. На основе данных, находящихся в открытом доступе, на уровне стран и предприятий проводится сравнение России с другими странами, включая страны с переходной экономикой в СНГ и Восточной Европе.

Если говорить более конкретно, мы проводим сравнительный анализ тенденций в налоговых усилиях (определяемых как отношение налоговых сборов к ВВП) и собираемости налогов, в поведении предпринимателей-налогоплательщиков в отношении налогообложения (например, какую долю доходов торговые фирмы скрывают от налоговых инспекций), а также в восприятии налоговой системы и налоговой администрации предпринимателями в течение 1999—2005 гг. Хотя существуют эмпирические исследования, в которых внимание сосредоточено на отдельных аспектах российской налоговой реформы (например, о реформе подоходного налога с физических лиц см.: Синельников-Мурылев и др., 2003), а также общие оценки результатов налоговой реформы, основанные на анализе данных по России, исследований о влиянии российской налоговой реформы на налоговые усилия, об эффективности взимания НДС или о восприятии налоговой системы в России по сравнению с другими странами, насколько нам известно, не проводилось. Наша цель состоит в том, чтобы приступить к заполнению этого пробела в литературе. Исходя из нашего анализа можно сделать вывод, что результаты применения различных методов в целом согласуются: налоговая реформа оказала лишь незначительное влияние на собираемость налогов и на отношение налогоплательщиков к налоговой системе.

¹ Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

Данные

Подробное описание используемых данных и их источников представлено в табл. 1 Приложения. Кроме того, там приведено краткое описание основных переменных, которые рассматривались в работе. Однако требуется пояснение в отношении определения доли налоговых поступлений в ВВП. Как и другие исследователи, включая Берда (Bird et al., 2008), мы использовали данные базы Статистики государственных финансов (СГФ) Международного валютного фонда (МВФ).

Как это ни удивительно, в МВФ имеются две несовместимые между собой базы статистических данных. Одну базу данных, записанную на CD-ROM, можно приобрести у МВФ, а с другой — ознакомиться в Интернете (МВФ, 2008). Данные последней очень похожи на данные, содержащиеся в Показателях всемирного развития (ППР) (World Development Indicators (WDI)), представленных в Интернете (2008). В соответствии с Руководством по статистике государственных финансов¹ «доход от налогов формируется из обязательных отчислений в государственный сектор. Некоторые обязательные отчисления, такие, как штрафы, пени и большинство отчислений в фонды социального страхования, не включаются в объем налоговых доходов» (С. 47). Госсектор определяют как «сектор, включающий субъекты, исполняющие государственные функции в качестве основного вида их деятельности». Однако существуют значительные расхождения между данными СГФ, представленными в Интернете, данными СГФ на CD-ROM МВФ и данными некоторых других источников. В частности, данные СГФ в сети Интернет значительно отличаются от данных Министерства финансов РФ (все данные в процентах от ВВП; данные по отчислениям в фонды социального страхования исключены) (табл. 1)².

¹ http://dw.mof.go.th/foc/Document/finance_state/fpo/GFSM2001.pdf

² Стоит подчеркнуть один факт относительно российских данных, используемых в настоящем исследовании. Речь идет о российских налоговых поступлениях с учетом НДС, полученных в 2005 г. от нефтяной компании ЮКОС в результате аудиторских проверок за предыдущие годы. Дополнительные сборы составляли 0,64% ВВП России (Назаров, 2008. С. 39). Если эту сумму исключить из данных за 2005 г., эффективность принятых Россией мер в отношении налогов, в том числе НДС, за этот период существенно изменится. В то же время даже если игнорировать эти суммы за 2005 г., необходимо включать их в данные за предыдущие годы. Большая часть данных о налоговых поступлениях, особенно по развитым странам в последующие годы, основана на методе начислений. В большинстве случаев как кассовый метод, так и метод начислений демонстрируют аналогичные показатели, но это не относится к России 2005 г. Однако данные, которыми мы располагаем, не делают поправок на дополнительные налоговые начисления компании ЮКОС за 2005 г. Если бы мы сделали такую поправку, то должны были бы рассмотреть также случаи необычных налоговых начислений, имевших место в других странах. В конце концов, мы решили представить наши данные без учета корректировки на дополнительные налоговые начисления компании ЮКОС. Таким образом, наша оценка по поступлениям от НДС в 2005 г. в России в виде доли в ВВП составляет 6,8% вместо 6,2%, что имело бы место, если бы мы исключили расчеты по ЮКОСу. Соответственно в 2005 г. доля общего объема налоговых сборов в ВВП России, которую мы используем, составляет, по нашим оценкам, 26,62% вместо 25,98%. Заметим, что, хотя эти коррективы являются важными для оценки собираемости налогов и эффективности НДС за 2005 г. и некоторые предыдущие годы, они имели незначительное влияние на регрессионные коэффициенты, которые представлены ниже.

Таблица 1

| Источник | Налоговые поступления | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Министерство финансов РФ | Консолидированный бюджет | 28 | 27,7 | 23,9 | 22,9 | 22,2 | 24,3 |
| | Федеральный бюджет | 10,2 | 12,5 | 12,7 | 12,0 | 10,9 | 13,3 |
| База данных СГФ в Интернете (МВФ) | Государственный бюджет | 13,7 | 15,8 | 13,7 | 13,4 | 13,3 | 16,6 |
| База данных на CD-ROM (МВФ) | Государственный бюджет | 24,21 | 25,62 | 23,89 | 22,65 | 23,35 | 26,62 |

Источники: данные Минфина РФ; Российская экономика в 2007 г.: тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2007 (<http://www.iet.ru/en/russian-economy-in-2007-issue-29.html>); данные базы СГФ (МВФ) из Интернета (2008). Данные базы СГФ на CD-ROM (МВФ) рассчитаны на основе данных о налоговых сборах в национальной валюте, имеющихся на CD-ROM IMF, и данных по ВВП в национальной валюте из Показателей всемирного развития (WDI) (2008).

Представляется, что несоответствие возникает в основном из-за того, что из данных базы СГФ из Интернета исключена значительная часть региональных налоговых поступлений. Данные на CD-ROM гораздо ближе к информации российского Министерства финансов. По этой причине мы решили использовать данные МВФ на CD-ROM. В целях увеличения числа наблюдений для регрессионных оценок мы использовали другие источники данных, когда данных CD-ROM было недостаточно (например, информацию из публикации [Stepanyan, 2003] для ряда стран с переходной экономикой). Кроме того, для тех стран, где разрыв между данными МВФ на CD-ROM и в Интернете был не очень большой, мы использовали данные из последнего источника, чтобы заполнить недостающие значения в первом источнике.

Налоговые усилия

Налоговые усилия (tax effort), определяемые как доля налоговых сборов в ВВП, являются важной характеристикой налоговой системы страны. Развитые страны демонстрируют в среднем более высокую степень налоговых усилий, чем развивающиеся страны. Этот факт может свидетельствовать либо о более высокой способности развитых стран собирать установленные законодательством налоги, либо о более высокой готовности населения развитых стран принять высокую налоговую нагрузку, либо о том и другом. Как правило, в экономической литературе по налоговым усилиям основное внимание уделяется собираемости налогов, а не готовности населения принять высокую налоговую нагрузку¹. Таким образом, традиционные подходы к анализу налоговых усилий состоят в том, чтобы оценить следующую регрессию:

$$\frac{TR}{GDP} = \beta_0 + \beta_1 \frac{GDP}{POP} + \beta_2 \frac{AG}{GDP} + \beta_3 \frac{TRADE}{GDP} + \beta_4 \frac{\Delta POP}{GDP} + \varepsilon, \quad (1)$$

¹ Недавний обзор литературы по налоговым усилиям представлен в (Bird et al., 2008). Более подробный обзор можно найти в предварительной версии той же работы (см. Bird et al., 2006).

где TR — общий объем налоговых поступлений в данном году, GDP — объем валового внутреннего продукта (ВВП) в долларах США 2000 г.¹, POP — численность населения, AG — добавленная стоимость в сельском хозяйстве, $TRADE$ — сумма экспорта и импорта, а $DPOP$ — рост численности населения. ВВП на душу населения можно рассматривать в качестве оценки уровня государственного управления в стране и способности ее налогоплательщиков платить налоги. Роль торговли в экономике, которую мы далее для краткости называем открытостью экономики, важна, поскольку налоги в торговой деятельности, как правило, легче собирать по сравнению с другими налогами, например, такими, как налог на прибыль и НДС внутри страны. В сельскохозяйственном секторе налоги собирать труднее, чем в других секторах экономики. Наконец, в странах с быстрым ростом населения налоговым администрациям, возможно, трудно отслеживать новых налогоплательщиков (Vahl, 2003). По этим и некоторым другим причинам ожидается, что степень налоговых усилий будет положительно зависеть от ВВП на душу населения, а также от открытости экономики, а высокая доля сельского хозяйства и рост населения в стране будут негативно сказываться на степени налоговых усилий.

Мы подчеркиваем, что из-за концентрации внимания на аспекте собираемости налогов нужно быть осторожными при интерпретации результатов регрессии (1). В частности, более высокая степень налоговых усилий, которая проявляется в положительном отклонении соответствующего показателя страны от регрессионной оценки, полученной с помощью (1), необязательно означает наличие более эффективной налоговой системы или более эффективного налогового администрирования, так как спецификация (1) не отражает ни законодательно зафиксированной налоговой нагрузки, ни снижения благосостояния, связанного с налогом-обложением. Это означает, что страна с очень эффективной налоговой системой и эффективным налоговым администрированием может характеризоваться низким уровнем налоговых усилий просто потому, что ее население предпочитает иметь относительно небольшой государственный сектор. И наоборот, страна с высоким уровнем налоговых усилий может собирать налоги неэффективным образом. Тем не менее существуют исследования, в которых показано, что в более развитых странах обычно более высокая степень налоговых усилий, а факторы, определяющие эту степень, подробно изучены в литературе.

Как правило, уравнение (1) оценивается с помощью обычного метода наименьших квадратов (МНК). Такой подход может быть не вполне адекватным в особенности из-за значительной обратной зависимости между налоговыми мерами и ВВП на душу населения. Эту проблему трудно решить, потому что не имеется подходящих инструментов. Кроме того, в уравнении (1), возможно, имеется систематическая ошибка в связи с возможным отсутствием некоторых переменных, влияющих на обе стороны уравнения. Например, степень налоговых усилий и объем ВВП на душу населения в стране могут зависеть от качества работы институтов (институционального качества). Можно добавить качество институтов в правую часть уравнения (1), но такой подход создает еще один канал для обратной зависимости, так как качество институтов в стране может частично опреде-

¹ Результаты регрессий с использованием ВВП на душу населения по паритету покупательной способности очень близки к результатам с использованием ВВП на душу населения в постоянных долларах США. Мы решили использовать последний показатель, поскольку другие переменные в наших регрессиях рассчитаны на основе ВВП на душу населения в постоянных долларах США, а не по паритету покупательной способности.

ляться степени налоговых усилий для финансирования с целью повышения качества институтов. Мы вернемся к этому вопросу позже.

Несмотря на эти трудности, регрессии, аналогичные уравнению (1), были широко использованы в литературе, и мы также предпримем попытку их применить, учитывая определенные ограничения. Мы будем использовать более свежие и более полные данные, чем те, которые встречаются в литературе по налоговым усилиям, при этом особое внимание будет уделено странам с переходной экономикой. Мы также добавим некоторые очевидно экзогенные переменные в уравнение (1), что позволит значительно улучшить статистические характеристики наших оценок. Кроме того, мы приводим оценку регрессии степени налоговых усилий за несколько разных лет, что позволяет сравнить степень налоговых усилий в России и в других странах до и после налоговой реформы в России 2000—2001 гг.

Стандартные регрессии по налоговым усилиям не обладают хорошими статистическими характеристиками. Однако знаки коэффициентов в основном соответствуют нашим ожиданиям (табл. 2 Приложения). Рассматривая отклонения в этих регрессиях (табл. 3 Приложения), мы обнаруживаем, что в России степень налоговых усилий была выше, чем в среднем по другим странам, т.е. отклонения в России позитивны на протяжении всего периода. Заметим, однако, что степень налоговых усилий в России, увеличившись за период налоговой реформы 2000—2001 гг., в 2005 г. была лишь незначительно выше уровня 1999 г.

Интересный вопрос заключается в том, как налоговые усилия в России отличаются от усилий в других странах с переходной экономикой и отличается ли степень налоговых усилий в странах с переходной экономикой от этого показателя в других странах. Среди прочих факторов относительно низкая степень налоговых усилий в странах с переходной экономикой может быть связана с ограниченными возможностями их налоговых администраций и установившейся традицией уклонения от уплаты налогов. Для оценки степени налоговых усилий в России по сравнению с другими странами с переходной экономикой мы добавляем в стандартную регрессию фиктивную переменную, принимающую значение 1 для стран с переходной экономикой и 0 — для других стран. В этих расширенных регрессиях коэффициенты фиктивных переменных для стран с переходной экономикой всегда имеют отрицательное значение, хотя они и не являются статистически значимыми, кроме как в регрессиях за 1999 г. и для средних значений за 1999—2005 гг., где эти коэффициенты статистически значимы на уровне 10% (табл. 4 Приложения). Это означает, что степень налоговых усилий в странах с переходной экономикой была в целом аналогична или, может быть, чуть меньше, чем в других странах. (Аналогичный подход показывает, что степень налоговых усилий в странах СНГ незначительно отличалась от других стран с переходной экономикой в рассматриваемый период.)

Степень налоговых усилий в России в этот период была выше, чем в других странах с переходной экономикой, особенно в 2000 и 2001 гг. (см. регрессионные отклонения, представленные в табл. 5 Приложения). Частично это может быть следствием значительных налоговых поступлений от российского нефтяного сектора¹. В целом налоговые реформы в России, судя по всему, не имели существенного влияния на налоговые усилия.

¹ Заметим, однако, что включение показателя добычи нефти (стоимость добытой нефти на душу населения или соотношение стоимости добытой нефти к ВВП) на правой стороне уравнения (1) не приводит к статистически значимому коэффициенту. Это может быть связано с тем, что в разных странах используются различные механизмы получения нефтяных доходов.

Стандартные регрессии для уровня налоговых усилий, описанные выше, учитывают только небольшой диапазон характеристик, которые могли бы повлиять на этот показатель в разных странах. Как уже упоминалось выше, характеристики стран, используемые в стандартных регрессиях уровня налоговых усилий, отражают в основном способность государства собирать налоги, т.е. действенность налоговых рычагов. В работе (Bird et al., 2008) делается попытка добавить фактор спроса (т.е. степень готовности населения принять более высокую налоговую нагрузку) в переменные регрессии для расчета степени влияния институционального качества на степень налоговых усилий, утверждая, что население будет готово принять более высокую налоговую нагрузку только в странах с достаточно хорошими институциональными характеристиками¹. В частности, [Bird et al.] включают такие характеристики, как «борьба с коррупцией» и «открытость и подотчетность», разработанные Всемирным банком, в обычный набор переменных уравнения регрессии².

Хотя в их регрессиях положительное влияние этих институциональных переменных на уровень налоговых усилий является статистически значимым, эти результаты ненадежны, так как существует возможность обратной связи между институциональным качеством и степенью налоговых усилий. Инструменты, которые [Bird et al.] использовали для решения этой проблемы (фиктивная переменная, отражающая то, что законодательная система страны основана на английском подходе, и переменная, отражающая степень этнической раздробленности страны), не отвергаются стандартными тестами пригодности инструментов регрессий, но те же инструменты являются довольно слабыми в нашей регрессии. Как известно, применение слабых инструментов приводит к значительным потенциальным систематическим ошибкам, особенно в небольших выборках при двухэтапной оценке по методу наименьших квадратов (Murray, 2006). (Заметим, однако, что мы используем данные за период, отличающийся от того, который использовали [Bird et al.]). Кроме того, когда мы используем те же инструменты в регрессиях с нашими данными и включаем фиктивные переменные для стран с переходной экономикой, а также некоторые дополнительные независимые переменные (см. ниже), коэффициенты при качестве институтов становятся статистически незначимыми.

Поскольку включение переменных, отражающих качество институтов в регрессии для оценки степени налоговых усилий, создает технические трудности, связанные с возможным наличием обратной связи, и найти надлежащие инструменты для этих переменных проблематично, мы предпочитаем другой подход. Мы задаем вопрос: какие сравнительно неизменные характеристики влияют на степень налоговых усилий в стране? После испытания различных переменных, включая и те, которые используют [Bird et al.], мы выбрали два фактора, которые являются особенно ста-

В одних странах применяется налог на природные ресурсы, в то время как в других используется роялти, который не включается в налоговые доходы. Россия собирает большую часть своих налоговых поступлений от нефтяного сектора с помощью налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины. Оба этих источника, по-видимому, включены в используемые нами данные по налоговым поступлениям России.

¹ Можно также утверждать, что качество государственных институтов может сказаться на собираемости налогов («стороне предложения» налоговых усилий). Например, страна, где налоговые инспекторы коррумпированы, может столкнуться с трудностями при сборе налогов.

² [Bird et al., 2008] рассматривали эффективность налоговых мер в Латинской Америке, поэтому они применяли также фиктивные переменные для Латинской Америки.

тистически важными: географическую широту страны и долю населения, исповедующего протестантскую веру. Одно из преимуществ использования таких переменных в регрессиях состоит в том, что они являются явно экзогенными по отношению к налоговой системе. Хотя, возможно, коэффициенты этих переменных трудно интерпретировать, так как они предположительно влияют и на «сторону спроса», и на «сторону предложения» налоговых усилий, но можно утверждать, что в результате применения этих переменных можно обеспечить более точные сравнительные степени налоговых усилий в различных странах, поскольку эти регрессии делают поправку на неизменные характеристики страны.

Регрессии степени налоговых усилий с применением этих дополнительных переменных представлены в табл. 6 Приложения. Интересно, что широта страны и доля протестантов в целом статистически более значимы, чем обычные переменные, для расчета степени налоговых усилий. Результаты наших регрессий свидетельствуют о том, что в России степень налоговых усилий достигла пика в 2001 г., но к 2005 г. она вернулась примерно к тому же уровню, какой был до налоговой реформы (табл. 7 Приложения). Мы приходим к выводу, что налоговая реформа 2000—2002 гг. не привела к существенному изменению степени налоговых усилий в России. Одна из причин этого может быть в том, что осуществление налоговой реформы и рост цен на нефть наряду с другими факторами привели к бюджетному профициту и менее острой необходимости для правительства в целом и для налоговых служб в частности повышать собираемость налогов. Другой причиной, конечно, могло быть сознательное решение правительства снизить налоговое бремя на экономику.

Оценки эффективности НДС

Регрессии степени налоговых усилий, представленные выше, не позволяют учитывать налоговые ставки, хотя налоговые ставки, очевидно, имеют важное значение для уровня налоговых усилий. Предположительно налоговые ставки отражают в основном «сторону спроса» налоговых усилий¹. Таким образом, включая налоговые ставки в качестве независимых переменных в регрессии степени налоговых усилий, мы сможем лучше отразить «сторону предложения» налоговых усилий или, другими словами, способность налоговых органов собирать налоги, а не готовность населения принимать определенные налоговые ставки. Эта способность собирать налоги, как правило, называется в экономической литературе эффективностью налогообложения (см. исследования, которые рассматриваются ниже)².

Большинство исследований по налоговой эффективности были посвящены анализу НДС. Но даже в отношении НДС имеется очень мало эмпирических исследований факторов, определяющих эффективность НДС и его собираемости в разных странах. Одной из возможных причин такого положения является труд-

¹ Налоговые ставки могут также оказывать влияние на «сторону предложения», поскольку при прочих равных государству, возможно, будет проще собрать налог, если его ставка ниже.

² Конечно, налоговые сборы выше среднего уровня могут быть осуществлены неэффективным образом. Например, нежелание налоговой администрации возмещать НДС законным экспортерам может поднять сборы по НДС, по крайней мере в краткосрочной перспективе, но это нельзя считать эффективной системой сбора НДС. Тем не менее этот термин является общепринятым.

ность в получении надежных и полных данных, особенно в отношении объема налоговых сборов. Хотя некоторые источники предоставляют данные по сборам налогов на потребление и налогов с оборота, единственной базой данных, содержащей существенные данные по сборам НДС, является база Статистики государственных финансов (СГФ) МВФ. Но даже эта база далеко неполная, и зачастую ее данные отличаются от других оценок и даже от предыдущих публикаций СГФ. В нашем анализе мы используем данные СГФ, когда это возможно. Если эти данные отсутствуют, мы применяем усредненные оценки из других источников (см. табл. 1 Приложения) для справок по источникам данных по НДС, объемам его сборов и ставкам.

В одной из более ранних работ по этому вопросу [Bogetic и Xassan, 1993] использовали межстрановые данные выборки по 34 странам за 1988 г. для оценки факторов, определяющих эффективность налогообложения НДС, измеряемую долей поступлений НДС в ВВП. Они пришли к выводу, что помимо позитивного эффекта ставок НДС сборы по этому налогу были в среднем выше в странах, использующих единую ставку НДС, применяемую к относительно широкой базе. Это не особенно удивительно, но этот результат ненадежен, потому что число наблюдений слишком мало.

Подход на основе межстрановых данных используется также в [Ebrill et al., 2001] для изучения того, что они называют *S*-эффективностью, которая измеряется как натуральный логарифм поступлений от НДС в виде процентной доли частного потребления¹. На основе выборки от 40 до 89 стран в зависимости от спецификации они получили следующие результаты. Во-первых, в то время как *S*-эффективность НДС положительно зависит от ставки, эластичность этой зависимости статистически значимо меньше единицы (значение коэффициента равно 0,7). Этот результат может быть обусловлен тем, что повышенные ставки НДС обычно соответствуют более узкой налоговой базе НДС, или тем, что сбор НДС сталкивается с большими трудностями для налоговой администрации при превышении стандартной ставки. Эффективность сборов НДС была также выше в странах, имеющих большую долю внешней торговли в ВВП, вероятно, потому, что НДС на импорт легче собирать, чем на других этапах цепочки НДС, и, кроме того, в некоторых странах имеют место задержки возмещения НДС по экспорту. Возможно также, что доля торговли в ВВП коррелирует с качеством государственных институтов в стране (например, как это имеет место в наших данных), а качество государственных институтов влияет на качество налогового администрирования. [Ebrill et al.] также установили, что эффективность НДС позитивно связана, хотя и слабо, с длительностью применения системы НДС в стране, что, возможно, отражает опыт налоговой администрации, а также приемлемость НДС для налогоплательщиков. Существенным негативным фактором, определяющим эффективность НДС, был уровень неграмотности в стране. Неграмотность, однако, может быть эндогенным по отношению к НДС показателем, если поступления НДС составляют значительную часть всех налоговых поступлений в стране. Наконец, региональные фиктивные переменные были статистически незначимы, кроме положительных коэффициентов для группы малых островных стран.

В отличие от упомянутых выше исследований [Aizenman и Jinjarak, 2005] использовали панельные данные выборки по 44 странам за период с 1970 по 1999 г.

¹ Неясно, однако, соответствуют ли годы изменения данных по поступлениям от НДС годам изменения других переменных в регрессиях [Ebrill et al.] (авторы отмечают, что они используют «поступления от НДС... за последний год». С. 12).

для оценки факторов, определяющих эффективность НДС и рассчитываемых как сборы НДС, отнесенные к ставке НДС, умноженной на конечное потребление, или как сборы НДС, отнесенные к ставке НДС, умноженной на ВВП. По их результатам эффективность НДС положительно зависит от ВВП на душу населения, степени урбанизации, открытости торговли и политической стабильности. Эффективность НДС негативно связана с долей сельского хозяйства в экономике.

К сожалению, эти результаты основаны на весьма сомнительных данных и предположениях. В частности, два ряда ключевых данных представляются ошибочными. Например, данные по поступлениям НДС взяты из базы данных Университета штата Мичиган, где они совмещены с данными по другим налогам на потребление. Очевидно, что поступления от всех налогов на потребление могут отличаться от поступлений от НДС.

Возможно, более серьезной проблемой в данном исследовании является предположение о том, что ставка НДС в странах, включенных в выборку, на протяжении всего периода оставалась такой же, как в 2003 г. Это предположение, очевидно, не соответствует действительности. В России стандартная ставка НДС изменялась несколько раз со времени его введения в 1992 г., особенно если принять во внимание специальный налог, который действовал в 1994—1995 гг. Ставки НДС изменялись с течением времени и в некоторых других странах. Учитывая, что ставка НДС, безусловно, является ключевым компонентом эффективности НДС, мы не можем сильно доверять результатам расчетов [Aizenman и Jinjarak].

Аналогично [Aizenman и Jinjarak] мы используем панельные данные для оценки эффективности НДС. В отличие от них, однако, мы используем данные по фактическим ставкам НДС, собранным из различных источников. Наша выборка стран также на 50% больше, чем у них. Кроме того, мы применяем различные регрессионные методы: обычный метод наименьших квадратов, метод постоянных эффектов (*fixed effects*), а также метод межгрупповых эффектов (*between effects*) (табл. 8 Приложения).

Мы используем две различные зависимые переменные в нашей регрессии: (1) доля поступлений НДС в ВВП и (2) отношение поступлений НДС к объему конечного потребления, умноженному на единую ставку НДС (мы обозначим эту переменную как *VAT_EFF*). Мы используем следующие спецификации для двух базовых регрессий:

$$\frac{VAT}{GDP} = \beta_0 + \beta_1 \cdot VAT_rate + \beta_2 \cdot \left(\frac{EXP - IMP}{GDP} \right) + \beta_3 \cdot \frac{AG}{GDP} + \varepsilon, \quad (2)$$

$$VAT_EFF = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot VAT_rate + \gamma_2 \cdot OPENNESS + \gamma_3 \cdot \frac{AG}{GDP} + \varepsilon, \quad (3)$$

где (*EXP — IMP*) — торговый баланс. Эта переменная должна иметь отрицательный коэффициент, так как экспорт является частью ВВП, а импорт не является. В то же время в большинстве стран вводится НДС на импорт, а экспорт освобождается от этого налога. Следуя [Ebrill et al.], спецификация для второй зависимой переменной включает важность торговли в экономике, т.е. ее открытость (доля экспорта и импорта в ВВП). Открытость используется вместо торгового баланса, поскольку конечное потребление уже представляет потенциальную базу НДС и нет необходимости корректировать ее в зависимости от торгового баланса.

Помимо базовых регрессий (2) и (3) мы также рассматриваем регрессии с переменными качества институтов (либо меру соблюдения норм права, либо меру борьбы с коррупцией), которые внесены в правую часть уравнения в регрессиях с постоянными эффектами¹.

Результаты базовых регрессий (2) и (3), оцененные обычным методом наименьших квадратов, методом постоянных эффектов (с поправкой на корреляцию между группами и с фиктивными переменными для каждого года) и методом межгрупповых эффектов, представлены в табл. 9 Приложения.

Кроме того, результаты регрессий, оцененных обычным методом наименьших квадратов, а также методом межгрупповых эффектов, которые включают те же неизменные по времени показатели по странам, которые мы использовали в регрессиях налоговых усилий (географическая широта и доля протестантов среди населения), представлены в табл. 10 Приложения. Результаты регрессий методом постоянных эффектов с включением переменных, отражающих качество институтов, приведены в табл. 12 Приложения. Отклонения от этих регрессионных оценок приведены соответственно в табл. 11 и 13 Приложения.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что после финансового кризиса 1998 г. поступления от НДС в России были выше, чем в среднем в наших регрессиях, хотя эффективность НДС упала ниже среднего уровня в трех спецификациях в 2004 г. и в одной спецификации в 2005 г. Другой важный момент состоит в том, что, так же как в регрессиях для налоговых усилий, пик эффективности НДС в России был достигнут в 2001 г., а затем эффективность снизилась, что позволяет предположить, что налоговая реформа не имела долговременных последствий. (Эффективность в некоторых спецификациях регрессий НДС также является высокой в 2005 г., что предположительно объясняется главным образом дополнительными налоговыми поступлениями от компании ЮКОС.)

Другие результаты приводятся в краткой форме.

Регрессии обычным методом наименьших квадратов:

1.1. Ставка НДС в большой степени и позитивно связана с показателем доли НДС в ВВП в регрессии (2), но коэффициент эластичности (при среднем значении ставки НДС) меньше единицы. Этот же эффект наблюдается в регрессиях эффективности НДС (3), где ставка НДС имеет статистически значимый отрицательный коэффициент².

1.2. Доля сельского хозяйства в ВВП является негативным фактором по отношению к эффективности НДС.

1.3. Соотношение торгового баланса к ВВП имеет отрицательный коэффициент в регрессиях (2). Открытость имеет положительный коэффициент в регрессиях (3).

¹ Потенциальная эндогенность мер качества институтов в отношении сборов НДС вряд ли является проблемой в регрессиях с постоянными эффектами, потому что базовые значения показателей качества институтов являются частью постоянных эффектов. В то же время колебания переменных качества институтов из года в год, видимо, не будут существенно затронуты колебаниями поступлений от НДС.

² Если бы НДС был структурирован и администрировался идеальным образом как налог на потребление с единой ставкой и полным охватом потребления, зависимая переменная в регрессии (3) всегда составляла бы единицу и ставка НДС как независимая переменная имела бы нулевой коэффициент. Тот факт, что ставка НДС имеет отрицательный коэффициент в регрессии (3), показывает, что эффективность НДС снижается при увеличении ставки НДС. Согласно этому результату эластичность поступлений НДС также меньше единицы по отношению к ставке НДС в регрессии (2).

1.4. Доля протестантов в общей численности населения и географическая широта положительно связаны с эффективностью НДС, хотя широта и не всегда является статистически значимым показателем.

1.5. Если доля протестантов и географическая широта включены в регрессии, то ни качество институтов, ни фиктивные переменные, соответствующие странам СНГ и переходным экономикам, не являются статистически значимыми.

Результаты 1.1—1.4, конечно, соответствуют нашим ожиданиям. Результат 1.5 указывает на то, что широта и доля протестантов в достаточной степени коррелируют с качеством институтов, делая последнее статистически незначимым. Например, в 2000 г. коэффициент корреляции между мерой борьбы с коррупцией и географической широтой составлял 0,47, а соотношение между мерой борьбы с коррупцией и долей протестантов — 0,49.

Регрессии методом постоянных эффектов:

2.1. В отличие от регрессий по методу наименьших квадратов ставка НДС не является статистически значимой в регрессии (3), хотя она по-прежнему имеет отрицательный коэффициент. Это может иметь место в связи с тем, что ставка НДС в той или иной стране не изменяется достаточно часто для того, чтобы иметь статистически значимый эффект при оценке по методу постоянных эффектов. (Заметим, что этот коэффициент определяет эффект второго порядка ставки НДС. Эффект первого порядка находит свое отражение в определении эффективности НДС.)

2.2. Как и прежде, доля сельского хозяйства в ВВП оказывает негативное влияние на эффективность НДС.

2.3. Открытость уже не является статистически значимым фактором в базовом уравнении, но становится значимым, когда качество институтов включается в регрессии.

2.4. Качество институтов становится (слабо) значимым (заметим, что мы не можем использовать широту и долю протестантов в регрессиях, оцениваемых методом постоянных эффектов) и имеет ожидаемый знак.

Оценки по методу межгрупповых эффектов в основном аналогичны результатам метода наименьших квадратов.

Микропоказатели воздействия налоговой реформы на налогоплательщиков-предпринимателей

Выше мы рассматривали макроэкономические показатели, используемые для оценки эффективности российской системы налогообложения по сравнению с налогообложением других стран с переходной экономикой. Перейдем к исследованию показателей качества налоговой среды, в которой функционируют компании в России, СНГ и странах Восточной Европы, рассчитанных на основании Глобального обзора деловой среды (WBES), проведенного на уровне отдельных компаний в различных странах в 1999—2000, 2002—2003 и 2005 гг. Мы будем сравнивать, насколько налоговые ставки и налоговое администрирование воспринимаются как проблема; доли доходов фирм, которые они скрывают от налоговых органов; взятки налоговым инспекторам и доли доходов от продаж, выплачиваемые в качестве взяток. Данные WBES за 2000 г. и за 2002—2003 и 2005 гг. не являются полностью сопоставимыми, так как формулировки вопросов несколько изменились между 2000 и 2002 гг. Однако эти изменения были относительно незна-

чительными, и, по нашему мнению, на основании этих данных можно с достаточной степенью надежности проводить межвременные сопоставления. Кроме того, мы можем сравнить Россию с другими странами с переходной экономикой в каждом из этих периодов, чтобы выяснить, изменилась ли относительная ситуация в России в результате налоговой реформы.

Формулировки вопросов обзора WBES за 2000 г. по соответствующим переменным представлены в табл. 14 Приложения. Переменные в обзорах за 2002—2003 гг. и 2005 г. по сути те же, что и в обзоре WBES 2000 г. Однако ответы на пункты «проблема: высокие налоги» и «проблема: меры налогового администрирования и налоговое администрирование» имеют диапазон от 0 до 4 в обзоре за 2002—2003 гг. и 2005 г. вместо от 1 до 4 в обзоре за 2000 г. Кроме того, в WBES 2005 г. переменная «объем взяток» представлена как конкретное число, а не интервал; вместо вопроса о доле продаж, скрытых от налоговых органов, задается вопрос о доле официально задекларированных продаж; вместо вопроса о размерах взяток налоговым инспекторам задан вопрос «требовались ли/ожидались ли подарки или неофициальные платежи (для налогового инспектора)?», ответ на который закодирован либо как 0, либо как 1.

Таблицы 15, 16 и 17 Приложения содержат средние показатели и стандартные отклонения в ответах на все вопросы обзоров для всей выборки и отдельно по России, странам СНГ и странам Восточной Европы с переходной экономикой. Кроме того, мы представляем результаты тестов (*p*-значения) статистической значимости различий средних значений по выборкам компаний из России и из других стран. Как всегда при работе с данными опросов по поводу коррупции, ответы на три последних вопроса в таблице следует интерпретировать с большой осторожностью, поскольку трудно определить, насколько отличается готовность респондентов из разных стран правдиво отвечать на вопросы такого рода.

Восприятие российскими фирмами высоких налогов как проблемы разительно изменилось по сравнению с восприятием представителей компаний в других странах. Если до налоговой реформы компании России воспринимали высокие ставки налогов как более серьезную проблему, чем фирмы в других странах, включая фирмы стран СНГ и Восточной Европы, то ситуация резко изменилась в период после реформы. Обзоры WBES и за 2002—2003 гг., и за 2005 г. подтверждают, что российские фирмы воспринимают высокие налоги как значительно меньшую проблему, чем фирмы из других стран.

Эти изменения были гораздо менее значительны в отношении налогового регулирования и налогового администрирования. Изначально, как и в отношении высоких налогов, в России предприниматели рассматривали эту проблему более серьезно, чем в других странах. По результатам опроса за 2002—2003 гг. представления об этой проблеме в России были аналогичны тем, которые имели место в СНГ, но не были так оптимистичны, как в Восточной Европе. К 2005 г., однако, эти показатели вернулись в свое дореформенное состояние. Налоговое регулирование и администрирование вновь представляют более серьезную проблему для компаний в России, чем в других странах.

Учитывая явное улучшение в налоговой среде, но сохраняющиеся проблемы в области налогового регулирования и администрирования, тенденции в сфере коррупции вряд ли будут однозначны. Так это и отражается в наших данных. Что касается доли доходов от продаж, которые приходится тратить на взятки (так называемый взяточный налог), показатели России незначительно изменились в обзорах WBES между 2000 и 2005 гг., хотя наблюдалось некоторое улучшение в обзоре 2002—2003 гг. Если какие-то изменения и произошли, так это в том, что

разница между «взяточным налогом» в России и странах Восточной Европы стала более статистически значимой в 2005 г., чем это было в 2000 г., хотя средняя ставка «взяточного налога» резко сократилась во всем мире.

В то время как «взяточный налог» отражает общее состояние коррупции, скрытые доходы от продаж и «платеж для решения налоговых вопросов» более тесно связаны с налоговой реформой. Здесь также в 2002—2003 гг. имели место некоторые улучшения, но к 2005 г. Россия вернулась на позицию с более низким рейтингом, хотя абсолютная доля скрытых от налогообложения доходов от продаж в российских фирмах несколько снизилась по сравнению с обзором WBES 2000 г.

Результаты по «платежам для решения налоговых вопросов» являются, возможно, наиболее неожиданными с точки зрения сравнения показателей России со странами Восточной Европы. Как до, так и особенно после налоговой реформы российские предприниматели более редко сообщали о необходимости таких платежей, чем восточноевропейские. Кроме того, возможно, в результате снижения налоговых ставок российские компании, которые платили больше (для «решения налоговых проблем»), чем их коллеги из СНГ, по оценкам обзора WBES за 2000 г., стали платить немного меньше, чем предприниматели стран СНГ, по данным обзора WBES за 2005 г.

Выводы

Наше исследование показывает, что налоговая реформа в России существенно не изменила ее позиции по сравнению с другими странами в отношении налоговых усилий и эффективности НДС. Эти показатели достигли пика в 2001 г., но затем вернулись в основном к дореформенным уровням. Однако следует еще раз повторить, что и налоговые усилия, и эффективность НДС не являются информативными показателями эффективности деятельности правительства и уровня благосостояния. Как уже отмечалось, степень налоговых усилий может быть низкой из-за нежелания страны применять высокие ставки налогообложения, а эффективность НДС может быть высокой, поскольку экспортеры не получают возмещения НДС в установленные сроки или им не позволяют делать законный зачет по НДС. В этом смысле микроэкономические данные обзоров WBES могут быть более информативным показателем оценки успеха налоговой реформы. Эти данные представляют собой несколько смешанную картину. С одной стороны, высокие налоги и жесткие меры налогового администрирования уже не воспринимаются российскими налогоплательщиками-предпринимателями как серьезные проблемы и показатели по взяткам и по скрытым от налоговых органов доходам от продаж улучшились в период с 2000 по 2005 г., с другой — по большинству этих показателей налоговый климат в России остается по-прежнему хуже, чем в восточноевропейских странах.

Источники

Налоговая реформа в России: проблемы и решения: В 2 т. // Научные труды ИЭПП. 2003. № 67.

Aizenman J., Jinjark Y. The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence // NBER Working Paper Series. Working Paper. 11539. August 2005.

Ayyagari M., Demirgüç-Kunt A., Maksimovic V. What Determines Protection of Property Rights? An Analysis of Direct and Indirect Effects // World Bank Policy Research Working Paper. 3940. June 2006.

Bird R.M. Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency. ITP Paper 0306. International Tax Program. *Joseph L. Rotman School of Management.* University of Toronto. June 2003.

Bird R.M., Gendron P. Is VAT the Best Way to Impose a General Consumption Tax in Developing Countries? ITP Paper 0602. Institute for International Business, University of Toronto. Toronto, Ontario. March 2006.

Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries // CREMA Working Paper. 2006. N 2004—21. <http://ssrn.com/abstract=662081>.

Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Tax Effort in Developing Countries and High Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability // *Economic Analysis & Policy.* 2008. 38(1): 55—71.

Bogetic Z., Hassan F. Determinants of Value-Added Tax Revenue: A Cross-Section Analysis / Policy Research Working Papers. WPS 1203. October 1993.

Ebrill L., Keen M., Bodin J., Summers V. The Modern VAT. International Monetary Fund. Washington DC, 2001.

Global Indirect Tax Rates. Deloitte, 2006. www.deloitte.com/dtt/article/0,1639,sid%253D2959%2526cid%253D5031,00.html.

GFS database. Subject: Taxes. <http://imf.org/external/datamapper/index.php?db=GFS>, IMF, 2008.

International Country Risk Guide. PRS Group Inc. ICRG. 2006.

Iwaskiw W.R. Lithuania: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 1995.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. The Quality of Government // *Journal of Law, Economics, & Organization.* 1999. 15(1): 222—279.

Mertens J., Tesche J. VAT Revenues in the Russian Federation: The Role of Tax Administration in Their Decline // *Public Budgeting and Finance.* 2002. 22:87—113.

Murray M.P. Avoiding Invalid Instruments and Coping with Weak Instruments // *Journal of Economic Perspectives.* 2006. 20(4): 111—132.

Revenue Statistics 1965—2006. P.: OECD, 2007.

Stepanyan V. Reforming Tax Systems: Experience of Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union // IMF Working Paper. 2003. WP/03/173.

Summers V.P., Sunley E.M. An Analysis of Value-Added Taxes in Russia and Other Countries of the Former Soviet Union // IMF Working Paper. 1995. WP/95/1.

VAT Rates Applied in the Member States of the European Community. European Commission. Taxation and Customs Union. DOC. 2441/2008. Brussels, Belgium, 2008.

World Development Indicators Online Database. WDI Online, 2008. <http://www.worldbank.org/data/olinedatabases/olinedatabases.html>.

Приложение

Таблица 1

Описание и источники макроэкономических данных

| Переменная | Описание, источники |
|--|---|
| Доля в ВВП налоговых поступлений от НДС | Поступления от НДС в виде процента от ВВП. Большинство значений были рассчитаны на основе данных о поступлениях по НДС в местной валюте баз данных Статистики государственных финансов (СГФ; Government Finance Statistics, GFS) (см. IMF, 2008) и ВВП в единицах местной валюты базы данных сайта Всемирного банка WDI Online, 2008. огда данные СГФ не были недоступны, доли НДС в ВВП были рассчитаны как средние показатели на основе следующих источников: (1) Bird and Gendron, 2006; (2) Mertens and Tesche, 2002; Deloitte, 2006; (3) European Commission, 2008; (4) Stepanyan, 2003; (5) Summers and Sunley, 1995. |
| Ставка НДС | Стандартная ставка НДС (в процентном выражении), в данный год или на большую часть года. Источники: (1) Bird and Gendron, 2006; (2) Deloitte, 2006; (3) European Commission, 2008; (4) Stepanyan, 2003; (5) Summers and Sunley, 1995. |
| Налоговые поступления как доля в ВВП | Налоговые поступления как доля в ВВП. Источники: база данных СГФ МВФ и база данных Всемирного банка WDI Online, 2008. |
| Доля сельскохозяйственного сектора в ВВП | Добавленная стоимость в сельском хозяйстве, в процентном отношении к ВВП. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008. |
| ВВП на душу населения | ВВП на душу населения, в долларах США 2000 г. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008. |
| Прирост населения | Прирост населения. Источник: WDI база данных. |
| Открытость | Соотношение экспорта и импорта в долях ВВП. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008. |
| Доля конечного потребления в ВВП | Доля конечного потребления в ВВП. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008. |
| Протестанты | Доля населения, исповедующего протестантскую религию. Источник: La Porta et al., 1999; данные по Литве из: Iwaskiw, 1995. |
| Контроль над коррупцией | Показатель контроля над коррупцией. Диапазон от 1 (высокий уровень коррупции) до 6 (низкий уровень коррупции). Источник: ICRG, 2006. |
| Степень соблюдения закона | Показатель силы и беспристрастности судебной системы и уровень законопослушности. Диапазон от 1 (низкий уровень соблюдения закона) до 6 (самый высокий уровень соблюдения закона). Источник: ICRG, 2006. |
| Географическая широта | Географическая широта страны от 0 до 1. Источник: Ayyagari et al., 2006. |

Таблица 2

Стандартные регрессии степени налоговых усилий, 1999—2005 гг.
(Зависимая переменная: *Налоговые поступления/ВВП*)

| Переменная \ Год | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 1999—2005 гг. (средние значения) |
|--|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| С/х сектор/ ВВП | -0,075 (0,061) | -0,049 (0,070) | -0,086 (0,062) | -0,059 (0,088) | -0,199* (0,112) | -0,071 (0,058) |
| ВВП на душу населения (1000 долл.) | 0,262** (0,101) | 0,402*** (0,090) | 0,328*** (0,086) | 0,241*** (0,080) | 0,267*** (0,097) | 0,242*** (0,079) |
| Прирост населения | -2,328*** (0,684) | -1,774*** (0,660) | -1,389** (0,573) | -2,792*** (0,808) | -1,960* (0,990) | -2,679*** (0,491) |
| Доля экспорта и импорта в ВВП | 0,018 (0,015) | 0,018 (0,015) | 0,013 (0,015) | -0,008 (0,017) | -0,021 (0,014) | 0,000 (0,015) |
| Наблюдения | 105 | 98 | 104 | 102 | 78 | 130 |
| Скорректированный коэффициент детерминации | 0,359 | 0,432 | 0,400 | 0,367 | 0,410 | 0,397 |

Примечание. Уровень значимости оценок коэффициентов: *** — 1%; ** — 5%; * — 10%; стандартные погрешности — в скобках.

Таблица 3

**Отклонения стандартных регрессий степени налоговых усилий,
1999—2005 гг. (табл. 2)**
(Страны с переходной экономикой, 1999—2005 гг.)

| Страна \ Год | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 1999—2005 гг. (средние показатели) |
|--------------|---------|--------|--------|---------|---------|---------------------------------------|
| | Албания | — | — | — | -1,475 | -0,747 |
| Армения | — | — | — | -6,946 | -5,864 | -6,666 |
| Азербайджан | -2,648 | -2,403 | -2,058 | — | — | -3,557 |
| Белоруссия | 3,957 | 18,012 | 17,955 | 12,131 | 13,255 | 9,340 |
| Болгария | 0,304 | -1,286 | -0,562 | -0,013 | 2,470 | -1,160 |
| Камбоджа | — | — | — | -6,927 | -2,938 | -5,063 |
| Китай | -10,556 | -9,757 | -9,142 | -9,995 | -12,458 | -10,732 |
| Хорватия | 8,805 | 3,797 | 2,609 | 5,590 | 3,594 | 4,371 |
| Чехия | -6,218 | -2,102 | -2,879 | -1,140 | -1,868 | -2,953 |
| Эстония | -7,199 | -2,690 | -1,982 | -1,824 | -2,263 | -3,316 |
| Грузия | -6,964 | -5,664 | -4,382 | -11,174 | -4,518 | -9,230 |
| Венгрия | 1,506 | 3,867 | 4,365 | 0,795 | 2,032 | 2,526 |
| Казахстан | -7,014 | 0,635 | 0,738 | -0,250 | 5,820 | -0,471 |
| Киргизия | -2,473 | -3,864 | -2,266 | — | — | -3,810 |
| Латвия | -7,489 | -7,458 | -6,986 | -4,022 | -4,147 | -6,441 |

Окончание табл. 3

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Литва | — | -1,206 | -0,480 | -2,851 | -3,303 | -3,005 |
| Македония | — | — | — | — | — | — |
| Молдавия | 2,003 | 3,226 | 4,470 | 0,472 | 4,236 | 1,045 |
| Монголия | -5,575 | -2,307 | -0,056 | 8,324 | — | 1,655 |
| Польша | -2,870 | -4,364 | -1,876 | -1,888 | -2,850 | -3,283 |
| Румыния | -3,782 | -5,597 | -9,271 | -3,966 | -4,435 | -6,181 |
| Россия | 1,159 | 5,043 | 6,805 | 1,308 | 2,152 | 1,931 |
| Сербия | — | — | — | — | — | -1,589 |
| Словакия | -2,861 | -1,685 | -3,398 | -3,031 | -3,588 | -3,376 |
| Словения | 0,044 | 0,900 | 1,894 | 1,561 | -0,031 | 0,662 |
| Таджикистан | -3,526 | -3,134 | -7,881 | -3,182 | — | -4,170 |
| Туркменистан | 3,436 | 8,309 | — | — | — | 7,775 |
| Украина | -8,728 | -6,815 | -0,071 | -2,030 | 0,391 | -4,353 |
| Узбекистан | 13,595 | 11,478 | 8,926 | — | — | 10,042 |
| Вьетнам | 0,289 | 0,256 | 2,934 | 4,452 | — | 2,509 |

Таблица 4

**Регрессии степени налоговых усилий с фиктивными переменными
для стран СНГ и других стран с переходной экономикой в 1999—2005 гг.
(Зависимая переменная: доля налоговых поступлений в ВВП)**

| Год Переменная | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 1999—2005 гг. (средние показатели) |
|---|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|--------------------|--|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| С/х сектор/ ВВП | -0,056 (0,063) | -0,043 (0,075) | -0,084 (0,067) | -0,031 (0,096) | -0,174 (0,128) | -0,051 (0,062) |
| ВВП на душу населения (1000 долл.) | 0,201* (0,107) | 0,392*** (0,099) | 0,325*** (0,094) | 0,216*** (0,081) | 0,238** (0,111) | 0,204** (0,082) |
| Прирост населения | -3,253*** (0,764) | -1,993* (1,044) | -1,450* (0,857) | -3,487*** (1,137) | -2,664 (1,744) | -3,385*** (0,623) |
| Доля экспорта и импорта в ВВП | 0,029 (0,018) | -0,019 (0,017) | -0,014 (,017) | -0,006 (0,018) | -0,018 (0,017) | 0,005 (0,017) |
| Переходная экономика | -4,382* (2,318) | -,712 (2,604) | -,268 (2,341) | -2,576 (2,225) | -2,139 (3,333) | -3,223* (1,857) |
| Наблюдения | 105 | 98 | 104 | 102 | 78 | 130 |
| Скорректированный коэффи- циент детерминации | 0,386 | 0,432 | 0,400 | 0,379 | 0,416 | 0,412 |

Примечания. Уровень значимости оценок коэффициентов: *** — 1%; ** — 5%; * — 10%; стандартные погрешности — в скобках.

Таблица 5

**Отклонения регрессий степени налоговых усилий
с фиктивными переменными для стран СНГ
и других стран с переходной экономикой (табл. 4)
(Зависимая переменная: доля налоговых поступлений
в ВВП, 1999–2005 гг.)**

| Страна \ Год | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 1999–2005 гг. (средние показатели) |
|--------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------------------------------|
| Албания | — | — | — | –0,296 | 0,218 | –0,366 |
| Армения | — | — | — | –6,447 | –5,487 | –5,742 |
| Азербайджан | 0,032 | –2,014 | –1,892 | — | — | –1,599 |
| Белоруссия | 4,453 | 18,182 | 18,039 | 12,874 | 13,625 | 10,284 |
| Болгария | 1,438 | –1,498 | –0,566 | 0,671 | 2,786 | –0,477 |
| Камбоджа | — | — | — | –5,475 | –1,378 | –2,790 |
| Китай | –7,519 | –9,308 | –8,954 | –8,301 | –11,659 | –8,644 |
| Хорватия | 11,843 | 3,835 | 2,659 | 6,881 | 4,545 | 5,851 |
| Чехия | –4,251 | –1,828 | –2,802 | 0,282 | –0,910 | –1,442 |
| Эстония | –6,485 | –2,598 | –1,889 | –0,739 | –1,566 | –2,206 |
| Грузия | –6,130 | –5,715 | –4,338 | –1,038 | –4,591 | –8,652 |
| Венгрия | 2,283 | 4,097 | 4,491 | 1,488 | 2,955 | 3,859 |
| Казахстан | –6,325 | 0,866 | 0,866 | 0,972 | 7,150 | 1,049 |
| Киргизия | –0,006 | –3,579 | –2,138 | — | — | –2,146 |
| Латвия | –6,182 | –7,321 | –6,875 | –3,003 | –3,539 | –5,226 |
| Литва | — | *1,183 | –0,378 | –1,837 | –2,843 | –1,830 |
| Македония | — | — | — | — | — | — |
| Молдавия | 2,841 | 3,214 | 4,528 | 0,981 | 4,471 | 1,809 |
| Монголия | –3,951 | –2,129 | 0,066 | 9,869 | — | 3,291 |
| Польша | –0,347 | –4,125 | –1,745 | –0,440 | –1,768 | –1,557 |
| Румыния | –1,682 | –5,436 | –9,226 | –3,160 | –3,902 | –5,051 |
| Россия | 2,681 | 5,348 | 6,954 | 2,680 | 2,698 | 3,405 |
| Сербия | — | — | — | — | — | –2,587 |
| Словакия | –1,077 | –1,475 | –3,289 | –1,720 | –2,707 | –1,947 |
| Словения | 2,518 | 1,280 | 2,064 | 3,193 | 1,234 | 2,610 |
| Таджикистан | –1,350 | –2,870 | –7,743 | –1,860 | — | –2,453 |
| Туркменистан | 5,524 | 8,614 | — | — | — | 9,747 |
| Украина | –7,873 | –6,887 | –0,28 | –1,543 | 0,668 | –3,666 |
| Узбекистан | 16,707 | 11,884 | 9,094 | — | — | 12,076 |
| Вьетнам | 2,859 | 0,646 | 3,102 | 5,968 | — | 4,399 |

Таблица 6

**Регрессии степени налоговых усилий
с дополнительными переменными, 1999—2005 гг.
(Зависимая переменная: Налоговые поступления/ВВП)**

| Переменная \ Год | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 1999—2005 гг. (средние показатели) |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| С/х сектор/ ВВП | -0,048 (0,058) | -0,043 (0,064) | -0,046 (0,056) | -0,045 (0,083) | -0,118 (0,111) | 0,033 (0,060) |
| ВВП на душу населения (1000 долл.) | -0,073 (0,123) | 0,075 (0,110) | -0,022 (0,092) | -0,027 (0,084) | -0,005 (0,135) | -0,058 (0,078) |
| Прирост населения | -2,249*** (0,715) | -0,597 (0,935) | -0,928* (0,525) | -1,402 (1,062) | -1,198 (1,479) | -2,223*** (0,642) |
| Доля экспорта и импорта в ВВП | 0,030* (0,017) | 0,025* (0,013) | 0,027** (0,012) | 0,011 (0,014) | -0,001 (0,017) | 0,017 (0,012) |
| Переходная экономика | -6,223** (2,731) | -3,613 (2,770) | -4,665* (2,613) | -3,740 (2,544) | -4,340 (3,548) | -5,550** (2,137) |
| Географическая широта | 13,754** (5,446) | 19,557*** (5,813) | 18,534*** (5,055) | 16,457*** (4,923) | 17,261** (6,945) | 17,261*** (4,247) |
| Доля исповедующих протестанство | 0,1150*** (0,042) | 0,0980*** (0,032) | 0,109*** (0,031) | 0,118*** (0,031) | 0,102** (0,044) | 0,121*** (0,030) |
| Наблюдения | 101 | 95 | 101 | 98 | 76 | 124 |
| Скорректированный коэффи- циент детерминации | 0,512 | 0,566 | 0,573 | 0,541 | 0,553 | 0,577 |

Примечание. Уровень значимости оценок коэффициентов: *** — 1%; ** — 5%; * — 10%; стандартные погрешности — в скобках.

Таблица 7

**Отклонения регрессий степени налоговых усилий
с дополнительными переменными (табл. 6)
(Страны с переходной экономикой, 1999—2005 гг.)**

| Страна \ Год | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 1999—2005 гг. (средние показатели) |
|--------------|---------|---------|---------|--------|--------|---------------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Албания | — | — | — | 0,491 | 0,458 | 0,628 |
| Армения | — | — | — | -3,917 | -3,688 | -3,954 |
| Азербайджан | 0,198 | -1,781 | -0,832 | — | — | -1,463 |
| Белоруссия | 4,718 | 16,731 | 16,525 | 12,279 | 13,017 | 9,275 |
| Болгария | 2,864 | 1,831 | 1,091 | 2,412 | 3,915 | 1,137 |
| Камбоджа | — | — | — | -2,774 | -0,296 | 0,265 |
| Китай | -6,333 | -7,612 | -6,163 | -6,987 | -8,886 | -6,674 |
| Хорватия | 11,973 | 6,547 | 4,819 | 7,936 | 5,982 | 7,226 |
| Чехия | -3,743 | -1,652 | -2,011 | -0,144 | -0,848 | -1,375 |
| Эстония | -14,203 | -10,574 | -10,895 | -9,988 | -9,876 | -11,701 |

Окончание табл. 7

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Грузия | -4,243 | -3,039 | -2,667 | -7,500 | -2,544 | -6,490 |
| Венгрия | 1,921 | 2,782 | 2,995 | 1,415 | 1,608 | 2,228 |
| Казахстан | -5,144 | 0,392 | 0,786 | 0,744 | 6,183 | 0,747 |
| Киргизия | -0,739 | -3,985 | -2,098 | — | — | -2,794 |
| Латвия | -7,686 | -9,138 | -8,996 | -4,722 | -5,012 | -7,258 |
| Литва | — | -1,355 | -1,172 | -2,241 | -3,033 | -2,379 |
| Македония | — | — | — | — | — | — |
| Молдова | 2,986 | 3,215 | 3,687 | ,869 | 3,596 | 1,271 |
| Монголия | -4,984 | -3,597 | -1,653 | 6,515 | — | 0,961 |
| Польша | 0,036 | -3,284 | -0,581 | -0,081 | -1,003 | -0,914 |
| Румыния | -1,845 | -4,894 | -8,455 | -2,114 | -2,950 | -4,488 |
| Россия | 1,784 | 2,848 | 5,304 | 1,137 | 2,549 | 2,083 |
| Сербия | — | — | — | — | — | — |
| Словакия | -1,376 | -1,905 | -3,933 | -3,358 | -3,802 | -2,998 |
| Словения | 5,051 | 3,822 | 5,059 | 5,107 | 3,558 | 4,930 |
| Таджикистан | -1,608 | -3,548 | -7,996 | -3,315 | — | -3,337 |
| Туркменистан | 5,252 | 7,685 | — | — | — | 8,584 |
| Украина | -7,335 | -6,246 | -0,263 | -0,523 | 1,073 | -3,389 |
| Узбекистан | 16,305 | 11,553 | 9,377 | — | — | 11,719 |
| Вьетнам | 6,151 | 5,207 | 8,072 | 8,758 | — | 8,161 |

Таблица 8

Базовые регрессии показателей эффективности НДС

| Переменная | НДС/ВВП | НДС_EFF | НДС/ВВП | НДС_EFF | НДС/ВВП | НДС_EFF |
|--------------------------|------------------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------|
| | Обычный метод наименьших квадратов | | Метод постоянных эффектов | | Метод межгрупповых эффектов | |
| Метод оценки | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Ставка НДС | 0,284*** (0,033) | -0,983*** (0,260) | 0,260*** (0,061) | -0,286 (0,541) | 0,252*** (0,050) | -1,332*** (0,307) |
| (Экспорт-импорт)/ВВП | -,061*** (0,018) | — | -0,036 (0,027) | — | -0,118*** (0,024) | — |
| Открытость | — | 0,074*** (0,022) | — | 0,004 (0,050) | — | 0,139*** (0,033) |
| С/х сектор/ВВП | -0,100*** (0,017) | -0,628*** (0,111) | -0,137*** (0,018) | -0,583*** (0,208) | -0,134*** (0,027) | -0,668*** (0,140) |
| Наблюдения | 493 | 492 | 493 | 492 | 493 | 492 |
| Страны | 66 | 65 | 66 | 65 | 66 | 65 |
| Коэффициент детерминации | 0,435 | 0,417 | 0,338 | 0,193 | 0,438 | 0,504 |

Примечания. Регрессии обычного метода наименьших квадратов и метода постоянных эффектов включают годовые фиктивные переменные и коррекцию на корреляцию между группами (странами) и на гетероскедастичность (робастные стандартные погрешности); стандартные погрешности — в скобках; коэффициенты постоянных эффектов и годовых фиктивных переменных не показаны; уровень значимости оценок коэффициентов: *** — 1%; ** — 5%; * — 10%.

Таблица 9

**Отклонения регрессий показателей эффективности НДС
(табл. 8, Россия)**

| Год | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1992 | 2,464 | 30,576 | 1,971 | 26,955 | 3,822 | 39,300 |
| 1993 | 0,480 | 9,123 | -0,173 | 5,760 | 1,409 | 13,951 |
| 1994 | -1,351 | -1,925 | -1,875 | -8,183 | -1,044 | 1,514 |
| 1995 | -1,054 | -1,801 | -1,356 | -5,790 | -1,209 | -1,202 |
| 1996 | 0,169 | 5,030 | -0,311 | 0,465 | -0,006 | 4,675 |
| 1997 | -0,236 | 1,643 | -0,523 | -2,431 | -0,343 | 1,986 |
| 1998 | -0,816 | -6,176 | -1,322 | -9,943 | -825 | -6,935 |
| 1999 | 0,623 | 4,830 | 0,068 | 1,784 | 1,280 | 2,688 |
| 2000 | 0,658 | 8,194 | 0,019 | 5,675 | 1,525 | 7,691 |
| 2001 | 0,989 | 12,044 | 0,510 | 8,710 | 1,266 | 9,950 |
| 2002 | 0,294 | 5,184 | 0,053 | 3,160 | 0,726 | 5,145 |
| 2003 | 0,657 | 8,223 | 0,392 | 8,056 | 1,050 | 7,324 |
| 2004 | -0,009 | 3,040 | -0,168 | 3,407 | 0,710 | 4,789 |
| 2005 | 0,071 | 6,006 | 0,002 | 5,325 | 1,437 | 10,537 |

Таблица 10

**Регрессии показателей эффективности НДС по методу наименьших квадратов
и методу межгрупповых эффектов с дополнительными переменными**

| Переменная | НДС/ВВП | НДС_EFF | НДС/ВВП | НДС_EFF |
|---------------------------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------|
| Метод оценки | Обычный метод наименьших квадратов | | Метод межгрупповых эффектов | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Ставка НДС | 0,223*** (,035) | -1,387*** (0,254) | 0,221*** (0,051) | -1,627*** (0,348) |
| Экспорт-импорт | -0,059*** (0,018) | — | -0,079*** (0,023) | — |
| Открытость | — | 0,067*** (0,018) | — | 0,089** (0,037) |
| С/х сектор/ВВП | -0,076*** (0,017) | -4,73*** (0,117) | -0,085*** (0,026) | -0,498*** (0,143) |
| Доля исповедующих протестантизм | 0,009** (0,004) | 0,089*** (0,032) | 0,010 (0,008) | 0,078 (0,058) |
| Географическая широта | 2,87** (1,21) | 14,381 (9,782) | 1,463 (1,423) | 14,203 (10,584) |
| Наблюдения | 492 | 491 | 492 | 491 |
| Страны | 65 | 64 | 65 | 64 |
| Коэффициент детерминации | 0,491 | 0,467 | 0,471 | 0,493 |

Примечания. Все регрессии включают годовые фиктивные переменные и коррекцию на корреляцию между группами (странами) и на гетероскедастичность (робастные стандартные погрешности); стандартные погрешности — в скобках; коэффициенты постоянных эффектов и годовых фиктивных переменных не показаны; уровень значимости оценок коэффициентов: *** — 1%; ** — 5%; * — 10%.

Таблица 11

**Отклонения регрессий эффективности НДС
(табл. 10, Россия)**

| Год | (1) | (2) | (3) | (4) |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 1992 | 2,843 | 44,877 | 3,517 | 42,404 |
| 1993 | 0,363 | 48,864 | 1,065 | 12,435 |
| 1994 | -1,172 | 40,268 | -1,091 | 0,276 |
| 1995 | -0,932 | 39,222 | -1,266 | -2,612 |
| 1996 | 0,132 | 41,169 | -0,157 | 2,308 |
| 1997 | -0,269 | 42,357 | -0,379 | -0,289 |
| 1998 | -0,859 | 42,891 | -0,997 | -8,642 |
| 1999 | 0,532 | 42,429 | 0,617 | 1,377 |
| 2000 | 0,552 | 44,472 | 0,787 | 6,464 |
| 2001 | 0,868 | 42,055 | 0,810 | 8,346 |
| 2002 | 0,199 | 44,382 | 0,387 | 3,614 |
| 2003 | 0,202 | 48,332 | 0,644 | 5,229 |
| 2004 | -0,369 | 50,411 | 0,285 | 2,626 |
| 2005 | -0,207 | 52,619 | 0,935 | 8,293 |

Таблица 12

**Регрессии показателей эффективности НДС по методу постоянных эффектов
с переменными институционального качества**

| Переменная | НДС/ВВП | НДС_EFF | НДС/ВВП | НДС_EFF |
|---------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Ставка НДС | 0,215*** (0,053) | -0,504* (0,272) | 0,226*** (0,058) | -0,421 (0,270) |
| Экспорт-импорт | -0,044* (0,023) | — | -0,048** (0,022) | — |
| Открытость | — | 0,1050*** (0,024) | — | 0,1030*** (0,024) |
| С/х сектор/ВВП | -0,168*** (0,045) | -1,070*** (0,204) | -0,154*** (0,046) | -0,985*** (0,201) |
| Борьба с коррупцией | 0,136** (0,068) | 0,915* (0,482) | — | — |
| Степень соблюдения закона | — | — | 0,109 (0,071) | 1,168** (0,574) |
| Наблюдения | 410 | 409 | 410 | 409 |
| Страны | 58 | 57 | 58 | 57 |
| Коэффициент детерминации | 0,361 | 0,286 | 0,357 | 0,287 |

Примечания. Регрессии по методу постоянных эффектов включают годовые фиктивные переменные и коррекцию на корреляцию между группами (странами) и на гетероскедастичность (робастные стандартные погрешности); стандартные погрешности — в скобках; коэффициенты постоянных эффектов и годовых фиктивных переменных не показаны; уровень значимости оценок коэффициентов: *** — 1%; ** — 5%; * — 10%; коэффициент детерминации — «внутренний» (within).

Таблица 13

**Отклонения регрессий эффективности НДС
(табл. 12, Россия)**

| Год | (1) | (2) | (3) | (4) |
|------|--------|--------|--------|---------|
| 1992 | 2,798 | 28,480 | 2,789 | 28,735 |
| 1993 | 0,853 | 11,912 | 0,855 | 12,600 |
| 1994 | -1,379 | -4,771 | -1,387 | -4,0374 |
| 1995 | -0,733 | -1,211 | -0,731 | -0,334 |
| 1996 | 0,296 | 5,720 | 0,159 | 5,266 |
| 1997 | 0,117 | 3,397 | -0,059 | 2,602 |
| 1998 | -0,621 | -4,802 | -0,736 | -5,148 |
| 1999 | 0,651 | 5,473 | 0,516 | 4,983 |
| 2000 | 0,710 | 10,662 | 0,557 | 9,910 |
| 2001 | 1,170 | 14,592 | 1,004 | 13,892 |
| 2002 | 0,632 | 8,446 | 0,470 | 7,619 |
| 2003 | 0,844 | 12,528 | 0,673 | 11,374 |
| 2004 | 0,172 | 7,668 | 0,116 | 7,313 |
| 2005 | 0,479 | 11,301 | 0,407 | 10,801 |

Таблица 14

**Микроэкономические переменные
в обзорах WBES 2000 г., 2002—2002 гг. и 2005 г.**

| Обзор WBES 2000 г. | |
|---|--|
| Переменная | Вопросы/варианты ответов обзора |
| 1 | 2 |
| Проблема: высокие налоги | Пожалуйста, оцените по четырехбалльной шкале, насколько проблематичны различные нормативные требования для работы и развития вашего бизнеса (пожалуйста, не выбирайте более 4 препятствий как «серьезные»): Высокие налоги 1 2 3 4 |
| Проблема: меры налогового регулирования и администрирования | См. выше. Меры налогового регулирования и администрирования: 1 2 3 4 |
| Взятки (взяточный налог) | Какой в среднем процент от доходов фирмы, как правило, неофициально платят государственным должностным лицам фирмы, похожие на вашу? 1 — 0%; 2 — менее 1%; 3 — 1 ~1.99%; 4 — 2~9.99%; 5 — 10~12%; 6 — 12,01~25%; 7 — более 25%. (Для расчета средних показателей используются средние точки интервалов. Последнее значение принимается как 30%.) |

Окончание табл. 14

| 1 | 2 |
|---|--|
| Скрытые доходы от продаж | <p>Признавая трудности, с которыми многие предприятия сталкиваются при соблюдении налоговых нормативов, какой процент общего объема доходов от продаж, по вашим оценкам, типичная фирма в вашей отрасли не включает в официальную отчетность?</p> <p>а) Нулевой 1; б) 1—10% 2; в) 11—20% 3; г) 21—30% 4; д) 31—40% 5; е) 41—50% 6; ж) Более 50% (укажите ___ %) 7.</p> <p>(Для расчета средних показателей используются средние точки интервалов. Последнее значение принимается как 55,5%.)</p> |
| Плата за «решение» налоговых вопросов | <p>Приходится ли фирмам, аналогичным вашей, производить дополнительные платежи представителям государственных структур по поводу «решения» налоговых вопросов?</p> <p>1 — всегда; 2 — в большинстве случаев; 3 — часто; 4 — иногда; 5 — редко; 6 — никогда.</p> |
| Обзор WBES 2002—2005 гг. | |
| Переменная | Вопросы/варианты ответов обзора |
| Проблема: налоговые ставки | <p>Пожалуйста, сообщите, если любой из следующих вопросов представляет проблему для работы и развития вашего бизнеса. Если имеется проблема, оцените ее степень по четырехбалльной шкале:</p> <p>0 — нет проблем; 1 — незначительная проблема; 2 — проблема среднего уровня; 3 — серьезная проблема; 4 — очень серьезная проблема</p> |
| Проблема: налоговое администрирование | <p>Нет проблем — 0 Степень препятствия — 1 2 3 4</p> |
| Взятки (взяточный налог) | <p>Мы слышали, что предприятиям иногда приходится делать подарки или неофициальные платежи государственным должностным лицам, чтобы «все было сделано» в отношении таможенных пошлин, налогов, лицензий, правил, услуг и т.д. Какой в среднем процент годового объема продаж составляют такие расходы для такой фирмы, как ваша? ___ %</p> |
| Скрытые доходы от продаж (100 — процент в ответе на вопрос обзора справа) | <p>Признавая трудности, с которыми многие предприятия сталкиваются при соблюдении налоговых нормативов, какой процент общего объема продаж вы бы охарактеризовали как типичный для включения в отчетность для налоговых целей? ___ %</p> |
| Плата за «решение» налоговых вопросов | <p><i>Общий вопрос:</i> Сколько в среднем дней в прошлом году было потрачено на проверки и обязательные встречи с должностными лицами каждого из следующих учреждений в связи с вашим бизнесом? И какие в связи с этим были затраты?</p> <p>— Налоговая инспекция.</p> <p><i>Дополнительный вопрос:</i> Требовались ли неофициальные платежи/подарки? Да — 1; Нет — 2.</p> |

Таблица 15

**Сравнение средних показателей обзоров WBES 2000 г.
(1999—2000 гг.)**

| | Все страны, кроме России | | Россия | | Страны СНГ, кроме России | | Восточная Европа | |
|--|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|
| | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Проблема: высокие налоги (шкала: 1—4) | 3,22 (0,000) | 1,01 9192 | 3,71 — | 0,70 521 | 3,58 (0,001) | 0,83 1229 | 3,33 (0,000) | 0,93 1507 |
| Проблема: меры налогового регулирования и администрирования (шкала: 1—4) | 2,73 (0,000) | 1,05 8978 | 3,22 — | 0,97 519 | 3,06 (0,002) | 1,06 1228 | 2,79 (0,000) | 1,04 1517 |
| Взятки, % продаж | 2,88 (0,006) | 5,34 4993 | 3,82 — | 5,25 253 | 5,93 (0,000) | 7,17 657 | 3,26 (0,132) | 4,43 693 |
| Скрытые доходы, % продаж | 14,93 (0,000) | 19,06 7654 | 19,78 — | 19,20 481 | 15,01 (0,000) | 18,88 1088 | 14,61 (0,000) | 18,42 1071 |
| Плата за «решение налоговых вопросов» (шкала 1) (всегда) — 6 (никогда) | 4,66 (0,000) | 1,63 4917 | 5,25 — | 1,18 506 | 4,79 (0,000) | 1,47 1139 | 5,36 (0,079) | 1,12 1345 |

Таблица 16

**Сравнение средних показателей обзоров WBES 2002—2005 гг.
(2002—2003 гг.)**

| | Все страны, кроме России | | Россия | | Страны СНГ, кроме России | | Восточная Европа | |
|--|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|
| | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения | Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/ наблюдения |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Проблема: налоговые ставки (шкала: 0—4) | 1,97 (0,000) | 1,36 22 424 | 1,57 — | 1,10 500 | 1,73 (0,004) | 1,12 2616 | 1,85 (0,000) | 1,10 3027 |
| Проблема: налоговое администрирование (шкала: 0—4) | 1,72 (0,846) | 1,37 22 271 | 1,71 — | 1,13 497 | 1,73 (0,769) | 1,11 2561 | 1,40 (0,000) | 1,14 2968 |
| Взятки, % продаж | 1,98 (0,000) | 5,23 14 945 | 1,43 — | 2,50 471 | 2,02 (0,000) | 3,81 2497 | 1,26 (0,178) | 2,50 471 |

Окончание табл. 16

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
|---|------------------|-----------------|------------|--------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| Скрытые доходы от продаж, % продаж | 24,77 (0,000) | 31,40 15 527 | 18,04 — | 24,55 427 | 18,38 (0,799) | 26,35 2457 | 14,29 (0,003) | 21,71 2672 |
| Плата за «решение» налоговых вопросов (1 — да, 0 — нет) | 0,64 (0,000) | 0,48 1351 | 0,46 — | 0,50 495 | 0,46 (0,77) | 0,50 2472 | 0,65 (0,000) | 0,48 2755 |

Таблица 17

**Сравнение средних показателей обзоров WBES
2002—2005 гг. (2005 г.)**

| | Все страны, кроме России | | Россия | | Страны СНГ, кроме России | | Восточная Европа | |
|---|--|-----------------------------------|--|-----------------------------------|--|-----------------------------------|--|-----------------------------------|
| | Среднее значение/степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/наблюдения | Среднее значение/степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/наблюдения | Среднее значение/степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/наблюдения | Среднее значение/степень значимости оценки (p-value) | Стандартное отклонение/наблюдения |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Проблема: налоговые ставки (шкала: 0—4) | 1,72 (0,000) | 1,25 16 729 | 1,55 — | 1,05 587 | 1,69 (0,002) | 1,09 3409 | 1,83 (0,000) | 1,13 4465 |
| Проблема: налоговое администрирование (шкала: 0—4) | 1,44 (0,000) | 1,21 16 661 | 1,65 — | 1,04 585 | 1,45 (0,000) | 1,11 3370 | 1,48 (0,000) | 1,15 4454 |
| Взятки, % продаж | 0,881 (0,013) | 3,46 15 083 | 1,07 — | 1,67 556 | 1,43 (0,000) | 2,92 3162 | 0,77 (0,000) | 2,21 4081 |
| Скрытые доходы от продаж, % продаж | 12,90 (0,008) | 22,10 16 091 | 15,55 — | 23,45 569 | 8,80 (0,000) | 17,79 3334 | 10,47 (0,000) | 17,9 4283 |
| Плата за «решение» налоговых вопросов (1 — да, 0 — нет) | 0,64 (0,000) | 0,48 14 194 | 0,42 — | 0,49 541 | 0,46 (0,114) | 0,50 3204 | 0,70 (0,000) | 0,46 (4013) |

Соколов И., Синельников С.,
Трунин И.

Нужна ли в России реформа НДС?¹

В последние годы не замолкают дискуссии о реформе налога на добавленную стоимость, причем они активизировались в связи с разработкой долгосрочной стратегии социально-экономического развития России. Некоторые предлагают снизить ставку налога, более радикальные «реформаторы» рассматривают возможности замены НДС на налог с продаж либо перехода к взиманию НДС на основе балансового метода².

Критики действующей системы взимания НДС ссылаются на некоторые недостатки налога и сложности с его администрированием, которые делают его неэффективным не только в России, но и в других странах. В первую очередь речь идет о проблемах с возмещением НДС и обоснованием налоговых вычетов, что в некоторых случаях является препятствием для выхода российских компаний на внешний рынок, а также об использовании различных схем незаконной минимизации налога, уклонения от налогообложения и даже прямого незаконного субсидирования из бюджета.

Критики НДС указывают и на другие его отрицательные стороны, например на то, что относительно высокие издержки по его администрированию ложатся преимущественно на плечи налогоплательщика (по данным исследования, проведенного в странах ОЭСР, распределение издержек между налоговыми органами и налогоплательщиком составляет 1:5³), а также на то, что широкие масштабы использования схем уклонения от уплаты НДС при импорте создают неравные условия конкуренции для законопослушных импортеров, что приводит к уходу «в тень» всего этого сектора.

¹ Положения настоящей статьи частично были опубликованы в статье: Трунин И. Нужна ли отмена НДС в России? (анализ проблемы с учетом долгосрочного прогноза устойчивости бюджетной системы) // Вопросы экономики. 2008. № 9.

² В настоящее время применяется фактурный метод исчисления НДС, согласно которому уплате в бюджет подлежит разница между начисленной за период (квартал) величиной НДС на реализуемую налогоплательщиком продукцию («исходящий» НДС) и суммой заплаченного НДС при приобретении необходимых для его деятельности товаров, работ, услуг («входящий» НДС). В случае когда величина «входящего» НДС превышает сумму «исходящего» налога, налогоплательщик вправе получить возмещение налога в размере произведенной переплаты. Исчисление НДС на основе балансового метода будет рассмотрено ниже.

³ The Value Added Tax: Experience and Issues // Background paper prepared for the International Tax Dialogue Conference on VAT. Rome, 2005. March 15–16.

Очевидно, что проблемы с администрированием НДС существуют, однако не следует забывать и о том, что НДС выполняет важную фискальную функцию¹ и, являясь менее подверженным конъюнктурным колебаниям мировых цен на природные ресурсы, нежели другие основные налоги (налог на прибыль, НДС, ЕСН), способен обеспечивать стабильность всей системы государственных финансов в долгосрочной перспективе, не говоря уже о том, что стабильность особо актуальна в условиях финансового кризиса. А потому любые шаги по реформированию налога должны быть тщательно просчитаны с точки зрения потенциальных выгод и издержек.

Как все начиналось?

В течение последних 45 лет в системе налогов на потребление применение НДС существенным образом расширилось, практически вытеснив налог с продаж. Так, если в 1965 г. только в трех странах ОЭСР был введен НДС, то в настоящее время его применяют уже в 29 из 30 стран ОЭСР (исключение составляют США).

Надо сказать, что переход к НДС отчасти стимулировали интеграционные процессы в Европе — разнородные и трудносопоставимые модели каскадных налогов с продаж были заменены унифицированным НДС. В условиях глобализации экономики и развития международной торговли введение НДС, позволяющего облагать международные поставки в соответствии с принципом страны назначения, в наибольшей степени позволяло сохранить логику налогообложения потребления. Однако существовали и другие мотивы перехода к НДС:

во-первых, введение НДС позволяет более тесно увязать суммы его поступления с эффективностью производства по сравнению с налогом с продаж², а также в наименьшей степени искажает потребительский выбор, чем одноступенчатые или каскадные налоги с продаж;

во-вторых, НДС имеет более широкую базу обложения, так как им облагаются не только розничные продажи, но и все непроемственные покупки предприятий, в которых предприятия выступают конечными потребителями, в том числе работы, выполненные самим предприятием для собственных нужд;

в-третьих, массовый переход к НДС был осуществлен в период значительного расширения государственных расходов, когда стало ясно, что для удовлетворения растущих социальных потребностей общества необходимо либо значительно повысить ставки налогов на доход, либо искать новый источник бюджетных доходов, который, с одной стороны, являлся бы устойчивым во времени и обеспечивал равномерные поступления в бюджет в течение года, а с другой — мобилизовывал

¹ В 2007 г. его доля в общих налоговых поступлениях в бюджет расширенного Правительства Российской Федерации превысила 23,2%, а в совокупных доходах федерального бюджета составила более 29%.

² В базу каскадных налогов с продаж, которые взимались в европейских странах, часто входили капитальные вложения, что включало сумму уплаченного налога в стоимость основных средств, которая впоследствии возмещалась через амортизацию (такой порядок действовал в Бельгии, Франции, ФРГ, Италии и Нидерландах). Налог на добавленную стоимость, уплаченный при осуществлении капиталовложений, предусматривает его полное возмещение, как и при приобретении иных товаров и услуг, что обеспечивает его нейтральность по отношению к выбору между потреблением и инвестированием.

в бюджет значительные суммы. Выбор был сделан в пользу налогообложения потребления;

в-четвертых, техника взимания НДС обеспечивает сбор налога на всех стадиях производства, что способствует поддержанию устойчивых объемов поступлений налога независимо от конъюнктурных колебаний динамики оборота розничной торговли, внешних шоков и поведения отдельных категорий налогоплательщиков (проблема уклонения от налога). Дело в том, что налоговая база НДС обычно определена настолько широко, что ее изменения напрямую зависят лишь от динамики роста национальной экономики, в то время как структурные сдвиги и внешние факторы обладают ограниченным влиянием.

По мере распространения границ использования НДС¹ увеличивалась доля поступлений в бюджеты стран ОЭСР от НДС и налогов с продаж (табл. 1). При этом обращает на себя внимание тенденция сокращения доли всех налогов на потребление за счет относительного снижения поступлений от акцизов и других специфических налогов.

Таблица 1

Структура налоговых поступлений в странах ОЭСР, %

| Группы налогов | Год | | | | |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| | 1965 | 1975 | 1985 | 1995 | 2005 |
| Налог на доходы физических лиц | 26,2 | 29,8 | 29,7 | 27,1 | 24,6 |
| Налог на доходы организаций | 8,8 | 7,6 | 8,0 | 8,0 | 10,3 |
| Взносы на социальное страхование | 17,6 | 22,0 | 22,1 | 24,7 | 25,6 |
| Налоги на оборот | 1,0 | 1,3 | 1,1 | 0,9 | 0,8 |
| Налоги на имущество | 7,9 | 6,3 | 5,2 | 5,5 | 5,6 |
| Налоги на потребление | 38,4 | 32,8 | 33,7 | 32,4 | 31,9 |
| В том числе НДС и налоги с продаж | 13,6 | 14,5 | 16,4 | 17,7 | 18,9 |

Источник. ОЭСР. Revenue Statistics 1965—2006.

Однако, несмотря на широкую популярность НДС в мире, почти во всех странах ОЭСР наблюдалось эволюционное движение по пути усложнения системы администрирования НДС, главным образом за счет использования тех или иных налоговых преференций (освобождений и пониженных ставок налога), что в конечном счете приводило к сокращению налоговых поступлений, возрастанию расходов на администрирование и рисков собираемости НДС. Очевидно, что зависимость НДС от налоговых вычетов и возмещений делает его более уязвимым в плане рисков администрирования, чем подоходный или налог на розничные продажи. Так, предприятия, которые платят больший «входящий» НДС по сравнению с «исходящим», имеют право на возврат средств. К таким предприятиям относятся, как правило, компании на низших уровнях передела или экспортеры. Предъявление фальшивых (фиктивных) требований к возмещению НДС может повлечь хищение денежных средств из бюджета, что усиливает роль аудита документов, представляемых на возврат налога.

¹ По данным Международного бюро налоговой документации (IBFD), в 2004 г. НДС применяли 135 стран мира.

Оценка реальных размеров потерь для бюджета от применения различных схем уклонения от уплаты НДС или его возмещения носит в основном экспертный характер, только в Великобритании ежегодно подсчитывается размер потерь доходов в результате несоблюдения законодательства по НДС. Там составляется расчет потенциальных налоговых сборов по НДС (VAT Theoretical Tax Liability, VTTL) на основе национальных данных о потреблении, которые впоследствии сравниваются с фактическими поступлениями НДС для определения разрыва в поступлениях НДС (VAT tax gap). Величина данного разрыва за период с 2002 по 2007 г. колеблется в пределах от 12,4 до 16,1% VTTL. В других европейских странах ведутся менее строгие расчеты, которые свидетельствуют о том, что потери от неуплаты НДС в результате мошенничества составляют около 10% общего объема поступлений налога.

В связи с этим борьба с мошенничеством в сфере НДС строится на основе компромисса между сокращением бремени администрирования налога и минимизацией риска ложного возмещения. Последний может быть уменьшен путем предоставления налоговым инспекторам большего времени для проверки обоснованности возмещения НДС, однако в этом случае задержка налоговых возмещений наносит финансовый ущерб добросовестным налогоплательщикам в виде ухудшения их ликвидности и снижения конкурентоспособности.

Цена снижения ставки НДС до 12%

Проблемы администрирования НДС и резкое снижение доходов от налога (в 2006 г.) на фоне благоприятной конъюнктуры мировых сырьевых рынков, относительно быстрого экономического роста и увеличения налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации стали аргументом для обоснования необходимости снижения базовой ставки НДС до уровня 12—13% с одновременной ликвидацией пониженной ставки НДС¹. Предполагается, что данная мера позволит существенным образом повысить инвестиционную активность предприятий обрабатывающего сектора экономики и будет способствовать инновационному развитию производств с высокой добавленной стоимостью на территории страны.

Несомненно, снижение ставки НДС при неопределенности положительных эффектов для населения и бизнеса приведет к сокращению доходов федерального бюджета.

В связи с тем что выгоды от снижения ставки будут распределены обратно пропорционально величине эластичности реагирования субъектов хозяйствования на рынке, в среднесрочном периоде общая сумма экономии по налогу может быть разделена между населением и бизнесом в некой сложившейся исходя из эластичностей спроса и предложения пропорции, индивидуальной для рынка каждого товара, однако в более отдаленной перспективе выгоды от снижения НДС получат преимущественно потребители, так как эластичность предложения будет стремиться к бесконечности.

¹ Минэкономразвития России предлагает снизить ставку налога с 18 до 12%, что, по мнению замминистра С. Воскресенского, станет важнейшим шагом к выстраиванию такой налоговой системы, «где налоги будут браться не на этапе инвестиций и производства, а на этапе, когда налогоплательщики уже начинают зарабатывать деньги» // Эксперта. 2008. 28 апр.

С учетом этих обстоятельств нами были рассмотрены три модельных сценария в динамике на 3 года (при этом было сделано допущение, что эластичность рынков в среднесрочном периоде остается неизменной):

1-й сценарий предполагает, что в результате снижения ставки НДС до 12% цены снизятся на величину снижения ставки (всю выгоду от снижения ставки получают потребители. Такая ситуация характерна для рынков совершенно эластичного предложения или неэластичного спроса);

2-й сценарий предполагает, что цены останутся без изменений (рынки совершенно эластичного спроса или неэластичного предложения), а весь выигрыш от снижения ставки НДС получат производители;

3-й сценарий предполагает, что цены снизятся на половину величины снижения ставки, т.е. на 3% (т.е. выгоды от снижения ставки потребители и производители разделят между собой поровну).

Следовательно, алгоритм расчета бюджетных последствий от снижения ставки налога можно для рассмотренных сценариев описать следующим образом.

Для 1-го сценария уместно предположить, что дополнительных финансовых ресурсов у предприятий напрямую не появится, но зато по мере снижения ставки НДС экономия домохозяйств вследствие снизившихся розничных цен выразится в увеличении расходов в соответствии с предельной склонностью к потреблению (эффект мультипликатора потребления). Дополнительные расходы продуцируют прирост ВВП, который стимулирует прирост индуцированных инвестиций. В нашем случае предполагается, что часть созданного в течение первого года применения новой ставки НДС ВВП будет использована на финансирование инвестиций уже во втором году, что в свою очередь обеспечит создание дополнительного ВВП.

Получается общий прирост ВВП уже во втором и последующих годах будет равен совокупному приросту ВВП вследствие действий мультипликаторов потребительских и инвестиционных расходов.

Следовательно, с точки зрения бюджетных последствий снижение ставки НДС приведет к прямым потерям бюджета на величину выпадающих доходов от НДС и к росту поступлений по налогу на прибыль, единому социальному налогу и налогу на доходы физических лиц в результате перераспределения совокупного прироста ВВП.

Для 2-го сценария алгоритм расчетов практически аналогичен. Так, в случае получения выгод от снижения ставки непосредственно предприятиями у последних вырастет показатель прибыли при неизменности остальных элементов цены. Дополнительная прибыль исходя из сложившейся структуры управления финансовыми ресурсами предприятия будет распределена на цели потребления (увеличение зарплаты, рост фонда потребления) и цели инвестиционной деятельности (прирост основного капитала), какая-то часть средств останется нераспределенной. В конечном счете увеличение фонда оплаты труда спродуцирует дополнительный спрос и прирост ВВП через мультипликатор потребительских расходов. В части инвестиционных ресурсов они также с временным лагом в год обеспечат прирост ВВП.

3-й сценарий в равной степени объединяет элементы двух вышеописанных алгоритмов.

Исходя из вышесказанного снижение ставки НДС будет иметь следующие последствия для бюджетной системы:

- прямые потери федерального бюджета на величину потенциальных доходов от НДС;
- прирост поступлений по налогу на прибыль организаций, ЕСН и НДФЛ.

Оценка прямых потерь бюджета от снижения поступлений от НДС (табл. 2) выполнена при допущениях:

- доля доходов от НДС на импорт, полученных от налогообложения по ставке 10%, составляет порядка 7,5% общей величины поступлений НДС от импорта;
- доля доходов от НДС на внутренние операции, уплачиваемого по ставке 18%, составляет около 95% общего объема доходов от НДС;
- при расчетах в качестве базы экстраполирования поступления НДС на внутреннюю реализацию использовались без учета доходов от НК «ЮКОС»;
- структура налоговой базы, основания применения вычетов и освобождений остаются на уровне 2007 г.

Расчеты проводились до наступления кризиса, но они дают представление о последствиях снижения ставки НДС в условиях нормального развития экономики. В настоящее время использовавшиеся данные прогнозов на 2009—2011 гг. устарели. Однако авторы не видят необходимости изменять информационную базу расчетов, поскольку полученные оценки показывают последствия для бюджетной системы снижения ставки после выхода экономики из кризиса.

Таблица 2

Оценка прямых потерь бюджетных доходов вследствие перехода на единую ставку НДС в 2009—2011 гг.

| Единая ставка НДС, % | % ВВП | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|----------------------|-------|-----------|----------|----------|
| | | Млрд руб. | | |
| 10 | -2,56 | -1 316,9 | -1 513,1 | -1 729,7 |
| 12 | -1,84 | -949,3 | -1 090,8 | -1 246,9 |
| 15 | -0,77 | -398,0 | -457,3 | -522,7 |
| 17 | -0,06 | -30,4 | -34,9 | -39,9 |
| ВВП, млрд руб. | | 51 475 | 59 146 | 67 610 |

Источник. Расчеты авторов.

Однако снижение ставки НДС повлечет не только прямые потери бюджета на величину потенциальных доходов от НДС, но и прирост поступлений по налогу на прибыль, единому социальному налогу и налогу на доходы физических лиц вследствие увеличения объемов реализации производителей (или сферы торговли) и расширения налоговой базы этих налогов.

С учетом этих обстоятельств потери бюджета были оценены в рамках трех модельных сценариев распределения бремени уплаты НДС между потребителями и производителями, описанных выше.

Кроме того, для всех сценариев были сделаны следующие допущения:

1. Согласно проведенным расчетам, порядка 77% всех высвободившихся вследствие снижения ставки НДС средств домохозяйств будет израсходовано внутри страны и тем самым обеспечит прирост российского ВВП. Условимся, что оставшиеся сэкономленные средства выводятся из оборота, формируя сбережения населения.

2. Принимая во внимание сложившуюся структуру ВВП (табл. 3), можно заключить, что расширение налоговой базы по налогу на прибыль, ЕСН и НДФЛ будет эквивалентно не всему приросту ВВП, а лишь той его части, которая соответствует таким элементам ВВП, как «официальная оплата труда наемных работников» (в среднем 34% прироста ВВП) и «чистая прибыль экономики и чистые смешанные доходы» (в среднем 31% прироста ВВП).

Таблица 3

**Структура ВВП по видам первичных доходов
в 2002—2007 гг., %**

| Показатель | Год | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Валовой внутренний продукт | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе: | | | | | | |
| • официальная оплата труда наемных работников | 35,2 | 35,8 | 34,3 | 32,0 | 32,2 | 33,7 |
| • скрытая оплата труда наемных работников | 11,5 | 11,3 | 11,7 | 11,8 | 11,9 | 11,9 |
| • чистые налоги на производство и импорт | 17,0 | 16,0 | 16,9 | 19,7 | 20,0 | 18,9 |
| • потребление основного капитала | 7,8 | 7,2 | 6,4 | 6,0 | 4,8 | 4,5* |
| • чистая прибыль экономики и чистые смешанные доходы | 28,5 | 29,7 | 30,7 | 30,5 | 31,1 | 30,9 |

* Оценка.

Источник. Росстат.

3. Согласно подсчетам на основании данных Росстата, порядка 20% всей чистой прибыли предприятия направляют на инвестиции в основной капитал. Предположим, что оставшиеся 80% будут направлены на финансирование текущей деятельности с учетом формирования запаса ликвидности: порядка 42% всей чистой прибыли будет израсходовано на увеличение оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование) и дивидендную политику, а оставшиеся средства будут направлены на создание резервов ликвидности в виде вложений в финансовые активы, в том числе денежные средства на расчетных счетах, и на уплату иных налогов вследствие расширения объемов производства.

4. В течение 2009—2011 гг. значение мультипликатора потребительских расходов остается неизменным и принимается равным 2,27, в свою очередь прирост ВВП вследствие мультипликационного эффекта инвестиций равняется 0,32 коп. на каждый вложенный в предыдущем году рубль инвестиционных средств.

5. Уровень собираемости НДС в рассматриваемый период остается неизменным.

Результаты расчета последствий снижения ставки НДС до 12% для бюджетной системы страны в период 2009—2011 гг. представлены в табл. 4—6.

Таблица 4

**Сценарий 1. Последствия снижения ставки НДС с 18 до 12%
для доходов бюджетной системы России**

| Показатель | 2009 г. | | 2010 г. | | 2011 г. | |
|---|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | млрд руб. | % ВВП | млрд руб. | % ВВП | млрд руб. | % ВВП |
| Выпадающие доходы бюджета в результате снижения ставки НДС | -949,3 | -1,84 | -1090,8 | -1,84 | -1246,9 | -1,84 |
| Объем израсходованных домохозяйствами средств внутри российской экономики | 731,0 | 1,42 | 839,9 | 1,42 | 960,1 | 1,42 |
| Величина мультипликатора потребительских расходов | 2,27 | | | | | |
| Величина прироста совокупного ВВП: | 1659,28 | 3,22 | 1930,81 | 3,26 | 2231,86 | 3,30 |
| • вследствие дополнительного спроса домохозяйств | 1659,3 | | 1906,6 | | 2179,5 | |
| • вследствие увеличения инвестиционных расходов (32 коп. на каждый вложенный рубль инвестиций) | — | | 24,2 | | 52,4 | |
| Прирост официальной оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование): | | | | | | |
| • 34% прироста ВВП | 564,2 | 1,10 | 656,5 | 1,11 | 758,8 | 1,12 |
| Прирост прибыли до налогообложения в экономике: | | | | | | |
| • 30% прироста ВВП | 497,8 | 0,97 | 579,2 | 0,98 | 669,6 | 0,99 |
| Прирост инвестиций в основной капитал (20% чистой прибыли предприятия) | 75,7 | 0,15 | 88,0 | 0,15 | 101,8 | 0,15 |
| Дополнительные поступления в бюджет от налогов: | | | | | | |
| Налог на прибыль | 119,5 | 0,23 | 139,0 | 0,24 | 160,7 | 0,24 |
| ЕСН* | 105,5 | 0,20 | 122,8 | 0,21 | 141,9 | 0,21 |
| НДФЛ | 59,6 | 0,12 | 69,4 | 0,12 | 80,2 | 0,12 |
| НДС** | 106,2 | 0,21 | 123,6 | 0,21 | 142,8 | 0,21 |
| Чистое изменение налоговых поступлений в бюджет вследствие снижения ставки НДС | -558,5 | -1,09 | -636,1 | -1,08 | -721,3 | -1,07 |

* В сценарных расчетах эффективная ставка ЕСН зафиксирована на уровне 23%, что соответствует данным 2007 г.

** Эффективная ставка НДС к ВВП за период 2000—2007 гг. составляла в России 6,4%.

Источник. Расчеты авторов.

Таблица 5

**Сценарий 2. Последствия снижения ставки НДС с 18 до 12%
для доходов бюджетной системы России**

| Показатель | 2009 г. | | 2010 г. | | 2011 г. | |
|---|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | млрд руб. | % ВВП | млрд руб. | % ВВП | млрд руб. | % ВВП |
| Выпадающие доходы бюджета в результате снижения ставки НДС | -949,3 | -1,84 | -1090,8 | -1,84 | -1246,9 | -1,84 |
| Прирост чистой прибыли в распоряжении предприятий | 721,5 | 1,40 | 829,0 | 1,40 | 947,6 | 1,40 |
| Прирост инвестиций в основной капитал (20% чистой прибыли предприятия) | 168,4 | 0,33 | 196,0 | 0,33 | 226,6 | 0,34 |
| Объем израсходованных домохозяйствами средств внутри российской экономики | 233,3 | 0,45 | 268,1 | 0,45 | 306,5 | 0,45 |
| Величина мультипликатора потребительских расходов | 2,27 | | | | | |
| Величина прироста совокупного ВВП: | 529,64 | 1,03 | 662,49 | 1,12 | 812,28 | 1,20 |
| • вследствие дополнительного спроса домохозяйств | 529,6 | | 608,6 | | 695,7 | |
| • вследствие увеличения инвестиционных расходов (32 коп. на каждый вложенный рубль инвестиций) | — | | 53,9 | | 116,6 | |
| Прирост официальной оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование): | | | | | | |
| • 34% прироста ВВП | 180,1 | 0,35 | 225,2 | 0,38 | 276,2 | 0,41 |
| Прирост прибыли до налогообложения в экономике: | | | | | | |
| • 30% прироста ВВП | 158,9 | 0,31 | 198,7 | 0,34 | 243,7 | 0,36 |
| Дополнительные поступления в бюджет от налогов: | | | | | | |
| Налог на прибыль | 266,0 | 0,52 | 309,5 | 0,52 | 357,7 | 0,53 |
| ЕСН* | 33,7 | 0,07 | 42,1 | 0,07 | 51,6 | 0,08 |
| НДФЛ | 19,0 | 0,04 | 23,8 | 0,04% | 29,2 | 0,04 |
| НДС** | 33,9 | 0,07 | 42,4 | 0,07 | 52,0 | 0,08 |
| Чистое изменение налоговых поступлений в бюджет вследствие снижения ставки НДС | -596,7 | -1,16 | -673,0 | -1,14 | -756,3 | -1,12 |

* В сценарных расчетах эффективная ставка ЕСН зафиксирована на уровне 23%, что соответствует данным 2007 г.

** Эффективная ставка НДС к ВВП за период 2000—2007 гг. составляла в России 6,4%.

Источник. Расчеты авторов.

Таблица 6

**Сценарий 3. Последствия снижения ставки НДС с 18 до 12%
для доходов бюджетной системы России**

| Показатель | 2009 г. | | 2010 г. | | 2011 г. | |
|---|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | млрд руб. | % ВВП | млрд руб. | % ВВП | млрд руб. | % ВВП |
| Выпадающие доходы бюджета в результате снижения ставки НДС | -949,3 | -1,84 | -1090,8 | -1,84 | -1246,9 | -1,84 |
| Прирост чистой прибыли в распоряжении предприятий | 360,7 | 0,70 | 414,5 | 0,70 | 473,8 | 0,70 |
| Прирост инвестиций в основной капитал (20% чистой прибыли предприятия) | 122,1 | 0,24 | 142,0 | 0,24 | 164,2 | 0,24 |
| Объем израсходованных домохозяйствами средств внутри российской экономики | 482,1 | 0,94 | 554,0 | 0,94 | 633,3 | 0,94 |
| Величина мультипликатора потребительских расходов | 2,27 | | | | | |
| Величина прироста совокупного ВВП: | 1094,46 | 2,13 | 1296,70 | 2,19 | 1522,07 | 2,25 |
| • вследствие дополнительного спроса домохозяйств | 1094,5 | | 1257,6 | | 1437,6 | |
| • вследствие увеличения инвестиционных расходов (32 коп. на каждый вложенный рубль инвестиций) | — | | 39,1 | | 84,5 | |
| Прирост официальной оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование): | | | | | | |
| • 34% прироста ВВП | 372,1 | 0,72 | 440,9 | 0,75 | 517,5 | 0,77 |
| Прирост прибыли до налогообложения в экономике: | | | | | | |
| • 30% прироста ВВП | 328,3 | 0,64 | 389,0 | 0,66 | 456,6 | 0,68 |
| Дополнительные поступления в бюджет от налогов: | | | | | | |
| Налог на прибыль | 306,6 | 0,60 | 355,2 | 0,60 | 408,8 | 0,60 |
| ЕСН* | 69,6 | 0,14 | 82,4 | 0,14 | 96,8 | 0,14 |
| НДФЛ | 39,3 | 0,08 | 46,6 | 0,08 | 54,7 | 0,08 |
| НДС** | 70,0 | 0,14 | 83,0 | 0,14 | 97,4 | 0,14 |
| Чистое изменение налоговых поступлений в бюджет вследствие снижения ставки НДС | -463,7 | -0,90 | -523,6 | -0,89 | -589,2 | -0,87 |

* В сценарных расчетах эффективная ставка ЕСН зафиксирована на уровне 23%, что соответствует данным 2007 г.

** Эффективная ставка НДС к ВВП за период 2000—2007 гг. составляла в России 6,4%.

Источник. Расчеты авторов.

Таким образом, результаты анализа последствий снижения ставки НДС для доходов бюджетной системы России указывают, что снижение ставки НДС до уровня 12% влечет при крайних сценариях распределения бремени НДС между покупателями и производителями (1-м и 2-м) потери в налоговых поступлениях в пределах 1,08—1,14% ВВП. В случае 3-го сценария, когда бремя уплаты НДС

распределяется поровну между покупателями и производителям, бюджетные потери от снижения ставки будут минимальными — порядка 0,9% ВВП.

Следовательно, снижение ставки НДС до 12% повлечет для бюджета довольно ощутимые потери, при этом итоги воздействия снижения ставки НДС на повышение деловой активности и ускорение инвестиционных процессов в российской экономике отнюдь не однозначны.

Бюджетные последствия замены НДС налогом с продаж

В качестве способа устранения недостатков НДС предлагается его замена налогом с продаж (НСП). Налог с продаж предлагается в качестве альтернативы НДС по той причине, что он якобы традиционно считается крайне простым в администрировании как для государства, так и для налогоплательщиков. Однако с практической и теоретической точек зрения все выглядит не совсем так. Нельзя не признать, что, хотя налоговые органы при администрировании НДС вынуждены контролировать значительный круг налогоплательщиков, основной объем доходов все-таки обеспечивает сравнительно небольшое количество организаций (в российских условиях крупнейшие налогоплательщики обеспечивают до 80% доходов бюджета от НДС). В отличие от НДС налог с продаж взимается только на стадии конечного потребления, а следовательно, налоговым органам придется перестраивать свою работу так, чтобы контролировать уплату налога сотнями тысяч различных торговых точек. Потенциальные возможности уклонения от налогообложения, а также риски для бюджета возрастают, причем этот рост пропорционален размеру налоговой ставки — выгоды от уклонения при сравнительно высокой налоговой ставке (на уровне 15—20%) значительно превышают издержки от возможных санкций за нарушение законодательства.

Другое достоинство НДС заключается в том, что обязательства по его уплате применительно к каждому товару распределены между различными налогоплательщиками на разных этапах производственно-коммерческого цикла. В результате даже при уклонении на каком-то этапе этого цикла бюджет получает доли налога, уплачиваемые на остальных этапах. В случае налога с продаж уклонение одним налогоплательщиком означает потерю для бюджета всей суммы налога.

Одновременно возникнет необходимость в реформе режимов налогообложения для малого предпринимательства, в создании правил разграничения продаж товаров и услуг для целей конечного потребления и производственных целей и т.д. Дело в том, что по логике взимания налога на стадии конечного потребления товары (работы, услуги), которые приобретаются для осуществления предпринимательской деятельности, следует исключать из перечня налогооблагаемых благ. Однако для пресечения возможности предпринимателей использовать свой статус при приобретении товаров (работ, услуг) для личных, не связанных с предпринимательской деятельностью целей можно организовать администрирование НСП для предпринимателей по аналогии с «экспортной» схемой администрирования НДС: индивидуальные предприниматели, как и прочие физические лица, независимо от целей приобретения товаров и услуг уплачивают налог с продаж, однако при последующей продаже купленных товаров (работ, услуг) конечному потребителю также предъявляют к оплате этот налог. При этом в бюджет должна перечисле-

ляться разница между «входящим» и «исходящим» НДС. Если же предприниматели будут продавать свою продукцию другим предпринимателям или организациям для производственных целей, то они по итогам налогового периода могут рассчитывать на получение возмещения. Такая система ничем не отличается от системы взимания НДС, и не случайно в большинстве стран мира налог с продаж постепенно модифицировался в НДС.

Другими словами, введение «простого и понятного» налога с продаж возможно только со значительными издержками для налогоплательщиков, созданием специальной системы администрирования, которая позволяла бы разграничить продажи одних и тех же товаров конечному покупателю и промежуточному перепродавцу, а также возможному каскадному эффекту, когда реализация одного и того же товара облагается налогом несколько раз.

Следовательно, замена налога на добавленную стоимость налогом с продаж является крайне сомнительной мерой и в условиях глобализации мировой экономики и роста вовлеченности России в мировые экономические отношения. Действительно, отсутствие НДС не создает необходимости в поддержании системы возмещения НДС из бюджета экспортерам. Однако в этом случае не облагаются и импортируемые товары, что по сравнению с применением НДС, предполагающим налогообложение экспорта по нулевой ставке, в подавляющем большинстве стран мира предоставляет конкурентные преимущества импортным товарам. В отсутствие правил территориальности, гармонизированных с иными странами, возникает сложная ситуация с налогообложением работ и услуг в трансграничных операциях. В то же время наличие каскадного эффекта позволяет предположить, что даже взимание налога с продаж только на стадии розничной реализации не позволит полностью освободить экспорт от косвенных налогов.

Одно можно сказать наверняка — крупные российские корпорации, функционирующие в России, деятельность которых не связана с производством в значительных масштабах потребительских товаров или товаров для внутреннего рынка, крайне заинтересованы в отмене НДС. С одной стороны, это позволит им значительно снизить свои налоговые платежи в бюджет, в краткосрочном периоде практически не неся бремени уплаты нового налога с продаж, а с другой — будет способствовать снижению прочих издержек, связанных с возмещением НДС при экспорте, с налогообложением постоянно растущего импорта, появлению возможности не уплачивать налог при реализации и приобретении услуг, местом реализации которых в соответствии с действующим налоговым законодательством признается территория Российской Федерации. Неудивительно, что наличие значительных ресурсов позволяет этим сторонникам отмены НДС разными способами вовлекать в число своих союзников все больший круг лиц, включая сотрудников органов государственной власти. Вместе с тем такая позиция не только не основана на разумных экономических соображениях, но и способна нанести серьезный вред экономике страны в долгосрочной перспективе.

Для того чтобы реально оценить последствия замены НДС налогом с продаж, необходимо сначала рассчитать объем «выпадающих» доходов, а затем оценить возможные поступления при различных ставках НДС в условиях экономических показателей 2009 г. с учетом того влияния, которое может оказать отмена НДС на уровень деловой активности в экономике.

Следуя вышеописанной логике вычисления «выпадающих» доходов бюджета при снижении ставки НДС до 12% на основе 3-го сценария, по нашим оценкам,

«выпадение» доходов бюджета в результате отмены НДС с учетом их частичной компенсации дополнительными поступлениями по другим налогам может составить порядка 4,1—4,3% ВВП в условиях 2009 г. (на 2009 г. поступления НДС были запланированы на уровне 6,4% ВВП).

Для того чтобы оценить, какая доля «выпадающих» доходов может быть компенсирована за счет введения НСП, необходимо прежде всего определить объект налогообложения. Так, например, при подсчетах возможных поступлений от НСП, сделанных в 2006 г. экспертами Финансовой академии¹, объект налогообложения был значительно расширен по сравнению с ранее применявшейся в России моделью НСП. Помимо расходов домохозяйств на конечное потребление (приобретение всех без исключения товаров, работ, услуг) были включены расходы организаций, не уменьшающие базу налога на прибыль, а также государственные расходы на закупку товаров и оплату услуг сторонних организаций. На наш взгляд, подобное определение объекта налогообложения является не совсем удачным.

Во-первых, обложение налогом с продаж расходов государственных (муниципальных) закупок фактически означает перераспределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы страны. Более того, налог с продаж является механизмом обложения факта конечного потребления, но при осуществлении государственных (муниципальных) закупок органы власти являются лишь формальными конечными потребителями. На деле государство (местная власть) выступает не конечным потребителем, а промежуточным звеном в производственно-коммерческой цепи доведения товаров (работ, услуг) до населения, а потому эти закупки объектом обложения НСП быть не должны.

Что касается расходов организаций на финансирование конечного потребления работников, то они осуществляются либо за счет средств фонда социального страхования (путевки в детские лагеря, в санатории и пр.), либо из чистой прибыли организаций (оплата коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения и пр. в интересах работников) и тогда считаются доходом, полученным работниками в натуральной форме, т.е. облагаются налогом на доходы физических лиц. Другими словами, здесь нет реализации товаров, работ, услуг, а потому объектом обложения налогом с продаж данные операции быть не могут.

На наш взгляд, в целях расширения налоговой базы налога с продаж по сравнению с прежней моделью можно в качестве объекта обложения НСП рассматривать только операции по реализации физическим лицам за наличные средства и безналичный расчет (в том числе с использованием банковских карт) всех товаров (работ, услуг). Исключение из объекта обложения целесообразно для сделок с недвижимым имуществом и операций по приобретению ценностей (драгоценные металлы и камни, антиквариат, предметы искусства и т.п.), способных сохранять свою стоимость в течение длительного периода, так как они не являются предметами конечного потребления, а выполняют функции валового накопления в экономике. Следуя той же логике, из перечня облагаемых налогом товаров необходимо исключить операции с финансовыми активами (ценные бумаги, валюта, депозиты, займы, страховые технические резервы, паи и пр.).

Так как базой предлагаемого НСП служит стоимость реализуемых физическим лицам конечных товаров (работ, услуг), приблизительно оценить ее величину можно

¹ Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Сопоставление НДС и налога с продаж», 2006 // http://www.taxreform.ru/th_nsp.html

через расходы домашних хозяйств на конечное потребление, уменьшенные на величину стоимости продуктов и услуг, поступивших в натуральной форме (в качестве оплаты труда или произведенных домашними хозяйствами для собственного потребления), и сумму чистых покупок товаров и услуг, сделанных за рубежом¹. Из результатов расчетов (табл. 7) видно, что за 2003—2007 гг. налогооблагаемая база НСП составила бы в среднем 91—92% всех расходов домашних хозяйств на конечное потребление, т.е. в 2009 г. была бы равна порядка 22 800 млрд руб.

Таблица 7

Оценка налоговой базы НСП

| | 2003 г. | | 2004 г. | | 2005 г. | | 2006 г. | | 2007 г. | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу |
| Расходы домашних хозяйств на конечное потребление | 6 540,1 | 100,0 | 8 405,6 | 100,0 | 10 590,0 | 100,0 | 12 880,9 | 100,0 | 15 815,5 | 100,0 |
| Из них: | | | | | | | | | | |
| стоимость товаров и услуг, поступивших в натуральной форме | 446,2 | 6,8 | 538,2 | 6,4 | 633,3 | 6,0 | 718,3 | 5,6 | 787 | 5,0 |
| чистые покупки товаров и услуг, сделанные за рубежом | 205,3 | 3,1 | 301,3 | 3,6 | 327,7 | 3,1 | 287,6 | 2,2 | 323,2 | 2,0 |
| Налоговая база НСП | 5 888,6 | 90,1 | 7 566,1 | 90 | 9 629,0 | 90,9 | 11 875,0 | 92,2 | 14 705,3 | 93,0 |

Источники: Росстат; расчеты авторов.

Иными словами, лишь в случае установления ставки НСП, равной 10%, полученные доходы попадают в интервал ожидаемых потерь от отмены НДС (4,4% ВВП), т.е. могут компенсировать его.

Однако для этого необходимо сделать практически невероятное допущение о 100%-й собираемости налога. Фактическая собираемость налога с продаж по итогам 2002 г. составила 30%. Этот уровень можно рассматривать в качестве первого сценария расчетной собираемости НСП. Второй сценарий будет соответствовать собираемости НДС, рассчитываемой как отношение фактических доходов от НДС к теоретической сумме налога, исчисленной на основе показателей социально-экономической статистики. В соответствии с расчетами это значение составляет приблизительно 57% в среднем за 2003—2007 гг.² Оценка потенциально возможных поступлений в условиях экономических показателей 2009 г. для различных ставок налога с продаж представлена в табл. 8.

¹ Чистые покупки товаров и услуг, сделанные за рубежом, — статистический показатель, рассчитываемый как разница между покупками резидентов за рубежом и покупками нерезидентов на территории России.

² При этом надо оговориться, что сумма налога, исчисленная на основании данных социально-экономической статистики о показателях, составляющих налоговую базу, не означает, что налог в подобных объемах даже теоретически может поступить в бюджет. Среди причин этого необходимо выделить как методологию расчета статистических показателей, так и особенности налоговой системы.

Таблица 8

**Поступления налога с продаж в зависимости
от различных ставок налога**

| | База налога | Ставка налога | | |
|---|-------------|---------------|-------|------|
| | | 10% | 8% | 5% |
| Поступления от нового НСП, млрд руб.: | 22 800 | | | |
| • при расчетной собираемости 30% | | 684 | 547 | 342 |
| • при расчетной собираемости 57% | | 1 300 | 1 040 | 650 |
| Поступления от нового НСП, % ВВП: | 44,3 | | | |
| • при расчетной собираемости 30% | | 1,3 | 1,1 | 0,7 |
| • при расчетной собираемости 57% | | 2,5 | 2,0 | 1,3 |
| Выпадающие доходы от отмены НДС (3-й сценарий), % ВВП | | 4,2 | | |
| Сальдо поступающих и «выпадающих» доходов, % ВВП: | | | | |
| • при расчетной собираемости 30% | | -2,9 | -3,1 | -3,5 |
| • при расчетной собираемости 57% | | -1,7 | -2,2 | -2,9 |
| <i>Справочно:</i> поступления от старого НСП, взимавшегося в России до 2004 г., % ВВП | | 0,5 | | |

Источник. Расчеты авторов.

Как видно из расчетов, поступления доходов от введения нового НСП в условиях 2009 г. в зависимости от ставки и уровня расчетной собираемости варьировали бы от 0,7 до 2,5% ВВП. В то же время введение налога с продаж даже с 10%-й ставкой не способно сократить разрыв в доходах («выпадающие» доходы), который составил бы в этом случае 1,7—2,9% ВВП.

При этом для обеспечения указанного в таблице уровня поступлений НСП необходимо сделать плательщиками нового налога все организации и предприятия розничной торговли независимо от используемого специального налогового режима, а также взимать налог с продаж со всех товаров, работ и услуг, потребляемых населением, включая те, которые в настоящее время не облагаются НДС. Поэтому в реальности потери бюджетной системы от замены НДС на налог с продаж, вероятнее всего, окажутся существенно выше расчетных.

Бюджетные последствия перехода к взиманию НДС на основе балансового метода

В 2007 г. широко обсуждалась возможность перехода к так называемому методу прямого счета для исчисления налога на добавленную стоимость¹. Этот метод заключается в отказе от используемого в настоящее время фактурного метода исчисления НДС и применении в целях налогообложения балансовых данных о

¹ В октябре 2007 г. в Минфин России Координационным советом предпринимательских союзов России (КСПСР) было направлено письмо с концепцией (набором предложений) изменения системы начисления налога на добавленную стоимость.

прибыли и фонде оплаты труда налогоплательщика как составляющих добавленной стоимости в целях налогообложения. В результате в случае перехода к прямому счету предлагается облагать созданную каждым налогоплательщиком за отчетный период добавленную стоимость как сумму ее отдельных элементов — прибыли, фонда оплаты труда, единого социального налога и уплачиваемых налогов на производство.

Теоретически основным достоинством данного способа взимания является отсутствие механизмов возмещения ранее уплаченного НДС, что позволяет существенно упростить администрирование налога. Однако это возможно только в случае изменения правила территориальности уплаты налога.

В настоящее время в России, как и в большинстве стран — торговых партнеров России, при взимании НДС применяется принцип страны назначения, когда от НДС освобождается экспорт и облагается импорт. Переход к обложению созданной на территории страны добавленной стоимости (прямой метод) без каких-либо возмещений НДС предусматривает необходимость применения принципа страны происхождения, когда налогом облагается экспорт и освобождается импорт. Сами по себе оба принципа налогообложения НДС работают эффективно до тех пор, пока государства-контрагенты не начнут применять разные принципы при взаимной внешней торговле. Иначе товар, экспортируемый из первой страны во вторую, будет облагаться НДС в обоих государствах. А обратный экспорт, напротив, не будет облагаться НДС ни в одном из них. Данное обстоятельство существенным образом ухудшит конкурентные позиции отечественных товаров, экспортируемых за рубеж. При этом необходимо учитывать то, что согласно среднесрочному прогнозу социально-экономического развития России ожидается существенное сокращение сальдо экспортно-импортных операций (в перспективе до нулевого значения), а значит, бюджет может вообще не получить выгод от перехода на принцип страны происхождения.

Осознавая невозможность безубыточного изменения правила территориальности взимания НДС в России, создатели концепции изменения системы начисления налога на добавленную стоимость применяют дуалистический подход, сводящийся к тому, что для предприятий внутреннего рынка возмещение НДС не потребуется, в то время как для экспортеров предполагается сохранить существующий порядок возмещений из бюджета НДС, входящий в стоимость покупных материалов и комплектующих в составе экспортной продукции. Но если сейчас возмещение осуществляется на основании входящих счетов-фактур, то в концепции счета-фактуры использовать не планируется, а «правильность вычета и возмещения определяется контрактами, инвойсами (банковскими документами), товаросопроводительными документами, таможенными декларациями и калькуляциями». Если в России при устоявшемся порядке администрирования процесс возмещения отличается крайней длительностью, то в предлагаемом в концепции варианте экспортерам доказывать обоснованность своих прав на возмещение налога можно будет только в судебном порядке, так как для налоговых инстанций калькуляции и входящие счета без выделенных сумм НДС не являются основанием для однозначных выводов о суммах уплаченного НДС.

Таким образом, во-первых, главное достоинство метода прямого счета в концепции сведено на нет, причем предлагаемый вариант возмещения НДС экспортерам еще более ухудшит и без того проблемную ситуацию.

Во-вторых, следует отметить, что при зачетно-фактурной схеме НДС взимается как разница между исходящим и входящим налогами, уплаченными на разных этапах одного производственно-коммерческого цикла движения продукта, что

позволяет осуществлять встречный контроль за полной его оплатой. При прямом методе согласно концепции использование счетов-фактур не предусматривается, значит, возможность встречных проверок будет отсутствовать, а полнота уплаты НДС ставится в зависимость от качества проведения проверок расчета налогооблагаемой базы по прибыли и ФОТ.

В-третьих, переход на прямой метод предполагает преимущественное упразднение системы зачетов и возмещений налога из бюджета, в связи с чем встает вопрос о судьбе существующей в настоящее время возможности возмещения НДС по приобретенным инвестиционным товарам. Очевидно, что отмена данного возмещения означает удорожание инвестиций на величину ставки налога, причем предоставление возможности включения сумм уплаченного НДС на инвестиционные товары в расходы текущего периода существенным образом не повлияет на итоговый эффект.

В-четвертых, несмотря на то что косвенный характер налога сохранится, определение налоговых обязательств будет осуществляться в процентах (величина ставки) к объектам прямого налогообложения — прибыли и ФОТ, а следовательно, НДС фактически станет прямым налогом для плательщиков. Более того, налогоплательщик получит непосредственным образом управлять величиной своих обязательств по НДС, маневрируя показателями прибыли и ФОТ. Существует вероятность, что это обстоятельство приведет к стимулированию возврата к «серым» схемам по зарплате в целях уклонения от уплаты уже двух налогов (ЕСН и НДС), а также к попыткам сокрытия величины налогооблагаемой прибыли (например, через активное ведение «фиктивных работ или услуг, оказываемых со стороны фирм-однодневок»).

В-пятых, в концепции в добавленную стоимость не включен такой ее элемент, как налоги на производство (земельный налог, транспортный налог, налог на имущество), а следовательно, реальная добавленная стоимость будет облагаться налогом не в полной мере.

В-шестых, в предлагаемой концепции импорт выводится из обложения, а ведь НДС на импорт отличается высокой собираемостью и существенен для бюджета страны. Более того, поступившие иностранные товары без НДС получают ощутимые конкурентные (ценовые) преимущества перед отечественными аналогами.

В-седьмых, предлагаемую КСПСР методику невозможно применить при исчислении налога налоговым агентом, так как он не владеет информацией о прибыли, фонде заработной платы и т.д. по совершаемой операции.

И наконец, необходимо учитывать то обстоятельство, что при всех сложностях администрирования НДС в его сегодняшнем виде налогоплательщики и налоговые органы уже обладают набором навыков исчисления, уплаты НДС и контроля за исполнением налогового законодательства. Введение другой схемы его взимания создаст необходимость выработки и апробации совершенно новых подходов как к исполнению налогового законодательства, так и к налоговому администрированию. В результате дополнительные административные издержки на первых порах будут нести и бизнес, для которого усложняется отчетность, и ФНС.

Таким образом, и отсутствие положительного международного опыта¹, и представленные выше аргументы позволяют утверждать, что указанная в концепции схема реформирования НДС едва ли будет способствовать повышению эффективности взимания налога в России и не может всерьез рассматриваться в качестве возможной меры совершенствования налоговой системы страны.

¹ Прямой метод применяется в единственной из развитых стран мира — в Японии и действует в качестве специального режима для малых предприятий.

В целях обеспечения комплексной оценки налоговых последствий перехода на балансовый метод взимания НДС спрогнозируем величину поступлений налога по предлагаемому методу в экономических условиях 2009 г., для этого из величины созданной за год добавленной стоимости в стране необходимо вычесть фонд оплаты труда, величину прибыли и налогов на производство в тех видах деятельности и секторах экономики, которые по закону освобождены от уплаты НДС (ст. 149 НК РФ).

Согласно налоговой статистике (табл. 9) наибольшие суммы освобождений приходятся на деятельность финансового сектора экономики и касаются следующих операций:

- осуществление банками банковских операций (за исключением инкассации) (подп. 3 п. 3 ст. 149 НК РФ);
- оказание услуг по страхованию, со страхованию и перестрахованию страховыми организациями, а также по негосударственному пенсионному обеспечению негосударственными пенсионными фондами (подп. 7 п. 3 ст. 149 НК РФ);
- реализация долей в уставном (складочном) капитале организаций, паев в паевых фондах кооперативов и паевых инвестиционных фондах, ценных бумаг и инструментов срочных сделок (подп. 12 п. 2 ст. 149 НК РФ);
- предоставление займов в денежной форме, а также оказание финансовых услуг по предоставлению займов в денежной форме (подп. 15 п. 3 ст. 149 НК РФ).

Таблица 9

**Расчет НДС, недополученного вследствие освобождений
от налогообложения финансовой деятельности**

| Код льготы в соответствии со статей НК РФ | Стоимость реализованной продукции, работ, услуг | | | | НДС, недополученный вследствие освобождений | | | |
|---|---|-------------|-----------------|-------------|---|-------------|--------------|-------------|
| | 2004 г. | | 2005 г. | | 2004 г. | | 2005 г. | |
| | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу |
| Финансовая деятельность, всего | 7 921,5 | 92,2 | 11 750,3 | 93,2 | 775,1 | 91,0 | 994,7 | 91,6 |
| подп. 12 п. 2 ст. 149 НК РФ | 5 282,4 | 61,5 | 8 002,1 | 63,5 | 493,5 | 57,9 | 555,7 | 51,2 |
| подп. 3 п. 3 ст. 149 НК РФ | 2 220,9 | 25,8 | 3 252,2 | 25,8 | 220,8 | 25,9 | 369,6 | 34,1 |
| подп. 7 п. 3 ст. 149 НК РФ | 357,5 | 4,2 | 394,2 | 3,1 | 53,6 | 6,3 | 55,9 | 5,2 |
| подп. 15 п. 3 ст. 149 НК РФ | 60,7 | 0,7 | 101,8 | 0,8 | 7,2 | 0,8 | 13,5 | 1,2 |
| Всего освобождений по ст. 149 РФ | 8 594,5 | 100,0 | 12 605,7 | 100,0 | 851,6 | 100,0 | 1 085,4 | 100,0 |

Источник. Форма 1-НДС, ФНС России.

Другим сектором, деятельность которого в принципе не признается объектом налогообложения НДС (подп. 4 п. 2 ст. 146 НК РФ), является сектор государственного управления. Более того, отдельно в Налоговом кодексе оговорены операции, осуществляемые органами государственной власти и местного самоуправления, которые выводятся из-под налогообложения:

- оказание услуг уполномоченными на то органами, за которые взимается государственная пошлина, все виды лицензионных, регистрационных и патентных пошлин и сборов, таможенных сборов за хранение, а также пошли-

ны и сборы, взимаемые государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами при предоставлении организациям и физическим лицам определенных прав (подп. 17 п. 2 ст. 149 НК РФ);

- выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов, а также средств Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и образующих для этих целей в соответствии с законодательством Российской Федерации внебюджетных фондов министерств, ведомств, ассоциаций; выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ учреждениями образования и научными организациями на основе хозяйственных договоров (подп. 16 п. 3 ст. 149 НК РФ).

Ограниченность статистических данных не позволяет вычленить добавленную стоимость, создаваемую по всем видам деятельности, освобождаемым от уплаты НДС в соответствии со ст. 149 НК РФ, однако репрезентативность расчетов останется достаточно высокой, даже если рассмотреть финансовый сектор, доля которого в общей сумме освобождений от НДС составляет более 91%, и сектор государственного управления, деятельность которого полностью выведена из-под обложения налогом.

Итак, согласно проведенным расчетам, добавленная стоимость, создаваемая в этих секторах и подлежащая освобождению, составляет в среднем за 2004—2005 гг. порядка 16,6% добавленной стоимости по экономике в целом.

Следовательно, можно рассчитать величину поступлений НДС при переходе к балансовому методу в экономических условиях 2009 г. с допущением, что доля добавленной стоимости, создаваемая в секторах финансовой деятельности и государственного управления и подлежащая освобождению, сохранится по-прежнему на уровне 16,6%, а доля остальных освобождений составит не более 10% величины добавленной стоимости, создаваемой в финансовом секторе.

В связи с тем что из величины добавленной стоимости в расчете были исключены основные освобождаемые категории операций и виды деятельности, уровень собираемости налога должен характеризовать величину возможной недоимки по платежам НДС в федеральный бюджет, а значит, в соответствии с оценками Минфина для действующего НДС должен быть порядка 90%. Расчет представлен в табл. 10.

Таблица 10

**Последствия перехода на балансовый метод взимания НДС
для доходов бюджетной системы РФ в условиях
экономических показателей 2009 г.**

| Показатель | |
|---|--------|
| 1 | 2 |
| Добавленная стоимость в основных ценах (без учета скрытой оплаты труда) принимается равной 74% ВВП, млрд руб. | 38 090 |
| Освобождаемая ДС финансового сектора, % общей величины ДС | 4,2 |
| Освобождаемая ДС сектора государственного управления, % общей величины ДС | 12,4 |
| Освобождаемая ДС, создаваемая в прочих секторах экономики (10% от ДС финансового сектора), % | 0,42 |

Окончание табл. 10

| 1 | 2 |
|---|--------|
| Налоговая база при взимании балансовым методом, млрд руб. | 31 538 |
| Уровень собираемости налога, % | 90 |
| Объем поступлений в бюджет: | |
| • по налоговой ставке 18%, млрд руб. | 5 109 |
| • по налоговой ставке 12%, млрд руб. | 3 406 |
| Справочно: ожидаемые поступления НДС в бюджет в 2009 г., млрд руб. | 3 271 |
| Справочно: прогноз ВВП в 2009 г., млрд руб. (заложенный в Закон о федеральном бюджете на 2009 г. в первоначальной редакции) | 51 475 |

Столь высокие значения поступлений объясняются несколькими обстоятельствами.

Во-первых, по причине отсутствия необходимых статистических данных из общей величины добавленной стоимости не была устранена та ее часть, которая создается налогоплательщиками, применяющими специальные налоговые режимы и также освобождаемыми от уплаты НДС.

Во-вторых, при балансовом методе из налоговой базы не вычитаются инвестиционные расходы, которые согласно ст. 39 НК РФ не относятся к операциям реализации и не подлежат обложению НДС.

В-третьих, при переходе на прямой метод добавленная стоимость, производимая на экспорт, подлежит обложению налогом, а стоимость импортируемых товаров, наоборот, не включается в состав налоговой базы НДС. По прогнозам Минэкономразвития России (август 2008 г.), в 2009 г. чистый экспорт запланирован на уровне 7,7% ВВП. Следовательно, данная сумма при прямом методе созданной добавленной стоимости включается в налоговую базу, а при зачетно-фактурном методе уменьшает ее через систему возмещений и вычетов. Принимая во внимание, что НДС на ввозимые на территорию страны товары в 2009 г. запланирован в бюджете на уровне 1403,25 млрд руб. (2,7% ВВП), из которых порядка 70% впоследствии принимается к вычету, а сумма заявленных требований по возмещению НДС, по которым было принято в 2005—2007 гг. положительное решение, в среднем составляла 3,5—3,6% ВВП (в условиях 2009 г. это эквивалентно 1830 млрд руб.), можно считать, что разница в поступлениях НДС, обусловленная использованием разных правил территориальности взимания НДС, оценивается приблизительно в 1,4 трлн руб. в условиях 2009 г. Следовательно, если бы при сохранении зачетно-фактурной схемы взимания налога в 2009 г. применялся принцип взимания налога по месту происхождения товаров (работ, услуг), то сумма поступлений в бюджетную систему увеличилась бы до 4,7 трлн руб.

Что надо делать

Существующие проблемы с задержками получения экспортерами возмещения НДС из бюджета, с широким распространением «серых» схем возмещения, несомненно, наносят ощутимый урон федеральному бюджету и требуют скорейшего преодоления. Однако, на наш взгляд, очевидным является и тот факт, что реше-

ние насущных проблем администрирования НДС не должно осуществляться с помощью кардинального реформирования налога.

Следует признать, что меры, принимавшиеся в области отдельных частных задач совершенствования налогового законодательства, вне единого системного подхода, который был принят за основу в 2000 г., при написании гл. 21 Налогового кодекса, привели к тому, что эффективность некоторых положений налогового законодательства о налоге на добавленную стоимость в ряде случаев является сомнительной, а иногда законодательство об НДС создает прямые препятствия для налогоплательщиков по ведению бизнеса. Все это накладывается на общие проблемы, заключающиеся в отсутствии традиций как налогового администрирования, так и исполнения налогового законодательства, специфике судебной системы и системы надзора за исполнением налоговыми органами своих обязанностей в области налогового контроля, невозможности по различным причинам принимать решения на основании критериев разумности и соразмерности.

Необходимо также признать, что с учетом применяемой в России ставки НДС и особенностей российской экономики (высокая доля экспорта, низкий уровень институционального развития, высокая доля теневого сектора и т.д.) доходы бюджета от НДС превышают прогнозный уровень, рассчитанный на основании ряда объективных факторов. Это означает, что в ближайшее время вполне возможно принятие мер, которые могут привести к некоторому снижению бюджетных доходов от налога на добавленную стоимость, но обеспечат значительное повышение его эффективности и нейтральности, снижение издержек для налогоплательщиков, связанных с исполнением налогового законодательства.

Прежде всего необходимо решить следующие задачи.

1. Упорядочение и упрощение получения возмещения НДС в условиях использования нулевой ставки и в прочих случаях. В частности, для подтверждения факта экспорта необходимо установить единственный признак — пересечение товаром таможенной границы России, исключив впоследствии требование документа, подтверждающего поступление экспортной выручки, или наличия контракта исключительно с иностранным покупателем. Особое внимание следует уделить порядку применения нулевой ставки при налогообложении услуг, связанных с экспортом (например, при транспортировке товаров трубопроводным транспортом с учетом особенностей оформления подобной транспортировки в отношении различных товаров и применении периодического временного декларирования, а также при транспортировке экспортируемых товаров железнодорожным транспортом).

2. Систематизация различных положений Налогового кодекса в части НДС и устранение имеющихся внутренних противоречий. В странах, использующих НДС, для большинства налогоплательщиков, не совершающих сложных операций, этот налог является одним из самых простых в исчислении и уплате. Необходимо стремиться к тому, чтобы это было так и в России. Для этого следует изменить правила оформления счетов-фактур, унифицировать правила, относящиеся к получению права на налоговый вычет в различных ситуациях, применению освобождений от налогообложения, уточнить многие формулировки Кодекса, которые могут быть истолкованы неоднозначно и создают прямые проблемы как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов.

3. Повышение эффективности работы контролирующих органов. Сюда относится налаживание эффективного взаимодействия налоговых и таможенных органов, создание системы контроля, основанной на современных методах оценки

рисков уклонения от налогообложения, неизвестных налогоплательщикам и применяемых исключительно налоговыми органами, повышение уровня ответственности сотрудников налоговых органов при расширении их прав, в том числе прав по вынесению решения на основании профессионального суждения о соответствии действий налогоплательщика духу и букве налогового законодательства, снижение коррупции в государственных органах и совершенствование системы регистрации налогоплательщиков.

Если результатом всех вышеназванных действий, которые вполне могут повлечь снижение доходов бюджетной системы в краткосрочной перспективе, будет реальный рост эффективности и нейтральности налоговой системы и системы налогового контроля, то это единственный вариант развития событий, при котором подобное снижение доходов является оправданным. Значительный мультипликативный эффект, связанный с улучшением системы налогового администрирования, а также налоговой системы в целом, позволит не только упорядочить налоговую нагрузку на экономических агентов, но и решить целый ряд задач в иных областях, например даст возможность внедрить иные налоги, препятствием для взимания которых является неподготовленность налоговых органов. Речь идет в первую очередь о налогообложении добавочного дохода при добыче углеводородного сырья, а также о налогообложении недвижимости, а кроме того, это будет способствовать существенному повышению собираемости основных налогов и росту финансовой устойчивости бюджетной системы России в долгосрочной перспективе.

Налоговая политика по отношению к российскому нефтяному сектору¹

Нефтяной комплекс является базовым в экономике России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета страны. В статье рассматриваются основные проблемы налоговой политики государства по отношению к российскому нефтяному сектору, анализируются результаты проведенной налоговой реформы и возможные меры по дальнейшему совершенствованию налогообложения данного сектора.

Налоговая политика государства по отношению к минерально-сырьевому сектору экономики оказывает значительное влияние на распределение доходов от добычи минерально-сырьевых ресурсов и принятие решений об инвестициях. При этом, как показывает мировой опыт, создание эффективной системы налогообложения минерально-сырьевого сектора является весьма сложной задачей. Система налогообложения данного сектора, как правило, рассматривается как концептуально отличная от системы налогообложения в других секторах экономики, поскольку в нем формируются значительные рентные доходы и существуют необычные инвестиционные риски. Рентные платежи при добыче минерально-сырьевых ресурсов, как правило, определяются дополнительным доходом с месторождения после того, как все производственные издержки, включая «нормальную» норму прибыли с капиталовложений, возмещены. Основной принцип здесь заключается в том, что собственник природных ресурсов (чаще всего государство) должен получать большую часть этого дополнительного дохода. В то же время добывающей промышленности присущи определенные риски, несколько отличные по размеру и характеру от рисков в других секторах экономики, связанные с проведением поисково-разведочных работ, высоким уровнем капиталоемкости, большим временным разрывом между осуществлением затрат и производством, а также значительными колебаниями цен на минеральное сырье.

Государства, как правило, стремятся создать налоговые системы, которые соответствуют следующим основным требованиям: обеспечивают поступление государству большей части рентных доходов, генерируемых в минерально-сырьевом секторе, особенно в периоды высоких цен на его продукцию; могут эффективно

¹ Отдельные положения статьи были опубликованы в: *Бобылев Ю.* Реформу надо продолжать // Нефть России. 2008. № 1.

администрироваться, требуют небольших затрат на сбор налогов и предоставляют минимум возможностей для уклонения от их уплаты; максимизируют реальный объем доходов путем обеспечения поступлений уже в первые годы производства; изымают сверхприбыли при реализации проектов, характеризующихся чрезвычайно низкими затратами; являются нейтральными и стимулируют экономическую эффективность. В то же время мировая практика еще не выявила идеального, применимого во всех случаях налогового режима для минерально-сырьевого сектора, поэтому, основываясь на некоторых общих принципах, налоговая политика государства по отношению к данному сектору в каждой конкретной стране учитывает ее особенности, приоритетные социально-экономические цели развития и существующие ограничения¹.

Реформа налогообложения минерально-сырьевого сектора экономики России была направлена на формирование новой структуры налоговой системы, которая, с одной стороны, обеспечивала бы получение государством природной ренты, генерируемой в минерально-сырьевом секторе, с другой — сохраняла бы достаточные стимулы для инвестиций в его развитие. Система налогообложения минерально-сырьевого сектора, действовавшая в России вплоть до 2002 г., не могла считаться эффективной с точки зрения достижения указанных целей. Данная система основывалась на четырех специальных налогах, предназначенных для изъятия природной ренты: платежах за пользование недрами, отчислениях на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизах и экспортных пошлинах на минеральное сырье².

Применение в российском нефтяном секторе широко используемых в мировой практике стандартных адвалорных налогов, основанных на цене реализации нефти, столкнулось с проблемой трансфертного ценообразования. В ходе рыночных реформ в России были сформированы 13 вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), объединяющих предприятия по добыче и переработке нефти и реализации нефти и нефтепродуктов. Впоследствии число ВИНК фактически сократилось до 9, поскольку небольшие ВИНК были поглощены крупными нефтяными компаниями. На долю ВИНК в настоящее время приходится около 90% всей добычи и переработки нефти в стране. В результате применения нефтяными компаниями трансфертных (внутрикорпоративных) цен цена нефти, которая использовалась для исчисления налогов при добыче нефти, существенно отличалась от ее реальной рыночной цены.

Трансфертные цены, по которым ВИНК покупали нефть у своих дочерних нефтедобывающих предприятий, как правило, устанавливались исходя из целей

¹ *Baunsgaard Th.* A Primer on Mineral Taxation. Washington: IMF, 2001; *Garnaut R., Clunies Ross A.* Taxation of Mineral Rents. Oxford: Clarendon Press, 1983; *Goss Chr.* Petroleum and Mining Taxation. Gower, 1986; *Johnston D.* International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts. Tulsa: PennWell Publishing Co, 1994; *Nellor D.* Taxation of Mineral and Petroleum Resources. Tax Policy: Handbook. Washington: IMF, 1995. P. 237—241; World Fiscal Systems for Oil. N.Y.: Barrows, 1994; World Petroleum Arrangements, 1997. N.Y.: Barrows, 1997; *Otto J. et al.* Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society. Washington: The World Bank, 2006; *Джонстон Д.* Международный нефтяной бизнес: налоговые системы и соглашения о разделе продукции. М.: Олимп-Бизнес, 2003; *Бобылев Ю.* Реформирование налогообложения минерально-сырьевого сектора. М.: ИЭПП, 2001; *Он же.* Опыт стран СНГ в налогообложении добывающей промышленности // Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы. М.: ИЭПП, 2004. С. 431—450.

² См.: *Бобылев Ю.* Налогообложение в минерально-сырьевом секторе // Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития. М.: ИЭПП, 2002. С. 153—221.

минимизации налогообложения на уровне, близком к уровню текущих затрат добывающего предприятия. В результате цена, по которой исчислялись и уплачивались налоги в нефтедобыче (платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на прибыль и др.), оказывалась значительно ниже и экспортной, и рыночной цены нефти на внутреннем рынке. В 2000—2001 гг. трансфертные цены, по нашим оценкам, составляли примерно 50—60% реальных рыночных цен на нефть. В то же время в стране отсутствовали работоспособная правовая система, позволяющая четко определять базу налогообложения в случаях применения трансфертных цен, и развитые механизмы биржевой торговли, цены которой могли бы служить базой для налогообложения.

Вместе с тем преобладание в действовавшей системе налогообложения налогов на объемы добычи и валовой доход оказывало сильное регрессивное воздействие. Основная часть налоговых платежей в этих условиях фактически не зависела от финансовых результатов деятельности предприятий. Негативные последствия регрессивной налоговой структуры становились особенно очевидными при падении мировых цен на минеральное сырье. Именно такая ситуация наблюдалась в 1998 г. По расчетам Всемирного банка, в 1998 г. (в период до девальвации рубля) при резком снижении мировых цен на нефть и падении рентабельности производства уровень налоговых изъятий в нефтяном секторе достиг 99% чистого дохода.

Повышение эффективности системы налогообложения минерально-сырьевого сектора и ее приведение в соответствие с мировой практикой требовали достаточно кардинального реформирования данной системы. Основным содержанием налоговой реформы в минерально-сырьевом секторе российской экономики явилось введение в налоговую систему Российской Федерации с начала 2002 г. нового налога — налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который заменил действовавшие до этого платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть.

Концепция НДПИ заключалась в замене трех действовавших платежей одним единым (недифференцированным) налогом, обеспечивающим налоговые поступления государству на уровне, соответствующем суммарной величине уплачиваемых в бюджет ресурсных платежей. Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ вторая часть Налогового кодекса РФ была дополнена гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых», а также внесены соответствующие поправки, связанные с введением этого налога, в другие законодательные акты Российской Федерации. Ставки НДПИ были установлены по видам полезных ископаемых в рублях на единицу измерения добытого полезного ископаемого (для нефти, а впоследствии также для природного газа) либо в процентах от стоимости добытых полезных ископаемых.

Установленные налоговые ставки были определены на основе средних фактических ставок платы за пользование недрами и половины действовавших ставок отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы; по нефти утвержденная ставка налога учитывала также величину акциза. Первоначальная величина ставки НДПИ при добыче нефти была рассчитана на основе средневзвешенной цены реализации нефти на внутреннем и внешнем рынках, т.е. ее величина учитывала не получавшиеся до этого бюджетом ресурсные платежи с части цены экспортируемой нефти, превышавшей трансфертную цену реализации нефти.

Ставка НДПИ при добыче нефти корректируется с учетом уровня мировых цен на нефть и изменения валютного курса рубля путем применения специально-

го коэффициента Кц (табл. 1). Применение такого коэффициента позволяет обеспечить прогрессивность налога на добычу нефти, ставка которого установлена в абсолютном выражении.

Таблица 1

Ставка НДС при добыче нефти в 2002—2007 гг.

| Показатель | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. |
|---|------------------------|---------|---------|------------------------|---------|---------|
| Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т | 340 | 340 | 347 | 419 | 419 | 419 |
| Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц) | $(Ц - 8) \times P/252$ | | | $(Ц - 9) \times P/261$ | | |

Обозначения: Ц — средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals, долл. США за баррель; P — среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком РФ.

Источники: Налоговый кодекс РФ; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ; Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

Введение НДС позволило значительно повысить бюджетную эффективность налоговой системы, нейтрализовать негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования, приблизить российскую систему налогообложения к мировым стандартам. В то же время введенная единая специфическая ставка НДС была рассчитана преимущественно на применение в средних условиях и не учитывала объективных различий в условиях добычи нефти, обусловленных горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки.

Недостатки единой ставки НДС обусловили поиск вариантов дифференциации ставки налога в зависимости от горно-геологических и географических факторов, характеризующих реальные условия добычи нефти. В 2006 г. Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ система налогообложения добычи нефти была дополнена новыми элементами. Основными изменениями, вступившими в силу с 1 января 2007 г., являются следующие.

1. Введен понижающий коэффициент Кв, применяемый к базовой ставке НДС, характеризующий степень выработанности запасов нефти на участке недр. Коэффициент Кв применяется при степени выработанности начальных извлекаемых запасов участка недр от 0,8 до 1, рассчитывается по определенной формуле и изменяется от 1 (при степени выработанности 0,8) до 0,3 (при степени выработанности 1 и более).

2. При разработке новых нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при неперевышении срока разработки запасов 10 лет либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

3. Установлена нулевая ставка НДС при разработке месторождений сверхвязкой нефти.

Принятые изменения направлены на стимулирование разработки истощенных и новых нефтяных месторождений. Дифференциация НДС с учетом выработанности запасов позволяет продлить сроки разработки истощенных месторождений и повысить уровень нефтеизвлечения. Продление эксплуатации истощенных месторождений обеспечивает дополнительные поступления как НДС (взимаемого по пониженной ставке), так и других налогов (налог на прибыль, экспортные пошлины и т.д.). Снижение ставки НДС для новых нефтяных месторождений позволяет стимулировать освоение Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, создать базу для будущих доходов государственного бюджета.

В то же время принятые поправки предусматривают, что льготы по НДС на новых и выработанных месторождениях могут быть получены лишь при применении прямого метода учета количества добытой нефти на участке недр, т.е. учета добытой нефти на отдельном лицензионном участке с помощью специальных измерительных приборов (средств, устройств). Применительно к выработанным месторождениям данное положение существенно ограничивает область применения налоговой льготы, поскольку на большинстве выработанных месторождений (лицензионных участков) не существует прямого учета добычи нефти.

В предыдущие годы необходимость прямого учета добытой нефти по лицензионным участкам отсутствовала, поэтому такой учет принимаемыми техническими решениями не предусматривался (можно отметить, что основная часть эксплуатируемых в настоящее время систем добычи и транспортировки нефти была создана еще во времена СССР). Учет добытой нефти осуществляется на специальном коммерческом узле учета на выходе из установки подготовки нефти, куда поступает нефть с нескольких лицензионных участков.

С 2002 г. поправками к Закону РФ «О таможенном тарифе», утвержденными Федеральным законом № 126-ФЗ, были установлены предельные размеры вывозных таможенных пошлин на нефть и сам механизм определения предельной ставки экспортной пошлины в зависимости от уровня мировой цены на нефть. В 2004 г. порядок расчета предельной ставки экспортной пошлины на нефть был изменен, установлена более прогрессивная шкала для расчета предельной ставки экспортной пошлины (табл. 2). С ростом мировой цены на нефть доля налоговых изъятий прогрессивно растет (до 65% с каждого дополнительного доллара экспортной выручки при цене свыше 25 долл./барр.). Введение данного механизма обеспечило как необходимую прогрессивность, так и предсказуемость налоговой нагрузки.

Таблица 2

**Предельные ставки экспортной пошлины на нефть
в 2002—2007 гг.**

| Мировая цена на нефть марки Urals | Ставка пошлины, долл./т | |
|-----------------------------------|--|---|
| | 2002 — 31 июля 2004 г. | 1 августа 2004—2007 г. |
| До 15 долл./барр. | 0 | 0 |
| От 15 до 20 долл./барр. | $0,35 \times (Ц - 15) \times 7,3$ | $0,35 \times (Ц - 15) \times 7,3$ |
| От 20 до 25 долл./барр. | | $12,78 + 0,45 \times (Ц - 20) \times 7,3$ |
| Свыше 25 долл./барр. | $25,53 + 0,4 \times (Ц - 25) \times 7,3$ | $29,2 + 0,65 \times (Ц - 25) \times 7,3$ |

Источники: Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

В середине 1990-х годов российская налоговая система была дополнена режимом налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП). В условиях нестабильности налогового и инвестиционного законодательства в России, отсутствия достаточно длительной положительной инвестиционной истории соглашения о разделе продукции рассматривались прежде всего в качестве механизма привлечения крупных прямых иностранных инвестиций в нефтегазовый сектор экономики.

Система налогообложения при выполнении СРП может быть определена как специальный налоговый режим, при котором устанавливается особый порядок уплаты налогов и платежей, а взимание ряда налогов и платежей заменяется разделом произведенной продукции между государством и инвестором. Определение параметров и условий раздела продукции, обеспечивающих государству изъятие природной ренты, а инвестору — приемлемую норму прибыли, является ключевым вопросом переговоров по заключению СРП. Режим СРП позволяет обеспечить инвестору стабильный налоговый режим в течение всего периода реализации инвестиционного проекта, а также индивидуальный подход к проектам разработки конкретных месторождений полезных ископаемых.

Базовым законодательным актом, регулирующим применение режима СРП, явился Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Впоследствии была принята специальная глава Налогового кодекса РФ, регулирующая применение данного режима: гл. 26.4 «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции».

В настоящее время в России действует три соглашения о разделе продукции: «Сахалин-1», «Сахалин-2» (Сахалинская область) и Харьгинское (Ненецкий АО). Все три соглашения относятся к месторождениям углеводородов и заключены еще до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» и принятия гл. 26.4 Налогового кодекса РФ, т.е. фактически реализуются на условиях, предусмотренных самими соглашениями.

При общности принципиальных подходов к налогообложению финансовые условия реализации действующих в России проектов СРП имеют существенные особенности. Так, условия раздела продукции в действующих в России проектах СРП характеризуются следующими параметрами (табл. 3).

Таблица 3

Раздел прибыльной нефти по соглашениям о разделе продукции

| «Сахалин-1» | | «Сахалин-2» | | Харьгинское месторождение | |
|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| Внутренняя норма прибыли, % | Доля государства, % | Внутренняя норма прибыли, % | Доля государства, % | Внутренняя норма прибыли, % | Доля государства, % |
| Менее 17,5 | 15 | Менее 17,5 | 10 | Менее 17,5 | 47,7 |
| 17,5—28,0 | 50 | 17,5—24,0 | 50 | 17,5—20,0 | 52,9 |
| Более 28,0 | 70 | Более 24,0 | 70 | 20,0—25,0 | 63,4 |
| | | | | Более 25,0 | 73,8 |

Источник. Минэнерго России.

Система СРП, однако, не получила в России сколько-нибудь существенного развития. На наш взгляд, это обусловлено определенными недостатками данной системы, связанными с индивидуализацией условий соглашений по конкретным

проектам. В условиях недостаточной квалификации и коррупции государственных служащих это может приводить к получению инвестором необоснованно выгодных условий реализации проекта и как следствие к потере государством определенной части доходов от разработки месторождений. Добыча нефти по трем действующим проектам СРП в 2006 г. составила 1,1%, в 2007 г. — 2,8% общероссийской добычи.

Введение налога на добычу полезных ископаемых позволило упростить налоговую систему и приблизить ее к мировым стандартам. Установление же для нефти специфической ставки налога на добычу позволило преодолеть большую часть негативных налоговых последствий трансфертного ценообразования. Преимуществами такого подхода являются простота администрирования, а также повышение гибкости налогообложения, так как ставка данного налога непосредственно зависит от уровня мировых цен на нефть, который определяет основные доходы нефтепроизводителей. Важным элементом реформирования налогообложения нефтяного сектора явилось также законодательное установление предельных размеров вывозных таможенных пошлин на нефть, изменяющихся в зависимости от уровня мировых цен.

Анализ структурных изменений в налоговой системе в результате реформы свидетельствует о приближении российской системы налогообложения нефтяного сектора к современным международным стандартам. С точки зрения международной практики введенный налог на добычу полезных ископаемых выполняет функции роялти — платежа собственнику ресурсов (государству) за право разработки запасов. Роялти является весьма распространенной формой налогообложения добычи полезных ископаемых. Этот платеж легко администрируется и может рассматриваться как базисный вид систематического платежа, обеспечивающий более ранние по времени и более стабильные финансовые поступления государству, чем платежи с доходов. В то же время стандартная фиксированная ставка роялти — негибкий налоговый инструмент. С целью повышения гибкости налогообложения в мировой практике используются скользящие шкалы роялти, а также модифицированные формулы расчета роялти, позволяющие при установлении налоговой ставки учесть влияние определенных факторов.

Наиболее существенным отличием российской системы налогообложения нефтяного сектора с точки зрения международной практики служит наличие экспортных пошлин. Другие существенные особенности российской системы налогообложения состоят в том, что ставка НДС для нефти является специфической, а ее дифференциация в зависимости от условий добычи носит крайне ограниченный характер. Дифференциация ставки данного налога в настоящее время фактически ограничивается режимом налоговых каникул для месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и применением понижающего коэффициента на месторождениях с высокой степенью выработанности, где использование данной льготы серьезно ограничено требованием прямого учета добычи нефти на соответствующем участке недр.

Оценка влияния налоговой реформы на распределение доходов в нефтяном секторе российской экономики может быть произведена на основе разработанной в ИЭПП имитационной модели нефтяного сектора. В нефтяной сектор включены нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая отрасли промышленности и часть торговли и сбыта, которая занимается экспортом нефти и нефтепродуктов и сбытом нефтепродуктов на территории Российской Федерации. Результаты расчетов по имитационной модели нефтяного сектора, характеризующие структуру распределения валового дохода и налоговую нагрузку на сектор в 2000—2007 гг., приведены в табл. 4 и 5.

Таблица 4

**Распределение валового дохода нефтяного сектора
в 2000—2007 гг.**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Выручка, всего, млрд долл. | 53,10 | 54,18 | 60,04 | 77,56 | 106,83 | 158,40 | 200,33 | 232,71 |
| Капитальные и операционные затраты, млрд долл. | 25,69 | 29,99 | 33,14 | 39,81 | 44,33 | 49,72 | 56,78 | 67,42 |
| Налоги, всего, млрд долл. | 14,82 | 16,91 | 21,28 | 28,35 | 47,05 | 86,52 | 118,16 | 136,29 |
| НДПИ, млрд долл. | 2,49 | 3,19 | 7,88 | 10,45 | 16,15 | 30,19 | 38,70 | 44,31 |
| Экспортная пошлина, млрд долл. | 3,93 | 5,62 | 5,46 | 8,67 | 17,75 | 37,63 | 55,24 | 61,01 |
| Другие налоги, млрд долл. | 8,40 | 8,10 | 7,93 | 9,23 | 13,15 | 18,69 | 24,23 | 30,97 |
| Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, млрд долл. | 12,60 | 7,28 | 5,62 | 9,40 | 15,44 | 22,16 | 25,39 | 29,00 |
| Капитальные и операционные затраты, % к выручке | 48,4 | 55,4 | 55,2 | 51,3 | 41,5 | 31,4 | 28,3 | 29,0 |
| Налоги, всего, % к выручке | 27,9 | 31,2 | 35,4 | 36,6 | 44,0 | 54,6 | 59,0 | 58,6 |
| Чистый доход предприятий, % к выручке | 23,7 | 13,4 | 9,4 | 12,1 | 14,5 | 14,0 | 12,7 | 12,5 |

Источник. Расчеты ИЭПП.

Как показывают расчеты, реформа налогообложения привела к радикальному перераспределению доходов, генерируемых в нефтяном секторе, в пользу государства. Доля налогов в валовом доходе нефтяного сектора в рассматриваемый период повысилась с 27,9% в 2000 г. до 58,6% в 2007 г. При этом в структуре налоговых платежей нефтяного сектора резко повысилась роль НДПИ и экспортных пошлин: удельный вес НДПИ (до 2002 г. — платежей за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть) в налоговой структуре повысился с 16,8% в 2000 г. до 32,5% в 2007 г., удельный вес экспортных пошлин в 2007 г. достиг 44,8%. В целом удельный вес специальных налогов (налогов, уплачиваемых только предприятиями нефтяного сектора) повысился с 46,5% в 2000 г. до 81,6% в 2007 г. Доля всех видов налогов в чистом доходе, определяемом как валовой доход за вычетом капитальных, операционных и транспортных затрат, повысилась с 54% в 2000 г. до 82,5% в 2007 г.

Соответственно значительно сократилась доля предприятий нефтяного сектора в валовой выручке и чистом доходе. Доля чистого дохода, остающегося в распоряжении предприятий, снизилась с 46% в 2000 г. до 17,5% в 2007 г., а по отношению к выручке — с 23,7 до 12,5%.

Таблица 5

**Основные показатели налоговой нагрузки
на нефтяной сектор в 2000—2007 гг.**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Выручка, млрд долл. | 53,10 | 54,18 | 60,04 | 77,56 | 106,83 | 158,40 | 200,33 | 232,71 |
| Чистый доход, млрд долл. | 27,42 | 24,19 | 26,90 | 37,75 | 62,49 | 108,68 | 143,55 | 165,29 |

Окончание табл. 5

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Налоги, всего, млрд долл. | 14,82 | 16,91 | 21,28 | 28,35 | 47,05 | 86,52 | 118,16 | 136,29 |
| Специальные налоги, млрд долл. | 6,89 | 11,10 | 15,55 | 21,44 | 37,57 | 72,27 | 98,85 | 111,18 |
| Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, млрд долл. | 12,60 | 7,28 | 5,62 | 9,40 | 15,44 | 22,16 | 25,39 | 29,00 |
| Налоги на 1 т нефти, долл./т | 45,85 | 48,58 | 56,05 | 67,28 | 102,56 | 184,08 | 245,92 | 277,40 |
| Доля чистого дохода в выручке, % | 51,6 | 44,6 | 44,8 | 48,7 | 58,5 | 68,6 | 71,7 | 71,0 |
| Доля налогов в выручке, % | 27,9 | 31,2 | 35,4 | 36,6 | 44,0 | 54,6 | 59,0 | 58,6 |
| Доля налогов в чистом доходе, % | 54,0 | 69,9 | 79,1 | 75,1 | 75,3 | 79,6 | 82,3 | 82,5 |
| Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к чистому доходу | 46,0 | 30,1 | 20,9 | 24,9 | 24,7 | 20,4 | 17,7 | 17,5 |

Источник. Расчеты ИЭПП.

Реформа налогообложения нефтяного сектора, рост объемов производства и экспорта нефти и нефтепродуктов и повышение мировых цен на них привели к значительному увеличению доли сектора в доходах государственного бюджета. Доля нефтяного сектора в доходах консолидированного бюджета страны повысилась с 18,6% в 2001 г. до 29,6% в 2007 г., по отношению к ВВП размер налоговых платежей нефтяного сектора увеличился с 5,5 до 10,6%.

Таким образом, проведенная реформа системы налогообложения нефтяного сектора позволила значительно повысить бюджетную эффективность российской налоговой системы и приблизить ее к мировым стандартам. В то же время проведенные изменения не решили всех проблем построения эффективной системы налогообложения нефтяного сектора. Введенная налоговая система, основанная на единой специфической ставке НДС, не учитывала объективных различий в условиях добычи нефти, обусловленных горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки. В результате ухудшалась экономика добычи нефти на месторождениях с повышенными затратами, стимулировались выборочный отбор наиболее эффективных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений. Одновременно осложнялся ввод в разработку новых месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой.

Темпы роста добычи нефти при этом существенно снизились. Если в 2002—2004 гг. прирост добычи нефти, включая газовый конденсат, достигал 8,9—11% в год, то в 2005—2007 гг. он составил лишь 2,1—2,2% в год. При этом в 2007 г. добыча нефти в России без учета добычи по проектам СРП увеличилась лишь на 0,4%. В 2008 г. впервые за последние годы в России наблюдалось снижение добычи нефти (на 0,6%).

Рост производства и экспорта нефти в перспективе возможен лишь при условии углубленной разработки эксплуатируемых нефтяных месторождений и активном освоении новых месторождений, разработка которых в большинстве случаев сопряжена с повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами. Вовлечение таких месторождений в разработку требует совершенствования действующей системы налогообложения, проведения специальной нало-

говой политики, обеспечивающей необходимые стимулы для инвестиций в добычу нефти.

Ухудшение условий добычи обуславливает необходимость снижения налоговой нагрузки при освоении новых нефтяных месторождений с повышенными затратами, применения на них льготных либо более гибких налоговых режимов. Это позволит вовлечь такие месторождения в разработку, что обеспечит дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

Рассмотрим возможные направления налоговой политики по отношению к нефтяному сектору.

Снижение ставки НДС за счет изменения формулы расчета коэффициента, учитывающего динамику мировых цен на нефть. Стимулировать развитие нефтяного сектора позволяет снижение общей ставки НДС при добыче нефти. В условиях роста затрат на добычу целесообразно повышение не облагаемого НДС ценового минимума в формуле расчета коэффициента $K_{ц}$, учитывающего динамику мировых цен на нефть. Это ведет к относительному снижению величины коэффициента $K_{ц}$ и соответственно применяемой ставки налога. Кроме того, сохранение базовой ставки НДС на неизменном уровне (419 руб./т) в условиях наблюдающейся достаточно значительной инфляции обеспечивает снижение ставки НДС в реальном выражении. В 2008 г. было принято решение об изменении формулы расчета коэффициента $K_{ц}$ за счет повышения не облагаемого НДС ценового минимума с 9 долл./барр. до 15 долл./барр. По нашим расчетам, за счет изменения формулы расчета коэффициента $K_{ц}$, а также инфляции ставка НДС в реальном выражении в 2009 г. снижается примерно на 25—32% по отношению к 2007 г. (в зависимости от уровня мировой цены на нефть). Такое снижение ставки НДС уменьшит налоговую нагрузку на нефтяной сектор, позволит нефтяным компаниям получить в свое распоряжение дополнительные финансовые ресурсы, повысит доходность инвестиций в освоение новых месторождений, будет стимулировать более углубленную разработку истощенных месторождений.

Дополнительное (по сравнению с реализованным) снижение ставки НДС целесообразно осуществлять лишь в тех случаях, в которых это необходимо, а именно лишь для отдельных регионов и категорий месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку. Снижение ставки НДС должно быть дифференцированным, т.е. разным для разных категорий месторождений.

Основная часть добычи нефти в России осуществляется на вполне прибыльных уже эксплуатируемых месторождениях (капиталовложения на них уже осуществлены, а поздняя стадия добычи еще не наступила). В настоящее время нет явных оснований для дополнительного значительного снижения налоговой нагрузки на эти месторождения.

Необходимость дополнительного снижения ставки НДС явно существует лишь на выработанных и на значительной части новых месторождений, освоение которых требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат.

Применительно к выработанным месторождениям проблема должна быть решена путем распространения применения понижающего коэффициента $K_{в}$ на все выработанные месторождения (путем отмены требования прямого учета добычи нефти).

Применительно к новым месторождениям проблема может быть решена путем введения «налоговых каникул» или понижающих коэффициентов к ставке НДС

для определенных регионов (в том числе континентального шельфа) и категорий месторождений (мелкие месторождения).

Решение же всех проблем путем радикального снижения общей ставки НДС приведет к неоправданному снижению налоговой нагрузки на прибыльные эксплуатируемые месторождения и резкому сокращению налоговых поступлений.

Расширение возможностей применения льготы по НДС при добыче нефти на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов. В настоящее время возможности применения установленных льгот по НДС, прежде всего понижающих коэффициентов к ставке НДС на выработанных месторождениях, существенно ограничены требованием применения прямого метода определения (учета) количества добытой нефти в его действующей трактовке. Реализация технических мероприятий по обеспечению прямого учета добычи нефти на выработанных месторождениях в большинстве случаев экономически неэффективна, что не позволяет применять на них установленную льготу по НДС, ведет к преждевременному прекращению эксплуатации месторождений и потере нефти в недрах.

С начала 2007 г. вступили в действие поправки к гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса РФ по льготам по НДС (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ), устанавливающие налоговые льготы для истощенных и новых нефтяных месторождений, получение которых недропользователями обусловлено требованием прямого учета добываемой нефти на соответствующем лицензионном участке. Данными поправками для истощенных месторождений со степенью выработанности запасов более 80% к ставке НДС предусмотрено применение специального понижающего коэффициента K_v .

Однако, как отмечалось выше, в настоящее время в большинстве случаев прямым методом учитывается нефть, добытая на нескольких лицензионных участках и прошедшая первичную обработку, т.е. обезвоженная и очищенная от примесей. Объем добычи нефти по отдельным лицензионным участкам фактически определяется косвенным методом (расчетным путем с использованием данных замеров на различных стадиях движения добытой нефти (нефтесодержащей жидкости) от скважины до коммерческого узла учета).

Организация прямого учета добытой нефти непосредственно на лицензионном участке требует значительных затрат. Применительно к старым месторождениям реализация технических мероприятий по организации прямого учета добычи нефти непосредственно на лицензионном участке в большинстве случаев экономически неэффективна. В результате получения льготы оказывается возможным лишь в отдельных случаях. В 2007 г. объем добытой нефти, облагаемый НДС с применением понижающего коэффициента K_v , составил лишь 28,4% всего объема добычи нефти на месторождениях со степенью выработанности запасов более 80%.

Отмена требования прямого учета добытой нефти и предоставление возможности применения льгот по НДС на основе использования действующей системы определения (учета) количества добытой нефти по отдельным участкам недр позволят распространить данные льготы на все выработанные месторождения, что обеспечит продление сроков их эксплуатации, дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

Это позволит также обеспечить применение льготы по НДС («налоговые каникулы») на новых мелких месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и других регионов (освоение таких месторождений при отсутствии льгот по НДС в большинстве случаев экономически неэффективно).

Вместе с тем необходимо отметить, что при использовании в налоговых целях действующей системы учета количества добытой нефти у нефтедобывающих предприятий возникают определенные стимулы к максимизации размера получаемой льготы путем манипулирования при распределении объема добытой нефти по отдельным лицензионным участкам. В связи с этим важной задачей государственных органов должно стать обеспечение необходимого контроля за достоверностью такого учета.

Расширение применения механизма «налоговых каникул» по НДС. В настоящее время для стимулирования освоения новых нефтяных месторождений выбран механизм «налоговых каникул» по НДС, который распространяется на месторождения Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции. При этом установлены два критерия предоставления льготы по НДС: объем накопленной добычи нефти (25 млн т) и определенный временной период (10 или 15 лет в зависимости от вида лицензии на пользование недрами).

Установление двух критериев предоставления льготы по НДС имеет определенные основания. Если в качестве критерия предоставления льготы установить только объем добычи, то на небольших месторождениях льгота может распространяться на весьма длительный период (вплоть до применения льготы по НДС в течение всего периода разработки для мелких месторождений).

Если же в качестве критерия установить только срок применения нулевой ставки, то это создаст сильные стимулы к форсированию добычи нефти в первые годы разработки, что будет приводить к снижению уровня конечного нефтеизвлечения. Установление же «потолка» накопленной добычи нефти в размере 25 млн т, при достижении которого действие налоговой льготы прекращается, не создает стимулов к излишнему форсированию добычи на достаточно крупных месторождениях.

В то же время на относительно небольших месторождениях, добыча нефти на которых в первые 10 лет при нормальных темпах разработки будет существенно меньше 25 млн т, наличие таких критериев создает сильные стимулы к форсированию их разработки с целью освобождения от налога максимального количества добываемой нефти. В результате сокращаются налоговые поступления государству и снижается уровень конечного нефтеизвлечения.

Как показывают расчеты на основе разработанной в ИЭПП имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения в Восточной Сибири, введение «налоговых каникул» и коэффициента K_v позволяет обеспечить необходимую доходность инвестиций в освоение месторождений региона: при долгосрочной мировой цене нефти сорта Urals 60 долл./барр. и выше внутренняя норма доходности инвестиций превышает 20% (табл. 6).

Таблица 6

Внутренняя норма доходности инвестиций при разработке типового нефтяного месторождения в Восточной Сибири, %

| Налоговый режим | Цена нефти Urals, долл./барр. | | | |
|--|-------------------------------|----|----|-----|
| | 40 | 60 | 80 | 100 |
| 1. Действующая налоговая система при отсутствии льгот по НДС | 4 | 11 | 16 | 22 |
| 2. Действующая налоговая система с учетом «налоговых каникул» и коэффициента K_v | 11 | 23 | 33 | 44 |

Источник. Расчеты ИЭПП.

Вместе с тем кроме Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в России существуют другие регионы, освоение нефтяных месторождений в которых связано с повышенными производственными затратами. К таким регионам относится, в частности, Тимано-Печорская нефтегазовая провинция.

Как показывают расчеты на основе имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения, снижение ставки НДС за счет увеличения налогооблагаемого НДС ценового минимума с 9 долл./барр. до 15 долл./барр. повышает доходность проектов разработки месторождений в Тимано-Печорской провинции, однако является недостаточным для обеспечения необходимой доходности инвестиций. Для этого требуется применение дополнительных мер налогового стимулирования в форме «налоговых каникул» по НДС или понижающего коэффициента к ставке налога. Результаты расчета внутренней нормы доходности инвестиций при разработке типового нефтяного месторождения в Тимано-Печорской провинции приведены в табл. 7.

Таблица 7

Внутренняя норма доходности инвестиций при разработке типового нефтяного месторождения в Тимано-Печорской провинции, %

| Налоговый режим | Цена нефти Urals, долл./барр. | | | |
|---|-------------------------------|----|----|-----|
| | 40 | 60 | 80 | 100 |
| 1. Действующая налоговая система | 5 | 10 | 13 | 17 |
| 2. «Налоговые каникулы» по НДС: | | | | |
| 5 лет | 8 | 17 | 26 | 34 |
| 6 лет | 11 | 22 | 33 | 45 |
| 7 лет | 13 | 27 | 40 | 52 |
| 3. Понижающий коэффициент к ставке НДС: | | | | |
| 0,7 | 10 | 17 | 24 | 29 |
| 0,6 | 11 | 20 | 28 | 34 |
| 0,5 | 13 | 23 | 31 | 38 |

Источник. Расчеты ИЭПП.

По нашим расчетам, необходимая доходность инвестиций в разработку месторождений Тимано-Печорской провинции при долгосрочной цене нефти Urals 60 долл./барр. (в реальном выражении) обеспечивается при продолжительности налоговых каникул по НДС в размере 6 лет с момента начала добычи нефти либо при применении понижающего коэффициента к ставке НДС в размере 0,5–0,6.

Учитывая, что минимально необходимый период для осуществления первоначальных инвестиций и подготовки месторождения к добыче составляет 1 год, продолжительность «налоговых каникул» для месторождений Тимано-Печорской провинции должна быть установлена в размере 7 лет с даты государственной регистрации лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых.

Применительно к лицензиям на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи полезных ископаемых продолжительность налоговых каникул должна быть установлена в размере 12 лет с даты государственной регистрации лицензии.

Применение понижающих коэффициентов к ставке НДС для отдельных регионов и континентального шельфа. Альтернативой «налоговым каникулам» может быть введение понижающего коэффициента к ставке НДС, применяемого при разработке новых месторождений определенных регионов и континентального шельфа в течение всего периода их разработки. Значение такого коэффициента может быть определено расчетным путем исходя из требования обеспечения необходимой доходности инвестиций в освоение нефтяных месторождений соответствующей территории (зоны шельфа). Например, для Тимано-Печорской провинции величина данного коэффициента, как было показано выше, может составлять 0,5—0,6. Освоение месторождений континентального шельфа требует установления существенно более низкой ставки налога (вплоть до нулевой).

Применение понижающего коэффициента к ставке НДС имеет ряд существенных преимуществ по сравнению со схемой налоговых каникул, в большей степени ориентировано на соблюдение интересов государства.

Во-первых, уплата НДС при таком подходе осуществляется с самого начала добычи нефти, а не носит отложенный характер. При пересмотре в течение срока реализации проекта общей ставки НДС в сторону понижения (например, путем дальнейшего увеличения не облагаемого НДС ценового минимума) снижение налоговых поступлений государству в целом за период реализации проекта при применении понижающего коэффициента будет относительно меньшим, чем при применении налоговых каникул, поскольку в первом случае в течение первых лет добычи налог уплачивается по «полной» ставке, во втором же случае снижение ставки может распространяться на все платежи по данному налогу (если пересмотр ставок произведен в период действия «налоговых каникул»).

Во-вторых, такой подход не создает стимулов к форсированию добычи нефти в первые годы разработки месторождений с целью освобождения от налога максимального количества добытой нефти. Таким образом, он не оказывает искажающего влияния на поведение недропользователей, профиль добычи и уровень нефтеизвлечения.

В-третьих, при таком подходе стимулируется более углубленная разработка месторождений, поскольку величина НДС на поздних стадиях добычи здесь оказывается меньше, чем при применении схемы «налоговых каникул».

В-четвертых, по сравнению со схемой «налоговых каникул» такой подход предоставляет меньший выигрыш инвестору и больший выигрыш государству в случае более высоких цен на нефть.

В-пятых, такой подход технически проще: «налоговые каникулы» задаются тремя параметрами (два срока действия «налоговых каникул» в зависимости от вида лицензии на пользование недрами и дополнительное ограничение на объем накопленной добычи нефти), а понижающий коэффициент — одним (величина коэффициента).

Такой коэффициент применим для всех видов лицензий (как на разведку и добычу, так и на геологическое изучение и добычу) и для месторождений на разной стадии освоения (как для подготовленных к разработке или находящихся на начальной стадии добычи, так и для не подготовленных к разработке).

Для месторождений континентального шельфа, разработка которых характеризуется наиболее высокими капитальными и эксплуатационными затратами в расчете на тонну добытой нефти, ставка НДС должна быть минимальной. В ряде случаев, однако, даже нулевая ставка НДС не обеспечивает необходимой доходности инвестиций. Так, как показывают расчеты по имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения на Северном континентальном

шельфе, для расположенных здесь месторождений применение даже нулевой ставки НДС при цене нефти 60 долл./барр. позволяет обеспечить доходность инвестиций лишь на уровне 10% (табл. 8).

Обеспечить эффективную разработку таких месторождений позволяет лишь установление для добываемой на них нефти нулевой ставки экспортной пошлины. В этом случае разработка таких месторождений будет эффективной даже при применении НДС с понижающим коэффициентом 0,5.

Таблица 8

Внутренняя норма доходности инвестиций при применении понижающих коэффициентов к ставке НДС при разработке нефтяного месторождения на континентальном шельфе, %

| Показатель | Цена нефти Urals, долл./барр. | | | |
|--|-------------------------------|------|------|------|
| | 40 | 60 | 80 | 100 |
| 1. Действующая налоговая система | | 1,3 | 5,4 | 8,4 |
| 2. НДС = 0 | 4,1 | 10,4 | 15,1 | 19,0 |
| 3. НДС с коэффициентом 0,5; экспортная пошлина = 0 | 12,9 | 21,6 | 28,1 | 33,4 |

Источник. Расчеты ИЭПП.

Применение понижающих коэффициентов к ставке НДС для отдельных категорий месторождений. Наряду с территориальными понижающими коэффициентами целесообразно введение понижающих коэффициентов к ставке НДС для отдельных категорий месторождений, разработка которых сопряжена с повышенными производственными затратами. К таким месторождениям относятся мелкие нефтяные месторождения, разработка которых, как правило, характеризуется повышенными капитальными и эксплуатационными затратами в расчете на тонну добытой нефти и при общем налоговом режиме экономически неэффективна.

Как показывают расчеты, если для Тимано-Печорской провинции продолжительность «налоговых каникул» должна составлять в среднем 6 лет с момента начала добычи нефти, а понижающий коэффициент к ставке НДС — 0,5–0,6, то для мелкого месторождения при цене нефти Urals 60 долл./барр. внутренняя норма доходности 15% достигается лишь при продолжительности «налоговых каникул» в размере 9 лет с момента начала добычи и при понижающем коэффициенте к ставке НДС в размере 0,2. Внутренняя же норма доходности в размере 20% при цене нефти 60 долл./барр. достигается лишь при нулевой ставке НДС (табл. 9).

Таблица 9

Внутренняя норма доходности инвестиций при разработке мелкого нефтяного месторождения в Тимано-Печорской провинции, %

| Налоговый режим | Цена нефти Urals, долл./барр. | | | |
|---------------------------------|-------------------------------|----|----|-----|
| | 40 | 60 | 80 | 100 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. «Налоговые каникулы» по НДС: | | | | |
| 8 лет | | 12 | 25 | 36 |
| 9 лет | | 15 | 27 | 38 |

Окончание табл. 9

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|----|----|----|
| 10 лет | | 16 | 29 | 39 |
| 2. Понижающий коэффициент к ставке НДС: | | | | |
| 0,3 | | 13 | 22 | 30 |
| 0,2 | 1 | 15 | 25 | 34 |
| 0,1 | 3 | 17 | 28 | 37 |
| 3. Нулевая ставка НДС | 5 | 20 | 31 | 41 |

Источник. Расчеты ИЭПП.

Понижающий коэффициент к ставке НДС для мелких месторождений на первом этапе может быть введен для ограниченного круга таких месторождений (например, для месторождений с начальными извлекаемыми запасами нефти до 5 млн т) и в определенных географических границах (например, для отдельных регионов на территории Волго-Уральской нефтегазовой провинции, характеризующейся истощением запасов крупных и средних месторождений).

Данная мера позволит вовлечь в разработку мелкие месторождения, что обеспечит дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления. В «старых» нефтедобывающих регионах вовлечение в эксплуатацию таких месторождений позволит также поддержать занятость.

Предоставление налоговых льгот для мелких месторождений предпочтительнее в форме понижающего коэффициента к ставке НДС. Как отмечалось выше, такой подход имеет ряд преимуществ по сравнению со схемой налоговых каникул.

Применение вывозной таможенной пошлины на нефть. Реформирование экспортной пошлины на нефть является чрезвычайно серьезной экономической мерой, требующей комплексного подхода, включая оценку макроэкономических и микроэкономических последствий таких действий. Экспортная пошлина на нефть играет весьма серьезную фискальную роль, являясь одним из важнейших источников доходов государственного бюджета. Кроме того, экспортные пошлины поддерживают разрыв между внутренними и мировыми ценами на нефть и нефтепродукты. В случае отмены экспортных пошлин внутренние цены на нефтепродукты повысятся на величину отменяемых пошлин, поскольку именно такой уровень внутренних цен будет обеспечивать равную эффективность поставок на внутренний и внешний рынки. Рост внутренних цен на нефтепродукты может оказать негативное влияние на российских потребителей (промышленность, транспорт, сельское хозяйство, население), привести к снижению конкурентоспособности и прибыльности хозяйственной деятельности в отдельных секторах экономики, сокращению налоговых поступлений от этих секторов. Наряду с повышением внутренних цен возможно увеличение экспорта нефти и нефтепродуктов, поскольку с отменой экспортных пошлин повышается эффективность экспорта и становятся эффективными более затратные транспортные схемы, что может привести к сокращению физических объемов предложения нефтепродуктов на внутреннем рынке.

В случае отмены экспортных пошлин возможен также негативный эффект для нефтеперерабатывающей промышленности, поскольку при росте внутренней цены на нефть на величину таможенной пошлины рентабельность российской нефтепереработки, как показывают расчеты, резко снижается, не обеспечивается при-

емлемая экономическая эффективность подотрасли. Сохранение приемлемой рентабельности нефтепереработки требует поддержания внутренних цен на нефть на уровне ниже мировых, что обеспечивается применением экспортной пошлины.

Существенным недостатком порядка установления экспортной пошлины на нефть, действовавшего вплоть до последних месяцев 2008 г., являлся значительный временной разрыв в динамике мировой цены на нефть и ставки экспортной пошлины. Фактически применявшаяся в каждый данный момент ставка пошлины отражала уровень мировой цены на нефть, сложившийся в среднем 3 месяца назад (разница между серединой периода, на который устанавливалась ставка пошлины, и серединой соответствующего периода мониторинга мировой цены на нефть составляла 3 месяца).

В результате наблюдались существенные колебания в уровне налоговой нагрузки на экспорт нефти. Так, если за период 2005—2007 гг. величина экспортной пошлины составляла в среднем 40,1% по отношению к мировой цене на нефть, то месячные значения данного показателя колебались в диапазоне от 23,9% в марте 2005 г. до 58,6% в октябре 2006 г. Особенно высокая налоговая нагрузка складывалась в условиях падения мировых цен на нефть, когда цены на нефть и выручка нефтяных компаний снижались, но продолжала действовать ставка пошлины, установленная на основе наблюдавшихся за несколько месяцев до этого высоких мировых цен на нефть.

Таким образом, изменение налоговой нагрузки существенно отставало от изменения доходов нефтяных компаний, а в условиях резкого снижения цен налоговая нагрузка оказывалась чрезмерно высокой. Для придания большей гибкости такому налогу, как экспортная пошлина на нефть, в конце 2008 г. был осуществлен переход к установлению ставки данной пошлины не один раз в два месяца, а ежемесячно. Это сократило лаг между изменением цены на нефть и изменением ставки пошлины, синхронизировало изменение доходов нефтяных компаний и налоговой нагрузки.

Для тех случаев, когда введение «налоговых каникул», понижающего коэффициента к ставке НДС или установление нулевой ставки данного налога не позволяет обеспечить необходимую экономическую эффективность новых проектов по добыче нефти (например, для месторождений на Северном континентальном шельфе), следует рассмотреть вопрос о снижении или установлении нулевой ставки экспортной пошлины на нефть применительно к объемам добычи нефти по таким проектам. Такое решение не окажет влияния на уровень внутренних цен на нефть, поскольку будет распространяться на относительно небольшие (в масштабах страны) объемы добытой нефти.

Налогообложение дополнительного дохода. Принципиально новым элементом российской системы налогообложения добычи нефти может стать налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД). НДД является формой специального налога на природную (ресурсную) ренту, который в последние десятилетия получил распространение в зарубежных странах, включая такие страны, как Великобритания, Норвегия, Австралия. Концепция НДД получила воплощение в форме проекта специальной главы части второй Налогового кодекса РФ, подготовленной правительством в 1998—2002 гг.

НДД имеет ряд явно выраженных преимуществ по сравнению с НДС. В отличие от налога на добычу НДС основан на показателях дополнительного дохода и *P*-фактора, объективно отражающих реальную экономическую эффективность разработки конкретного месторождения. НДД непосредственно учиты-

вает горно-геологические и географические условия добычи углеводородов, так как напрямую связан с показателями прибыльности месторождения (дополнительным доходом и P -фактором). НДД учитывает изменение горно-геологических условий добычи в процессе эксплуатации месторождения, т.е. его истощение (по мере истощения месторождения снижается дополнительный доход и размер налога). НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат, а последующее налогообложение соответствует показателям доходности. В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства; одновременно создаются условия для реализации низкоэффективных проектов.

В то же время данный налог является существенно более сложным с точки зрения налогового администрирования, практического контроля за достоверностью налоговых расчетов. Это создает потенциальные возможности занижения производителями своих налоговых обязательств и как следствие уменьшения доходов государственного бюджета. Система НДД, как налоговая система, основанная на определении дополнительного дохода и P -фактора, потенциально может стимулировать инвестора к завышению затрат при реализации проекта. При повышении затрат сокращаются размер налогооблагаемого дохода и налоговые обязательства инвестора; снижается также значение P -фактора и применяемая ставка налога. Большое значение в связи с этим имеет квалифицированность государственного контроля за затратными параметрами реализации проекта и его объективность (отсутствие коррупции).

Введение и порядок исчисления НДД, на наш взгляд, должны соответствовать следующим основным принципам.

Введение НДД целесообразно только для новых месторождений. На старых (разрабатываемых) месторождениях, как правило, отсутствует необходимый для применения НДД учет доходов и затрат в разрезе отдельных лицензионных участков. Кроме того, на разрабатываемых месторождениях инвестиции в большинстве случаев уже осуществлены, поэтому отсутствует необходимость их налогового стимулирования. Под новыми месторождениями следует понимать все месторождения, разработка и добыча нефти на которых будут начаты после принятия главы Налогового кодекса об НДД. Поскольку на большую часть неосвоенных месторождений лицензии уже выданы, не следует ограничивать применение НДД только месторождениями, лицензии на разработку которых будут выданы после введения закона в действие. Налоговые обязательства по уплате НДД по каждому лицензионному участку должны определяться отдельно.

Налоговая база НДД должна определяться как стоимость добытых и реализованных углеводородов, уменьшенная на величину затрат по производству и реализации продукции (за вычетом амортизации), производственных капитальных вложений и невозмещенных затрат предыдущего налогового периода. Расчетные вычитаемые затраты, невозмещенные в предыдущем налоговом периоде, должны индексироваться с учетом инфляции, а расходы на выплату процентов, выплачиваемые по кредитам и займам, полученным на цели, связанные с производством и реализацией продукции, не должны вычитаться при расчете налоговой базы НДД.

Налоговая ставка должна определяться значением P -фактора, рассчитываемого как отношение накопленного дохода от добычи и реализации углеводородов к накопленным капитальным и эксплуатационным затратам на их добычу. Накоп-

ленный доход, на основе которого определяется значение P -фактора, не должен уменьшаться на величину НДС. В то же время все остальные налоги и обязательные платежи при расчете накопленного дохода должны вычитаться.

Целесообразно сокращение числа градаций шкалы НДС. В правительственном проекте главы Налогового кодекса по налогу на дополнительный доход от добычи углеводородов предложена шкала налога, состоящая из шести градаций (табл. 10). Большое число градаций данной шкалы создает дополнительные стимулы к завышению расходов, так как в результате не только уменьшается налоговая база, но и снижается ставка налога (из-за уменьшения значения P -фактора). Особенно сильные стимулы к завышению расходов создаются около пороговых значений P -фактора, так как небольшое увеличение P -фактора приводит здесь к значительному увеличению налогового обязательства.

Таблица 10

**Ставки налога на дополнительный доход
от добычи углеводородов**

| P -фактор ($t - 1$) | Ставка (t), % |
|-------------------------|-------------------|
| Свыше 1,00 до 1,20 | 15 |
| Свыше 1,20 до 1,30 | 20 |
| Свыше 1,30 до 1,40 | 30 |
| Свыше 1,40 до 1,50 | 40 |
| Свыше 1,50 до 2,00 | 50 |
| Свыше 2,00 | 60 |

Источник. Проект главы Налогового кодекса РФ.

Единая налоговая ставка, в отличие от прогрессивной, не создает таких стимулов, однако она не позволяет учесть разнообразие горно-геологических и географических условий разработки российских нефтяных месторождений, т.е. различия в экономической эффективности проектов (в случае высокоэффективных проектов это будет приводить к недополучению государством значительной части ресурсной ренты).

Возможным решением, на наш взгляд, может быть введение шкалы НДС, состоящей из четырех градаций, как, например, в варианте, представленном в табл. 11.

Таблица 11

**Ставки налога на дополнительный доход
от добычи углеводородов**

| P -фактор ($t - 1$) | Ставка (t), % |
|-------------------------|-------------------|
| Свыше 1,00 до 1,20 | 15 |
| Свыше 1,20 до 1,50 | 30 |
| Свыше 1,50 до 2,00 | 45 |
| Свыше 2,00 | 60 |

Источник. ИЭПП.

Следует, однако, отметить, что при применении любой ступенчатой шкалы ставки НДС возникает нежелательный затратный эффект, связанный со скачкообразным изменением ставки налога. В этих условиях недропользователю может оказаться выгоднее сделать дополнительные инвестиции (т.е. любым способом увеличить затраты), чем платить налог по значительно более высокой ставке. В целях избежания такого эффекта для расчета ставки налога целесообразно использовать непрерывную зависимость ставки налога от P -фактора, описываемую той или иной формулой. В этих целях, на наш взгляд, может быть использована формула, представленная в табл. 12.

Таблица 12

**Ставки налога на дополнительный доход
от добычи углеводородов**

| P -фактор ($t - 1$) | Ставка (t), % |
|-------------------------|-----------------------|
| Свыше 1,00 до 2,00 | $100 - 100/P (t - 1)$ |
| Свыше 2,00 | 60 |

Источник. ИЭПП.

Предлагаемая формула достаточно проста и легкоинтерпретируема: величина $100/P$ в данной формуле соответствует доле инвестора в дополнительном доходе (данная доля обратно пропорциональна значению P -фактора), величина $100 - 100/P$ — доле государства. Получаемые по данной формуле значения ставки налога достаточно близки к предложенным выше табличным значениям. Например, при значении P -фактора 1,20 ставка налога равна 16,7%, при P -факторе 1,50 — 33,3%, при P -факторе от 1,80 до 2,00 — 44,4–50%.

Однако и в этом случае сохраняются определенные стимулы к увеличению затрат, поскольку их рост ведет к снижению значения P -фактора и соответственно ставки налога. С другой стороны, это может стимулировать дополнительные инвестиции в более углубленную разработку эксплуатируемого месторождения, в частности применение различных методов увеличения нефтеотдачи пластов.

В качестве специального налогового режима НДС может быть применен на месторождениях континентального шельфа. Освоение таких месторождений характеризуется чрезвычайно высокими затратами и не может быть осуществлено в условиях действующей налоговой системы. Как показывают расчеты по имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения на Северном континентальном шельфе, при действующей налоговой системе не обеспечивается необходимая доходность инвестиций в разработку таких месторождений: при мировой цене на нефть 60–80 долл./барр. внутренняя норма доходности составляет 1–5%.

Снижение ставки НДС (вплоть до 0) повышает норму доходности, однако не позволяет сделать такой проект инвестиционно привлекательным. Замена НДС на НДС (при ставках НДС, соответствующих версии законопроекта 2002 г.) также не позволяет обеспечить необходимую доходность инвестиций в разработку таких месторождений. Обеспечить необходимую доходность инвестиций при разработке месторождений на континентальном шельфе позволяет применение НДС при установлении нулевой ставки экспортной пошлины на нефть (табл. 13).

Таблица 13

**Внутренняя норма доходности инвестиций при применении НДД
при разработке нефтяного месторождения на континентальном шельфе, %**

| Налоговый режим | Цена нефти Urals, долл./барр. | | | |
|---|-------------------------------|------|------|------|
| | 40 | 60 | 80 | 100 |
| 1. Действующая налоговая система | | 1,3 | 5,4 | 8,4 |
| 2. Налог на дополнительный доход (2002 г.) | 5,5 | 10,5 | 13,8 | 16,0 |
| 3. Налог на дополнительный доход (2002 г.); экспортная пошлина = 0 | 13,4 | 19,6 | 24,2 | 28,0 |

Источник. Расчеты ИЭПП.

Налог на дополнительный доход предполагает применение для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть (в противном случае использование НДД неэффективно, поскольку при этом создаются возможности для занижения налогоплательщиками своих налоговых обязательств путем реализации добытой нефти по заниженным ценам). Определение рыночных цен на нефть связано, однако, с рядом серьезных проблем, обусловленных структурой нефтяного сектора российской экономики и отсутствием развитой инфраструктуры рынка. Российский рынок сырой нефти характеризуется высокой концентрацией добычи и переработки нефти в рамках ВИНК и доминированием трансфертных цен, которые не могут служить базой для налогообложения.

В то же время до формирования в стране развитого рынка сырой нефти для целей исчисления налогов могли бы применяться справочные (расчетные) рыночные цены на нефть, определяемые по специальной методике на основе мировых цен на нефть. Учитывая, что цена на нефть на свободном внутреннем рынке (сегмент рынка, на котором нефть реализуется не по трансфертным ценам) фактически определяется ее мировой ценой, справочная цена нефти для целей налогообложения может рассчитываться на основе цены российской нефти Urals на мировом (европейском) рынке за вычетом действующей таможенной пошлины на нефть и затрат на транспортировку нефти на экспорт.

Введение НДД позволяет обеспечить дифференциацию налоговой нагрузки и создать необходимые условия для освоения новых нефтяных месторождений с повышенными производственными затратами. Вместе с тем переход к такому налогообложению требует создания условий, прежде всего решения проблемы определения и применения для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть и организации учета и контроля доходов и затрат при добыче нефти в разрезе месторождений (лицензионных участков).

Проблемы стимулирования малого бизнеса в рамках особых режимов налогообложения: теория и практика¹

Цели налоговой политики в отношении малого бизнеса

В течение уже долгого времени в России на повестке дня стоит разработка государственной политики в отношении субъектов малого предпринимательства. Одним из ее важнейших компонентов является налоговая политика. Казалось бы, законодательство учло многие пожелания малого бизнеса: в России доступ к особым режимам для малого предпринимательства определяется набором правил, который можно считать одним из самых свободных в мировой практике. При этом действует несколько режимов (номинально два — упрощенная система налогообложения и система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, однако в рамках упрощенной системы предусмотрены три режима), причем налоговые обязательства, определяемые в соответствии с этими режимами, для большинства налогоплательщиков должны быть существенно ниже, чем при налогообложении в рамках общего режима. Три режима, предусмотренные упрощенной системой налогообложения (налоги с объектами налогообложения «доходы», «доходы, уменьшенные на величину расходов», а также упрощенная система налогообложения на основе патента, применяемая индивидуальными предпринимателями), являются добровольно выбираемыми. Налог на вмененный доход обязателен для лиц с определенными характеристиками, если введен решениями представительных органов муниципальных районов, городских округов, законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга², но база налога при

¹ Отдельные положения статьи были опубликованы в: *Шкробела Е.* Налогообложение малого бизнеса в России: проблемы и перспективы решения. М.: ИЭПП, 2008.

² Введен с 1 января 2006 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах». Ранее налог вводился законами субъектов Российской Федерации.

ставке 15% установлена относительно низкой¹, и в некоторых случаях предприятиям тех видов деятельности, для которых налог предусмотрен, выгодно дробление бизнеса ради применения вмененного налога. Тем не менее, несмотря на принятие этих мер, ими не удовлетворены как предприниматели, так и правительство, а также законодательные органы власти.

Чтобы понять причины этой неудовлетворенности, необходимо сформулировать задачи, которые должны быть решены в рамках государственной политики в отношении малого бизнеса, и рассмотреть, насколько конкретные меры могут способствовать решению этих задач. На основании анализа опыта других стран можно определить, какие действия в отношении малого предпринимательства целесообразно осуществить в дальнейшем.

Разнообразие специальных режимов налогообложения малого бизнеса в различных странах в значительной степени определяется различием целей, которые преследуются при разработке таких режимов. Цели зависят от условий функционирования малого бизнеса, его вклада в производство ВВП, отраслевой структуры экономики, распространенности в обществе уклонения от налогообложения и конкретных форм уклонения. Кроме того, особенности режимов налогообложения малого предпринимательства в конкретной стране могут возникать из-за специфики законодательства, как налогового, так и неналогового, а также институциональной структуры общества.

Если малое предпринимательство в силу особенностей структуры экономики вносит значительный вклад в ВВП, то может преобладать фискальная составляющая, причем направленная на уменьшение уклонения от налогообложения собственноручно малого бизнеса, поскольку в этом случае вклад малого предпринимательства в налоговые доходы бюджета может быть значительным. В других случаях обстоятельства складываются таким образом, что в силу различия ставок налогообложения доходов от разных источников может возникать стимул для налогоплательщиков получать доходы в тех формах, которые облагаются по более низким ставкам. Часто такое изменение формы получения дохода легче осуществить на уровне малого предпринимательства, поэтому целью специальных режимов может быть установление правил, жестко регламентирующих отнесение доходов к тому или иному источнику². Вполне рациональной с точки зрения эффективного размещения ресурсов в экономике при определенных условиях может быть и задача снижения налогового бремени для малого предпринимательства, поскольку существуют такие виды экономических издержек, которые особенно чувствительны именно для малых предприятий.

Одно из важнейших условий рациональности такой политики заключается в том, чтобы снижение налогов не было избыточным, т.е. чтобы экономия на налогах примерно соответствовала корректируемым издержкам. В этом случае могут применяться пониженные ставки налогообложения малого бизнеса или некоторые формы льгот³. В ряде случаев для снижения альтернативных издержек уплаты

¹ Отметим, что как база, так и налоговые обязательства могут оказаться высокими для отдельных налогоплательщиков.

² Например, в некоторых Скандинавских странах для малого бизнеса, особенно для предпринимателей без образования юридического лица, ограничивалось отнесение доходов на доходы от капитала, облагаемые по более низким ставкам, чем доходы от труда (Taxation and Small Business. OECD. 1994).

³ Важно также, чтобы эти льготы распространялись только на тех лиц, у которых действительно в силу малого масштаба и короткого срока деятельности указанные издержки относительно высоки.

налогов, которые для малого бизнеса выше хотя бы по той причине, что у него не существует внутренней потребности в применении развитой системы бухгалтерского учета, применяются упрощенные режимы, дающие возможность с большей или меньшей погрешностью осуществить оценку обязательств по одним видам налогов и (или) освобождающие от других налогов.

Особое внимание следует обратить на такую цель, как создание преимуществ для малого бизнеса (коррекция издержек, о которой шла речь в предыдущем абзаце, направлена на выравнивание условий, а не на создание преимуществ). Эта цель довольно спорная, поскольку может стимулировать функционирование предприятий с масштабом деятельности ниже минимально эффективного. Подробнее этот вопрос рассмотрен ниже.

Наличие большого числа малых предприятий в экономике может сопутствовать ряду привлекательных характеристик экономики и общества (таких, как высокая мобильность трудовых ресурсов, значительная численность самостоятельных и самодостаточных граждан и т.п.).

Иногда целью особой налоговой политики в отношении малого бизнеса является снижение не столько издержек собственно малого бизнеса, сколько барьеров вхождения в рынок. Политика, проводимая в отношении новых предприятий, не всегда бывает успешной, поэтому она может быть заменена политикой для малых предприятий. Вновь создающиеся независимые предприятия на начальном этапе часто бывают малыми, поэтому они оказываются охваченными этой политикой. Хотя новые предприятия на первый взгляд легко идентифицировать, в ряде случаев возможны перерегистрация юридических лиц и новое получение преимуществ. Кроме того, в разных случаях развитие предприятий происходит по разной траектории, поэтому формально установленный срок, в течение которого предприятие считается «новым», может не вполне четко отражать промежуток времени, в течение которого уже действующие в отрасли более крупные предприятия имеют преимущества перед недавно созданным. Поддержка малого бизнеса, если она не может быть использована более крупными предприятиями, может снижать издержки вхождения в рынок и способствовать уменьшению рыночной власти уже действующих фирм, способствуя тем самым развитию конкуренции. Однако эти же характеристики экономики и рынков могут проявляться и в том случае, когда существует потенциальная возможность с разумными издержками создать и вести собственный бизнес.

Серьезную проблему представляет и воздействие мер государственной политики на выбор малым бизнесом сфер деятельности и соотношения используемых факторов производства. Если решения в отношении малого предпринимательства заключаются преимущественно в предоставлении льгот без учета того, как конкретные льготы влияют на выбор предпринимателей, то возможно избыточное стимулирование одних видов деятельности или одних факторов производства в ущерб другим. Кроме того, неудачно разработанная политика в отношении малого предпринимательства может не способствовать конкуренции, а, напротив, воздвигать дополнительные барьеры вхождения в отрасль. Это происходит в том случае, если уже функционирующим фирмам легче воспользоваться льготами, чем вновь входящим, и выгоды, которые можно получить от использования льгот, распределяются не в пользу новых, а также самых мелких предприятий.

Часто целью особого налогообложения малого бизнеса является уменьшение масштабов его уклонения от налогообложения. Эта цель может быть совместимой с задачей упрощения учета. Однако следует иметь в виду, что наличие альтерна-

тивных способов определения налоговых обязательств и возможность легкого выбора между ними могут стимулировать уклонение от налогообложения крупного и среднего бизнеса посредством заключения определенных сделок между предприятиями с разными системами учета.

Субсидии малому бизнесу в рамках модели конкурентной экономики Вальраса

Если рассмотреть в качестве основы для анализа теоретическую модель конкурентной экономики, то при выполнении ее предпосылок в отсутствие государственного вмешательства никаких причин для применения специальных мер в отношении малого бизнеса нет. Более того, любое вмешательство, обусловленное исключительно масштабами производства, может принести обществу только потери. При любой технологии существует минимальный эффективный размер производства, когда впервые достигается минимум средних издержек. Если какими-либо стимулирующими мерами поддерживать объем выпуска выше или ниже диапазона выпуска, при котором средние издержки минимальны, складывается неэффективное по Парето равновесие.

В модели конкурентной экономики Вальраса равновесие соответствует Парето-эффективному размещению и достигается при выполнении ряда условий, при этом цены продукции равны предельным издержкам, а предельные издержки в долгосрочном равновесии отрасли совпадают со средними. В такой идеальной экономике в тех видах деятельности, в которых минимальный эффективный размер производства мал, функционируют предприятия малого масштаба, в других, в зависимости от технологии, масштаб предприятий больше.

Отметим, что, если выполнены условия модели Вальраса, субсидирование предприятий малого масштаба (включая налоговые льготы, которые эквивалентны субсидиям по экономическим последствиям) приведет к отклонению от этого результата и к возникновению чистых потерь общества.

Действительно, предположим, что предприятия малого масштаба на конкурентном рынке получают некоторую субсидию. Это означает, что определены условия, при которых предприятие признается малым. Даже если предоставляется субсидия в фиксированной сумме, которая не искажает соотношение используемых ресурсов и не влияет на условия максимизации прибыли предприятия, возможность получения большей прибыли на таких предприятиях привела бы к перемещению ресурсов на эти предприятия с предприятий, не удовлетворяющих условиям признания предприятия малым. Это могло бы происходить в разных формах: за счет перемещения ресурсов из отраслей, минимальный эффективный размер производства в которых выше критерия малого предприятия, или за счет дробления предприятий таким образом, чтобы удовлетворять критерию. Выбор формы зависит от того, будут ли потери от изменения масштаба деятельности выше или ниже предоставляемой субсидии. И в том, и в другом случаях возникают искажения и издержки производства (суммарные, включая общественные, т.е. предоставленную субсидию; частные же издержки предприятия снижаются) растут. В итоге даже такая субсидия не является паушальной, поскольку зависит от параметров, которые предприятие может выбирать.

Важен также вопрос, как определяется масштаб малого предприятия: например, если по объему выпуска — будет возникать стимул создавать предприятия с

меньшим объемом выпуска, чем аллокационно эффективный; если по численности занятых — будет стимул к изменению капиталовооруженности. Любой из используемых критериев приводит к искажениям; к искажениям (при определенных обстоятельствах меньшим) приводит и сочетание критериев. Отметим, что расширение границ признания предприятия малым эту проблему не решает, а только переводит ее на другой уровень. Более того, если граница признания предприятия малым такова, что на налоговые льготы могут рассчитывать не только самые мелкие предприятия, то выгода от дробления (по меньшей мере юридического) может возникать и у относительно крупных предприятий, а это может привести к гораздо большим потерям общества.

Но не только условия предоставления налоговых льгот и субсидий обычно зависят от характеристик деятельности предприятий, но и величина их определяется теми или иными финансовыми или физическими показателями, что приводит к дополнительным искажениям.

Таким образом, в модели конкурентной экономики Вальраса субсидии и льготы, зависящие от масштаба производства, порождают только потери общества. В реальной экономике ситуация значительно сложнее, но анализ потерь (в том числе и тех, которыми сопровождается предоставление различных льгот в реальной экономике), возникающих в идеальной экономике, позволяет выявить их причины.

Поскольку способов отнесения предприятий к малым и правил расчета налоговых обязательств таких предприятий существует много, вопрос о размере потерь общества при тех или иных формах налоговой политики может рассматриваться только после конкретизации условий предоставления льгот. Если задать способ отнесения предприятия к имеющим право на льготы и зависимость снижения налоговых обязательств от выбора предприятием определенных параметров, то расчет потерь составит несложную микроэкономическую задачу.

Здесь следует сделать оговорку: реальная экономика не является экономикой Вальраса, некоторые формы льгот приносят не только потери, но и выгоды. Об этом пойдет речь ниже, но следует иметь в виду, что при решении задачи о потерях целесообразно принять некоторые допущения относительно выгод от проводимой политики, если нет возможности оценить такие выгоды.

Издержки, связанные с уплатой налогов в реальной экономике: провалы рынка и государства

Из того что равновесие на полном множестве конкурентных рынков Парето-эффективно, не следует, что любая конкретная рыночная экономика достигает Парето-эффективного размещения. Условия первой теоремы общественного благосостояния могут не удовлетворяться, и, следовательно, рыночная экономика может не быть эффективной, т.е. фирмы и потребители могут не быть ценополучателями (если на некоторых рынках наличествует монопольная власть, цены не будут отражать предельные издержки), рынки могут не быть полными, могут не быть в равновесии. Решения, принимаемые на неравновесных рынках, не имеют единого множества относительных цен, поэтому индивидуальные предельные оценки будут различными, а размещение — неэффективным. Деятельность государства также влияет на функционирование экономики.

Несовершенства рынка, необходимость защиты государства и прав личности и собственности граждан, а значит, наличие государства и потребности в ресурсах для его функционирования приводят к результату, отличному от результата в экономике Вальраса. В реальности масштаб производства может влиять на издержки предприятия, причем неблагоприятным для малого бизнеса образом. Кроме того, есть еще дополнительные причины, например, социального характера, в силу которых обществу выгодно, чтобы возможность осуществления предпринимательской деятельности самостоятельно или силами малых групп лиц была более доступной для граждан.

Все же анализ модели экономики Вальраса задает некоторую точку отсчета, позволяющую увидеть, какие именно несовершенства желательно скорректировать с помощью особой политики, выбрать форму политики (политика необязательно должна быть налоговой, более того, во многих случаях неналоговая политика может с меньшими издержками привести к желаемому результату), сформулировать ее цели и идентифицировать потенциальных получателей выгод проводимой политики.

Какие именно несовершенства рынка и государства могут быть скорректированы при осуществлении налоговой или неналоговой политики в отношении малого бизнеса? Насколько такая политика бывает успешной в достижении целей? Какие издержки она порождает?

В числе издержек, которые могут быть выше для малого предпринимательства, прежде всего следует отметить издержки финансирования бизнеса. Для малого предпринимательства заемные средства обычно труднодоступны, ставки по кредитам, как правило, выше. Это связано с асимметрией информации на финансовых рынках, причем сбор информации в случае малых масштабов инвестиций может быть невыгоден кредитору. Кроме того, имущества, которое могло бы служить в обеспечение кредита, у малых предприятий часто недостаточно. В то же время собственных средств, особенно у начинающих деятельность лиц, также недостаточно. Налоговая система обычно усугубляет эту диспропорцию.

Ограниченная доступность кредитов вынуждает малый бизнес при финансировании инвестиций полагаться в первую очередь на собственные средства. В то же время обычный режим налогообложения капитала создает преимущества для финансирования из заемных средств, что ставит малое предпринимательство в неравные условия по сравнению с крупным и средним бизнесом. Для коррекции этого эффекта возможны меры как налогового, так и неналогового характера, причем в случае налоговых мер вследствие различного минимального эффективного масштаба производства в разных видах деятельности важно избегать избыточных налоговых преференций малому предпринимательству. В этом случае наиболее точным по воздействию корректирующим инструментом был бы один из способов, позволяющих обеспечить хотя бы частичный вычет альтернативных издержек финансирования из собственных средств. Такие способы тоже сопряжены с определенными издержками, например, может усложняться администрирование, кроме того, в любом случае использование этого подхода только по отношению к малому бизнесу было бы льготой, а вопрос издержек, связанных с льготами, обсуждался выше (причем это не исключает возможности того, что выгоды превысят издержки).

Еще одно важное обстоятельство, служащее доводом для разработки особых режимов налогообложения малого бизнеса, — более высокие удельные издержки,

связанные с уплатой налогов и, в частности, с налоговым учетом (compliance costs¹). Речь в этом случае идет об издержках, связанных с затратами денег, времени, а также психологических. Для малого бизнеса выше альтернативные издержки ведения учета, поскольку крупный и средний бизнесы ведут бухгалтерский учет не только для целей налогообложения, но и в управленческих и иных целях. Даже если налоговый и бухгалтерский учет на крупных предприятиях разделены, данные бухгалтерского учета используются при определении налоговых обязательств. Однако для малого бизнеса потребность в данных бухгалтерского учета для целей, отличных от расчета налоговых обязательств, обычно ниже. Поэтому альтернативные издержки, связанные с уплатой налогов, для малого бизнеса еще выше по сравнению с крупным и средним бизнесом.

На относительных издержках бизнеса в зависимости от его масштаба может сказываться и деятельность государственных учреждений и организаций, причем эффект может проявляться как в росте издержек, так и в их снижении. Например, развитие инфраструктуры часто может принести большую выгоду крупному бизнесу, чем малому. В то же время коррумпированные органы власти могут предоставлять преимущества отдельным предприятиям за вознаграждение относительно небольшое для крупного бизнеса, но непропорционально большое для малого. Информацию, относящуюся к деятельности государственных учреждений и существенную для бизнеса, легче получить крупному бизнесу, чем мелкому. Более того, получение информации, даже общедоступной и бесплатной или почти бесплатной, в любом случае сопряжено с издержками для того, кто ее ищет. Причем эти издержки в большинстве случаев являются фиксированными. Например, изменения в налоговом законодательстве могут требовать изменения характера оформления сделок или порядка ведения бухгалтерского учета отдельных хозяйственных операций. Но получение информации об изменениях и о правильном оформлении документов в новых условиях потребует однократных усилий, а использованы результаты будут при производстве и реализации продукции в существенно различных объемах. Кроме того, малый бизнес часто нуждается в защите со стороны государства, в том числе и особенно прав собственности, в большей степени, чем крупный: крупный в состоянии понести издержки для защиты частным порядком, а для малого бизнеса они могут быть чрезмерно высокими. Если органы власти не обеспечивают этой защиты, малый бизнес может пострадать непропорционально сильно, хотя крупная собственность привлекает больше желающих незаконно получить ее часть и в этом смысле выгода от эффективной деятельности правоохранительных органов и судебной системы у крупных предприятий и их владельцев может быть больше.

Риски также труднее преодолеваются отдельным малым бизнесом, чем крупным: крупному бизнесу легче диверсифицировать свою деятельность, малый же бизнес может привести к разорению даже временное ухудшение конъюнктуры.

Задача снижения барьеров вхождения в рынок

Перечисленные выше особые, связанные с масштабом издержки приобретают особую значимость в ситуации, когда речь идет о начале хозяйственной деятельности и вхождении в рынок. Выше уже говорилось о проблемах малого бизнеса при получении средств для финансирования, однако эти проблемы еще больше

¹ Taxation and Small Business. OECD, 1994.

усугубляются в начале деятельности, когда предпринимателю требуется финансировать как одноразовые, так и постоянные издержки. У предприятия нет сложившейся репутации, часть затрат, которые оно должно понести, носит необратимый характер и не может быть предметом залога, перспективы бизнеса являются неясными, а получение информации об этих перспективах затратно, даже если возможно. Для инвестора вложения в такой бизнес сопряжены с такими значительными рисками, что частные инвесторы обычно отказываются в предоставлении средств в этой ситуации.

В то же время очень часто, несмотря на недостаточность средств, высокие риски, издержки начального этапа и даже налоговые диспропорции, инновационная деятельность осуществляется именно малым бизнесом. Известно большое число примеров, когда принципиально новые продукты начинали осваивать энтузиасты-одиночки или небольшие группы энтузиастов, достигшие потом значительных успехов в своем бизнесе. Разумеется, часто такая деятельность сопровождалась неудачами. И конечно, далеко не все инновации начинаются с малого бизнеса. При некоторых допущениях монополия может иметь большие стимулы к инновациям, а крупные фирмы имеют больше возможностей для НИОКР¹. Одни эмпирические исследования выявляют непропорционально большую долю малого бизнеса в инновации², другие показывают высокую долю расходов на НИОКР у самых мелких и самых крупных предприятий³. В ряде работ зависимость расходов на НИОКР от размера фирмы подвергается сомнению. Тем не менее даже если вклад малого бизнеса в этот процесс меньше в количественном выражении, устранение излишних барьеров на пути лиц, готовых осуществить нечто новое, может принести только выгоду. Вопрос в том, в какой степени общество готово разделять такие риски.

Малое предпринимательство играет особую роль как один из факторов конкуренции на рынке труда со стороны нанимателей рабочей силы. При наличии малых предприятий и, что весьма существенно, потенциальной возможности с разумными издержками открыть собственное предприятие снижается рыночная власть покупателей на рынке труда. Это обстоятельство делает особенно важным устранение препятствий к созданию и функционированию малого предпринимательства в зонах так называемых градообразующих предприятий. Отметим, что эти эффекты могут сказываться даже в том случае, если значительного роста спроса на труд не возникает: важна потенциальная возможность участия работников в малом бизнесе.

Наличие рыночной власти на рынках готовой продукции обусловлено барьерами вхождения в отрасль. Устранение барьеров способствует конкуренции. Часто новый участник рынка некоторого продукта или производитель субститутов имеющейся продукции (в том числе качественно новых продуктов) начинает деятельность как малый предприниматель. Коррекция издержек малого предпринимательства может служить не только увеличению числа малых предприятий — наиболее успешные новички могут быстро достичь масштабов, не позволяющих отнести их к малым, — но и устранению части барьеров для вхождения в отрасли, где в той или иной степени наблюдается рыночная власть. Впрочем, можно рас-

¹ См.: Хэй Д., Моррис Д. Теория организации промышленности. В 2-х томах. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 305—316.

² См. там же. С. 316—317.

³ См. там же.

смачивать и обратное влияние: устранение барьеров вхождения в отрасль может способствовать росту малого предпринимательства (при небольшом минимальном эффективном размере производства в данной отрасли). Здесь следует подчеркнуть, что в некоторых случаях устранение барьеров, особенно неоправданно установленных законодательством, может способствовать целям развития малого предпринимательства более действенным образом, чем налоговая или финансовая поддержка.

Особенно значима рассмотренная выше причина, которая часто выдвигается в качестве обоснования льгот и особых режимов для малого бизнеса, — это необходимость снижения барьеров вхождения в рынок. В этом случае, как уже говорилось, очень важна коррекция издержек, но в то же время компенсации должны быть временными и должны стимулировать предприятие к последующему переходу на общий режим налогообложения (если применяются особые режимы). При этом особенно существенно, чтобы преференциями не могли воспользоваться те предприятия, для которых они не предназначены, иначе поставленная цель не будет достигнута. Более того, предприятия, уже действующие на рынке, а также более крупные, если для них не устранена возможность тем или иным способом получать выгоду от специальных режимов, в некоторых случаях (в частности, в случае системы налогообложения малых предприятий, принятой в России) могут получить большие выгоды, чем начинающие и действительно малые предприятия. В таком случае барьеры входа в отрасль не снижаются, а повышаются, т.е. достигается результат, противоположный поставленной цели.

Следует также отметить, что ни простое увеличение числа малых предприятий, ни увеличение оборотов на малых предприятиях не являются рациональными целями. При значительных льготах ради их использования может происходить дробление малого бизнеса, что порождает рост статистических показателей как числа, так и оборотов малых предприятий. Кроме того, рост этих показателей может быть увеличен дестимулированием развития бизнеса: если увеличение масштабов деятельности приводит к резкому и значимому для предприятия снижению льгот, предприятие может сделать выбор не осуществлять инвестиции в развитие, хотя в отсутствие льгот оно было бы заинтересовано в таком проекте.

Кроме того, важно подчеркнуть, что выгодность режимов для малого бизнеса не может быть проверена посредством опроса предпринимателей и руководителей организаций о выгодности действующих режимов. Если совокупность режимов создает для действующих предприятий преимущества перед «новичками», опрос может показать удовлетворенность именно потому, что ограничение конкуренции приводит к сверхнормальной прибыли и является выгодным для уже действующих предприятий. Этот эффект усиливается при аффилированности действующих предприятий между собой или с крупным бизнесом. В таких случаях возможно возникновение у группы аффилированных предприятий рыночной власти, что делает их льготы неоправданными с точки зрения общества, но крайне выгодными с их собственной точки зрения.

Дополнительно можно отметить, что даже не входящие в подобные группы предприятия могут воспринимать льготный режим как выгодный для себя, сравнивая свое положение с положением при применении общего режима налогообложения при прочих равных условиях без учета того обстоятельства, что их положение в равновесии может ухудшаться, несмотря на льготы по сравнению с положением других предприятий на том же рынке.

Кроме того, если целью является снижение барьеров для конкуренции, важно определить не только и не столько то, какие выгоды создает налоговая система

для уже действующих участников рынка, сколько то, как она влияет на решения потенциальных участников. При этом опрос потенциальных предпринимателей невозможен по причине невозможности их идентификации и поскольку они принимают решение о неучастии в бизнесе исходя из информации о возможных посленалоговых доходах «новичков» бизнеса (на основе опыта предшественников), а не о собственно налоговых характеристиках. Наличие статистики о появлении новых предприятий, не аффилированных с уже действующими могло бы помочь определить, входят ли в рынок новые предприятия, но такой статистикой мы не располагаем.

Рассмотрим, насколько система налогообложения малого предпринимательства в России соответствует цели снижения издержек вхождения в рынок. Чтобы показать, что эта цель не всегда достигается при действующей совокупности налоговых режимов, следует понять, что вхождение в рынок может быть облегчено за счет налоговых мер в том случае, когда для нового предприятия уменьшается отношение совокупных налоговых обязательств к налоговым обязательствам находящихся в аналогичном положении или принимающих аналогичное дополнительное инвестиционное решение действующих предприятий¹.

Чтобы пояснить это соображение, предположим, что в некоторой (достаточно изолированной) местности действуют 20 предприятий одной отрасли. Пусть ставка налога на их доход составляет 50%. Допустим, что принято решение снизить ставку до 40%, но при этом вводится дополнительная льгота, распространяющаяся только на половину этих предприятий и снижающая отношение налоговых обязательств к доходу до 20%. При этих обстоятельствах, если у облагаемых по ставке 40% предприятий нет каких-то иных преимуществ (например, в издержках), они, скорее всего, будут вынуждены покинуть бизнес, несмотря на снижение ставки, т.е. для предприятий важное значение имеет не только абсолютная величина налогов, но и относительная, причем последняя даже важнее. Теперь предположим, что некий предприниматель рассматривает вопрос о вхождении в этот рынок. Если он не удовлетворяет условиям, позволяющим попасть в группу с эффективной ставкой 20%, то ему нецелесообразно пытаться войти в рынок.

Что происходит в случае, когда применяется много режимов с разными налоговыми базами (что наблюдается в российской практике) и нет механизмов, в достаточной степени ограничивающих выбор режима налогообложения предприятиями группы? Допустим, есть предприятие, занимающееся торговлей. Если в местности, в которой оно осуществляет деятельность, применяется вмененный налог, то можно разделить данное предприятие на отдельные фирмы, одна из которых осуществляет мелкооптовые продажи и облагается в рамках общего режима или упрощенного с объектом налогообложения «доходы за вычетом расходов», а остальные (или большая их часть) достаточно мелки, чтобы подлежать налогообложению вмененным налогом², и заняты розничной торговлей. В этом случае оптовая фирма может продавать розничным продукцию по ценам существенно ниже цен конечных продаж, так что разница превышает затраты, связан-

¹ В этом случае корректнее было бы говорить об эффективных налоговых ставках. Поскольку решение о вхождении в рынок принимает собственник капитала, речь должна идти об эффективной налоговой ставке обложения доходов от использования капитала для вновь входящих в рынок и для действующих на рынке предприятий.

² Налог на вмененный доход является обязательным для предприятий, удовлетворяющих определенным условиям, но часто можно добиться, чтобы эти условия были удовлетворены, особенно при искусственном дроблении предприятий, фактически выбирая вмененный режим.

ные с продаж. Иначе говоря, продажа осуществляется по цене ниже на x руб., чем цена, по которой товар продавался бы независимому лицу. Тогда на эту сумму x уменьшается налоговая база оптового предприятия, а у розничного налоговые обязательства не меняются. Величина nx , где n — количество реализованного через такие предприятия за налоговый период товара, составит чистое уменьшение налоговой базы. Если оптовое предприятие применяет общий режим и облагается по ставке 20%, то $0,20 nx$ — сумма, на которую уменьшатся доходы бюджета и налоговые обязательства (т.е. издержки) рассматриваемой группы предприятий. При этом для транспортировки можно использовать транспортное предприятие, тоже облагаемое налогом на вмененный доход (если в данной местности он применяется к таким предприятиям). У него, напротив, имеет смысл приобретать услуги по завышенной цене. На сумму завышения снизится налоговая база предприятия на общем режиме, а налоговые обязательства транспортного предприятия не изменятся. Если при этом еще заключить гражданско-правовые договоры с физическими лицами, зарегистрированными как индивидуальные предприниматели, вместо того чтобы нанимать их в штат, можно существенно уменьшить затраты на рабочую силу.

Понятно, что от таких схем потери бюджета могут быть немалыми, но предположим, что мы готовы на них пойти ради снижения барьеров вхождения в отрасль. Однако новое предприятие, действительно малое, будет зарегистрировано как одно лицо и будет платить налог по какому-то из доступных режимов, но только по одному, без экономии на сделках между предприятиями с разными режимами, т.е. издержки, включающие суммы налоговых обязательств, будут у него на единицу продукции выше, чем у группы предприятий, уже действующих в отрасли. Таким образом, множественность режимов со значительными и разнообразными льготами может не уменьшать, а увеличивать издержки, связанные с вхождением в отрасль, особенно если нет действенных ограничений на применение разных режимов аффилированными предприятиями, действующими на одном рынке или вступающими между собой в сделки.

Проблемы перехода к обычному налоговому режиму

Если задачей применения особых режимов является снижение барьеров вхождения в отрасль, то возникает связанная с этой задачей цель стимулирования предприятий к расширению, если минимальный эффективный размер производства в отрасли выше, чем установленные границы, дающие право или обязывающие применять специальные режимы.

Как уже отмечалось выше, само наличие ограничений на применение режима, сопряженного с льготами, может дестимулировать расширение предприятий за пределы этих ограничений. При этом увеличение пороговых значений не решает проблему, а в некоторых случаях даже усугубляет ее. И часть рациональных целей введения особых режимов при широких возможностях доступа к ним не достигается.

В тех случаях, когда государственная поддержка осуществляется только в отношении узкого круга предприятий, например особо малых по критериям дохода и занятости (особенно если эта поддержка значительна или если несколько различных видов помощи, например налоговые и неналоговые, осуществляются в

отношении одного и того же круга лиц), развитие предприятий может быть серьезно дестимулировано. Выход из статуса получателей помощи приводит в этом случае к резкому снижению чистого дохода собственников предприятия, и стремление сохранить статус может приводить к дроблению бизнеса или к сохранению малых масштабов деятельности. Эта проблема не решается расширением круга реципиентов одновременно по всем формам поддержки. Напротив, установление разных критериев для разных видов помощи способствует более плавному изменению чистого, скорректированного на риск дохода и не препятствует развитию. Здесь важно определить круг лиц, наиболее нуждающихся в том или ином виде поддержки, и набор мер, корректирующих именно то несовершенство рынка или государства, от которого эти лица несут потери. При этом помощь не должна быть чрезмерной в том смысле, что она не должна существенно превышать потери, которые требуется скорректировать. Слишком щедрая помощь ограниченному кругу лиц приводит к серьезным аллокационным искажениям и может препятствовать поставленным задачам, особенно с учетом возможности злоупотребления.

Не менее серьезные проблемы возникают в том случае, когда круг реципиентов помощи чрезмерно широк. При этих обстоятельствах не происходит коррекции относительных издержек, поскольку помощь оказывается и тем, у кого они относительно небольшие. В этом случае не достигаются ни аллокационные, ни распределительные цели политики. Более того, часто для получения статуса лица, имеющего право на помощь, требуется понести издержки, которые легче осуществить более крупному предприятию. Тогда относительные издержки снизятся в большей степени у тех, у кого они были более низкими и до осуществления политики помощи. Будет достигнут результат, противоположный поставленной цели. Этот эффект особенно серьезно проявляется при множественности проводимых политик поддержки малого предпринимательства, особенно, как будет подчеркнуто ниже, в случае множественности специальных налоговых режимов.

Кроме того, понятия крупного, среднего и малого предприятия не являются универсальными везде. Предприятие некоторого масштаба может быть мелким для Москвы, т.е. служить там одним из многих конкурентов на рынке. В то же время в отдаленном от центра населенном пункте предприятие такого же масштаба способно стать местным монополистом, особенно когда транспортные издержки слишком высоки, чтобы аналогичную продукцию доставлять из других местностей для реализации по более низким ценам. К тому же этот монополист может оказаться монополистом при закупках некоторых товаров в данном регионе и препятствовать возникновению конкурентов, особенно мелких.

Для того чтобы не возникало потерь, связанных с наличием ограничений, могут быть предусмотрены особые стимулирующие меры, обеспечивающие плавность перехода. Но во всяком случае сам факт перехода порога и принятия общего режима налогообложения не должен порождать дополнительных издержек, связанных с таким переходом.

Большой плавности перехода способствует прежде всего отсутствие избыточных (в смысле, предложенном выше, т.е. превышающих корректируемые издержки, связанные с масштабом деятельности) преимуществ, связанных со специальными режимами. Если расширение масштабов влечет одновременно и утрату льгот, и снижение издержек, выбор при умеренных льготах будет сделан в пользу расширения. На уровне, ограничивающем доступ к режиму, почти неизбежно будет наблюдаться повышенная концентрация предприятий, но если это увеличение концентрации невелико, им можно пренебречь.

Могут быть и дополнительные меры, обеспечивающие плавность перехода, например постепенное увеличение ставки (эта мера связана с рядом проблем, поскольку администрирование прогрессивных налогов на доходы корпораций вызывает дополнительные сложности), компенсация некоторых затрат, связанных с переходом, возможно, в виде налогового кредита, неналоговое содействие предпринятиям, перешедшим на общий режим.

Стимулирование предприятий к переходу на общий режим налогообложения действующий в России порядок также не обеспечивает. Напротив, при применении упрощенного режима с объектом налогообложения «доходы за вычетом расходов» переход к общему режиму требует выполнения сложных правил перерасчета амортизации и остаточной стоимости основных средств, причем с уплатой пени. В остальных случаях такая процедура не требуется, но разница в величине налоговых обязательств велика настолько, что часто будет выгоднее зарегистрировать еще одно предприятие, разделить деятельность прежнего с новым, но не расширять действующее (более того, как показано выше, это может привести к дополнительной экономии на налогах).

Отметим, что для контроля выполнения этих двух функций следовало бы не только следить за численностью малых предприятий и предприятий, применяющих вмененное налогообложение, но и фиксировать вступление в рынок новых лиц, не аффилированных с действующими предприятиями, и переход малых предприятий в разряд более крупных, а также определять число переходов от специальных режимов к общему режиму налогообложения в результате достижения (превышения) пороговых значений.

Опрос предпринимателей относительно их удовлетворенности режимом не может дать ответа на вопросы о необходимости корректировки издержек, связанных с выполнением налогового законодательства, и тем более о влиянии на барьеры вхождения в рынок. Действующие предприятия, разумеется, будут желать еще большего снижения налогов, причем, если они отмечают относительно низкую посленалоговую доходность своих инвестиций, большинство из них видят причину этого в высоких налогах, а не в возможности других, более крупных предприятий с большим эффектом использовать льготу. Что же касается барьеров, то действующие предприятия их так или иначе преодолели, более того, они не заинтересованы во вхождении в рынок новых конкурентов. Опросить же тех, кто, возможно, рассматривал бы в иных условиях перспективу создания собственного бизнеса, не представляется возможным. В таких случаях, как отмечалось выше, ориентируются скорее на успешный или неуспешный опыт других лиц, а не на характеристики налоговых законов.

Статистика перехода малых предприятий к основному режиму налогообложения, особенно дифференцированная по отраслям, могла бы способствовать оценке качества мер, направленных на снижение барьеров входа и содействие развитию нового бизнеса.

Решение задачи снижения уклонения от налогообложения

Не исключена ситуация, что некоторый бизнес, принадлежащий одной группе лиц, управляемый одними и теми же менеджерами и фактически функционирующий как единое предприятие, в целом не удовлетворяет критериям численности

или оборота, позволяющим применять режим налогообложения для малого бизнеса, но юридически подразделяется на группу малых предприятий, к которым вполне применим специальный режим. Это дробление может быть более или менее искусственным. К примеру, некая городская фирма представляет собой сеть небольших торговых точек, принадлежащих одному владельцу. Если в какой-то части города появился конкурент, причем малый, его можно вытеснить с рынка, временно снизив цены в окрестных торговых точках. Кроме того, если применяется вмененный налог, базу которого могут корректировать местные (региональные) власти с помощью поправочных коэффициентов, то может оказаться, что в результате сговора предпринимателей и властей эти коэффициенты будут установлены к выгоде действующего предприятия. Для этого даже необязательна коррумпированность властей — достаточно, чтобы они опирались на информацию, представляемую местными ассоциациями предпринимателей, а там влияние нашего монополиста, скорее всего, окажется весьма значительным. Если такое предприятие имеет возможность использовать льготный режим, то его потенциальные конкуренты не отважатся даже на попытку войти в рынок.

Кроме того, всякий раз, когда мы в пределах одной экономики одновременно применяем разные налоговые базы для предприятий разных масштабов или видов деятельности, появляются возможности для уклонения от налогообложения путем некоторых сделок между предприятиями с разной налоговой базой. Если у одного предприятия расходы уже приняты к вычету, а у другого еще не включены в базу налогообложения, то суммарные налоговые обязательства снижаются, причем в большей степени, чем если бы применялся только один из режимов. Подобного можно достичь посредством регистрации нескольких налогоплательщиков, фактически принадлежащих одним и тем же владельцам с различной базой налогообложения, и заключения между ними сделок, иногда фиктивных. Например, предприятие, применяющее обычный режим, заключает договор, в котором завышен объем транспортных услуг, оказываемых предприятием, применяющим упрощенный режим. У покупателя стоимость услуг уменьшит базу налогообложения, а у продавца не повлияет на величину налога, пока не будет перейден порог выручки. Или предприятие, которое применяет упрощенную систему налогообложения, позволяющую относить на текущие расходы приобретение основных средств, зарегистрировав еще одно малое предприятие, выбравшее в качестве базы валовой доход, может предоставить ему часть основных средств для осуществления деятельности. А оно уже будет продавать произведенную с их помощью продукцию и получать выручку, которая в этом случае облагается по более низким ставкам, установленным так, что вычет расходов на оборудование не предусмотрен. Предприятие, применяющее учет по методу начисления, с помощью взаимозависимого с ним предприятия с кассовым методом учета может также отсрочить уплату налогов. Достаточно просто осуществить ее с задержкой. Все время, пока оплата не будет произведена, сумма, на которую уменьшится налоговая база одного предприятия, не будет включена в базу другого.

Одни из названных способов вполне легальны, другие, как в случае завышения объема услуг, противозаконны, но трудно выявляются. И все они имеют общие черты. Снижение налоговых обязательств происходит главным образом не у тех предприятий, которые применяют специальный режим, а у других, так что при разработке специальных режимов нельзя не учитывать, как они могут повлиять на уплату других налогов. Хотелось бы особо отметить: все эти схемы и многие им

подобные практически не могут применить предприятия, являющиеся действительно очень малыми. Если им трудно вести даже обычный учет, то тем более не по средствам осуществлять налоговое планирование, регистрируя несколько фирм с разными режимами налогообложения. А значит, они будут платить более высокие налоги, чем те, кому они могли бы составить конкуренцию.

Приведенные примеры показывают, что при отсутствии определенных ограничений упрощенный режим налогообложения могут применять с наибольшей выгодой относительно крупные предприятия, для которых он не предназначен. И хотя часто утверждают, что, если даже бюджет потеряет в доходах, потери будут возмещены за счет развития малого бизнеса, можно видеть, что многие малые предприятия могут оказаться в менее выгодном положении, чем средние и крупные, использующие специальные режимы для снижения налогов. Потери экономики, вызванные применением множественных льготных специальных режимов с неточной идентификацией налогоплательщиков, их применяющих, не компенсируются выгодами, связанными с достижением поставленной цели, более того, в итоге можно оказаться дальше от поставленной цели, чем до введения специальных режимов.

Один из важнейших вопросов, который возникает при принятии решения о налогообложении малого бизнеса (а также о любой политике в отношении малого бизнеса): какой именно бизнес является малым? Ответ на этот вопрос, разумеется, зависит от тех целей, которые преследует разрабатываемая политика. Скажем, если задача состоит только в том, чтобы добиться регистрации и хотя бы какого-то налогообложения труднооблагаемого бизнеса, именно такой бизнес и должен быть отнесен к «малому» или «микробизнесу» для целей налогообложения. Если задача состоит в снижении издержек, связанных с уплатой налогов, и издержек администрирования, круг лиц, относящихся к малому бизнесу, окажется иным. Например, при решении вопроса о пороге регистрации в качестве плательщика НДС следует принимать во внимание указанные издержки и искать такую величину порога, при которой потери от недоплаченного налога не превысят этих издержек.

В случаях когда речь идет не о налоговых льготах, а об иных формах государственной поддержки, пороговые значения выбранных критериев могут быть существенно выше. Во-первых, избранная политика может быть направлена на коррекцию таких несовершенств рынка и государства, которые затрагивают более широкий круг лиц, чем относительно высокие издержки, связанные с исполнением налогового законодательства. Во-вторых, процедура получения помощи иная, чем в случае налогообложения: реципиент, обращаясь за помощью, доказывает свое право на нее. Если же налоговая льгота используется неправомочно, доказывать это надлежит, как правило, налоговым органам. А одна из причин применения специальных режимов как раз и заключается в высоких издержках контроля малых предпринимателей по сравнению с получаемыми дополнительными налоговыми доходами. В-третьих, иные формы поддержки могут быть единовременными, поэтому выгода от их применения может не превышать издержек, связанных с дроблением бизнеса ради их получения. Налоговая льгота, получаемая постоянно, создает такой стимул.

Обычно критерии, используемые для определения права на льготы для малого бизнеса или обязанности применения специальных режимов для уменьшения последствий уклонения от налогообложения, включают оборот, численность за-

нятых, характеристики собственников, а кроме того, величину активов налогоплательщика и некоторые иные параметры¹.

Наличие большого числа параметров, применяемых для определения налогоплательщиков, которые имеют право или должны применять специальные режимы, нерационально, если целью является упрощение налогообложения и/или администрирования. В этом случае сама проблема отнесения налогоплательщика к целевой группе будет решаться со значительными издержками.

Однако, как правило, сложно ограничиться одним критерием, не внося в налоговую систему дополнительных искажений и несправедливости. В одних отраслях при значительных оборотах может быть относительно малой прибыль (например, в торговле при высокой конкуренции), в других — малая стоимость активов может сопровождаться высокими доходами (скажем, в консалтинговом бизнесе). Не всегда масштабы бизнеса адекватно характеризуются и численностью занятых. Обычно как численность занятых, так и оборот используются в качестве критерия.

Очень важен такой параметр, как характеристики собственников. Во многих странах упрощенные режимы применяют только к индивидуальным предпринимателям, семейному бизнесу или партнерствам физических лиц. В некоторых случаях может быть ограничено и использование наемных работников. Такие ограничения имеют достаточно рациональные основания, хотя, конечно, вопрос рациональности зависит от поставленных целей.

Если задачей является упрощение учета для тех, у кого обычный налоговый учет вызывает относительно высокие издержки, то доводом в пользу применения к юридическим лицам и предпринимателям, имеющим наемных работников, общего режима служит тот факт, что расчет обязательств по налогам на заработную плату и взимаемым у источника налогом на доходы работников уже требует определенной квалификации. В этом случае определение доходов от предпринимательской деятельности представляет некоторое усложнение, но не столь существенное, поскольку технически эти расчеты ненамного сложнее расчетов, связанных с заработной платой.

Как уже отмечалось выше, главная проблема может заключаться в интерпретации налогового законодательства, связанного с налогообложением доходов юридических лиц. В этом вопросе сложности действительно более существенные, чем в налогообложении заработной платы. Налогоплательщики с малыми масштабами бизнеса и малыми доходами могут опасаться претензий налоговых органов в части, например, неверного вычета некоторых видов расходов. Издержки судебной защиты своих прав могут быть для них запредельно высокими. Снижение ставки отчасти может решить эту проблему — если налогоплательщик не уверен, что некоторые вычеты не вызовут возражений, он может не рисковать, уменьшая налоговую базу, поскольку по сравнению с более крупным бизнесом он получает экономию за счет налоговой ставки. В то же время мелкие налогоплательщики конкурируют между собой, и при жесткой конкуренции проблема интерпретации законов все равно может сохраниться. Информационное содействие мелким налогоплательщикам, упрощение общего налогового режима, доступность комментариев к налоговому законодательству отчасти смягчают проблему. Однако рациональным может быть и применение упрощенных режимов к некоторым

¹ *Bird R.M., Wallace S.* Is It Really So Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes. Prepared for a Conference on The Hard to Tax Sector, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies Stone Mountain. Georgia. 2003. May 15—16. Revised; December 2003. P. 19.

юридическим лицам — вопрос в степени упрощения и его формах, а также в характеристиках лиц, к которым такие режимы применяются.

Другая возможная задача использования специальных режимов — поощрение регистрации наиболее мелкого бизнеса. Его легализация также, вероятно, не требует для своего решения применения специальных режимов к юридическим лицам. Такой бизнес может осуществляться в форме индивидуального предпринимательства или семейного бизнеса партнерства (товарищества).

Еще одна из возможных задач — уменьшение сокрытия доходов от налогообложения уже зарегистрированными лицами, точнее, уменьшение потерь доходов бюджета от такого уклонения. Применение вмененных режимов в этом случае может быть оправданным, если контроль правильности исчисления налоговой базы по общим правилам затруднен. Однако если нет возможности контролировать правильность определения налоговых обязательств, то часто нет возможности и контролировать соответствие пороговым значениям, используемым для идентификации налогоплательщиков, обязанных или имеющих право применять специальный режим. В некоторых случаях это несложно, если, например, критерием является наличие определенного количества физических объектов, используемых для предпринимательской деятельности. Если наличие у лица, оказывающего транспортные услуги, не более 20 автомобилей¹ требует применения вмененного налога, как в России, то в принципе различение налогоплательщиков кажется несложным. Однако если вмененный налог низок, то возникает стимул к дроблению средних предприятий на несколько мелких, что может приводить к существенным потерям доходов бюджета. Кроме того, если такое предприятие оказывает услуги юридическому лицу, облагаемому по общим правилам, то база налога на прибыль покупателя уменьшается на стоимость оказанных услуг, а налоговые обязательства плательщика вмененного налога не меняются². В последнем примере нетрудно видеть, что если вмененный налог применяется только к индивидуальным предпринимателям, то подобное дробление предприятий становится невозможным, хотя оказание услуг юридическим лицам все еще создает возможности для уклонения от налогов.

В связи с изложенным выше понятно, что крайне важным является также вопрос о взаимозависимости предприятия, претендующего на специальный режим налогообложения (если режим позволен юридическим лицам, но не только в этом случае), налоговую льготу или иную форму государственной поддержки, с другими предприятиями.

Отметим, что аффилированность может предполагать разные случаи, при которых нарушение обязательств контрагентов маловероятно. В Налоговом кодексе

¹ См. п. 2 ст. 356.26 НК РФ: «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее в настоящей главе — единый налог) может применяться по решениям представительных органов муниципальных районов, городских округов, законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в отношении следующих видов предпринимательской деятельности:

...

5) оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) не более 20 транспортных средств, предназначенных для оказания таких услуг».

² Невозможность вычета НДС у покупателя снижает выгодность этой схемы, но не решает проблему полностью.

РФ учтен случай участия в предприятии, претендующем на упрощенный режим налогообложения, других предприятий в доле, превышающей 25%¹. Но этого может быть недостаточно. Например, не учтен случай, когда другому предприятию принадлежит предприятие, облагаемое налогом на вмененный доход; не принимается во внимание возможность, что несколько предприятий принадлежат одному и тому же лицу или группе лиц; никак не учитывается возможность создания близкими родственниками предприятий, вступающих между собой в сделки.

Решение проблемы учета аффилированных лиц в случае малого бизнеса не может быть полным и одновременно достаточно простым. Если принять во внимание, что проверка аффилированности может требовать значительных издержек, то задача выработки правил, которые не стимулировали бы дробление бизнеса и уклонение от налогообложения, но при этом давали бы возможность ограничить применение специальных режимов только «истинно» малым бизнесом, не порождая при этом таких издержек для налоговых органов и бизнеса, которые превысили бы выгоду от пресечения нарушений, является нетривиальной. Одно из простых решений проблемы состоит в том, чтобы либо применять специальные режимы только к индивидуальному и семейному бизнесу, либо установить пороговые значения критериев на таком низком уровне, чтобы дробление предприятий на мелкие стало невыгодным даже для среднего бизнеса. В последнем случае проблемой аффилированности можно пренебречь, хотя наличие у одного владельца, например, сети мелких торговых палаток, применяющих особые режимы с низким налогообложением, не является желательным².

Другое решение состоит в том, чтобы, применяя режимы для более широкого круга лиц с более высокими пороговыми значениями, ограничить их использование для взаимозависимых предприятий. Отметим, что проблема связана не только с налогообложением: в Европейском союзе странам-членам рекомендовано учитывать взаимозависимость при осуществлении политики помощи среднему и малому бизнесу.

Практические примеры учета взаимозависимости при определении малого бизнеса для целей налогообложения чаще всего исчерпываются тем, что специальные режимы применяются только к предпринимателям — физическим лицам или

¹ См. п. 3 ст. 346.12 НК РФ: «Не вправе применять упрощенную систему налогообложения:

...

14) организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25 процентов. Данное ограничение не распространяется на организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25 процентов, на некоммерческие организации, в том числе организации потребительской кооперации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», а также хозяйственные общества, единственными учредителями которых являются потребительские общества и их союзы, осуществляющие свою деятельность в соответствии с указанным Законом (в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 101-ФЗ)».

² Выше рассматривался вопрос конкуренции вновь входящего в рынок бизнеса и уже действующего и роль специальных режимов в этом случае. Здесь целесообразно отметить, что такой владелец торговых палаток может быть одним из олигополистов на рынке розничной торговли в некоторой местности, и использование им специальных режимов может увеличивать его преимущество перед новыми торговыми предприятиями. Таким образом, вместо поощрения создания новых малых предприятий можно получить увеличение барьеров входа в отрасль.

семейному бизнесу и при этом нередко без наемных работников или с существенными ограничениями. В этом случае налогообложение происходит на уровне физического лица и соответствие доходов и иных показателей критериям определяется при подаче им декларации.

Не требуется также учитывать взаимозависимость в тех случаях, когда вмененный налог является минимальным. Напротив, его часто распространяют вообще на всех налогоплательщиков.

Если режим применяется к физическим и юридическим лицам, но пороговые значения доступа к режиму малы, то дробление предприятий ради применения специальных режимов может быть невыгодным, поэтому при низких порогах доступа проверка аффилированности может быть излишне затратной процедурой.

Отметим, что ситуация одновременного использования в экономике многих специальных режимов, причем с высокими порогами доступа, является российской спецификой. Поэтому те меры, которые могут быть необходимыми для снижения уклонения в России, не являются обязательными и даже желательными в других странах.

Критерии отбора предприятий, подпадающих под особый налоговый режим: зарубежный опыт

Примеры учета зависимости при определении малого бизнеса, которые заслуживают изложения, по приведенным выше причинам не вполне пригодны для России, но некоторые из применяемых правил могут быть успешно использованы в сочетании с другими.

Хотя в Великобритании и не используются специальные режимы, однако там применяется сниженная ставка налога на доходы корпораций для малого и среднего бизнеса, а также некоторые льготы. При этом установлены пороговые значения прибыли, дающие право на использование этих преимуществ («lower relevant maximum amount» (нижняя целевая максимальная величина) и «upper relevant maximum amount» (верхняя целевая максимальная величина)). Ставка 20% применяется для предприятий, имеющих прибыль ниже, чем «lower relevant maximum amount», т.е. 300 тыс. фунтов в год. Для тех, чья прибыль находится в диапазоне от 300 тыс. до 1,5 млн фунтов, ставка постепенно повышается до «нормальной» по правилу «предельной льготы». Однако нам в данном случае интересно, что сами пороговые значения должны быть пересчитаны для компании, если она имеет связанные (associated) компании за отчетный период, а именно значения соответствующих целевых максимальных величин делятся на $(1 + \text{количество связанных компаний})$. Под связанными компаниями понимаются такие, которые либо контролируются одна другой, либо обе находятся под контролем одного и того же лица. Однако если одна из таких компаний не осуществляла предпринимательской деятельности или не имела продаж в течение отчетного периода, она не учитывается как связанная компания при осуществлении данного расчета^{1,2}.

Однако такой подход является вполне удовлетворительным в Великобритании, поскольку налоговая база у компаний определяется одинаково и речь идет только о применении сниженной ставки. В России проблема заключается не только в том, что некоторые фирмы могут получить налоговые льготы, не предназначен-

¹ <http://www.hmrc.gov.uk/budget2007/bn04.htm>

² http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880001_en_2#pt1-pb3-11g13

ные им по замыслу. Важно также, что порядок определения налоговой базы различен для разных предприятий, причем вычет сумм сделки одним из предприятий необязательно влечет включение этих сумм в налоговую базу другого. Например, возможно обложение по упрощенной системе налогообложения на основе патента (т.е. в фиксированной сумме, причем очень небольшой) лица, зарегистрированного как индивидуальный предприниматель, не привлекающего наемных работников и оказывающего услуги по уборке служебных помещений¹. При этом сумма патента невелика, а пороговое значение такое же, как для предприятий, применяющих упрощенный режим и имеющих до 100 человек занятых, а именно 15 млн руб. за 9 месяцев года и 20 млн руб. по итогам года. Разумеется, трудно представить выплату таких сумм одному лицу за уборку помещений, но оформление человека как предпринимателя вместо найма на работу вполне возможно. И такой пример не единственный.

Кроме того, даже если наличествует включение в налоговую базу другого лица, ставки для некоторых режимов по сумме сделки могут различаться столь существенно, что может быть выгодно использовать режимы для малого бизнеса с целью минимизации налоговых платежей. Можно рассмотреть пример работника, заключающего гражданско-правовой договор вместо договора найма и уплачивающего 6% налога с доходов, в то время как с заработной платы были бы уплачены подоходный налог работником и единый социальный налог работодателем.

Для справки приведем краткую информацию о рекомендуемых Европейской комиссией для членов ЕС правилах определения малого и среднего бизнеса и о новом определении малого бизнеса, применяемом Европейской комиссией с 1 января 2005 г.² Отметим, что определение не относится к налоговым вопросам — оно применяется для установления статуса предприятия в отношении государственной помощи малому и среднему бизнесу. Кроме того, рекомендуемые пороговые значения численности и финансовых показателей являются максимальными. Государства — члены ЕС, Европейский инвестиционный банк и Европейский инвестиционный фонд могут устанавливать более низкие значения критериев, если желают адресовать меры особой категории малых и средних предприятий³.

Пороговые значения включают численность персонала, годовой оборот и годовой баланс (первый показатель обязательный, из последних двух предприятие может выбирать, т.е. необходимо удовлетворять показателю численности и хотя бы одному из двух оставшихся).

Микропредприятия должны иметь штат не более 10 человек, а их оборот или баланс на должны превышать 2 млн евро. Малые предприятия должны иметь штат не более 50 человек и оборот или баланс не более 10 млн евро. Еще раз напомним, что это рекомендуемые максимальные величины и что рациональное применение налоговых льгот предполагает гораздо более низкие пороговые значения.

Новое определение малого бизнеса от 1 января 2005 г. включает 3 различные категории предприятий. Каждая соответствует типу взаимоотношений, которые предприятие имеет с другими. «Это различие необходимо для получения ясной

¹ См. подп. 35 п. 2 ст. 346.25.1 НК РФ.

² The new SME definition, User guide and model declaration. European Commission, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf

³ Ibid. P. 8.

картины экономического положения предприятия и исключения тех, которые не являются истинными малыми и средними предприятиями»¹.

Предприятие может рассматриваться как полностью автономное, партнер другого предприятия или связанное с другими предприятиями. В зависимости от того, какой категории соответствует предприятие, ему для полного соответствия критериям необходимо к собственным показателям прибавить показатели своих партнеров или связанных предприятий.

Предприятие рассматривается как автономное, если оно полностью независимо, т.е. нет участия других предприятий в его собственности, если не участвует в других предприятиях или если доля капитала или право голоса в другом предприятии или других предприятий в данном не превышает 25%².

Если у предприятия несколько инвесторов, каждый с долей менее 25%, то оно может оставаться автономным, если эти инвесторы не являются связанными лицами. Если инвесторы связаны, то предприятие может признаваться партнером или связанным в зависимости от конкретных обстоятельств³.

Предприятие признается партнером другого предприятия, если доля одного в капитале другого или право голоса больше 25%, но меньше 50%.

В этом случае показатели, установленные для отнесения предприятия к малому и среднему бизнесу, пересчитываются: к собственным показателям предприятия прибавляются показатели партнеров, умноженные на долю участия каждого. Партнеры партнеров при этом не принимаются во внимание, если сами не являются партнерами или связанными лицами с рассматриваемым предприятием.

Если 25% или более капитала или прав голоса предприятия контролируется государственными органами (в совокупности, если таких органов несколько), то предприятие не считается малым и средним. Причина такого условия в том, что государственное владение может давать такому предприятию некоторые преимущества, особенно финансовые, по сравнению с теми, кто финансируется частным собственным капиталом. Кроме того, расчет данных о персонале и финансовых показателях государственного органа не отражает корректным образом его масштабы⁴.

Связанные предприятия формируют группу предприятий посредством прямого или косвенного контроля большинства прав голоса предприятия другим предприятием или через возможность осуществлять доминирующее влияние на предприятие.

Два или более предприятий связаны, когда они имеют следующие взаимоотношения:

- одно предприятие владеет большинством прав голоса акционеров или членов в другом;

¹ Ibid. P. 11.

² Для некоторых инвесторов есть исключения, их доля может превышать 25%, и предприятие при этом может считаться автономным. Например, государственные инвестиционные корпорации, венчурные компании, «бизнес-ангелы», университеты и некоммерческие исследовательские центры, институциональные инвесторы, в том числе фонды регионального развития, автономные местные органы власти с бюджетом меньше 10 млн евро и населением меньше 5 тыс. человек. Если такие инвесторы не связаны друг с другом и каждый имеет долю, не большую 50%, то предприятие может считаться автономным, но при условии, что каждый инвестор имеет только права акционера и не может влиять на менеджмент предприятия. (ibid. P. 18.)

³ Ibid. P. 17 (см. также пример на с. 29 указанного документа).

⁴ Исключением являются те же инвесторы, что и для автономных предприятий, например, университеты или автономные местные власти: если их доля не больше 50%, предприятие не теряет статуса малого и среднего предприятия (ibid. P. 20).

- одно предприятие имеет право назначать или снимать большинство административных, управленческих или контролирующих органов другого;
- контракт между предприятиями или положение в меморандуме или статьях ассоциации одного из предприятий дает ему право осуществлять доминирующее влияние на другие;
- одно предприятие может по соглашению выполнять единоличный контроль над большинством прав голоса акционеров или членов другого¹.

Важно, что если предприятия связаны между собой и владеют долей в рассматриваемом предприятии, то их доли учитываются в совокупности.

Все 100% показателей связанных предприятий должны добавляться к показателям предприятия, претендующего на статус малого или среднего, чтобы установить, удовлетворяет ли оно пороговым значениям определения.

В ЕС обычно сразу известно, что предприятие связано, так как в большинстве государств-членов по закону от него требуется вести консолидированный учет или оно включено в консолидированный учет другого предприятия.

Если консолидированный учет не ведется и предприятие, с которым связано претендующее на статус малого или среднего, также связано в цепь с другими предприятиями, следует прибавить 100% показателей всех этих связанных предприятий к показателям рассматриваемого предприятия².

Если у связанного предприятия есть партнеры, то к его показателям добавляются соответствующие доли показателей этих партнеров, а показатели самого связанного предприятия учитываются на 100%³.

Если несколько предприятий, владеющих долями в рассматриваемом предприятии, связаны между собой, то их доли учитываются совместно, даже если доля каждого меньше 25%. Если их общая доля больше 50%, то показатели каждого из них учитываются на 100%.

Для целей предотвращения злоупотреблений предусматривается, что если указанные в предыдущем абзаце предприятия связаны не только непосредственно, но и через одно или более предприятий, то они рассматриваются как связанная группа и их показатели учитываются совместно⁴. Также при расчете показателей предприятия принимаются во внимание и отношения между предприятиями через физических лиц, если предприятия связаны с физическим лицом и действуют на том же рынке или смежных рынках⁵.

Отметим еще раз, что приведенные рекомендации Европейской комиссии не относятся к вопросам налогообложения, поэтому применяются высокие пороговые значения (максимальные, как указывалось выше; для конкретной политики они могут быть существенно снижены). Кроме того, схема, применяемая в ЕС, на наш взгляд, слишком сложна для того, чтобы применять ее с единственной целью и для единственного вида государственной политики. Если подобные правила были бы приняты для определения малого и среднего бизнеса в российском законодательстве (в Законе о «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»), то они могли бы быть использованы и для налогообложения.

¹ Ibid. P. 22.

² Ibid. P. 23.

³ Ibid. P. 29.

⁴ Ibid. P. 50.

⁵ Ibidem.

* * *

Вопрос о том, имеет ли смысл вводить особые правила налогообложения для малого бизнеса и какой порядок налогообложения выбрать, если особые правила все-таки решено ввести, в значительной мере связан с представлениями общества о желательности содействия малому бизнесу, и политическая составляющая в этом вопросе чрезвычайно велика. Однако при обсуждении этой проблемы и при анализе результатов принятого решения (и соответственно рекомендаций по его совершенствованию, реформированию или отмене) возникают важные вопросы, которые могут быть рассмотрены в рамках экономической теории.

Задача выбора такой политики в отношении малого предпринимательства, которая будет рациональной с точки зрения соотношения выгод и издержек, требует серьезного теоретического исследования. Эмпирический анализ такой политики по ряду причин затруднен, но он возможен при условии систематического сбора надлежащих данных. Выбор таких данных требует также предварительного теоретического анализа. Принятая в России система особых режимов является результатом чрезмерно сильного влияния политических факторов и характеризуется нечеткостью целей, значительными издержками и невысоким уровнем выгод для общества.

Таким образом, использование множественных режимов налогообложения нецелесообразно, поскольку в этом случае расширяются возможности уклонения от налогообложения как тех предприятий, для которых эти режимы разрабатывались, так и тех, для которых они по замыслу не предназначены. Причем это распространяется даже на режимы, используемые в обязательном порядке (при выполнении определенных условий), т.е. специально созданные для пресечения уклонения. Эти потери не являются оправданными, поскольку ни одна из рациональных целей использования специальных режимов не выполняется в достаточной мере. В то же время совокупность действующих режимов крайне выгодна мелкооптовой и розничной торговле и предприятиям, оказывающим некоторые виды услуг, особенно уже закрепившимся на рынке. Отметим, что эти группы предприятий настаивают на сохранении порядка, но с расширением доступа к «упрощенным» режимам и с разрешением регистрироваться в качестве плательщика НДС.

В связи с этим в перспективе целесообразно отказаться от множественности специальных налогов, сохранив два.

1. Для предпринимателей без образования юридического лица, не имеющих наемных работников и не оказывающих услуги другим предприятиям, можно применять либо налог, аналогичный патенту или вмененному налогу, либо налог с оборота (налог, аналогичный упрощенной системе с объектом налогообложения «доходы»). При этом возникает проблема, как поступать с доходами, полученными от организаций, если услуги им все же были оказаны. Мы полагаем, что специальный режим должен распространяться только на заявленную основную деятельность, причем исключительно на те операции, которые выполнены в интересах конечного потребителя. Если же заключается договор с предприятием, т.е. оформляется сделка, дающая право этому предприятию вычесть из налоговой базы осуществленные расходы, доход, полученный предпринимателем, применяющим специальный режим, должен декларироваться и облагаться в обычном порядке в соответствии с правилами гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» и гл. 24 «Единый социальный налог» Налогового кодекса РФ. При этом ограничение в

20 млн руб. для такой деятельности является чрезмерно щедрым. Однако при применении патента проверить его выполнение затруднительно. Но если будет сделан выбор в пользу налога с оборота, то ограничение необходимо установить, причем оно должно быть ниже действующего в настоящее время.

Вопрос о том, какие виды деятельности следует включить в облагаемые таким налогом, зависит от выбора режима. Но в любом случае это должны быть виды деятельности, обложение которых иным способом затруднительно (например, мелкий ремонт бытовой техники), или в крайнем случае виды деятельности, преимущественно осуществляемые лицами, для которых обычный или даже упрощенный учет трудноосуществим. Следует отметить также, что составление перечня видов деятельности, облагаемых в таком режиме, является непростой задачей, требующей обсуждения, согласования и не имеющей однозначного решения.

2. Для более крупных предприятий, юридических и физических лиц, имеющих наемных работников, в идеале целесообразно использовать общий порядок налогообложения при условии снижения издержек, связанных с исполнением налогового законодательства. Если перейти к годовому отчетному периоду, применять амортизацию в составе укрупненных групп, оказывать малому бизнесу консультационные услуги (безвозмездно или на льготных основаниях, в совокупности это может быть дешевле потерь от чрезмерно льготных режимов, вдобавок сопряженных с дополнительными возможностями уклонения от налогообложения) в части применения налогового законодательства, ведения учета, использования бухгалтерских программ и т.п., то применение общего режима может быть вполне реалистичным. Вместе с тем упрощение общего порядка налогообложения — вопрос согласования мнений различных ветвей власти, и определить сроки, в которые он может быть решен, а также прогнозировать степень упрощения практически невозможно.

В связи с этим целесообразно введение для малых предприятий налога на реальные денежные потоки. Отметим, что применение вместо налога на реальные денежные потоки действующей в настоящее время упрощенной системы налогообложения с объектом налогообложения «доходы за вычетом расходов» не является рациональным решением.

Кроме того, применение данного режима должно сопровождаться адекватными правилами идентификации налогоплательщика, учитывающими аффилированность.

Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения предприятия¹

Система налогообложения доходов представляет собой сложную совокупность законов, описывающих правила определения и перечисления в бюджет налогов от дохода, полученного из разных источников физическими и юридическими лицами, резидентами и нерезидентами. Однако хотя формально юридические лица являются плательщиками налога, с экономической точки зрения платят его в конечном счете только физические лица, поскольку доход юридических лиц — это доход их владельцев. Основу понятия дохода физического лица (индивидуума) составляет так называемый доход из всех источников (всеобъемлющий доход, *comprehensive income*). Последний теоретически определяется (определение Хэйга и Саймонса) как сумма рыночных стоимостей реализованных в потреблении прав собственности плюс изменение стоимости запаса прав собственности между началом и концом рассматриваемого периода².

В связи с этим возникают логичные вопросы: почему применяется налогообложение доходов (прибыли) организаций? какова его роль? И если такое налогообложение является все же целесообразным, почему наряду с налогообложением прибыли большинство стран применяют еще и дополнительное налогообложение при ее распределении? Налогообложение и прибыли, и дивидендов приводит к повторному налогообложению одних и тех же доходов, если не осуществлены некоторые специальные меры по устранению (снижению) повторного налогообложения, которые разные авторы называют системой интеграции налогов на доходы индивидуумов и корпораций (*integration of personal and corporate income taxes*)³ или системой взаимодействия налогов (*interaction system*; в этом случае интеграцией называют частный случай взаимодействия налогов)⁴.

Некоторые страны, например США, не применяют систем интеграции, т.е. в дополнение к налогу на прибыль облагают налогом и дивиденды при их распре-

¹ Статья подготовлена по материалам исследования, опубликованного в: Анисимова Л., Малинина Т., Шкробела Е. Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования. М.: ИЭПП, 2008.

² Atkinson A., Stiglitz J. Lectures on Public Economics. McGraw-Hill, 1980.

³ John R.K. Integration of Personal and Corporate Income Taxes: Advantage and Disadvantages. Tax Policy Handbook. IMF, 1995. P. 149—151.

⁴ Cooper G.S., Gordon R.K. Taxation of Legal Persons and their Owners. In Tax Law Design and Drafting, ed. V. Thuronyi. IMF, 1998. Vol. 2. Ch. 19.

делении. Такая система налогообложения дивидендов называется классической. Кроме классической системы и интеграции налогообложения разных видов есть и иные формы налогового порядка для дивидендов. А именно в ряде стран дивиденды от налогообложения в некоторых случаях освобождены, т.е. доход облагается только налогом на прибыль¹. У этого метода (как, впрочем, и у других) есть достоинства и недостатки.

Из сказанного видно, что рассмотрение вопроса о порядке налогообложения дохода, распределяемого в виде дивидендов, окажется неполным, если не затронуть причин, по которым вообще взимается налог на доходы юридических лиц (налог на прибыль). Собственники предприятия получают доход от его деятельности в двух формах — в виде дивидендов и в виде прироста стоимости капитала.

Если отказаться от налога на прибыль и взимать налог на доход, полученный от инвестиций, на уровне физического лица, потребуются достаточно сложные расчеты той части дохода, которая остается нераспределенной, т.е. прироста капитальной стоимости активов. На практике приросты капитальной стоимости активов также облагаются, но не в момент начисления, а по факту реализации этих приростов. Это приводит как у некоторых лиц, так и в среднем к значительной отсрочке возникновения налоговых обязательств по сравнению с моментом возникновения дохода и соответственно к обесценению реальной стоимости уплаченных налогов. Поэтому эффективная ставка налогообложения прироста капитальной стоимости активов в среднем значительно ниже номинальной. Основными причинами такого порядка налогообложения являются сложность определения нереализованных приростов капитальной стоимости, частые колебания стоимости активов и возможный недостаток ликвидных средств у инвестора, который по этой причине может быть вынужден реализовать часть своих активов для уплаты налога. Можно также добавить, что текущую цену многих активов невозможно более или менее достоверно установить, пока сделки с ними заключаются между взаимосвязанными лицами.

Отметим также, что при режиме обложения только реализованных приростов капитала инвесторы могут укрывать доход от обложения, позволяя держать их активы корпорациям, свободным от налогообложения. Например, рассмотрим индивидуума, который может получить доход непосредственно или на не облагаемую налогом корпорацию, которой он владеет. Предположим, что во втором случае начисленный доход не является объектом налогообложения. Стоимость акций корпорации, которыми владеет инвестор, растет на величину начисленного дохода, остающегося в корпорации. При условии что правительство взимает налог с прироста капитала только по мере реализации, а не по мере начисления, инвестор получает отсрочку платежа налога на начисленный доход до момента своего выхода из корпорации, т.е. налог будет платиться только при возникновении у владельца необходимости в деньгах и вследствие этого продажи или выкупа акций либо получения дивидендов. Следовательно, в связи с отсутствием налогообложения корпоративного дохода увеличивается возможность избежать налогообложения².

¹ Эту ситуацию не следует определять как интеграцию, во-первых, поскольку освобождение распространяется на отдельные случаи, а во-вторых, при этом не принимаются в расчет индивидуальные предельные ставки конечных получателей дивидендов. Например, в некоторых странах применяется классическая система с освобождением от налогообложения определенных видов распределения дохода.

² *Rosen H.S.* Public Finance (5th edition). Irwin/McGraw-Hill, 1998. P. 401.

Есть еще ряд важных причин, почему организации (корпорации) облагаются налогом на прибыль.

Компании получают выгоду от функционирования общественного сектора в экономике (например, от уровня образования в обществе, а следовательно, и от более высокой квалификации работников или от уровня здравоохранения), от деятельности государственных институтов (например, инфорсмент контрактов), а также от созданной в обществе инфраструктуры (дороги, коммуникации). Развитие общественного сектора, инфраструктуры, обеспечение деятельности институтов требуют от общества издержек. Кроме того, предприятие, если оно не участвует в этих затратах, может использовать общественные блага в количестве, превышающем общественно оптимальное. Но при этом налоги, которые платит предприятие¹, вообще говоря, не соответствуют тем выгодам, которые оно получает². Важным преимуществом является также сама возможность ограниченной ответственности по обязательствам. «Ограниченная ответственность за возможность раздела собственности и переуступки долей этой собственности более чем компенсирует недостатки, связанные с налогообложением»³. Общество, предоставляющее эту возможность инвесторам, по-видимому, может найти целесообразным потребовать долю в полученных от этих инвестиций доходах, причем при отсутствии двойного налогообложения дивидендов эта доля не взимается. Возможно, при точном установлении денежного эквивалента такой выгоды было бы целесообразным двойное налогообложение дивидендов (которое и практикуется во многих странах, в частности в России), но не искажающим оно могло бы быть только при точном соответствии ставки дополнительного налога указанным выгодам, оценить которые не представляется возможным.

Приведенные соображения могли бы послужить серьезным доводом с позиций аллокационной эффективности в пользу не только налогообложения прибыли (доходов корпораций), но и двойного налогообложения дивидендов, поскольку часть налога на прибыль можно рассматривать не как собственно налоговый платеж, а как компенсацию за услуги государственного сектора. Однако поскольку определение точного соответствия получаемых выгод и сумм налога невозможно при приемлемых издержках, этот довод является по меньшей мере спорным.

Налог на корпорации может быть также эффективным методом обложения ренты, получаемой от невоспроизводимых факторов производства, таких, как предпринимательская способность, земля и природные ресурсы⁴. Обложение ренты, которая представляет собой доход факторов, превышающий нормальную прибыль, аллокационно эффективно, поскольку не искажает инвестиционных и финансовых решений в бизнесе. В некоторых странах правительство является собственником земли; налог на ренту от использования земли в этом случае служит платежом роялти за право использования земли.

Рента измеряется как выручка за вычетом вмененных издержек производства. Вмененные издержки включают расходы на оплату труда, сырья и материалов, а также издержки использования капитала. Издержки капитала включают эконо-

¹ Аргумент в принципе относится к любому предпринимательству; при других формах организации бизнеса данная проблема решается на уровне налогообложения физических лиц.

² *Rosen H.S. Public Finance (5th edition). P. 401; Mintz J. The Corporation Tax: A Survey // Fiscal Studies. 1995. Vol. 16. No. 4. P. 25.*

³ См.: *Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бейли Дж.В. Инвестиции. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 339.*

⁴ *Mintz J. The Corporation Tax: A Survey. 1995. P. 35; Kay J. Tax Policy: A Survey // The Economic Journal. March 1990. P. 28.*

мическую амортизацию и издержки финансирования инвестиций, в том числе как издержки привлечения заемных средств (процентные платежи), так и альтернативные издержки финансирования за счет акционерного капитала. Сложность заключается в корректном определении экономических издержек.

В дополнение к этому можно сказать, что налог на прибыль является существенным источником доходов бюджета, причем особенно важным в переходных экономиках.

При довольно высоких издержках определения и взыскания налога на прибыль он имеет ряд преимуществ как источник налоговых доходов. Как уже отмечалось выше, количество предприятий значительно меньше, чем индивидуумов-налогоплательщиков, отношения предприятий между собой документально оформляются, поэтому контроль за правильностью исчисления налогов и их уплаты проще, чем в случае налогообложения физических лиц.

Еще одним аргументом в пользу налогообложения прибыли могут служить соображения диверсификации налоговой системы. В то время как налоговая система, включающая большое число налогов, не удовлетворяет соображениям простоты и прозрачности, ограничение числа налогов одним или двумя снижает стабильность налоговых поступлений и упрощает уклонение от налогообложения.

Если общество предпочитает взимать налоги с полного (всеобъемлющего) дохода индивидуумов, а не с потребления, то следует установить налогообложение всех составляющих дохода. Он складывается из дохода от труда (заработная плата, жалованье, премии, блага, предоставляемые фирмой своим работникам) и из дохода от капитала (дивиденды, процент и прирост стоимости капитала). Как уже отмечалось выше (и более подробно будет обсуждаться в разделе, посвященном обзору международного опыта), одной из самых сложных проблем является определение начисленного прироста стоимости капитала.

Исходя из приведенных выше рассуждений, нераспределенную прибыль желательно на уровне корпорации облагать по соображениям как нейтральности, так и справедливости. Однако эти рассуждения не относятся к распределяемой прибыли. По мнению Дж. Минца, дивиденды можно было бы вычитать из базы налога на доход корпораций, если такой доход полностью облагается на уровне индивидуума. Он рассматривает следующий концептуальный¹ порядок определения базы налога на корпорации:

«Выручка от реализации на начисленной основе минус текущие издержки (оплата труда работников и расходы на сырье и материальные затраты) минус экономическая амортизация активов минус выплаченные дивиденды.

Чтобы получить в результате полный подоходный налог, при обложении налогом на корпорации компании должно быть позволено вычитать экономические

¹ Отметим, что, описывая этот порядок, автор руководствуется принципиальными соображениями корректного с экономической точки зрения способа определения базы налога на доход, не принимая в данном случае во внимание различие в издержках администрирования и в наличии возможностей уклонения от налогообложения при взимании налога у источника выплат и у конечного получателя дохода, т.е. описанная автором система является не практическим предложением, а скорее основой для сравнения корректной с экономической точки зрения базы и практических способов ее расчета. Ниже в той же работе автор приводит доводы в пользу удержания налога у источника выплат даже в случае распределенной прибыли. Разумеется, при этом для обеспечения нейтральности и справедливости необходима коррекция налоговых обязательств в виде одной из систем устранения двойного налогообложения дивидендов с обеспечением обложения полученного дохода по предельной ставке конечного получателя.

издержки износа, процентные платежи и другие издержки, понесенные в производственном процессе. Это требует индексации прибыли по инфляции, а также переоценки стоимости активов для расчета экономической амортизации»¹.

Таким образом, в теории исключение из налогооблагаемой базы налога на прибыль выплаченных дивидендов при условии, что вместо этого будет осуществляться их эквивалентное налогообложение на уровне физических лиц и что весь капитал принадлежит отечественным инвесторам, не будет оказывать влияния на объем налоговых поступлений.

Но вычет дивидендов может приводить к снижению объема налогов, собираемых от прямых иностранных инвестиций. Налог на доходы корпораций (включающий в налогооблагаемую базу дивиденды) может служить налогом на начисленный акционерам, в том числе иностранцам, доход, взимаемый у источника.

Здесь следует отметить, что взимание налога у источника (с включением дивидендов) может на практике повышать налоговые поступления за счет не только иностранных, но и отечественных инвесторов. Число юридических лиц существенно меньше, чем физических, поэтому контроль правильности начисления налога на уровне предприятия требует меньших усилий налоговых органов. Таким образом, отказ от налога на прибыль и налогообложение всех доходов на уровне физических лиц были бы труднореализуемыми и сопровождались искаженными оценками стоимости дохода и, возможно, масштабным уклонением от налогообложения.

Но далее возникает другой вопрос: зачем взимается налог на дивиденды в дополнение к налогу на прибыль?

Одна из причин заключается в том, что большинство стран, применяющих налогообложение дивидендов (с интеграцией или без), имеют налог на доходы физических лиц с прогрессивной шкалой, причем самые высокие предельные ставки налога на доход физических лиц обычно выше ставки налога на доходы корпораций. Введение налогообложения дивидендов, особенно в случае интеграции, позволяет приблизить ставку налогообложения таких доходов к индивидуальной предельной ставке инвестора. В настоящее время в России используется плоская шкала налогообложения, и этот довод не может иметь существенного значения в обсуждении вопроса о налогообложении дивидендов в России.

Вторая причина взимания налога на дивиденды заключается в том, что многие международные соглашения об устранении двойного налогообложения предусматривают зачет налога, уплаченного в стране — источнике дохода в виде дивидендов и процентов в счет налоговых обязательств инвестора, возникающих в стране его резидентства. Если освободить от налогообложения дивиденды, полученные резидентами таких стран, то они в любом случае подвергнутся налогообложению на родине инвестора. При наличии зачета налога, уплаченного в стране-источнике, налогообложение распределяемой прибыли увеличивает эффективную ставку налогообложения, с точки зрения инвестора, только в том случае, когда сумма налога, уплаченного в стране-источнике, превышает его налоговые обязательства в стране, где он является резидентом. Разумеется, есть и иные виды международных соглашений об устранении двойного налогообложения, а с некоторыми странами такие соглашения могут отсутствовать. Однако наличие налога на дивиденды делает более сильной позицию страны на переговорах: если налог отменен в одной из стран для всех инвесторов, то второй стороне нет смысла идти

¹ *Mintz J. The Corporation Tax: A Survey. P. 27.*

на уступки и освобождать от налогообложения полученные на ее территории доходы.

Третья причина взимания налога на дивиденды заключается в том, что освобождение от налогообложения дивидендов не всегда приводит к снижению эффективной ставки налога от капитала по сравнению с относительно совершенными системами интеграции. Более того, при полном освобождении дивидендов эффективная ставка в ряде случаев может быть даже выше.

Увеличение эффективной ставки налогообложения доходов от капитала, полученных при финансировании из собственных средств. Выбор способа финансирования из собственных средств. Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения фирмы

Первое последствие двойного налогообложения доходов, полученных инвесторами в виде дивидендов, — увеличение эффективной ставки налогообложения доходов от капитала. Поскольку для того чтобы в конечном счете образовались доходы от сбережений, следует получить доходы от капитала, приобретенного на эти сбережения, рост эффективной ставки налогообложения влияет и на решения о сбережениях, и на предельную доходность инвестиций, снижая при прочих равных объем инвестиций. Однако такой подход в значительной мере является упрощенным, особенно в современном глобальном мире. Разные формы инвестирования приводят к разным налоговым последствиям, поэтому сбережения могут принимать просто иную форму, а инвестиции в реальный капитал могут финансироваться из разных источников, и итоговая отдача от инвестиционного портфеля может измениться мало. Однако в открытой экономике даже в том случае, когда объем сбережений остается неизменным, рост эффективной ставки налогообложения доходов, получаемых в виде дивидендов, может приводить при прочих равных к снижению инвестиций за счет выбора инвесторами для инвестирования своих средств других стран.

Также в принципе в некоторых случаях может возникать отказ от корпоративной формы предприятия, хотя вопрос о степени влияния налогообложения на этот выбор является спорным: преимущества корпоративной формы и наличие возможностей налогового планирования за счет выбора способов финансирования с разными эффективными ставками позволяют предположить, что это влияние не является значительным.

Различия в эффективных ставках налогообложения дохода, полученного в виде дивидендов, и дохода, полученного в виде приростов капитальной стоимости активов или процента, создают стимулы для корпораций, во-первых, удерживать нераспределенную прибыль, во-вторых, увеличивать финансовый рычаг, в-третьих, использовать помимо дивидендов иные способы выплаты денежного дохода.

Причины искажений в принятии решений на корпоративном уровне заключаются в том, что при налогообложении доходов корпораций (в России при налогообложении прибыли организаций) доходы, полученные инвесторами в разных формах, облагаются по-разному. Самый высокий уровень налогообложения обычно применяется к доходам, выплаченным в форме дивидендов, особенно в странах,

применяющих классическую систему налогообложения доходов корпораций¹. Доход, полученный инвесторами в виде процентов, облагается по более низким ставкам, во-первых, потому, что выплаты процента вычитаются из базы налога на доходы корпораций (налога на прибыль), во-вторых, в некоторых странах доходы в виде процентов облагаются по более низким ставкам, чем обычный доход. Кроме того, проценты можно получать, не только непосредственно приобретая облигации корпораций, но и используя финансовых посредников, которые могут иметь налоговые льготы. Также может снижать ставку налогообложения процентов использование зарубежных финансовых посредников из тех юрисдикций, где применяются сниженные ставки (в частности, в офшорах). Доходы, полученные в виде прироста капитальной стоимости, также облагаются по сниженным ставкам по нескольким причинам. Во-первых, такие доходы облагаются не по начислению, а по факту реализации, что приводит к отсрочке возникновения налоговых обязательств. Во-вторых, в ряде стран используют льготный режим налогообложения приростов капитальной стоимости. Иногда сниженные ставки используются для всех приростов капитальной стоимости, иногда для долгосрочных приростов (одна из причин — стремление исключить из налоговой базы инфляционную составляющую роста цен активов).

Альтернативой выплатам дивидендов может быть выплата доходов посредством обратного выкупа акций (такую практику иногда ограничивают законами, причем неналоговыми), а также финансирование из заемных средств взамен эмиссии акций или получение доходов посредством удержания нераспределенной прибыли. Эти варианты получения дохода имеют отличия, в частности, в сроках реализации дохода. Обратный выкуп акций приводит к получению денег инвесторами в период выкупа. Финансирование из заемных средств рассчитано на денежные выплаты в будущих периодах и в этом смысле аналогично выплатам дивидендов из прибыли, полученной от инвестиций. В силу этого сходства при финансировании из заемных средств особую роль играет такая форма налогового планирования, как практика недостаточной капитализации. Она наблюдается тогда, когда с целью сокращения налоговых обязательств займы осуществляются у собственных акционеров (или у аффилированных с ними лиц, что в конечном счете означает выгоду тех же акционеров). Для ограничения такой практики используются различные правила, препятствующие недостаточной капитализации (*thin capitalization rules*). Удержание нераспределенной прибыли приводит к получению начисленного дохода, который можно обратить в денежную форму, реализовав акции.

На первый взгляд удержание нераспределенной прибыли не представляет проблемы — средства, оставшиеся в распоряжении фирмы, направляются на инвестиции, при этом растет рыночная капитализация фирмы, что устраивает инвесторов. Однако если удержание прибыли становится значительным, могут возникать проблемы. Прежде всего малые выплаты дивидендов в периоды роста фондовых рынков действительно являются политикой, устраивающей инвесторов, однако в

¹ Классическая система налогообложения корпораций предполагает налогообложение доходов корпораций и повторное налогообложение распределяемых доходов налогом на доходы физических лиц или особым налогом на дивиденды. В настоящее время многие страны применяют при сохранении повторного налогообложения различные смягчающие меры, которые могут включать применение к дивидендам сниженных ставок в сравнении со ставками для обычных доходов или сокращение налоговой базы (обложение определенной доли дивидендов, например 50%). Вопрос о том, относить ли такие системы к классическим или частично интегрированным, решается авторами разных публикаций различным образом.

периоды падения рынков ранее выплачивавшиеся дивиденды, как показывает опыт, вызывают сглаживающий эффект. Например, в конце 2002 г. те компании из входящих в S&P 500, которые выплачивали дивиденды в первые девять месяцев года, выиграли в сравнении с компаниями, не выплачивавшими дивидендов, 2250 базисных пунктов¹. Отметим также, что удержание прибыли часто сопровождается и ростом финансового рычага. При этом решения об инвестировании принимаются менеджерами, а не конечными инвесторами, а интересы менеджеров не всегда совпадают с интересами собственников фирмы и могут приводить к неэффективной аллокации капитала. При малых выплатах дивидендов и удержании прибыли менеджеры стремятся добиться роста капитализации (для того чтобы собственники были удовлетворены результатами), но нередко этот результат является только видимостью роста. Более того, в некоторых случаях для достижения цели поддержания рыночной стоимости акций искусственно завышается прибыль в отчетности².

Однако следует учитывать и иной эффект: налогообложение доходов корпораций в целом и налогообложение дивидендов в частности капитализируется в цене акций, вызывая снижение их стоимости³. В этом случае доход инвестора (того, который приобрел акции после введения налога) в равновесии выравнивается с учетом премии за риск с доходами от других инвестиций.

Следует отметить также, что уменьшение удержания прибыли и увеличение выплаты дивидендов могут иметь благоприятное влияние на корпоративное управление за счет увеличения дисциплины менеджеров, усиления контроля со стороны рынков капитала (причина в том, что выбор направления реинвестирования при выплатах дивидендов осуществляют конечные инвесторы).

Интеграция (взаимодействие) налогообложения доходов физических и юридических лиц помогает смягчить многие из указанных проблем. В наибольшей степени из практически применимых методов⁴ интеграции задаче приближения эффективной ставки налогообложения доходов, полученных в виде дивидендов, к номинальной предельной ставке конечного инвестора, а также задаче сглаживания расхождений в эффективных ставках доходов от инвестиций, получаемых в разных формах, отвечают системы вменения. Суть систем вменения заключается в том, что при получении прибыли корпорации рассчитывается налог на прибыль, при выплате дивидендов определяется налог на дивиденды, при декларировании доходов у конечного инвестора устанавливаются налоговые обязательства по налогу на доходы физических лиц, но реально в бюджет уплачивается не арифметическая сумма этих налоговых обязательств, а величина, формируемая с учетом налоговых обязательств, определенных на разных стадиях. Обычно физическому лицу предоставляется налоговый кредит (сумма, принимаемая к зачету в счет персональных налоговых обязательств), зависящий от величины налога на дивиденды (кредит может составлять полную сумму налога на дивиденды или его

¹ *Berner R.B.* Benefits from eliminating the double-taxation of dividends. (Forum on Emerging Issues) // *Business Economics*. 1/1/2003.

² Например, в нашумевшем случае корпорации «Энрон».

³ *Auerbach A.* Taxation and Corporate Financial Policy in Alan Auerbach and Martin Feldstein // *Handbook of Public Economics*. 2003. Vol. 3.

⁴ Полная интеграция, обеспечивающая во всех случаях налогообложение доходов по предельной ставке конечного инвестора, на практике неосуществима по причинам невозможности с разумными издержками получать необходимую информацию и осуществлять администрирование.

часть). Порядок определения конечных сумм к уплате по налогу на дивиденды и по налогу на прибыль корпораций может быть различным.

Выбор финансовой структуры фирмы

Выбор оптимальной финансовой структуры фирмы предполагает минимизацию издержек финансирования инвестиций в условиях налогообложения.

Обычный подход при таком анализе заключается в исследовании финансового тождества фирмы и потока выплат инвесторам посредством метода возмущений (пертурбаций), заключающегося в рассмотрении изменений в потоке выплат инвесторам при небольших изменениях в финансовой структуре фирмы на один период. При росте потока выплат физическим лицам в результате некоторой пертурбации делается вывод о выгодности данного изменения и о целесообразности продолжения данной политики.

Мы будем сравнивать денежные потоки акционерам, предполагая, что они имеют возможность повлиять на политику фирмы. Денежные потоки кредиторам будут рассматриваться для того, чтобы рассчитать необходимые изменения денежных потоков акционерам в следующем периоде, после произведенного малого отклонения от существующей финансовой политики¹.

Введем следующие обозначения:

1. P_t — валовая прибыль предприятия (выручка за вычетом переменных издержек или, иначе говоря, прибыль до вычета издержек капитала);
2. B_t — стоимость на начало периода задолженности, проценты по которой подлежат вычету из базы налогообложения (облигации, обращающиеся на финансовых рынках²);
3. b_t — стоимость на начало периода задолженности, проценты по которой не подлежат вычету из базы налогообложения при заимствовании на инвестиционные цели;
4. θ_t — акционерный капитал на начало периода;
5. τ — ставка налога на прибыль организаций;
6. ϕ — ставка налога на доходы физических лиц, действующая в отношении процентного дохода, кроме кредитов банков;
7. φ — эффективная ставка налога на прирост стоимости капитала (приведенная к текущему периоду ставка налога при реализации акций в будущем; определить данную ставку для конкретного лица не представляется возможным, она может быть рассчитана только в среднем; в данном случае она выбирается условно, известно только, что она ниже τ);
8. ϕ_d — эффективная ставка налога на дивиденды (при выплате непосредственно физическим лицам ставка была бы обычной ставкой физического лица, но в случае взаимного владения акциями нескольких предприятий ставка возрастала в силу обложения дивидендов, полученных предприятием, каждый раз по ставке 15%);

¹ Здесь мы следуем Аткинсону и Стиглицу (*Atkinson A., Stiglitz J. Lectures on Public Economics*. P. 128–148).

² Сюда же следует отнести задолженность по кредитам банков в том случае, когда она направлена на иные цели, кроме инвестиционных; понятно, что при необходимости привлечения банковских кредитов долг будет оформлен на те цели, на которые вычет процента разрешен, однако если сумма долга превышает сумму таких расходов или если условия кредита не допускают такой возможности, то предельная единица кредита будет использована без вычета процента.

9. D_t — дивиденды, выплачиваемые за период;
10. r_B — ставка процента по вычитаемым из базы налога заемным средствам;
11. r_b — ставка процента по банковским кредитам, выплачиваемым предприятием;
12. I_t — инвестиции за период;
13. A_t — подлежащая вычету для целей налогообложения амортизация (она не повлияет на результат, поскольку начисляется при любом варианте финансирования, поэтому ее можно было бы опустить);
14. CG_t — прирост капитальной стоимости активов физических лиц за период;
15. ρ — норма дисконтирования рассматриваемого (в каждом конкретном случае) репрезентативного физического лица.

Введем ряд упрощающих положений. Предположим, что все акции принадлежат физическим лицам (это далеко не так, но поскольку мы ввели эффективную ставку налогообложения дивидендов, то можно сделать такое допущение). Кроме того, будем считать, что все вклады физических лиц в банках направляются на предоставление кредитов предприятиям.

Будем также полагать, что банки весь полученный от предприятий процентный доход направляют на выплату дивидендов владельцам банков (физическим лицам) и выплату процентов вкладчикам (тоже физическим лицам), причем проценты вкладчикам не превышают лимита, после которого возникает налогообложение полученной выгоды в виде процентов, т.е. выплаты банков физическим лицам равны поступлениям за вычетом уплаченных налогов.

Нетрудно видеть, что данное усложнение возникает в силу различий в налогообложении предприятий производственной сферы и банков — в ином случае можно было бы объединить их в один сектор организаций и рассматривать выплаты из сектора организаций сектору физических лиц.

Отметим также, что при сделанных допущениях в каждый момент сумма средств индивидуумов, хранящаяся на депозитах в банках, должна совпасть с суммой кредитов, выданных банками предприятиям.

Теперь можно рассмотреть, как изменения в финансовой структуре могут повлиять на совокупные выплаты предприятий акционерам при условии, что решение об инвестициях в реальные активы остается неизменным.

Сначала рассмотрим ситуацию, когда последняя единица инвестиций финансируется без учета инвестиционной льготы (допустим, что льгота уже использована).

Выпишем финансовое тождество фирмы:

$$\begin{aligned} P_t(1 - \tau) + \tau A_t + (B_{t+1} - B_t) + (b_{t+1} - b_t) + (\theta_{t+1} - \theta_t) = \\ = D_t + I_t + r_B(1 - \tau)B_t + r_b b_t \end{aligned}$$

Левая часть тождества отражает источники средств, полученных за период, — прибыль после налогообложения с учетом разрешенного вычета налоговой амортизации, прирост задолженности за период (как с разрешенными к вычету процентами, так и с запрещенными), а также средства, полученные за счет дополнительной эмиссии акций за период (если выражение отрицательно, это означает обратный выкуп акций). Правая часть отражает расходование средств: выплату дивидендов, инвестиции, выплату процентов с учетом их вычета из базы налогообложения (если вычет процента не разрешается, то $(1 - \tau)$ следует заменить на 1; если вычитается часть процентных выплат, то третье слагаемое в правой части

нужно умножить на долю процентных выплат, разрешенных к вычету), погашение ссуд.

Для тех лиц, кому (от кого) поступают денежные средства от предприятия, потоки доходов будут следующие:

а) акционерам (после налогообложения) $Y_t^D = D_t(1 - \phi) - (\theta_{t+1} - \theta_t) - \phi CG_t$;

б) кредиторам, для процента которых предусмотрен вычет из налоговой базы предприятия (до налогообложения на уровне кредиторов) $Y_t^B = r_B B_t - (B_{t+1} - B_t)$;

в) кредиторам, для процента которых предусмотрен вычет из налоговой базы предприятия (после налогообложения) $Y_t^B = r_B B_t(1 - \phi) - (B_{t+1} - B_t)$;

г) кредиторам, для процента которых не разрешается вычет из налоговой базы предприятия (до налогообложения на уровне кредиторов) $Y_t^B = r_b b_t - (b_{t+1} - b_t)$.

В реальности держателями облигаций, обращающихся на открытых рынках, могут быть (и часто бывают) банки и иные институциональные инвесторы. В данном случае сделанное упрощение не повлияет на результат для акционеров промышленных предприятий, поскольку для определения изменений в их потоках денежных средств важно, сколько они выплачивают заемщикам, а не суммы, которые поступают физическим лицам после уплаты налогов. Пункт в) приведен здесь для того, чтобы в дальнейшем обсудить норму дисконта акционеров.

Предположим, что ставки остаются неизменными и экономические агенты не ожидают их изменения.

Первое возмущение, которое будет рассмотрено, — это уменьшение на единицу одновременно выплат дивидендов и эмиссии акций. Последнее эквивалентно увеличению рыночной стоимости акционерного капитала на единицу (при условии равновесия в экономике), и поэтому за счет снижения выплат дивидендов произойдет уменьшение потока денег физическим лицам на $(1 - \phi)$, а за счет прироста капитальной стоимости активов увеличение потока на $(1 - \phi)$. Положение держателей облигаций не ухудшается, а для акционеров возникает чистый выигрыш в размере $(\phi - \phi)$. Обычная мировая практика обложения прироста капитальной стоимости — взимание налога по факту реализации, поэтому эффективная ставка налога на прирост капитальной стоимости всегда ниже ставки налога на дивиденды. Отсюда известный парадокс финансовой политики корпораций — выплата дивидендов, несмотря на неблагоприятные налоговые последствия. Как уже упоминалось, применяются законодательные меры налогового и неналогового характера, препятствующие этой практике, есть также гипотеза о том, что дивиденды являются благоприятным сигналом инвесторам. Кроме того, при увеличении доли долгового финансирования возрастают риски банкротства¹, что может приводить к росту процента, выплачиваемого фирмой по заемным средствам.

Отметим, что при наличии законодательных ограничений на обратный выкуп акций возможна выплата средств сектору физических лиц посредством приобретения у них другой фирмы на сумму, на которую иначе были бы выплачены дивиденды. Это также приведет к росту стоимости поглощающей фирмы, а получатели денег выплатят налог с прироста капитальной стоимости своих акций с момента

¹ *Boadway R., Bruse N., Mintz J. Taxes on Capital in Canada: Analysis and Policy. Canadian Tax Paper. Canadian Tax Foundation. 1987. No 80.*

их приобретения, т.е. с дохода (прироста стоимости богатства), начисленного ранее, что также приводит к меньшим суммарным налоговым обязательствам, чем в случае выплаты дивидендов.

Приведенные выше рассуждения справедливы в любой экономике, где эффективная ставка налогообложения прироста капитальной стоимости активов ниже, чем ставка налога на дивиденды. Однако для России до принятия нового порядка налогообложения (т.е. гл. 25 Налогового кодекса РФ) это могло быть еще более существенным в силу того обстоятельства, что обложение дивидендов было не просто двойным, но кратным, т.е. каскадным при каждом переходе дивидендов от предприятия к предприятию. Кроме того, часто акциями российских предприятий юридически владеют не физические лица, а организации, расположенные в офшорах, и реализация акций в этом случае не всегда отслеживается российскими налоговыми службами, что также может приводить к уменьшению выгод от выплат дивидендов. Более того, нередки случаи, когда выплаты крупным собственникам осуществляются не посредством распределения дивидендов, а посредством различных схем перевода прибыли (например, за счет завышения расходов на некоторые виды услуг, трансфертного ценообразования и т.д.) на счета иных организаций, расположенных в налоговых убежищах, схем «обналичивания денег», при некоторых обстоятельствах за счет финансирования части их расходов под видом производственных и т.д. Во всяком случае проблема финансирования текущих расходов за счет получения дивидендов, вероятно, не является актуальной для крупных российских собственников. Однако важно отметить, что наличие значительной разницы в налоговых последствиях в приведенном случае могло приводить к большему стремлению уменьшить выплаты дивидендов, чем в странах с меньшими диспропорциями в налогообложении (например, где устранено двойное налогообложение). В то же время следует отметить, что, например, в США действует двойное налогообложение дивидендов, но дивиденды платятся гораздо более активно, чем в России.

После снижения ставки налога на дивиденды в России (сначала после реформы¹ она составляла 6%, сейчас — 9%, причем взимается с разности выплаченных и полученных предприятием за период дивидендов) наблюдался рост выплачиваемых дивидендов. Причин для этого достаточно много, и снижение налогообложения дивидендов может быть одной из них. Однако и предельная ставка подоходного налога снизилась до 13%, что должно было привести также к снижению эффективной ставки для прироста капитальной стоимости активов. В то же время улучшение ожиданий относительно стабильности экономики понижающим образом влияло на норму дисконтирования, что могло увеличивать эффективную ставку прироста капитальной стоимости. Во всяком случае если эффективная ставка налогообложения прироста капитальной стоимости активов для инвесторов, имеющих возможность влиять на финансовую политику фирмы, выше 9%, возможно увеличение выплат дивидендов с одновременным ростом эмиссии акций.

Далее будем полагать, что эмиссия акций за период неотрицательна (т.е. все возможности ее снижения исчерпаны независимо от причин, по которым это невозможно или нежелательно).

Следующее возмущение, которое будет рассмотрено, — это рост на единицу дивидендов и заемных средств в текущем периоде и изменения в следующем периоде ровно настолько, чтобы к концу периода финансовая структура фирмы

¹ Принятия в 2001 г. вступившей в силу с 2002 г. гл. 25 Налогового кодекса РФ.

вернулась к тому положению, которое было до пертурбации. Это означает, что в следующем периоде фирме придется увеличить выплаты основной суммы и процентов и для осуществления этих выплат на ту же величину увеличить дивиденды.

Сначала будем полагать, что фирма эмитирует облигации, обращающиеся на финансовых рынках. В этом случае выплачиваемые проценты вычитаются из налоговой базы и, следовательно, во втором периоде предстоит выплатить в связи с ростом задолженности всего $1 + r_B(1 - \tau)$, именно на эту сумму фирме предстоит уменьшить выплаты дивидендов.

Рассмотрим изменения для инвесторов в результате этих действий.

| Период | Потоки акционерам | Потоки держателям облигаций |
|--------|------------------------------------|-----------------------------|
| 1 | $(1 - \phi_d)$ | -1 |
| 2 | $-(1 - \phi_d)(1 + r_B(1 - \tau))$ | $1 + r_B(1 - \tau)$ |

Решить, является ли указанное действие выгодным, можно, только рассмотрев приведенную стоимость денежных потоков акционерам.

Рассматриваемые изменения в политике выгодны, если

$$1 - \phi_d \geq \frac{1}{1 + \rho} (1 - \phi_d)(1 + r_B(1 - \tau)),$$

что эквивалентно $\rho \geq r_B(1 - \tau)$.

Результат очевидным образом зависит от нормы дисконтирования, используемой акционерами. Если дополнительные средства, полученные в виде дивидендов, предполагается направить на текущее потребление, то ρ определяется межвременными потребительскими предпочтениями акционеров. Однако такая ситуация маловероятна для определяющих решения акционеров крупных фирм, а для небольших фирм маловероятна эмиссия акций, обращающихся на открытых рынках.

Если же при определении нормы дисконта исходить из альтернативных возможностей инвестирования средств, то результат зависит от того, какие возможности есть у инвестора. Если это обычные депозиты в банке, то, несмотря на освобождение от налогообложения в пределах установленного лимита, ставка относительно низка и замена личных заимствований корпоративными маловероятна. Если в качестве альтернативы выбираются корпоративные облигации, то $\rho = r_B(1 - \phi)$, и рассматриваемая политика выгодна, если $\phi < \tau$. Интересно, что до реформы подоходного налогообложения (до вступления в силу гл. 23 Налогового кодекса РФ) предельная ставка подоходного налога составляла 30%, после реформы — 13%, что меньше действовавшей до 1 января 2002 г. ставки налога на прибыль (35%) для предприятий, не имеющих льгот. После изменений в налогообложении прибыли на качественном уровне соотношение для таких предприятий сохранилось ($13\% < 24\%$). Это говорит о том, что при указанных обстоятельствах было выгодно (если принимать в расчет только налоговые последствия) замещать частные заимствования корпоративными. Однако наличие множественных льгот, в том числе и региональных, а также налоговых убежищ могло приводить к изменению знака в соотношении ставок до реформирования подоходного налога, а в ряде случаев и после него, до вступления в действие гл. 25 Налогового кодекса РФ. Иная ситуация была в период до дефолта 1998 г., когда наблюдалась высокая

доходность освобожденных от налогообложения ГКО. В этом случае для тех, кто рассматривал в качестве альтернативы вложения в ГКО, должно было выполняться соотношение $\rho > r_b(1 - \phi)$, если только требуемая инвесторами доходность r_b не была слишком высока.

Несколько отличные результаты мы получим, если рассмотрим выплату дивидендов за счет роста заимствований, проценты по которым не вычитаются из налоговой базы предприятия.

В этом случае во втором периоде фирме предстоит выплатить в связи с ростом задолженности всего $1 + r_b$ и на эту сумму предстоит уменьшить выплаты дивидендов.

Рассмотрим изменения для инвесторов в результате этих действий.

| Период | Потоки акционерам | Потоки кредиторам |
|--------|--------------------------|-------------------|
| 1 | $(1 - \phi_d)$ | -1 |
| 2 | $-(1 - \phi_d)(1 + r_b)$ | $1 + r_b$ |

Рассмотрим приведенную стоимость денежных потоков акционерам.

Рассматриваемые изменения в политике выгодны, если

$$1 - \phi_d \geq \frac{1}{1 + \rho} (1 - \phi_d)(1 + r_b),$$

что эквивалентно $\rho \geq r_b$.

Опять, как и в предыдущем случае, результат зависит от ρ , но теперь сравниваемая с ρ ставка процента по заемным средствам не уменьшается на величину налога, который экономится фирмой за счет вычета из налоговой базы заемных средств. При сохранении справедливости приведенных выше рассуждений относительно величины ρ выполнение неравенства и соответственно выгодность замены личных заимствований корпоративными становится менее вероятным, по крайней мере, если банковские кредиты не обходятся существенно дешевле, чем заимствования посредством эмиссии.

Отметим, что в связи с изменениями в порядке вычета процентов при налогообложении предприятий, а также изменениями в налогообложении финансовых посредников, для которых теперь установлена такая же ставка налогообложения, как и для предприятий промышленности, выгодность политики одновременного увеличения дивидендов и заимствований определяется неравенством

$$\rho \geq r_b(1 - \tau),$$

причем при $\rho = r_b(1 - \phi)$ получаем, что данная политика выгодна, поскольку $\phi = 13\%$, а $\tau = 24\%$ (не меньше 20% при наличии региональных льгот).

В том случае, когда ρ меньше, чем ставка процента, выплачиваемого фирмой по заемным средствам (в первом случае умноженная на $(1 - \tau)$), должно наблюдаться сокращение выплачиваемых фирмой дивидендов и уменьшение корпоративных заимствований.

Если бы в России на момент реформы существовали развитые финансовые рынки и в финансовой структуре фирм наблюдались бы значимые доли средств из разных источников, то изменения в налоговых ставках, описанные выше, должны

были бы приводить к колебаниям в финансовой структуре фирм. Однако поскольку собственные средства составляли значительную долю в источниках финансирования предприятий (в 2001 г. — 49,4%, в 2002 г. — 48%), а выплаты дивидендов были минимальны, говорить о возможном сокращении выплат дивидендов, сопровождающемся сокращением использования заемных средств, не имеет смысла, по крайней мере для дореформенного периода. Не исключено, однако, что высокая стоимость заимствований для предприятий в сочетании с относительно низкими нормами доходности по альтернативным вложениям для кредиторов привела к равновесию, близкому к границе минимума заемных средств.

Однако рассматривать данную тенденцию как исключительно благоприятную нельзя. В гл. 25 Налогового кодекса РФ не предусмотрены достаточные меры против практики недостаточной капитализации, поэтому не исключено, что в настоящее время мы наблюдаем начало тенденции в направлении такой политики предприятий.

Тем не менее описанное выше соотношение ставок (даже если оно существенно) не может быть единственной причиной сложившейся финансовой структуры российских предприятий. Мы рассматривали финансовую структуру фирмы в предположении неизменности выбора инвестиций в реальные активы, I_r . При доступности заемных средств выбор исключительно собственных средств в качестве источника финансирования может сложиться только в том случае, если I_r не больше, чем сумма доступных собственных средств. Если стоимость запланированных инвестиций превышает величину доступных собственных средств, изменение финансовой структуры фирм станет необходимым условием осуществления инвестирования. Однако на объем реальных инвестиций также может влиять налоговая политика в силу изменения ожидаемой посленалоговой доходности рассматриваемых инвестиционных проектов.

Международная практика налогообложения дивидендов

Рассмотрим, как распространялась интеграция налогообложения во второй половине XX в., а также как происходил отказ от нее в последние годы.

Германия впервые ввела интеграцию близкого к современному типа в 1953 г.¹, приняв уникальную систему с разделением ставок (при такой системе распределяемая прибыль корпораций облагается по меньшим ставкам, чем нераспределенная). В этом случае интеграция осуществляется на корпоративном уровне. В числе причин применения интеграции фигурировала потребность в оживлении рынка акций и увеличении интереса инвесторов к немецким корпорациям. Однако система разделения ставок имела определенные недостатки, в том числе следующие: преимущество для долгового финансирования в сравнении с финансированием из собственного капитала (свойственное еще в большей степени классической системе) с сопутствующим смещением финансовых решений; недостаточные стимулы для мажоритарных акционеров распределять прибыль (суммарная ставка налогообложения все еще составляла более 50%); снижение в результате удержания прибыли желания миноритарных акционеров инвестировать с сопутствующим сокращением участия в инвестициях небогатых слоев населения;

¹ Brauner Y. Integration in an Integrating World // SSRN. Feb. 2005.

различие в налоговых требованиях для инкорпорированного и неинкорпорированного бизнеса.

Начиная с 1 января 1977 г. Германия начала применять систему полного вменения, интеграцию на уровне акционеров, которая по предположениям должна была уменьшить отмеченные нежелательные последствия¹. Применение вмененного кредита снижало эффективные налоговые ставки для дохода от немецких инвестиций в немецкие корпорации. Однако результат такой интеграции был меньше ожидаемого, во всяком случае, значительная часть улучшений могла быть объяснена сопутствующим снижением эффективных налоговых ставок. Вместе с тем политика немецкого правительства в прочих вопросах не была достаточно последовательной, и это могло уменьшить воздействие более совершенного режима интеграции. Вмененный кредит не распространялся на иностранных инвесторов. Их продолжали облагать налогом, удерживаемым у источника по ставкам действующих международных налоговых соглашений. Однако наличие обязательств проведения недискриминирующей налоговой политики перед другими странами — членами ЕС и необходимость выполнения этих обязательств вынудили Германию допустить при определенных условиях в отношении инвесторов из других стран применение возмещения налога на корпорации, равное вмененному кредиту. Это возмещение предоставлялось преимущественно при условии удержания у источника налога по ставке 25%, что означало, что дискриминация была ослаблена, но не устранена.

В 2001 г. в рамках реформы корпоративного налогообложения система вменения в Германии была отменена и страна вернулась к классической по существу системе². В настоящее время применяется налог на доходы корпораций с плоской ставкой 25%. При этом взимается удерживаемый у источника налог 20% в отношении дивидендов, выплачиваемых резидентам и нерезидентам. По новому режиму дивиденды, полученные немецкими компаниями и филиалами нерезидентных компаний от немецких и иностранных дочерних предприятий, освобождены от налогообложения. Это является результатом введения освобождения в связи с участием (сопоставимого с полным вычетом полученных дивидендов) для всех межкорпоративных отечественных или иностранных дивидендов. Закон не налагает для освобождения в связи с участием требований ни на минимальную долю владения, ни на период владения. Дивиденды, распределяемые немецкими дочерними компаниями материнским компаниям ЕС, освобождены от удерживаемого у источника налога, если участие составляет 10% или более и если страна ЕС, где расположена материнская компания, предоставляет на взаимной основе освобождение немецким акционерам корпораций, владеющим по меньшей мере 10% собственности корпорации. Применяются переходные правила (до 2019 г.) от прежней системы вменения к новому режиму, согласно которым в определенных случаях корпорации могут получать возмещение налога на доход корпораций при распределении прибыли³. Для (немецких) индивидуальных акционеров применяется фактически система со сниженной (половинной) ставкой, т.е. с 50%-м освобождением дивидендов. Отметим, что кроме налога на доходы корпораций в Германии взимается и дополнительный налог (tax surcharge 5,5%), а также trade tax

¹ Ibidem; *Chua D., King J.* The Mechanics of Integration. Tax Policy Handbook. IMF, 1995. P. 151—155.

² Вопрос об отнесении такой системы к классической или к разновидности частичной интеграции, как уже отмечалось, является дискуссионным.

³ Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young, 2005.

(налог на коммерческую деятельность). Последний взимается муниципалитетами по ставке от 13 до 20,5% в зависимости от муниципалитета и вычитается из базы налога на доход корпораций как 13–20,5% в зависимости от муниципалитета¹. В работе Браунера² отмечается, что «никакие детальные объяснения или исследования не сопровождали эти изменения, хотя предполагалось, что это результат трудности адаптации вменения к международному предпринимательству и сложившегося мнения о сложности системы».

Франция использовала классическую систему до 1965 г., а затем ввела систему с частичным вменением, предоставляя акционерам налоговый кредит на половину суммы дивидендов (*avoir fiscal*). Исходная основная цель этой реформы состояла в стимулировании развития фондового рынка. Вторая важная причина состояла в том, что высокая ставка налога на корпорации во Франции по сравнению с другими основными европейскими странами стимулировала французов инвестировать в зарубежные корпорации и удерживала иностранцев от инвестиций во французские корпорации. Результатом была низкая оценка французских корпораций, что делало их незащищенными от иностранных поглощений. Реформа 1965 г. эффективно снизила корпоративный налог на распределяемую прибыль до уровня, сравнимого с уровнем конкурентов Франции (главным образом, Германии).

Франция, являясь одним из основных сторонников интеграции, распространила интеграцию и на иностранцев посредством международных налоговых соглашений. К концу 1990-х гг. стало видно, что при экономической глобализации и суммы вмененного кредита, распространенные на иностранцев, и сборы уравнительного налога³ значительно выросли, а административные издержки стали существенными. Высокие административные издержки, с одной стороны, и неприятие производством уравнительного налога — с другой, создали давление в пользу реформ, в результате с 2001 г. Франция начала постепенно снижать налоговое бремя для корпораций⁴, ставки вмененного кредита и, наконец, отменила кредит в 2004 г. Система вменения была заменена на систему сниженного вдвое налога на дивиденды, удерживаемого у источника, без распространения льгот на иностранных инвесторов⁵.

Британская система налогообложения корпораций ввела свой метод интеграции в 1972 г.⁶ Это была система вменения, в которой корпорации должны были платить усовершенствованный налог на корпорации (УНК) на распределяемую прибыль. Этот УНК предоставлялся как кредит акционерам и при этом вычитался из совокупных налоговых обязательств корпорации по налогу на доходы корпораций, который взимался отдельно. Несмотря на сильную оппозицию, консерва-

¹ Ibidem.

² Brauner Y. Integration in an Integrating World // SSRN. Feb. 2005.

³ Equalization tax (*prûcompte*) — дополнительный налог на распределение дивидендов корпорациями, применяемый для того, чтобы гарантировать, что распределяемая прибыль обложена налогом. О воздействии налога на стимулы к инвестированию и уклонению от налогообложения см., например: Serro K., Liedenpohja J.Y. Effects of Equalization tax on Multinational Investments and Transfer Pricing, http://en.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k337.pdf

⁴ <http://www.internationaltaxreview.com/?Page=10&PUBID=35&ISS=12621&SID=469219&TYPE=20>

⁵ Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young. 2005.

⁶ Система усовершенствованного налогообложения корпораций подробно изложена во многих публикациях. Cooper G.S., Gordon R.K. Taxation of Legal Persons and their Owners in Tax Law Design and Drafting, ed. V. Thuronyi. IMF, 1998.

тивное правительство продвигало эту реформу по соображениям эффективности, полагая, что она должна устранить хорошо известные искажения налога на корпорации и оживить рынки капитала. Эти цели в целом не были достигнуты главным образом из-за того, что другие, не связанные с этой реформой меры оказывали противоположное воздействие. Великобритания оказалась фактически лидером обратной тенденции, отменив закон с 1999 г., существенно снизив предоставляемый кредит и практически аннулировав большинство выгод интеграции для иностранцев.

Италия приняла полную систему вменения в 1977 г. преимущественно из соображений эффективности. С 2004 г. она заменила свою систему вменения на (почти полную) систему освобождения дивидендов. Декларируемые причины этой реформы состояли в давлении остальных членов ЕС на основании недискриминационности (принципа свободного перемещения капитала в ЕС) и сложности системы вменения¹.

Финляндия запоздала с принятием интеграции из-за некоторых особых структурных характеристик ее рынка и роли налогообложения корпораций до 1980 г. В 1990 г. она ввела полную систему вменения и, следовательно, существенно снизила ставку налога на корпорации. Вопреки ожиданиям, что вмененный кредит будет расширен через границы, это было сделано только ограниченно и через некоторые налоговые соглашения². Другие соглашения предусматривали только снижение или устранение удерживаемого у источника налога на дивиденды, что являлось полумерой в расширении интеграции через границы. Способ вменения оказался затруднительным координировать с другими странами. Однако в 2002 г. финский Верховный административный суд запросил Европейский суд (*European Court of Justice*), является ли это несовершенное распространение системы вменения через границу нарушением финских обязательств перед ЕС. Финское правительство ожидало проигрыша этого дела (что и произошло) и было готово согласиться с анализом и предложениями реформ, включающих отмену системы вменения и замену ее системой сниженных ставок на дивиденды³.

Норвегия, хотя она и не является членом ЕС, имела схожий опыт внедрения системы вменения. Она ввела систему вменения в 1992 г., причем, как и во многих других странах (см., например, выше изложение французского опыта), эффекта, заметно превышающего эффект снижения эффективных ставок, отмечено не было⁴. Европейская ассоциация свободной торговли (*European Free Trade Association*), выступавшая в качестве консультанта по судебному делу, нашла норвежский налог на дивиденды, удерживаемый у источника, дискриминирующим. Было проиграно судебное дело. Норвежское правительство, как и финское, предсказало этот исход и предложило отменить систему вменения и заменить ее системой, в основе которой — сниженная ставка налога на дивиденды. Несколько других стран — европейских, таких как Ирландия и Бельгия, и неевропейских, таких, как Япония и Сингапур, — заменили вменение разными версиями частичной (или полной) системы освобождения дивидендов от налога.

Как отмечается в следующем разделе, у стран — членов ЕС часто были внешние (по отношению к этим странам, но внутренние по отношению к ЕС) причины для отказа от интеграции налогов на доходы индивидуумов и корпораций

¹ Brauner Y. Integration in an Integrating World // SSRN. Feb. 2005.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

посредством систем вменения. Однако другие страны, такие, как Австралия, также пошли по пути частичного отказа от вменения. В Австралии акционеры — резиденты австралийских компаний могут получить налоговый вмененный кредит, если полученные дивиденды признаются франкированными¹. Дивиденды, выплаченные австралийскими компаниями-резидентами, франкированы с вмененным кредитом в той мере, в которой австралийский налог на доход был уплачен корпорацией по полной ставке налога на доход корпораций в отношении распределяемого дохода². Кредиты могут переноситься на будущее у корпораций-получателей и возмещаться индивидуальным акционерам. При использовании кредита дивидендов восстанавливается до валовой на величину франкирующего кредита, исходя из этой валовой суммы определяются налоговые обязательства, которые затем уменьшаются на принимаемый к зачету франкирующий кредит. В некоторых случаях может получить вычет получатель нефранкированных портфельных дивидендов (но такое возмещение утрачивается, если компания имеет убыток за год получения дивидендов). При выплатах нерезидентам взимается налог в 30%, удерживаемый у источника. В некоторых случаях дивиденды могут быть освобождены от этого налога (например, если этот распределяемый доход был получен как дивиденды, освобожденные по правилам контролируемой иностранной компании, этот доход кредитует счет иностранных дивидендов, который компания декларирует и с которого платит дивиденды). Австралийские компании, получающие дивиденды, могут получить иностранный налоговый кредит, равный меньшей из сумм налогов, уплаченной за рубежом и причитающейся к уплате австралийского налога на доход из иностранного источника (такой кредит называется иностранной налоговой льготой).

Как принятие вменения разными странами, так и его отмена рядом стран в начале XXI в. были тенденциями, но не общим правилом. Когда большинство европейских стран и их торговых партнеров принимало интеграцию, другие страны сохраняли классическую систему. В США ряд исследователей выступили активными сторонниками интеграции, причем в качестве основных доводов выступали соображения эффективности, но реализовать эти рекомендации не удалось: с одной стороны, существенную роль сыграли опасения потери доходов бюджета, с другой — не было уверенности, что интеграция будет поддержана широкими слоями населения, поскольку она воспринималась ими как льгота для богатых, без налогообложения получающих выплаты от корпораций³. Кроме того, неоднозначно воспринимались рекомендации и корпоративным сектором: выше (в отношении Германии) говорилось, что двойное налогообложение дивидендов

¹ Дивиденды в Австралии могут рассматриваться как полностью франкированные, частично франкированные или нефранкированные. «Франкированные» означает, что дивиденды сопровождаются налоговым кредитом, который фактически представляет собой налог, уже уплаченный компанией. Большинство компаний платят налоги и, следовательно, могут передать своим акционерам франкированные дивиденды. «Полностью франкированные дивиденды» означает, что полная сумма дивидендов сопровождается налоговым кредитом по ставке, применяемой к компании. Некоторые вычеты (в том числе убытков прошлых лет) уменьшают налоговую базу текущего года, поэтому не на всю сумму выплаченных дивидендов распространяется полный налоговый кредит. В этом случае часть дивидендов полностью франкирована, а часть нефранкирована (т.е. к ним не применяется кредит). Такое сочетание дивидендов называют частично франкированными (National Australia Bank Group. Dividend Imputation (Australia), <http://www.nabgroup.com/0,,32875,00.html>).

² Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young, 2005.

³ Одна из причин такого восприятия заключается в том, что корпорацию оценивают как отдельное лицо.

стимулирует удержание нераспределенной прибыли. В результате могут существенно расходиться интересы миноритарных акционеров, с одной стороны, и мажоритарных акционеров и менеджмента — с другой. Однако в США приняли систему сниженного налога на дивиденды, уравнив его с налоговой ставкой для приростов капитальной стоимости и установив на уровне 15% (для квалифицированных, т.е. удовлетворяющих определенным условиям, дивидендов, получаемых физическими лицами — резидентами¹; в остальных случаях применяется ставка 30%, если она не снижена международными соглашениями). Сниженная ставка применяется также к дивидендам, выплачиваемым большинством иностранных корпораций. Декларируемые цели этой реформы — экономические стимулы и рост (посредством получения среди прочего выгод эффективности от интеграции).

В Нидерландах против интеграции действовали те же причины. При этом важную роль сыграло наличие мажоритарных иностранных акционеров в больших голландских корпорациях. Предоставление вмененного кредита всем акционерам не рассматривалось из-за исключительных потерь доходов и нежелания передать реальные выгоды фактически иностранной казне. В то же время распространение интеграции только на акционеров-резидентов привело бы к дискриминации иностранных акционеров, представляющих собой большую группу инвесторов². В настоящее время в Нидерландах стандартная ставка удерживаемого у источника налога на дивиденды составляет 25%. При освобождении в связи с участием (*participation exemption*) дивиденды, выплачиваемые компаниями-резидентами другим компаниям-резидентам, как правило, освобождены от налогообложения. Дивиденды от акций или сертификатов на долю в прибыли освобождены от налога на дивиденды, уплачиваемого у источника, если распределяются квалифицированным (удовлетворяющим определенным условиям) лицам в других государствах — членах ЕС. В момент распределения материнская компания должна владеть непрерывно в течение года по меньшей мере 25% (10% для материнских компаний из Германии, Греции и Великобритании) номинального оплаченного акционерного капитала агента, удерживающего налог у источника, а также акций или сертификатов на долю в прибыли, из которой осуществляется распределение. Если в момент распределения реципиент с 25%-й долей владел ею меньше года, распределение может быть все же освобождено от налога, удерживаемого у источника, если эта доля сохраняется в течение года, включая последующий промежуток времени. Однако в этом случае требуется, чтобы дочернее предприятие гарантировало выплату удерживаемого у источника налога, если требование о продолжительности периода владения не будет выполнено. Кроме того, введен критерий права голоса, который применяется только к распределениям в определенные страны (например, в Великобританию)³.

Причины тенденции к отказу от интеграции

Как уже отмечалось выше, вторая половина XX в. характеризовалась широким распространением интеграции налогообложения. При этом разрабатывались различные методы интеграции, некоторые из них довольно близко приближали ре-

¹ Deloitte International Tax and Business Guides, <http://www.deloittetaxguides.com/>

² Brauner Y. Integration in an Integrating World, http://taxprof.typepad.com/taxprof_blog/files/Brauner.doc.

³ Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young, 2005.

зультат к полной интеграции. Самые совершенные из практически применимых методов — методы вменения — использовались в разных вариантах разными странами с большей или меньшей степенью приближения к полной интеграции налогов на доходы. Складывалась тенденция распространения методов вменения в мировой практике. США, которые долгое время применяли классическую систему, обсуждали несколько вариантов интеграции налогов (в конечном счете их классическая система была скорректирована посредством снижения ставок для физических лиц — резидентов¹). Однако в самом конце XX в. и в начале XXI в. имел место резкий отказ ряда стран от систем вменения в интеграции налогообложения. Страны, которые использовали считавшиеся совершенными методы интеграции, отказались от них, перейдя к двойному налогообложению дивидендов, правда, со сниженной ставкой налога в сравнении с налогом на доходы физических лиц².

В данном разделе мы рассмотрим предполагаемые причины (официально причины изменений комментировались крайне редко) новой тенденции и обсудим, в какой мере они могут быть значимыми в российском случае.

Вероятно, основной причиной такого поворота в тенденции налогообложения является расширение международного обмена в сочетании со сложившимися традициями налогообложения доходов от капитала, поступающих из-за рубежа или выплачиваемых зарубежным инвесторам, и с усилением давления со стороны зарубежных стран или международных организаций, направленного на устранение дискриминации иностранных инвесторов в сравнении с отечественными³. Особенно сильное такое давление было в ЕС, где правила гармонизации налогообложения предполагали отсутствие дискриминации.

В 2001 г. Европейский суд⁴ постановил в связи с делом *Hoechst Metallgesellschaft* (иск предъявлен в 1998 г.), что Закон Великобритании об усовершенствованном налогообложении корпораций и дивидендах между группами дискриминирует нерезидентные в Великобритании материнские компании. Следовательно, Высокий суд Великобритании должен был вынести решение в пользу компаний, требующих, чтобы налоговая и таможенная служба Ее Величества компенсировала им уплаченный усовершенствованный налог на доходы корпораций⁵. Также в 1995 г. Европейский суд постановил, что система вменения не должна существовать, так как непредоставление налогового кредита неевропейским акционерам было дискриминирующим. Это решение, как и другие, вынесенные судом, привело к тому, что сохранение независимых систем налогообложения корпораций, основанных на резидентстве, стало затруднительным для стран ЕС⁶.

¹ Deloitte International Tax and Business Guides, <http://www.deloittetaxguides.com/>

² Отметим, что вопрос об отнесении таких систем к классическим или частично интегрированным неоднозначен. С одной стороны, такой порядок далек от идеальной интеграции, при которой каждый конечный инвестор облагается по собственной предельной ставке, с другой — дивиденды облагаются по более низким ставкам, чем если бы к ним применялись отдельно налоги на доходы корпораций и на доходы физических лиц, каждый по общим ставкам.

³ *Brauner Y.* Integration in an Integrating World, http://taxprof.typepad.com/taxprof_blog/files/Brauner.doc

⁴ The Chartered Institute of Taxation. Technical. Practical Implications of *Hoechst Metallgesellschaft*. August 23, 2001, <http://www.tax.org.uk/showarticle.pl?id=413>

⁵ International Tax Review. Imputation Tax Credits Challenged Before ECJ. September 2004, <http://www.internationaltaxreview.com/?Page=10&PUBID=35&ISS=12597&SID=470388&TYPE=20>

⁶ <http://www.springerlink.com/content/mw9r8475n5380854/fulltext.pdf>

Похоже, что начиная с 2002 г. ни одна европейская страна ни имела системы, которая предоставляла бы налоговый кредит на корпоративном уровне; только Германия имела систему «разделения ставок», в которой распределенная прибыль облагалась налогом по ставке ниже, чем для нераспределенной прибыли. Страны, готовившиеся к присоединению к ЕС, должны были изменить налогообложение дивидендов, чтобы оно было совместимо с системами, применяемыми в ЕС, и с действующими в ЕС правилами недискриминации¹.

Остановимся на вопросе дискриминации подробнее. Почему она возникает в случае применения систем интеграции, основанных на вменении? Одна из главных причин заключается в том, что по принятым в международной практике правилам страны имеют право на доход от инвестиций в свою страну из-за рубежа и на остаточную часть дохода от инвестиций своих резидентов за рубежом, причем эти правила исходят из допущения наличия классической системы налогообложения. Устранение (точнее, смягчение) двойного налогообложения при международных инвестициях достигается посредством заключения взаимных (двусторонних) соглашений между государствами. Чаще всего (хотя бывают и исключения) налог на дивиденды, уплаченный в стране, являющейся источником дохода, принимается к зачету в стране резидентства инвестора. Наличие двойного налогообложения для зарубежных инвесторов на уровне страны-источника (т.е. налогообложение дивидендов в дополнение к налогу на доходы корпораций) позволяет этой стране получить доходы бюджета, причем в случае, когда наличествует соглашение со страной резидентства инвестора, а ставка налога на дивиденды не превышает персональную предельную ставку инвестора, взимание налога на дивиденды не влияет на конечные обязательства инвестора, а значит, и на его решение об инвестициях. А именно если налог на доходы корпораций в соответствии с международными соглашениями не принимается к зачету в счет налоговых обязательств инвестора, а налог на дивиденды кредитует его налоговые обязательства, то при ставках, например, 15% по налогу на дивиденды в стране-источнике и 30% по налогу на доход инвестора в стране его резидентства (налогу на доход корпораций или налогу на доход физического лица в зависимости от статуса инвестора) в конечном счете будет уплачен налог на доходы корпораций в стране-источнике, а также налог от доходов в виде дивидендов по ставке 30%. Вопрос заключается только в том, как налог на доходы в виде дивидендов будет распределен между бюджетами стран. В случае когда налог на дивиденды взимается в стране-источнике, ее бюджет получит 15% от дивидендов в дополнение к налогу на доходы корпораций, а у страны резидентства инвестора возникнут остаточные требования в отношении налога на этот доход. Если же страна-источник не взимает налога на дивиденды (или предоставляет налоговый кредит, исчерпывающий налог на дивиденды, который, в свою очередь, не принимается к зачету в стране резидентства инвестора), вся сумма в 30% от распределяемых дивидендов поступит в казну страны резидентства инвестора. Более того, если некоторое государство в одностороннем порядке отказывается от налога на дивиденды для иностранных инвесторов, это ухудшает его переговорные позиции при заключении международных соглашений.

Если страна, являющаяся источником дохода, применяет вменение, то итог, во-первых, зависит от того, примет ли страна резидентства инвестора к зачету

¹ <http://www.cceol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=343CBD0D-6054-4EF9-A8B6-208361A40C87>

налог на дивиденды, который не был фактически уплачен, а был только рассчитан, но рассматривается в качестве уплаченного по результатам применения налогового кредита. Если страна резидентства инвестора принимает к зачету только фактически уплаченный налог, то в этом случае отказ от взимания с иностранного инвестора налога на дивиденды по существу является трансфертом из бюджета страны-источника в бюджет страны резидентства инвестора. Во-вторых, отказ иностранным инвесторам в налоговом кредите позволяет получить дополнительные доходы в бюджет без значительного риска потери инвестора в том случае, когда большинство стран применяют налогообложение дивидендов, выплачиваемых за рубеж, в дополнение к налогу на доход корпораций. Поскольку последнее справедливо, отмена налога на дивиденды для иностранных инвесторов или распространение на них налогового кредита является фактически односторонней уступкой.

В случае когда страна в одностороннем порядке принимает решение о зачете уплаченных за рубежом налогов, она тоже может проигрывать — во-первых, в этом случае в двустороннем налоговом соглашении могут не быть учтены такие же правила для ее инвесторов в страну, с которой соглашение заключено, во-вторых, это означает стимулы для инвестиций за рубеж за счет собственного бюджета. Но главное в этом случае то, что инвестор из страны, применяющей вменение, в страну с классической системой (или со сниженными ставками) облагается по более высоким эффективным ставкам, чем если бы он инвестировал внутри страны, причем большая часть налогов направляется в иностранный бюджет.

В течение длительного времени страны, применяющие вменение, взимали дополнительные налоги на дивиденды для иностранных инвесторов, заключая двусторонние соглашения об устранении двойного налогообложения. Отметим, что для инвестора в зарубежную экономику в таких случаях эффективная налоговая ставка при прочих равных была выше, чем для инвестора в отечественную экономику в стране, применяющей вменение, т.е. дискриминация наличествовала, причем и для инвестиций за рубеж, и для инвестиций из-за рубежа.

Отсутствие дискриминации означает выполнение двух правил нейтральности: нейтральность импорта капитала и нейтральность экспорта капитала. Нейтральность импорта капитала означает, что налоги для инвестиций в данную страну для отечественных и иностранных инвесторов приводят к одинаковым налоговым последствиям. Нейтральность экспорта капитала означает, что инвесторы за рубеж облагаются так же, как и отечественные инвесторы.

Отметим, что при применении классической системы, или системы со сниженными ставками налога на дивиденды, выполняются как нейтральность к импорту, так и нейтральность к экспорту капитала.

Значительную роль в тенденции отказа от интеграции сыграл ЕС. Еще в 1966 г. экспертная группа рекомендовала расширение вмененного кредита на иностранный доход, и в 1975 г. Европейская комиссия предложила директиву, которая никогда не была принята и отозвана в 1990 г., гармонизировать налог на корпорации в Европе через систему частичного вменения. Исследование 1970 г., однако, рекомендовало комиссии предпочесть классическую систему как основу для налоговой гармонизации ЕС в силу ее нейтральности и простоты. Хотя никакой из вышеприведенных советов не имел силы закона, последний подход фактически преобладал в судебной практике Европейского суда (*European Court of Justice*), достигнув кульминации в решении по делу *Manninen*, которое фактически запретило использование системы вменения, если она не распространяется в полной мере через границы, т.е. если инвесторам из-за рубежа не предоставляются экви-

валентные условия. Этот подход, основывающийся на логике отсутствия дискриминации, был существенным фактором в тенденции отхода от вменения.

Страны, не входящие в ЕС, однако, тоже оказались подверженными данной тенденции. Частично сохранено вменение в Австралии, Канаде, но налоговый кредит существенно снижен. Мексика и Новая Зеландия продолжают использовать систему вменения.

Есть три типа распределения, относящихся к интегрированным системам: освобождение дивидендов (дивиденды не включаются в доход акционера), система вменения (акционер получает кредит в отношении корпоративных и персональных налоговых обязательств) и вычет дивидендов (когда корпорации, выплачивающей дивиденды, предоставляется кредит на сумму налога на дивиденды в отношении налога на корпорации). Тенденция заключалась в движении от вменения к освобождению дивидендов. Следующие страны в настоящее время имеют частично или полностью интегрированные системы: Австрия, Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Португалия, Испания, Сингапур, Швеция и Великобритания¹.

Таким образом, основной причиной отказа от вменения, вероятно, является неспособность государств одновременно выполнить требования недискриминации и найти способ согласовать порядок распределения налоговых доходов при инвестициях за рубеж или из-за рубежа. Современные соглашения об устранении двойного налогообложения не позволяют распределить эти доходы в случае применения вменения таким образом, чтобы удовлетворялись условия и отсутствия дискриминации, и представления о справедливости распределения налоговых доходов между бюджетами разных стран.

В настоящее время международные обязательства стран о недискриминации сделали невозможным использование вменения, почти искоренили его в Европе. Распространяя выгоды интеграции только на отечественные инвестиции в отечественные корпорации, страны нарушили бы свои международные обязательства. Эти обязательства имеют большее значение в ЕС, чем в других странах, поскольку в ЕС они представляют собой структурное основание в построении единого рынка. Именно в ЕС наличие международных обязательств оказало в среднем наибольшее влияние на изменение правил налогообложения доходов от капитала.

Технический характер обязательств о недискриминации внес вклад в отмену большинством стран вменения и в принятие системы сниженных ставок, которая успешно поддерживает нейтральность к экспорту и импорту капитала, хотя и за счет более высоких ставок и для отечественных, и для иностранных инвестиций. Двумя непосредственными результатами этих более высоких ставок могут быть некоторые потери эффективности и рост стимула получить преимущество от возможности отсрочки за счет удержания нераспределенной прибыли.

Однако только эта причина не может объяснить внезапность и распространенность политики ухода от вменения. Номинально только системы Финляндии (2003) и Норвегии (2004) были официально признаны неприемлемыми, в то время как большинство европейских стран начали свои реформы раньше. Более того, Европейский суд только недавно начал распространять свою активную деятельность

¹ *Handley J., Maheswaran K. A Capital Asset Pricing Model for an Integrated Tax System. University of Melbourne. January 2005, <http://wwwdocs.fce.unsw.edu.au/banking/seminar/2005/IntegratedCAPM-Handley&Maheswaran.pdf>*

на налоговые проблемы, а недискриминационные положения не изменялись много лет и технически могли использоваться в течение многих лет для давления на страны, использующие вменение, с тем чтобы они или расширили вменение через границы, или отменили. Но этого не происходило, потому что не было достаточной заинтересованности других стран вынуждать страны, использующие вменение, изменять их политику — импортирующие капитал страны собирали свою долю налога так или иначе, а экспортирующие капитал страны пытались решить некоторые ситуации на уровне взаимных соглашений с важными контрагентами. Эти попытки в общем случае были не очень успешными; иногда страны, например Франция, разрабатывали определенные механизмы для распространения выгод своей системы вменения на иностранцев в попытках привлечь инвестиции. Эти попытки, однако, были скорее исключением из правил.

Другое объяснение описанного выше развития событий состоит в том, что до конца 1990-х гг. международные инвестиции не были достаточно велики, чтобы страны отказывались от того, что они рассматривали как желательную политику (вменение).

Когда страны осознали, что одностороннее распространение выгод интеграции на иностранные инвестиции и иностранных инвесторов означает трансферт в иностранную казну, они просто сохранили вменение как чисто внутреннюю политику.

Для стран, способных противостоять давлению с требованием исключить дискриминацию, интеграция для отечественных инвесторов, не распространяющаяся на иностранных инвесторов, все еще остается выбором, позволяющим получить выгоды от большей аллокационной эффективности в сочетании с получением причитающихся по международным традициям доходов бюджета. Однако есть причины, по которым такие страны все же сближают свой порядок налогообложения с тем порядком, который имеет место в большинстве развитых стран: даже в исключительно отечественных последствиях сферы вменения страны, применяющие вмененную систему, могут не выигрывать. Их инвесторы сталкиваются в других странах, даже до применения отечественной налоговой системы, с налогами более высокими, чем совокупная эффективная ставка на отечественные инвестиции, и они собирают более высокие налоги от иностранцев, чем от своих отечественных инвесторов, следовательно, отталкивают таких (особенно портфельных) иностранных инвесторов. Отметим, что последнее обстоятельство возникает в результате капитализации налогов в стоимости акций — возникает перемещение налогового бремени от инвесторов в страны с высокими налогами на инвесторов в страны с низкими налогами.

* * *

Для определения порядка налогообложения, предпочтительного для России, необходимо решить ряд вопросов. Первый из них касается выбора целей. Что является приоритетом: аллокационная эффективность или возможность получить больше налогов от дивидендов? Второй вопрос: насколько Россия связана международными обязательствами недискриминирующего налогообложения? В настоящее время правила для иностранных и российских инвесторов различаются (в части ставок), и это не создает серьезных международных проблем. Если использовать дифференцированный подход к отечественным и иностранным инвесторам, то возможно применение вменения и одновременно наличие сильной

переговорной позиции, т.е. решение аллокационных вопросов может быть осуществлено без односторонней уступки причитающихся России по международным правилам налоговых доходов странам, которые применяют классическую систему, или систему с налогообложением дивидендов по сниженным ставкам. Третий вопрос связан с перспективами изменения налогообложения доходов физических лиц: если законодатели не откажутся от намерения сохранить плоскую шкалу с низкой ставкой налогообложения и не расширять спектр льгот по налогу на прибыль организаций, то интеграция в принципе может быть достигнута посредством освобождения от налогообложения дивидендов, полученных от отечественных организаций отечественными конечными инвесторами, т.е. система зачета уплаченных на других этапах налогов не требуется именно потому, что ставка уплачивается единой и не стоит задача обложения по индивидуальной предельной ставке, отличной от ставок остальных налогоплательщиков. Но следует принимать во внимание, что льготы предприятиям и освобождение дивидендов в сочетании приводят к тому, что доходы от некоторых видов инвестиций освобождаются от налогообложения вообще, т.е. расширение перечня льгот при таком подходе может привести к выплатам дивидендов, которые не пройдут налогообложения ни налогом на прибыль, ни налогом на доходы физических лиц, что не является желательным ни по аллокационным, ни по распределительным соображениям. Четвертый вопрос, ответа на который в настоящее время быть не может: насколько устойчива сложившаяся в настоящее время в международной практике тенденция. Есть прецеденты, когда стратегическое взаимодействие между странами приводило к неэффективному размещению и было преодолено посредством международной кооперации, например, в вопросах таможенной политики. Если в будущем (возможно, ближайшем) будет организовано такое взаимодействие государств в вопросах налоговой политики, которое позволит использовать систему вменения, получая разумную долю доходов бюджета от международных инвестиций, возникнут дополнительные и весьма веские доводы в пользу принятия такой политики.

Влияние асимметрии налогового законодательства в части несовершенной налоговой компенсации убытков на инвестиционные решения предприятий¹

Инвестирование связано с риском. Существует неопределенность в отношении будущих доходов, инфляции, налоговых условий в будущие периоды. Кроме того, при существовании возможности банкротства облигации фирмы являются рискованной активом и риск зависит от суммы эмиссии. Налоги влияют на восприятие инвесторами риска, так что важно определить степень воздействия налогов на оценку рискованных инвестиций.

Можно выделить следующие виды инвестиционных рисков, взаимосвязанных между собой².

- *Риск дохода* связан с неопределенностью относительно будущего дохода.
- *Капитальный риск* возникает в результате неопределенности относительно будущей экономической амортизации (неопределенного физического и морального износа, возможности преждевременного выхода из строя капитальных активов при неопределенных издержках замены изношенного капитала).
- *Финансовый риск* возникает в результате неопределенности относительно будущих расходов на проценты по займам. Финансовые облигации, имеющиеся у инвесторов, могут быть рискованными, так как фирмы могут оказаться неспособными выплатить основной долг и проценты по ссудам. Инвесторы, следовательно, требуют более высокой ставки процента по облигациям, принимая во внимание риск невыплаты ссуд и процента и любых связанных с банкротством издержек.
- *Риск инфляции* является результатом неопределенности относительно будущих темпов инфляции, которые определяют будущий доход и стоимость замены активов.

¹ Статья подготовлена по материалам исследования, опубликованного в: *Анисимова Л., Малинина Т., Шкробела Е.* Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования. М.: ИЭПП, 2008.

² *Mintz J.* The Corporation Tax: A Survey // *Fiscal Studies.* 1995. Vol. 16. No. 4. P. 56.

- *Риск, связанный с необратимостью.* Поскольку капитал может быть необратимым (будучи однажды введенным в эксплуатацию, он уже не может использоваться для других целей), неопределенность увеличивается для тех инвесторов, для которых существенно время реализации проекта (которые не могут отложить инвестиции до получения дополнительной информации относительно их прибыльности).
- *Политический риск* является результатом неопределенности государственной политики, например налоговых ставок, возможности национализации.

Важный аспект налоговой политики при рассмотрении риска — какой порядок налогообложения установлен для понесенных убытков. Если конструкция налога предусматривает налоговое возмещение для понесенных убытков по той же ставке, по которой облагается прибыль (от данного инвестиционного проекта), т.е. полную налоговую вычитаемость убытков, правительство разделяет риск с инвесторами. Обычно речь не идет о возможности каких-либо выплат при убыточных инвестициях. Возможность получить вычет связана с предоставлением права суммировать прибыли и убытки от разных видов деятельности и переносить убытки на другие периоды, т.е. суммировать их с прошлыми или будущими прибылями для целей налогообложения. Полная вычитаемость возникает при совпадении налоговых ставок и индексации переносимых убытков. Возможна несовершенная вычитаемость убытков, или частичное возмещение.

В действующих системах налога на доходы корпораций убытки возмещаются только частично. Правительства могут позволять перенос убытков в прошлые или на будущие налоговые периоды на ограниченный срок (вперед иногда убытки переносятся без ограничения срока, например, в Великобритании, Германии¹). Когда текущие годовые убытки переносят в прошлое, возмещается налог, определенный для суммы убытков, в пределах уплаченных в течение обусловленного числа прошлых лет сумм налога на доход корпораций. Когда убытки переносят на будущие периоды, убытки вычитаются из налогооблагаемой прибыли, получаемой в течение обусловленного числа будущих лет. Однако при переносе убытков на будущие периоды корректировка на ставку процента не производится, т.е. в смысле текущей стоимости возмещение является частичным даже при бесконечном сроке переноса вперед.

Компенсация убытков снижает в первую очередь риск дохода. Риск капитала снижается при установлении допустимой величины налоговой амортизации и прочих списаний, например, инвестиционных налоговых кредитов, которые должны быть достаточно большими, чтобы налоговая система субсидировала восстановительные издержки инвестирования. Увеличению финансовых рисков препятствует вычитание издержек заимствования из налогооблагаемого дохода. Однако некоторые издержки банкротства не могут вычитаться, поскольку превышают любой возможный доход. Когда налог полностью индексируется на инфляцию, налоги не влияют на риск, связанный с неопределенностью темпов инфляции. Без индексации налоги влияют на инфляционный риск, с которым сталкиваются фирмы. Поскольку затраты осуществляются раньше момента реализации, инфляция увеличивает налогооблагаемую прибыль предприятия особенно значительно для фирм с длительным циклом производства. При этом реальная стоимость за-

¹ *Krelove R. Taxation and Risk Taking. Tax Policy Handbook. International Monetary Fund, 1995. P. 55–58.*

долженности может снижаться, что также в отсутствие индексации не учитывается при налогообложении. Результат зависит от финансового рычага фирмы.

Политические решения, принимаемые правительствами, могут воздействовать на рискованность инвестиций. Даже если налоговые изменения прогнозируемы, они повлияют на выбор фирмой сроков инвестирования, что определит изменение издержек финансирования в сравнении с ситуацией, когда налоговых изменений не происходит. Неопределенность относительно будущей налоговой политики увеличивает рискованность инвестиций и как следствие издержки капитала.

Влияние компенсируемости убытков на инвестиционные решения может рассматриваться на разном уровне сложности. Вначале для наглядности проиллюстрируем его простым числовым примером, тем более что примеры, аналогичные ему, часто фигурируют в работах, посвященных налоговой компенсируемости убытков¹. Далее мы дополним этот пример расчетами более общего вида.

Предположим, что некоторому лицу, не склонному к риску, предложена игра со следующими правилами. Он выбирает одну сторону монеты («орел» или «решка»)². Затем монету бросают, и игрок получает 1 руб., если верхняя сторона монеты совпала с выбранной, а при несовпадении 1 руб. выплачивает. Если индивидуум, как мы допустили, не склонен к риску, он откажется принять участие в этой игре. Чтобы привлечь его, нужно сделать условия такими, чтобы математическое ожидание выигрыша было положительным, причем при заданной ставке в игре оно должно быть тем больше, чем больше его мера несклонности к риску.

Предположим, что для участия в рассматриваемой игре ему достаточно, чтобы в случае выигрыша он получал 1,5 руб., а в случае проигрыша платил 1 руб. Теперь введем налогообложение. Пусть налог составляет 50% выигрыша, причем полностью возмещается в случае проигрыша (либо непосредственно выплачивается компенсация, что, кстати, встречается в налоговых системах, правда, на особо оговоренных условиях, либо за счет суммирования для налоговых целей убытков от игры с доходами от других источников, либо за счет права переноса убытка на будущее с индексацией). После налогообложения выигрыш становится 0,75 руб., а проигрыш — 0,5 руб. Но если в такой ситуации упомянутый индивидуум удвоит ставки, выигрыш составит 1,5 руб., а проигрыш — 1 руб., т.е. столько, сколько было до введения налога. А этот вариант игры был для него приемлемым. Таким образом, он удвоит ставку, т.е. увеличит вложения в рискованные активы. Государство же в этом случае получит доход или понесет потери одновременно с инвестором и в тех же соотношениях. Другими словами, государство играет роль неголосующего участника (в случае фирмы — неголосующего акционера фирмы): оно имеет право на определенную долю в доходах и в той же мере несет убытки в случае неудачи в игре (или в бизнесе).

Теперь изменим пример. Пусть вводится тот же налог, но убытки не компенсируются налоговой системой. Это означает, что при выигрыше игроку достанет-

¹ *Gravelle J.* The Economic Effect of Taxing Capital Income. The MIT Press, 1994. P. 127—128; *Chua D.* Loss Carryforward and Loss Carryback. Tax Policy Handbook. International Monetary Fund, 1995. P. 141—142. Пример в более общем виде на русском языке в кн.: *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект-Пресс, 1995. Примеры в этих работах отличны от приведенного, но иллюстрируют ту же закономерность. Рассмотренный пример представляется более наглядным, хотя и слишком упрощенным.

² См.: *Шкробела Е.В.* Некоторые вопросы налогообложения доходов факторов производства в России. Налоговая реформа в России: проблемы и решения // Научные труды ИЭПП. 2003. № 67Р. С. 253.

ся только 0,75 руб., а в случае проигрыша он должен заплатить 1 руб. Математическое ожидание выигрыша становится отрицательным. Очевидно, что в этом случае не склонный к риску индивидум откажется от участия в игре. В терминах рассматриваемой нами проблемы это означает, что часть инвестиций, которые могли бы быть выгодными в отсутствие налогообложения, после введения несимметричной к прибылям и убыткам системы налогообложения не будут осуществлены.

Отметим, что в приведенном примере влияние асимметрии сказывается как на величине риска, так и на ожидаемой доходности проекта. С учетом того, что риски возрастают, премия за риск должна стать больше, т.е. ожидаемая доналоговая доходность инвестиций должна быть выше, чем в отсутствие налогообложения, чтобы инвестиционный проект был реализован.

Проводились оценки влияния несовершенной компенсации убытков на предельные эффективные налоговые ставки. Одна из первых работ такого рода была выполнена для канадской экономики, результаты опубликовали в 1985 г., но здесь мы используем изложение результатов в работе 1998 г.¹ Дж. Минц ввел понятие степени компенсируемости убытков, которая определяется как отношение оцененной дисконтированной стоимости убытков, возмещенных посредством переноса на будущее или в прошлое, к сумме убытков². Эта величина была различной для фирм с разной частотой получения убытков, кроме того, была особенно низкой для фирм, которые имели мало убытков в прошлом, но начинали значительные инвестиционные проекты или просто только начинали деятельность³.

Здесь необходимо учесть, что в Канаде практикуются довольно значительные инвестиционные стимулы, имеющие форму инвестиционного налогового кредита, разрешения к вычету из налоговой базы амортизации по высоким нормам и пр. При этом перенос убытков разрешается и на будущее, и в прошлое. До 1983 г. убытки в прошлое разрешалось переносить на 1 год, а на будущее — на 5 лет, после 1983 г. перенос в прошлое разрешен в пределах 3 лет, а на будущее — 7 лет. В результате те фирмы, которые имеют возможность использовать перенос убытков в прошлое, находятся в выигрышном положении в сравнении с теми, кто может переносить убытки только на будущее. К последним относятся, в частности, фирмы, начинающие значительные по масштабу инвестиционные проекты. Это находит выражение в относительно высоких положительных предельных эффективных налоговых ставках для последних⁴. При этом для фирм, имеющих возможность все или значительную часть убытков перенести в прошлое, предельные эффективные налоговые ставки в Канаде для исследованных отраслей за исследованный период являлись отрицательными. Для предприятий, часто являющихся убыточными, предельные эффективные налоговые ставки также для большинства исследованных отраслей являлись отрицательными, но были выше, чем для тех, кто имел возможность все разрешенные вычеты использовать немедленно.

Работы, посвященные влиянию переноса убытков на предельные эффективные ставки, выполнялись также для Великобритании и США. Акценты в этих

¹ *Mintz J.* An Empirical Estimate of Corporate Tax Refundability and Effective Tax Rates // *The Quarterly Journal of Economics.* 1988. Vol. 103. No. 1. Feb. P. 225—231.

² *Ibid.* P. 225.

³ *Ibid.* P. 227.

⁴ *Ibid.* P. 230.

работах были сделаны на различные вопросы. Так, в работе Ауэрбаха и Потербы¹ не только показано то, что к несовершенной налоговой компенсации убытков особо чувствительны стимулы к осуществлению новых инвестиций и использованию задолженности, но и рассмотрено влияние несовершенной компенсации на инвестиции с разным сроком полезного использования: дестимулирующий эффект наблюдался в большей мере для инвестиций в оборудование и в меньшей мере — для инвестиций в здания и сооружения². Кроме того, в работе выявлено, что число фирм, вынужденных использовать перенос убытков на будущее (в отличие от не имеющих убытка или имеющих возможность перенести убыток в прошлое), составляет большую долю от числа фирм в отрасли, чем их капитализация в суммарной капитализации отрасли³. Это говорит о том, что несовершенная компенсация убытков в большей степени подавляет инвестиционные стимулы небольших по масштабу предприятий.

Отметим, что результаты исследований, выполненных для США и Канады, нельзя непосредственно применить к России. Для США и Канады сравнивается возможность переноса убытков в прошлое с переносом убытков на будущее. Если в первом случае степень компенсируемости убытков равна единице, то во втором она зависит от того, в какие годы после убыточного какая часть убытка принималась к вычету, а также от величины нормы дисконтирования. В России компенсируемость убытков для всех фирм меньше единицы, однако для тех, кто может принять к вычету убыток в ближайшем налоговом году, она выше, чем для тех, кто вынужден переносить убыток на более долгий срок. Ниже приводятся примеры расчета нормы компенсации для разных значений нормы дисконтирования и разных сроков принятия убытков к вычету (норма компенсации схожа с показателем степени компенсируемости, рассчитанным Минцем, но этот показатель считался в среднем по отрасли для оценочных данных). Однако то обстоятельство, что отрасли с более высокими рисками, а также предприятия, начинающие деятельность или крупные инвестиционные проекты, вынуждены платить более высокие налоги, вполне распространяется и на российскую ситуацию.

При недостаточной налоговой компенсируемости убытка ожидаемая доходность от связанных с риском инвестиций (а такими являются все инвестиции в производство) может оказаться слишком низкой, чтобы обеспечить требуемую инвестором доходность с учетом премии за риск, и даже отрицательной. Для крупных предприятий, имеющих возможность диверсифицировать риски, проблема менее значима, поскольку убытки одного инвестиционного решения могут компенсироваться прибылями от других инвестиций, в том числе и для целей налогообложения. Другими словами, они обычно имеют возможность суммировать прибыли с убытками для целей налогообложения в текущем налоговом периоде, т.е. фактически полностью компенсировать налоговый убыток от одного из проектов, если в целом предприятие для целей налогообложения неубыточно. Для предприятий, имеющих рыночную власть, вероятность оказаться в каком-либо периоде убыточными также невелика. Если предприятие имеет возможность получать избыточную прибыль (монопольную), что часто наблюдается в отраслях с высокой концентрацией, возможность получения как экономического убытка, так и налогового существенно снижается.

¹ *Auerbach A., Poterba J. Tax Loss Carryforwards and Corporate Tax Incentives // NBER Working Paper. March 1986. No 1863.*

² *Ibid. P. 36, 39, 43.*

³ *Ibid. P. 10.*

В то же время даже довольно крупные предприятия, особенно монопродуктовые, могут получать убытки в результате изменения рыночной конъюнктуры. Особенно вероятно возникновение временных убытков в тех видах деятельности, где ценообразование соответствует конкурентной или квазиконкурентной модели. Крупное предприятие может, например, оказаться ценополучателем, даже будучи единственным в экономике, если эта экономика открыта и конкуренция осуществляется на международных рынках.

Однако у мелких и средних предприятий возможности диверсификации меньше. Это значит, что именно для них стимулирующий эффект отсутствия ограничения на перенос убытков для целей налогообложения может оказаться заметным. Таким образом, описанная ситуация создает преимущества крупному диверсифицированному бизнесу перед конкурентами меньшего масштаба.

Что происходит при ограничении на перенос убытков? На какие инвестиции оно влияет и каким образом? Для ответа на этот вопрос рассмотрим выбор инвестора при наличии рисков активов.

Для расчета последствий различных видов налоговой компенсации убытков не существует общей модели. При полной налоговой компенсации убытков для определения ожидаемого дохода после налогообложения в каком-либо периоде не требуется знать доходы других периодов. Если же используется перенос убытков в прошлое или на будущее, то требуется информация о доходах за прошлые и будущие периоды.

Обозначим ставку налога на доход через τ .

Введем понятие нормы налоговой компенсации убытка α . Это приведенная к текущему периоду сумма всех сокращений налоговых обязательств за все периоды, возникших в результате убытка текущего периода, деленная на величину полной компенсации.

Пусть в некотором периоде t получен чистый доход до налогообложения величины x_t . Если он отрицателен, то налогоплательщик в данном периоде получает убыток.

Сумма налога, уплачиваемого при положительном x_t , если в прошлых периодах не было не принятых к вычету убытков, равна τx_t .

Если предположить, что при отрицательном доходе налогоплательщику выплачивается компенсация в полном объеме по ставке налога, равная $\tau|x_t|$, то он также платит налог в размере τx_t , но уже отрицательный. В этом случае налог симметричен по отношению к убыткам и норма компенсации равна 1.

Сразу следует оговорить, что такая форма компенсации убытков не применяется на практике: она привела бы к возможности совершения трудновывяемых злоупотреблений. При переносе убытков в прошлое компенсация возникает, но в пределах сумм налога, уплаченных ранее за фиксированное число n предшествующих лет (обычно 1—3 года). В этом случае, если сумма налоговых обязательств за n предшествующих лет превышает произведение текущего убытка на ставку налога, компенсация является полной, т.е. налог для таких фирм также симметричен и норма компенсации равна 1. Такая практика сокращает доходы бюджета, однако отметим, что злоупотребления в этом случае гораздо менее вероятны: действительно, платить несколько лет положительные налоги ради того, чтобы затем получить не превышающую их компенсацию, нерационально. Кроме того, наличие доходов в прошлом является сигналом, что фирма ориентирована на прибыль, а не на удовлетворение потребностей владельца. Пожалуй, единственное злоупотребление, которое в этом случае можно вообразить, возникает, если фир-

ма, ранее прибыльная, прогнозирует в будущем убытки и планирует ликвидацию предприятия или вида деятельности. В этом случае возникает выгода от завышения расходов и получения компенсации. Многие страны предпочитают смириться с такой возможностью ради того, чтобы обеспечить приближенное к симметричному налогообложению доходов добросовестных налогоплательщиков.

Если налогов, выплаченных в прошлые периоды, недостаточно для покрытия текущего убытка, то остаток убытка переносится в будущее, т.е. его можно принять к вычету из налоговой базы будущих периодов. В этом случае норма компенсации будет меньше 1, поскольку сокращение налоговых обязательств в будущем, вызванное текущим убытком, следует дисконтировать. Результат зависит от того, какая доля убытка переносится на будущее, какова норма дисконтирования, а также в течение каких периодов убыток принимается к вычету. При переносе на будущее при каждом потоке доходов, включающем убыточные периоды, доля налоговой компенсации убытка будет своя, но меньше 1.

Если налоговым законодательством разрешено переносить убытки только на будущее, то норма компенсации всегда меньше 1 (разумеется, кроме случая индексации убытков при переносе). Допустим, что норма дисконтирования равна r . Тогда, даже если всю сумму текущего убытка будет возможно принять к вычету в ближайшем налоговом периоде, приведенная стоимость будущего сокращения налоговых обязательств равна $\frac{\tau|x_t|}{(1+r)}$, т.е. в этом случае норма компенсации $\alpha = \frac{1}{(1+r)}$.

Таким образом, в ситуации вычета убытка в полном объеме в ближайшем периоде норма компенсации совпадает с дисконт-фактором. При норме дисконтирования 15% $\alpha \approx 0,87$, при норме дисконтирования 10% $\alpha \approx 0,91$.

Если же в ближайшем налоговом периоде можно принять к вычету только часть убытка, а остальной убыток вычитается позднее, то результат зависит от того, какая доля убытка в каком периоде вычитается. Для иллюстрации предположим, что половина убытка вычитается в ближайшем налоговом периоде, а еще половина — через один период. Тогда приведенная стоимость будущего сокращения налоговых обязательств составит $\tau|x_t| \cdot \left(\frac{1}{2(1+r)} + \frac{1}{2(1+r)^2}\right)$, или $\alpha = \left(\frac{1}{2(1+r)} + \frac{1}{2(1+r)^2}\right)$. При рассмотренных нормах дисконтирования 15 и 10% норма компенсации составит соответственно $\alpha \approx 0,81$ и $\alpha \approx 0,87$.

Могут быть и более заметные снижения нормы компенсации: чем меньшая доля убытка принимается к вычету в ближайшем налоговом периоде и чем позже будет принят к вычету остаток убытка, тем меньше α . При этом заметим, что для получения этой компенсации фирма должна получить прибыль. Злоупотребления в этом случае практически исключены: фактически это означает расчет налоговых обязательств накопленным итогом за несколько периодов. Единственный рассматриваемый вид злоупотреблений при таком налоговом режиме — это так называемая торговля убытками, т.е. практика фиктивных сделок между убыточными и прибыльными фирмами ради снижения совокупных налоговых обязательств.

В законодательстве некоторых стран вводятся ограничения на принятие убытков при слиянии убыточных и прибыльных фирм, однако значимость такого рода

слияний является спорной и соответственно оспори́ма выгода от таких ограничений. Во-первых, эти ограничения так же дестимулируют рисковые инвестиции, как и такие же ограничения для фирмы, продолжающей функционировать. Во-вторых, они ставят в неравное положение фирмы диверсифицированные и специализированные. Однако специализированные фирмы могут по ряду причин быть более эффективными, особенно в случае небольшого размера бизнеса, и целесообразность их дискриминации трудно обосновать. Наконец, в случае взаимных экстерналий слияние фирм приводит к Парето-улучшению¹, и создание препятствий для такой практики не в интересах общества.

Более того, практику слияния прибыльных фирм с убыточными необязательно рассматривать как злоупотребление: результат с точки зрения налогообложения достигается тот же, который был бы, если бы эти предприятия с самого начала составляли единое юридическое лицо. Если же мы рассматриваем деятельность одной фирмы, то вообще никакие злоупотребления с помощью переноса убытков не являются рациональными. Однако следует отметить, что многие страны вводят разного рода ограничения на суммирование прибылей и убытков при слиянии или реорганизации фирм².

На практике могут встречаться траектории доходов, при которых норма компенсации убытка существенно снижается. Например, если у фирмы чередуются прибыльные и убыточные периоды в силу специфики деятельности, может оказаться, что фактически она в состоянии принять убыток к вычету только в ближайшем периоде. Конечно, такое чередование доходов крайне маловероятно, но вполне возможны ситуации, когда доходы зависят, например, от климатических факторов, и тогда может быть несколько прибыльных и несколько убыточных лет подряд.

Как и при простом переносе убытков на будущее, расчет результатов в каждом конкретном случае возможен только при рассмотрении всей траектории доходов за число лет, соответствующее максимальному сроку, в течение которого согласно налоговому законодательству можно переносить убытки на будущее. Поэтому какой-либо общей формулы нет. Но для целей иллюстрации предположим, что прибыльные и убыточные периоды чередуются и что прибыль последующего периода в 1,5 раза превышает убыток предыдущего. Отметим, что при норме дисконтирования 15% такой проект является приемлемым и в отсутствие налогообложения, и при полной компенсации налогового убытка, и при переносе убытков на будущее. Какой же будет в этом случае норма компенсации при ограничении на принятие убытка 30%³ от прибыли? Мы сможем каждый раз принять к вычету в ближайшем периоде только 45% текущего убытка, а в дальнейшем вычет этого убытка станет невозможным, так как будущим прибыльным периодам будут предшествовать новые убыточные. Тогда при норме дисконтирования 15%

$$\alpha = \frac{0,45}{1,15} \approx 0,39, \text{ а при норме дисконтирования } 10\% \alpha = \frac{0,45}{1,1} \approx 0,41. \text{ Такой про-}$$

¹ *Varian H.* Microeconomic Analysis. W.W. Norton & Company, 1992. P. 433—439.

² *Burns L., Krever R.* Taxation of Income from Business and Investment. Tax Law Design and Drafting. IMF, 1998. С. 619, 921—923; *Vanistendael F.* Taxation of Corporate Reorganization. Tax Law Design and Drafting. IMF, 1998. С. 895—924.

³ Именно такое ограничение было предусмотрено российским налоговым законодательством до 2006 г.

ект будет отвергнут при норме дисконтирования 15% и близок к предельному при норме дисконтирования 10%.

Отметим еще раз, что если рассматриваемый проект не является единственным и в периоды, когда он приносит убыток, остальные проекты доходны, то общий финансовый результат каждого периода может быть положительным и тогда норма налоговой компенсации в отношении данного проекта составит 1, т.е. низкая норма налоговой компенсации является не правилом, а скорее исключением.

Другой пример, когда норма компенсации убытков может быть существенно ниже 1, это ситуация, когда убытки накапливаются в течение нескольких лет или когда в первый год (первые годы) после убыточного прибыль мала и возрастает только существенно позднее. Если мы компенсируем убыток только на третий год, то $\alpha \approx 0,66$ при норме дисконтирования 15% и $\alpha \approx 0,75$ при норме дисконтирования 10%.

Низкая норма налоговой компенсации убытков может дестимулировать некоторые предприятия к вложению в рисковые активы. Если же налоговый порядок симметричен по отношению к прибыли и убыткам (т.е. в случае понесенных убытков отрицательная сумма налога в том или ином виде возмещается налогоплательщику), риски инвестирования с введением такого налога не только не растут по сравнению с безналоговой ситуацией, но и снижаются в отношении тех же самых инвестиций, поскольку государство в этом случае разделяет часть указанных рисков, т.е. налог с полной налоговой компенсацией потерь приводит к увеличению вложений в рисковые активы, причем соответствующая ставке налога часть выигрыша от таких инвестиций достается государству как неголосующему акционеру инвестирующего предприятия. Это стимулирует развитие новых производств, инновационную деятельность, способствует привлечению прямых иностранных инвестиций.

Из приведенных расчетов нетрудно видеть, что заметное сокращение доходов бюджета после отмены ограничения на принятие убытков прошлых периодов в размере 30% налоговой базы маловероятно: для большинства фирм оно не влияет на результат или влияет незначительно, поэтому и изменение налоговых доходов от таких фирм будет мало или вообще не возникнет. Если фирма относительно велика и располагает достаточным капиталом, она, вероятно, постарается диверсифицировать свою деятельность, особенно в случае неполной компенсации убытков, т.е., осуществляя проекты, связанные с повышенным риском, она за счет комбинации видов деятельности получит высокую норму компенсации убытков. Мера может быть существенной для предприятий преимущественно небольших, осуществляющих деятельность, связанную с риском, например инновационную. Другими словами, налоговый режим, предусматривающий ограничение на перенос убытков на будущее в процентах от налоговой базы будущих периодов, можно рассматривать как дестимулирующий рисковые инвестиции по меньшей мере на предприятиях, осуществляющих единственный вид деятельности.

Влияние нормы налоговой компенсации убытков на ожидаемую доходность от инвестиций и на риск можно увидеть из следующего выражения¹. Пусть A_0 —

¹ Налоговая компенсация убытков здесь вводится в модификацию модели, предложенной в статье: *Stiglitz J.E. The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking // The Quarterly Journal of Economics. 1969. Vol. 83. No 2. P. 263—283; Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 135.*

богатство экономического агента в начальном периоде, a — доля богатства, инвестируемого в некоторый рисковый актив, доходность которого является случайной величиной x . Пусть остальная часть богатства инвестируется в безрисковый актив с фиксированной доходностью r . Тогда итоговое богатство A экономического агента будет равно

$$A = A_0[a(1 + x) + (1 - a)(1 + r)] = A_0[1 + ax + (1 - a)r].$$

Рассмотрим для упрощения выкладок случай, когда $r = 0$. Результат в этом случае отличен от результата при $r > 0$, но качественно является схожим и позволяет получить наглядную иллюстрацию воздействия налога на решения экономических агентов. Далее мы рассмотрим, какие отличия возможны при $r > 0$.

Итак, при $r = 0$ итоговое богатство в отсутствие налогообложения дохода равно

$$A = A_0[a(1 + x) + (1 - a)] = A_0[1 + ax].$$

При симметричном по отношению к убыткам налогообложении по ставке τ итоговое богатство примет вид

$$A = A_0[1 + a(1 - \tau)].$$

Рассмотрим сначала случай, когда инвестор нейтрален к риску (часто используемое в случае фирмы допущение). В этом случае при сделанных допущениях инвестиции в рисковый актив будут осуществляться, если математическое ожидание итогового богатства $E(A) \geq A_0$. Нетрудно видеть, что и в отсутствие налогообложения, и при симметричном налоге это эквивалентно $E(x) \geq 0$, т.е. должно быть выполнено неравенство:

$$\int_{-\infty}^{\infty} xp(x)dx \geq 0$$

или

$$\int_0^{\infty} xp(x)dx + \int_{-\infty}^0 xp(x)dx \geq 0.$$

Теперь предположим, что норма налоговой компенсации убытка, $\alpha < 1$. Тогда

$$E(A) = A_0 + a[(1 - \tau) \int_0^{\infty} xp(x)dx + (1 - \alpha\tau) \int_{-\infty}^0 xp(x)dx],$$

где $p(x)$ — плотность распределения случайной величины x .

Поскольку коэффициент при правом, отрицательном интеграле больше, математическое ожидание первоначально приемлемого проекта с нулевой ожидаемой доходностью становится меньше.

При неполной налоговой компенсации убытков проект будет приемлемым для инвестора, если:

$$(1 - \tau) \int_0^{\infty} xp(x)dx + (1 - \alpha\tau) \int_{-\infty}^0 xp(x)dx \geq 0.$$

Эквивалентным образом это выражение можно записать как

$$(1 - \tau) \int_{-\infty}^{\infty} xp(x)dx + (\tau - \alpha\tau) \int_{-\infty}^0 xp(x)dx \geq 0,$$

или

$$E(x) \geq \frac{\tau(\alpha - 1)}{1 - \tau} \int_{-\infty}^0 xp(x)dx > 0.$$

То есть теперь даже для нейтрального к риску инвестора требуется строго положительная ожидаемая доходность рискового проекта для того, чтобы он оказался приемлемым. Отметим, что требующаяся доходность возрастает с уменьшением нормы налоговой компенсации убытков.

Принятые допущения не позволяют определить равновесную долю вложений в рисковый актив a . Она может иметь значение в том случае, когда безрисковый актив имеет положительную доходность: в этом случае от a будет зависеть, будет ли итоговый финансовый результат убытком или прибылью при каждом значении x . В этом случае рисковый проект может быть не отвергнут полностью, а просто уменьшена доля инвестируемых в него средств. Равновесное значение a (такое, при котором ожидаемое богатство равно A_0) положительно зависит от α , т.е. чем выше налоговая компенсация убытков, тем большую долю богатства налогоплательщик будет инвестировать в рисковый актив.

В нашем примере доля a была введена также для того, чтобы рассмотреть случай инвестора, не склонного к риску. Воспользуемся примером из книги Э. Аткинсона и Д. Стиглица «Лекции по экономической теории государственного сектора»¹. В книге предполагается, что инвестором является индивидуум. Однако этот результат можно в определенной мере распространить и на фирму. Во-первых, конечными инвесторами являются в любом случае индивидуумы, и даже если принимающие решения на предприятии менеджеры нейтральны к риску, альтернативные издержки финансирования инвестиций могут определяться предпочтениями конечных инвесторов, возрастая с ростом риска. Во-вторых, крупные фирмы в меньшей степени рискуют оказаться в ситуации, когда суммарные убытки будут значительными или когда их нельзя будет в полной мере принять к вычету в ближайшие налоговые периоды, поскольку инвестиции таких фирм обычно диверсифицированы. А мелкие фирмы обычно имеют небольшое число владельцев, часто самостоятельно управляющих фирмой или посвященных в детали инвестиционных решений. И в этом случае можно допустить, что принимающее решение лицо не склонно к риску.

Будем полагать, что экономический агент максимизирует ожидаемую полезность итогового богатства, выбирая долю a вложений в рисковый актив. Итоговое богатство A при нулевой доходности рискового актива равно $A_0(1+ax)$, т.е. агент выбирает a так, чтобы получить $\max_a U[A_0(1+ax)]$.

Рассмотрим, как изменится доля вложений в рисковый актив отдельного налогоплательщика и экономики в целом с введением симметричного налога на доход. Обозначим выбираемую (оптимальную) в отсутствие налогообложения вели-

¹ Stiglitz J.E. The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking // P. 263–283; Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 139.

чину a через a^* . Предположим теперь, что правительство вводит пропорциональный налог по ставке τ так, что доходность рискового актива становится равной $x(1 - \tau)$, и что эта ставка применяется ко всем величинам, в том числе и тогда, когда индивидuum получает убыток ($x < 0$). Если индивидuum может увеличить a до $a^*/(1 - \tau)$, то он может гарантировать себе в точности тот же уровень итогового богатства при каждом возможном исходе (для x), который он получил бы в отсутствие налогообложения¹, т.е. доля вложений в рисковый актив не склонного к риску экономического агента при симметричном налогообложении возрастает. Отметим, что дисперсия богатства при новом оптимальном выборе будет такой же, как и при выборе a^* в отсутствие налогообложения. В этом смысле частное принятие риска сохранится неизменным. Если мы говорим о фирме, то государство в этом случае играет роль неголосующего акционера, разделяя с инвестором прибыли и убытки в одинаковой мере. Но доля вложений в рисковые активы на уровне экономики в целом возрастает, и возрастает, таким образом, общественный риск. При этом, разумеется, доход бюджета от данного предприятия является случайной величиной.

Рассмотрим графическую иллюстрацию для этого случая, если случайная величина x может принимать только два значения. Пусть возможны два состояния общества — «хорошее» (1) и «плохое» (2). На рис. 1 линия ST представляет собой бюджетное ограничение налогоплательщика². Если индивидuum владеет только безрисковым активом ($a = 0$), то он находится в точке S , одной и той же до и после введения налога. Если же все богатство вложено в рисковый актив ($a = 1$), то индивидuum до введения налога находится в точке T в отсутствие налога, а с введением налога точка, отражающая положение индивидуума при $a = 1$, сдвигается от T к T' .

Так как выбор остается по-прежнему P , доля, инвестированная в рисковый актив, растет в $1/(1 - \tau)$ раз в сравнении с предыдущим значением (ST' составляет $(1 - \tau)$ длины ST). Общественное (социальное) принятие риска, следовательно, возрастает в результате налогообложения; с другой стороны, если мы принимаем $a(1 - \tau)$ как характеристику частного принятия риска, он не меняется.

Другая графическая иллюстрация, представленная на рис. 2, выполнена для случая, когда налоговая компенсация убытка нулевая ($\alpha = 0$). В этом случае линия бюджетного ограничения поворачивается вокруг точки S . Можно показать, что при фиксированной ставке налога доля вложений в рисковый актив возрастает с ростом нормы налоговой компенсации убытков. Обозначим через $x(\alpha)$ доходность актива x после налогообложения при норме компенсации убытков α . Налогоплательщик максимизирует x по a $E\{U[A_0(1 + \hat{x})]\}$.

Условие первого порядка имеет вид $A_0 E[U'(\cdot)\hat{x}] = 0$. Оно выполняется тождественно в оптимуме, если нет ограничений на выбор a . Продифференцируем тождество по a и получим

$$E[U'(\cdot) \frac{\partial \hat{x}}{\partial \alpha} + U''(\cdot) a \hat{x} \frac{\partial \hat{x}}{\partial \alpha} + U'' \hat{x}^2 \frac{\partial a}{\partial \alpha}] = 0.$$

¹ Доля a может превышать 1, особенно в случае фирмы, но, разумеется, для оптимального выбора в этом случае требуется отсутствие ограничений на заимствование.

² Речь идет обо всей линии, а не только об отрезке ST , если нет ограничений на заимствования и на продажу с коротких позиций.

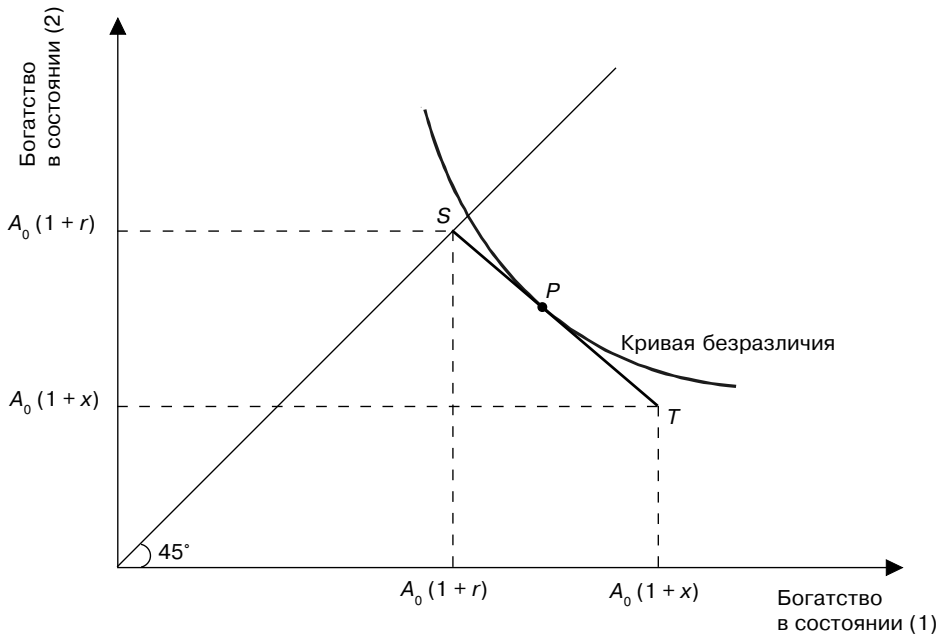


Рис. 1. Воздействие налога на доход при нулевой доходности безрискового актива и полной компенсации убытка

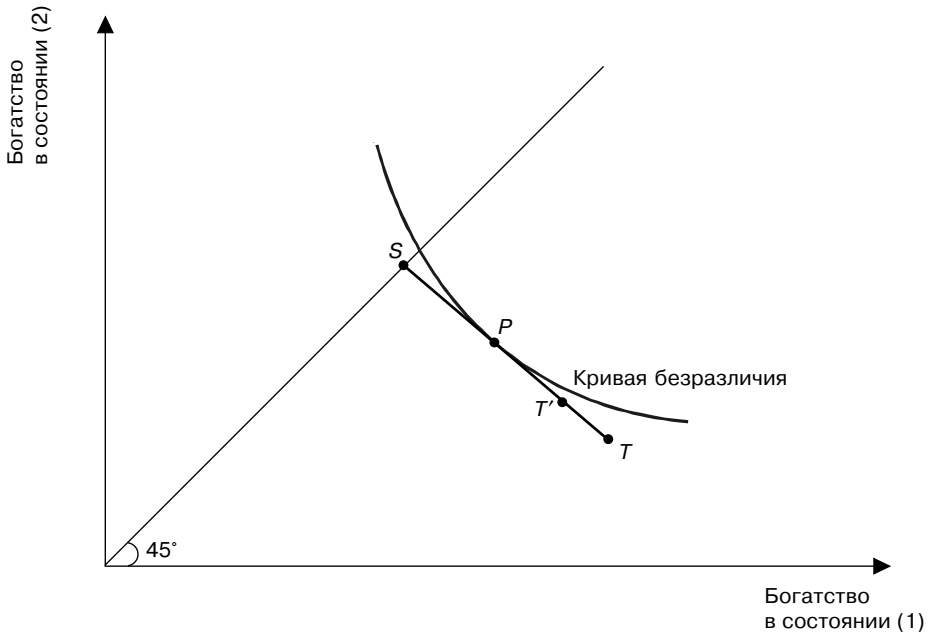


Рис. 2. Воздействие налога на доход при нулевой доходности безрискового актива в отсутствие компенсации убытка

После преобразования условие примет вид

$$E\{[U'(\cdot) + U''(\cdot)a\hat{x}]\frac{\partial\hat{x}}{\partial\alpha}\} + E[U''\hat{x}^2]\frac{\partial a}{\partial\alpha} = 0.$$

Для не склонного к риску агента $U' > 0$, $U'' < 0$. При этом если $\hat{x} < 0$, то $\frac{\partial\hat{x}}{\partial\alpha} > 0$, а при неотрицательном доходе после налогообложения $\frac{\partial\hat{x}}{\partial\alpha} = 0$. Поэтому первое слагаемое преобразованного условия положительно. Но тогда для выполнения равенства второе слагаемое должно быть отрицательным. Поскольку вторая производная функции полезности для не склонного к риску агента отрицательна, а квадрат дохода положителен, условие выполнено только при $\frac{\partial a}{\partial\alpha} > 0$.

Такой же результат можно получить и для случая ненулевой доходности безрискового актива¹.

Однако если говорить о сумме инвестиций в рисковый актив, может быть получен несколько иной результат. Доля рисковых активов в портфеле не склонного к риску инвестора растет с ростом налога на доход (прибыль) при условии, что налог предусматривает полную вычитаемость убытков и при нулевой отдаче безрискового актива. В случае когда отдача безрискового актива ненулевая, результат зависит от эластичности спроса на рисковый актив по богатству. А именно если эластичность спроса на рисковый актив по богатству отрицательна, рост налога увеличивает уровень спроса на рисковый актив и, наоборот, уменьшает при положительной эластичности².

Налоговая система с неполной вычитаемостью убытков может существенно увеличивать издержки риска, связанного с инвестированием. В этом случае дестимулируются рисковые инвестиции.

Отметим, что даже если на уровне фирмы была бы достигнута полная налоговая компенсация убытков, это еще не гарантировало бы компенсации убытков для индивидуумов. Кроме того, обычно в налоговом законодательстве предусмотрены ограничения на суммирование убытков по некоторым видам деятельности с прибылями из других источников, причем на уровне как индивидуумов, так и фирмы, например, когда трудно различить, является ли рассматриваемый вид деятельности средством получения дохода или замаскированным под производственную деятельность чьим-то личным потреблением. Отметим также, что налоговая база часто превышает экономическую прибыль, поскольку не все виды издержек разрешены к вычету. Поэтому при росте нормы налоговой компенсации убытков государство в любом случае не будет разделять с инвестором риски в равной мере.

До сих пор речь шла о влиянии несовершенной налоговой компенсации убытков на поведение предприятий при наличии вероятности получения убытка в будущем. Однако наличие убытков в прошлых периодах или в текущем периоде при несовершенной компенсации убытка также может повлиять на принятие решений, причем различным образом при симметричном и асимметричном налогообложе-

¹ *Stiglitz J.E.* The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking. P. 263—283; *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 158.

² См.: *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 147—150; *Myles G.D.* Public Economics. Oxford: University Press, 1995. P. 216—217.

нии. Например, если предприятие получило убыток из-за изменения конъюнктуры рынка, то перед ним может стоять выбор: пойти на изменения производства, связанные с технологией, управлением, качеством или ассортиментом продукции, или, например, сократить производство. При решении о реорганизации в первые периоды прибыль возможна небольшая и несовершенная компенсация убытка, полученного в текущем (или прошлом) периоде, может привести к тому, что данный проект будет отвергнут. Если будет решено сократить производство, то можно говорить об отрицательных инвестициях на данном предприятии.

Отметим также, что убыток, возникший в каком-либо периоде, должен быть профинансирован, т.е. расходы, превышающие прибыль текущего периода, оплачиваются или за счет заимствований, или за счет нераспределенной прибыли прошлых периодов¹. Если убыток покрывается за счет заимствований, то при ограничении вычета убытка прошлых лет долей текущей прибыли может оказаться сложным вычесть убыток из-за того, что налогооблагаемая прибыль уменьшится на сумму выплачиваемых процентов. Если же предприятие покрывает убыток из собственных средств, то альтернативные издержки финансирования вообще не принимаются к вычету. Невозможность уменьшить налоговую базу на часть убытка приведет к еще большему сокращению средств, остающихся в распоряжении предприятия после налогообложения. Последствием может быть неблагоприятное с точки зрения роста инвестиций изменение поведения предприятия.

* * *

Институт экономики переходного периода неоднократно обращал внимание на проблему существенной асимметрии налогообложения прибыли предприятий и приводил доводы в пользу отмены ограничения в 30% прибыли текущего периода на принятие к вычету из налоговой базы убытков прошлых лет². Оно было отменено Федеральным законом от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». Отмена вступила в силу с 1 января 2007 г. В 2006 г. в соответствии с этим же Законом действовало ограничение в 50%, не применяемое в свободных экономических зонах.

До 2009 г. сохранялось аналогичное ограничение для предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения (ст. 346.18 Налогового кодекса РФ), причем для них это ограничение было еще более существенно, чем для применяющих общий режим налогообложения, в силу следующих причин:

- во-первых, вычет расходов на основные средства и нематериальные активы они обязаны осуществлять более быстрыми темпами, чем при амортизации по правилам гл. 25 НК РФ;

¹ Возможны случаи, когда осуществленные в текущем периоде расходы оплачиваются в будущем налоговом периоде. При этом возникает задолженность перед поставщиками, поэтому данный случай также предполагает финансирование из заемных средств. Аналогично задолженность возникает в том случае, когда покупатель в текущем периоде оплатил продукцию, отгрузка которой будет осуществлена в следующем периоде.

² См.: Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформы. М.: ИЭПП, 2000. Гл. 2; Анисимова Л.И., Шкробела Е.В. Совершенствование налогообложения прибыли предприятий. М.: ИЭПП, 2000. Разд. 4.7 (работа выполнена при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)); Налоговая реформа в России: проблемы и решения // Научные труды ИЭПП. 2003. № 67; Гл. 3 и 5; Шкробела Е. Реформирование налогообложения прибыли // Экономический рост: после коммунизма: Материалы международной конференции. М., 2002.

- во-вторых, к ним применяется минимальный налог, который уменьшает не налоговые обязательства, а только налоговую базу будущих периодов.

В среднем потери бюджета от отмены ограничения не должны быть значительными, поскольку оно затронуло только часть предприятий и инвестиционных проектов. Но в то же время эти проекты могут быть весьма существенными для развития экономики России. При этом произойдет выравнивание условий для разных предприятий. Еще раз подчеркнем, что злоупотребления в этом случае не имеют смысла. Однако суммирование убытков от одних видов деятельности с прибылями от других в текущем периоде может приводить к злоупотреблениям, например, когда такая убыточная деятельность не направлена на получение прибыли, а фактически маскирует личное потребление.

Введение переноса убытков в прошлое мы полагаем для России преждевременным. Некоторые возможности злоупотреблений в этом случае сохраняются, и, прежде чем вводить эту меру, следует добиться совершенствования выявления налоговых нарушений. Главная проблема заключается в том, что в этом случае требуется возмещение из бюджета, поэтому существует опасность намеренных действий, направленных на получение компенсации. Однако если будут приниматься меры, направленные на стимулирование инвестиций, в частности налоговые льготы, такой перенос может иметь смысл рассмотреть прежде других мер. Еще одно ограничение, которое мы в этой статье практически не обсуждали, — это ограничение по срокам переноса убытков, а именно право переносить на будущее полученный убыток в течение не более 10 лет. Последнее ограничение имеет ряд преимуществ с точки зрения административного удобства, а при действующих темпах инфляции приведенная стоимость непогашенного остатка убытка снижается настолько, что продление срока практически не оказало бы влияния на норму компенсации.

В связи с этим мы считаем оправданными устранение ограничения в 30% на принятие к вычету убытков прошлых лет и сохранение при этом действующего (см. ст. 283 НК РФ) максимального срока переноса убытков в 10 лет. Однако для предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения, целесообразно рассмотреть меры, приводящие к большей

Сравнительный анализ судебной практики развитых стран и России по противодействию злоупотреблению правом со стороны налогоплательщика¹

Введение

И для России, и для многих других стран серьезную проблему создает стремление налогоплательщиков уменьшить сумму подлежащего уплате налога путем осуществления операций, которые формально соответствуют закону, однако вряд ли соответствуют духу налогового законодательства и (или) намерению законодателя (не говоря уже о фискальных интересах государства). Именно о таком способе уменьшения суммы налога, называемом также уходом от налогообложения (англ. tax avoidance)², ведется речь в настоящей работе.

Естественно, от законодателя нельзя требовать, чтобы он предвидел все возможности ухода от налогообложения и не допускал их. Более того, даже если законодатель попытается серьезно приблизиться к выполнению этого требования, то ему вряд ли это удастся без ущерба для решения других задач налогового законодательства (например, обусловленных политическими соображениями). А ведь уже хотя бы из-за того, что налоговое законодательство постоянно усложняется (в том числе опять-таки ради пресечения возможностей ухода), могут возникать и новые лазейки. Налоговое право как раз та отрасль, где даже в странах общего права принят огромный объем законодательных и ведомственных актов. Интересно, что наиболее подробные и тщательно проработанные законодательные положения приняты именно в странах общего права (таких, как Австралия, Канада, США)³.

¹ Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

² Не путать с уклонением от уплаты налога (англ. tax evasion) — занижением суммы подлежащего уплате налога незаконными методами (International Tax Glossary. IBFD. 2005. P. 29—30, 157).

³ Tax Law Design and Drafting. Vol. 1; International Monetary Fund, 1996; Victor Thuronyi, ed. Ch. 2. Legal Framework for Taxation (Frans Vanistendael). P. 20. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch2.pdf>

Наконец, как вообще провести четкую границу между допустимой налоговой оптимизацией и подлежащим пресечению уходом от налогообложения? В связи с этим огромное значение приобретает то, как вопрос о таком разграничении решается судами. При этом не столь существенно, идет ли речь о юрисдикциях общего или романо-германского права. Законодатель может постараться оказать содействие судам в выполнении этой миссии, введя норму, прямо говорящую о недопустимости злоупотребления правом в целях обхода налогового законодательства, о приоритете для целей налогообложения экономического содержания операции перед ее юридической формой. Естественно, подобные неизбежно расплывчатые нормы оставляют судам значительную свободу усмотрения.

В настоящей работе проводится сравнительный анализ судебной практики по вопросам пресечения ухода от налогообложения в развитых странах и России.

Германия

Именно в германском налоговом законодательстве, как отмечается в литературе, содержится, «пожалуй, самая сильная из законодательно установленных норм, направленных на борьбу с уходом от налогообложения». Действенность и высокая степень предсказуемости применения этой нормы обусловлены, в частности, ее активным применением на протяжении длительного периода¹.

При этом заметим, что далее в той же работе именно Германия названа в качестве примера страны, где степень охвата и частота налоговых проверок чрезвычайно высоки².

Общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, содержится в параграфе 42 Германского налогового кодекса. Этот параграф признает недействительными налоговые последствия любых юридических схем, которые представляют собой злоупотребление правом — *Rechtsmissbrauch*. Налогоплательщики не могут организовывать свои операции так, чтобы манипулировать их экономической сутью или исказить ее. Такое манипулирование или искажение является уходом от налогообложения и нейтрализуется доктриной злоупотребления правом или, применительно к налоговому праву, более специальной концепцией злоупотребления правовыми конструкциями — *Gestaltungsmisbrauch*³.

Параграф 42 озаглавлен «Злоупотребление правовыми конструкциями». Он требует, чтобы налогоплательщик уплачивал налог в соответствии с истинной экономической сущностью операций, а не в соответствии с используемой для них искусственной формой. Согласно параграфу 42:

(1) налоговый закон не может быть обойден путем злоупотребления правовыми конструкциями;

¹ *Thuronyi V. Rules in OECD Countries to Prevent Avoidance of Corporate Income Tax. P. 5.* <http://www.mof.go.jp/english/soken/jst2002p3.pdf>

² *Ibid.* P.15.

³ Здесь и далее в настоящем разделе, посвященном Германии, использована информация из источника: *Prebble J. and others. Abus de Droit and the General Anti-Avoidance Rule of Income Tax Law: A Comparison of the Laws of Seven Jurisdictions and the European Community.* («Section 42(1) of the Abgabenordnung (German Federal Code of Tax Procedure) — Abuse of Law in Tax Cases (With Dennis Becher and Viktoria Preusker) // Working Paper Series, Working Paper. 2008. No. 56. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law Victoria University of Wellington. P. 5—9. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/CAGTR/workingpapers/WP56.pdf>

(2) часть 1 подлежит применению, поскольку ее применение прямо не исключается законом.

Параграф 42 не определяет, в чем именно заключается злоупотребление правовыми конструкциями. Согласно толкованию германских судов эта концепция включает несколько элементов. Чтобы представлять собой злоупотребление правовыми конструкциями или злоупотребление правом, избранная налогоплательщиком схема должна быть прежде всего не адекватной существу операции, а поведение налогоплательщика необъективным. Для определения (не)адекватности нужно ответить на вопрос, стала ли бы объективная третья сторона при тех же обстоятельствах и с той же экономической целью, что и данный налогоплательщик, действовать таким же образом, как данный налогоплательщик. Если объективная третья сторона действовала бы иным образом, то схема неадекватна. Чем необычнее или искусственнее схема, тем ниже вероятность признания ее адекватной. Однако сам по себе факт, что правовая конструкция позволяет сэкономить на налоге, не делает ее неадекватной. Все-таки схема, при которой налог уплачивается в меньшем размере, может иметь место не только при уходе от налогообложения. Здесь может быть и допустимое смягчение налогового бремени.

Коль скоро установлено, что правовая конструкция неадекватна, должно быть показано, что она привела к уменьшению налога, тогда как при адекватной правовой конструкции налог подлежал бы уплате в большем размере, что позволяет сделать вывод о том, что эта конструкция была избрана по экономическим соображениям. Далее, параграф 42 может применяться только тогда, когда нет достаточных оснований полагать, что неадекватная правовая конструкция разумна и оправдана неэкономическими или иными серьезными соображениями.

Наконец, в злоупотреблении правовыми конструкциями присутствует субъективный элемент. Конструкция должна быть выбрана с действительным намерением (мотивом) сокращения налога. В отношении конкретных деталей этого субъективного элемента выявились разногласия. Даже разные составы Федерального финансового суда высказывали различные мнения. И все же, несмотря на разногласия, преобладает мнение, что злоупотребление правовыми конструкциями требует намерения совершить злоупотребление, т.е. суд в каждом случае должен доказать намерение совершить злоупотребление, но наличие субъективного намерения презюмируется при выполнении первых трех условий.

Когда установлены эти четыре элемента, суд решает, что имело место злоупотребление правом или правовыми конструкциями, предусмотренное параграфом 42. В результате производится перерасчет налога, как если бы налогоплательщик избрал адекватную правовую конструкцию. Иными словами, параграф 42 позволяет исчислять налог исходя из воображаемой экономически адекватной правовой конструкции, а не той неадекватной и направленной на злоупотребление правовой конструкции, которой налогоплательщик фактически воспользовался.

Параграф 42 применялся германскими судами при решении весьма разнообразных по обстоятельствам дел. Для иллюстрации рассмотрим два случая.

В первом случае Федеральный финансовый суд признал злоупотреблением правом в смысле параграфа 42 комбинацию взаимного или «пересекающегося» найма. Налогоплательщик заключил договор на покупку трехкомнатной квартиры в городе А 4 февраля 1982 г. Его коллега С. купил подобную квартиру в том же жилом районе. Они заключили два двусторонних договора найма. По первому договору налогоплательщик сдавал на четыре года свою квартиру С., С. ежеме-

сячно платил за наем квартиры, но не проживал в ней. В рассматриваемом году он жил в другом городе. По второму договору налогоплательщик снимал две комнаты в квартире С. на такой же четырехлетний срок. Третью комнату снимал другой коллега, D. Налогоплательщик не пользовался снимаемыми комнатами, а жил вместо этого в квартире, принадлежащей D., в другом городе.

Германское законодательство о подоходном налоге разрешает вычитать из налоговой базы расходы, произведенные с целью получения дохода. Налогоплательщик претендовал на такой вычет, указывая, что произведенные им ради получения дохода расходы по второму договору найма на 30 тыс. марок превышали сумму, полученную им по первому договору найма, т.е. в итоге он оказался в убытке из-за второго договора найма и хотел вычесть сумму этого убытка из суммы своих доходов от других источников.

Доводы налогоплательщика не были приняты. Федеральный финансовый суд применил параграф 42(1) и отказал в признании указанных расходов относящихся к извлечению дохода в целях налогообложения на том основании, что осуществлявшиеся операции достигали уровня злоупотребления правовыми конструкциями.

Во-первых, взаимный наем — необычный подход к имущественному найму, когда цель заключается в том, чтобы найти какое-нибудь место для проживания или получать доход от имущества. Объективная третья сторона с целью обеспечения места для проживания и извлечения дохода не стала бы сдавать собственную квартиру и одновременно снимать подобную чужую квартиру в том же жилом районе, к тому же не занимая ее. Рассматриваемая схема была, таким образом, неадекватной.

Во-вторых, единственной целью этой схемы взаимного найма было уменьшение налога. Если бы налогоплательщик и С. использовали менее замысловатый, но адекватный набор правовых конструкций, они уплачивали бы налог в большем размере. Отнесение связанных с их квартирами расходов к расходам, осуществляемым ради получения дохода, могло бы объясняться только сдачей в наем друг другу.

В-третьих, для применения этой неадекватной схемы помимо уменьшения налога не было никаких экономических или иных оправданий. Наконец, при описанных выше объективных обстоятельствах субъективное намерение сторон заключалось, по-видимому, именно в уходе от налогообложения.

Суд убедился в том, что их действия представляли собой злоупотребление правом, и применил параграф 42, в результате чего налогоплательщик признавался обязанным уплатить налог в том размере, в каком должен был бы уплатить при использовании адекватных правовых конструкций.

Второй пример известен как дело *Dublin Docks*. Германская компания создала дочернюю компанию в Международном финансовом центре в Дублине, где для компаний-резидентов была предусмотрена пониженная ставка налога на прибыль 10%. Единственной задачей этой ирландской дочерней компании было инвестирование капитала, получаемого от германской компании-акционера. У дочерней компании не было офисов и служащих, хотя был собственный совет директоров, который собирался в Ирландии и определял инвестиционную политику. Однако инвестициями управляла другая ирландская компания, у которой были офисы и служащие и которая оказывала те же услуги другим инвестиционным компаниям.

Германские налоговые органы усмотрели в создании ирландской дочерней компании предусмотренное параграфом 42 злоупотребление правовыми конст-

рукциями и в целях налогообложения вменили всю заработанную этой компанией прибыль непосредственно германской материнской компании.

Компания обжаловала это решение и добилась частичного удовлетворения своих требований в первой инстанции. Суд указал, что параграф 42 подлежит применению, поскольку имело место злоупотребление правовыми конструкциями, в пользу чего свидетельствуют факты. Но суд также указал, что налоговая база может быть уменьшена на сумму коммерческих затрат, понесенных в Ирландии. Параграф 42 позволял не принимать во внимание лишь создание дочерней компании, но не затраты, которые материнская компания фактически понесла в Ирландии через дочернюю компанию или иным образом.

Федеральный финансовый суд не согласился с мотивировкой нижестоящего суда и постановил, что создание ирландской дочерней компании не было злоупотреблением правовыми конструкциями, предусмотренными параграфом 42. Здесь мотивировка основывалась на отношении между германским режимом контролируемых иностранных корпораций (режим КИК) и параграфом 42. Суд указал, что наличие режима КИК, предусмотренного для таких случаев, исключает дополнительное применение общих правил, направленных на борьбу с уходом от налогообложения. Германский режим КИК был установлен для борьбы со схемами ухода от налогообложения с созданием в низконалоговых странах пассивных корпораций, не осуществляющих активной предпринимательской деятельности. Суд пришел к выводу о том, что с учетом цели установления режима КИК сам по себе факт получения пассивной дочерней компанией прибыли в низконалоговой стране не означает злоупотребления правовыми конструкциями, предусмотренного параграфом 42. Для применения параграфа 42 недостаточно, чтобы компания была просто пассивной. Она должна быть не более чем просто «почтовым ящиком», почти не осуществляющим какой бы то ни было деятельности, активной или пассивной. Рассматриваемая компания не была таковой, поскольку совет директоров принимал основные инвестиционные решения. Таким образом, в данном случае параграф 42 не подлежит применению.

США

Уже в начальный период действия в США¹ законодательства о налогообложении доходов суды тщательно изучали осуществляемые налогоплательщиками операции на предмет соответствия не только букве налогового закона, но и его духу, оценивали не только юридическую форму, но и экономическое содержание операций. Шестнадцатая поправка к Конституции США, разрешающая федеральное налогообложение доходов, была ратифицирована штатами в 1916 г. В судебной практике принципиально значимым стало вынесенное в 1935 г. решение Верховного суда по делу *Gregory v Helvering*, где была применена судебная доктрина фиктивности (деловой цели) сделки. Дело касалось операции, соответствующей буквальному смыслу Закона о доходах 1924 г., осуществив которую налогоплательщик

¹ *Postlewaite F.* The Status of the Judicial Sham Doctrine in the United States // *Revenue Law Journal*. 2005. Vol. 15. Issue 1. Article 8. <http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1162&context=rlj>; *Toscher S., Rettig Ch.P.* Ricketty Shelters. 2002. <http://www.lacba.org/showpage.cfm?pageid=2147>; *Thuronyi V.* Rules in OECD Countries to Prevent Avoidance of Corporate Income Tax. <http://www.mof.go.jp/english/soken/jst2002p3.pdf>

настаивал на уплате налога в меньшем размере. Суд, придав особое значение намерению законодателя, признал операцию недействительной в целях налогообложения¹.

Следуя таким курсом, суды старались установить цель принятия соответствующего закона и следили за соответствием операции не только его тексту, но и цели. Соответственно суды создавали и применяли различные доктрины, проистекающие из одной и той же заботы о приоритете существа перед формой, но использующие разные формулировки.

Поначалу эти судебные меры противодействия уходу от налогообложения часто обозначали выражением «доктрина фиктивности» (*sham doctrine*). Однако в дальнейшем с ростом числа рассматриваемых споров такая практика становилась более изощренной и терминология для обозначения таких защитных мер стала более разнообразной. В настоящее время используются выражения «доктрина [приоритета] содержания (существа) над формой» (*substance over form*), «доктрина операции по шагам» (*step transaction*), «доктрина экономического содержания (существа)» (*economic substance*), «доктрина деловой цели» (*business purpose*)².

Разработки судов, направленные на борьбу с уходом от налогообложения, вскоре были признаны большинством налоговых консультантов в качестве фактора, который нужно учитывать при структурировании операции: вряд ли суд сочтет приемлемой операцию с оборотом средств, происходящим в течение короткого промежутка времени и приводящим к существенным налоговым последствиям при минимальных вложениях и несущественной экономической отдаче, и с иными признаками возможного несоответствия операции намерению законодателя.

Когда налогоплательщики поняли, что подобные искусственные операции будут признаваться недействительными, то стали гораздо реже прибегать к ним. Поэтому и в применении и толковании судебных доктрин, направленных на борьбу с уходом от налогообложения, наступил период относительного затишья.

Хотя порой возникали споры, в которых налоговая служба настаивала на перерасчете налоговых обязательств, руководствуясь среди прочего той или иной судебной разработкой, возникновение таких споров предотвращалось в значительной мере практикой применения налогового законодательства.

Однако начиная с 1990-х годов налоговые консультанты стали подходить к планированию явно решительнее. Одни считают причиной недостаточное финансирование налоговой службы, что привело к сокращению числа проверок и придало смелости налогоплательщикам и их консультантам. Другие склонны объяснять это тем, что юридическая профессия в значительной мере превратилась в бизнес, от которого ожидают высокой доходности. Каковы бы ни были причины, ситуация с налоговым планированием в США в 1990-х годах резко изменилась.

В результате последовал новый раунд изучения и толкования этих доктрин. Налоговые специалисты стали все больше стремиться к выигрышным налоговым последствиям через операции, соответствующие буквальному смыслу Налогового кодекса и актов уполномоченных ведомств, однако, скорее всего, никогда не охва-

¹ *Gregory v. Helvering* (статья) http://en.wikipedia.org/wiki/Gregory_v._Helvering; *Gregory v. Helvering*, 293 U.S. 465 (1935) <http://supreme.justia.com/us/293/465/case.html>

² Один из окружных судов указал на то, что различия в подобной терминологии («фиктивность», «мотив получения прибыли» или «экономическое содержание») не имеют решающего значения, а нужен именно анализ как субъективной деловой цели, с которой налогоплательщик осуществляет операцию, так и объективного экономического содержания операции (дело *Long Term Capital Holdings v. United States* (2004)).

тывавшиеся замыслом законодателя. Разработка налоговых «схем» для состоятельных налогоплательщиков бухгалтерскими фирмами, инвестиционными банками и некоторыми юридическими фирмами привела к тому, что суды стали чаще обращаться к своим доктринам, направленным против ухода от налогообложения.

И все же в настоящее время суды стали принимать намного больше решений в пользу налогоплательщиков, чем можно было ожидать.

С ростом числа судебных споров возросла значимость последней судебной разработки для противодействия злоупотреблениям — «экономического содержания». В отсутствие этого «экономического содержания» обусловленная налоговыми соображениями операция, поставленная под сомнение налоговой службой, не получит оправдания.

Требуемое экономическое содержание присутствует, если выполняются два условия. Во-первых, у налогоплательщика субъективно должна была быть неналоговая цель осуществления операции. Во-вторых, должно быть объективное свидетельство реальной возможности получения прибыли без учета налоговых последствий.

С применением и толкованием этих критериев до полной ясности пока далеко. Хотя доктрина экономического содержания все шире применяется нижестоящими судами, Верховным судом она не рассматривалась, и потому для нее не было сформулировано единообразного определения. Нет единообразия и в ее применении разными судами.

Яркой иллюстрацией неопределенности с применением доктрин экономического содержания и деловой цели, а также наиболее показательным примером смягчения позиции судов в отношении ухищрений со стороны налогоплательщиков может служить решение Пятого окружного суда по делу *Compaq* (2001).

Здесь налогоплательщиком была применена одна из искусственных наиболее выигрышных схем среди тех, споры по поводу которых были решены в пользу налогоплательщиков. Если бы это дело рассматривалось лет на десять раньше, суд, скорее всего, решил бы его в пользу налоговой службы. Операция длилась менее 24 ч, не имела или почти не имела отношения к хозяйственной деятельности налогоплательщика, операционные издержки были значительны, экономическая прибыль практически отсутствовала, а экономия на налоге была огромна.

Compaq (налогоплательщик) купил американские депозитарные расписки¹ на акции голландской компании до выплаты дивидендов по ним, приобретая, таким образом, право на получение от нее дивидендов, подлежащих обложению удерживаемым в Нидерландах налогом. Расписки были проданы первоначальному продавцу почти сразу же после выплаты дивидендов по меньшей цене (за вычетом дивидендов), и у налогоплательщика образовался капитальный убыток. Этот убыток был использован для вычета из суммы прироста капитала, заявленной по другой операции, не связанной с рассматриваемой. Далее удержание в Нидерлан-

¹ American depository receipts (ADRs) — расписки, удостоверяющие владение акциями иностранных компаний, акции которых обращаются на финансовых рынках США, — позволяют инвесторам в США покупать акции иностранных компаний без заключения трансграничных сделок. Цена этих расписок указывается в долларах США, дивиденды выплачиваются в долларах США, и эти расписки могут обращаться подобно акциям компаний, осуществляющих деятельность в США. (American Depository Receipt http://en.wikipedia.org/wiki/American_depository_receipt).

дах налога повлекло возникновение у налогоплательщика права на зачет иностранного налога (foreign tax credit).

Налоговый суд¹ указал, что операции недоставало экономического содержания, она объяснялась исключительно налоговыми соображениями и единственной ее целью было минимизировать налоги, что «не включает права заниматься финансовыми фантазиями и ожидать при этом, что Налоговая служба (IRS) и суды будут подыгрывать». Однако при рассмотрении апелляции Пятый окружной суд² не согласился с этим решением и охарактеризовал позицию налоговой службы и Налогового суда как стремление «подтасовать карты» (stack the deck) против налогоплательщика.

Основным вопросом при рассмотрении дела *Compaq* было применение доктрин экономического содержания и деловой цели при данных обстоятельствах. Пятый окружной суд начал анализ дела с последней данной Верховным судом интерпретации доктрины экономического содержания. В деле *Frank Lyon Company v. United States* (1978) Верховный суд³ указал, что когда «присутствует настоящая многосторонняя операция с экономическим содержанием, провести которую вынуждают или поощряют реальные деловые обстоятельства или правовые предписания, осуществляемая по не имеющим отношения к налогам соображениям и не формируемая исключительно направленными на уход от налогообложения приемами [...], государству следует отнестись с уважением к произведенному сторонами распределению прав и обязанностей». Также Пятый окружной суд заметил, сославшись на свое решение по делу *Merryman v. Commissioner* (1989), что «наличие налоговой выгоды в результате операции не делает ее автоматически фиктивной до тех пор, пока эта операция обусловлена не имеющими отношения к налогам соображениями».

Пятый окружной суд обратил внимание на решение Четвертого окружного суда 1985 г. по делу *Rice's Toyota World Inc. v. Commissioner*, в котором содержится известный и авторитетный анализ доктрин экономического содержания и деловой цели. По этому делу суд указал, что, для того чтобы трактовать операцию как фиктивную, суд должен выяснить, что налогоплательщик не стремился достичь никакой деловой цели, кроме получения налоговых выгод, участвуя в операции, и эта операция не имела никакого экономического содержания из-за отсутствия разумной вероятности получения прибыли». При этом в деле *Compaq* Пятый окружной суд заметил, что Третий окружной суд в деле *ACM P'ship v. Commissioner* (1998) сформулировал идею несколько иначе, указав, что деловая цель и разумная вероятность получения прибыли были просто факторами, которые должны приниматься во внимание при определении того, фиктивна ли операция. («Эти разные аспекты исследования на предмет экономической фиктивности не образуют отдельных элементов некоего “жесткого двухступенчатого анализа”, а скорее представляют связанные факторы, каждый из которых дает сведения для анализа того, имела ли операция достаточное содержание, помимо того, что налоговые послед-

¹ Специализированный федеральный суд, рассматривающий налоговые споры в качестве суда первой инстанции. Решения Налогового суда могут пересматриваться апелляционными судами соответствующих округов (United States Tax Court http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Tax_Court).

² Текст решения Пятого окружного суда по делу *Compaq* доступен в Интернете на <http://www.ca5.uscourts.gov/opinions/pub/00/00-60648.cv0.wpd.pdf>

³ Текст решения Верховного суда по делу *Frank Lyon Company v. United States* доступен в Интернете на <http://supreme.justia.com/us/435/561/case.html>

ствия нельзя недооценивать, коль скоро дело касается налогообложения». Пятый окружной суд не решил, чью точку зрения принять, поскольку пришел к заключению, что в операции *Compaq* с депозитарными расписками присутствовали и экономическое содержание, и деловая цель (получение прибыли).

Обосновывая это заключение, Пятый окружной суд опирался на решение Восьмого окружного суда по делу *I.E.S. Industries, Inc. v. United States* (2001), где операция с американскими депозитарными расписками, подобная операции в деле *Compaq*, не была признана фиктивной для целей налога на доходы. Здесь Восьмой окружной суд предпринял двухступенчатый анализ, представленный в вышеупомянутом деле *Rice's Toyota World Inc. v. Commissioner*, и сделал вывод, что как экономическое содержание, так и деловая цель были налицо, а следовательно, по данному делу не требуется решать вопрос о том, должна ли операция признаваться фиктивной, если присутствует только экономическое содержание или только деловая цель.

В операции *Compaq* Пятый окружной суд усмотрел экономическое содержание и отметил непосредственность проведенной налоговой службой и Налоговым судом оценки перспективы получения прибыли. По мнению Пятого окружного суда, Налоговый суд допустил ошибку, не учтя при исчислении посленалоговой прибыли *Compaq* сумму в 3,4 млн долл., право на зачет которой при исчислении суммы подлежащего уплате в США налога (U.S. tax credit) тот получил. Суд указал, что это упущение привело Налоговый Суд к неверному выводу о возникновении в результате операции чистого посленалогового убытка около 1,5 млн долл. Суд указал, что «если действие налогового законодательства, отечественного или иностранного, должно приниматься во внимание, когда оно приводит к сокращению чистого потока наличности от операции (transaction's net cash flow), то оно должно приниматься во внимание и тогда, когда оно приводит к увеличению потока наличности. Чтобы анализ был последовательным, он должен учитывать либо все результаты действия налогового законодательства, либо не учитывать ни одного из них. Учитывать их только тогда, когда происходит сокращение потока наличности, означает подтасовывать карты против признания операции прибыльной». Если результат операции определен последовательно, согласно позиции Пятого окружного суда, *Compaq* получил от операции с депозитарными расписками прибыль как с учетом, так и без учета налога.

Хотя Налоговый суд установил, что стороны стремились минимизировать связанные с операцией риски, но Пятый окружной суд заметил, что риски присутствовали и не были несущественными. Существенным было признано то, что операция проводилась на открытом рынке (среда, не подконтрольная налогоплательщику), рыночная цена депозитарных расписок могла измениться, отдельные сделки могли сорваться или быть совершены ненадлежащим образом, а дивиденды могли быть не выплачены или выплачены в ином размере, чем ожидалось. Суд указал, что «отсутствие риска, который можно законно исключить, не делает операцию фиктивной». Приведенные аргументы отличают решение по делу *Compaq* от прежних решений Пятого окружного суда, в которых он признавал операции фиктивными при отсутствии независимых третьих сторон или риска, обусловленного независимостью рынка (independent market risk). Так, в деле *Freytag v. Commissioner* (1990) фиктивность была аргументирована тем, что инвестиционные агенты налогоплательщика «обладают абсолютной властью над установлением цен и времени операций, которые происходили на изолированном рынке, созданном им самим».

В США с применением направленных на борьбу с уходом от налогообложения судебных доктрин в спорах, связанных с налогообложением доходов, по-прежнему много неопределенности. В последнее время ни один из такого рода споров еще не рассматривался Верховным судом.

Возросшая активность налогоплательщиков в части минимизации налоговых обязательств привлекла внимание Конгресса, и он стал все больше рассматривать вопрос о законодательном установлении критериев, которыми руководствовались бы суды при определении экономического содержания операций, а также о законодательном противодействии использованию налогоплательщиками одобренных судами операций. Некоторые объясняют этот сдвиг творческой активности от одной ветви власти к другой возросшим формализмом в толковании судами налогового законодательства. Суды стали все больше руководствоваться прямо написанным в законе, а не прибегать к таким углубленным изысканиям, как поиск цели принятия законодательного акта или предсказание того, как стал бы реагировать Конгресс, столкнувшись он с той же конкретной ситуацией.

Эта последняя тенденция проявилась и при рассмотрении Верховным судом дела *Giltitz v Commissioner* (2001)¹. Верховный суд счел приемлемой операцию, повлекшую налоговый убыток без сопутствующего экономического убытка для налогоплательщика. В ответ на замечание со стороны налоговой службы, что без судебного вмешательства операция повлечет «двойной подарок» (*double windfall*), суд указал: «Поскольку текст Кодекса позволяет налогоплательщикам получать здесь эти выгоды, нам не нужно касаться этого вопроса политики».

Упомянувшееся выше решение по делу *Compaq* — яркий пример судебной практики, способствовавшей тому, что противодействие злоупотреблениям со стороны налогоплательщиков стало в большей степени заботой законодательной власти. После решения по делу *Compaq* законодатель усложнил дальнейшее применение налогоплательщиками такого рода схем. Теперь согласно Налоговому кодексу для получения возможности зачета иностранного налога, удерживаемого в отношении дивидендов, налогоплательщик должен владеть акциями по крайней мере 15 дней (параграф 901 (k)). После этого изменения налогоплательщики по-прежнему могут осуществлять операции по примеру *Compaq*, но теперь обязательное 15-дневное владение акциями потребует отвлечения на это капитала и создаст для владельца риск колебания стоимости акций.

Суды же становятся более терпимыми к ухищрениям налогоплательщиков и считают, что если нужны средства противодействия, то об этом должен заботиться Конгресс.

Новая Зеландия

В Новой Зеландии² общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения (параграф BG1 Закона о налоге на доход 2004 г.³), предусматривает, что схема ухода от налога не имеет юридической силы в отношениях с налоговой службой (*tax avoidance arrangement is void as against the Commissioner of Inland*

¹ Текст решения Верховного суда по делу *Giltitz v Commissioner* доступен в Интернете на <http://supreme.justia.com/us/531/206/case.html>

² *Prebble J. and others*. Op. cit. (Section BG1 of the New Zealand Income Tax Act 2004, The General Anti-avoidance Rule (With Matthew Fountain)). P. 10—14.

³ Указанный Закон в Интернете доступен на <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0035/latest/DLM245342.html>

Revenue). Это положение позволяет налоговой службе противодействовать получению налогоплательщиком выгоды от применения схемы ухода от налога. «Схема» (arrangement) широко определяется в параграфе ОВ1 как «соглашение, договор, план или сговор (независимо от того, обеспечивается ли его исполнение правовой санкцией), включая все стадии и операции, посредством которых он(о) исполняется». Уход от налога включает прямое или косвенное изменение охвата налогообложением дохода, использование льготы или уменьшение подлежащей уплате суммы налога на доход. Схема ухода от налога — это схема, где уход от налога является прямой или косвенной целью, или следствием, или одной из целей или одним из следствий и эта цель или следствие не является лишь побочной.

Заметим, что в Новой Зеландии еще с конца XIX в. действовали общие нормы, направленные на борьбу с уходом от налогообложения, которые, несмотря на отличия в формулировках от нормы параграфа ВG1 Закона о налоге на доход 2004 г., по смыслу существенно от нее не отличались¹.

Буквальное толкование новозеландского законодательства давало бы повод считать, что физическое лицо, которое, например, претендует на вычет на том основании, что сделало благотворительное пожертвование, уходит от налога. Ясно, что у парламента не было намерения признавать этот вычет уходом от налога. Скорее, было намерение поощрять благотворительные пожертвования. При буквальном толковании общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, не делает различий между допустимым смягчением налогового бремени и недопустимым уходом от налога. С учетом этого соображения суды выработали ряд методов для смягчения действия этой нормы. Вообще говоря, если при наличии двух разных способов осуществления операции будет избран способ, влекущий уплату меньшей суммы налога, соответствующая схема не будет признана недействительной лишь по этой причине.

В прежние времена, несмотря на наличие общих норм, направленных на борьбу с уходом от налогообложения (о чем было сказано выше), суды определяли, присутствует ли в схеме цель ухода от налога, на основе ее юридической формы, т.е. рассматривая главным образом юридические права и обязанности, установленные в соответствии с этой схемой. Так, в деле *Europa Oil (NZ) Limited* (1976) лорд Диплок, сославшись на одно более раннее британское решение (а именно на решение по делу герцога Вестминстерского (1936), о котором еще будет сказано ниже), высказал мысль, что следует смотреть на юридические права и обязанности, возникающие в соответствии со схемой, а не на ее экономические последствия².

Концепция формы и содержания порождает две дихотомии. Первая дихотомия — между юридической формой и юридическим содержанием. При анализе схемы можно смотреть на ее юридическую форму, т.е. юридический ярлык, формальное обозначение данной схемы. Другой вариант — смотреть на ее юридичес-

¹ *Dunbar D.* Judicial Techniques for Controlling the New Zealand General AntiAvoidance Rule: A Case of Old Wine in New Bottles, from Challenge Corporation to Peterson // Working Paper Series, Working Paper. 2005. No. 38. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law. Victoria University of Wellington. P. 7—8.

² *Prebble J.* Justice Hill and the Autopoiesis of Income Tax Law // Working Paper Series, Working Paper. 2008. No. 57. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law. Victoria University of Wellington. P. 5—7. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/CAGTR/workingpapers/WP57.pdf>; *Dunbar D.* A Historical Review of the CFC & FIF Regimes: Part One 1987 to 1 December 2003 // Working Paper Series, Working Paper. 2004. No. 13. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law. Victoria University of Wellington. P. 13—15. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/CAGTR/workingpapers/WP13.pdf>

кое содержание, т.е. истинные юридические права и обязанности, создаваемые этой схемой. Юридическая форма и юридическое содержание могут не совпадать. Например, Палата лордов в одном из дел решила, что кредит с ограничением возможности кредитора обратиться взыскание на имущество должника (non-recourse loan) был по своему юридическому содержанию товариществом (*Ensign Tankers (Leasing) Limited v Stokes (HM Inspector of Tax)* (1992)).

Вторая дихотомия — между юридической формой и экономическим содержанием. Юридическое содержание — элемент, общий для обеих дихотомий. Юридическое содержание схемы обуславливает юридические права и обязанности налогоплательщика. Экономическое же содержание касается экономического результата схемы. Иллюстрацией этой дихотомии может служить дело *Commissioner of Inland Revenue v Wattie* (1998). Вопрос заключался в том, подлежит ли налогообложению уплаченная налогоплательщику сумма, стимулирующая его стать арендатором. По юридической форме эта выплата была вознаграждением, предоставленным арендодателем с целью привлечения арендатора. Такое вознаграждение не должно было облагаться налогом. Однако по экономическому содержанию эта выплата была арендной субсидией. Арендная субсидия должна была облагаться налогом. Судебный комитет Тайного совета¹ исходя из юридической формы решил, что рассматриваемая выплата была вознаграждением и, следовательно, не подлежала налогообложению. При таком подходе происходит смягчение действия параграфа ВG1 за счет ограничения возможности для пересмотра сделки рамками ее юридического содержания, хотя само по себе разграничение юридического и экономического содержания представляется несколько надуманным.

Второй метод, принятый новозеландскими судами для смягчения действия общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, касается оценки цели или результата применения схемы. Чтобы схема рассматривалась как уход от налога, уход от налога должен быть ее целью или последствием, причем не просто побочным. Преследование обоснованной коммерческой цели, попутно приводящее к сокращению налоговых обязательств, не является уходом от налога. Критерий цели ухода от налога объективный (*Commissioner of Inland Revenue v Challenge Corporation Limited* (1986)). Здесь нужно ответить на вопрос, стали ли бы участники операции осуществлять ее даже в отсутствие налогового преимущества. Если ответ положительный, то, как и в случае с германским объективным критерием «адекватности» операции, у операции нет цели ухода от налога.

Иллюстрацией применения критерия цели ухода от налога может служить дело *Case V20* (2002), рассматривавшееся Службой налоговой ревизии (Taxation Review Authority). В данном случае зубной врач вышел из товарищества и учредил торговый траст (trading trust structure), работником которого и сделался. В 1995 г. произошла незначительная экономия на подоходном налоге. Судья Барбер решил, что ухода от налога не было, поскольку налоговое преимущество носило лишь побочный характер при наличии главных коммерчески обоснованных целей операции — защиты активов и ограничения ответственности. Тем не менее с позиций критерия цели операции размер налоговой выгоды, получаемой в результате применения схемы, был признан имеющим значение. Хотя этот вывод в данном случае не имел практического значения по причине несущественности экономии на налоге, он мог сказаться на последующей судебной практике. В деле *Case W33* (2004) служба налоговой ревизии столкнулась с подоходным налогом того же самого зубного вра-

¹ Высшая судебная инстанция для стран Британского Содружества, признающих юрисдикцию этого комитета.

ча за 1996 г., в котором размер экономии на налоге оказался больше. Из-за большего размера экономии на налоге, чем в 1995 г., судья Барбер решил, что уход от налога в указанном году был более чем просто побочным. Хотя и в том и в другом деле фигурировали одна и та же схема и один и тот же налогоплательщик, судья решил, что во втором деле целью схемы был уход от налога.

Третий метод, используемый судами для смягчения действия параграфа ВG1, заключается в обращении к замыслу и цели (*scheme and purpose*) Закона о подоходном налоге 2004 г. Схемы, охватываемые замыслом и целью этого Закона, не означают ухода от налога. Так, передача акционерам компании ее убытков, если эта компания обладает соответствующим статусом (*Loss Attributing Qualifying Company (LAQC)*¹), охватывается замыслом и целью закона и намерением парламента. Однако, например, привлечение к участию в операции взаимозависимой структуры ради осуществления искусственных вычетов не охватывается замыслом закона и означает уход от налога.

Суды разработали методы смягчения действия параграфа ВG1. При этом они несколько продвинулись в направлении установления границы между приемлемым смягчением налогового бремени (*tax mitigation*) и неприемлемым уходом от налогообложения. Однако, несмотря на проделанную работу, область применения новозеландской общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, остается неопределенной.

Неопределенность необязательно является отрицательной чертой общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения. Какая-то степень неопределенности необходима любой такой норме, чтобы она могла действовать согласно своему назначению. Если бы в общей норме, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, понятие ухода от налога постарались определить абсолютно точно, желающие уйти от налога вскоре нашли бы новую стратегию, не подпадающую под определение. Как раз конкретные нормы открывают особенно широкие возможности ухода, так что общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, должна быть в самом деле общей, чтобы распространяться на разнообразные схемы ухода и служить действенным средством сдерживания. Общей направленности соответствующего законодательства сопутствует неопределенность.

Австралия

Нормы австралийского налогового законодательства², направленные на борьбу с уходом от налогообложения, интересно сравнить с новозеландскими, что иллюстрирует важность той роли, которую играют судьи в определении действительности

¹ Компания, обязанная передавать любые возникающие у нее убытки своим акционерам, которые могут использовать эти убытки для вычета из налоговой базы по другим своим доходам (*New Zealand Companies Office. Glossary* <http://www.companies.govt.nz/cms/customer-support/glossary#L>).

² *Prebble J. and others. Op. cit. (Part IVA of the Australian Income Tax Assessment Act 1936: A General Anti-avoidance Rule with Concrete Elements (With David Dunbar)).* P. 14–18; *Commissioner of Taxation v Hart* [2004] <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2004/26.html>; *Cridland v Federal Commissioner of Taxation* (статья) http://en.wikipedia.org/wiki/Cridland_v_Federal_Commissioner_of_Taxation; *Cashmere M.J. The Interrelation of Scheme and Purpose Under Part IVA // Journal of Tax Research.* 2003. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/eJTR/2003/6.html#fn39>

общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения. Как было показано выше, в Новой Зеландии суды обеспечивают смягченное применение весьма жесткой при буквальном толковании нормы. На примере Новой Зеландии видно, что судьи способны ввести в практику и такой набор приемов толкования, который сводит на нет действие общей направленной на борьбу с уходом нормы. Это произошло в Австралии с ее прежним режимом налогообложения доходов. Впоследствии, для того чтобы прекратилось следование принятым судебной властью курсом, был установлен ныне действующий режим.

В Австралии первое установленное законом направленное на борьбу с уходом от налогообложения положение содержалось в параграфе 260 Закона о налогообложении дохода 1936 г. Это положение было весьма сходно с новозеландским: оба допускали широкую трактовку и имели очень мало внутренних и внешних ориентиров. Согласно австралийскому параграфу 260 любая схема, целью или следствием которой было изменение охвата налогообложением дохода, была ничтожной в целях налогообложения.

Австралийские суды разработали два принципа толкования, которые значительно сократили сферу действия этой, казалось бы, безграничной нормы. Первым был критерий фактической обоснованности (*predication test*), сформулированный в деле *Newton v Federal Commissioner of Taxation* (1958): «Чтобы на схему распространялось действие параграфа [260], вы должны быть способны обосновать фактами — глядя на открытые действия, обеспечившие ее исполнение, — что она была исполнена именно таким образом, чтобы уйти от налога. Если вы не можете дать такого обоснования, но вынуждены признать, что эти операции могут быть объяснены со ссылкой на обычную деловую деятельность или родственные отношения без необходимости навешивания ярлыка средства ухода от налога, то эта схема не подпадает под действие параграфа».

Такому подходу следовали в Новой Зеландии, и он не создавал проблемы для действия общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения. Второй, известный как принцип выбора, был изложен Верховным судом Австралии в деле *W.P. Keighery Pty Ltd v Federal Commissioner of Taxation* (1957)¹. Согласно принципу выбора действовавшая в Австралии норма, направленная против ухода от налогообложения, была предназначена для защиты основных положений Закона о налогообложении дохода 1936 г., а не для лишения налогоплательщиков права выбирать среди вариантов, которые этот Закон оставил налогоплательщикам.

В деле *Keighery* закрытая акционерная компания стремилась воспользоваться налоговыми преимуществами, предусмотренными для открытых акционерных компаний. Она приняла статус открытой компании, выпустив по одной акции для некоторого количества дополнительно привлеченных участников — физических лиц, у которых была небольшая экономическая заинтересованность или влияние в этой компании. Верховный суд постановил, что параграф 260 подразумевает возможность закрытых акционерных компаний по их выбору преобразовываться в открытые акционерные компании, т.е. общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, не препятствовала налогоплательщикам осуществлять выбор.

¹ Текст решения доступен в Интернете на [http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1957/2.html?query=title\(W.P.%20Keighery%20Pty%20Ltd%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation\)](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1957/2.html?query=title(W.P.%20Keighery%20Pty%20Ltd%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation))

Весьма показательным примером применения принципа выбора стало дело *Cridland v Federal Commissioner of Taxation* (1977)¹. С целью получения выгоды от правил усреднения дохода за период в несколько лет², предназначенных для содействия фермерам-овцеводам, был создан паевой траст, лишь немного занимавшийся овцеводством. В то время Закон предусматривал, что если траст осуществляет предпринимательскую деятельность, заключающуюся в производстве сырья, то все получатели прибыли также считаются осуществляющими такую деятельность. Этот траст выпустил однодолларовые паи для студентов вузов, чтобы эти студенты получили привилегированный статус производителей сырья. Такими производителями сырья для целей налогообложения стали около 5 тыс. студентов. Налоговая служба усмотрела здесь уход от налогообложения налогом на доход, однако Верховный суд отказался применять параграф 260 на том основании, что Закон о налогообложении дохода оставлял выбор этой схемы на усмотрение налогоплательщика.

После этого решения Верховного суда содержащееся в Законе определение производителя сырья было сужено. С 1 июля 1978 г. действуют два новых требования: 1) получаемая от траста сумма должна составлять не менее 1040 долл.; 2) у Налоговой службы (The Commissioner of Taxation) должны быть достаточные основания считать, что право бенефициара (beneficiary's interest) не было приобретено прежде всего с целью получения возможности усреднения дохода.

Последовавшей со временем реакцией австралийского парламента на череду судебных решений, устанавливавших принцип выбора, было принятие в 1981 г. нынешнего режима, известного как часть IVA Закона о налогообложении дохода 1936 г. Путем введения этого режима предполагалось восстановить ту правовую ситуацию, которая существовала до появления судебных решений по делам *Newton* и *Keighery*. Интересно сравнить подходы новозеландского и нынешнего австралийского режимов к проблеме выбора. Нынешний австралийский режим в общих чертах сходен с новозеландским. У австралийской нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, три составляющие: налогоплательщик должен получить налоговую выгоду; эта выгода должна быть от использования схемы; получение налоговой выгоды должно быть единственной или преобладающей целью участия налогоплательщика в схеме. Делается акцент на преобладающей цели налогоплательщика, а не схемы. Указанный набор составляющих напоминает подход, принятый в Новой Зеландии, с той разницей, что новозеландский критерий объективный, а не субъективный.

Еще одно различие заключается в том, что австралийская общая направленная против ухода норма не настолько общая и неопределенная, не допускает столь широкую трактовку, как параграф VG1 новозеландского Закона о налоге на доход 2004 г. В отличие от новозеландской нормы австралийский Закон содержит критерии, которыми должны руководствоваться суды для определения того, было ли получение налоговой выгоды единственной или преобладающей целью схемы. Применительно к налогообложению дохода двумя главными критериями являют-

¹ Текст решения доступен в Интернете на [http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1977/61.html?query=title\(Cridland%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation\)](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1977/61.html?query=title(Cridland%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation)).

² Эти правила, установленные Законом о налогообложении дохода 1936 г., позволяли налогоплательщику распределять доход на период в несколько лет и предназначались для производителей сырья (в частности, фермеров), уровень доходов которых подвержен значительным колебаниям.

ся сравнение формы схемы с ее содержанием и то, происходит ли изменение в финансовом положении участвующего в схеме налогоплательщика.

Как показывает австралийский опыт, взаимодействие этих трех простых элементов — схемы, налоговой выгоды и ухода от налога как превалирующей цели — создает проблему. Взаимодействие между первым элементом, т.е. идентификацией схемы, принесшей налоговую выгоду, и третьим элементом, критерием превалирующей цели, — один из самых противоречивых вопросов части IVA Закона о налогообложении дохода 1936 г. Фундаментальная проблема заключалась в том, чтобы дать определение соответствующей схеме, поскольку сама общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, определяет этот термин широко. «Схема» может означать и совокупность сонаправленных действий (course of action), и отдельное одностороннее действие. Ясно, что, если смотреть лишь на те действия, которые непосредственно связаны с получением налоговой выгоды, гораздо проще сделать вывод, что превалирующей или единственной целью схемы был уход от налога.

Обычное сочетание присутствующих одновременно коммерческой цели и налоговых соображений может, по выражению Верховного суда, создавать «ложную дихотомию или ошибочность». В деле *Federal Commissioner of Taxation v Spotless Services Ltd* (1996)¹ Верховный суд указал, что «какой-то определенный образ действий может быть... и обусловленным налоговыми соображениями (tax driven), и носить характер рационального коммерческого решения. Наличие последней характеристики не определяет ответ на вопрос о том, участвовало ли лицо в “схеме” в смысле части IVA или осуществило ее ради “превалирующей цели” дать налогоплательщику возможность получить налоговую выгоду».

В этом замечании не указывается, как ограничивать обычные коммерческие операции от операций, которые представляют собой явный уход от налогообложения. Значимость этого вопроса доказывает ряд дел, рассмотренных Верховным судом.

Дело *Federal Commissioner of Taxation v Spotless Services Ltd* (1996) явилось результатом применения налогоплательщиком определенной инвестиционной стратегии, чтобы воспользоваться налоговыми уступками, предусмотренными Законом о налогообложении дохода 1936 г. Налогоплательщик располагал значительной денежной суммой для краткосрочного инвестирования и депонировал эту сумму в финансовом учреждении в налоговом убежище. Проценты по этому вкладу в налоговом убежище были меньше, чем проценты, которые могли бы быть получены в Австралии, но, поскольку проценты были освобождены от австралийского налога, получаемая вкладчиком сумма была больше, чем если бы средства инвестировались в Австралии и облагались бы там налогом. Верховный суд решил, что должна применяться часть IVA, и влекущие налоговую выгоду особенности операции не были приняты во внимание (the transaction was struck down); так не было бы, если бы действовал старый параграф 260.

В деле *Federal Commissioner of Taxation v Hart* (2004)² налоговая служба оспаривала возникновение у налогоплательщика выгоды от использования известного «механизма расщепленного кредита» (split loan facility), предлагавшегося финансовыми учреждениями. Сумма кредита делилась на две части. Первая часть ис-

¹ Текст решения доступен в Интернете на <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1996/34.html>

² Текст решения доступен в Интернете на <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2004/26.html>

пользовалась налогоплательщиком для покупки нового жилья для собственного проживания, вторая — для приобретения имущества (в данном случае для сохранения имевшегося жилья), которое приносило бы налогооблагаемый доход. Существенной особенностью было то, что сначала все суммы выплат процентов и основного капитала направлялись на погашение части кредита, относящейся к жилью налогоплательщика, пока она не будет полностью погашена. В то же самое время проценты, подлежащие уплате на ту часть кредита, которая относилась к доходному имуществу, добавлялись к этой основной сумме, вследствие чего возрастал и размер подлежащих в дальнейшем уплате процентов. Когда часть кредита, относящаяся к жилищу, полностью погашалась, все оставшиеся суммы платежей направлялись на погашение второй его части. Налогоплательщик платил в целом ту же сумму процентов, какую платил бы при единообразном порядке погашения обеих частей кредита, но при описанном особом порядке возрастала сумма процентов, относящихся к доходному имуществу, т.е. как раз тех, которые разрешается вычитать из налоговой базы. Верховный суд признал операцию направленной на уход от налогообложения.

Оба дела иллюстрируют серьезную проблему, с которой столкнулись австралийские судьи: должна ли часть IVA применяться всякий раз, когда коммерческая операция организуется таким образом, чтобы возникала налоговая выгода? Несмотря на наличие в общей направленной на борьбу с уходом от налогообложения нормы конкретных указаний, в Австралии до сих пор, как и в Новой Зеландии, нет определенности в ограничении смягчения налогового бремени при уходе от налогообложения.

Соединенное Королевство

В британском законодательстве¹ нет общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, хотя есть препятствующие уходу положения для конкретных ситуаций, порой весьма сложные и вызывающие немало критики со стороны практиков и ученых.

Однако суды выработали собственный подход к проблеме ухода от налогообложения, а именно доктрину фиктивности (*sham doctrine*). Согласно этой доктрине фиктивная операция влечет налоговые последствия в соответствии с экономическим содержанием. Фиктивной признается операция, стороны которой намеревались создать права и обязанности, отличные от указанных в соответствующих документах, и дать ложное представление об этих правах и обязанностях третьим лицам.

Само по себе то обстоятельство, что операция является некоммерческой или искусственной, не означает ее фиктивность. Подход судов Соединенного Королевства к налогообложению некоммерческих или искусственных схем прошел долгую эволюцию. Многие годы суды либерально подходили к любым схемам, которые соответствовали букве, пусть даже не соответствуя духу закона. Так, в

¹ *Pickup D.* Corporation Tax. Battling With Boundaries. 2007. P. 2—3. <http://www.sbs.ox.ac.uk/NR/rdonlyres/ADCF9118-236D-4E86-88B5-EF793FBC7ED9/0/Pickup.pdf>; *Prebble J. and others.* Op. cit. (The United Kingdom: A Jurisdiction with No General Statutory Rule (With David Pickup)). P. 40—41; *Tax Law Design and Drafting* (Vol. 1. International Monetary Fund, 1996; Victor Thuronyi, ed. Ch. 2. Legal Framework for Taxation (Frans Vanistendael). P. 25. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch2.pdf>

1936 г. в знаменитом деле герцога Вестминстерского (*Duke of Westminster v CIR*) лорд Томлин указал:

«Каждый человек вправе, если может, так организовать ведение своих дел, чтобы налог, уплаты которого требуют соответствующие законы, подлежал бы уплате в меньшем размере, чем в прочих ситуациях. Если ему удастся устроить дела таким образом, чтобы обеспечить этот результат, то, сколь бы невысокого мнения ни придерживались сотрудники Налоговой службы (*Commissioners of Inland Revenue*) или другие налогоплательщики о его изобретательности, его нельзя заставлять платить налог в повышенном размере».

Дело герцога Вестминстерского обычно рассматривается как руководящее для буквального и узкого толкования налогового законодательства. Однако подобная позиция была изложена в одном из более ранних дел, а именно *Cape Brandy Syndicate v. Inland Revenue Commisioners* (1921): «В законе, который устанавливает налог, следует просто смотреть на то, что прямо говорится. Здесь нет места для поиска какого-либо намерения. К налогу неприменимо право справедливости. В отношении налога не существует каких-либо допущений. Не во что вчитываться, ничего не может подразумеваться. Можно лишь беспристрастно смотреть на используемые формулировки».

Такой либеральный подход, применительно к которому иногда говорят о верховенстве формы над содержанием, просуществовал до 1980-х годов, когда суды, столкнувшись с новыми и изощренными средствами ухода от налогообложения, разработали новый подход, ограничивающий возможности ухода. Правда, сделано это было не вполне логично и последовательно. В судебной практике явно просматривались вариации в части подхода к сложным (составным) операциям и к вопросу о том, следует ли судам игнорировать операции или элементы операций, не имеющие коммерческой или деловой цели. Иногда использовались более радикальные подходы, которые затем видоизменялись или ограничивались последующей судебной практикой.

Нынешний подход, весьма далекий от подхода дела герцога Вестминстерского, был заложен Палатой лордов при рассмотрении дела *Barclays Mercantile Business Finance Limited* (2004)¹. Этот подход предполагает определение того, соответствует ли юридическая форма операции ее экономическому содержанию. Судьи должны «дать соответствующему положению закона целевое толкование, чтобы определить природу операции, к которой предполагалось применять это положение, и затем решить, отвечает ли фактическая операция (возможно, потребуется оценить общий эффект нескольких элементов, совместное действие которых было запланировано) содержащемуся в законе описанию».

Применяемый в настоящее время подход оставляет меньше возможностей для ухода от налогообложения. Однако, как заметил Джон Тили, один из ведущих британских специалистов в области налогового права, сложившуюся ситуацию можно точно охарактеризовать словами старого газетного заголовка «Меньше хаоса, больше неопределенности!».

Важным новшеством в области НДС стало отражение в британском законодательстве концепции недобросовестной практики (*abusive practice*), происходящей из решения Суда европейских сообществ по делу *Halifax* (2006). Согласно этому решению директива по НДС должна толковаться таким образом, чтобы у облага-

¹ Текст решения доступен в Интернете на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041125/barc.pdf>

емого налогом лица исключалось всякое право на вычет входящего налога, когда операция, к которой возводится это право, представляет собой недобросовестную практику. Для этого должны выполняться два условия:

- операция, несмотря на формальное соответствие условиям, установленным директивой и транспонирующим ее национальным законодательством, приводит к возникновению такого налогового преимущества, предоставление которого противоречило бы цели соответствующих положений;
- из нескольких объективных факторов явно следует, что основная цель операции заключается в получении налогового преимущества.

Конечно, возникает много вопросов о последствиях вышеуказанного решения. Британская налоговая служба уверена, что оно стало очень важным дополнительным средством борьбы с уходом от налогообложения. Насколько оно окажется практически значимым, покажут будущие споры с налогоплательщиками.

Канада

В Канаде¹ общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, была введена в 1987 г., после того как Верховный суд в одном деле прямо отказался руководствоваться выработанным судебной практикой критерием деловой цели (*business purpose test*) при рассмотрении дел об уходе от налогообложения. Последовавший резкий рост масштабов деятельности, направленной на уход от налогообложения, обусловил введение этой нормы.

Общая направленная на борьбу с уходом от налогообложения норма (параграф 245 Закона о налогообложении доходов) предусматривает четыре этапа оценки операции:

- есть ли выигрыш на налогах;
- является ли основной целью операции уход от налогообложения;
- есть ли при этом уходе от налогообложения злоупотребление — приводит ли операция прямо или косвенно к неправильному применению положений Закона о подоходном налогообложении или злоупотреблению в отношении этих положений, если рассматривать ее в целом;
- если на все эти вопросы ответ положительный, выигрыш на налогах не допускается.

Первым связанным с этой нормой делом, достигшим Верховного суда, стало в 2005 г. дело *Canada Trust Co*². Оно было решено в пользу налогоплательщика, хотя

¹ *Pickup D.* Op. cit. P. 3—5; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada* <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2005/2005scc54/2005scc54.html>; *Hickey P.* Partnership Income Allocated. *Canadian Tax Highlights*. January 2006. Vol. 14. N 1. P. 4—5. http://www.ctf.ca/Articles/files/Canadian_Tax_Highlights/2006/1/0601.pdf; *XCO Investments Ltd. v Her Majesty the Queen* (2005) <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2005/2005tcc655/2005tcc655.html>; *Tunney W.* CGE Monetization Not GAARed. *Canadian Tax Highlights*. January 2006. Vol. 14. N 1. P. 7—8. http://www.ctf.ca/Articles/files/Canadian_Tax_Highlights/2006/1/0601.pdf; *Tunney W.* Inter-Spousal Interest Conversion: GAAR. *Canadian Tax Highlights*. May 2006. Vol. 14. N 5. http://www.ctf.ca/articles/News.asp?article_ID=3012; *Lipson And GAAR*. Comment. N 238. July / August 2006. CLU Institute. Toronto. P. 2—3. <http://www.jpw.ca/CLU%20Comment/Comment%20jul06-238E.pdf>; *Tax Memo. New Supreme Court Ruling on GAAR — Reflections on the Lipson Case.* 2009. January 9. P. 2. http://www.pwc.com/ca/eng/ins-sol/publications/nscr_0109.pdf

² Текст решения доступен в Интернете на <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2005/2005scc54/2005scc54.html>

касалось возвратного лизинга, при котором *Trust CO* не принимала на себя каких-либо реальных рисков, однако получала право на соответствующие вычеты капитальных расходов. Мотивируя свое решение, суд указал, в частности, следующее.

«Суды не могут заниматься поиском доминирующих целей Закона, которые не основываются на целостном, текстуальном, контекстуальном и целенаправленном толковании определенных норм, относящихся к делу. Во-первых, такой поиск несовместим с ролью судей при пересмотре дела. Закон о налогообложении доходов представляет собой сборник глубоко детализированных и сложных положений. Послать суды на поиски какой-то общей направленности и затем руководствоваться этой направленностью для преодоления формулировок положений Закона о налогообложении доходов означало бы неуместное возложение формулирования политики налогообложения на судебную власть, что требовало бы от судей выполнения задачи, которая для них непривычна и к которой они не приспособлены. Было ли намерением парламента возложить на судей формулирование политики налогообложения, которая не подкрепляется положениями Закона, и следовать ей, подменяя ею определенные положения Закона? Несмотря на те сложные задачи толкования, которые ставит общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, мы не находим оснований полагать, что столь явное отступление от нормы в части деятельности судов и в части толкования охватывалось намерением парламента.

Во-вторых, поиск целей Закона о налогообложении доходов, которые не подкрепляются текстуальным, контекстуальным и целенаправленным толкованием конкретных положений, на которые ссылаются как на основание возникновения выигрыша на налогах, шел бы вразрез с общим курсом парламента на обеспечение определенности, предсказуемости и справедливости налогового законодательства, чтобы налогоплательщики могли разумно организовывать ведение своих дел...

Согласно намерению парламента налогоплательщики могут полностью использовать налоговые преимущества, предоставляемые положениями Закона. Парламент не стремился к тому, чтобы общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, подрывала этот основной принцип налогового права».

Именно в решении по делу *Canada Trust Co* Верховный суд сформулировал следующий подход к применению параграфа 245 Закона о налогообложении доходов.

1. Применение общей направленной против ухода от налогообложения нормы возможно при выполнении трех условий:

1) наличие *выигрыша на налогах в результате операции* или ряда операций (п. 1 и 2 параграфа 245);

2) операция *направлена на уход от налогообложения* (avoidance transaction) в том смысле, что нельзя сказать, что при разумном подходе ее стали бы предпринимать или организовывать прежде всего для достижения *настоящей (добросовестной) цели* (bona fide purpose), иной, чем получение выигрыша на налогах;

3) имел место *уход от налогообложения путем злоупотребления* (abusive tax avoidance) в том смысле, что нельзя разумно сделать вывод о том, что налоговый выигрыш соответствовал бы цели или духу положений, на которых основывается позиция налогоплательщика.

2. На налогоплательщика возлагается бремя опровержения того, что выполняются первые два условия, а на министра — бремя доказывания того, что выполняется третье условие.

3. Неясность относительно наличия ухода от налогообложения путем злоупотребления толкуется в пользу налогоплательщика (the benefit of the doubt goes to the taxpayer).

4. Далее суд проводит системный текстуальный, контекстуальный и целенаправленный анализ положений, влекущих возникновение выигрыша на налогах, чтобы определить, почему они были задействованы и почему возник этот выигрыш. Здесь требуется целенаправленное толкование, которое согласуется с положениями Закона, дающими этот выигрыш на налогах, и проводится в контексте Закона в целом.

5. Вопрос о том, осуществлялись ли операции по экономическим, коммерческим, семейным или иным неналоговым мотивам, может быть частью фактического контекста, который суд может рассматривать при анализе заявлений по поводу ухода от налогообложения путем злоупотребления в соответствии с п. 4 параграфа 254. Однако любой полученный при этом результат будет составлять лишь часть основополагающих обстоятельств дела и будет сам по себе недостаточен для установления наличия ухода от налогообложения путем злоупотребления. Важнее всего надлежащее толкование соответствующих положений в свете их контекста и цели.

6. Сделать вывод о наличии ухода от налогообложения путем злоупотребления можно тогда, когда у отношений и операций в том виде, в каком они отражены в соответствующей документации, нет должного основания с точки зрения цели или духа положений, на которые ссылаются как на дающие выигрыш на налогах, или когда они совершенно отличны от тех отношений или операций, на которые могут распространяться эти положения (that are contemplated by the provisions).

7. Если судья Налогового суда надлежащим образом истолковал положения Закона о налогообложении доходов и исследовал обстоятельства дела, подтвержденные доказательствами, решение не должно пересматриваться судом апелляционной инстанции, если отсутствуют грубые и принципиально значимые ошибки.

Исход дела и данное Верховным судом обоснование, казалось бы, означали значительную победу налогоплательщиков. Однако в то же самое время, когда Верховный суд рассматривал дело *Canada Trust Co*, он рассматривал и дело *Mathew* (2005), известное также как *Kaulius*¹. Здесь убытки несостоятельной компании перешли к товариществу, которое было куплено другим товариществом, и состоящие в нем физические лица использовали эти убытки для вычета из своего дохода. Суд счел, что парламент никогда не намеревался предоставлять столь широкие возможности распределения убытков, и применил общую направленную на борьбу с уходом от налогообложения норму, не допустив выигрыша на налоге. Это решение в некоторой степени сделало менее предсказуемыми и последствия дела *Canada Trust Co* для дальнейшей практики применения судами этой общей нормы².

Для Налоговой службы было бы естественно добиваться внесения изменений в эту общую норму, что рекомендовали и некоторые комментаторы, недовольные решением Верховного суда по *Canada Trust Co*.

¹ Текст решения доступен в Интернете на <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2005/2005scc55/2005scc55.html>

² Более подробные комментарии этих двух решений Верховного суда Канады и соображения относительно их последствий см. в: *Alarie B., Sanjana Bhatia S., Duff D.G.* Symposium on Tax Avoidance After Canada Trustco and Mathew: Summary of Proceedings // *Canadian Tax Journal / Revue fiscale canadienne*. 2005. Vol. 53. N 4. <http://www.ctf.ca/PDF/05ctj/05ctj4-duff.pdf>

Однако Налоговая служба избрала другую стратегию — судиться по вопросам применения общей направленной на борьбу с уходом нормы, чтобы прояснить влияние *Canada Trust Co* на практике. К настоящему времени судами было рассмотрено более десятка дел, анализ которых выявляет весьма странную картину. Неоднократно случалось, что по одному и тому же вопросу Налоговая служба выигрывала одно дело и проигрывала другое.

Для иллюстрации проблем остановимся на трех делах, рассмотренных Налоговым судом Канады¹, причем одним и тем же судьей (Боумен).

Дело *XCO Investments Ltd.* (2005)². Компании *West Topaz* и *XCo* были участниками товарищества, и доли участия составляли соответственно 99 и 1%. Товариществу принадлежали два многоквартирных комплекса. За несколько дней до ожидаемой продажи одного из них товарищество обременило его закладной, чтобы снизить его чистую стоимость на 5 млн долл. Три дня спустя товарищество за 1,3 млн долл. приняло в свой состав нового участника — компанию *Woodwards*, имевшую значительную сумму некапитальных убытков и не состоявшую в отношениях взаимозависимости с первыми двумя участниками. Участие *Woodwards* распространялось лишь на этот продаваемый комплекс, и доля участия *Woodwards* в капитале товарищества составляла 80%. Доли *West Topaz* и *XCo* были сокращены соответственно до 19,8 и 0,2%. Поступления от продажи квартир подлежали распределению между участниками товарищества пропорционально их долям участия. *Woodwards* могла выйти из товарищества в течение 180-дневного периода и получить обратно свой вклад в капитал и свою долю операционного дохода в случае выхода по окончании того финансового года товарищества, в котором произошла продажа. В последний день своего финансового года, 30 апреля 1993 г., товарищество выделило *Woodwards* 5,8 млн долл. связанного с квартирами дохода. *Woodwards* предупреждала о выходе из товарищества еще в марте 1992 г., вскоре после вступления, и фактически вышла в мае 1993 г.

Налоговая служба сочла участие *Woodwards* в товариществе просто схемой ухода от налогообложения, предназначенной для передачи товариществу имевшихся у *Woodwards* убытков, свела полученную *Woodwards* от товарищества долю дохода к нулю и распределила весь доход между двумя первоначальными участниками.

Налоговая служба приводила следующие аргументы:

- *Woodwards* никогда не была участником товарищества;
- во всяком случае, даже будь *Woodwards* участником, распределение дохода было необоснованным и надлежащая доля *Woodwards* должна быть нулевой в соответствии с п. 1 параграфа 103 Закона о налогообложении доходов (при наличии достаточных оснований считать главным мотивом для распределения прибыли товарищества сокращение или отсрочку уплаты налога долей этой прибыли у каждого участника товарищества является обоснованная (разумная) с учетом всех обстоятельств сумма);
- во всяком случае осуществленные операции были операциями, направленными на уход от налогообложения, по смыслу параграфа 245 (общая направленная против ухода норма), и произведенный перерасчет долей оправдывается этим же параграфом.

¹ Tax Court of Canada (TCC) — федеральный суд, рассматривающий налоговые споры. Решения Налогового суда могут пересматриваться Федеральным апелляционным судом (Tax Court of Canada http://en.wikipedia.org/wiki/Tax_court_of_canada).

² Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2005/2005tcc655/2005tcc655.html>

Однако Налоговый суд счел, что отношения, возникшие на основании документов *Woodwards*, были не фиктивными, а подлинными и юридически действительными. Суд указал, что при анализе операций сначала следует ответить на вопрос, какова была бы ситуация, если бы *Woodwards* не участвовала вовсе. Закладная на 5 млн долл. явно требовалась для обеспечения ее участия; без этой закладной и без участия *Woodwards* имущество было бы просто продано за 11 млн долл., а прибыль распределена между двумя участниками пропорционально их долям участия. *Woodwards* заплатила 1,3 млн долл. за участие в товариществе и получил наличными 1,8 млн долл., из которых сумма разницы явилась по сути платой первых двух участников за использование ее налоговых убытков. Что касается этих двух первоначальных участников, для них основная цель операций заключалась в экономии на налоге: они заплатили 500 тыс. долл., чтобы сэкономить на налоге с полученной от продажи суммы, составлявшей около 5,8 млн долл. Судья высказался так: «Мотивация очевидна. Я не смог выявить какой-либо иной коммерческой или неналоговой цели». У *Woodwards* же не было налоговой мотивации: она не должна была платить налог и не могла на нем сэкономить; операции были чисто деловыми. Участие *Woodwards* было кратковременным и практически безрисковым, так что Налоговый суд счел операцию явно подпадающей под действие п. 1 параграфа 103 (специальная норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения через распределение прибыли товарищества). Обоснованной долей *Woodwards* действительно не были 80% дохода. Однако была обоснованная фактически полученная ею сумма 500 тыс. долл., соответствующая экономическому содержанию схемы. Придя к такому выводу, Налоговый суд дал указание Налоговой службе произвести перерасчет, уменьшив определенную ею ранее на основании п. 1 параграфа 103 сумму долей двух первоначальных участников товарищества на 500 тыс. долл. — сумму, обоснованно приходящуюся на *Woodwards*.

Что касается общей направленной против ухода от налогообложения нормы параграфа 245, Налоговый суд указал, что она должна применяться только в случае неприемлемости первых двух приведенных налоговой службой доводов (отсутствие товарищества и специальная норма п. 1 параграфа 103), поскольку параграф 245 — крайнее средство (как это было сказано в упоминавшемся выше решении Верховного суда по делу *Canada Trust Co*). Пункт 1 параграфа 103 распространяется на рассматриваемый случай; содержащаяся в этом пункте специальная норма имеет приоритет перед общей нормой параграфа 245.

Сотня в данном случае эту общую норму неприменимой, судья все же высказал «пару замечаний, касающихся параграфа 245 и, возможно, в меньшей степени параграфа 103».

Во-первых, «обоснованный (разумный)» (*reasonable*) — понятие относительное, зависящее от всех обстоятельств, и обоснованность явно не определяется по усмотрению министра. Как бы далеко ни распространялось действие параграфа 245, он не предоставляет министру дискреционных полномочий ни при решении о его применении, ни при определении его последствий.

Во-вторых, направленные против ухода от налогообложения параграфы, такие, как 103 и 245, не задуманы как средство наказания за оскорбление обоняния министра (*a means of punishment for offending the Minister's olfactory sense*). Они не дают министру карт-бланш на наложение санкций за выход за границы его представлений о налоговой праведности (*fiscal rectitude*). Параграф 245 предназначен для противодействия серьезным формам ухода от налогообложения, которые ина-

че не блокировались бы иными специальными направленными против ухода положениями. Если какой-то специальный направленный против ухода параграф распространяется на операцию, но, по мнению министра, не обеспечивает такого противодействия, какое министр считает достаточным, это вовсе не значит, что параграф 245 позволяет министру ужесточать средство противодействия, которое министр считает недостаточным.

Дело *Evans* (2005)¹. С 1978 г. г-н И., зубной врач, осуществлял деятельность через полностью принадлежащую ему профессиональную корпорацию, относящуюся к субъектам малого предпринимательства, для которых предусмотрено освобождение от налогообложения прироста капитала. Господин И. был единственным директором и владельцем всех выпущенных акций класса *A* своей корпорации. В ноябре 1996 г. его жена, г-жа И., и трое детей образовали командитное товарищество. Госпожа И. была полным товарищем (с неограниченной имущественной ответственностью) и имела право на 1% дохода товарищества. Дети, будучи товарищами-вкладчиками (с ограниченной ответственностью и без права ведения дел товарищества), имели право каждый на 33% дохода. 2 декабря 1996 г. корпорация выплатила г-ну И. дивиденд в форме акций по акциям класса *B* с заявленной стоимостью 100 долл. Размер дивидендов по полученным в качестве дивиденда акциям должен был определяться по усмотрению директора, г-на И., и они подлежали погашению за 487 тыс. долл. 3 декабря 1996 г. г-н И. продал свои акции класса *B* товариществу за 487 тыс. долл. При этом оплата была произведена посредством векселя со ставкой 5% годовых (предписывавшаяся в то время Налоговой службой ставка). В результате этой сделки возник прирост капитала в размере 486 900 долл. (487 000 долл. минус 100 долл.). Господин И. избежал уплаты налога на этот прирост, воспользовавшись предусмотренным для прироста капитала вычетом. С тех пор по 1999 г. профессиональная корпорация выплатила товариществу около 267 тыс. долл. в виде дивидендов по акциям класса *B* и в виде сумм погашения этих акций. Товарищество же расходовало эти средства на выплату основной суммы и процентов по векселю, которым расплатилось с г-ном И. Госпожа И. и дети ежегодно декларировали приходящиеся на них доли чистого дохода товарищества (суммы явных (*actual*) и скрытых (*deemed*) дивидендов за вычетом суммы процентов по векселю). Господин И. ежегодно декларировал доход в виде процентов по векселю.

Налоговая служба утверждала, что описанная совокупность операций представляет собой искусственный вывод прибыли из-под налогообложения через выплату дивидендов и налицо неправильное применение некоторых положений Закона и злоупотребление Законом в целом. Руководствуясь общей направленной против ухода от налогообложения нормой, Налоговая служба переквалифицировала в дивиденды полученные г-ном И. от товарищества 267 тыс. долл. основной суммы и процентов.

Налоговый суд счел, что Налоговая служба не выполнила возлагаемую на нее задачу обосновать, что «имело место противоречие или несоответствие цели или духу положений, на которых основывается позиция налогоплательщика», после чего можно было бы применить общую направленную против ухода норму. Признание рассматриваемых операций злоупотреблением уничтожило бы определенность, предсказуемость и справедливость в применении налогового законодатель-

¹ Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2005/2005tcc684/2005tcc684.html>

ства и свело бы на нет стремление парламента к тому, чтобы налогоплательщики «в полной мере использовали положения Закона, дающие выгоды». Особое внимание Налоговый суд уделил трем условиям, выполнение которых необходимо для применения общей направленной против ухода нормы, о которых говорится при описании первого из семи этапов подхода в решении Верховного суда по делу *Canada Trustco* (выигрыш на налогах, уход от налогообложения и злоупотребление).

Выигрыш на налогах, по мнению Налогового суда, явился результатом совокупности операций. Если бы г-н И. получил 267 тыс. долл. просто в виде дивидендов от корпорации, он должен был бы уплатить налог с этой суммы. Однако налог не был уплачен, поскольку была использована описанная схема.

Рассматриваемую совокупность операций можно признать операцией, направленной на уход от налогообложения, если ее можно «разумно считать предпринятой или организованной прежде всего для достижения настоящих (добросовестных) целей, иных, чем получение выигрыша на налогах». Налоговый суд не решил этот вопрос, но предположил, что схема была операцией, направленной на уход от налогообложения.

Рассматриваемая совокупность операций представляет собой уход от налогообложения путем злоупотребления, если нельзя разумно сделать вывод о том, что налоговый выигрыш соответствует цели или духу положений, на которых основывается позиция налогоплательщика. Суд должен определить, приводит ли совокупность операций прямо или косвенно к неправильному применению положений Закона или к злоупотреблению Законом в целом. Судья Налогового суда решил, что использованная схема не была уходом от налогообложения путем злоупотребления, поскольку положения Закона использовались «именно с той целью, с которой они присутствуют в Законе, и их цель и дух состоят в том, чтобы давать людям возможность делать именно то, что было сделано в данном случае». «Не думаю, что можно говорить о злоупотреблении положениями Закона, когда каждый параграф используется именно так, как ему положено. Позиция короны, по-видимому, основывается на том представлении, что, в случае если все работает как часы, должно быть злоупотребление. Ответ на эту позицию, конечно, таков, что, если бы все не работало как часы, мы бы не пришли к такой ситуации».

И далее: «Единственным основанием, на котором я мог бы поддержать предлагаемое министером применение параграфа 245, могло бы быть выявление какого-то всеобъемлющего принципа канадского налогового законодательства, требующего, чтобы суммы прибыли организации, распределяемые между акционерами, подлежали обложению налогом как дивиденды, а если они таковыми не являются, министру разрешалось бы не принимать во внимание полдюжины специальных параграфов Закона. Это именно то, чего, как указал Верховный суд Канады, мы делать не можем».

Дело *Lipson* (2006)¹. Господин Л. и его жена г-жа Л., договорились купить жилой дом за 750 тыс. долл. в апреле 1994 г. В августе 1994 г. г-жа Л. взяла в банке кредит на сумму 560 тыс. долл. («инвестиционный» кредит), расплатившись за него процентным предъявительским векселем. За счет полученной в кредит суммы г-жа Л. купила у г-на Л. акции семейной корпорации на сумму 560 тыс. долл. Господин Л. поместил полученные средства на доверительный счет своего адво-

¹ Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2006/2006tcc148/2006tcc148.html>

ката, занимавшегося покупкой дома. В сентябре 1994 г. г-н Л. и г-жа Л. взяли в банке кредит на сумму 560 тыс. долл. (замещающий кредит) под закладную на купленный дом и потратили полученные средства на возврат полученного г-жой Л. «инвестиционного» кредита.

Ради достижения более выгодного налогового результата г-н Л. решил не отказываться от применения применяемых по умолчанию правил об учете связанных с передаваемым между супругами имуществом доходов и убытков у передающего супруга (spousal rollover rules) при продаже акций г-же Л. Применение этих правил означало бы возникновение налоговых обязательств в результате операции именно у г-на Л. Кроме того, у г-на Л. учитывались бы все доходы и убытки г-жи Л. (п. 1 параграфа 74.1 и п. 1 параграфа 74.2), в том числе ее процентные расходы по «инвестиционному» кредиту.

Налоговая служба произвела перерасчет налоговых обязательств г-на Л. за период 1994—1996 гг., сочтя не подлежащей вычету сумму процентов по замещающему кредиту (около 105 тыс. долл.). Налоговая служба и налогоплательщик сошлись на том, что осуществленные операции были направлены на уход от налогообложения в смысле параграфа 245. Оставалось разногласие относительно наличия злоупотребления Законом о налогообложении доходов.

Налоговая служба сочла, что совокупность операций, осуществленных г-ном Л. и г-жой Л., означала неправильное применение подп. с п. 1 параграфа 20 и п. 3 параграфа 20. Подпункт с п. 1 параграфа 20 разрешает налогоплательщику вычет процентных расходов по кредиту, полученному на приобретение приносящего доход актива. Пункт 3 параграфа 20 разрешает вычет процентов по кредитам, полученным для возврата кредитов, полученных ранее на коммерческие цели. Налоговый суд указал, что эта норма по сути помогает решать практически значимую в коммерческом мире задачу облегчения рефинансирования и что имело место злоупотребление этой нормой из-за того, что акции были проданы ради получения средств на покупку дома для проживания семьи. Полученные по «инвестиционному» кредиту средства попали из банка к г-же Л., затем к г-ну Л. и, наконец, к продавцу дома в заранее определенной последовательности, причем продавец получил эти средства на следующий день после того, как они были первоначально взяты в кредит.

Также имело место злоупотребление п. 1 параграфа 73 и параграфом 74.1 постольку, поскольку они использовались для организации схемы в целом. По мнению Налогового суда, ни одна из целей этих положений не была достигнута. Общая цель совокупности операций и использования каждого отдельного положения заключалась в вычете процентов на сумму, потраченную на покупку дома. Применение общей направленной против ухода от налогообложения нормы зависит от обстоятельств конкретного дела. Налоговый суд обратил внимание на два своих прежних решения по делам, касавшимся применения этой нормы: *Evans* (2005) и *Overs* (2006)¹. В деле *Evans*, где создавался необлагаемый прирост капитала, Налоговый суд счел, что каждый параграф Закона, на котором основывалась позиция налогоплательщика, использовался именно для той цели, для которой предназначен, и потому злоупотребления Законом не было. В деле *Overs* налогоплательщик претендовал на вычет текущих и процентных расходов по кредиту, полученному в банке женой налогоплательщика для приобретения у него акций. Налогоплательщик использовал полученную от продажи сумму для возврата обес-

¹ Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2006/2006tcc26/2006tcc26.html>

печенного акциями кредита (и избежания предусмотренного п. 2 параграфа 15 включения дохода). Как и в деле *Lipson*, налогоплательщик воспользовался правилами об учете связанных с передаваемым между супругами имуществом доходов и убытков у передающего супруга при продаже акций своей жене, и согласно п. 1 параграфа 74.1 ее убытки (доходы) учитывались у налогоплательщика. В деле *Overs* Налоговый суд решил, что общая направленная против ухода от налогообложения норма не подлежит применению, поскольку осуществленные операции не могли рассматриваться как операции, «направленные на уход от налогообложения путем злоупотребления».

В деле *Lipson* Налоговый суд указал, что как в деле *Evans*, так и в деле *Overs* присутствовало фактическое подтверждение коммерческой направленности или имущественного планирования (*estate planning*). «Схема, примененная здесь, не обладает такими компенсирующими чертами. Для отграничения приемлемого ухода от налогообложения от совершаемого путем злоупотребления требуется дать оценку (*the exercise of judgement*). Это не чисто механический процесс и в то же время не дискреционное или субъективное определение. Здесь должны применяться принципы, сформулированные Верховным судом Канады». Налоговый суд счел дело *Lipson* явным примером ухода от налогообложения путем злоупотребления. Если передача акций г-на Л. г-же Л. и служила какой-то коммерческой или иной неналоговой цели, она была второстепенной, тогда как главной целью был вычет связанных с покупкой дома процентных расходов у г-на Л. Поэтому подлежит применению общая направленная против ухода от налогообложения норма. «Если когда-либо имела место ситуация, на которую нацелен параграф 245, это именно та ситуация. Если параграф 245 должен служить какой-то цели, он должен применяться как раз к таким надуманным операциям, как эта, на которую он очевидно нацелен».

Далее дело рассматривалось и апелляционным судом, и Верховным судом Канады, и оба вынесли решение против налогоплательщика.

Россия

Настоящий обзор лишней раз свидетельствует в пользу того, что в борьбе с уходом от налогообложения огромное значение имеет подход судов к толкованию законодательства. Этот подход может существенно различаться в разных странах и в разное время, и вряд ли можно гарантировать единообразие подхода в практике даже одного судьи. При этом, по-видимому, не так уж важно, есть ли в законодательстве общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения. Возможна ситуация, когда такая норма присутствует, но суды ею не руководствуются или почти не руководствуются, в основном довольствуясь исследованием соответствия действий налогоплательщика букве закона (Австралия в 1950-х — начале 1980-х гг.). И наоборот, возможна ситуация, когда даже в отсутствие такой нормы суды внимательно смотрят на то, что представляют собой действия налогоплательщика по существу (США до 1990-х гг., Соединенное Королевство с 1980-х гг.).

В России суды также играли решающую роль в формировании подхода к борьбе с латентным уходом от налогообложения. За последние годы этот подход претерпел существенные изменения, несмотря на то что нормы, направленные на противодействие уходу от налогообложения, были закреплены в законодательстве еще в 1991 г. и с тех пор почти не менялись.

До 1998 г. нормы, направленные на противодействие уходу от налогообложения, практически не применялись. К числу этих норм следует отнести в первую очередь п. 11 ст. 7 Закона 1991 г. «О налоговых органах в Российской Федерации», предусматривающий право налоговых органов обращаться в суд с исками о признании сделок налогоплательщика недействительными. Гражданский кодекс (далее — ГК РФ) предусматривает ряд оснований признания сделок недействительными, в том числе:

- несоответствие сделки требованиям закона или иных правовых актов (ст. 168 ГК РФ);
- наличие у сделки цели, «заведомо противной основам правопорядка или нравственности» (ст. 169);
- совершение сделки «лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия» (мнимая сделка) (ст. 170);
- совершение сделки с целью прикрыть другую сделку (притворная сделка) (ст. 170).

В этих статьях ГК РФ нетрудно обнаружить сходство с нормами, применяемыми в налоговом праве западных стран для борьбы с уклонением от налогов. Так, ст. 170 отражает доктрину примата существа сделки над ее формой, ст. 169 — концепцию «злоупотребления правом», так как цель минимизации налоговых обязательств может быть признана «противной основам правопорядка или нравственности».

При этом в отличие от практики западных стран установление факта злоупотребления правом влечет для налогоплательщика не доначисление налогового обязательства, а меры ответственности, причем более суровые, чем за прямое нарушение налогового законодательства. Во-первых, в случае признания сделки недействительной по ст. 169 ГК РФ применяется взыскание в доход Российской Федерации всего полученного по сделке стороной (или сторонами), в действиях которой (которых) имелся умысел. Во-вторых, должны быть применены предусмотренные ст. 122 НК РФ санкции за неуплату или неполную уплату сумм налога.

В случае если сделка признается недействительной по ст. 170 ГК РФ как мнимая или притворная, а неуплаченная сумма налога превышает определенный предел¹, налогоплательщик помимо уплаты налоговых санкций должен быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 198 УК РФ.

Позднее к перечисленным нормам добавилось право налоговых органов изменять юридическую квалификацию совершенных налогоплательщиком сделок. Так, согласно подп. 3 п. 2 ст. 45 Налогового кодекса взыскание налога с организации или индивидуального предпринимателя производится в судебном порядке, если «обязанность по уплате налога основана на изменении налоговым органом юридической квалификации сделки, совершенной таким налогоплательщиком, или статуса и характера деятельности этого налогоплательщика». Эта норма является альтернативой ст. 169 и 170 ГК РФ, поскольку позволяет пересматривать налого-

¹ По ст. 198 УК РФ карается уклонение от уплаты налогов, совершенное в крупном размере. При этом крупным размером признается сумма налогов и (или) сборов, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более 100 тыс. руб., при условии, что доля неуплаченных налогов и (или) сборов превышает 10% подлежащих уплате сумм налогов и (или) сборов либо превышает 300 тыс. руб. Объективная сторона данного преступления выражается в непредставлении налоговой декларации или иных документов, представление которых в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах является обязательным, либо во включении в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений.

вые последствия сделок, не затрагивая их гражданско-правовых последствий. Вместе с тем ее явным недостатком является отсутствие указаний на основания и последствия изменения налоговым органом юридической квалификации сделки. В отсутствие специальных указаний о последствиях образования налоговой недоимки вследствие изменения юридической квалификации сделок налогоплательщика применяется общий режим, т.е. помимо собственно недоимки взыскиваются пени и штрафы.

Таким образом, налоговое законодательство с момента его формирования предоставляло достаточно широкие возможности для борьбы с уклонением от уплаты налогов, однако начало практического применения этих норм связано с введением Конституционным Судом в юридический обиход категории «добросовестность налогоплательщика». Это понятие впервые было упомянуто в постановлении КС от 12 октября 1998 г. № 24-П, принятом по вопросу определения момента исполнения налоговой обязанности. В резолютивной части этого постановления не содержалось оговорок о том, что определение момента исполнения налоговой обязанности находится в зависимости от признания налогоплательщика добросовестным, хотя в его мотивировочной части присутствовало выражение о «недопустимости повторного взыскания с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов». Это позволило налоговым органам возлагать на налогоплательщиков дополнительные обязанности в качестве условия признания их «добросовестными». В результате Конституционный Суд был вынужден вернуться к этому вопросу снова. В определении от 4 декабря 2000 г. № 243-О он уточнил, что использованное в его постановлении № 24-П понятие «добросовестный налогоплательщик» не может быть истолковано как возлагающее на налогоплательщиков дополнительные обязанности, не предусмотренные законодательством.

Однако через несколько месяцев Конституционный Суд изменил свою позицию. В его определении от 25 августа 2001 г. № 138-О, в частности, говорилось: «На недобросовестных налогоплательщиков не распространяются те выводы, которые содержатся в его [постановление № 24-П] мотивировочной и резолютивной части, и принудительное взыскание в установленном законом порядке с недобросовестных налогоплательщиков не поступивших в бюджет налогов не нарушает конституционные гарантии права частной собственности».

Таким образом, Конституционный Суд, не разъяснив само понятие «добросовестность», использовал его для признания налогов, внесенных через неплатежеспособные банки, неуплаченными. При этом он вслед за налоговыми органами возложил на плательщиков, чьи налоговые платежи не поступили в бюджет по вине банков, обязанность уплачивать их повторно и предоставил налоговым органам не установленное в Налоговом кодексе право требовать от налогоплательщиков отзыва поручений на уплату налогов, переданных банкам, у которых отсутствуют средства на корреспондентских счетах¹.

¹ КС РФ включил в определение № 138-О комментарий о том, что «налоговые органы вправе систематически информировать налогоплательщиков о тех банках, к услугам которых для перечисления налоговых платежей прибегать не следует, а также — в целях побуждения добросовестных налогоплательщиков к исполнению своих налоговых обязательств и пресечения случаев злоупотреблений при выборе банка для перечисления налогов в бюджет — предъявлять к налогоплательщикам требования об отзыве своих расчетных документов на списание налогов».

Принятие данного определения, которым Конституционный Суд фактически санкционировал использование налоговыми органами и арбитражными судами категории «недобросовестность налогоплательщика» в качестве основания для ограничения его прав, установленных Налоговым кодексом РФ, имело далеко идущие последствия в правоприменительной практике. В некоторых случаях налоговые органы и суды исходили из того, что налогоплательщик, хотя бы однократно нарушивший налоговое законодательство, может считаться недобросовестным в будущем. В трактовке ряда налоговых инспекций добросовестность приобрела черты особого правового статуса, который не принадлежит налогоплательщикам, пока не доказано обратное, а нуждается в специальном подтверждении.

Одним из наиболее ярких примеров сомнительных судебных решений с использованием категории недобросовестности было решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 мая 2004 г. по делу ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС»», с которой налоговые санкции были взысканы, несмотря на истечение установленного ст. 113 НК РФ срока давности привлечения к ответственности за налоговое правонарушение. Свое решение суд мотивировал тем, что предусмотренный законом срок давности не должен распространяться на недобросовестных налогоплательщиков. Заметим, что эта логика делает применение срока давности привлечения к ответственности за налоговое правонарушение в принципе невозможным, поскольку этот институт предназначен для защиты именно «недобросовестных» налогоплательщиков.

Данное решение Арбитражного суда г. Москвы было оспорено в Конституционном Суде, который в своем определении от 18 января 2005 г. № 36-О указал, что «осуществленная Арбитражным судом города Москвы универсализация выводов, содержащихся в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июля 2001 г. № 138-0, недопустима».

Однако Конституционный Суд не проявил последовательности в своем отношении к универсализации употребления понятия «недобросовестный налогоплательщик», подтверждением чему является его постановление от 14 июля 2005 г. № 9-П, вынесенное по той же норме ст. 113 НК РФ о сроке давности привлечения к ответственности за налоговое правонарушение и даже по тому же делу (делу «ЮКОСа»), что и цитировавшееся выше определение от 18 января 2005 г. № 36-О, но прямо противоположное ему по смыслу. В постановлении № 9-П КС РФ прямо говорится, что «положения ст. 113 НК РФ не могут сталкиваться как предполагающие, что установленный ими срок давности распространяется равным образом как на тех налогоплательщиков, которые соблюдают свои обязанности при осуществлении налогового контроля, так и на тех, которые такому контролю противодействуют». Очевидно, что понятие «налогоплательщик, противодействующий налоговому контролю» по сути дублирует понятие «недобросовестный налогоплательщик» и влечет те же негативные последствия, а именно лишение неограниченного круга лиц законных прав на применение сроков исковой давности.

Таким образом, к 2005 г. понятие «недобросовестный налогоплательщик» было скомпрометировано правоприменительной практикой.

Начиная с 2006 г. Высший Арбитражный Суд предпринял ряд шагов, чтобы упорядочить практику рассмотрения споров, связанных с использованием различных схем налоговой оптимизации.

Так, постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 было призвано заместить понятие «недобросовестность налогоплательщика» понятием «необоснованная налоговая выгода», которое, как было показано выше, широко ис-

пользуется в развитых странах при переквалификации сделок для целей налогообложения. Согласно постановлению критерием разграничения правомерной налоговой оптимизации от уклонения от налогообложения является наличие или отсутствие в действиях налогоплательщика деловой цели иной, чем получение налоговой выгоды. Если главной целью налогоплательщика «являлось получение дохода исключительно или преимущественно за счет налоговой выгоды в отсутствие намерения осуществлять реальную экономическую деятельность, в признании обоснованности ее получения может быть отказано». При этом возможность достижения того же экономического результата с меньшей налоговой выгодой, чем та, которая получена налогоплательщиком, путем совершения не запрещенных законом операций не является основанием для признания налоговой выгоды необоснованной.

10 апреля 2008 г. Пленум ВАС РФ принял постановление № 22, которое решило одновременно две проблемы. Во-первых, полномочие налоговых органов предъявлять иски о признании сделок недействительными ввиду их противоречия «основам правопорядка и нравственности» и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам было ограничено рамками контроля за оборотом алкогольной продукции, опасной для жизни и здоровья граждан. Таким образом, цель уклонения от налогообложения не признана ВАС «заведомо противной основам правопорядка и нравственности». Во-вторых, судам было рекомендовано оценку налоговых последствий мнимых и притворных сделок, являющихся способом уклонения от налогообложения, осуществлять в рамках налогового спора, не затрагивая вопроса об их гражданско-правовых последствиях, которые не имеют отношения к обеспечению фискальных интересов государства.

Однако принятые ВАС РФ меры не решили, да и не могли решить все существующие на практике проблемы отграничения правомерной налоговой оптимизации от неправомерной по двум причинам.

Во-первых, потому, что ВАС РФ связан позицией законодателя и Конституционного Суда. В частности, данное ВАС РФ ограничительное толкование права налоговых органов обращаться в суд с исками по ст. 169 ГК РФ может быть оспорено как не вполне соответствующее и позиции законодателя, оставившего в силе норму Закона «О налоговых органах Российской Федерации», которым это право предусмотрено, и позиции Конституционного Суда, который своими решениями подтвердил сохранение за налоговыми органами этого полномочия.

Для окончательного решения проблемы следовало бы отменить указанные положения Закона «О налоговых органах» и внести уточнения в ст. 45 НК РФ, наделяющую суды (по иску налоговых органов) правом изменять юридическую квалификацию сделок для целей налогообложения, указав в ней основания и последствия принятия такого решения.

Основанием для изменения квалификации сделки может считаться отсутствие у нее деловой цели помимо получения налоговой выгоды. Такой подход несколько более благоприятен для налогоплательщиков по сравнению с предложенным в постановлении Пленума ВАС РФ № 53, поскольку исключает переоценку сделок, у которых (при наличии деловой цели) цель получения налоговой выгоды выступала в качестве «преимущественной».

Еще более важно модифицировать законодательное регулирование последствий изменения юридической квалификации сделок для целей налогообложения, которое в России расходится с «международными стандартами». В развитых странах¹ заключение формально законных сделок, не имеющих иного экономическо-

го обоснования, кроме сокращения налоговых обязательств, рассматривается как «злоупотребление правом» и влечет доначисление налогов исходя из предполагаемого фактического характера сделки. Однако в отличие от доказанных случаев налогового мошенничества по делам о злоупотреблении правом санкции к налогоплательщику не применяются, поскольку нарушения закона в его действиях не установлены. Использование норм о злоупотреблении правом наряду с преследованием налоговых преступлений связано с тем, что доказать последние обычно сложно. Однако в современной России, как отмечалось выше, переоценка сделок налогоплательщика, не имеющих деловой цели, влечет взыскание не только недоимки и пеней, но и штрафов, а при определенных условиях и привлечение к уголовной ответственности.

Поэтому в процессе законодательного закрепления доктрины «злоупотребление правом» в России следует установить, что, за исключением случаев, когда в действиях налогоплательщика выявлены конкретные правонарушения (например, искажение данных отчетности), изменение юридической квалификации сделок по статье 45 НК РФ не влечет штрафных санкций.

Таким образом, задача приведения отечественной практики противодействия латентному уклонению от налогообложения в соответствие с зарубежными аналогами не может быть решена без изменения законодательства. Однако и приведение российского законодательства в соответствие с законодательством развитых стран не снимет проблем правоприменительной практики, поскольку по делам этой категории таковые просто неизбежны.

В частности, не следует переоценивать практическое значение замены домощенного термина «недобросовестность налогоплательщика» заимствованным из мирового опыта термином «необоснованная налоговая выгода», поскольку принципиальных различий между ними нет. И тот и другой предполагают субъективную оценку действий налогоплательщика. Причем неопределенность этих правовых категорий является их достоинством, а не недостатком, поскольку они созданы именно для того, чтобы на судебном уровне перекрыть лазейки в законодательстве. Если бы можно было составить исчерпывающий перечень сомнительных схем налоговой оптимизации, в использовании концепции злоупотребления правом отпала бы нужда. Поэтому представление о том, что критерий деловой цели позволяет четко разграничить правомерную практику налоговой оптимизации от уклонения от налогообложения, является иллюзией.

Расхожим примером сделок, лишенных деловой цели, являются убыточные сделки, поскольку деятельность коммерческих организаций направлена на извлечение прибыли. Однако значит ли это, что убыточная сделка априори лишена деловой цели? Например, в Германии² действия кредитора, уступившего долговое обязательство с дисконтом, делающим эту сделку для него убыточной, не оспариваются лишь при условии, что вторичный кредитор понес убыток при взыскании долга с должника. Если же вторичный кредитор извлек прибыль, считается, что первоначальный кредитор «злоупотребил правом» и его налоговое обязательство

¹ См., например, параграфы 41 и 42 Закона ФРГ «О налогах и сборах», ст. L64 и L64A Общего налогового кодекса Франции, ч. IVA австралийского Закона «Об исчислении подоходного налога».

² Данный пример из судебной практики Германии приведен в отчете компании «Хаарман, Хеммельрат и партнеры» о НИР по теме «Законодательные подходы к разграничению практики цивилизованного налогового планирования и поведения, направленного на уклонение от налогообложения».

должно быть переоценено, как если бы он уступил долговое обязательство по той цене, по которой вторичный кредитор взыскал долг. На наш взгляд, в этом подходе усматриваются признаки злоупотребления правом со стороны государства, которое взыскивает налог дважды:

- во-первых, с реальной прибыли вторичного кредитора, который купил долговое обязательство с дисконтом, а реализовал по полной стоимости;
- во-вторых, с несуществующей прибыли первоначального кредитора, который в действительности понес убытки.

Но основная проблема здесь состоит в том, что экономически оправданными признаются лишь успешные действия налогоплательщиков, хотя риск получения убытков является неотъемлемым фактором предпринимательства. Например, деловая цель лица, совершившего убыточную сделку, могла состоять в том, чтобы избежать еще больших убытков. Судить о мере допустимого риска со стороны и *post factum* в принципе некорректно. В приведенном примере тот факт, что вторичному кредитору удалось взыскать с должника долг в полном объеме, не означает, что опасения первоначального кредитора о возможных проблемах со взысканием долга не были оправданны.

Итак, наличие или отсутствие деловой цели вовсе не является четким критерием отграничения правомерной налоговой оптимизации от неправомерной. Во-первых, потому, что насыщение понятия «деловая цель» конкретным содержанием возможно только применительно к конкретной сделке, а значит, является условным.

Во-вторых, потому, что наличие у сделки деловой цели не избавляет от претензий налоговых органов. Не случайно согласно постановлению Пленума ВАС № 53 (опирающемуся на опыт развитых стран) для признания налоговой выгоды необоснованной достаточно установить, что ее получение было преимущественной целью сделки. Это допускает возможность признания необоснованной налоговой выгоды по сделке, имевшей очевидную деловую цель. Предположим, налогоплательщик имеет два варианта достижения одной и той же деловой цели, различающихся по налоговым последствиям, например, состоять на общей или на упрощенной системе налогообложения. Естественно, при прочих равных он выберет тот, который сопряжен с меньшими налоговыми обязательствами, и... столкнется с угрозой признания полученной выгоды необоснованной! Это равносильно недопустимости любой налоговой оптимизации, которая есть не что иное, как выбор оптимального с налоговой точки зрения способа ведения экономической деятельности. Наличие экономической цели деятельности тут неоспоримо, другое дело, что выбор способа ее осуществления продиктован именно соображениями налоговой выгоды.

И хотя, по мнению ВАС, «возможность достижения того же экономического результата с меньшей налоговой выгодой, чем та, которая получена налогоплательщиком, путем совершения предусмотренных или не запрещенных законом операций не является основанием для признания налоговой выгоды необоснованной», он не поясняет способов разграничения этой ситуации от той, когда целью налогоплательщика «являлось получение дохода... преимущественно за счет налоговой выгоды».

На наш взгляд, перечисленные недостатки доктрины «злоупотребление правом», являющиеся продолжением ее достоинств, делают нежелательным ее применение на отечественной почве, поскольку увеличивают и без того высокие рис-

ки коррупции в среде налоговых и судебных органов. В таких условиях с латентным уклонением от налогообложения предпочтительнее бороться путем установления законодательных запретов на применение конкретных схем оптимизации и организации «показательных процессов» привлечения к уголовной ответственности изобретателей не учтенных законодателем схем. Однако, учитывая, что оценочные категории все шире используются в России, вероятность отказа от их применения приходится признавать минимальной. Поэтому минимально необходимой мерой представляется приведение российского законодательства и судебной практики в этой области в соответствие с международными стандартами, для чего необходимо:

1) отменить абз. 3 п. 11 ст. 7 Закона «О налоговых органах», наделяющий налоговые органы правом предъявлять в суде и арбитражном суде иски о признании сделок недействительными и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам дохода. Это окончательно сделает невозможным применение норм ст. 169 и 170 ГК РФ о недействительности сделок к налоговым правоотношениям;

2) внести уточнения в ст. 45 НК РФ, наделяющую суды (по иску налоговых органов) правом изменять юридическую квалификацию сделок для целей налогообложения, указав в ней основания и последствия принятия такого решения.

Основанием для изменения юридической квалификации сделки при этом может считаться отсутствие у нее деловой цели помимо получения налоговой выгоды. Налоговые обязательства сторон подобных сделок могут переоцениваться в соответствии с их фактическими экономическими результатами. Такой подход является несколько более благоприятным для налогоплательщиков по сравнению с предложенным в постановлении Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53, поскольку исключает переоценку сделок, у которых при наличии деловой цели цель получения налоговой выгоды выступала в качестве преимущественной.

Кроме того, важно законодательно закрепить последствия изменения юридической квалификации сделок для целей налогообложения. Предлагается установить, что, за исключением случаев, когда в действиях налогоплательщика выявлены конкретные правонарушения (например, факты недостоверного отражения в отчетности данных о совершенных им операциях), изменение юридической квалификации сделок не влечет штрафных санкций. Применяемые к налогоплательщику меры ограничиваются доначислением налога.

Правовые причины привлекательности инвестиционного климата на Кипре: последствия для российской налоговой системы¹

Важный метод планирования и минимизации налогообложения — организация внешнеэкономической деятельности с помощью субъектов, являющихся резидентами стран с льготным налогообложением. В настоящей статье приводится обзор основных способов минимизации налогообложения российскими предпринимателями при осуществлении своей деятельности на Кипре. При этом подчеркивается, что большинство используемых способов налогового планирования основано не столько на нормах Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром 1998 г. (которое по содержанию не отличается от подобных соглашений, заключенных Российской Федерацией с другими странами), сколько на льготных положениях внутреннего кипрского законодательства. Вместе с тем в данной статье указывается, что включение некоторых дополнительных норм в российское налоговое законодательство позволило бы, не ущемляя прав налогоплательщиков, уменьшить размер налоговых потерь для российского бюджета и сократить отток капитала из России на Кипр.

1. Льготные положения внутреннего законодательства Республики Кипр

Соглашение об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром² было заключено в декабре 1998 г. (на практике применяется с 1 января 2001 г.). Настоящее Соглашение заменило ранее заключенное советско-кипрское Соглашение 1982 г.

¹ Материалы данной статьи частично публиковались в сборнике «Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы». М.: ИЭПП, 2009.

² Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Кипр от 5 декабря 1998 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 37. Ст. 4447; Бюллетень международных договоров. 1999. № 12. Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 167-ФЗ.

Следует отметить, что в Российской Федерации, как практически и во всем мире, основой для заключения международных соглашений об избежании двойного налогообложения является Типовая модель конвенции 1963 г. Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об избежании двойного налогообложения доходов и капитала¹.

Соглашение, заключенное Россией в 1998 г. с Кипром, содержит нормы, соответствующие требованиям и рекомендациям ОЭСР, а также внутреннему законодательству обеих стран. Настоящее Соглашение не раз подвергалось в России критике. Более того, делались предложения о его денонсировании. Такого рода предложения появились в связи с «благоприятным инвестиционным климатом», сложившимся на Кипре для российских предпринимателей. Большинство критиков Соглашения придерживались мнения, что его положения предоставляют российским компаниям многочисленные способы минимизации своего налогообложения или вовсе создают условия для построения различных схем ухода от уплаты налогов. Но с начала 2002 г. характер высказываний в адрес Соглашения России с Кипром изменился. Это связано с тем, что за 2001 г. Кипр вышел на первое место среди государств, осуществляющих инвестиции в экономику Российской Федерации². Кроме того, в 2004 г. Кипр вступил в Европейский союз, приведя свое налоговое законодательство в соответствие с требованиями ЕС и ОЭСР, при этом он официально потерял звание офшора (основное изменение: ставка по налогу на прибыль была увеличена с 4,25 до 10% как для резидентных, так и для нерезидентных компаний Кипра).

Однако необходимо различать эффекты благоприятного инвестиционного климата, складывающегося на Кипре благодаря внутреннему законодательству этого государства, и эффекты, возникающие благодаря положениям Соглашения 1998 г., заключенного между Россией и Кипром об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал. Кроме того, следует учитывать эффекты, связанные с существующими недостатками и пробелами внутреннего российского законодательства — в частности налогового, — которые способствуют уходу от уплаты налогов в России за счет перевода капитала за рубеж на законных основаниях.

К положениям внутреннего законодательства Кипра, которые создают российским компаниям условия для минимизации налогообложения с целью увеличения собственных прибылей, сохранения накопленных средств и вывода капитала за рубеж, можно отнести:

1) льготный режим налогообложения компаний — резидентов Кипра: ставка налога на прибыль с корпораций составляет всего 10% (в России — 20%);

2) безналоговое перечисление прибылей, которые получают кипрские компании (резиденты Кипра), своим зарубежным акционерам, которые резидентами Кипра не являются. В результате этого дочерние предприятия — резиденты Кипра, созданные российской материнской компанией, при выплате полученной прибыли в виде дивидендов акционерам российской головной организации — резиденту Российской Федерации не платят налога на выплату дивидендов на Кипре по ставке 10% (withholding tax — 0%);

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf> (текст Типовой модельной конвенции 1963 г. Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об избежании двойного налогообложения доходов и капитала от июля 2005 г.); <http://www.oecd.org/dataoecd/48/60/40489100.pdf> (текст изменений к Модельной конвенции ОЭСР 1963 г. от 2008 г.).

² См.: *Николаев Д.В.* О пользе и вреде налогового соглашения России с Кипром // Ваш налоговый адвокат. 2003. № 1. I квартал.

3) прибыль, полученная от продажи компанией — резидентом Кипра своих акций на Кипре, освобождается от уплаты налога. Аналогично прибыль, полученная от продажи иных ценных бумаг, не облагается налогами как для юридических, так и для физических лиц;

4) прибыль, полученная материнской кипрской компанией от постоянно действующей дочерней компании, расположенной за пределами Кипра, полностью освобождается от уплаты налога на прибыль на Кипре. Однако дивиденды, получаемые резидентами Кипра от нерезидентных дочерних компаний, облагаются налогом на оборону по ставке 15%. Но дивиденды, получаемые резидентной компанией от нерезидентной компании, освобождаются от данного налога, если участие резидентной компании в уставном капитале нерезидентной компании составляет более 1%. Данное изъятие фактически означает, что дивиденды, которые перечисляет дочерняя компания — резидент России своей материнской компании — резиденту Кипра, в большинстве случаев не облагаются никакими налогами;

5) налог на недвижимое имущество распространяется только на имущество, расположенное на Кипре. Размер ежегодного налога на недвижимость зависит от стоимости недвижимого имущества. Если стоимость недвижимого имущества составляет менее 100 тыс. кипрских фунтов (около 223 тыс. долл.), то ставка налога равна нулю;

6) кипрское предприятие регистрируется с использованием института номинальных держателей акций, т.е. такое предприятие управляется с использованием номинальных директоров, которые не действуют без распоряжений реального владельца, чье имя скрыто за «номиналами» и неизвестно национальным налоговым и надзорным службам. Как показывает практика, ст. 26 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром, посвященная обмену информацией между налоговыми и надзорными органами соответствующих стран, не работает.

Обмен информацией между компетентными органами двух стран должен быть действенным механизмом устранения двойного налогообложения между странами. Регулярный обмен информацией выступает в качестве своеобразного контрольного механизма за утечкой доходов и капиталов за рубеж, за своевременной уплатой налога в полном объеме. Однако на практике даже самые развитые страны Европейского союза и США только сравнительно недавно (с 2001 г.) при значительной поддержке и помощи ОЭСР начали работать над проблемой практической реализации норм, предписывающих обязанность для стран обмениваться информацией. Это связано, в частности, с тем, что каждая страна имеет свои, установленные нормами внутреннего законодательства основания для предоставления информации, виды предоставляемой информации, механизм ее предоставления/получения и пр. Задача ОЭСР в данном случае сводится к тому, чтобы унифицировать все данные понятия и процедуры, не нарушая при этом законодательного суверенитета каждой из стран.

Статья 26 Соглашения между Российской Федерацией и Кипром не противоречит нормам, установленным ОЭСР, и нормам внутреннего законодательства каждой из стран, но при этом в данной статье не говорится ни об основаниях предоставления информации, ни об основаниях отказа в предоставлении информации, ни о сроках предоставления/отказа в предоставлении информации. Таким образом, в ст. 26 Соглашения отсутствуют механизмы реализации данной статьи на практике, что в значительной степени затрудняет ее использование;

7) в 2008 г. некоторые группы компаний — резиденты Кипра были освобождены от обязанности сдавать *консолидированную финансовую отчетность* (данная поправка повышает привлекательность Кипра для регистрации *холдингов*: если головная компания зарегистрирована на Кипре, то в налоговые органы представляется отчетность только этой компании, а не всего холдинга);

8) ставка налога на добавленную стоимость на Кипре составляет 15% (в России — 18%). Пониженная ставка НДС — 5%;

9) судоходные компании, плавающие под флагом Кипра, освобождены от обязанности уплаты налога на прибыль¹. Кроме того, заработная плата и иные выплаты капитану, командному составу и другим членам экипажа судна под кипрским флагом не облагаются налогами и выплатами по социальному страхованию. При продаже или переводе судна или акций судоходной компании налог на прирост капитала на территории Кипра не взимается.

Таким образом, основное преимущество регистрации фирмы на Кипре для российских предпринимателей заключается в том, что такая компания открывает большие возможности для проведения различных внешнеэкономических и в ряде случаев внутренних для России операций. Существенно, что с правовой точки зрения иностранная компания, контролируемая ее владельцем, является полноценным юридическим лицом, способным участвовать в любых коммерческих сделках абсолютно законным образом.

Ниже рассмотрены наиболее распространенные схемы с участием кипрской компании, цели реализации которых состоят в накоплении собственного капитала, планировании и законной минимизации налогообложения.

2. Основные правовые схемы с участием кипрской компании

Российским предпринимателям выгодно вести свой бизнес посредством создания холдинговых предприятий, используя льготную налоговую юрисдикцию — Кипр.

Причиной создания холдингов является потребность в организации финансовых потоков. Холдинговые схемы позволяют решить многие задачи: объединение в одну структуру компаний с различными видами деятельности, оптимизация налогообложения внутри холдинга, формирование и оптимальное налогообложение доходов в виде дивидендов. Кроме того, холдинговые схемы позволяют минимизировать налогообложение российских предпринимателей при осуществлении экспортно-импортных операций, а также при выплате роялти². Помимо этого кипрская компания, входящая в холдинг, может выступать в качестве подрядчика

¹ Часть 4 Закона «О торговом судоходстве (О налогах и сборах)» от 1992 г. (с внесенными поправками) предусматривает налоговый режим для судоходных компаний Кипра, который предполагает полное освобождение от налогообложения любой прибыли и дивидендов, возникающих от ведения операций флота, работающего под флагом Кипра. Суда под флагом Кипра — это суда, зарегистрированные в Кипрском регистре судов.

² Термин «роялти» (применительно к интеллектуальной собственности) не определен российскими законами, хотя эпизодически в них используется. Типовая модельная конвенция ОЭСР 1963 г. в ст. 12 дает следующее определение роялти: платежи любого вида, получаемые в качестве возмещения за использование или за предоставление права использования объекта интеллектуальной собственности.

российской компании с целью уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в Российской Федерации, в качестве судовладельца — с целью минимизации налогов на обслуживание судов, налога на прибыль. Также кипрская компания, входящая в холдинг, может играть роль лизинговой компании с целью вывода капитала в зарубежные банки и уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в России с помощью заключаемых договоров и др.

2.1. Правовая схема оптимального налогообложения дивидендов

Основными факторами, влияющими на выбор Кипра в качестве юрисдикции, участвующей в построении холдинговых структур, цель которых состоит в минимизации налогообложения дивидендов, являются следующие:

1) как говорилось выше, выплата дивидендов дочерними компаниями — резидентами Кипра в пользу своей материнской компании — резидента России не облагается налогом на Кипре, т.е. входящие дивиденды для акционеров — нерезидентов Кипра полностью освобождены от налогообложения на Кипре;

2) акционеры — нерезиденты Кипра при получении сумм дивидендов на территории России должны уплатить налог на прибыль в размере 9%;

3) кипрское дочернее предприятие российской компании может вести активную деятельность на Кипре и при этом платить налог на прибыль на Кипре по ставке 10%¹;

4) с 1 января 2008 г. нерезиденты, имеющие намерение учредить компанию на Кипре или приобрести акции существующих кипрских компаний на территории Кипра или за его пределами, не нуждаются больше в получении разрешения Центрального банка Кипра. В результате принятия этого решения единственным регулирующим органом в сфере прямых инвестиций нерезидентов является Министерство финансов Кипра, что существенно упрощает процесс учреждения компании на территории Кипра.

В соответствии с положениями ст. 10 Соглашения между Россией и Кипром дивиденды могут облагаться налогом в государстве, где эти дивиденды получены (т.е. у получателя дивидендов). Вместе с тем такие дивиденды могут также облагаться налогом в государстве, которое выплачивает дивиденды (т.е. у источника выплат дивидендов), если лицо, которое имеет право на получение этих дивидендов, является резидентом того государства, куда поступают такие дивиденды (т.е. Кипра). Причем в данном случае налог на дивиденды не должен превышать 5 и 10% (в зависимости от сумм вложения в капитал — не менее 100 тыс. долл. и менее 100 тыс. долл. соответственно).

В Российской Федерации с 1 января 2008 г. приняты поправки к Налоговому кодексу (НК РФ), которые предусматривают применение ставки по налогу на прибыль при налогообложении дивидендов, полученных как от российских, так и от иностранных юридических лиц, в размере 9 и 0%. Ставка в размере 0% может быть применена лишь в случаях, если дивиденды поступают из государства, которое не включено в утверждаемый Министерством финансов РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный режим налогообложения (где ставка налога на прибыль ниже 16%), и при условии, что на день принятия реше-

¹ http://www.worldwide-tax.com/cyprus/cyprus_tax.asp. The Income Tax Law, 2002.

ния о выплате дивидендов получающая дивиденды организация в течение не менее 365 дней непрерывно владеет на праве собственности не менее 50%-м вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации, и при условии, что стоимость приобретения и (или) получения в собственность вклада (доли) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации превышает 500 млн руб.

Кипр, где ставка налога на прибыль составляет всего 10%, включен в такой «черный» список Министерства финансов РФ, и ставка налога на прибыль при получении российскими организациями дивидендов от кипрской компании будет составлять не льготные 0%, а 9% независимо от времени, размера владения акциями и суммы вклада в уставный капитал.

Однако вряд ли стоит рассчитывать, что внесение данных поправок создаст стимулы к размещению дочерних и холдинговых компаний российских собственников в странах со стандартной системой налогообложения, а не на Кипре. В качестве условного примера можно сравнить финансовые результаты двух российских компаний. Пусть первая компания имеет дочернее предприятие в Германии. Кроме того, выполняются все условия ч. 3 ст. 384 НК РФ, т.е. российская материнская компания владеет 50%-й долей данной дочерней компании более 365 дней. Уставный капитал дочерней компании составляет 501 млн руб. Если со 100 евро прибыли это дочернее предприятие заплатит налог по ставке 15%¹, то чистая сумма полученных дивидендов будет составлять 85 евро. В соответствии с условиями Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Германией², при выплате дивидендов в Германии с суммы 85 евро будет заплачен налог по ставке 5% перечисляемой суммы. Значит, в Россию поступит 80,75 евро. Согласно новой льготе эта сумма не будет облагаться налогом в России (ставка по налогу на прибыль — 0%).

Пусть вторая российская компания имеет дочернее предприятие на Кипре. Если со 100 евро прибыли дочерней компании надо заплатить кипрский налог на прибыль по ставке 10%, то сумма дивидендов будет составлять 90 евро. В соответствии с кипрскими законами дополнительных налогов при выплате дивидендов не возникает, значит, в Россию поступит 90 евро. Так как Министерство финансов РФ отнесло Кипр к государствам, предоставляющим льготный режим налогообложения, с этой суммы российская организация заплатит налог на прибыль в размере 9%, после чего у нее останется 81,9 евро чистой прибыли. Таким образом, в случае с дочерней компанией, зарегистрированной на Кипре, налоговых потерь будет на 1,15 евро меньше.

2.2. Правовые схемы при выплате роялти

С целью минимизации налогообложения правообладателем объекта интеллектуальной собственности может выступать компания, зарегистрированная в низконалоговой юрисдикции. При этом с российской организацией заключается лицензионный или сублицензионный договор (в зависимости от длины цепочки

¹ Ставка налога на прибыль в Германии в 2008 г. (http://www.worldwide-tax.com/germany/germany_tax.asp).

² Соглашение от 29 мая 1996 г. между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германия об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество // Собрание законодательства РФ. 1998. № 8. Ст. 913.

участников). При этом роялти последовательно перечисляется от конечного лицензиата¹ из России лицензиару² за рубеж.

В международной практике весьма распространено использование кипрских компаний для передачи им права владения интеллектуальной собственностью (авторскими правами, патентами, товарными знаками и т.п.). Это связано с тем, что интеллектуальная собственность³ по своей сути легко может быть передана кипрской компании, так как она нематериальна и не требует дополнительных издержек при ее передаче, кроме заключения соответствующего лицензионного договора. Использование различных видов интеллектуальной собственности означает получение ее владельцем от третьих лиц определенных сумм роялти. Получение роялти именно на территории Кипра сопряжено с наименьшими налоговыми потерями. Это связано как с внутренним законодательством Кипра, так и с положениями Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Кипром. Ниже рассмотрены варианты схем по выплате роялти, различие между которыми проводится по субъектному составу — владельцу интеллектуальной собственности.

1. Владелец интеллектуальной собственности является нерезидентная компания⁴ Кипра. Такая компания не платит налогов на доходы, полученные вне Кипра, однако не подпадает под действие налоговых договоров Кипра, так как не является резидентом этого государства. Таким образом, при выплате роялти из Российской Федерации они будут облагаться российским налогом на прибыль у источника по ставке 20%. На Кипре налога не возникает. Налога у источника при дальнейшем распределении прибыли кипрской компанией и при выплате дивидендов также не возникает (0%).

2. Владелец интеллектуальной собственности является компания — резидент Кипра. При выплате российской компанией роялти в пользу кипрской компании последняя платит на Кипре налог на полученную прибыль в размере 10% (так как подпадает под внутреннее налоговое законодательство Кипра, являясь его резидентом). При этом российская компания не платит никаких налогов, так как налог у источника при выплате роялти из России не взимается⁵. Как и в предыдущей схеме, налога у источника при распределении прибыли кипрской компанией и при выплате дивидендов не возникает (0%).

3. Владелец интеллектуальной собственности — иностранная компания (резидент любой безналоговой офшорной юрисдикции). Данная компания (зарегистрированная на территории таких государств, как Панама и др.), являясь владель-

¹ Лицензиат — лицо, приобретающее у собственника изобретений, патентов, производственных и коммерческих знаний и пр. (у лицензиара) лицензию на право их использования.

² Лицензиар — лицо, собственник изобретения, патента, технологических знаний и пр., выдающий своему контрагенту (лицензиату) лицензию на использование своих прав.

³ См. Конвенцию, учреждающую Всемирную организацию интеллектуальной собственности (Стокгольм, 14 июля 1967 г.); ст. 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 4) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ.

⁴ Нерезидентной является компания, которая имеет зарегистрированный офис в стране и управляется местными директорами, но принадлежит нерезидентам страны регистрации. При этом такие компании не имеют права вести деятельность внутри страны регистрации. Они полностью освобождаются от уплаты всех видов налогов страны регистрации и не имеют права пользоваться никакими нормами внутреннего законодательства данной страны регистрации и заключенными этой страной с другими странами международными соглашениями.

⁵ Роялти, возникающие в одном договариваемом государстве и выплачиваемые резиденту другого договариваемого государства, подлежат налогообложению только в таком другом Государстве (п. 1 ст. 12 Соглашения от 5 декабря 1998 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Кипр «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал»).

цем интеллектуальной собственности, передает по заключенному лицензионному договору право на выдачу sublicензий на использование данного патента (знака, права) компании — резиденту Кипра. В дальнейшем кипрская компания подписывает sublicензионный¹ договор с российской компанией. В связи с тем что страна регистрации является безналоговой юрисдикцией и у России отсутствует договор об устранении двойного налогообложения с данным государством, а Кипр, напротив, имеет подобные соглашения как с Россией, так и с безналоговым государством, низкая ставка налога на прибыль на Кипре (10%) и выгодные положения договоров позволяют использовать кипрские компании в качестве транзитных элементов в схемах при минимизации налоговой нагрузки с помощью роялти.

Как уже отмечалось, при выплате роялти из России на Кипр (компания — резиденту Кипра) налога на прибыль у источника в России не возникает. Затем кипрская компания как лицензиат должна перечислить определенную лицензионным договором сумму роялти офшорной компании (лицензиару). Налог у источника на исходящие роялти взимается по ставке 10% только в том случае, если предоставляемые услуги используются на территории Кипра (в отношении, например, проката фильмов налоговая ставка по налогу на прибыль составляет 3%). Налог на прибыль на Кипре резидентные компании уплачивают с разницы между поступившими (от российской компании) и уплаченными (офшорной компании) роялти по ставке 10%. При этом налог на прибыль на исходящие роялти на Кипре не взимается (0%). В свою очередь, в безналоговой юрисдикции обязанность уплаты налога на прибыль на сумму полученных роялти отсутствует.

Таким образом, учреждение на Кипре и в других офшорных зонах компаний — владельцев интеллектуальной собственности и соответственно получателей роялти является распространенным способом налогового планирования для отечественных предпринимателей. Это связано с низкими ставками удерживаемого налога на роялти на Кипре и с предусмотренными в Соглашении об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром положениями, регулируемыми процесс налогообложения роялти.

2.3. Правовые схемы, используемые при экспорте/импорте товаров (услуг)

При международной торговле возможно заключение сделок импорта/экспорта с компаниями, зарегистрированными на Кипре, с целью минимизации налогообложения по налогу на прибыль. При этом заключение сделок импорта/экспорта между российской и кипрской компаниями предусматривает перемещение прибыли, при котором основной доход от сделки формируется не в юрисдикции с высоким налогообложением (Россия), а в зоне с льготным налогообложением (Кипр). Для этого достаточно введения компании-посредника из зоны с льготным налогообложением в цепь операций между компаниями из юрисдикций с высоким налогообложением.

Однако при использовании указанных ниже схем импорта/экспорта товаров (услуг) необходимо учитывать национальное законодательство о трансфертном ценообразовании и правила недостаточной капитализации.

¹ При письменном согласии лицензиара (собственника интеллектуального права) лицензиат (пользователь интеллектуального права по заключенному с лицензиаром лицензионному договору) может по договору предоставить право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации другому (третьему) лицу (ст. 1238 ГК РФ).

Трансфертное ценообразование представляет собой установление и применение цен, величина которых определена сторонами сделки не рыночным путем, не для достижения коммерческой цели, а исключительно для снижения налоговой нагрузки. Российское налоговое законодательство в ст. 20 и 40 НК РФ содержит основные нормы, противодействующие трансфертному ценообразованию. Статья 20 НК РФ определяет, какие лица в целях налогообложения признаются взаимозависимыми (это, в частности, материнские, дочерние и зависимые организации). Статья 40 НК РФ устанавливает непосредственно ограниченное количество случаев, в которых налоговые органы вправе проверять соответствие договорной цены рыночной (это сделки между взаимозависимыми лицами, бартерные и внешне-торговые сделки, а также все сделки, в которых отклонение от рыночной цены или от цен, применяемых самим налогоплательщиком в пределах непродолжительного периода времени, превышает разрешенные 20%).

Таким образом, налоговые органы в соответствии со ст. 20 и 40 НК РФ имеют право проверить обоснованность цены, указанной в контракте между взаимозависимыми лицами, при совершении внешнеторговых сделок. Кроме того, налоговые органы имеют право проверять все сделки, в которых отклонение от рыночной цены или от цен, применяемых самим налогоплательщиком в пределах непродолжительного периода, превышает разрешенные 20%.

За нарушение правил недостаточной капитализации российским налоговым законодательством предусмотрены определенные санкции. Одним из основных признаков недостаточной капитализации является высокая доля заемных средств по отношению к акционерному капиталу. Такая высокая доля долга в общем капитале организации может быть признаком усилий данной группы компаний, направленных на получение налоговых выгод. При прочих равных условиях группа может в целом по корпорации уплатить налог в меньшей сумме, если прибыль дочерней компании переводится в материнскую как проценты по займу, а не как дивиденды по акциям: суммы процентов, уплачиваемых по займу, уменьшают налогооблагаемый доход дочерней компании, а дивиденды выплачиваются за счет прибыли после налогообложения.

Специальные нормы, направленные на ограничение возможности злоупотреблений с использованием недостаточной капитализации, содержатся в ст. 269 НК РФ, которая устанавливает условия, при которых задолженность российской организации перед иностранным кредитором будет считаться контролируемой¹. Статья 269 НК РФ ограничивает сумму процентов, которые могут уменьшить сумму налога на прибыль, если заем получен от иностранного взаимозависимого лица и коэффициент капитализации лежит в определенных пределах, т.е. размер не пога-

¹ Задолженность российских организаций перед иностранными кредиторами может быть признана налоговыми органами контролируемой, если происходит выплата процентных доходов российскими организациями с непогашенной задолженностью:

1) по долговому обязательству российской организации перед иностранной компанией, прямо или косвенно владеющей более чем 20% уставного (складочного) капитала (фонда) указанного должника;

2) по долговому обязательству перед российской организацией, признаваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации аффилированным лицом иностранной организации, прямо или косвенно владеющей более чем 20% уставного (складочного) капитала (фонда) российской организации-заемщика;

3) по долговому обязательству перед компанией, в отношении которого иностранная организация, прямо или косвенно владеющая более чем 20% уставного капитала заемщика (или ее аффилированное лицо), выступает поручителем, гарантом или иным образом обязуется обеспечить исполнение этого долгового обязательства (ст. 269 НК РФ).

шенных заемщиком долговых обязательств не должен превышать более чем в 3 раза (для банков и организаций, занимающихся лизинговой деятельностью, — более чем в 12,5 раза) размер его собственного капитала.

Последствия признания такой задолженности контролируемой со стороны налоговых органов выражаются в приравнивании в целях налогообложения положительной разницы между начисленными процентами и предельными процентами к дивидендам с соответствующей обязанностью уплаты налога на выплату дивидендов по ставке 15% с соответствующей суммы признанных дивидендов.

2.3.1. Правовая схема импорта товара с участием посредника — кипрской компании

Российская компания закупает товар у иностранной компании. В качестве посредника выступает кипрская компания, что позволяет российской компании изменять цену товара. Здесь возможно намеренное увеличение цены в контракте в целях снижения суммы прибыли российской компании, а соответственно и суммы налога на прибыль.

Допустим, российская компания покупает у иностранной компании товар за 120 руб. за единицу товара, а затем продает его на территории России за 140 руб. за единицу. Прибыль компании составит 20 руб., с которых она должна будет уплатить налог на прибыль по ставке 20% в размере 4 руб. Образовав же дополнительную компанию на Кипре, российская компания сможет осуществить данную сделку через кипрскую компанию. Кипрская компания покупает товар у иностранной компании за 120 руб. за единицу, а затем продает его российской компании за 135 руб. за единицу, которая затем реализует его на территории России за 140 руб. за единицу товара. Прибыль российской компании составит 5 руб., а сумма налога на прибыль — 1 руб. Прибыль кипрской компании составит 15 руб., с которых она должна будет уплатить налог на прибыль по ставке 10% в размере 1 руб. 50 коп. Таким образом, российская компания экономит 2 руб. на уплате налога на прибыль на территории России (российский предприниматель платит налогов почти на 40% меньше, чем в случае прямого осуществления операций, без участия посредника — кипрской компании).

2.3.2. Правовая схема импорта товара с участием посредника — кипрской компании и с использованием механизма товарного кредита

Возможна реализация схемы импорта товара с использованием положения ст. 11 «Проценты» Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром. Например, российский предприниматель создает компанию на Кипре, которая, в свою очередь, создает дочернюю компанию в России. Кипрская компания покупает у иностранной компании (допустим, резидента Германии) товар, а затем дает дочерней российской компании товарный кредит¹ в виде купленного товара. Проценты по товарному кредиту у российской компании умень-

¹ Товарный кредит — это заемное обязательство, согласно которому одна сторона (кредитор) обязуется предоставить другой стороне (заемщику) определенный родовыми признаками товар под определенные, регулярно уплачиваемые заемщиком в пользу кредитора платежи с процентами. Переход права собственности на товар по договору товарного кредита происходит в момент его фактической передачи от кредитора к заемщику (ст. 822 ГК РФ).

шают налогооблагаемую прибыль. Средства, переведенные от российской компании к кипрской компании в качестве процентов по товарному кредиту, аккумулируются и облагаются налогом на прибыль на Кипре по минимальной ставке 10%. Для того чтобы российская компания в дальнейшем могла воспользоваться переведенными денежными суммами, кипрская компания дает российской компании заем на сумму этих денежных средств или — как материнская компания — вкладывает эти средства в основной капитал своей дочерней российской компании. Таким образом, при прочих равных условиях дочерняя компания в России, у которой соотношение заемных и собственных средств высокое, платит более низкий налог на прибыль, чем компания, у которой это соотношение невелико.

При использовании данной схемы у российских предпринимателей возникает риск привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства в части соблюдения правил о недостаточной капитализации, описанных выше.

2.3.3. Правовая схема импорта товара с участием посредника — кипрской компании и с использованием механизма договора лизинга

Применение лизинговой схемы позволяет приобретать товар для российской компании от лица кипрской компании и при этом уменьшать налогооблагаемую базу по налогу на прибыль для российской компании, выводя капитал на Кипр.

По договору лизинга арендодатель (лизингодатель) обязуется приобрести в собственность указанное арендатором имущество у определенного им продавца и предоставить арендатору (лизингополучателю) это имущество за плату во владение и пользование для предпринимательских целей. Реализация схемы с использованием договора лизинга, в соответствии с которым кипрская компания является арендодателем, а российская компания — арендатором, позволяет российской компании снизить налоговые выплаты по налогу на прибыль на законных основаниях.

Допустим, российскому предпринимателю необходимо приобрести оборудование у иностранной компании (резидента Германии). Он создает дополнительную компанию на Кипре, приобретающую необходимое оборудование, с которой его российская компания заключает договор лизинга, т.е. российская компания арендует у кипрской это оборудование. Прибыль, которая образуется в результате деятельности российской компании, переводится на Кипр в виде лизинговых платежей, которые по договору российская компания уплачивает кипрской, где они, в свою очередь, облагаются налогом на прибыль в размере 10%. В то же время лизинговые платежи уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль российской компании.

При использовании данной схемы необходимо рассмотреть вопрос об амортизации имущества в соответствии с договором лизинга. Амортизацию начисляет сторона договора лизинга, на балансе которой находится предмет лизинга. При этом предмет лизинга, переданный лизингополучателю по договору лизинга, учитывается на балансе лизингодателя или лизингополучателя по взаимному соглашению. В связи с тем что амортизация уменьшает налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, с целью минимизации обязательств по налогу на прибыль именно российской компании (лизингополучателю) выгодно учитывать предмет лизинга на своем балансе и начислять амортизацию, так как в России ставка по налогу на прибыль составляет 20%, а на Кипре — всего 10%.

2.3.4. Правовая схема экспорта товара

С целью минимизации сумм уплаты налога на прибыль российским компаниям выгодно использовать кипрскую компанию в качестве посредника при продаже товара/услуги иностранному партнеру.

Предположим, что российская компания экспортирует товар иностранной фирме (например, резиденту Германии) по цене 120 руб. за единицу. Прибыль, которую при этом получает российская компания, равна 20 руб. за единицу. Возникает обязанность уплаты налога на прибыль, ставка которого в России составляет 20%, соответственно российская компания заплатит 4 руб.

Теперь рассмотрим схему с участием кипрской компании. Собственники российской компании, которая должна продать свой товар/услугу иностранной компании, создают свою компанию на Кипре и заключают экспортный контракт с ней, но уже по цене не 120 руб., а 101 руб. за единицу. Прибыль российской компании уменьшается до 1 руб., налог на прибыль (по ставке 20%) снижается соответственно до 0,20 руб. Кипрская компания, в свою очередь, продает товар иностранной компании по прежней цене — 120 руб. за единицу. Прибыль кипрской компании составит 19 руб. С этой суммы она заплатит на Кипре налог на прибыль по ставке 10%, т.е. 1 руб. 90 коп. Общая сумма российского (0,20 руб.) и кипрского (1 руб. 90 коп.) налога на прибыль составит 2 руб. 10 коп. Экономия для российских предпринимателей составит 1 руб. 90 коп. при использовании в качестве посредника в данной схеме кипрской компании (отечественный предприниматель платит сумму налога на 30% меньше).

При реализации указанных схем по импорту/экспорту товаров существует риск привлечения налогоплательщика к ответственности за нарушение положений российского налогового законодательства о трансфертном ценообразовании, описанных выше.

В данном случае российские предприниматели минимизируют прибыль российских компаний за счет заключения сделок импорта/экспорта с кипрской компанией, сосредоточивая основную массу своих денежных средств на Кипре, где кипрская компания платит налог на прибыль по ставке 10%.

2.4. Правовые схемы самофинансирования холдингов

В международной практике весьма распространена практика участия кипрских компаний в финансировании международных групп (холдингов) с целью минимизации налогооблагаемой базы по налогу на прибыль компании, находящейся в стране со стандартной системой налогообложения.

Суть такой схемы состоит в том, что кипрская компания выдает кредит¹ или ссуду² компаниям-партнерам, находящимся на территории России и являющимся ее резидентами. Как уже было отмечено ранее, такой способ финансирования может быть предпочтительнее прямых вкладов в уставный капитал, так как выплачиваемые проценты уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль в

¹ По кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее (ст. 819 ГК РФ).

² По договору ссуды одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть данную вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (ст. 689 ГК РФ).

России. При выплате процентов в пользу кипрской компании российская компания не платит налога на прибыль на территории России. В соответствии с положениями ст. 11 Соглашения России с Кипром налог на прибыль только на половину начисленных процентов платит получатель процентов, в данном случае кипрская компания¹. Это связано с тем, что внутреннее законодательство государства Кипр освобождает резидента Кипра от уплаты налога на прибыль с 50% суммы процентов, полученных этой компанией. Физические лица на Кипре вообще освобождены от обязанности платить налог на прибыль на полученные проценты².

Данная схема позволяет с минимальными налоговыми издержками вывести, а затем вернуть денежные средства в Россию: проценты, выплачиваемые российской компанией в пользу кипрской компании по кредитному договору, снижают сумму налогообложения в России и подлежат минимальному налогообложению на Кипре. Но при реализации данной схемы необходимо помнить о правилах недостаточной капитализации, описанных выше.

2.5. Правовые схемы уменьшения налогооблагаемой базы российской компании по налогу на прибыль за счет оказания фиктивных услуг

Данная схема приводит к минимизации налога на прибыль за счет увеличения расходов компании. Созданная российскими предпринимателями кипрская компания может оказывать российской компании юридические, информационные, аудиторские и иные услуги, являющиеся фиктивными, т.е. они не оказываются в действительности. Средства, уплаченные кипрской компании, будут концентрироваться на счете кипрской компании, которая, в свою очередь, будет платить с них налог на прибыль по минимальной ставке — 10%. При этом затраченные российской компанией суммы уменьшат ее налогооблагаемую базу по налогу на прибыль в соответствии со ст. 251—254 НК РФ.

2.6. Правовая вексельная схема вывода капитала российской компании на Кипр

Вексель представляет собой ценную бумагу, которая удостоверяет обязательство векселедателя выплатить определенную сумму векселедержателю. Использование инвестиционной вексельной схемы с участием кипрской компании позволяет вывести определенную сумму денег, принадлежащую резиденту России, на Кипр с уменьшением налоговой базы по налогу на прибыль у российской компании на территории России и обязательств по налогу на прибыль у кипрской компании. Кроме того, валютное и таможенное законодательство РФ не содержит каких-либо ограничений для резидентов и нерезидентов РФ при вывозе ими векселей за пределы территории России. Использование векселя в качестве средства перевода капитала на Кипр позволяет участникам такой сделки не уплачивать таможенные пошлины при перемещении векселя через границу РФ (ст. 35 Фе-

¹ Проценты, возникающие в одном договаривающемся государстве и выплачиваемые резиденту другого договаривающегося государства, подлежат налогообложению только в этом другом государстве (п. 1 ст. 11 Соглашения от 5 декабря 1998 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Кипр «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал»).

² The Income Tax Law of 2002 (as amended, 2004) (Cyprus) art.8 (19).

дерального закона от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе») и не спрашивать разрешения на вывоз капитала у Центрального банка РФ.

Схема может выглядеть следующим образом: российская компания выпускает дисконтный вексель номиналом 100 руб. Сумма фактического размещения векселя составляет 80 руб., т.е. дисконт по такому векселю равен 20 руб.

Необходимо отметить, что дисконтный вексель может быть и процентным, что означает обязанность векселедателя уплатить векселедержателю при предъявлении векселя к оплате не только сумму номинала, но и проценты, начисленные на такую сумму. Векселедержателем становится ранее зарегистрированная кипрская компания, которая приобрела вексель у российской компании за 80 руб. При осуществлении операций с собственными векселями векселедатель (российская компания) несет определенные расходы, которые в соответствии с гл. 25 НК РФ признаются внереализационными: расходы на изготовление (приобретение) бланков векселей и на их обслуживание (подп. 3 п. 1 ст. 265 НК РФ), а также расходы в виде процентов, начисленных по векселю (подп. 2 п. 1 ст. 265 НК РФ). Дисконт по векселю в силу положений НК РФ квалифицируется как процент. Итак, у векселедателя возникают расходы в виде процентов (дисконта) по векселю, которые признаются равномерно в течение срока обращения векселя и включаются в налоговую базу либо ежеквартально (ежемесячно) в зависимости от продолжительности отчетного периода, либо на дату погашения долгового обязательства (п. 8 ст. 272 НК РФ).

С 2005 г. сумму расхода в виде дисконта по векселю к внереализационным расходам может относить только организация-векселедатель. Это означает, что следующий владелец векселя, который приобрел его у векселедателя с намерением перепродать его третьему лицу с новым дисконтом, такого права не имеет.

После приобретения векселя кипрская компания предъявляет его к оплате российской компании и получает доход в виде дисконта по векселю и/или начисленных процентов по векселю (если вексель является дисконтным и/или процентным) уже на территории Кипра. Безусловно, доход в виде процентов по ценным бумагам в силу положений ст. 11 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром облагается налогом на прибыль на территории Кипра по ставке 10%, что вдвое уменьшает издержки участников такой сделки (в России налог на прибыль составляет 20%¹).

Также возможна инвестиционная вексельная схема с участием российского банка. Российская компания приобретает у российского банка дисконтный (и/или процентный) вексель. С целью уменьшения своих обязательств по налогу на прибыль при получении дохода по векселю российская компания продает вексель кипрской компании по цене, по которой приобрела его у банка. В данном случае НДС не возникает, так как в этой сделке нет добавленной стоимости. Российской компании невыгодно продавать вексель с новым дисконтом с целью уменьшения своей налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, так как в силу положений НК РФ только эмитент векселя — векселедатель (банк) имеет право относить дисконт к статье внереализационных расходов. Для российской компании такой дисконт является убытком. Затем кипрская компания, являясь векселедержателем, предъявляет вексель к оплате российскому банку и получает доход, который облагается налогом на прибыль на территории Кипра по ставке 10%.

Таким образом, вексельная инвестиционная схема с участием кипрской компании позволяет российским предпринимателям вывести капитал в размере дисконта и/или процентов по векселю, уменьшив при этом свои налоговые обяза-

¹ Статья 284 НК РФ.

тельства¹. При этом при использовании указанных вексельных схем необходимо помнить о нормах российского налогового законодательства, которые противодействуют неисполнению налогоплательщиками своей обязанности по уплате налогов на территории России, — это нормы о правилах недостаточной капитализации и нормы о трансфертном ценообразовании.

2.7. Правовые схемы неуплаты налога на прибыль, полученную от отчуждения российского недвижимого имущества

При продаже недвижимого имущества (дома, здания и т.п.) полученная прибыль от этой операции в России облагается налогом на прибыль в размере 20%. Если продавцом выступает иностранная компания без постоянного представительства в России, то полученная прибыль облагается налогом на прибыль у источника выплаты без возможности уменьшения размера ставки в соответствии с условиями международных налоговых соглашений.

Однако для российских предпринимателей гораздо выгоднее с точки зрения минимизации налогообложения реализовывать недвижимость путем продажи акций/долей компании, которой принадлежит данная недвижимость на праве собственности, предварительно зарегистрировав такую компанию на Кипре. Это связано с тем, что в настоящее время в соответствии со ст. 13 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром доходы от отчуждения любого имущества (в том числе акций), кроме недвижимого, подлежат налогообложению только в том государстве, резидентом которого является лицо, отчуждающее имущество. Акции, даже если им в активе баланса предприятия противостоит недвижимое имущество, являются движимым имуществом, а значит, доходы от их реализации подлежат налогообложению только в том государстве, резидентом которого является лицо, отчуждающее такие акции.

Возможна следующая схема по строительству и дальнейшей продаже российской недвижимостью. Российские предприниматели регистрируют компанию на Кипре с минимальным уставным капиталом, учредителями которой могут быть как они сами, так и любая другая ранее зарегистрированная кипрская компания. Затем кипрская компания учреждает на территории России строительную компанию, которая берет кредит или заем на сумму, необходимую для постройки здания на территории России, являясь при этом резидентом РФ. В результате кипрская компания является собственником построенного на территории России здания, так как кипрская компания владеет акциями российской компании, которая по-

¹ В качестве подтверждения существования и актуальности описанных вексельных инвестиционных схем можно привести письмо Центрального банка РФ от 4 июля 2008 г. № 80-Т, в котором ЦБ РФ акцентирует внимание на этой проблеме. В частности, указано, что первые векселедержатели в течение непродолжительного времени после приобретения векселей передают их другим российским юридическим лицам. Однако предъявляют указанные векселя к платежу российским кредитным организациям нерезиденты России, которые во многих случаях зарегистрированы в офшорных зонах и являются клиентами, в частности, банков Латвии и Кипра. Возрастающие масштабы этих операций позволяют предполагать, что действительными их целями могут являться уклонение не только от уплаты налогов (а именно поэтому избираются Кипр или Латвия), но и от таможенного контроля и таможенных платежей, вывод денежных средств из Российской Федерации вне рамок валютного контроля, отмывание доходов, полученных преступным путем. При этом в качестве меры воздействия ЦБ РФ в своем письме рекомендует российским кредитным организациям при выявлении указанных операций направлять сведения о них в уполномоченный орган — Федеральную службу по финансовому мониторингу.

строила данное здание. После завершения строительства здания кипрская компания выставляет его на продажу на территории России по рыночной цене, которая выше, чем цена застройки. Кипрская компания продает здание путем продажи акций российской компании, в активе баланса которым противостоит построенное недвижимое имущество российской компании, за реальную стоимость такого здания. В результате российская компания — покупатель становится собственником российской недвижимости через покупку акций российской компании, которые принадлежат кипрской компании. Таким образом, сделка по продаже акций происходит на Кипре, так как продавцом выступает кипрская компания как владелец акций российской компании, в активе баланса которым противостоит недвижимое российское имущество. При этом на Кипре обязанность уплаты налога на прирост капитала при реализации такой сделки не возникает.

Следовательно, на Кипре созданы такие условия, при которых гораздо выгоднее размещать свой капитал и проводить через зарегистрированные на Кипре компании сделки по отчуждению российского недвижимого имущества: осуществлять деятельность по строительству и дальнейшей продаже российской недвижимости.

2.8. Правовая схема минимизации налогообложения судовладельческой (судоходной) деятельности

Кипр является одним из основных центров создания иностранными судовладельцами компаний для судовладельческой деятельности, судоходства и для оказания услуг в сфере морских перевозок.

Формой судовладельческой компании, зарегистрированной на Кипре, выступает частная компания с ограниченной ответственностью, занимающаяся судовладельческой деятельностью и судоходством. Такая компания, которая имеет или фрахтует суда под кипрским флагом и работает в международных водах, полностью освобождена от всех налогов и пошлин, в том числе от обязанности уплаты налога на прибыль, налога на выплачиваемые дивиденды и выплачиваемое вознаграждение персоналу. Исключение составляет оплата годовой пошлины, регистрации, пошлины за перерегистрацию судна. Кроме того, нет никаких налогов с доходов от прироста капитала при продаже, или передаче судна, или разделении судоходной компании.

Обязанность вести бухгалтерский учет, составлять годовой отчет и представлять аудиторское заключение возникает у судовладельческой компании только в том случае, если акционером компании является хотя бы одно юридическое лицо.

Таким образом, российским предпринимателям, основным источником прибыли которых служит именно судовладельческая деятельность, выгодно регистрировать свои фирмы на территории Кипра.

3. Предложения по внесению некоторых изменений в законодательство России с целью противодействия неуплате налога на прибыль на территории России и по осуществлению контроля за оттоком капитала на Кипр

Внесение некоторых норм в российское законодательство может уменьшить привлекательность вывода капитала на Кипр для российских компаний. Целесообразно ввести в систему национального законодательства нормы о контролируемых иностранных компаниях.

Контролируемые иностранные компании (КИК) — это компании, расположенные, как правило, в льготных налоговых юрисдикциях с долей участия отечественных компаний. Общие правила о КИК предполагают, что в случае когда держатели акций (материнская компания) находятся в стране, где действуют такие нормы о КИК, часть нераспределенных прибылей зарубежной дочерней компании должна включаться в налогооблагаемый доход материнской компании. Основная идея состоит в том, что часть дохода иностранной дочерней компании рассматривается как фактическая прибыль акционеров (материнской компании), которая была выведена за пределы налоговой юрисдикции страны материнской компании с помощью межфирменных сделок.

При подготовке редакции проекта гл. 25 НК РФ предусматривалось введение соответствующего регулирования, но окончательный, действующий вариант указанной главы не содержал и не содержит необходимых норм¹.

Рассмотрим случай, когда материнская компания зарегистрирована в России, а ее дочерняя компания — на Кипре и обе компании являются самостоятельными юридическими лицами. По существующему законодательству российская материнская компания отчитывается только о доходах, полученных самостоятельно, а также о доходах в форме дивидендов и иных доходах (по процентным ставкам, гонорарам и т.п.), полученных от зарубежной дочерней компании. Нераспределенные прибыли дочерней компании не включаются в налогооблагаемый доход российской материнской компании, в том числе в доход от продажи акций дочерней компанией (полученная прибыль от продажи акций на Кипре не подлежит налогообложению). Соответственно введение в законодательство России норм о КИК позволило бы в приведенном примере учитывать прибыль, полученную дочерней компанией, при сдаче налоговой декларации материнской компанией в РФ при условии работающего механизма по обмену информацией между компетентными органами государства Кипр и России.

В Соглашение об избежании двойного налогообложения, заключенное между Россией и Кипром, также может быть внесен ряд изменений, которые позволили бы снизить отток капитала из России. Так, ст. 26 Соглашения, посвященная обмену информацией между компетентными органами России и Кипра, могла бы являться действенным механизмом регулирования движения денежных средств из России на Кипр и обратно, как доказывает практика стран — членов ОЭСР. Однако эта статья, которая на первый взгляд не противоречит нормам, установленным ОЭСР, и нормам внутреннего законодательства каждой из стран, не содержит ни основания представления информации, ни основания для отказа в представлении информации, ни сроки представления/отказа в представлении информации каждой из стран. Таким образом, в ст. 26 Соглашения отсутствуют механизмы реализации данной статьи на практике, что в значительной степени затрудняет ее использование.

¹ См.: *Корниенко Н.Ю.* Некоторые аспекты подходов к проблеме борьбы с недобросовестной налоговой конкуренцией в контексте бегства капиталов // *Российская экономика в 2006 г.: тенденции и перспективы.* М.: ИЭПП, 2007.

Раздел IV

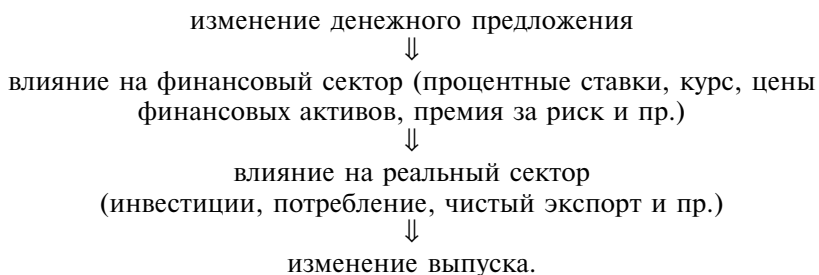
Макроэкономическая и финансовая политика

Анализ механизмов трансмиссии денежно-кредитной политики в РФ¹

Введение

Вплоть до начала 2008 г. для экономики России был характерен быстрый рост денежного предложения, связанный со значительными поступлениями валюты в страну в виде экспортной выручки. Кроме того, в 2006—2007 гг. в Российской Федерации сформировалось устойчивое положительное сальдо не только по текущему счету платежного баланса, но и по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами, что не могло не способствовать повышательному давлению на курс рубля. Для недопущения чрезмерного роста курса национальной валюты ЦБ РФ был вынужден расширять предложение денег, наращивая при этом золотовалютные резервы страны. Очевидным последствием такого шага является рост цен, но инфляция лишь часть сложной цепочки взаимодействий в экономике, порождаемых изменением предложения денег. В частности, слабо изучен в отечественной экономической литературе важнейший вопрос о влиянии колебаний денежного предложения на реальный сектор.

Любой механизм денежной трансмиссии в общем виде может быть схематично представлен так:



Конкретные механизмы, функционирующие в рамках данной схемы, называют каналами (механизмами) денежной трансмиссии.

¹ Статья подготовлена по материалам исследования: *Дробышевский С.М., Трунин П.В., Каменских М.* Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике // Научные труды ИЭПП. 2008. № 116.

Процентный канал (*interest rate channel*) денежно-кредитной политики основан на предположении о том, что органы денежно-кредитного регулирования используют объем ликвидных средств в экономике для контроля над процентными ставками и, следовательно, для стимулирования инвестиций и других компонентов совокупного спроса. Схема функционирования процентного канала денежной трансмиссии может быть представлена в следующем виде: денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ \Rightarrow процентная ставка $\downarrow \Rightarrow$ инвестиции $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Механизм действия кредитного канала (*credit channel*) представляется более разнообразным. В частности, выделяются несколько вариантов данного канала трансмиссии: банковского кредитования, балансовый, денежных потоков, неожидаемых изменений в уровне цен и ликвидности домохозяйств. Кредитный канал основан на предположении, что органы денежно-кредитного регулирования могут оказывать влияние не только на процентные ставки, но и на уровень премии (превышения над безрисковой ставкой) по различным финансовым активам. Следовательно, фирмы сталкиваются с изменением соотношения между стоимостью внешних заимствований (путем эмиссии долговых обязательств или акций) и альтернативными издержками инвестирования собственных средств. Денежно-кредитная политика в таких моделях¹ приводит к дополнительным эффектам, не связанным с непосредственным воздействием на уровень процентных ставок. Большое внимание в данном случае уделяется проблеме асимметрии информации в отношениях между банком и заемщиком и ее влиянию на стоимость кредитования для реального сектора и степень рационализации кредита банками.

Канал банковского кредитования (*bank lending channel*) работает благодаря тому, что с расширением денежного предложения в первую очередь увеличивается объем депозитов в банках. Соответственно с ростом объема ликвидных средств коммерческие банки расширяют предложение кредитных ресурсов. Данный механизм наиболее вероятен в экономике, в которой банки являются основным источником заемных средств для фирм. Схема функционирования канала банковского кредитования может быть представлена так: денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ депозиты $=$ $=$ кредиты $\uparrow \Rightarrow$ инвестиции $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Если канал банковского кредитования предполагает, что расширение предложения кредитных ресурсов банками происходит вследствие увеличения их ликвидности, то другие модификации кредитного механизма денежной трансмиссии основаны на эффекте снижения риска кредитования при увеличении общего объема денежной массы в экономике. В частности, канал баланса активов и пассивов (*balance sheet channel*) предполагает, что с ростом денежного предложения происходит инфляция цен финансовых активов, в частности рост стоимости акций компаний. В этих условиях банки расширяют предложение кредитных ресурсов, так как высокая цена акций фирм-заемщиков служит определенной гарантией возврата средств. Схема работы данного механизма выглядит следующим образом: денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ капитализация $\uparrow \Rightarrow$ риск (асимметрия информации) $\downarrow =$ $=$ кредиты $\uparrow \Rightarrow$ инвестиции $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Аналогичные предположения о причинах расширения кредитования в экономике при денежном шоке принимаются в других трех разновидностях кредитного канала денежной трансмиссии. Так, в случае канала денежных потоков (*cash flow channel*) снижение риска кредитования объясняется ростом денежных потоков у

¹ *Bernanke B., Gertler M.* Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission // *Journal of Economic Perspectives.* 1995. Vol. 9. No 4/ Autumn. P. 27–48.

фирм при расширении денежной массы, т.е. повышением ликвидности фирм, что гарантирует возврат выданных ресурсов. Другими словами, денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ денежные потоки $\uparrow \Rightarrow$ риск (асимметрия информации) $\downarrow =$ кредиты $\uparrow \Rightarrow$ инвестиции $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Для канала непредвиденного роста уровня цен (*unanticipated price level channel*) снижение риска кредитования связано с предположением, что в случае роста общего уровня цен (инфляции) улучшается финансовое положение фирм. Финансовые обязательства реального сектора выражены, как правило, в номинальных величинах и соответственно обесцениваются при росте цен. Вместе с тем фирмы располагают реальными активами, стоимость которых не изменяется при повышении уровня цен в экономике: денежная масса \Rightarrow цены \uparrow (неожидаемый рост) \Rightarrow чистые активы $\uparrow \Rightarrow$ риск (асимметрия информации) $\downarrow =$ кредиты $\uparrow \Rightarrow$ инвестиции $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Канал денежной трансмиссии, связанный с эффектом ликвидности домохозяйств (*households liquidity effect*), действует через другую компоненту совокупного выпуска — потребление. В частности, рост цен финансовых активов вызывает увеличение чистых активов домохозяйств (в предположении, что их долги фиксированы в номинальных величинах, а сбережения хранятся в финансовых активах). Соответственно снижается вероятность финансовых затруднений и домохозяйства увеличивают расходы на потребление предметов длительного пользования и недвижимость. Схема данного канала устроена так: денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ цены финансовых активов $\uparrow \Rightarrow$ чистые активы домохозяйств $\uparrow \Rightarrow$ вероятность финансовых затруднений $\downarrow \Rightarrow$ потребление товаров длительного пользования и расходы на недвижимость $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Третьим механизмом денежной трансмиссии в экономике вступает канал цен активов (*asset price channel*). Исторически первым вариантом данного механизма трансмиссии является теория q Тобина. Как и в случае кредитного канала денежной трансмиссии, предполагается, что с увеличением денежного предложения происходит рост цен акций. Однако дальнейшие рассуждения строятся не на основе оценки риска заемщиков со стороны кредитора, а на предположениях относительно поведения самого заемщика. Так, по мере роста капитализации фирмы ее балансовая стоимость возрастает относительно восстановительной стоимости, и фирма получает возможность наращивать свои активы, осуществляя новые инвестиции. Другими словами, денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ капитализация $\uparrow \Rightarrow$ q -коэффициент Тобина $\uparrow \Rightarrow$ инвестиции $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Другой важной разновидностью механизма денежной трансмиссии на основе цен активов является курсовой канал (*exchange rate channel*). В наибольшей степени он проявляется в экономике со свободным плавающим обменным курсом национальной валюты, где все движения процентных ставок отражаются на поведении обменного курса и на ситуации в секторе торгуемых товаров. Несмотря на то что в долгосрочном периоде обменный курс определяется фундаментальными факторами (например, паритетом покупательной способности), его движения в краткосрочном периоде зависят от равновесия на рынке финансовых активов. При снижении внутренних процентных ставок (например, вследствие мягкой денежно-кредитной политики) спрос на национальную валюту снижается, что приводит к снижению номинального и реального курсов национальной валюты, а следовательно, к росту чистого экспорта и совокупного выпуска: денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ внутренняя процентная ставка $\downarrow \Rightarrow$ обменный курс национальной валюты $\downarrow \Rightarrow$ чистый экспорт $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Последним вариантом механизма цен активов, близким по сути к эффекту ликвидности домохозяйств, является канал эффекта богатства (*wealth effect*). Так же как и в случае эффекта ликвидности, рост денежного предложения, ведущий к повышению цен акций, вызывает увеличение богатства домохозяйств. Соответственно увеличивается их текущее потребление (в данном случае всех видов товаров). Схема данного канала может быть представлена в следующем виде: денежная масса $\uparrow \Rightarrow$ цены финансовых активов $\uparrow \Rightarrow$ богатство домохозяйств $\uparrow \Rightarrow$ потребление $\uparrow \Rightarrow$ выпуск \uparrow .

Вопрос о наличии и характере влияния денег и цен на реальный сектор экономики является ключевым в дискуссии о роли Банка России и Правительства РФ при проведении экономической политики, направленной на обеспечение роста экономики России. Поддержание выпуска в реальном секторе за счет увеличения предложения денег, равно как и стимулирование развития отдельных отраслей через повышение относительных цен (приводящее в конечном счете и к общему росту уровня цен), часто представляются привлекательными альтернативами, однако до настоящего времени характер предполагаемых взаимодействий остается не до конца изученным. Проверка возможности существования различных каналов влияния денежно-кредитной политики на реальный сектор экономики РФ представляется особенно важной при выборе инструментов и механизмов стимулирования роста реального сектора с помощью средств денежно-кредитной политики.

Методы анализа

В настоящее время в работах, посвященных эмпирическому анализу трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики, используется три основных методологических подхода к идентификации каналов воздействия денежно-кредитной политики на реальный сектор экономики:

- дескриптивный подход;
- подход векторных авторегрессий (VAR-подход);
- микроэкономический подход.

При анализе каналов денежной трансмиссии очень важным является вопрос идентификации экзогенных действий центрального банка, не связанных с денежно-кредитной политикой в предшествующие моменты. Иными словами, при оценке трансмиссионных механизмов важно четко определить причинно-следственную связь между экономическими переменными и мерами, принимаемыми ЦБ.

При дескриптивном подходе монетарные шоки определяются с помощью не формальных статистических процедур, а описательного анализа временных рядов экономических переменных. Кроме того, согласно работе Де Фиоре¹, дескриптивный подход допускает наличие качественных суждений при применении количественных оценок. Например, в анализе могут учитываться различные нормативные документы, содержащие описание ДКП и пояснение причин, приводивших к тем или иным изменениям политики.

При применении дескриптивного подхода можно выделить те изменения денежно-кредитной политики, которые не обуславливаются поведением реального

¹ De Fiore F. The Transmission of Monetary Policy in Israel // IMF Working Paper. 1998. No 114/August.

сектора экономики, а затем уже анализировать, насколько сильно отклоняется выпуск от своего естественного уровня в ответ на такие изменения. При проведении такого анализа можно ограничиться рассмотрением динамики одной или двух переменных, что дает определенные преимущества, если учесть, что оценки обычно проводятся на не очень больших выборках.

В то же время точная идентификация монетарных шоков является достаточно трудной задачей, поскольку не существует какого-либо стандартного правила, которое бы однозначно позволяло определить тот факт, что шок произошел. Кроме того, исследователь обычно располагает данными о динамике выпуска и денежных агрегатов, а значит, существует опасность, что выбор исследователя будет необъективным. Второе потенциальное затруднение возникает на этапе, когда шок уже установлен и требуется определить, является ли отклонение выпуска, следующее за шоком, значимым. В этом случае опять отсутствие четких статистических процедур может привести к необъективным выводам. Наконец, описательный подход предполагает, что все монетарные шоки имеют одинаковую интенсивность и длительность. Данная предпосылка может привести к искажению результатов, поскольку анализируется лишь усредненное поведение переменных, без учета силы шока¹.

Вследствие указанных недостатков дескриптивного подхода в настоящее время в экономической литературе господствует подход к анализу влияния шоков денежной политики на реальный сектор экономики в краткосрочном периоде на основе так называемого подхода векторных авторегрессий (VAR approach), предложенного Симсом в 1970-х годах².

В основе методологии VAR лежит общая структура вида

$$Ay_t = C(L)y_{t-1} + \xi_t = C_1 y_{t-1} + \dots + C_p y_{t-p} + \xi_t, \quad y_t = (y_1, \dots, y_k)^T, \quad (1)$$

где ξ_t — инновационная последовательность независимых одинаково распределенных случайных ($k \times 1$)-векторов с нулевым математическим ожиданием. В приведенной форме

$$y_t = \Pi_1 y_{t-1} + \dots + \Pi_p y_{t-p} + u_t, \quad (2)$$

где $\Pi_j = A^{-1}C_j$, $u_t = A^{-1}\xi_t$. При этом u_t также является инновационной последовательностью независимых одинаково распределенных случайных векторов с нулевым математическим ожиданием и ковариационной матрицей Σ .

В рамках приведенной системы можно выяснить, насколько изменяются значения $y_{i,t+s}$ при изменении инноваций на одно стандартное отклонение. Вычисляя эти изменения последовательно для значений $s = 0, 1, \dots$, получают функции откликов на шоки инноваций. При этом вследствие наличия корреляции между инновациями (так как в общем случае $\text{Cov}(u_{i,t}, u_{j,t}) \neq 0$) возникают затруднения с интерпретацией этих функций. В частности, в приведенной форме невозможно полностью изолировать шок для $u_{i,t}$ от $u_{j,t}$, т.е. нельзя произвольно изменять значение $u_{i,t}$, сохраняя при этом значения остальных инноваций неизменными.

¹ Ibidem.

² Sims C. Money, Income and Casuality // American Economic Review. 1972. No 62(4), September. P. 540—542.

Для преодоления этого затруднения предполагают, что система изменяется благодаря воздействию не коррелированных между собой «фундаментальных» инноваций $\varepsilon_{1t}, \dots, \varepsilon_{kt}$. Обычно предполагается, что все они имеют единичные дисперсии, так что $\varepsilon_t = (\varepsilon_{1t}, \dots, \varepsilon_{kt})^T$ — независимые одинаково распределенные случайные векторы с нулевым математическим ожиданием и единичной ковариационной матрицей I_k . При этом предполагается, что инновации u_{1t}, \dots, u_{kt} являются линейными комбинациями фундаментальных инноваций, так что $u_t = D\varepsilon_t$.

С экономической точки зрения первоочередной интерес представляют реакции значений $y_{i,t}$ на единичные импульсные изменения отдельных фундаментальных инноваций $\varepsilon_{1t}, \dots, \varepsilon_{kt}$ при фиксированных значениях всех остальных фундаментальных инноваций во все моменты. Именно на построение таких импульсных функций отклика нацелены алгоритмы, реализуемые на практике. При этом стоит заметить, что матрицу D идентифицировать невозможно, если не накладывать априорных ограничений на ее структуру. Данные ограничения накладываются, как правило, за счет упорядочивания инноваций в системе. Причем принятие предпосылки о том или ином порядке инноваций является серьезным недостатком методологии векторных авторегрессий, так как, используя различный порядок последовательного вхождения переменных, можно получить принципиально различное поведение импульсных функций отклика, вызванное коррелированностью инноваций в приведенной форме VAR. Одинаковые функции отклика при различных упорядочиваниях можно получить лишь при слабой коррелированности инноваций, которая встречается достаточно редко.

Таким образом, при применении подхода векторных авторегрессий для оценки каналов денежной трансмиссии необходимо помнить о возможной неустойчивости получаемых с его помощью оценок. В то же время стоит отметить, что методология VAR в настоящее время является доминирующей в эмпирической монетарной экономике, так как она предоставляет возможность не только описывать широкий спектр реальных данных, но и анализировать альтернативные теории и гипотезы.

Наконец, еще одним распространенным методом анализа влияния денежно-кредитной политики на процессы в реальном секторе экономики является микроэкономический подход, использование данных индивидуальных балансов коммерческих банков. Однако он позволяет проверить лишь наличие канала банковского кредитования. Гамбакорта¹ отмечает, что для наличия такого канала должны быть выполнены определенные условия: во-первых, функционирование фирм и домохозяйств должно зависеть от доступности банковских кредитов и, во-вторых, органы денежно-кредитного регулирования должны быть способны изменять объем предложения банками кредитных ресурсов.

При этом важной гипотезой, проверяемой в рамках микроэкономического подхода, является то, что банки, обладающие различными характеристиками, реагируют на шоки денежно-кредитной политики по-разному. В частности, проверяется предположение о том, что для банков с меньшей долей высоколиквидных активов влияние денежно-кредитной политики будет заметнее, так как ужесточение денежно-кредитной политики ограничит их доступ к «дешевым» деньгам в большей степени, чем тех кредитных организаций, у которых есть запас прочности в виде ликвидных ресурсов.

¹ *Gambacorta L.* Bank-specific characteristics and monetary policy transmission: the case of Italy // European Central Bank. Working Paper. 2001. No 103. December.

Эмпирический анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики Банка России

Анализ механизмов денежной трансмиссии в рамках VAR-подхода

Для эмпирического исследования каналов денежной трансмиссии в экономике России в данном разделе используется подход, основанный на анализе импульсных функций откликов и статистических качеств уравнения выпуска в подходе векторной авторегрессии (с учетом коррекции ошибок, где это необходимо). Рассматривается следующая спецификация модели:

$$\begin{aligned} Y_t &= A(L)Y_{t-1} + Z_t + E_t; \\ Y_t &= (H_t, Y_t, X_t)^T; \\ Z_t &= (TREND_t), \end{aligned} \quad (3)$$

где X — переменные, характеризующие тот или иной канал денежной трансмиссии, Y — выпуск в реальном выражении, $TREND$ — линейный тренд¹. В качестве показателя денежного предложения используются резервные деньги (H) как агрегат, в наибольшей степени контролируемый и управляемый Центральным банком РФ и соответственно отражающий расширение или сжатие денежного предложения в результате проводимой денежно-кредитной политики.

В качестве переменных, отвечающих за отдельные каналы денежной трансмиссии, выбраны:

1) для процентного канала (%) — средневзвешенная ставка по рублевым кредитам нефинансовым организациям сроком до 1 года (данные Банка России, R);

2) для канала банковского кредитования (BL) — доля кредитов нефинансовому сектору экономике в общем объеме активов банковской системы (данные Банка

России, $BL = \frac{loans}{assets}$);

3) для канала денежных потоков (CF) — денежная масса M_2 как показатель общего объема рублевых платежных средств в экономике (данные банка России, M_2);

4) для канала непредвиденного роста уровня цен (UPL) — индекс потребительских цен (данные Статслужбы РФ, P);

5) для канала денежной трансмиссии, связанного с эффектом богатства домохозяйств (HLE) — доля частных депозитов (остатков на рублевых счетах населения в коммерческих банках) в общем объеме обязательств банковской системы

(данные Госкомстата РФ и Банка России, $RUB = \frac{deposits}{liabilities}$);

6) для теории q Тобина (QT) — логарифм фондового индекса РТС (данные РТС, RTS);

¹ Описание различных каналов денежной трансмиссии в России см. в: Дробышевский С., Козловская А. Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России // Научные труды ИЭПП. 2002. № 45Р.

7) для курсового канала (ER) — логарифм реального эффективного курса рубля (данные Банка России, $REER$).

Ввиду особенностей развития и функционирования экономики России не рассматриваются гипотезы о существовании канала баланса активов и пассивов и канала эффекта богатства, так как на практике рост стоимости акций (капитализации компаний) в условиях России не может служить дополнительной гарантией для снижения риска по выданным кредитам, а корпоративные ценные бумаги составляют крайне незначительную долю активов домохозяйств.

Стоит отметить, что в качестве показателя объема денежных потоков в экономике было бы правильнее взять уровень монетизации экономики, например отношение денежной массы к ВВП, однако надежных данных о месячном ВВП не существует, а для обеспечения достаточного числа степеней свободы приходится работать с месячными данными. Также небесспорным представляется выбор отношения рублевых депозитов населения к обязательствам банковской системы¹ в качестве показателя богатства домохозяйств, поскольку в России депозиты не могут рассматриваться как ликвидные средства для осуществления платежей.

Оценка моделей векторных авторегрессий проводилась за период с января 1999 г. по июнь 2007 г. Результаты теста Дикки—Фуллера на единичный корень для всех используемых переменных показаны в табл. 1. Как видно из приведенных статистик, большинство рядов являются стационарными относительно линейного тренда, тогда как лишь ряд «доля частных депозитов в общем объеме обязательств банковской системы» стационарен в первых разностях.

Таблица 1

**Результаты тестов на единичный корень
(расширенный тест Дикки—Фуллера)**

| Показатель | Значение статистики | Критическое значение при 5%-м уровне значимости |
|--|---------------------|---|
| <i>Стационарность относительно детерминированного тренда</i> | | |
| Ставка процента по кредитам | -3,52 | -3,46 |
| Доля кредитов нефинансовому сектору экономики в общем объеме активов банковской системы | -3,29 | -1,7 |
| Логарифм фондового индекса РТС | -3,67 | -3,45 |
| <i>Стационарность в первых разностях</i> | | |
| Первая разность показателя «Доля частных депозитов в общем объеме обязательств банковской системы» | -9,61 | -3,46 |

Поскольку большинство рядов являются стационарными относительно линейного тренда, то модели векторной авторегрессии оцениваются без учета коррекции ошибок. В то же время в число экзогенных переменных включен линейный тренд, а нестационарные переменные рассматриваются в соответствующих разностях.

¹ Данный показатель можно было бы рассматривать также в процентах ВВП, однако надежных оценок ежемесячного ВВП России, как мы уже отмечали, не существует.

Для выбора количества лагов в моделях векторной авторегрессии оцениваются варианты модели с количеством лагов от 1 до 12. Согласно статистическим критериям наилучшие статистические качества имеют модели с количеством лагов, равным двум, во всех случаях, кроме канала непредвиденного роста уровня цен и теории q Тобина. В двух последних случаях число лагов в лучшей спецификации равно трем и одному соответственно. Как и при изучении взаимосвязи денежного предложения и выпуска, предпочтение отдается результатам, полученным с использованием критерия Шварца, так как критерий Акайке часто завышает порядок модели, а критерий Шварца является состоятельным.

Анализ импульсных функций откликов выпуска на шоки резервных денег и переменной, отвечающей за определенный канал денежной трансмиссии, а также реакции такой переменной на шок резервных денег не дает оснований отвергнуть гипотезу об отсутствии реакции выпуска на шоки резервных денег и переменных, характеризующих любой из каналов денежной трансмиссии. Исключение представляет случай канала непредвиденного роста уровня цен: выпуск отвечает колебательной реакцией на ценовой шок, но и данная реакция является краткосрочной и неустойчивой.

Таким образом, фактически получены отрицательные результаты для всех каналов денежной трансмиссии на основе графиков импульсных функций отклика. Однако такой результат может быть следствием низкой мощности используемого критерия (малого числа наблюдений). В такой ситуации, сравнивая статистические характеристики оцененных моделей, можно понять, какая модель в наибольшей степени соответствует эмпирическим данным. Иными словами, возможно выбрать из нескольких моделей, соответствующих различным каналам денежной трансмиссии, наилучшую с точки зрения информационных критериев. Значения статистик, характеризующих статистические качества уравнения выпуска в моделях векторных авторегрессий, приведены в табл. 2. В скобках указано число лагов эндогенных переменных. При этом жирным шрифтом выделены значения критериев, соответствующие тем каналам, которые с точки зрения каждого критерия лучше всего соответствуют эмпирическим данным.

Таблица 2

| | % (2) | <i>BL</i> (2) | <i>CF</i> (2) | <i>UPL</i> (3) | <i>HLE</i> (2) | <i>QT</i> (1) | <i>ER</i> (2) |
|-------------------------|-----------|------------------|---------------|-----------------|------------------|---------------|---------------|
| <i>LR</i> ¹ | 170,3669 | 171,0989 | 170,5580 | 174,2740 | 172,3147 | 162,9053 | 170,4803 |
| <i>AIC</i> ² | -3,280140 | -3,294928 | -3,283999 | -3,332123 | -3,319488 | -3,158105 | -3,282431 |
| <i>SIC</i> ³ | -3,070433 | -3,085222 | -3,074292 | -3,041973 | -3,109782 | -3,027847 | -3,072725 |

¹ Критерий отношения правдоподобия.

² Информационный критерий Акайке.

³ Информационный критерий Шварца.

Следовательно, с точки зрения используемых статистических критериев в экономике РФ, скорее всего, действуют три разных канала денежной трансмиссии: канал непредвиденного роста уровня цен, канал банковского кредитования и канал богатства домохозяйств. При этом согласно всем критериям наилучшими статистическими характеристиками обладает модель, проверяющая выполнение теории q Тобина.

Такие результаты вполне согласуются с общими представлениями о характере взаимодействия реального и финансового секторов в экономике России. В част-

ности, канал непредвиденного роста уровня цен объясняется тем, что на рассматриваемом промежутке времени темпы инфляции в РФ постоянно снижались, тогда как темпы экономического роста оставались на достаточно высоком уровне. Следовательно, положительная реакция выпуска на снижение цен являлась естественным следствием экономических процессов в России.

Роль канала банковского кредитования также нельзя отрицать на основе наблюдений в 1999—2007 гг., когда рост общего объема ликвидности в экономике привел к увеличению активов банковской системы, что в конечном счете положительно сказалось на объемах кредитования реального сектора экономики. Увеличение инвестиционной активности компаний, в том числе за счет заемных средств, стало одним из факторов быстрого роста выпуска в 2006—2007 гг., когда закончился период восстановительного роста после кризисного периода 90-х годов.

Наконец, существование канала богатства домохозяйств можно объяснить бурным ростом реальных доходов населения в последние годы, который привел к значительному увеличению потребительского спроса, ставшего одним из ведущих факторов экономического роста.

Что касается отсутствия канала, соответствующего теории q Тобина, то такое положение вещей связано с незначительной степенью развития фондового рынка в РФ.

Таким образом, проведенный анализ не позволил отвергнуть гипотезу об отсутствии в РФ работающих каналов денежной трансмиссии. Можно предположить, что в российской экономике функционируют те трансмиссионные механизмы, при оценке наличия которых были получены наилучшие со статистической точки зрения модели. Вместе с тем следует признать, что данный результат может являться следствием низкой мощности используемых статистических критериев из-за малого числа наблюдений.

Анализ функционирования канала банковского кредитования с использованием панельных данных

Использование данных о банковских балансах отдельных банков наряду с методом векторных авторегрессий является одним из основных подходов к изучению механизмов денежной трансмиссии. При этом если методология VAR позволяет тестировать функционирование всех теоретически возможных каналов, то панельный анализ с использованием балансов коммерческих банков дает возможность проверить эффективность функционирования лишь кредитных каналов в целом и канала банковского кредитования, в частности. Канал банковского кредитования по результатам проведенного VAR-анализа оказался одним из тех, которые, возможно, фактически действуют в российской экономике. Причем функционирование данного канала представляется наиболее вероятным и из содержательных соображений, тогда как работа канала ликвидности домохозяйств крайне затруднена из-за весьма небольшой доли финансовых активов в распоряжении домохозяйств. Что касается канала непредвиденного роста уровня цен, то, несмотря на быстрый рост денежного предложения в 1999—2007 гг., темпы инфляции в РФ снижались, что согласно теоретическим предпосылкам о функционировании данного канала должно было бы привести к замедлению экономической активности.

Функционирование канала банковского кредитования предполагает, что в случае ужесточения денежно-кредитной политики Центральным банком ставки на рынке МБК растут, что снижает предложение кредитных ресурсов. В такой ситуации часть банков сможет найти альтернативные источники средств, например выпустить облигации. В то же время другая часть банков столкнется с оттоком депозитов и будет вынуждена сократить объемы кредитования нефинансовых организаций, что приведет к снижению выпуска в экономике¹.

В расчетах применяются квартальные данные индивидуальных банковских балансов с первого квартала 2000 г. по третий квартал 2007 г., предоставленные агентством «Интерфакс — ЦЭА (Центр экономического анализа)». Всего в выборку попали порядка 1000 кредитных организаций РФ. Кроме того, используется макроэкономическая статистика, публикуемая Статслужбой РФ и ЦБ РФ. При построении регрессионных моделей рассматриваются такие показатели, как активы коммерческих банков, их капитал, объемы выданных кредитов (нефинансовому сектору в целом, а также юридическим лицам и физическим лицам по отдельности) и ликвидные ресурсы кредитных организаций.

Так как ключевым элементом функционирования канала банковского кредитования является различная реакция банков на ужесточение денежно-кредитной политики, рассмотрим характеристики российских банков по квартилям (табл. 3). Как можно заметить из таблицы, подавляющая доля всех основных статей активов и обязательств российских коммерческих банков приходится на первые 25% банков по величине активов: по всем статьям кроме корсчетов и денежных средств доля первого квартиля превышает 90%. Роль второго квартиля в банковской системе на порядок меньше, а третий и четвертый квартили практически не играют никакого значения в функционировании российского финансового рынка.

Таблица 3

**Распределение основных статей активов и обязательств банков
в зависимости от величины совокупных активов**

| | Квартили (по величине активов) | | | |
|------------------------------------|--------------------------------|----------|----------|----------|
| | <25% | 25–50% | 50–75% | >75% |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Совокупные активы, % | 94,1 | 4,0 | 1,5 | 0,4 |
| Средняя величина активов, млн руб. | 63 085,8 | 2 698,6 | 965,4 | 264,8 |
| <i>Активы, %</i> | | | | |
| Корсчета и денежные средства | 78,99 | 11,48 | 6,20 | 3,33 |
| Кредиты банкам | 93,37 | 4,54 | 1,77 | 0,32 |
| Кредиты небанковскому сектору | 94,89 | 3,60 | 1,18 | 0,33 |
| Вложение в ценные бумаги | 96,76 | 2,63 | 0,51 | 0,10 |
| <i>Обязательства, %</i> | | | | |
| Корсчета банков | 96,16 | 2,80 | 0,64 | 0,40 |

¹ В частности, в работе С. Дробышевского, П. Трунина, Д. Трошкина, С. Четверикова, Л. Ледермана «Региональные банковские системы и инвестиционные процессы» (М.: ИЭПП, 2007) было показано, что в ряде российских регионов изменение объемов банковского кредитования действительно оказывает статистически значимое влияние на инвестиционные процессы.

Окончание табл. 3

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--------------------------------|-------|------|------|------|
| Кредиты банков | 97,28 | 2,20 | 0,45 | 0,07 |
| Расчетные счета | 90,39 | 6,19 | 2,68 | 0,74 |
| Депозиты небанковского сектора | 95,33 | 3,42 | 1,03 | 0,22 |
| Долговые ценные бумаги банков | 94,51 | 4,01 | 1,28 | 0,20 |
| <i>Собственный капитал, %</i> | | | | |
| Собственный капитал | 91,92 | 5,00 | 2,18 | 0,90 |

Источник. Данные агентства «Интерфакс — ЦЭА».

Эмпирический анализ роли банков в механизме работы канала банковского кредитования фокусируется на зависимости предложения кредитных ресурсов банками нефинансовому сектору от изменений денежно-кредитной политики. При этом возникает вопрос о выборе индивидуальных характеристик банков, с помощью которых можно было бы идентифицировать те кредитные организации, которые в значительной мере подвержены сокращению объема депозитов и выдаваемых кредитов. В качестве таких переменных можно рассматривать:

- *размер банка*: небольшим банкам труднее привлечь ресурсы в случае ужесточения денежно-кредитной политики (доля активов банка в совокупных активах банковской системы);
- *ликвидность активов*: банки со значительными запасами ликвидных активов легче перенесут ужесточение денежно-кредитной политики, чем менее ликвидные банки (экономические нормативы Н2 и Н3);
- *капитализация*: банки с меньшим капиталом, скорее всего, имеют меньший доступ к кредитным ресурсам и поэтому при ужесточении денежно-кредитной политики вынуждены сокращать выдачу кредитов в большей степени, чем более капитализированные кредитные организации.

Для ответа на вопрос о том, как различные группы банков реагируют на изменение денежно-кредитной политики (в качестве индикатора которой рассматривается процентная ставка на рынке МБК), применяется панельный анализ для получения зависимости выдаваемых коммерческими банками кредитов нефинансовому сектору от индикатора денежно-кредитной политики с учетом индивидуальных банковских характеристик, указанных выше.

Динамическая структура оцениваемой модели определяется лагированной эндогенной переменной (с запаздыванием в один квартал), а также лагами экзогенных переменных, которые необходимы для учета сезонных эффектов. В таком случае модель имеет следующий вид:

$$loan_{it} = \alpha + \beta \cdot loan_{it-1} + \mathbf{x}'_t \cdot \gamma + \lambda \cdot i_t + \mathbf{z}'_{it} \cdot \delta + i_t \mathbf{z}'_{it} \cdot \phi + u_{it},$$

где $loan_{i,t}$ — темп прироста выданных кредитов (к аналогичному периоду предыдущего года); \mathbf{x}_t — вектор макроэкономических контрольных переменных, которые необходимы для учета шоков со стороны спроса (в число таких переменных входит темп роста ВВП, а также темп прироста реального эффективного курса рубля к аналогичному периоду предыдущего года (АППГ)); i_t — переменная, характери-

зующая денежно-кредитную политику в момент (реальная ставка процента на рынке МБК); z_{it} — вектор индивидуальных банковских характеристик (ликвидность, размер и капитализация); u_{it} — нормальные независимо распределенные остатки (по предположению); $\alpha, \beta, \gamma, \lambda, \delta, \phi$ — оцениваемые коэффициенты.

Вектор индивидуальных банковских характеристик z_{it} включается в уравнение с лагом в один квартал для устранения проблемы эндогенности. При оценке приведенного выше уравнения шоки со стороны спроса и шоки со стороны предложения на рынке кредитных ресурсов различаются с помощью коэффициентов ϕ при произведениях макроэкономических и индивидуальных банковских характеристик. При этом если канал банковского кредитования действительно функционирует в экономике, то данные коэффициенты должны быть статистически значимыми и положительными.

Таблица 4

**Результаты оценки уравнения
для кредитов нефинансовому сектору**

| Эндогенная переменная | Темп прироста кредитов нефинансовому сектору | |
|---|--|-------------|
| Период оценивания | 2001:1—2007:3 | |
| Количество наблюдений | 23 519 | |
| Количество банков | 1 003 | |
| | Коэффициент | Probability |
| Свободный член | 0,09 | |
| Темп прироста кредитов нефинансовому сектору с лагом 1 квартал | 0,0006 | 0,063 |
| Темп прироста физического объема ВВП к аналогичному периоду предыдущего года с лагом 4 квартала | 0,31 | 0,000 |
| Темп прироста реального эффективного курса рубля к предыдущему кварталу с лагом 3 квартала | −0,15 | 0,003 |
| Реальная процентная ставка на рынке МБК | −0,11 | 0,000 |
| Доля активов банка в совокупных активах банковской системы (размер банка) | 0,13 | 0,001 |
| Отношение собственного капитала банка к его активам (достаточность капитала) | −0,06 | 0,000 |
| Норматив текущей ликвидности (НЗ) | Статистически незначим | |
| Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и размера банка | 1,94 | 0,000 |
| Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и достаточности капитала банка | 0,41 | 0,001 |
| Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и норматива НЗ | Статистически незначим | |

Таблица 5

**Результаты оценки уравнения
для кредитов юридическим лицам**

| Эндогенная переменная | Темп прироста кредитов юридическим лицам | |
|--|--|-------------|
| Период оценивания | 2001:2—2007:3 | |
| Количество наблюдений | 22 003 | |
| Количество банков | 1 003 | |
| | Коэффициент | Probability |
| Свободный член | 0,08 | |
| Темп прироста кредитов юридическим лицам с лагом 2 квартала | 0,0009 | 0,000 |
| Темп прироста физического объема ВВП к аналогичному периоду предыдущего года с лагом 5 кварталов | 0,19 | 0,04 |
| Темп прироста реального эффективного курса рубля к предыдущему кварталу с лагом 3 квартала | -0,27 | 0,000 |
| Реальная процентная ставка на рынке МБК | -0,22 | 0,000 |
| Доля активов банка в совокупных активах банковской системы (размер банка) | 0,16 | 0,001 |
| Отношение собственного капитала банка к его активам (достаточность капитала) | -0,06 | 0,000 |
| Норматив текущей ликвидности (НЗ) | Статистически незначим | |
| Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и размера банка | 2,24 | 0,000 |
| Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и достаточности капитала банка | 0,5 | 0,001 |
| Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и норматива НЗ | Статистически незначим | |

Результаты оценки уравнений, проверяющих гипотезу о наличии канала банковского кредитования, приведены в табл. 4 и 5. Статистически значимые зависимости удалось получить для общего объема ссуд, выданных нефинансовому сектору, и ссуд юридическим лицам. Что касается ссуд физическим лицам, то, по всей видимости, их очень быстрый рост в последние годы объясняется в основном ростом доходов населения и повышенной привлекательностью данного вида кредитования для банков, а не денежно-кредитной политикой. При этом имевшие место колебания процентных ставок на рынке МБК не оказывали статистически значимого влияния на изменение темпов роста ссуд физическим лицам.

В то же время гипотезы об отрицательном влиянии роста процентных ставок в реальном выражении на рынке МБК на темпы прироста кредитов нефинансовому сектору в целом и юридическим лицам в частности не были отвергнуты. Полученные результаты позволяют утверждать, что увеличение реальной процентной ставки на рынке МБК на 1 п. п. вызывает сокращение темпа прироста кредитов нефинансовому сектору на 0,11 п. п., а кредитов юридическим лицам — на 0,22 п. п., так как средства, взятые в долг на рынке МБК, являются для банков ресурсами, удорожание которых заставляет кредитные организации сокращать кредитование нефинансового сектора или поднимать ставки по кредитам. Отмеченный выше

факт (учитывая, что выявить статистически значимую зависимость кредитов физическим лицам от процентных ставок на рынке МБК не удалось) позволяет говорить, что именно кредиты юридическим лицам реагируют в наибольшей степени на ужесточение ситуации на межбанковском рынке.

Эконометрический анализ также показал, что ускорение темпа роста ВВП оказывает положительное влияние на темп прироста кредитования банками нефинансового сектора, а увеличение реального курса рубля, напротив, замедляет его. Данный результат учитывает колебания спроса на кредитные ресурсы со стороны нефинансового сектора по мере изменения экономической конъюнктуры.

Индивидуальные банковские характеристики также влияют на темпы прироста кредитования нефинансового сектора. Наиболее крупные банки быстрее наращивали свой кредитный портфель, чем небольшие кредитные организации. При этом большая достаточность капитала связана с меньшим темпом прироста кредитного портфеля банка. По-видимому, большой капитал по сравнению с активами банка можно считать характеристикой неэффективного использования ресурсов. В такой ситуации вполне логично ожидать, что такие банки более медленно увеличивают объем выданных кредитов, чем менее капитализированные банки.

Наконец, построенные зависимости показывают, что индивидуальные банковские характеристики оказывают существенное влияние на изменение банками кредитования нефинансового сектора в ответ на колебания ставок на рынке МБК. Однако такой результат удалось получить лишь для размера и капитализации банков. Что касается ликвидности, то статистически значимой зависимости между ее изменением и реакцией банков на изменение ситуации на рынке МБК обнаружить не удалось.

Таблица 6

**Влияние роста ставок на рынке МБК на 1 п. п.
на темп прироста выданных кредитов (п. п.)**

| Виды кредитов | Размер банка по величине активов (доля активов банка в совокупных активах банковской системы) | | | Достаточность собственного капитала (отношение собственного капитала банка к его активам) | | |
|-------------------------------|---|--------------------------|--------------------|---|----------------------------|--------------------|
| | Первые 10 банков | Банки с 11-го по 50-й | Остальные банки | Первые 700 банков | Банки с 701-го по 900-й | Остальные банки |
| Кредиты нефинансовому сектору | -0,004 | -0,0987 | -0,11 | 0 | -0,069 | -0,082 |
| Кредиты юридическим лицам | -0,098 | -0,207 | -0,22 | -0,087 | -0,17 | -0,186 |

Из табл. 6 можно заметить, что для первых 10 банков по величине активов (на 1 октября 2007 г.) увеличение ставок на рынке МБК практически не оказывает влияния на объем выданных кредитов. Скорее всего, эти банки могут воспользоваться альтернативными способами привлечения средств (например, получение кредитов ЦБ РФ или выпуск облигаций), которые менее доступны малым банкам. Для банков, занимающих места с 11-го по 50-е по величине активов, повышение процентных ставок на рынке МБК уже гораздо более болезненно: рост ставки процента в реальном выражении на 1 п. п. приводит к сокращению темпа прироста кредитного портфеля на 0,1 п. п. При этом влияние роста стоимости заимствований на остальные банки практически такое же: увеличение реальной став-

ки процента на 1 п. п. вызывает уменьшение темпа прироста кредитов, выданных ими нефинансовому сектору, на 0,11 п. п. Что касается кредитов юридическим лицам, то темпы их снижения по мере роста процентных ставок также быстро растут при уменьшении размера банков.

Реакция банков на рост процентных ставок очень быстро возрастает по мере снижения размера банка. Данная ситуация объясняется высокой концентрацией российской банковской системы, в которой на долю Сбербанка России приходится 26% активов, а на долю 10 крупнейших банков — 54% активов.

Достаточность собственного капитала также существенно влияет на реакцию российских коммерческих банков на ситуацию на рынке МБК. Первые 700 банков по величине достаточности капитала при увеличении реальной процентной ставки на рынке МБК на 1 п. п. практически не снижают темпы кредитования нефинансового сектора, а темпы прироста кредитования юридических лиц уменьшаются на 0,09 п. п. В то же время результаты данной группы не следует считать показательными, так как средняя достаточность капитала по указанным 700 банкам составляет 27% при «нормальном» значении порядка 12—13%. Такая ситуация опять же объясняется тем, что большая часть российских банков занимаются не классическим банковским бизнесом, а реализацией схем минимизации налогообложения.

Однако результаты для двух других групп банков все же позволяют говорить о наличии канала банковского кредитования. В частности, банки, занявшие места с 701-го по 900-е по величине достаточности капитала, при увеличении процентной ставки на рынке МБК в реальном выражении на 1 п. п. снижают темп прироста кредитов, выданных нефинансовому сектору, на 0,07 п. п., а юридическим лицам — на 0,17 п. п. При этом для остальных банков соответствующие коэффициенты равняются 0,08 и 0,19.

Таким образом, проведенный анализ позволил подтвердить функционирование в РФ канала банковского кредитования. Увеличение процентных ставок на рынке МБК приводит к снижению темпов прироста кредитования нефинансового сектора (прежде всего юридических лиц), причем данное снижение оказывается тем более существенным, чем меньше размер и достаточность капитала кредитной организации.

Заключение

Анализ взаимосвязи денег, цен и выпуска в экономике России не позволяет отвергнуть гипотезу об отсутствии влияния денежного предложения на динамику выпуска в рассматриваемый период. Данный вывод объясняется особенностями и быстротечностью процессов в реальном секторе экономики на протяжении рассматриваемого периода, а также малым количеством наблюдений. Кроме того, на динамику выпуска накладывался эффект восстановительного роста после кризиса 1998 г., все влияние которого не может быть учтено включенными в модель экзогенными переменными.

В то же время анализ статистических качеств уравнения выпуска в оцениваемых моделях позволяет выделить три канала трансмиссии, функционирование которых не противоречит эмпирическим данным: канал непредвиденного роста уровня цен, канал банковского кредитования и канал богатства домохозяйств.

Такие результаты вполне согласуются с общими представлениями о характере взаимодействия реального и финансового секторов в экономике России. В частности, канал непредвиденного роста уровня цен объясняется наличием выявленной ранее реакции выпуска на ценовые шоки. Роль канала банковского кредитования также нельзя отрицать на основе наблюдений в 1999—2007 гг., когда рост общего объема ликвидности в экономике привел к увеличению активов банковской системы, что в конечном счете положительно сказалось на объемах кредитования реального сектора экономики. Существование канала богатства домохозяйств можно объяснить бурным ростом реальных доходов населения в последние годы, который привел к значительному увеличению потребительского спроса, ставшего одним из ведущих факторов экономического роста.

Так как одним из возможных работающих каналов денежной трансмиссии в 1999—2007 гг. стал канал банковского кредитования, дополнительная проверка его функционирования с помощью панельного анализа на данных по балансам коммерческих банков РФ показала, что увеличение процентных ставок на рынке МБК приводит к снижению темпов прироста кредитования нефинансового сектора (прежде всего юридических лиц), причем данное снижение оказывается тем более существенным, чем меньше размер и достаточность капитала кредитной организации.

В целом результаты анализа каналов денежной трансмиссии отражают фактическую экзогенность денежно-кредитной политики РФ, которая определялась на протяжении рассматриваемого периода необходимостью для ЦБ РФ скупать значительную долю поступающей в страну валюты, наращивая тем самым предложение денег. В то же время по сравнению с предыдущими исследованиями данной проблемы общая ситуация с каналами трансмиссии несколько улучшилась, так как большую роль в экономике стали играть канал банковского кредитования и канал богатства домохозяйств, что отражает возросшую роль банковской системы в финансировании реального сектора и потребительского спроса.

Выявление целей политики Центрального банка РФ¹

Введение

В числе основных проблем денежно-кредитной политики (ДКП), изучаемых в современной экономической литературе, необходимо назвать вопрос о следовании определенным правилам, или свободе действий центрального банка, о соотношении целей и инструментов денежно-кредитной политики. Теоретическая дискуссия по названным проблемам была начата еще в классических работах Дж.М. Кейнса, М. Фридмана, Р. Лукаса и Т. Сарджента, но на многие вопросы до сих пор не существует однозначного ответа. Ключевой проблемой является выбор оптимальной денежно-кредитной политики в конкретных экономических условиях. В зависимости от последних для обеспечения оптимальности денежно-кредитной политики выбирают те или иные цели, критерии и инструменты ДКП, отдают предпочтение правилам или свободе действий денежных властей, определяют пределы возможностей ДКП и уточняют ее взаимосвязи с фискальной политикой.

Поскольку ДКП является одним из ключевых инструментов государства по регулированию экономики, конечные (стратегические) цели ДКП совпадают с общими целями государственной экономической политики (*macroeconomic goals*): устойчивый экономический рост, высокая занятость, низкие темпы инфляции и стабильность в финансовом секторе. Однако денежные власти не имеют возможности контролировать поведение соответствующих целевых переменных и управлять им. Для достижения конечных целей они выбирают определенный набор промежуточных целей (*intermediate targets*), подконтрольных действиям денежных властей, например, таких, как ставка МБК, денежная база или обменный курс².

Для того чтобы управлять достижением промежуточных целей, центральный банк использует набор инструментов (*instruments*):

¹ Статья подготовлена по материалам исследования, опубликованного в: Дробышевский С.М., Трунин П. В., Каменских М.В. Анализ правил денежно-кредитной политики Банка России в 1999—2007 гг. // Научные труды ИЭПП. 2009. № 127.

² Clarida R.J., Gali and Gertler M. Monetary Policy Rules in Practice: Some International Evidence // NBER Working Paper. 1997. No 6254.

- операции на открытом рынке — покупка и продажа активов, к которым относятся иностранная валюта, государственные облигации, векселя министерства финансов;
- резервные требования — нормативы обязательных резервов для кредитных организаций;
- контроль над ставками процента: учетной ставкой, ставками по депозитам, операциям РЕПО и другим видам кредитов; используя процентные ставки по проводимым кредитным и депозитным операциям в комплексе инструментов денежно-кредитной политики, центральный банк осуществляет регулирование уровня ликвидности банковской системы в соответствии со складывающейся экономической ситуацией.

Всю совокупность своих инструментов центральный банк использует таким образом, чтобы контролировать изменение промежуточных целевых переменных. Следовательно, наблюдая за значениями, которые эти переменные принимают, мы можем оценить приоритеты реализуемой ДКП. В то же время поскольку конечной целью денежных властей все же является определенная динамика таких переменных, как инфляция, выпуск, безработица, то управление промежуточными целевыми переменными — это лишь путь к тому, чтобы добиться конечных целей, и значения промежуточных целей должны устанавливаться таким образом, чтобы поддерживать на определенном уровне конечные целевые переменные.

Поведение денежных властей можно описать так называемым правилом ДКП, которое связывает изменение промежуточных целевых переменных (ставки процента, денежной базы, обменного курса) и выпуска, инфляции, а также, возможно, еще какой-либо целевой переменной. Иными словами, предполагается, что при отклонении конечных целей от некоторых целевых значений, устанавливаемых центральным банком, последний влияет на промежуточные цели, изменяя инструменты ДКП. На практике для обнаружения правил, которых придерживается центральный банк, строятся зависимости промежуточных целей от конечных целей. Если в рамках конкретной модели гипотеза об отсутствии зависимости промежуточных целей от конечных отвергается, то можно говорить о том, что гипотеза о наличии того или иного правила не противоречит фактическим данным.

Выявление таких правил — актуальная задача экономических исследований, так как знание правил, в соответствии с которыми центральный банк реагирует на изменение условий функционирования экономики, позволяет лучше понимать и прогнозировать экономические процессы в стране. Отметим, что центральный банк может делать официальные заявления о том, что его целевым ориентиром является, например, поддержание определенного уровня обменного курса или инфляции, однако реально его действия могут не совпадать с подобными заявлениями. Эконометрическая оценка наличия правил позволяет выявить эти расхождения.

Изучение проблем в денежно-кредитной сфере России в период после кризиса 1998 г.¹ показало, что характер многих процессов, определяющих равновесие на денежном рынке, взаимодействие реального и финансового секторов экономики и динамику цен, претерпел изменения после этого кризиса. Таким образом, в настоящее время существуют необходимость и условия для более глубокого изучения различных аспектов ДКП, проводимой ЦБ РФ. В то же время в начале

¹ См.: *Дробышевский С.М., Козловская А.М.* Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России // Научные труды ИЭПП. 2002. № 45.

2000-х годов ряды данных были недостаточно длинными для анализа политики Банка России после кризиса, тогда как имеющееся в настоящее время количество наблюдений позволяет осуществить такое исследование. Полученные на данной выборке результаты являются достаточно надежными и могут быть использованы при формулировании целей и задач органов денежно-кредитного регулирования на современном этапе.

Основной предпосылкой такого анализа является то, что в соответствии с правилом денежно-кредитной политики определяется целевое значение *инструмента* ДКП (I^*), которым в российских условиях могут быть процентные ставки, устанавливаемые ЦБ РФ, нормы обязательного резервирования или ставка рефинансирования. Данное целевое значение устанавливается исходя из известных в момент t^1 отклонений значений основных макроэкономических величин, являющихся *конечными целями* при реализации денежно-кредитной политики (выпуска y , инфляции π , других конечных целей z), от их целевых значений, т.е.:

$$I_t^* = \bar{I} + \beta(\pi_t - \pi^*) + \gamma(y_t - y^*) + \delta(z_t - z^*), \quad (1)$$

где \bar{I} — долгосрочное равновесное значение инструмента.

В то же время инструменты ДКП меняются сравнительно редко, что не позволяет непосредственно оценивать уравнение (1). Поэтому предполагается, что фактическое значение *промежуточной цели* ДКП (p), на которое стремится повлиять ЦБ с помощью своих инструментов, является линейной комбинацией целевого значения инструмента и фактического значения промежуточной цели в предыдущий момент:

$$p_t = (1 - \rho)I_t^* + \rho p_{t-1} + v_t, \quad (2)$$

где ρ — коэффициент, отвечающий за степень сглаживания динамики инструмента.

Подставляя (2) в (1), получаем уравнение, которое можно оценить. В то же время, поскольку в РФ многие промежуточные цели ДКП являются нестационарными переменными, уравнение приходится оценивать в разностях, что не позволяет оценить целевой уровень инструмента ДКП.

При этом необходимо отметить, что существует два основных подхода к оценке правил денежно-кредитной политики. В рамках первого из них предполагается, что центральный банк при проведении ДКП ориентируется на прошлые значения целевых показателей, а в рамках второго — на ожидаемые значения целевых показателей. Покажем, как оба подхода могут быть применены для выявления фактических целей и правил денежно-кредитной политики Банка России.

Описание данных

При оценке моделей были использованы ежемесячные данные с апреля 1999 г. по декабрь 2007 г. Заметим, что разделение данного временного интервала на

¹ Данная логика применима и при рассмотрении правил ДКП, основанных на ожидаемых значениях целевых показателей. В этом случае целевое значение инструментов ДКП устанавливается, исходя из ожидаемых центральным банком в момент t значений целевых показателей.

подпериоды представляется нецелесообразным из-за небольшой длины получающихся рядов, тогда как асимптотические свойства обобщенного метода моментов начинают проявляться лишь на сравнительно больших выборках. В то же время рассматриваемый посткризисный период характеризуется определенными общими тенденциями, такими, как рост цен на энергоносители, укрепление рубля в реальном выражении, накопление золотовалютных резервов, что все же дает основание для оценки эконометрических моделей на всем данном промежутке времени.

Переменные, которые были использованы для анализа, представлены в табл. 1.

Таблица 1

Переменные, используемые в расчетах

| Переменная | Ед. измерения | Обозначение | Источник данных |
|--|--|-----------------|-----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Индекс потребительских цен | % к предыдущему периоду | CPI | Росстат |
| Курс рубля к доллару США | руб. за долл. на конец периода, в логарифмах | LN_ERUS | ЦБ РФ |
| Стоимость бивалютной корзины ¹ | руб. на конец периода, в логарифмах | LN_ERBICR | ЦБ РФ |
| Реальный эффективный обменный курс рубля | рубль относительно корзины валют, в логарифмах | LN_REER | МВФ |
| Номинальный эффективный обменный курс рубля | рубль относительно корзины валют, в логарифмах | LN_NEER | МВФ |
| Ставка по межбанковским кредитам | % годовых на начало месяца | МБК | ЦБ РФ |
| Денежный агрегат M0 | млрд руб. на конец периода, в логарифмах | LN_M0 | ЦБ РФ |
| Денежная база в узком определении | млрд руб. на конец периода, в логарифмах | LN_BASE | ЦБ РФ |
| Остатки средств на корреспондентских счетах кредитных организаций в Банке России | млрд руб. на конец периода, в логарифмах | LN_CORR | ЦБ РФ |
| Объем экспорта за период | млрд долл., в логарифмах | LN_EXP | Росстат |
| Индекс промышленного производства | % к предыдущему периоду, в логарифмах | IP ² | Росстат |
| Индекс промышленного производства | базисный, в логарифмах | LN_IP_AGR | Росстат |
| Индекс промышленного производства | % к предыдущему периоду, в логарифмах | IP_HP | Расчеты авторов |
| Выпуск базовых отраслей экономики | % к предыдущему периоду, в логарифмах | Y ³ | Росстат |
| Выпуск базовых отраслей экономики | на конец периода, в логарифмах | LN_Y_AGR | Росстат |
| Выпуск базовых отраслей экономики | % к предыдущему периоду, в логарифмах | Y_HP | Расчеты авторов |

Окончание табл. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|-------------------------------------|--------------------|-----------------|
| Уровень безработицы | %, на конец месяца | UNEMPL | Росстат |
| Скорость обращения денег ⁴ | в логарифмах | LN_V | Расчеты авторов |
| Изменение скорости обращения денег | к предыдущему периоду, в логарифмах | d_LNV ⁵ | Расчеты авторов |
| Отношение остатков на корр. счетах к величине денежной базы в широком определении | в логарифмах | COR_H | Расчеты авторов |
| Отношение остатков на корр. счетах к величине денежной массы | в логарифмах | COR2 | Расчеты авторов |

¹ В официальных заявлениях ЦБ РФ говорится о том, что стоимость бивалютной корзины выступает в качестве операционного ориентира курсовой политики. До февраля 2005 г. в качестве такого ориентира использовался курс рубля к доллару США. С 1 февраля 2005 г. ЦБ РФ начал применять бивалютную корзину, которая изначально включала в себя 10% евро и 90% доллара США. В дальнейшем структура корзины постепенно менялась за счет увеличения доли евро и снижения доли доллара США. 8 февраля 2007 г. веса были пересмотрены и приняли значения 45% евро и 55% доллара США. На основании этих сведений мы строим показатель, соответствующий динамике бивалютной корзины, причем до февраля 2005 г. значение стоимости бивалютной корзины полагается равным курсу доллара.

² $IP=d(LN_IP_AGR)$.

³ $Y=d(LN_Y_AGR)$.

⁴ Скорость обращения денег была рассчитана как среднее значение за предыдущие 12 месяцев логарифма отношения темпов роста номинального выпуска и денежной массы M_2 . Темп роста номинального выпуска определялся как произведение темпа роста выпуска базовых отраслей экономики и ИПЦ.

⁵ $D_LNV=d(LN_V)$.

Обменный курс рубля к доллару, стоимость бивалютной корзины, индексы реального и номинального эффективных курсов рубля, денежные агрегаты (M_0 , денежная база), остатки на корреспондентских счетах, индекс промышленного производства, индекс базовых отраслей промышленности, скорость обращения денег, экспорт, цены на нефть, отношение остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков в Банке России к денежным агрегатам рассматривались в логарифмах, так как логарифмическое преобразование позволяет линеаризовать модель. Для всех переменных был проведен ADL-тест на единичные корни (табл. 2).

Таблица 2

**Результаты расширенного теста Дикки—Фуллера
на единичные корни**

| Обозначение | Логарифм | Порядок интегрированности | Тренд | Константа | t-статистика | Уровень значимости |
|-------------|----------|---------------------------|-------|-----------|--------------|--------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| LN_ERUS | + | 1 | — | — | -2,948 | 0,004 |
| LN_ERBICR | + | 1 | — | — | -3,337 | 0,001 |
| LN_REER | + | 1 | — | + | -4,542 | 0,000 |
| LN_NEER | + | 1 | — | — | -3,789 | 0,000 |

Окончание табл. 2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|-----------|---|---|---|---|--------|-------|
| MBK | – | 0 | – | – | –1,738 | 0,078 |
| CPI | – | 0 | – | + | –4,376 | 0,001 |
| LN_M0 | + | 1 | – | + | –4,641 | 0,000 |
| LN_BASE | + | 1 | – | + | –3,513 | 0,01 |
| LN_CORR | + | 1 | – | + | –4,783 | 0,000 |
| LN_EXP | + | 1 | – | + | –4,201 | 0,001 |
| LN_IP_AGR | + | 1 | – | + | –8,247 | 0,000 |
| UNEMPL | – | 1 | – | + | –5,815 | 0,000 |
| LN_Y_AGR | + | 1 | – | + | –8,856 | 0,000 |
| LN_OIL | + | 1 | – | + | –4,1 | 0,002 |
| LN_V | + | 1 | – | + | –3,257 | 0,02 |
| COR_H | + | 1 | – | – | –4,818 | 0,000 |
| COR2 | + | 1 | – | – | –4,666 | 0,000 |

Как можно заметить из табл. 2, гипотеза о наличии единичного корня в рядах ставки процента и инфляции отвергается. Денежные агрегаты, остатки на корреспондентских счетах, индекс промышленного производства, индекс базовых отраслей, экспорт, номинальный выпуск, индексы реального и номинального эффективных обменных курсов, а также стоимость бивалютной корзины являются интегрированными рядами первого порядка. При оценке уравнений рассматривались первые разности логарифма для денежных агрегатов, реального выпуска, промышленного производства, экспорта, эффективных обменных курсов, остатков на корреспондентских счетах, что соответствует предположению, что при проведении политики принимается во внимание не столько абсолютное значение этих показателей, сколько их темпы прироста. Первые разности логарифма для данных показателей являются стационарными рядами, и их можно использовать при оценке.

Кроме того, в качестве альтернативных показателей, описывающих экономическую активность, для выпуска базовых отраслей, а также для индекса промышленного производства рассматривались отклонения от долгосрочного тренда, что соответствует предположению о том, что центральный банк стремится препятствовать отклонению выпуска (y) от своего равновесного значения (y^*). Чтобы определить равновесное значение, был использован фильтр Годрика—Прескотта, а затем вычислен показатель $y - y^*$ в соответствии с методологией, изложенной в работе Орфанидеса¹.

¹ *Orphanides A.* (2000). Activist Stabilization Policy and Inflation: The Taylor Rule in the 1970s. Board of Governors of the Federal Reserve System.

Правила денежно-кредитной политики, основанные на прошлых значениях целевых переменных

Общая спецификация уравнения для проверки гипотез о наличии правил ДКП, основанных на предыдущих значениях целевых показателей, может быть представлена следующим образом:

$$r_t = c + \sum_{i=1}^j a_i \pi_{t-i} + \sum_{i=1}^k b_i y_{t-i} + \sum_{i=1}^l c_i z_{t-i} + \sum_{i=1}^m d_i r_{t-i} + e_t, \quad (3)$$

где π — инфляция, y — выпуск, а z — дополнительный целевой параметр ДКП, параметры j , k , l , m отражают количество лагов. Переменная r отражает промежуточную цель ДКП. В качестве промежуточных целей были рассмотрены:

- ставка процента на рынке МБК;
- стоимость бивалютной корзины;
- денежная база в узком определении;
- остатки на корреспондентских счетах коммерческих банков;
- отношение остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков к денежному агрегату М2;
- отношение остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков к денежной базе.

В качестве потенциальных конечных целей денежно-кредитной политики анализировались:

- темп роста ВВП в реальном выражении;
- безработица;
- индекс промышленного производства;
- инфляция;
- эффективный курс рубля¹;
- скорость обращения денег.

Оценка осуществлялась с помощью обобщенного метода наименьших квадратов (ОМНК). При оценке рассматривалось также влияние на промежуточные цели такого экзогенного фактора, как цены на нефть. Кроме того, в уравнениях оценивался линейный временной тренд, а сезонность устранялась с помощью добавления дамми-переменных. Количество лагов зависимых переменных определялось на основе их статистической значимости. Наконец, для того чтобы учесть серийную корреляцию ошибок и гетероскедастичность, были использованы оценки с ошибками в форме Ньюи-Уэста.

Результаты расчетов с помощью метода ОМНК приведены в табл. 3. Для каждой конечной цели ДКП в таблице указано значение коэффициента при первом лаге, t -статистика, а также количество значимых лагов данного показателя в модели.

¹ Первоначально в качестве конечной цели ДКП рассматривался реальный эффективный курс рубля, однако он оказался статистически незначимым в отличие от номинального эффективного курса рубля, который используется в итоговых уравнениях. По всей видимости, незначимость реального эффективного курса объясняется значительной корреляцией между ним и индексом потребительских цен.

Таблица 3

**Результаты оценки правил ДКП, основанных
на прошлых значениях целевых показателей**

| Промежуточная цель / Конечная цель | Ставка по межбан- ковским кредитам МБК | Денежная база в узком определении d(ln_BASE) | Стоимость бивалютной корзины d(ln_ERBICR) | Остатки средств на корр. счетах кредитных организаций в ЦБ РФ d(ln_CORR) | Отношение остатков на корр. счетах к денежной базе в широком определении d(COR_H) | Отношение остатков на корр. счетах к денежной массе d(COR2) |
|--|--|---|--|--|--|--|
| CPI | 0,306 (0,572) L | -0,001 (0,399) L | 0,001 (0,315) L | -0,017+ (0,074) L | -0,025* (0,097) L | -0,004 (0,515) L |
| Y | | | 0,000 (0,972) L3 | -0,001 (0,578) L | -0,005** (0,002) L | -0,001 (0,294) L2 |
| IP | 0,065 (0,109) L4 | -0,001** (0,000) L3 | | | | |
| UNEMPL | 0,03 (0,931) L2 | -0,001 (0,510) L2 | 0,001 (0,357) L3 | -0,001 (0,830) L | -0,005 (0,679) L | 0,002 (0,431) L4 |
| d(LN_V) | -30,17 (0,427) L2 | -0,07 (0,649) L | 0,133 (0,127) L2 | 1,115 (0,143) L3 | 1,270 (0,153) L4 | -0,064 (0,954) L2 |
| d(LN_NEER) | 29,96 (0,555) L | -0,315** (0,010) L2 | | -1,476+ (0,065) L2 | -2,473+ 0,023 L2 | 0,752 (0,547) L3 |
| Лагированные промежуточные цели и прочие регрессоры | | | | | | |
| Лагированная промежуточная цель | 0,568** (0,000) L | -0,102** (0,004) L | 0,280 (0,008) L | -0,291** (0,000) L | -0,750** (0,000) L | -0,342** (0,000) L |
| T | | 0,001** (0,005) | | | | |
| CONST | | | | 1,760+ (0,065) | 3,383+ (0,037) | |
| Число наблюдений | 98 | 99 | 98 | 99 | 98 | 97 |
| R ² | 0,584 | 0,770 | 0,268 | 0,742 | 0,567 | 0,753 |
| adj. R ² | 0,537 | 0,735 | 0,164 | 0,703 | 0,500 | 0,700 |
| AIC | -486,2 | -647,9 | -774,3 | -288,8 | -214,4 | -299,4 |
| BIC | -514,7 | -611,6 | -740,7 | -252,4 | -178,2 | -253,0 |
| F-статистика | 12,23 | 21,91 | 2,589 | 18,85 | 8,474 | 14,17 |
| F-статистика (prob) | 0,000 | 0,000 | 0,0056 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |

Примечание. «+» — p<0,10; «*» — p<0,05; «**» — p<0,01.

Как можно заметить из табл. 3, статистически значимыми в приведенных уравнениях оказались такие конечные цели ДКП, как показатели выпуска в реальном выражении, номинального эффективного обменного курса и потребительских цен. При этом, судя по полученным результатам, ЦБ РФ стремился сглаживать инфля-

цию: в случае роста ИПЦ проводилась ограничительная политика, заключающаяся в снижении темпов роста остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков. Замедление темпов роста экономики приводило к стимулирующей политике — увеличению либо денежного предложения, либо остатков на корсчетах. В то же время интересно, что укрепление рубля вызывало сокращение денежной базы и корреспондентских счетов коммерческих банков, что, по всей видимости, является следствием политики ЦБ, направленной на снижение инфляции путем укрепления курса рубля. Иными словами, когда Банк России не препятствовал укреплению курса рубля путем скупки валюты, денежная база и корреспондентские счета росли медленнее.

Интересно отметить, что результаты оценки различных вариантов правил ДКП, основанных на прошлых значениях целевых показателей, показали, что процентную ставку, являющуюся важнейшей промежуточной целью ДКП во многих развитых странах, в российских условиях нельзя рассматривать как промежуточную цель ДКП. При оценке уравнения для ставки на рынке МБК все возможные конечные цели ДКП оказались незначимыми.

Таким образом, мы показали, что для ЦБ РФ имеет значение такая конечная цель ДКП, как обменный курс, а в качестве промежуточных целей он использует остатки на корреспондентских счетах коммерческих банков.

Однако органы денежно-кредитного регулирования при проведении ДКП ориентируются не столько на прошлые значения макроэкономических переменных, сколько на их ожидаемые значения. При этом очевидно, что в силу инерционности большинства процессов в экономике ожидаемые значения переменных определяются в том числе и их прошлыми значениями. Следовательно, представляется интересным оценить правила ДКП, основанные на будущих значениях целевых показателей.

Правила денежно-кредитной политики, основанные на будущих значениях целевых переменных

При оценке правил ДКП, основанных на ожиданиях органов денежно-кредитного регулирования относительно будущих значений выпуска, инфляции, безработицы, обменного курса, а также других целевых показателей, используется обобщенный метод моментов (ОММ).

Обобщенный метод моментов, разработанный Хансеном в 1982 г.¹, имеет ряд преимуществ, которые позволяют рассматривать его в качестве наиболее подходящей техники для оценки процесса динамики промежуточной цели ДКП.

Во-первых, в отличие от МНК ОММ не требует предположения о нормальном распределении изменений промежуточной цели. В асимптотическом приближении достаточным условием является стационарность и эргодичность рассматриваемых временных рядов, а также существование соответствующих моментов.

Во-вторых, оценки ОММ и их стандартные ошибки состоятельны, даже если остатки имеют условную гетероскедастичность. Поскольку при оценке непрерывного процесса по дискретным наблюдениям возникает проблема агрегирования

¹ Hansen L.P. Large sample properties of Generalized Method of Moments estimators // *Econometrica*. 1982. N 50. P. 1029—1054.

данных во времени, что влияет на распределение остатков, данное свойство ОММ позволяет уменьшить воздействие дискретной аппроксимации на ошибку оценки параметров.

В то же время ОММ применим только для оценок больших выборок, т.е. указанные свойства достигаются при большом числе наблюдений. В большинстве случаев оценки ОММ асимптотически эффективны, однако они редко эффективны на конечных выборках. Поэтому анализ правил ДКП российского ЦБ проводился на всем периоде с 1999 по 2007 г. на ежемесячных данных.

В основе метода лежит «теоретическое» (a priori) утверждение о выполнении условия ортогональности для генеральной совокупности (population orthogonality condition), записываемое в виде $E[z'g(y, X, \theta)] = 0$, где $g(\bullet)$ — непрерывная функция от матрицы наблюдаемых значений эндогенных и экзогенных переменных (y, X) и вектора параметров θ , z — вектор инструментальных переменных, не зависящих от параметров. Далее строится выборочный аналог условия ортогональности $m(y, X, \theta, z)$, и минимизируется по $\bar{\theta}$ следующее выражение:

$$J(\bar{\theta}) = m(y, X, \bar{\theta}, z)' \cdot W \cdot m(y, X, \bar{\theta}, z), \quad (4)$$

где W — наилучшим образом выбранная ковариационная матрица Ньюи—Уэста. Если выбор матрицы W оптимален, то значения данного выражения асимптотически распределены как χ^2 . Произведение $J(\bar{\theta})$ на число наблюдений, известное как J -статистика, также распределено как χ^2 с числом ограничений, равным разнице между количеством накладываемых на моменты ограничений и числом оцениваемых параметров. Согласно нулевой гипотезе все ограничения выполняются. Данная статистика является показателем качества регрессионной модели, оцениваемой с помощью ОММ.

Поскольку в рассматриваемом случае размерность множества доступной денежным властям информации и, следовательно, число ортогональных условий превышают число параметров, модель является переопределенной и мы имеем право проверить выполнение наложенных ограничений с помощью J -статистики Хансена, которая является характеристикой качества уравнения, оцененного с помощью ОММ.

В качестве инструментальных переменных для оценки регрессии рассматривались запаздывающие значения промежуточных и конечных целей ДКП, цен на нефть и денежных агрегатов M0 и M2. С помощью соответствующих статистик из этого набора были выбраны те переменные, для которых условия ортогональности выполнялись.

Таким образом, оценивалась модель вида

$$r_t = \alpha_0 + \alpha_1 r_{t-1} + E_{t-1}(y_{t+n} - y^*) + E_{t-1}(\pi_{t+n} - \pi^*) + E_{t-1}(z_{t+n} - z^*) + e_t, \quad (5)$$

т.е. предполагалось, что центральный банк при проведении ДКП ориентируется на ожидаемое отклонение конечных целей ДКП от целевого значения. Причем данные отклонения ЦБ прогнозирует на основе информации, полученной за моменты, предшествующие моменту t . При оценке уравнения регрессии в качестве прогнозируемых значений рассматриваются фактические значения в период $t + n$. Оптимальное число периодов n выбиралось исходя из значения статистики R^2 :

рассматривалось такое количество периодов n , при котором значение R^2 было максимальным.

Результаты оценки различных вариантов правил ДКП приведены в табл. 4. Для каждой конечной цели ДКП в таблице указаны значение коэффициента при ее значении в момент $t + 1$, t -статистика, а также количество значимых прогнозных значений данного показателя в модели. При оценке был проведен тест на гетероскедастичность Пагана—Холла, который показал, что нулевая гипотеза о гомоскедастичности остатков отвергается лишь для одной спецификации модели. В то же время напомним, что ОММ-оценки являются состоятельными даже в случае наличия гетероскедастичности в остатках.

Таблица 4

**Результаты оценки правил ДКП, основанных
на будущих значениях целевых показателей**

| Промежуточная Конечная цель | MBK | d(ln_BASE) | d(ln_ERBICR) | d(ln_CORR) | d(COR_H) | d(COR2) |
|--|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| CPI | 1,068** (0,002) F4 | -0,005* (0,012) F4 | -0,001 (0,168) F4 | -0,066** (0,000) F6 | -0,068** (0,000) F6 | -0,039** (0,000) F6 |
| Y | 0,112** (0,000) F4 | 0,000 (0,285) F | 0,000 (0,366) F2 | -0,004* (0,026) F3 | -0,002* (0,045) F4 | -0,003** (0,000) F5 |
| d(LN_UNEMPL) | -0,751* (0,040) F | 0,003 (0,617) F2 | 0,000 (0,692) F6 | 0,026 (0,257) F4 | 0,041** (0,005) F4 | 0,034* (0,016) F4 |
| d(LN_V) | 14,70 (0,718) F | -0,735* (0,024) F2 | -0,077 (0,392) F4 | -5,045* (0,025) F5 | -0,350 (0,727) F | -0,449 (0,570) F |
| d(LN_NEER) | 91,48+ (0,088) F3 | 0,147 (0,782) F3 | | -3,401* (0,014) F4 | -2,772+ (0,070) F4 | -2,464* (0,011) F2 |
| Лагированные промежуточные цели и прочие регрессоры | | | | | | |
| MBK | 0,590** (0,000) | | | | | |
| d(LN_BASE) | | -0,313** (0,000) | | | | |
| d(LN_ERBICR) | | | 0,324** (0,003) | | | |
| d(LN_CORR) | | | | 0,206* (-0,039) | | |
| d(COR_H) | | | | | -0,476** (0,000) | |
| d(COR2) | | | | | | -0,301** (0,000) |

Окончание табл. 4

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| T | -0,044* (0,026) | | | | 0,001* (0,044) | 0,001+ (0,079) |
| CONST | -87,84* (0,020) | 0,607** (0,007) | 0,115+ (0,057) | 6,780** (0,001) | 6,132** (0,000) | 3,488** (0,002) |
| Число наблюдений | 93 | 93 | 94 | 93 | 90 | 93 |
| R ² 1 | 0,702 | 0,589 | 0,545 | 0,519 | 0,587 | 0,524 |
| R ² 2 | 0,731 | 0,520 | 0,636 | 0,526 | 0,536 | 0,501 |
| R ² 3 | 0,848 | 0,293 | 0,485 | 0,317 | 0,678 | 0,649 |
| R ² 4 | 0,790 | 0,454 | 0,353 | 0,321 | 0,427 | 0,433 |
| R ² 5 | 0,732 | 0,512 | . | 0,454 | 0,430 | 0,305 |
| J-статистика | 31,90 | 21,96 | 18,22 | 18,77 | 21,52 | 19,88 |
| J-статистика (prob) | 0,522 | 0,462 | 0,441 | 0,406 | 0,309 | 0,402 |
| Статистика Pagan—Hall (prob) | 0,514 | 0,362 | 0,0814 | 0,464 | 0,821 | 0,995 |

Примечание. «+» — $p < 0,10$; «*» — $p < 0,05$; «**» — $p < 0,01$.

Как видно из приведенных расчетов, гипотеза о выполнении условий ортогональности (см. выше) не отвергается ни для одной из построенных моделей, а прогнозируемые переменные объясняются инструментальными переменными достаточно хорошо (высокое значение R^2 для соответствующих уравнений).

Результаты оценки правил, основанных на ожидаемых значениях целевых показателей, оказались лучше, чем для правил, основанных на прошлых значениях конечных целей ДКП. На наш взгляд, такой вывод является вполне ожидаемым, так как современные центральные банки большое внимание уделяют именно прогнозируемому развитию событий в экономике страны. Учитывая тот факт, что результаты, полученные при оценке обоих видов правил, оказались в целом непротиворечивы, мы будем отдавать предпочтение именно правилам, основанным на ожидаемых значениях конечных целей ДКП.

Самые «плохие» оценки были получены для такой промежуточной цели, как бивалютная корзина. В частности, статистические данные не позволяют говорить о том, что Банк России использует данный показатель в качестве промежуточной цели ДКП. В то же время полученные результаты не противоречат гипотезе о том, что бивалютная корзина является важным целевым ориентиром для ЦБ — ожидаемое укрепление рубля приводит к смягчению денежно-кредитной политики.

Кроме того, удалось показать, что гипотеза о том, что как ИПЦ, так и темп изменения выпуска в реальном выражении могут считаться конечными целями ДКП Банка России, не противоречит фактическим данным: ожидаемое ускорение инфляции либо темпов роста ВВП приводило к ужесточению ДКП за счет повышения процентных ставок, снижения денежного предложения либо уменьшения остатков на корсчетах коммерческих банков в Банке России. В то же время необходимо учитывать, что такая взаимосвязь промежуточных целей ДКП и выпуска может быть следствием действия базовых макроэкономических взаимосвязей: ускорение темпа роста ВВП могло сопровождаться сокращением темпа роста денежной базы в результате стерилизации значительной части поступающей в страну валютной выручки экспортеров.

Как и при оценке правил, основанных на прошлых значениях целевых индикаторов, оказалось, что ожидаемый рост эффективного курса рубля вызывает ужесточение ДКП. Иными словами, органы денежно-кредитного регулирования ре-

агировали на колебания эффективного курса, изменяя инструменты ДКП в направлении, противоположном направлению стабилизации курса. Можно предположить, что такая ситуация была обусловлена большим значением, которое имеет курсовая политика Банка России в снижении инфляции. Ускорение темпов роста цен заставляло ЦБ РФ проводить более жесткую ДКП, несмотря на укрепление национальной валюты. Иными словами, в периоды ускорения инфляции ЦБ РФ начинал обращать меньшее внимание на укрепление курса рубля, уменьшая объемы покупки иностранной валюты. В результате курс рубля укреплялся, но инфляция при этом замедлялась.

Полученные результаты свидетельствуют в пользу того, что ЦБ РФ при проведении денежно-кредитной политики использовал различные промежуточные цели: как процентные ставки, так и денежное предложение и остатки на счетах коммерческих банков в Банке России. В настоящее время у ЦБ РФ еще не сформировалась целостная концепция проведения ДКП, что объясняется как быстрым изменением внутренних и внешних условий ее проведения, так и сравнительно небольшой развитостью российского финансового рынка и банковской системы.

Наконец, отметим, что полученные оценки говорят о достаточно низкой инерционности промежуточных целей ДКП — значение коэффициентов при лагированных значениях промежуточных целей не превышает 0,6 (оценки для развитых стран — 0,90—0,95¹), что может объясняться большей волатильностью российского финансового рынка, вследствие которой ЦБ РФ приходится часто реагировать на изменение ситуации на рынке.

В целом полученные результаты совпадают с общепринятым мнением о том, что в период после кризиса 1998 г. основной задачей ЦБ РФ было поддержание валютного курса при одновременном обеспечении стабильности банковской системы. Однако при этом Банк России постепенно начал уделять большее внимание таким «традиционным» конечным целям ДКП, как инфляция и экономический рост.

Выводы

Оценка двух спецификаций правил ДКП (основанных на прошлых и на ожидаемых значениях конечных целей ДКП) показала, что со статистической точки зрения именно наличие правила, основанного на прогнозируемых значениях, в большей степени соответствуют эмпирическим данным. Несмотря на то что бивалютная корзина официально является операционным ориентиром ЦБ РФ, гипотезу об отсутствии реакции данного показателя на прогнозируемые значения различных конечных целей ДКП отвергнуть не удалось. Иными словами, стоимость бивалютной корзины на практике, по-видимому, не использовалась Банком России в качестве промежуточной цели проведения политики. В то же время полученные результаты не противоречат гипотезе о том, что бивалютная корзина является важным целевым ориентиром для ЦБ — ожидаемое укрепление рубля приводит к смягчению денежно-кредитной политики, что соответствует результатам, полученным при оценке векторных авторегрессий.

Также удалось показать, что конечной целью ДКП Банка России может считаться и стабилизация цен: ожидаемое ускорение инфляции либо темпов роста

¹ Clarida R., Gali J., Gertler M. Monetary Policy Rules in Practice: Some International Evidence // NBER Working Paper. 1997. No 6254.

ВВП приводило к ужесточению ДКП за счет повышения процентных ставок, снижения денежного предложения либо уменьшения остатков на корсчетах коммерческих банков в Банке России. Интересно отметить, что ожидаемый рост эффективного курса рубля вызывает ужесточение ДКП. Иными словами, органы денежно-кредитного регулирования реагировали на колебания эффективного курса, изменяя инструменты ДКП в направлении, противоположном направлению стабилизации курса. Таким образом, в периоды ускорения инфляции ЦБ РФ начал обращать меньшее внимание на укрепление курса рубля, уменьшая объемы покупки иностранной валюты. В результате курс рубля укреплялся, но инфляция при этом замедлялась. Данная ситуация была обусловлена скорее всего тем, что снижение инфляции являлось бóльшим приоритетом для Банка России, чем вопросы курсовой политики.

Полученные результаты свидетельствует в пользу того, что в рассмотренный период ЦБ РФ использовал различные промежуточные цели ДКП: как процентные ставки, так и денежное предложение и остатки на счетах коммерческих банков в Банке России. Разнообразие используемых промежуточных целей может объясняться прежде всего быстрым изменением внутренних и внешних условий проведения ДКП.

Наконец, отметим, что проведенное исследование показало низкую инерционность промежуточных целей ДКП — коэффициенты при лагированных значениях промежуточных целей не превышают 0,6, что, по всей видимости, связано с большей волатильностью российского финансового рынка, которая вынуждала ЦБ РФ быстро адаптировать ДКП к ситуации на рынке.

Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в РФ¹

1. Причины перехода к режиму таргетирования инфляции

В течение ряда лет российские власти придерживались тактики, при которой стремились сдерживать инфляцию и в то же время не допускать слишком быстрого укрепления рубля. Однако во второй половине 2006 г., после окончательной либерализации валютного регулирования, в этой тактике произошли изменения. ЦБ отказался от ориентиров по укреплению рубля. В представленных в августе 2006 г. «Основных направлениях денежно-кредитной политики на 2007 год» Банк России впервые явно обозначил свою главную задачу — борьба с инфляцией, которая должна составить 6,5-8% по итогам 2007 г. Что касается целевого ориентира по индексу реального курса рубля, то в документе сказано, что диапазон его изменения составляет от 0 до 10%. Все это свидетельствует о том, что ЦБ постепенно движется в направлении перехода к режиму таргетирования инфляции, т.е. такой политики, когда именно параметры инфляции объявляются основной целью денежных властей.

Ключевым уроком использования в мировой практике фиксированных обменных курсов в конце XX в. стало понимание того, что такой режим не способен обеспечить устойчивую стабильность на денежном и валютном рынках в условиях высокой мобильности капитала². Завышенные обменные курсы, недостаточное доверие экономических агентов к денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политике, увеличение объемов внешнего долга способствовали повышению вероятности спекулятивных атак на национальные валюты и возникновению финансовых кризисов в странах, использовавших режим фиксированного обменного курса (напомним, что именно поддержание фиксированного обменного курса в условиях масштабного оттока капитала из страны стало одной из существенных характеристик кризиса 1998 г. в России). Поэтому по мере того как финансовые

¹ Первоначальный вариант статьи опубликован в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 1). Данный вариант расширен и уточнен, в том числе с учетом новых статистических данных.

² *Obstfeld M., Rogoff K.* The mirage of fixed exchange rates // *Journal of Economic Perspectives*. 1995. No 9. P. 73—96.

рынки стран становятся более открытыми, их уязвимость к шокам при использовании режима фиксированного курса увеличивается, в то время как использование плавающего курса становится более оправданным и приводит к большей стабильности и как следствие к ускорению экономической динамики.

Режим таргетирования инфляции (*inflation targeting*) подразумевает публичное объявление целевых значений инфляции на определенную перспективу, а стабильность цен объявляется долгосрочной целью денежной политики. Другие цели, такие, как занятость или относительная стабильность обменного курса, также могут учитываться, но являются второстепенными. При этом, если власти четко придерживаются поставленных целей и добиваются их, режим таргетирования инфляции ведет к снижению инфляционных ожиданий.

Режим таргетирования инфляции является относительно новым режимом денежно-кредитной политики, который тем не менее уже широко распространен в мире. Впервые о переходе к прямому таргетированию уровня инфляции заявила Новая Зеландия в 1990 г. Впоследствии данный режим был принят денежными властями Канады, Великобритании, Швеции, Финляндии, Австралии, Испании, Израиля, Чехии и Чили. Сначала таргетирование инфляции использовалось исключительно в развитых странах, а развивающиеся страны практически повсеместно использовали режим фиксированного обменного курса. Однако уже в конце 1990-х гг. развивающиеся страны и страны с переходной экономикой начали его использовать. По состоянию на начало 2007 г. 23 страны применяли таргетирование инфляции, из которых лишь 7 являлись развитыми.

В ближайшие годы, как ожидается, число стран, использующих режим инфляционного таргетирования, будет расти. Опрос, проведенный экспертами МВФ среди представителей денежных властей 88 развивающихся стран и стран с переходной экономикой¹, показал, что более половины стран, скорее всего, перейдут в ближайшее время к инфляционному таргетированию. Более того, практически три четверти этих стран планируют перейти к таргетированию инфляции в 2010 г.

2. Режим таргетирования инфляции и институциональная среда

До недавнего времени в экономической литературе главенствовала точка зрения, согласно которой режим таргетирования инфляции является гораздо более требовательным к качеству институциональной и макроэкономической среды по сравнению с альтернативными режимами денежно-кредитной политики. Достаточно жесткие условия, при выполнении которых считалось целесообразным переходить к таргетированию инфляции, заставляли развивающиеся страны и страны с переходной экономикой очень нерешительно подходить к вопросу о возможном переходе к новому режиму денежно-кредитной политики. Такая точка зрения подробно изложена в работе Эйхенгринна и др.², где утверждается, что

¹ *Batini N., Breuer P., Kochhar K., Roger S.* (2006). *Inflation Targeting and the IMF*. Prepared by Monetary and Financial Systems Department, Policy and Development Review Department, and Research Department.

² *Eichengreen B., Masson P., Savastano M., Sharma S.* *Transition Strategies and Nominal Anchors on the Road to Greater Exchange-Rate Flexibility // Essays in International Finance*. 1999. Vol. 213 (Princeton, New Jersey: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University).

без необходимых технических навыков и независимости центрального банка не стоит и пытаться перейти к таргетированию инфляции. Более того, в исследовании рекомендовалось тем развивающимся странам, которые уже перешли к использованию инфляционного таргетирования, вернуться к режимам денежно-кредитной политики, которые они применяли ранее.

В последнее время, после того как стали очевидны положительные результаты, достигнутые странами, перешедшими к режиму таргетирования инфляции, в экономической литературе стала преобладать более нейтральная точка зрения. Например, Караре и др.¹ утверждают, что не существует абсолютно жестких условий, выполнение которых необходимо для внедрения режима инфляционного таргетирования. Другими словами, невыполнение каких-либо условий не должно становиться препятствием для перехода к инфляционному таргетированию. Труман² также делает вывод: большая часть условий, которые обычно приводятся в качестве необходимых для успешного применения режима таргетирования инфляции, являются на самом деле желательными, а не обязательными.

Стоит отметить, что большая часть таких условий на самом деле относится не только и не столько к режиму таргетирования инфляции, сколько к любому режиму денежно-кредитной политики. Более того, практика показывает, что выполнение жестких технических условий может оказаться менее важным, чем постоянное улучшение таких условий после перехода к таргетированию инфляции. Перечислим эти условия³, а также проанализируем, насколько они выполнены в РФ (табл. 1).

- Институциональная независимость. Центральный банк должен обладать легальной автономией и не испытывать давления со стороны властей, которое может привести к возникновению конфликтов с объявленной банком целью по уровню инфляции.
- Высокая квалификация аналитиков и надежная статистика. Для эффективного применения режима таргетирования инфляции ЦБ должен быть способным достоверно ее прогнозировать.
- Требования к структуре экономики. Успешная реализация режима таргетирования инфляции требует, чтобы цены в стране были свободными, экономика не испытывала сильной зависимости от цен на экспортируемое сырье и колебаний обменного курса, а долларизация экономики была минимальной.
- Развитая финансовая система. Для обеспечения стабильности финансовой системы при осуществлении таргетирования инфляции и эффективной работы трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики необходимы устойчивая банковская система и развитые финансовые рынки.

¹ Carare A., Schaechter A., Stone M. and Zelmer M. Establishing Initial Conditions in Support of Inflation Targeting // IMF Working Paper. 2002. 02/102. Washington, IMF.

² Truman E.M. Inflation Targeting in the World Economy. Institute for International Economics. Washington, 2003.

³ Данные условия были получены экспертами МВФ на основе опросов руководителей центральных банков ряда стран.

Таблица 1

Выполнение в РФ условий, желательных для введения режима таргетирования инфляции

| Условие | Выполнение условия в РФ | Комментарий |
|--|-------------------------|--|
| Институциональная независимость органов денежно-кредитного регулирования | Выполнено частично | ЦБ РФ обладает автономией, однако регулярно испытывает давление со стороны как исполнительной, так и законодательной власти |
| Высокая квалификация аналитиков и надежная статистика | Выполнено частично | Квалификация экспертов Банка России позволяет осуществлять достаточно качественное прогнозирование инфляции*, однако всей достоверной статистики, необходимой для прогнозирования, на настоящий момент нет |
| Структура экономики | Не выполнено | Экономическая ситуация в РФ сильно зависит от цен на сырье, многие цены в стране де-факто не являются свободными, а долларизация экономики хотя и снижается, но все еще остается высокой |
| Развитая финансовая система | Выполнено частично | Развитие финансовой системы страны идет быстрыми темпами, однако по сравнению с другими странами с переходной экономикой ее размер все еще невелик и она подвержена значительным рискам |

* Необходимо отметить, что на протяжении последних лет прогнозы инфляции, публикуемые Банком России, систематически оказывались ниже ее фактических темпов. Однако мы считаем, что данная тенденция объясняется не столько недостаточной квалификацией сотрудников ЦБ РФ, сколько политическими аспектами, связанными с высокой социальной и экономической значимостью данного показателя.

Таким образом, ни одно из условий в РФ пока не выполнено полностью. Однако очевидно, что все приведенные условия важны для любого режима денежно-кредитной политики, а некоторые из них даже являются более важными для режимов, альтернативных таргетированию инфляции. В частности, независимость ЦБ от фискальных властей и проведение бюджетно-налоговой политики, направленной на поддержание соответствующего режима, являются более важными для режима фиксированного обменного курса, чем для инфляционного таргетирования. В то же время, конечно, есть и такие условия, которые более важны для успешного осуществления именно таргетирования инфляции. Таким условием является, например, наличие качественной статистики по макроэкономическим показателям страны.

Одновременно стоит отметить, что улучшение институциональных условий в странах, использующих режим таргетирования инфляции, обычно происходило не до, а после момента перехода к новому режиму денежно-кредитной политики. Во всех странах, совершивших переход к режиму таргетирования инфляции, на момент перехода указанные выше условия не выполнялись, но после перехода к новому режиму они улучшались.

Батини и Лакстон¹ также утверждают, что не существует жестких обязательных условий, которые должны выполняться для успешного перехода к режиму тарге-

¹ *Batini N., Laxton D. (2005). Under What Conditions Can Inflation Targeting Be Adopted? The Experience of Emerging Markets. Paper prepared for the Ninth Annual Conference of the Central Bank of Chile «Monetary Policy Under Inflation targeting». Santiago, Chile. October 20 and 21 2005.*

тирования инфляции. Конечно, это не означает, что начальные условия абсолютно не важны: опыт стран, применяющих инфляционное таргетирование, говорит о том, что чем лучше соблюдались условия успешного внедрения данного режима, тем выше макроэкономические результаты, достигнутые впоследствии. Однако практически при любых начальных условиях развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, осуществившие переход к таргетированию инфляции, развивались динамичнее, чем прочие страны.

3. Результаты перехода к режиму таргетирования инфляции в развитых и развивающихся странах

Отметим, что после перехода к режиму таргетирования инфляции результаты развитых стран были в целом выше, чем развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Такой результат объясняется скорее всего тем, что развивающиеся страны чаще не выполняли цели по инфляции, чем развитые. Так, в работе Роджера и Стоуна¹ утверждается, что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой не достигали объявленных целей в 50% случаев, в то время как развитые — лишь в 33% (табл. 2). Важно отметить, однако, существенные различия в условиях проведения политики в этих группах стран. Данный результат во многом отражает две тенденции. Во-первых, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, как правило, после перехода к новому режиму денежно-кредитной политики осуществляли политику значительного снижения инфляции. Во-вторых, высокая волатильность инфляции и, следовательно, более частое недостижение объявленных целей характерно прежде всего для тех стран, которые стремятся к значительному снижению инфляции, а не для тех, кто из года в год объявляет слабоизменяющиеся цели.

Таблица 2

Выполнение объявленных целей по инфляции в странах, применяющих режим таргетирования инфляции

| Группы стран | Количество стран в группе | Среднее отклонение фактической инфляции от целевой, п. п. | Частота невыполнения объявленной цели по инфляции, % | Период, в течение которого фактическая инфляция отклонялась от целевой, месяцы |
|--|---------------------------|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Все страны | 22 | 0,1 | 43,5 | 17,3 |
| Развитые страны | 11 | -0,2 | 34,8 | 15,5 |
| Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой | 11 | 0,3 | 52,2 | 19,1 |
| <i>Страны, значительно снизившие инфляцию после перехода к таргетированию инфляции, в том числе:</i> | 14 | 0,4 | 59,7 | 16,3 |

¹ Roger S., Stone M. On Target: The International Experience with Achieving Inflation Targets // IMF Working Paper. 2005. No 05/163. Washington, IMF.

Окончание табл. 2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|----|------|------|------|
| развитые страны | 5 | -0,1 | 52,1 | 17,6 |
| развивающиеся страны и страны с переходной экономикой | 9 | 0,7 | 63,9 | 15,5 |
| <i>Страны со стабильной инфляцией после перехода к таргетированию инфляции, в том числе:</i> | 17 | -0,4 | 32,2 | 15,1 |
| развитые страны | 11 | -0,3 | 28,6 | 13,9 |
| развивающиеся страны и страны с переходной экономикой | 6 | -0,6 | 39 | 17,3 |

Источник. Roger and Stone, 2005.

Опыт стран, перешедших к режиму таргетирования инфляции, также свидетельствует о том, что плохие начальные условия могут быть улучшены за достаточно короткий срок. Например, Роджер и Стоун говорят о том, что волатильность инфляции в тех странах, которые после введения инфляционного таргетирования ее снижают, уменьшается вдвое в течение 3 лет после перехода к новому режиму денежно-кредитной политики.

Вообще говоря, тот факт, что макроэкономические показатели значительно улучшаются после начала применения режима таргетирования инфляции, даже если начальные условия были не слишком благоприятными, свидетельствует в пользу высокой значимости для макроэкономической динамики инфляционных ожиданий и веры экономических агентов в то, что центральный банк будет стараться выполнить заявленную им цель по инфляции. В работе Шервина¹ показано, что политическая поддержка перехода к режиму таргетирования инфляции является ключевым элементом успеха такой меры денежно-кредитной политики.

Отметим также тот факт, что многие страны, которые собираются внедрить режим инфляционного таргетирования, имеют лучшие макроэкономические условия, чем страны, которые уже перешли к такому режиму денежно-кредитной политики. Как правило, у кандидатов на внедрение инфляционного таргетирования меньшие темпы инфляции, меньше бюджетный дефицит и более быстрый экономический рост. Следовательно, можно ожидать, что таким странам режим таргетирования инфляции принесет еще больше выгод по сравнению со странами, которые начали применять таргетирование инфляции ранее.

4. Политические условия перехода к режиму таргетирования инфляции

В то же время стоит назвать ряд условий, при которых переход к режиму таргетирования инфляции является нежелательным², а также проанализировать, насколько данные условия выполнены в РФ (табл. 3).

¹ Sherwin M. Institutional Frameworks for Inflation Targeting? // Reserve Bank of New Zealand Bulletin. 2000. Vol. 63.

² Laurens B. Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development // IMF Occasional Paper. 2005. No 244. Washington, IMF.

- В некоторых небольших экономиках с малым ВВП на душу населения возможности ЦБ по проведению денежно-кредитной политики и независимость финансовой системы столь малы, что эффективная реализация режима таргетирования инфляции практически невозможна.
- В ряде небольших открытых экономик зарплаты и цены практически полностью определяются ценами за границей и обменным курсом. В таком случае режим инфляционного таргетирования не будет иметь преимуществ по сравнению с режимом фиксированного обменного курса.
- До настоящего времени практически не было стран, которые бы осуществляли переход к режиму инфляционного таргетирования при двузначных темпах инфляции. Несмотря на то что в таких условиях объявление целей по инфляции способно снизить инфляционные ожидания, ЦБ могут нести значительные репутационные издержки, так как данные цели с большой вероятностью не будут достигаться. Кроме того, если цели не будут достигнуты несколько раз подряд, инфляционные ожидания могут вновь вырасти.
- Переход к режиму таргетирования инфляции может быть нежелательным в том случае, если в органах государственной власти нет поддержки такого шага. Одновременно эффективное применение данного режима невозможно без сбалансированной бюджетно-налоговой политики.
- Режим таргетирования инфляции стоит внедрять лишь тогда, когда руководители центрального банка страны готовы жестко придерживаться объявленных целей и решений. Этот режим является гибким инструментом денежно-кредитной политики, однако для его успешного применения важно обеспечить полное доверие экономических агентов к проводимой политике и заявлениям руководителей центрального банка.

Таблица 3

**Выполнение в РФ условий, необходимых для перехода
к режиму таргетирования инфляции**

| Условие | Выполнение условия в РФ | Комментарий |
|--|-------------------------|---|
| Сравнительно большой размер экономики | Выполнено | Экономика РФ в настоящее время стабильно развивается, и ВВП страны сравнительно высок |
| Цены определяются внутри страны | Не выполнено | Экономика РФ сильно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, на динамику денежного предложения в стране решающее влияние оказывают мировые цены на энергоносители |
| Темп инфляции менее 10% | Не выполнено | За всю новейшую историю России ИПЦ за год оказался меньше 10% лишь в 2006 г., а затем вновь начал расти. |
| Поддержка перехода к режиму таргетирования инфляции в органах государственной власти | Выполнено | Задача снижения инфляции является на данный момент приоритетной для правительства страны, а лучше всего для выполнения данной задачи подходит именно режим инфляционного таргетирования |
| Органы денежно-кредитного регулирования жестко придерживаются заявленных целей | Выполнено частично | Представители ЦБ РФ постоянно заявляют о неизменности объявленных целевых ориентиров. Однако в то же время данные целевые ориентиры достигаются далеко не всегда |

Таким образом, в настоящее время, по мере роста поддержки перехода к режиму таргетирования инфляции в органах государственной власти, в нашей стране выполнена большая часть необходимых условий для введения нового режима денежно-кредитной политики. Поразивший страну экономический кризис хоть и вызвал ускорение инфляции, но одновременно привел к повышению роли процентной политики Банка России, что облегчает переход к инфляционному таргетированию. Следовательно, в среднесрочном периоде при наличии политической воли режим таргетирования инфляции в России может стать реальностью.

5. Особенности перехода к режиму таргетирования инфляции в развивающихся странах

Несмотря на то что страны, в которых переход к режиму таргетирования инфляции представляется нецелесообразным, в целом данный режим является весьма гибким инструментом денежно-кредитной политики, который может быть адаптирован для применения в конкретных странах. Как правило, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой сталкиваются с такими проблемами в экономике, которые отличаются от проблем, возникающих в развитых странах. Кальво и Мишкин¹ выделяют 5 особенно важных вызовов, характерных именно для развивающихся стран²:

- некачественный финансовый менеджмент в общественном секторе;
- слабый финансовый сектор и неразвитость институтов на финансовом рынке;
- низкое доверие экономических агентов к органам государственной власти, осуществляющим денежно-кредитную политику;
- значительная долларизация экономики;
- высокая чувствительность экономики к динамике международных потоков капитала.

Кроме того, для многих развивающихся стран характерна значительная неопределенность по поводу существующего в стране трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики.

Необходимым условием повышения доверия населения к проводимой центральным банком денежно-кредитной политике является улучшение качества управления государственными финансами. В то же время отметим, что переход к таргетированию инфляции может сам по себе создать предпосылки для ужесточения денежно-кредитной политики. Это может произойти в том случае, если значительный дефицит бюджета будет приводить к системному риску невыполнения заявленных целей по инфляции.

При переходе к режиму таргетирования инфляции необходимо принимать во внимание слабость финансовых институтов страны. Как утверждает в работе Лоренса и др., указанная слабость изменяет эффективность и скорость работы трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики. Недостаточно раз-

¹ Calvo G.A. and Mishkin F. The Mirage of Exchange Rate Regimes for Emerging Market Countries // NBER Working paper. 2003. No 9808.

² Fraga A., Goldfajn I., Minella A. Inflation Targeting in Emerging Market Economies // NBER Working Paper. 2003. No 10019. Cambridge, Massachusetts, NBER.

витые финансовые рынки также могут снизить надежность использования рыночных инструментов денежно-кредитной политики. При этом необходимо помнить, что очень важной для успешного применения режима инфляционного таргетирования является способность центрального банка влиять на рыночные процентные ставки в стране. Таким образом, при внедрении инфляционного таргетирования в случае необходимости следует принимать дополнительные меры по повышению устойчивости и развитию финансовой системы страны.

Проблема недостаточного доверия экономических агентов к действиям денежных властей в развивающихся странах и странах с переходной экономикой является весьма серьезной, так как успешность реализации режима таргетирования инфляции во многом зависит от инфляционных ожиданий. Если же цели по инфляции не будут выполняться, то инфляционные ожидания не только не снизятся, но и могут вырасти. Впрочем, на первом этапе перехода к инфляционному таргетированию органы денежно-кредитного регулирования могут принять ряд мер, чтобы увеличить вероятность достижения объявленных целей. Такими мерами являются выбор подходящего целевого уровня инфляции в рамках того или иного диапазона, а также размах допустимых колебаний фактического уровня инфляции вокруг целевого.

Значительная долларизация экономики также создает препятствия для успешного перехода к режиму инфляционного таргетирования, так как она может сильно повлиять на трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики. В частности, высокий уровень долларизации экономики повышает значимость политики обменного курса по сравнению с внутренними процентными ставками. При этом центральный банк начинает уделять большее внимание платежному балансу, а не инфляции. В то же время степень долларизации во многом зависит от действующего режима денежно-кредитной политики, т.е. инфляционное таргетирование способно со временем само по себе снизить долларизацию экономики.

Наконец, успешному переходу к режиму таргетирования инфляции может мешать отсутствие надежной статистики. В большинстве развивающихся стран доступность качественной статистики ограничена. Применение инфляционного таргетирования в таких условиях затруднено, что приводит к большей волатильности инфляции, чем она могла бы быть при более качественной статистике.

6. Таргетирование инфляции и обменный курс

Некоторые страны, переходящие к режиму таргетирования инфляции, имеют дело со значительными потоками капитала, идущими как в страну, так и из нее. В ряде стран органы денежно-кредитного регулирования пытались совмещать таргетирование инфляции и фиксацию обменного курса внутри заданного коридора. Но практически во всех таких странах, включая Чили, Израиль, Польшу и Венгрию, возникал конфликт между выполнением целей по инфляции и выполнением целей по обменному курсу, что приводило к расширению коридора допустимых колебаний обменного курса и в конечном счете к отказу от него. Вообще говоря, переход к инфляционному таргетированию фактически полностью осуществлялся лишь после отказа от прочих целей денежно-кредитной политики.

Отметим, что страны могут постепенно переходить от фиксированного обменного курса к режиму таргетирования инфляции. При этом промежуточным режи-

мом денежно-кредитной политики может быть комбинация управляемого плавающего курса национальной валюты с неформальной целью по инфляции. Такой режим может оказаться полезным, так как дает органам власти время для подготовки ключевых элементов, необходимых для полноценного внедрения инфляционного таргетирования. В то же время на определенном этапе органам денежно-кредитного регулирования придется в явном виде отказаться от цели по обменному курсу в пользу цели по инфляции, так как реализация основных преимуществ режима инфляционного таргетирования возможна лишь только после этого.

Политика в отношении обменного курса при инфляционном таргетировании не должна быть слишком активной. Избыточный контроль над обменным курсом может привести к нестабильности инструментов денежной политики, реального обменного курса и как следствие реального сектора. Политика чрезмерного контроля за динамикой обменного курса может иметь следствием переключение ожиданий населения с инфляции на обменный курс. Также существует риск неадекватного восприятия экономическими агентами природы шоков обменного курса и его последующей корректировки¹, что может привести к ухудшению экономической ситуации в стране. Однако контроль курса со стороны денежных властей в некоторой степени все же необходим. Степень влияния центрального банка на динамику обменного курса должна соответствовать степени открытости экономики.

В мировом экономическом сообществе нет единой точки зрения по поводу допустимости активных интервенций центрального банка на валютном рынке, осуществляемых с целью поддержания стабильности обменного курса. Кабальеро и Кришнамурти² высказываются за ограничение таких интервенций, так как это может увеличить уязвимость экономики к колебаниям потоков капитала. Дисьятат и Галати³ показывают, что опыт валютных интервенций свидетельствует в пользу большей эффективности интервенций в развивающихся странах по сравнению с развитыми. Впрочем, интервенции оказывают значительное влияние на обменный курс лишь в краткосрочном периоде.

Голуб⁴ предлагает два простых правила, соблюдение которых позволит эффективно совмещать интервенции и таргетирование инфляции:

- корректировка процентных ставок должна осуществляться лишь в ответ на динамику инфляции;
- валютные интервенции должны использоваться лишь как вспомогательный инструмент денежно-кредитной политики.

¹ Так, обесценение номинального обменного курса может быть обусловлено портфельными решениями, а значит, приведет к росту инфляции в будущем, поэтому органы денежно-кредитного регулирования должны повышать процентные ставки в ответ на такой шок обменного курса. В то же время обесценение валюты может быть следствием отрицательного шока условий торговли, уменьшающего спрос на экспорт. Такой шок приводит к снижению агрегированного спроса и, вероятно, будет сопровождаться сокращением роста цен. Следовательно, в таком случае необходима политика уменьшения процентных ставок.

² Caballero R., Krishnamurthy A. (2003). Inflation Targeting and Sudden Stops // *Bernanke B., Woodford M.* (2003). P. 423–442.

³ Disyatat P., Galati G. The Effectiveness of Foreign Exchange Intervention in Emerging Markets: Evidence from Czech Koruna // *BIS Working Paper*. 2005. No 172. Basel, Bank for International Settlements.

⁴ Holub T. Foreign Exchange Intervention Under Inflation Targeting: The Czech Experience. *Czech National Bank Internal Research and Policy Note*. 2004.

Использование таких правил позволит снизить интенсивность интервенций и поддержать их направленность именно на ограничение колебаний обменного курса.

7. Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в России

Таким образом, применение режима таргетирования инфляции, как показывает опыт стран, использующих этот инструмент, улучшает макроэкономические показатели, однако некоторые страны не спешат к нему перейти из-за особенностей своей экономической стратегии. Наиболее ярким примером здесь является Китай. Контролируя и поддерживая заниженный курс юаня, китайские власти стимулируют экспортно-ориентированный рост. Однако в последнее время по мере возникновения альтернативных точек роста и увеличения внутреннего потребления власти Китая уже делали некоторые заявления об возможном отказе от полностью фиксированного курса.

Что касается России, то особенностью нашей экономики является экспортно-сырьевая ориентированность. В условиях роста цен на сырье укрепление рубля негативно влияет на несырьевой экспорт, для которого оно означает увеличение издержек. Однако в такой ситуации возможности ЦБ по сдерживанию укрепления рубля все равно ограничены, так как перед ним стоит задача обеспечения стабильности цен, а поддержание неизменного обменного курса приводит к росту денежного предложения и инфляции. Кроме того, для производителей, ориентирующихся на внутренний рынок, укрепление рубля может быть выгодно, так как вызывает удешевление импортного оборудования и технологий. Наконец, огромную роль в стерилизации избыточной ликвидности играет Стабилизационный фонд. Иными словами, указанная особенность российской экономики не создает непреодолимых проблем для перехода к режиму таргетирования инфляции. Мировой опыт также говорит о том, что инфляционное таргетирование может успешно применяться в странах, сильно зависящих от цен на полезные ископаемые (в качестве примеров можно привести Чили, Мексику, Норвегию).

Гораздо более серьезной проблемой является отсутствие у ЦБ РФ реальных эффективных инструментов воздействия на инфляцию. В настоящее время влияние на инфляцию оказывается в основном за счет изменения денежной базы при купле-продаже валюты. Но такой инструмент в условиях инфляционного таргетирования не является приемлемым, так как в значительной мере зависит от внешнеэкономической конъюнктуры. Для эффективного таргетирования инфляции ЦБ должен иметь возможность влиять на ситуацию на денежном рынке через процентные ставки, чему может способствовать как развитие рынка облигаций Банка России, так и постепенное повышение роли процентной политики ЦБ по мере увеличения спроса на инструменты рефинансирования Банка России со стороны кредитных организаций.

Следовательно, в настоящее время в России начинают формироваться условия, необходимые для успешного перехода к инфляционному таргетированию. Несмотря на то что экономика страны по-прежнему характеризуется высокой зависимостью от внешнеэкономической конъюнктуры, финансовый кризис вызвал резкий рост спроса коммерческих банков на рефинансирование со стороны ЦБ РФ. Следовательно, теперь Банк России имеет возможность оказывать реаль-

ное воздействие на денежно-кредитную сферу с помощью процентной политики. Одновременно ЦБ постепенно продолжает процесс перехода к режиму плавающего курса рубля. Кроме того, период экстремально высоких цен на энергоносители, по всей видимости, остался в прошлом, что также способствует повышению роли ЦБ как кредитора последней надежды и источника ликвидности в экономике. И хотя в силу описанных выше проблем ЦБ вряд ли в ближайшее время официально заявит о переходе к режиму таргетирования инфляции, постепенное смещение акцента в его политике от цели по обменному курсу к цели по инфляции будет совершенно оправданно. А в долгосрочном плане переход к инфляционному таргетированию становится приоритетной задачей.

Применение «сигнального» подхода к разработке индикаторов — предвестников финансовой нестабильности в РФ¹

На сегодняшний день в мировой экономике сформировался ряд серьезных дисбалансов. Это прежде всего крупный дефицит текущего счета платежного баланса США, значительный дефицит бюджета этой страны, большое положительное сальдо счета текущих операций платежного баланса Китая и связанных с ним экономик Юго-Восточной Азии, быстрое накопление золотовалютных резервов в этих странах, крупные финансовые дисбалансы экономики Японии и др. Указанные дисбалансы могут оказывать влияние не только на экономики тех стран, где они возникают, но и на другие страны, подрывая тем самым их финансовую стабильность.

Многочисленные исследования показали, что периоды финансовой нестабильности, предшествующие кризису, имеют общие основные элементы. Поэтому в силу больших издержек, которые несет экономика в результате финансовых кризисов, исследователи сосредоточились на разработке моделей, которые могли бы помочь политикам предвидеть возможные проблемы и реагировать на них должным образом. Проблемы в экономике, как и в медицине, легче предупреждать, чем лечить. Поэтому целесообразно принимать меры по предотвращению развертывания кризиса уже на этапе возникновения финансовой нестабильности.

Иными словами, для мониторинга стабильности финансовой системы страны нужна система индикаторов, позволяющая на регулярной основе осуществлять анализ ее здорового развития. Необходимость разработки индикаторов — предвестников финансового кризиса была впервые осознана в мире после нескольких финансовых кризисов, случившихся в 1990-х гг. При этом значительные прямые (рекапитализация банковской системы) и косвенные (снижение экономической активности) издержки этих кризисов показали важность постоянного мониторинга финансовой системы, для того чтобы своевременно обнаружить признаки зарождения негативных явлений.

Отметим, что в данной статье рассматриваются именно количественные индикаторы состояния финансовой системы. Конечно, только анализа этих индикато-

¹ Статья подготовлена по материалам исследования: *Трунин П.В., Каменских М.В.* Мониторинг финансовой нестабильности в развивающихся экономиках (на примере России) // Научные труды ИЭПП. 2007. № 111.

ров недостаточно, чтобы сделать окончательный вывод о состоянии финансовой системы, так как оно во многом определяется факторами, не поддающимися количественной оценке. В связи с этим анализ индикаторов — предвестников финансового кризиса должен рассматриваться лишь как один из элементов мониторинга состояния финансовой системы. Кроме того, к анализу индикаторов не стоит подходить механистически, т.е. все граничные значения, говорящие о повышении (снижении) вероятности финансовой нестабильности, являются достаточно условными, поскольку зависят от конкретной ситуации в экономике. Поэтому при подведении итогов мониторинга всегда необходимо анализировать текущую экономическую ситуацию и в зависимости от нее корректировать выводы, полученные на основании формального анализа.

Для выявления связей между конкретными показателями финансовой стабильности и изучения международного опыта применения индикаторов — предвестников финансового кризиса ниже приводится краткий обзор литературы по рассматриваемой теме и на его основе представлен перечень индикаторов, которые потенциально могут использоваться для прогнозирования наступления финансовой нестабильности. Далее анализируется работоспособность конкретных индикаторов и проводится оценка их пороговых значений, специфических для финансового рынка РФ. Наконец, приводятся результаты применения предлагаемой методики для анализа финансовой стабильности в РФ в IV квартале 2008 г.

Международный опыт построения системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности

На протяжении последних десятилетий многие исследователи пытались определить индикаторы, отражающие состояние финансовой системы. Причем если в ранних работах акцент делался на анализе фундаментальных экономических показателей, то в исследованиях последнего времени важная роль в прогнозировании финансовых кризисов отводится ожиданиям инвесторов.

Классическое объяснение финансовой нестабильности было дано И. Фишером¹. Он утверждал, что нестабильность сильно коррелирована с макроэкономическими циклами и, в частности, с динамикой совокупной задолженности в экономике. Проблемы, вызванные накоплением чрезмерно большой задолженности в реальном секторе, приводят к тому, что для восстановления равновесия необходимо погасить возникшую задолженность. Погашение долга вызывает, в свою очередь, сокращение депозитов и распродажу активов по низким ценам. Все это приводит к сокращению темпа роста цен и выпуска, а также к увеличению безработицы и числа банкротств. Таким образом, по мнению Фишера, основной причиной финансовой нестабильности является негативная динамика фундаментальных показателей.

Отметим, что российскими авторами до настоящего времени предпринимались лишь отдельные попытки построения индикаторов мониторинга финансового сектора РФ. В частности, в работе Стручевского² исследуется динамика макроэкономических параметров, описывающих поведение финансовой системы

¹ Fisher I. The Debt-Deflation Theory of Great Depression // *Econometrica*. 1933. Vol. 1 (October). P. 337—357.

² См.: Стручевский А.А. Эмпирический анализ финансовых кризисов в России // *Экономический журнал ВШЭ*. 1998. Т. 2. № 2. С. 197—209.

в периоды спокойного развития, предкризисные периоды и непосредственно во время финансовых кризисов в России, а в статье Плисецкого¹ обобщается международный опыт прогнозирования финансовых кризисов с помощью системы индикаторов-предвестников.

Кроме того, в РФ был выполнен ряд исследований по построению опережающих индексов, призванных предвосхитить будущую экономическую динамику. Но такие работы базировались преимущественно на качественном анализе и были направлены на прогнозирование ситуации в реальном, а не в финансовом секторе. Например, Смирнов² предлагает систему опережающих индикаторов для России и на этой основе делает расчеты, позволяющие прийти к определенным выводам относительно экономической динамики в стране. В статье Остапковича³ рассматриваются показатели, используемые в различных странах для построения сводного опережающего индекса.

Исследования по выявлению индикаторов — предвестников финансовой нестабильности можно разделить на три группы в зависимости от применяемой методологии для определения наилучших индикаторов — предвестников финансового кризиса.

1. *Качественный анализ.* Данный подход предполагает графическое сопоставление динамики фундаментальных экономических показателей в период перед финансовым кризисом и в нормальном состоянии. В данном направлении наиболее известными являются исследования Д. Азиза, Р. Сальгадо, Г. Каприо, Ф. Карамаччи, Д. Клингебиля⁴.

2. *Эконометрическое моделирование.* При таком подходе строятся регрессионные модели, служащие для определения связи показателя с вероятностью финансового кризиса. Авторы данных моделей⁵ применяли чаще всего logit-анализ или probit-анализ, при котором оценивается регрессионная модель, отражающая зависимость вероятности финансового кризиса от ряда экономических индикаторов. Оцененная модель используется для прогнозирования вероятности финансового кризиса в будущем.

3. *Непараметрические оценки.* При данном подходе разрабатываются различные числовые характеристики, позволяющие заблаговременно выявлять уязвимость экономики к финансовому кризису. Наибольший вклад в данном направлении внесли такие авторы, как Г. Камински, К. Рейнхарт, С. Лизондо, Х. Эдисон, Д. Хокинс, М. Клау⁶. В рамках указанного подхода можно выделить два основных

¹ См.: Плисецкий Д. Система мониторинга финансового сектора экономики // Банковское дело. 2004. № 9. С. 6–10.

² См.: Смирнов С. Система опережающих индикаторов для России // Вопросы экономики. 2001. № 3.

³ См.: Остапкович Д. О системе индикаторов цикличности экономики // Вопросы статистики. 2000. № 12.

⁴ Aziz J., Caramazza F., Salgado R. Currency crises: in search of common elements // IMF Working Paper. March 2000. No 00/67.; Caprio J., Klingebiel D. Bank insolvencies. Cross-country experience // World Bank Policy Research Working Paper. 1996. No 1620.

⁵ Corsetti G., Pesenti P., Roubini N. Paper tigers? A model of the Asian crisis // NBER Working Paper. November 1998. No 6783; Demirguc-Kunt A., Detragiache E. Financial liberalization and financial fragility. Prepared for the 1998 World Bank Annual Conference on Development Economics. 1998.

⁶ Kaminsky G., Lizondo S., Reinhart C. Leading Indicators of Currency Crises // IMF Staff Papers. 1998. Vol. 45 (March). P. 1–48; Edison H. Do indicators of financial crises work? An evaluation of an early warning system // Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Paper. July 2000. No 675; Hawkins J., Klau M. Measuring Potential Vulnerabilities in Emerging Market Economies // BIS Working Paper. October 2000. No 91.

направления: построение граничных значений индикаторов — предвестников финансового кризиса на основе различных критериев, а также разработку сводных индексов финансовой стабильности.

На наш взгляд, качественный анализ сопряжен со значительной субъективностью в интерпретации динамики индикаторов. Поэтому необходимо разработать некоторые количественные характеристики, которые бы позволяли сделать мониторинг финансовой стабильности более объективным. Анализ мирового опыта мониторинга финансовой стабильности позволяет утверждать, что существует два основных пути создания таких характеристик.

Первый путь — эконометрическое моделирование, заключающееся в оценке моделей бинарного выбора с различными индикаторами финансовой нестабильности, используемыми в качестве экзогенных переменных. Однако мы осознанно отказались от такого анализа по ряду причин.

Во-первых, проведенный нами анализ международного опыта построения эконометрических моделей для оценки вероятности наступления финансовой нестабильности показал, что, несмотря на рассмотрение одних и тех же кризисных эпизодов, результаты разных авторов как в плане лучших индикаторов-предвестников, так и в выборе пороговых значений индикаторов различаются достаточно сильно. Выбор той или иной эконометрической модели для использования результатов ее оценки в целях мониторинга финансовой стабильности будет ненамного менее субъективным, чем простой качественный анализ динамики индикаторов. Кроме того, ни в одной из рассмотренных нами работ не было продемонстрировано преимущество эконометрического оценивания по сравнению с непараметрическими методами.

Во-вторых, в силу нелинейности моделей бинарного выбора представляется затруднительным оценить вклад каждого регрессора в повышение вероятности наступления финансовой нестабильности в том случае, если фактическое значение индикатора значительно отклоняется от среднего.

Наконец, для получения статистически значимых оценок необходимо рассмотреть достаточно большое число кризисных эпизодов. В России таких эпизодов (до последнего кризиса осени 2008 г.), по которым доступны статистические данные, было лишь четыре: кризис на межбанковском рынке в августе 1995 г., кризис на фондовом рынке в октябре 1997 г., масштабный финансовый кризис в августе 1998 г. и кризис доверия в банковской системе РФ в мае 2004 г. Очевидно, четырех кризисных эпизодов недостаточно для оценки модели бинарного выбора. Оценка модели на панельных данных (т.е. с использованием данных по кризисным эпизодам в других странах), на наш взгляд, является нежелательной, так как это значительно снизит мощность критерия, в соответствии с которым оценивается вероятность наступления финансовой нестабильности. Дело в том, что, несмотря на общие черты, кризисы в разных странах имеют много особенностей, обусловленных спецификой национальных экономик. Поэтому и динамика индикаторов финансовой стабильности в преддверии кризиса в разных странах отличается.

Таким образом, в силу указанных выше причин мы сделали выбор в пользу непараметрических методов. Методология эконометрического анализа по сравнению с непараметрическими оценками является значительно более сложной и требует выполнения большого количества предпосылок относительно используемых данных. В то же время используемая нами методология является прозрачной, а

результаты — легкоинтерпретируемыми. Конечно, и они имеют свои ограничения. В частности, при реализации данных методов сложнее использовать стандартные статистические тесты. Однако баланс достоинств и недостатков непараметрического подхода, по нашему мнению, все же свидетельствует о его предпочтительности. Заметим, что в большинстве работ, посвященных прогнозированию наступления финансовой нестабильности с применением таких методов, используется так называемый сигнальный подход¹, предложенный впервые в исследовании Камински, Лизондо и Рейнхарта² в 1998 г. Однако для анализа именно финансовой системы России такой подход еще не применялся. Поэтому мы решили адаптировать его для разработки системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности на рынке РФ, а также построить сводный индекс финансовой стабильности в РФ.

Методология «сигнального» подхода

При реализации «сигнального» подхода предполагается, что необходимо протестировать нулевую гипотезу о том, что экономика находится в нормальном состоянии, против альтернативной гипотезы о том, что в течение ближайших трех—шести месяцев возможно возникновение финансовой нестабильности. Как и при тестировании любой статистической гипотезы, следует выбрать границу (критическое значение)³. Если значение индикатора выходит за установленную границу, то будем считать, что данный индикатор подает сигнал.

При выборе оптимального порогового значения для каждого индикатора надо задать некоторый критерий. В качестве такого критерия используется показатель, учитывающий соотношение «плохих» и «хороших» сигналов⁴. Для построения данного показателя разделим все значения индикатора на четыре группы (табл. 1). Понятно, что в идеальном случае его значения будут попадать только в ячейки *A* и *D*.

Таблица 1

«Сигнальный» подход к анализу индикаторов-предвестников

| | Есть кризис в течение 3 месяцев | Нет кризиса в течение 3 месяцев |
|-------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Есть сигнал | <i>A</i> | <i>B</i> |
| Нет сигнала | <i>C</i> | <i>D</i> |

С помощью табл. 1 легко пояснить методологию выбора пороговых значений. Определим безусловную вероятность наступления финансовой нестабильности (1)

¹ Краткое описание данного подхода см. в исследовании: Дробышевский С., Трунин П., Палий А., Кнобель А. Некоторые подходы к разработке индикаторов мониторинга финансовой стабильности // Научные труды ИЭПП. 2006. № 103Р.

² Kaminsky G., Lizondo S., Reinhart C. Leading Indicators of Currency Crises // IMF Staff Papers. 1998. Vol. 45 (March). P. 1—48.

³ Мы будем тестировать односторонние гипотезы, т.е. мы полагаем, что либо снижение, либо рост показателя могут свидетельствовать о росте вероятности наступления финансовой нестабильности.

⁴ «Плохим» сигнал является в том случае, если после его подачи финансовая нестабильность не возникает. Соответственно «хороший» сигнал подается перед наступлением финансовой нестабильности.

для каждого индикатора как отношение наблюдений, за которыми в течение 3 месяцев следовала финансовая нестабильность, ко всем наблюдениям.

$$P(C) = \frac{A + C}{A + B + C + D}. \quad (1)$$

Если индикатор посылает большое количество «хороших» сигналов, то можно ожидать, что вероятность наступления финансовой нестабильности при условии подачи сигнала $P(C | S)$ будет больше, чем безусловная вероятность $P(C)$. При этом

$$P(C | S) = \frac{A}{A + B}, \quad (2)$$

т.е. для того чтобы индикатор имело смысл использовать для прогнозирования наступления финансовой нестабильности, необходимо выполнение соотношения

$$P(C | S) > P(C). \quad (3)$$

Данное условие назовем необходимым для выбора оптимального порогового значения. Кроме того, при выборе пороговых значений мы минимизировали отношение «плохих» сигналов к «хорошим»:

$$N/S = \frac{B/(B + D)}{A/(A + C)}. \quad (4)$$

Таким образом, были рассмотрены все возможные пороговые значения для каждого индикатора за максимально возможный отрезок времени и выбиралось то пороговое значение, при котором значение показателя (4) было минимально, а условие (3) выполнялось. Отметим, что в ряде случаев возможно возникновение такой ситуации, при которой отношение «плохих» сигналов к «хорошим» равняется нулю из-за того, что доля «плохих» сигналов равна нулю, однако при этом индикатор является слишком нечувствительным, т.е. не подает сигналы перед значительным числом кризисов. Поэтому при выборе индикаторов и пороговых значений необходимо также обращать внимание на долю предсказываемых индикатором кризисов (обозначим ее PC в общем количестве кризисов).

Обзор литературы, а также качественный анализ различных макроэкономических показателей позволил сформировать следующий перечень индикаторов, которые потенциально могут заблаговременно сигнализировать о надвигающейся финансовой нестабильности.

- Темп экономического роста:
 - темп роста ВВП;
 - динамика промышленного производства.
- Платежный баланс:
 - сальдо счета текущих операций платежного баланса;
 - золотовалютные резервы;
 - внешний государственный долг;
 - условия торговли (цены экспорта);
 - импорт и экспорт;
 - реальный эффективный курс;
 - чистый отток капитала;
 - бегство капитала.
- Процентные ставки:

- реальная процентная ставка;
- разница между внутренней процентной ставкой и ставкой LIBOR;
- отношение ставки по кредитам к ставке по депозитам.
- Денежные индикаторы:
 - индекс потребительских цен (ИПЦ);
 - внутренний кредит в реальном выражении;
 - денежный мультипликатор;
 - депозиты в реальном выражении;
 - отношение денежной массы к золотовалютным резервам;
 - «избыточное» предложение денег в реальном выражении.
- Индекс давления на валютный рынок.

В большинстве случаев мы использовали темпы прироста показателей либо рассматривали их отношение к ВВП, что позволило нам обеспечить сопоставимость данных. В то же время в ряде случаев для анализа использовался показатель, выраженный в уровнях, так как именно в таком виде они продемонстрировали наибольшую прогностическую силу. В табл. 2 приведено описание преобразований, которым подвергались индикаторы, а также указана периодичность данных и их источник.

Таблица 2

**Некоторые характеристики индикаторов —
предвестников финансовой нестабильности**

Примечания. * В оригинале данный индикатор представляет собой отношение цен экс-

| Индикатор | Преобразование переменной | Периодичность | Источник |
|--|--|---------------|---------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Темп роста ВВП | Темп прироста в реальном выражении к аналогичному периоду прошлого года (АППГ) | Ежеквартально | Росстат |
| Динамика промышленного производства | Темп прироста к предыдущему периоду | Ежемесячно | Росстат |
| Сальдо счета текущих операций платежного баланса | Уровень | Ежеквартально | ЦБ РФ |
| Золотовалютные резервы | Темп прироста к предыдущему периоду | Ежемесячно | ЦБ РФ |
| Внешний долг | % ВВП | Ежеквартально | ЦБ РФ |
| Условия торговли* (цены на нефть марки «Брент») | Уровень | Ежемесячно | IFS** |
| Импорт и экспорт | Темп прироста к АППГ | Ежемесячно | IFS |
| Реальный эффективный курс рубля | Темп прироста к предыдущему периоду | Ежемесячно | ЦБ РФ |
| Чистый отток капитала*** | Уровень | Ежеквартально | ЦБ РФ, расчеты ИЭПП |
| Бегство капитала | Уровень | Ежеквартально | ЦБ РФ, расчеты ИЭПП |

Окончание табл. 2

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|--|---------------|------------------------------|
| Реальная процентная ставка на рынке МБК | Уровень | Ежеквартально | ЦБ РФ, Росстат, расчеты ИЭПП |
| Спрэд между внутренней ставкой процента и ставкой LIBOR | Уровень | Ежемесячно | ЦБ РФ, IFS, расчеты ИЭПП |
| Отношение ставки по кредитам к ставке по депозитам | Уровень | Ежемесячно | ЦБ РФ, расчеты ИЭПП |
| ИПЦ | Темп прироста к АППГ | Ежемесячно | Росстат |
| Внутренний кредит | Темп прироста в реальном выражении к предыдущему периоду | Ежемесячно | ЦБ РФ |
| Денежный мультипликатор | Уровень | Ежемесячно | ЦБ РФ, расчеты ИЭПП |
| Депозиты**** | Темп прироста в реальном выражении к предыдущему периоду | Ежемесячно | ЦБ РФ, Росстат, расчеты ИЭПП |
| Отношение денежной массы к золотовалютным резервам | Уровень | Ежемесячно | ЦБ РФ, расчеты ИЭПП |
| «Избыточное» предложение денег в реальном выражении***** | % ВВП | Ежеквартально | ЦБ РФ, Росстат, расчеты ИЭПП |
| Индекс давления на валютный рынок***** | Индекс | Ежемесячно | ЦБ РФ, расчеты ИЭПП |

порта к ценам импорта. Однако по причине отсутствия цен экспорта и импорта в статистике платежного баланса РФ такой расчет невозможен. В качестве аналогичного показателя нами рассмотрена динамика цен на нефть марки «Брент». Поскольку нефть является одной из главных позиций российского экспорта, то индекс изменения ее цены при предпосылке об относительной неизменности цен импортируемых товаров может служить достаточно надежным индикатором условий торговли страны.

** База данных Международного валютного фонда International Financial Statistics (IFS).

*** Чистый отток капитала представляет собой сальдо по счету движения капитала для банков и нефинансовых предприятий, а также чистые ошибки и пропуски. Бегство капитала характеризуется суммой торговых кредитов и авансов, своевременно не возвращенной экспортной выручки и чистых ошибок и пропусков. Положительное значение показателей означает приток капитала, а отрицательное — его отток.

**** Рассматривается сумма депозитов до востребования, срочных, сберегательных депозитов и депозитов в иностранной валюте.

***** «Избыточное» предложение денег в реальном выражении определяется как отклонение оцененного спроса на деньги от наблюдаемого предложения денег (выраженного как доля денежной массы в ВВП), т.е. как остатки регрессионного уравнения следующего вида:

$$\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \varepsilon_t,$$

где M_t — денежная масса M_2 ; GDP_t — номинальный ВВП; Y_t — объем ВВП (в реальном выражении); Δp_t — индекс потребительских цен; t — время. Остатки ε_t интерпретируются как показатель «избыточного» кредитования экономики.

***** Индекс представляет собой среднее взвешенное значение трех показателей:

- 1) темпа прироста курса национальной валюты за месяц, \dot{E} ;
- 2) темпа прироста золотовалютных резервов (с обратным знаком), \dot{R} ;
- 3) уровня процентной ставки (для РФ — процентная ставка на рынке МБК), i .

Два последних слагаемых отражают политику денежных властей на валютном рынке в случае спекулятивной атаки на национальную валюту. Предполагается, что при фиксированном (регулируемом) валютном курсе атака будет приводить к уменьшению золотовалютных резервов. С другой стороны, при любом режиме валютного курса центральный банк для защиты национальной валюты может повышать процентные ставки. Последнее учитывается при включении в формулу для расчета индекса третьего слагаемого. Таким образом, индекс «давления на валютный рынок» рассчитывается как:

$$I = \frac{w_1 \dot{E} + w_2 (-\dot{R}) + w_3 i}{3}$$

Веса w_1 , w_2 , w_3 выбираются таким образом, чтобы дисперсии всех трех величин были одинаковы, т.е. $D(w_1 \dot{E}) = D(w_2 \dot{R}) = D(w_3 i)$. Следовательно, принимая $w_1 = 1$, $w_2 = \sqrt{\frac{D(\dot{E})}{D(\dot{R})}}$, $w_3 = \sqrt{\frac{D(\dot{E})}{D(i)}}$.

Применение описанной выше методологии для выбора индикаторов — предвестников финансовой нестабильности в РФ позволило получить результаты, представленные в табл. 3. Пороговые значения строились на основе анализа данных за январь 1994 — декабрь 2006 г. (с учетом их доступности по отдельным показателям).

Таблица 3

Результаты применения «сигнального» подхода¹

| Индикатор | Пороговое значение | N/S | PC | P(C S) | P(C S) – P(C) |
|---|-----------------------|------|------|--------|---------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Сальдо счета текущих операций платежного баланса* | –1,5 млрд долл. | 0 | 0,5 | 1 | 0,85 |
| Реальная процентная ставка на рынке МБК | 4,4% | 0 | 0,5 | 0,75 | 0,67 |
| Отношение денежной массы к золотовалютным резервам* | 3,7 | 0,12 | 0,5 | 0,63 | 0,46 |
| Реальный эффективный курс рубля | +6,5% | 0,08 | 0,25 | 0,5 | 0,42 |
| «Избыточное» предложение денег в реальном выражении | 2,2% ВВП | 0,09 | 0,5 | 0,5 | 0,42 |
| Спрэд между внутренней ставкой процента и ставкой LIBOR | 40 п. п. | 0,17 | 0,5 | 0,35 | 0,27 |
| Темп роста ВВП* | –5,2% | 0,31 | 0,25 | 0,4 | 0,23 |
| Условия торговли (цены на нефть марки «Брент») | 12,1 долл. за баррель | 0,18 | 0,25 | 0,29 | 0,22 |
| Бегство капитала* | –8,3 млрд долл. | 0,55 | 0,25 | 0,25 | 0,1 |
| Золотовалютные резервы | –2,2% | 0,45 | 0,75 | 0,16 | 0,08 |
| Экспорт | –1,4% | 0,5 | 0,5 | 0,14 | 0,07 |

¹ Звездочкой отмечены те показатели, для которых наилучшие результаты были получены при расчетах с использованием шестимесячного сигнального «окна» перед кризисом.

Окончание табл. 3

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|-----------------|------|------|------|-------|
| Внутренний кредит | 1,6% | 0,52 | 0,5 | 0,13 | 0,06 |
| Индекс давления на валютный рынок | 1,7 | 0,52 | 1 | 0,15 | 0,06 |
| ИПЦ | 222% | 0,56 | 0,25 | 0,12 | 0,05 |
| Депозиты | -0,9% | 0,6 | 0,5 | 0,11 | 0,04 |
| Импорт | +40,5% | 0,84 | 0,25 | 0,09 | 0,01 |
| Денежный мультипликатор | 2,02 | 0,9 | 1 | 0,08 | 0,01 |
| Отношение ставки по кредитам к ставке по депозитам | 1,73 | 0,95 | 1 | 0,09 | 0 |
| Чистый отток капитала | +2,8 млрд долл. | 0,88 | 1 | 0,07 | -0,01 |

Анализ полученных результатов позволяет сделать вывод о том, что использование всех показателей, за исключением чистого оттока капитала, позволяет прогнозировать наступление финансовой нестабильности с вероятностью, превышающей безусловную. Иными словами, применение предлагаемой методологии дает возможность предсказывать финансовую нестабильность как минимум лучше, чем с использованием в качестве прогноза частоты финансовых кризисов в прошлом, что, на наш взгляд, является необходимым условием работоспособности индикатора. Кроме того, в качестве критерия работоспособности индикатора мы предлагаем установить нижнюю границу превышения условной вероятности над безусловной на уровне 5 п.п. В этом случае работающими индикаторами, анализ динамики которых позволяет предугадывать финансовую нестабильность, будут 13 показателей.

В табл. 4 приведено состояние системы работающих индикаторов — предвестников финансовой нестабильности перед кризисными эпизодами, имевшими место в РФ.

Таблица 4

**Состояние системы индикаторов — предвестников
финансовой нестабильности перед кризисными эпизодами в РФ**

| Кризисный эпизод | Количество индикаторов, по которым есть статистика накануне кризиса | Количество индикаторов, подавших сигнал в течение 3 месяцев перед кризисом | Доля индикаторов, подавших сигнал, в общем числе индикаторов, % |
|--|---|--|---|
| Кризис на межбанковском рынке в августе 1995 г. | 12 | 5 | 42 |
| Кризис на фондовом рынке в октябре 1997 г. | 13 | 6 | 46 |
| Финансовый кризис в августе 1998 г. | 13 | 9 | 69 |
| Кризис доверия в банковской системе РФ в мае 2004 г. | 13 | 5 | 38 |

Как можно заметить из табл. 4, больше всего индикаторов сигнализировало о приближении финансового кризиса 1998 г. Этого вполне следовало ожидать, так

как данный кризисный эпизод является самым масштабным из всех рассматриваемых. Что касается остальных эпизодов, то перед ними подавали сигнал порядка 40% индикаторов. Однако вполне вероятно, что доля индикаторов, подавших сигнал о возможном приближении финансовой нестабильности, не самый лучший сводный показатель финансовой стабильности в стране. Иными словами, так как количество анализируемых показателей достаточно велико, возникает вопрос об агрегировании той информации, которую дает изучение динамики отдельных индикаторов. Мы рассмотрели различные варианты такого агрегирования, т.е. построения сводных индексов финансовой стабильности.

Первый индекс представляет собой простую сумму всех поданных в момент t сигналов:

$$I_t^1 = \sum_{j=1}^{13} S_t^j. \quad (5)$$

Однако понятно, что данный сводный индекс не учитывает многих факторов. Например, вероятность наступления финансовой стабильности может повышаться, но это не означает, что все индикаторы подадут сигнал в один и тот же момент. Поэтому для того чтобы отслеживать постепенное накопление проблем в экономике, предлагается использовать также следующий индекс:

$$I_t^2 = \sum_{j=1}^{13} S_{t-s,t}^j, \quad (6)$$

где $S_{t-s,t}^j$ равняется 1, если индикатор j подает сигнал хотя бы один раз в течение s месяцев до момента t . Параметр s задается экзогенно; исходя из нашей предпосылки о том, что симптомы кризиса должны проявляться как минимум в течение трех месяцев до его начала, мы будем полагать, что s равняется 3.

Оба описанных выше индекса не используют в полной мере информацию, полученную при построении пороговых значений индикаторов-предвестников, так как не учитывают точность прогнозирования, присущую каждому из них. Логичным способом учета данной информации является взвешивание отдельных индикаторов с помощью величин, равных превышению условной вероятности наступления финансовой нестабильности в случае подачи ими сигнала над безусловной:

$$I_t^3 = \sum_{j=1}^{13} S_t^j (P^j(C | S) - P^j(C)). \quad (7)$$

После расчета значений, которые принимали данные индексы в июле 1995 — декабре 2006 г., были оценены вероятности $P(C | \underline{I} \leq I_t < \bar{I})$ наступления финансовой нестабильности при различных значениях, принимаемых индексами:

$$P(C | \underline{I} \leq I_t < \bar{I}) = \frac{A}{A + B}, \quad (8)$$

где \underline{I} — нижняя граница интервала, для которого рассчитывается вероятность наступления финансовой нестабильности; \bar{I} — верхняя граница этого же интервала; равняется количеству случаев, когда значение индекса находилось в интервале $[\underline{I}; \bar{I})$ и в течение следующих трех месяцев случился кризис; B — количеству

случаев, когда значение индекса находилось в том же интервале, но кризиса в течение следующих трех месяцев не произошло.

Для оценки прогностической силы индексов мы предлагаем оценить отклонение эмпирических вероятностей наступления финансовой нестабильности P_t^k от фактических вероятностей, под которыми будем понимать значения дамми-переменной R_t , принимающей значение 1 в течение трех месяцев перед кризисом и 0 в остальных случаях. Следовательно, для каждого индекса можно рассчитать следующий показатель:

$$Q^k = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (P_t^k - R_t)^2, \quad (9)$$

где $k = \{1; 2; 3\}$ обозначает индекс, для которого рассчитывается прогностическая сила, а T равняется числу наблюдений.

В табл. 5 приведены значения показателя Q для сводных индексов, а также для лучшего из индикаторов-предвестников (сальдо счета текущих операций платежного баланса) и показателя, равного на всем рассматриваемом промежутке времени безусловной вероятности наступления финансового кризиса.

Таблица 5

**Прогностическая сила различных показателей
финансовой стабильности**

| Показатель | Прогностическая сила (Q) |
|--|------------------------------|
| Безусловная вероятность | 0,134 |
| Сальдо счета текущих операций платежного баланса | 0,130 |
| I | 0,093 |
| P | 0,105 |
| F | 0,074 |

Как можно заметить из табл. 5, лучше всего прогнозировать наступление финансовой нестабильности позволяет именно сводный индекс, учитывающий «работоспособность» каждого индикатора. Он прогнозирует финансовую нестабильность точнее, чем лучший из индикаторов-предвестников, и его использование заметно более эффективно, чем величина безусловной вероятности финансовой нестабильности. В то же время для оценки ситуации в финансовом секторе представляется целесообразным применять все три сводных индекса.

Мониторинг финансовой стабильности в РФ в IV квартале 2008 г.

Результаты применения методологии количественного анализа приведены в табл. 6, где указаны значения, которые принимали индикаторы — предвестники финансовой нестабильности во II—IV кварталах 2008 г., пороговые значения индикаторов, а также отражен тот факт, подавали они сигнал или нет.

Таблица 6

**Состояние системы индикаторов — предвестников
финансовой нестабильности во II—IV кварталах 2008 г.**

| Индикатор | Пороговое значение | II квартал 2008 | | III квартал 2008 | | IV квартал 2008 | |
|---|-----------------------|------------------------|--------|-----------------------|--------|-----------------------|--------|
| | | Значение индикатора | Сигнал | Значение индикатора | Сигнал | Значение индикатора | Сигнал |
| Сальдо счета текущих операций платежного баланса | −1,5 млрд долл. | 25,8 млрд долл. | 0 | 27,6 млрд долл. | 0 | 8,1 млрд долл. | 0 |
| Реальная процентная ставка на рынке МБК | 4,4% | −0,7% | 0 | −0,2% | 0 | 0,0% | 0 |
| Отношение денежной массы к золотовалютным резервам | 3,7 | 1,07 | 0 | 1,02 | 0 | 1,08 | 0 |
| Реальный эффективный курс рубля | +6,5% | 0,5% | 0 | −0,4% | 0 | −3,6% | 0 |
| «Избыточное» предложение денег в реальном выражении | 2,2% ВВП | 1,1% ВВП | 0 | −0,1% ВВП | 0 | −5,4% ВВП | 0 |
| Спрэд между внутренней ставкой процента и ставкой LIBOR | 40 п.п. | 1,47 п.п. | 0 | 4,06 п.п. | 0 | 8,02 п.п. | 0 |
| Темп роста ВВП | −5,2% | +7,5% | 0 | +6,2% | 0 | +1,1% | 0 |
| Условия торговли (цена на нефть марки «Брент») | 12,1 долл. за баррель | 140,1 долл. за баррель | 0 | 98,8 долл. за баррель | 0 | 44,3 долл. за баррель | 0 |
| Бегство капитала | −8,3 млрд долл. | −10,1 млрд долл. | 1 | −11,9 млрд долл. | 0 | −13 млрд долл. | 1 |
| Золотовалютные резервы | −2,2% | +4,2% | 0 | −4,4% | 1 | −6,3% | 1 |
| Экспорт | −1,4% | +63,4% | 0 | +53,9% | 0 | −31,8% | 1 |
| Внутренний кредит | 1,6% | +3,8% | 1 | +1,5% | 0 | +14,4% | 1 |
| Индекс давления на валютный рынок | 1,7 | 0,02 | 0 | 3,33 | 1 | 5,5 | 1 |

В IV квартале 2008 г. вероятность наступления финансового кризиса заметно выросла по сравнению с предыдущим кварталом. Негативные тенденции в финансовом секторе страны нарастали: в различные месяцы квартала сигнал подавали пять из тринадцати индикаторов — золотовалютные резервы, индекс давления на валютный рынок, внутренний кредит в реальном выражении, экспорт и бегство капитала. Столь большое число индикаторов, подавших сигнал, наблюдалось впервые с марта 2004 г. (перед кризисом доверия в банковской системе РФ). Однако тогда такая ситуация наблюдалась лишь в течение одного месяца, а по итогам последнего мониторинга пять индикаторов подавали сигнал в ноябре и декабре. Похожее состояние системы индикаторов финансовой стабильности фиксировалось лишь перед кризисом 1998 г. В то же время отметим, что на конец 2008 г. сигнал подавали индикаторы, имеющие наименьший вес в индексе фи-

нансовой стабильности. Однако есть основания считать, что в дальнейшем ситуация в финансовом секторе РФ может ухудшиться еще больше.

В конце 2008 — начале 2009 г. стал очевиден значительный масштаб экономического кризиса, поразившего Россию. При этом благодаря накопленным резервам и своевременным действиям органов денежно-кредитного регулирования пока удалось избежать массового банкротства кредитных организаций и бегства вкладчиков. Однако состояние системы индикаторов финансовой стабильности говорит в пользу того, что российскую финансовую систему в среднесрочной перспективе еще ожидают достаточно тяжелые времена.

Зафиксированное нами состояние системы индикаторов-предвестников соответствует вероятности увеличения масштабов финансовой нестабильности в течение ближайших одного-двух кварталов на уровне порядка 40%. Данный результат говорит о том, что в первой половине 2009 г. высока вероятность ухудшения ситуации в финансовом, а следовательно, и в реальном секторе экономики России.

Выводы

Приведенные в статье результаты позволяют утверждать, что возможность построения индикаторов, помогающих заблаговременно прогнозировать наступление финансовой нестабильности, подтверждается как теоретическими, так и практическими исследованиями. Международный опыт показывает, что индикаторы финансовой стабильности могут успешно использоваться для прогнозирования наступления финансовой нестабильности.

Осуществленный нами анализ подходов к прогнозированию наступления финансовой нестабильности позволил составить теоретически обоснованный перечень индикаторов, работоспособность которых впервые была протестирована в условиях российского финансового рынка. Данный перечень включает такие показатели, как реальный обменный курс, темп роста ВВП, динамика внутреннего кредита и предложения денег, изменение потребительских цен, условия торговли, и другие. Статистический анализ указанных показателей дает возможность прогнозировать наступление финансовой нестабильности с вероятностью, превышающей безусловную вероятность наступления финансовой нестабильности.

Разработка системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности для конкретной страны, а не для группы стран позволяет значительно повысить работоспособность индикаторов, что особенно важно при использовании предлагаемой методологии для принятия решений экономическими агентами. Дело в том, что при анализе финансового рынка одной страны становится возможным учесть ее специфику и адаптировать соответствующим образом пороговые значения индикаторов-предвестников. Для России наиболее эффективными индикаторами оказались сальдо счета текущих операций платежного баланса, реальная ставка процента, отношение денежной массы к золотовалютным резервам, реальный эффективный курс рубля и «избыточное» предложение денег в реальном выражении.

В работе предлагаются оригинальные сводные индексы финансовой стабильности в РФ, с помощью которых можно получить количественную оценку вероятности наступления финансовой нестабильности.

Использование предлагаемой методологии для анализа финансовой стабильности в IV квартале 2008 г. продемонстрировало, что пять из тринадцати индикаторов подали сигнал о высокой вероятности наступления кризиса: золотовалютные резервы, индекс давления на валютный рынок, внутренний кредит в реальном выражении, экспорт и бегство капитала. Такое состояние системы индикаторов-предвестников соответствует вероятности наступления финансовой нестабильности в течение ближайших одного-двух кварталов на уровне 40%. Учитывая негативные тенденции в экономике страны, мы оцениваем вероятность углубления финансового кризиса в РФ в 2009 г. как высокую, особенно при условии дальнейшего ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

Анализ влияния платежного баланса на макроэкономические процессы в РФ¹

Введение

Влияние динамики компонентов платежного баланса РФ на ее экономику трудно переоценить. Общеизвестно, что значительный приток валютной выручки в страну по счету текущего капитала, положительное сальдо по которому формируется в основном за счет экспорта российских энергоносителей, являлся ведущим фактором ускорения экономического развития России в период 2000—2008 гг. Значительные валютные поступления также позволили сформировать резервы, использование которых помогает ослабить последствия мирового финансового кризиса. В то же время в период высоких сырьевых цен приток валюты вызвал ускорение темпов роста денежного предложения, инфляции и укрепления рубля в реальном выражении.

Анализ последствий международного движения капитала занимает важное место в современной экономической науке. Наиболее распространенная точка зрения состоит в том, что приток иностранного капитала в страну способствует экономическому росту за счет финансирования увеличения объема инвестиций, что обеспечивает домохозяйствам более высокий уровень потребления вследствие возросшего дохода². Кроме того, перетоки капитала могут помочь развивающимся странам улучшать диверсификацию своих портфелей активов. В то же время значительный приток капитала может иметь и неблагоприятные макроэкономические эффекты, такие, как быстрый рост денежного предложения, инфляционное давление, реальное укрепление национальной валюты.

При этом все факторы, определяющие движение капитала, можно разделить на две группы: внешние по отношению к экономике, в которую поступает капитал, и внутренние. К внешним факторам, способствующим притоку капитала, можно отнести, в частности, мировые процентные ставки. Иными словами, низкие процентные ставки в развитых странах делают вложения в экономики разви-

¹ Основные положения статьи опубликованы в: *Дробышевский С., Трунин П.* Взаимодействие потоков капитала и основных макроэкономических показателей в Российской Федерации // Научные труды ИЭПП. 2006. № 94.

² *Obstfeld K., Rogoff M.* Foundations of International Macroeconomics. The MIT Press, 1998.

вающихся стран относительно более привлекательными. Этот эффект усиливается в том случае, если развивающаяся страна нуждается во внешних заимствованиях и низкие мировые процентные ставки обеспечивают ее большую платежеспособность, уменьшая риск дефолта. В периоды рецессии в развитых странах инвесторам выгоднее вкладывать деньги в развивающиеся страны, таким образом, международные бизнес-циклы также влияют на направление движения капитала.

К внутренним факторам, влияющим на международные потоки капитала, можно отнести денежно-кредитную и бюджетно-налоговую политику страны-реципиента, а также состояние ее экономики в целом. Дополнительно внутренние факторы можно разделить на постоянные, отражающие наиболее важные структурные характеристики экономики, и переменные, связанные с экономической политикой и поддающиеся воздействию в краткосрочном периоде.

Потоки капитала отражаются в платежном балансе страны в счете операций с капиталом и финансовыми инструментами¹. Указанный счет подразделяется на два подсчета: счет операций с капиталом и финансовый счет. Отметим, что отрицательные значения по компонентам счета операций с капиталом и финансовыми инструментами означают отток капитала из страны, а положительные — приток капитала. Что касается статьи «изменение валютных резервов», то отрицательные значения свидетельствуют о накоплении резервов, а положительные — об их снижении.

В данной статье счет операций с капиталом и финансовыми инструментами рассматривается без золотовалютных резервов, которые выделяются в отдельную балансирующую статью. В силу принципов составления платежного баланса страны сумма счета текущих операций, счета операций с капиталом и финансовыми инструментами и сальдо золотовалютных резервов равняется нулю, т.е., корректируя на величину золотовалютных резервов, страна с положительным сальдо счета текущих операций кредитует остальной мир за счет своих доходов от торговли. Вместе с тем если возникает дефицит счета текущих операций, то для поддержания равновесия платежного баланса страна вынуждена занимать на международных рынках, что ведет к формированию положительного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. Отметим, что на практике возникают погрешности при расчетах и формально для балансирования платежного баланса используется статья «чистые ошибки и пропуски», равная сумме текущего счета, счета операций с капиталом и финансовыми инструментами и резервных активов, взятой с противоположным знаком. Таким образом, можно выделить четыре основные группы платежного баланса в зависимости от знака счета операций с капиталом и текущего счета.

В первую группу входят страны, где и текущий счет, и счет операций с капиталом положительны, т.е. наблюдается как чистое поступление средств в страну в результате торговых отношений, так и покупка иностранцами национальных активов. Очевидно, что равновесие платежного баланса в этой ситуации достигается за счет накопления золотовалютных резервов. Типичным представителем стран этой группы является Китай.

Во вторую группу входят страны, имеющие положительное сальдо текущего счета и отрицательное сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. В таком случае страна испытывает чистый приток валюты в результа-

¹ См.: Учебник по платежному балансу. МВФ, 1996.

те торговых операций и одновременно с этим инвестиции за границу превышают инвестиции в данную страну. Если положительное сальдо платежного баланса превосходит по абсолютной величине отрицательное сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то происходит накопление золотовалютных резервов. Если же чистые продажи национальных финансовых активов превышают сальдо текущего счета, то для поддержания равновесия платежного баланса центральный банк вынужден продавать резервы для финансирования дефицита текущего счета. В рассматриваемую группу входят такие страны, как Япония (до 2003 г.) и Германия в последние годы, а в настоящее время и Российская Федерация.

К третьей группе следует отнести страны, в которых наблюдается дефицит текущего счета платежного баланса, финансируемый за счет положительного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. В случае если профицита счета операций с капиталом недостаточно для покрытия дефицита текущего счета, стране приходится расходовать свои резервные активы для поддержания равновесия платежного баланса. Наиболее известной страной, входящей в данную группу, являются США, где в последние годы отмечается рекордный дефицит текущего счета. Однако вплоть до последнего времени значительные покупки иностранцами финансовых активов США позволяли этой стране финансировать огромный дефицит текущего счета за счет профицита счета операций с капиталом и финансовыми инструментами.

Наконец, в четвертую группу входят государства, в которых прослеживается дефицит как текущего счета, так и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. В этом случае равновесие платежного баланса страны может быть достигнуто лишь за счет продажи резервных активов страны. Очевидно, что такая ситуация не может продолжаться длительное время. Поэтому такой платежный баланс наблюдался лишь в отдельные небольшие периоды в некоторых странах, например в Германии в 1999 г., в Италии в 2001 г.

Счет операций с капиталом отражает операции экономики с нерезидентами¹, охватывающие произведенные нефинансовые активы (например, патенты, права и лицензии) и капитальные трансферты (безвозмездное предоставление капитальных активов либо финансовых активов, связанных с приобретением, продажей, передачей или использованием капитальных активов). Операции, проводимые по данному счету, не связаны напрямую с процессами производства и потребления, поэтому этот счет отделяется от счета текущих операций.

В России на протяжении 1999—2005 гг. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами практически постоянно принимало отрицательные значения (рис. 1), что свидетельствует об устойчивой тенденции оттока капитала из страны. Но в 2006—2007 гг. ситуация изменилась на противоположную и наблюдался значительный рост сальдо данного счета.

Сальдо счета операций с капиталом незначительно колебалось вокруг нуля, отражая незначительный уровень капитальных трансфертов. Более-менее значительные отклонения происходили при реструктуризации внешнего долга страны. Так, в 2000 г. произошло списание части внешнего долга в результате реструктуризации задолженности бывшего СССР перед Лондонским клубом кредиторов. В 2001 г. была прощена задолженность беднейших стран перед Россией в рамках Парижского клуба кредиторов (на сумму 10,6 млрд долл.) и осуществлена рест-

¹ См.: Учебник по платежному балансу. МВФ, 1996.

руктуризация обязательств перед Чехией и Словакией, одним из результатов которой стало частичное списание (прощение) долга в размере 1,7 млрд долл. Большое отрицательное сальдо счета операций с капиталом в 2002 г. также в значительной мере определялось операциями, связанными с урегулированием долговых отношений по обязательствам и активам бывшего СССР. Отрицательное сальдо баланса капитальных трансфертов по итогам 2005 г. сформировалось вследствие списания долга Сирии и Ирака перед РФ. Наконец, в 2007 г. Россия списала внешний долг Афганистана.

Что касается золотовалютных резервов, то начиная с 1999 г. наблюдалось постоянное и существенное их увеличение. В силу незначительных колебаний счета операций с капиталом сальдо финансового счета практически полностью повторяет динамику счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в целом (отток капитала начиная с 1999 г. и приток капитала начиная с 2006 г.).

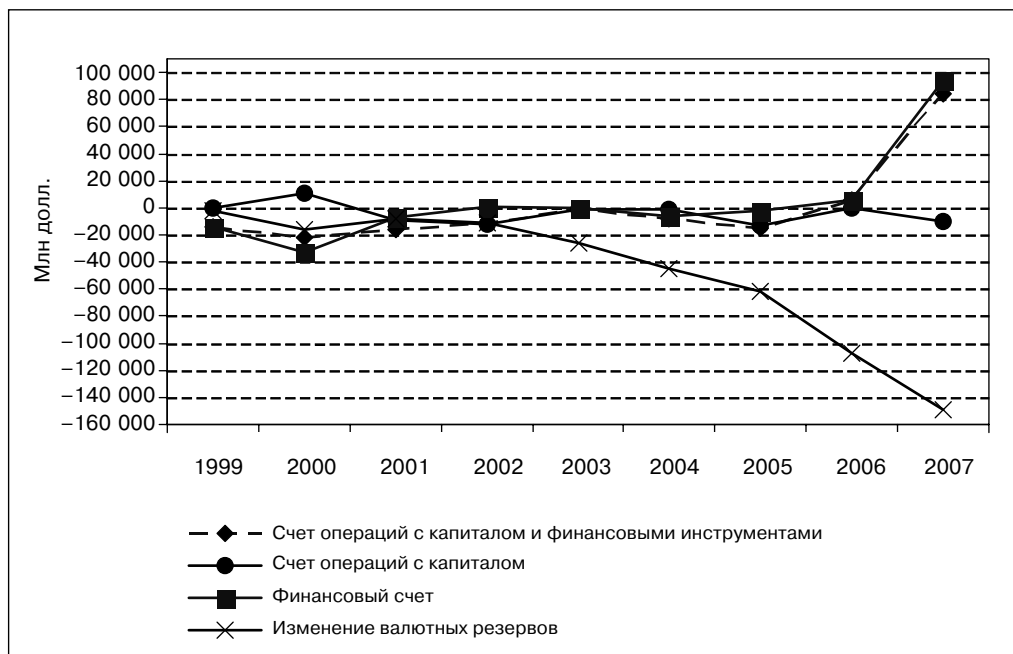


Рис. 1. Динамика счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в 1999—2007 гг.

Из всех компонентов финансового счета особенный интерес представляет движение частного капитала в страну и из нее. Отток капитала из страны (особенно бегство капитала) является одним из самых важных показателей, рассчитываемых на основе данных платежного баланса, так как он сопряжен с серьезными макроэкономическими эффектами. Значительный отток капитала способен сильно сократить эффект увеличения торгового баланса страны и уменьшить поступление в страну валютной выручки. А это, в свою очередь, может при определенных условиях привести к ослаблению национальной валюты.

На протяжении 1994—2004 гг. наша страна характеризовалась постоянным и устойчивым оттоком капитала. При этом в 2000—2003 гг. отток капитала из стра-

ны постепенно сокращался, что было положительной тенденцией, которая, однако, оказалась прервана в 2004 г., когда отток капитала ускорился. Тем не менее в 2005 г. возникла тенденция к притоку капитала, которая резко усилилась в 2006—2007 гг. (см. рис. 1).

Интересно отметить, что в отличие от показателя притока капитала бегство капитала оставалось значительным на протяжении всего рассматриваемого периода. Более того, по итогам 2007 г., когда был зафиксирован максимальный чистый приток капитала за всю новейшую историю России, бегство капитала также быстро росло. Данная тенденция является отражением как быстрого увеличения масштабов внешнеторговых операций РФ, так и того, что в России все еще значительны экономические и политические риски, что заставляет экономических агентов выводить капитал из страны.

В таких условиях особенно важным становится изучение влияния компонентов счета операций с капиталом на основные макроэкономические показатели нашей страны. Выявление некоторых устойчивых взаимосвязей между притоком/оттоком капитала и макроэкономическими индикаторами позволило бы повысить качество экономической политики и прогнозирования развития процессов, происходящих в экономике РФ.

Обзор литературы

В литературе обычно различают¹ два множества факторов, влияющих на потоки капитала. Первое множество включает внутренние по отношению к отдельной стране факторы (*pull factors*), отражающие ее текущее экономическое положение и соответственно риски, влияющие на капитальные потоки. Так, одним из важных факторов привлечения иностранного капитала служит платежеспособность страны. Другим существенным фактором, определяющим движение потоков капитала, является норма доходности, которая очень высока на финансовых рынках развивающихся экономик по отношению к большинству рынков развитых стран, отражая сопутствующие высокие риски. Не менее значимы и показатели общей экономической ситуации в стране. Государство, переживающее период бума, скорее всего, окажется более привлекательным для иностранных инвестиций, чем страна, экономика которой находится в рецессии. Кроме того, на размеры потоков капитала из страны должен оказывать влияние и объем национальных сбережений, являющихся источником финансирования указанных инвестиций. Отметим еще такой фактор, как политические риски в стране, высокий уровень которых, безусловно, сокращает приток капитала и увеличивает его отток.

Ко второму множеству факторов, влияющих на потоки капитала, относятся так называемые глобальные факторы, внешние по отношению к данной конкретной стране (*push factors*). В их число входят, в частности, мировые процентные ставки. Предполагается, что заметное падение процентных ставок (например, в

¹ *Chuhan P., Claessens S., Mamingi N.* Equity and Bond Flows to Latin America and Asia: The Role of Global and Country Factors // *Journal of Development Economics*. 1998. No 55. P. 439—463.

² *Calvo G., Leiderman L., Reinhart C.* Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America. IMF Staff Papers. 1993. No 40(1). P. 108—152; *Idem.* Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s // *Journal of Economic Perspectives*. 1996. No 10(2). P. 123—139.

США) может служить ключевым фактором, определяющим увеличение притока капитала в развивающиеся страны. Кроме того, в периоды рецессии в экономиках развитых стран их привлекательность в глазах международных инвесторов снижается. В результате инвесторы ищут альтернативные направления вложения денег. При этом макроэкономические условия и политика в отношении обменного курса во многих развивающихся странах могут оказаться относительно благоприятными для инвестирования, вызывая приток капитала в эти страны². Таким образом, к числу важных глобальных факторов необходимо отнести и темпы роста в развитых странах.

Отметим, что приток (либо отток) капитала, в свою очередь, оказывает значительное влияние на состояние экономики развивающихся стран. Во-первых, как описывается в работе Кальво, Лейдермана и Рейнхарт¹, большая доля притока капитала аккумулируется в виде золотовалютных резервов, т.е. если дефицит текущего счета не превосходит профицита счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, приток капитала должен приводить к росту золотовалютных резервов. Во-вторых, как показали авторы исследования, большинство развивающихся стран в результате притока капитала испытывают быстрый рост предложения денег как в реальном, так и в номинальном выражении. С одной стороны, это может быть вызвано увеличением экономической активности страны — получателя иностранных инвестиций, что позволяет наращивать денежную массу без увеличения инфляции, с другой — центральный банк увеличивает денежную базу при покупке поступающей в страну валюты для поддержания стабильного обменного курса. В то же время отметим, что центральный банк может препятствовать резкому росту предложения денег, позволив национальной валюте укрепиться и, таким образом, не наращивать резервы либо проводить мероприятия по стерилизации избыточного денежного предложения. Наконец, влияние притока капитала на реальный обменный курс неоднозначно и определяется в значительной степени желанием центрального банка страны поддерживать стабильный валютный курс.

Кроме того, из стандартных моделей экономического роста известно, что рост инвестиций приводит к увеличению потенциального выпуска в экономике. Таким образом, предположив, что приток капитала из-за границы, по крайней мере частично, идет на финансирование национальных инвестиций, мы получаем гипотезу о положительной связи между притоком капитала в страну и темпами экономического роста. Конечно, данная гипотеза предполагает выполнение большого числа предпосылок, в частности эффективные фондовые рынки, значительную долю прямых инвестиций и др. Необходимо понимать, что приток капитала в некоторых случаях может привести лишь к росту инфляции, но не способствовать развитию реального сектора экономики.

Существует также большое количество работ, в которых оценивается важность различных экзогенных и эндогенных факторов в определении потоков капитала. Полученные в этих работах результаты кратко представлены в табл. 1.

¹ Calvo G., Leiderman L., Reinhart C. Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s. P. 123–139.

Таблица 1

**Основные результаты, полученные в эмпирических исследованиях
взаимосвязи счета движения капитала
и основных макроэкономических показателей**

| Авторы исследования и год публикации работы | Страны | Эндогенная переменная | Экзогенные переменные | Основные результаты |
|--|---|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Calvo, Leiderman, Reinhart (1993, 1994) ¹ | Страны Латинской Америки | Различные потоки капитала | В основном внешние факторы (наиболее значимый фактор — процентные ставки в США, а также международная премия за риск и условия торговли) | Рост процентных ставок в США уменьшает приток капитала, а улучшение условий торговли и увеличение премии за риск приводят к росту притока капитала |
| Chuhan, Claessens, Mamingi (1993) ² | Страны Азии и Латинской Америки | Различные потоки капитала | В основном внутренние факторы | Внутренние факторы играют большую роль в объяснении потоков капитала, чем внешние. Кроме того, значительную роль могут играть специфические для страны факторы |
| World Bank (1997) ³ , Montiel, Reinhart (1999) ⁴ | Страны Азии и Латинской Америки | Потоки капитала частного сектора | В основном внутренние факторы | Ведущую роль играют экономические реформы. Даже временные изменения могут вызвать приток капитала |
| Kim (2000) ⁵ | Развивающиеся страны | Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами | Внутренние (шоки совокупного спроса, специфические шоки предложения, инфляционные шоки, монетарные шоки, норма доходности в стране, либерализация счета движения капитала и кредитоспособность страны) и внешние (доходность по инвестициям в стране-кредиторе и уровень страновой диверсифицированности портфелей международных инвесторов) факторы | Связи между переменными соответствуют тем, которые предсказывает теория. При этом ключевую роль играют все же внешние факторы |
| Fernandez-Arias (1996) ⁶ | Латиноамериканские и азиатские развивающиеся страны | Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами | Внутренние и внешние факторы | Ключевую роль играют внешние факторы |
| Agenor, Hoffmaister (1996) ⁷ | Страны Азии | Различные потоки капитала | Внутренние и внешние факторы | Уменьшение мировых процентных ставок вызывает рост притока капитала |

Окончание табл. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|--|--|------------------------------|--|
| Edwards (1991) ⁸ | 59 стран | Прямые иностранные инвестиции | Внутренние факторы | Повышение степени открытости экономики и усиление международной конкуренции оказывают положительный эффект на прямые инвестиции. Чем меньше государство, тем оно более привлекательно для иностранного капитала |
| Claessens, Oks, Polastri (1998) ⁹ | 25 стран Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза | Различные потоки капитала | Внутренние и внешние факторы | Наряду с предсказанными теорией взаимозависимостями в работе были получены и противоречивые результаты: положительные изменения внешних факторов играют положительную роль в увеличении притока капитала |
| Garibaldi, Mora, Sahay, Zettelmeyer (2001) ¹⁰ | 26 стран с переходной экономикой | Приток прямых и портфельных инвестиций | Внутренние и внешние факторы | Динамика прямых инвестиций хорошо описывается фундаментальными переменными, тогда как «хорошими» объясняющими переменными для портфельных инвестиций оказались лишь наличие инфраструктуры финансового рынка и индикатор защиты прав собственности |
| Loungani, Mauro (2000) ¹¹ | Россия | Бегство капитала | Внутренние факторы | Большая интенсивность оттока капитала вызывается повышением темпов инфляции, большим размером бюджетного дефицита и низким качеством реформ |

¹ Calvo G., Leiderman L., Reinhart C. Capital Inflows and Real Exchange rate Appreciation in Latin America. P. 108—152; *Idem*. The Capital Inflows Problem: Concepts and Issues // Contemporary Economic Policy. 1994. No 12(3). P. 54—66.

² Chuhan P., Claessens S., Mamingi N. Equity and Bond Flows to Latin America and Asia: The Role of Global and Country Factors. P. 439—463.

³ World Bank, World Development Report, 1997.

⁴ Montiel P., Reinhart C. Do Capital Controls and Macroeconomic Policies Influence the Volume and Composition of Capital Flows? Evidence from the 1990s // Journal of International Money and Finance. 1999. No 18. P. 619—635.

⁵ Kim Y. Causes of Capital Flows in Developing Countries // Journal of International Money and Finance. 2000. No 19. P. 235—253.

⁶ Fernandez-Arias E. The New Wave of Private capital inflows: Push or Pull? // Journal of Development Economics. 1996. No 48(2). P. 389—418.

⁷ Agenor P., Hoffmaister A. Capital Inflows and the Real Exchange Rate: Analytical Framework and Econometric Evidence // IMF Working Papers. 96/137. International Monetary Fund, 1996.

⁸ Edwards S. Capital Flows, Foreign Direct Investment, and Debt-Equity Swaps in Developing Countries // Siebert, Horst, ed. Capital Flows in the World Economy. Tübingen: Mohr, 1991. P. 3–28.

⁹ Claessens S., Oks D., Polastri R. Capital Flows to Central and Eastern Europe and Former Soviet Union. World Bank Policy Research Working Paper. 1998. No 1976 (Washington: World Bank).

¹⁰ Garibaldi P., Mora N., Sahay R., Zettelmeyer J. What Moves Capital to Transition Economies? IMF Staff Papers. 2001. Vol. 48. P. 109–145.

¹¹ Loungani P., Mauro P. Capital Flight from Russia // IMF Policy Discussion Paper. 2000. No 00/6.

Влияние потоков капитала на макроэкономические показатели РФ

В данном разделе анализируется влияние, которое оказывает динамика капитальных потоков на основные макроэкономические индикаторы РФ. При проведении подобного рода расчетов, как правило, применяется методология, аналогичная использованной в работах Kim и Calvo, Leiderman, Reinhart¹, т.е. строится модель векторной авторегрессии вида

$$X_t = A_0 + \sum_{i=1}^k A_i X_{t-i} + \varepsilon_t,$$

где X_t — вектор интересующих нас показателей, A_0 — $m \times 1$ вектор свободных членов, A_i — $m \times m$ матрица коэффициентов и ε_t — $m \times 1$ вектор ошибок, где m равняется числу строк вектора X_t и k — количеству лагов.

Но в РФ, к сожалению, ряды данных слишком короткие для применения такого подхода. Поэтому необходимо построить многофакторные регрессионные модели временных рядов, отражающие поведение различных потоков капитала, а также зависимость макроэкономических показателей от потоков капитала.

Основным источником исходных данных служит информация Банка России о платежном балансе РФ за 1995–2007 гг. Все ряды данных были проверены на стационарность. В случае необходимости осуществлялось либо выделение тренда, либо взятие первых разностей². Для получения стационарных рядов потоков капитала они рассматривались в процентах ВВП. Сезонность была устранена путем перехода к рассмотрению остатков от регрессии рядов на фиктивные переменные, отражающие сезонный фактор. В тех случаях, когда в описаниях рядов потоков капитала отсутствует упоминание о сальдо либо чистых потоках, подразумеваются несальдированные потоки капитала в страну или из нее.

Кроме того, так как рассматривается взаимное влияние потоков капитала и основных макроэкономических показателей, в ряде случаев возможно возникновение явления эндогенности, т.е. зависимости экзогенной переменной от эндогенной переменной. Однако мы абстрагируемся от данной проблемы, потому что в оцениваемых моделях обратное (относительно предполагаемого) направление связи между экзогенной и эндогенной переменными неочевидно. Естественно, всегда есть некоторые прочие факторы, позволяющие предположить существование такой обратной связи, однако мы будем предполагать, что их влияние незначительно.

¹ Kim Y. Causes of Capital Flows in Developing Countries // Journal of International Money and Finance. P. 235–253; Calvo G., Leiderman L., Reinhart C. Capital Inflows and Real Exchange rate Appreciation in Latin America. P. 108–152.

² Отметим, что коинтеграции между рядами, входящими в оцениваемые уравнения, обнаружено не было.

При построении уравнений регрессии были использованы модели прогнозирования некоторых макроэкономических показателей из исследования Пономаренко и др.¹ В уравнения для прогнозирования макроэкономических показателей, полученные в указанной работе, добавляли потоки капитала в соответствии с выдвинутыми гипотезами и определяли значимость добавленных факторов. В случае необходимости (для устранения автокорреляции и мультиколлинеарности) уравнения модифицировали.

Темп экономического роста

Моделирование среднесрочной динамики валового внутреннего продукта осуществлялось исходя из предпосылок положительного влияния на экономическую активность в России роста цены на нефть и реальных инвестиций в основной капитал. При этом предполагалось также, что увеличение притока капитала положительно влияет на экономический рост, так как служит источником инвестиций в основной капитал (с некоторым лагом). Заметим, что корреляция между различными потоками капитала невысока, поэтому мультиколлинеарности не возникает. Модель, отражающая приток капитала в РФ покомпонентно, имеет следующий вид (в модель добавлен член скользящего среднего четвертого порядка для устранения автокорреляции остатков)²:

$$DGDP_t = a_0 + a_1 \cdot INV_t + a_2 \cdot DOIL_{t-1} + a_3 \cdot FDIRF_{t-2} + a_4 \cdot PIRF_t + a_5 \cdot LOAN_{t-2} + a_6 \cdot \varepsilon_{t-4} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

где $DGDP_t$ — темп прироста физического объема ВВП за период t (%); INV_t — темп прироста инвестиций в основной капитал за период t (%); $DOIL_t$ — темп прироста цены нефти марки «Брент» за период t (%); $FDIRF_t$ — портфельные инвестиции в РФ за период t (% ВВП за период t); $PIRF_t$ — прямые инвестиции в РФ за период t (% ВВП за период t); $LOAN_t$ — объем привлеченных кредитов и займов за период t (% ВВП за период t).

Таблица 2

Результаты оценки уравнения для темпов экономического роста

| Эндогенная переменная | Темп роста ВВП в реальном выражении | |
|--|-------------------------------------|-------------|
| Период оценивания | 1999:3—2007:4 | |
| Количество наблюдений | 34 | |
| | Коэффициент | Probability |
| Свободный член | 0,061 | |
| Темп прироста инвестиций в основной капитал | 0,207 | 0,000 |
| Темп прироста цены нефти марки «Брент» с лагом 1 квартал | 0,018 | 0,087 |

¹ См.: Пономаренко С.С., Трунин П.В., Турунцева М.Ю., Юдин А.Д. Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей. М.: ИЭПП, 2004.

² Как и в предыдущем разделе, мы переходили в приростам в том случае, когда ряды были нестационарны, а коинтеграции обнаружено не было.

Окончание табл. 2

| | | |
|--|-------|-------|
| Прямые инвестиции в РФ с лагом 2 квартала | 0,165 | 0,01 |
| Портфельные инвестиции в РФ | 0,102 | 0,02 |
| Привлеченные в РФ кредиты и займы с лагом 2 квартала | 0,089 | 0,003 |
| Член скользящего среднего четвертого порядка | 0,94 | 0,000 |
| Adjusted R ² | 0,81 | |
| DW-statistics | 2,11 | |
| F-statistics (probability) | 0,000 | |

Как видно из табл. 2, оценка уравнения для темпов роста ВВП говорит о том, что на анализируемом промежутке времени приток иностранных инвестиций в РФ оказывал статистически значимое влияние на темпы экономического роста. По всей видимости, данный результат отражает тот факт, что в течение посткризисного периода иностранные инвестиции стали играть достаточно большую роль в экономическом развитии страны. Конечно, высокие темпы экономического роста сами по себе могут являться фактором увеличения инвестиционной привлекательности страны. В то же время мы рассматриваем зависимость темпов экономического роста от лагированных значений потоков капитала в РФ, поэтому возникновение эндогенности в такой модели менее вероятно, чем при оценке одновременной зависимости.

Оценка модели показала, что увеличение потоков прямых портфельных инвестиций в РФ либо ссуд и займов, предоставленных иностранными компаниями российским, на 1 п. п. ВВП вызывает увеличение темпа прироста ВВП в реальном выражении на 0,17; 0,1 и 0,09 п. п. соответственно. Интересно отметить, что наибольшее влияние на темпы экономического роста оказывали именно прямые инвестиции. Данный результат вполне согласуется с традиционными представлениями о прямых инвестициях как о средстве, используемом компаниями для инвестиций в основной капитал. Таким образом, в последние годы приток капитала в РФ стал значимым фактором экономического роста. Следовательно, резкое снижение притока капитала способно негативно повлиять на темпы экономического развития страны.

Реальный эффективный курс рубля

В качестве основных факторов, характеризующих среднесрочную динамику реального эффективного обменного курса, при построении модели мы использовали темпы роста российского экспорта (либо сальдо текущего счета платежного баланса) и валового внутреннего продукта, аппроксимирующего спрос на рубли. Данные показатели позволяют наряду с изменением внешнеэкономической конъюнктуры учесть влияние производительности в секторе торгуемых товаров и по экономике в целом на динамику реального эффективного обменного курса. Кроме того, для проверки гипотезы о том, что увеличение притока капитала положительно влияет на рост реального эффективного курса, в модель включается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. Предполагается, что приток капитала вызывает увеличение предложения валюты на валютном рынке, что ведет к росту номинального курса. Вместе с тем приток капитала может способствовать увеличению инфляции, что приводит к укреплению рубля в реальном выражении (табл. 3).

Ниже представлена спецификация уравнения регрессии, которая позволяет получить наилучшие оценки. Помимо показателей темпов роста ВВП в уравнении присутствует лагированная эндогенная переменная и член скользящего среднего седьмого порядка для устранения автокорреляции остатков:

$$DREER_t = a_0 + a_1 \cdot DREER_{t-1} + a_2 \cdot DGD P_{t-2} + a_3 \cdot CA_{t-1} + a_4 \cdot \varepsilon_{t-7} + \varepsilon_t \quad (2)$$

где $DREER_t$ — темп прироста реального эффективного курса рубля за период t (%); $DGD P_t$ — темп прироста физического объема ВВП за период t (%); CA_t — сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами за период t (% ВВП за период t).

Таблица 3

**Результаты оценки уравнения
для роста реального эффективного курса рубля**

| Эндогенная переменная | Темп роста ВВП в реальном выражении | |
|--|-------------------------------------|--------------------|
| Период оценивания | 1999:3—2007:4 | |
| Количество наблюдений | 34 | |
| | Коэффициент | Probability |
| Свободный член | 3,181 | |
| Темп роста реального эффективного курс рубля с лагом 1 квартал | -0,421 | 0,007 |
| Темп роста ВВП в реальном выражении с лагом 2 квартала | 2,322 | 0,06 |
| <i>Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами с лагом 1 квартал</i> | 1,05 | 0,003 |
| Член скользящего среднего седьмого порядка | -0,911 | 0,000 |
| Adjusted R^2 | 0,4 | |
| LM-statistics (probability) | 0,424 | |
| F-statistics (probability) | 0,000 | |

Таким образом, мы обнаружили значимую связь между притоком капитала и реальным курсом рубля. Коэффициент при показателе сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами является статистически значимым и положительным: при увеличении сальдо счета на 1 п. п. ВВП темп прироста реального эффективного курса растет на 1,05 п. п. как результат укрепления рубля в номинальном выражении и повышения цен.

Индекс потребительских цен

Построение модели индекса потребительских цен основывалось на традиционном подходе к определению спроса на деньги, в соответствии с которым рост денежной массы и скорости обращения денег приводит к росту цен, с расширением же реального выпуска (что приводит к росту транзакционного спроса на деньги) при прочих равных цены снижаются. Кроме того, мы предполагали, что приток капитала (при профицитном платежном балансе) приводит к тому, что ЦБ

РФ для поддержания курса скупает иностранную валюту, увеличивая тем самым денежную массу, что также вызывает рост цен.

Кроме того, возможно отдельное рассмотрение влияния прямых, портфельных и прочих инвестиций в РФ (кредитов и займов) на темп роста потребительских цен.

Помимо показателей темпов роста денежной массы и ВВП в уравнении присутствует лагированная эндогенная переменная и член скользящего среднего седьмого порядка для устранения автокорреляции остатков¹:

$$CPI_t = a_0 + a_1 \cdot CPI_{t-1} + a_2 \cdot DGDP_{t-2} + a_3 \cdot DM2_{t-1} + a_4 \cdot CA_{t-2} + a_5 \cdot \varepsilon_{t-7} + \varepsilon_t \quad (3)$$

где CPI_t — ИПЦ за период t (%); $DGDP_t$ — темп прироста физического объема ВВП за период t (%); $DM2_t$ — темп прироста денежной массы M_2 за период t (%); CA_t — сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами за период t (% ВВП за период t).

Таблица 4

Результаты оценки первого уравнения для ИПЦ

| Эндогенная переменная | ИПЦ | |
|---|---------------|-------------|
| Период оценивания | 1999:3—2007:4 | |
| Количество наблюдений | 34 | |
| | Коэффициент | Probability |
| Свободный член | 0,007 | |
| ИПЦ с лагом 1 квартал | 0,751 | 0,000 |
| Темп роста ВВП в реальном выражении с лагом 2 квартала | -0,368 | 0,001 |
| Темп роста денежной массы M_2 с лагом 1 квартал | 0,155 | 0,06 |
| <i>Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами с лагом 2 квартала</i> | 0,071 | 0,002 |
| Член скользящего среднего седьмого порядка | 0,92 | 0,000 |
| Adjusted R^2 | 0,73 | |
| LM-statistics (probability) | 0,424 | |
| F-statistics (probability) | 0,000 | |

Как можно увидеть из табл. 4, увеличение притока капитала вызывает рост потребительских цен, но с лагом 2 квартала: расширение сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами на 1 п. п. ВВП приводит к увеличению темпа роста потребительских цен на 0,07 п. п. в результате влияния притока капитала на рост денежной массы с лагом 1 квартал.

¹ Наилучшая спецификация уравнения была получена при включении в правую часть прироста денежной массы без лагов и сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами с лагом 1 квартал, т.е. включение прироста денежной массы и сальдо притока капитала в разные моменты позволяет учесть влияние притока капитала за прошлые периоды на текущий уровень инфляции.

Проанализируем влияние притока капитала на ИПЦ покомпонентно (в модель добавлен член скользящего среднего седьмого порядка для устранения автокорреляции остатков):

$$CPI_t = a_0 + a_1 \cdot CPI_{t-1} + a_2 \cdot DGDP_{t-2} + a_3 \cdot FDIRE_{t-2} + a_4 \cdot PIRE_{t-2} + a_5 \cdot LOAN_{t-2} + a_6 \cdot DM2_{t-1} + a_7 \cdot \varepsilon_{t-7} + \varepsilon_t \quad (4)$$

где CPI_t — ИПЦ за период t (%); $DGDP_t$ — темп прироста физического объема ВВП за период t (%); $DM2_t$ — темп прироста денежной массы M_2 за период t (%); $PIRE_t$ — портфельные инвестиции в РФ за период t (% ВВП за период t); $FDIRE_t$ — прямые инвестиции в РФ за период t (% ВВП за период t); $LOAN_t$ — объем привлеченных кредитов и займов за период t (% ВВП за период t).

Таблица 5

Результаты оценки второго уравнения для ИПЦ

| Эндогенная переменная | ИПЦ | |
|---|---------------|-------------|
| | Коэффициент | Probability |
| Период оценивания | 1999:3—2007:4 | |
| Количество наблюдений | 34 | |
| Свободный член | 0,111 | |
| ИПЦ с лагом 1 квартал | 0,779 | 0,000 |
| Темп роста ВВП в реальном выражении с лагом 2 квартала | -0,344 | 0,002 |
| Темп роста денежной массы M_2 с лагом 1 квартал | 0,188 | 0,03 |
| Прямые инвестиции в РФ с лагом 2 квартала | 0,054 | 0,511 |
| <i>Портфельные инвестиции в РФ с лагом 2 квартала</i> | 0,147 | 0,012 |
| <i>Привлеченные в РФ кредиты и займы с лагом 2 квартала</i> | 0,053 | 0,041 |
| Член скользящего среднего седьмого порядка | 0,922 | 0,000 |
| Adjusted R^2 | 0,72 | |
| LM-statistics (probability) | 0,952 | |
| F-statistics (probability) | 0,000 | |

Как демонстрирует табл. 5, увеличение притока портфельных инвестиций в РФ, а также привлеченных российскими компаниями ссуд и займов вызывает ускорение инфляции: рост портфельных инвестиций либо привлеченных ссуд и займов на 1 п. п. ВВП приводит к ускорению инфляции на 0,15 и 0,05 п. п. соответственно. Интересно, что увеличение прямых инвестиций не оказывает статистически значимого влияния на темп роста цен. Как мы показали ранее, данные вложения направляются компаниями на инвестиции в основной капитал, вызывая тем самым рост ВВП и снижение инфляции.

Индекс фондового рынка РТС

Мы предполагаем, что приток портфельных инвестиций должен приводить к росту фондового индекса РТС, так как основной составной частью притока портфельных инвестиций являются средства, инвестируемые на фондовом рынке. Отметим, что наша модель призвана отразить лишь взаимодействие потоков капитала и индекса фондового рынка с учетом только одного дополнительного фактора. Следовательно, выводы из этой модели стоит интерпретировать применительно лишь к интересующей нас проблеме взаимодействия потоков капитала и основных макроэкономических показателей.

В качестве фактора, оказывающего влияние на динамику фондового рынка РФ, мы рассмотрели портфельные инвестиции. Кроме того, в модель включена такая переменная, как сбережения в виде депозитов, которая позволяет учесть зависимость индекса фондового рынка от фундаментальных экономических характеристик.

При добавлении в уравнение скользящего среднего шестого порядка для устранения автокорреляции получаем модель:

$$DRTS_t = a_0 + a_1 \cdot PIRE_t + a_2 \cdot CUR_{t-1} + a_3 \cdot \varepsilon_{t-6} + \varepsilon_t, \quad (5)$$

где $DRTS_t$ — темп прироста индекса фондового рынка РТС за период t ; CUR_t — темп прироста сбережений в виде депозитов в национальной и иностранной валюте за период t (%); $PIRE_t$ — портфельные инвестиции в РФ за период t (% ВВП за период t).

Таблица 6

Результаты оценки уравнения для индекса РТС

| Эндогенная переменная | Темп прироста индекса РТС | |
|--|---------------------------|-------------|
| Период оценивания | 1999:2—2007:4 | |
| Количество наблюдений | 35 | |
| | Коэффициент | Probability |
| Свободный член | 16,463 | |
| Темп прироста индекса РТС с лагом 1 квартал | -0,504 | 0,001 |
| Темп роста сбережений в виде депозитов с лагом 1 квартал | 2,287 | 0,044 |
| Портфельные инвестиции в РФ | 2,933 | 0,069 |
| Член скользящего среднего шестого порядка | -0,985 | 0,000 |
| Adjusted R^2 | 0,61 | |
| DW-statistics | 0,234 | |
| F-statistics (probability) | 0,000 | |

Как можно заметить из табл. 6, рост портфельных инвестиций в РФ на 1 п. п. ВВП вызывает увеличение темпов роста фондового индекса РТС на 2,93 п. п. (на 7%-м уровне значимости). Кроме того, увеличение темпа роста депозитов на 1 п. п. ведет к повышению темпа роста индекса фондового рынка на 2,29 п. п., т.е.

прирост доступных для инвестирования средств практически без задержек попадает на фондовый рынок, вызывая рост спроса на активы.

Выводы

Проведенное нами исследование посвящено влиянию потоков капитала на макроэкономические показатели РФ. В последние годы многие страны осуществили так называемую либерализацию счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, т.е. сняли ограничения на движение капитала. В связи с этим исследование воздействия потоков капитала на развитие экономики повсеместно стало актуальной темой экономических исследований. В связи с этим мы провели анализ влияния движения капитала, происходившего в 1999—2007 гг. в РФ и из нее, на фоне постепенной либерализации счета операций с капиталом и финансовыми инструментами платежного баланса России на макроэкономические показатели РФ и получили следующие основные выводы.

- В отличие от периода 1995—2004 гг.²⁴ в период 2005—2007 гг. приток капитала в РФ начал оказывать влияние на темпы роста национальной экономики — мы обнаружили статистически значимую зависимость темпов роста отечественного ВВП от притока инвестиций в нашу страну. В частности, увеличение притока частного капитала в РФ по статьям «прямые инвестиции», «портфельные инвестиции», а также «привлеченные ссуды и займы» на 1 п. п. ВВП приводит к ускорению темпа роста ВВП на 0,3—0,35 п. п. При этом необходимо отметить, что влияние притока инвестиций на экономическое развитие было очищено от воздействия цен на нефть, так как данная переменная также входит в оцениваемую модель. Ключевым условием стимулирования притока прямых иностранных инвестиций является улучшение инвестиционного климата в РФ. В связи с этим Правительству РФ необходимо ускорить проведение в первую очередь институциональных реформ, направленных на ослабление административного давления на экономику, повышение эффективности в деятельности правоохранительной и судебной систем, обеспечение прав собственности и исполнение контрактных обязательств.
- Роль сектора государственного управления в движении капитала постепенно снижается. До начала 2000-х гг. этот институциональный сектор определял большую часть движения капитала, причем подавляющая часть операций была связана с управлением государственным внешним долгом страны. Возможно, именно поэтому изменения в величине притока капитала в тот период не вызвали ускорения роста экономики. В условиях высоких цен на нефть и устойчивого профицита федерального бюджета РФ объем государственного внешнего долга непрерывно сокращался. Тем не менее стоит обратить внимание на рост внешней задолженности квази-государственных компаний (Газпром, Роснефть и др.) Демонстрируемые этими компаниями показатели экономической и финансовой эффективности отстают от компаний частного сектора экономики. Таким образом, вызывает сомнение возможность положительного влияния на темпы роста ВВП внешних заимствований формально негосударственного сектора, если в суммарных объемах такой задолженности будут продолжать доминировать долги указанных компаний.

- Наибольшее влияние на ситуацию в денежной сфере оказывают потоки портфельных инвестиций в РФ, а также привлеченные российскими компаниями ссуды и займы. Монетизированный приток капитала в нашу страну вызывает увеличение темпов роста потребительских цен. В связи с этим очень важен вопрос о регулировании движения капитала в условиях высокой инфляции и значительного притока в страну экспортной выручки. Очевидно, что в условиях высоких цен на нефть значительный приток «коротких» денег на финансовые рынки является весьма вероятным для крупных нефтяных экспортеров, имеющих относительно развитые финансовые рынки. Таким образом, перед Центральным банком и Правительством РФ встает задача разработки системы мер, защищающих финансовую систему и экономику РФ не только от дополнительного притока валюты и роста инфляции в периоды благоприятной конъюнктуры, но и от возможного резкого оттока капитала при заметном снижении цен на нефть или при финансовом кризисе (в том числе в случае резкого повышения процентных ставок на развитых рынках). Решение данной задачи в российских условиях еще более осложняется с учетом фактически полной либерализации валютного регулирования и операций по счету движения капитала с 2007 г.
- Приток капитала в РФ вызывает укрепление национальной валюты в реальном выражении за счет как укрепления рубля в номинальном выражении, так и увеличения инфляции. Таким образом, снятие ограничений на проведение капитальных операций усложнило поддержание стабильного номинального курса национальной валюты. В этих условиях Центральному банку РФ в период высоких сырьевых цен необходимо расширить набор инструментов стерилизации рублевой эмиссии на валютном рынке и активизировать их использование, чтобы обеспечить снижение темпов роста денежных агрегатов при высоком положительном сальдо по текущим и капитальным операциям и, таким образом, темпов инфляции в стране при сохранении или даже увеличении объема покупки валюты в целях недопущения сильной номинальной ревальвации рубля.

Моделирование структуры банковских вкладов: важен ли эффект гистерезиса?¹

Введение

Глобализация финансовых рынков создает для экономических агентов возможности использования целого ряда инструментов для хранения и инвестирования сбережений. Фирмы, вовлеченные в международную торговлю, вкладывают часть своих свободных денежных средств в корзину иностранных валют с целью упрощения международных расчетов и страховки от неожиданных колебаний обменных курсов. Домашние хозяйства, малый и средний бизнес, особенно в переходных экономиках с присущей им макроэкономической нестабильностью, широко прибегают к валютной диверсификации своих сбережений. Домашние хозяйства, принимая решение о валютной структуре денежных сбережений, как правило, ориентируются на различия в реальных процентных ставках используемых инструментов и ожидаемую динамику обменного курса. Однако в ситуациях, связанных с макроэкономической нестабильностью, экономические агенты диверсифицируют свой инвестиционный портфель не только из соображений текущей доходности. Они готовы нести определенные краткосрочные потери, вызванные низкой доходностью вложений в отдельные составляющие части портфеля, ради повышения устойчивости доходности вложений к внешним шокам.

Изменение предпочтений экономических агентов относительно хранимого набора валют (и как следствие изменение валютной структуры сбережений и валютной структуры реальной денежной массы) в широком смысле представляет собой *валютное замещение (currency substitution)*². Частным случаем валютного за-

¹ Статья подготовлена на базе брошюры: Идрисов Г., Фрейнкман Л. Гистерезис в динамике структуры банковских вкладов: исследование для стран СНГ // Научные труды ИЭПП. 2009. № 123Р.

² Отметим, что в англоязычной литературе термин «currency substitution» используется в достаточно широком смысле. В зависимости от контекста валютным замещением может называться изменение как структуры наличности на руках у экономических агентов, так и структуры сбережений. Причем круг используемых статистических показателей для исследования валютного замещения может включать множество показателей — от доли национальной валюты в M2 страны до доли банковских вкладов в национальной валюте в M3 (Harrison and Vuyatnina (2007),

мещения является долларизация, которую наиболее отчетливо можно наблюдать в странах с высокой и/или нестабильной инфляцией и неустойчивым обменным курсом. При этом первоначально, как правило, доллар или евро начинают замещать национальную валюту как средство хранения сбережений, а при высокой инфляции — и как средство обращения.

Структура корзины валют, в которую инвестируются средства, зависит не только от текущей макроэкономической ситуации, но и от ожиданий экономических агентов относительно динамики показателей, определяющих риски принятого решения. Поэтому при изменении как макроэкономической ситуации, так и параметров доходности (процентных ставок) корзина валют агентов меняется не сразу, а с некоторым запаздыванием, необходимым для изменения ожиданий агентов. Такая замедленная реакция экономических агентов объясняется их ожиданиями относительно возможной девальвации национальной валюты в будущем и относительно сравнительных темпов национальной и зарубежной инфляции. При этом экономическим агентам свойственно более активно реагировать на отрицательные изменения конъюнктуры, нежели на положительные. В основе этого явления лежит негативное отношение к риску подавляющего большинства субъектов экономической деятельности.

Таким образом, в динамике процесса валютного замещения возможно возникновение явления гистерезиса: валютная структура наличных денег/сбережений асимметрично реагирует на равновеликие, но противоположные по знаку изменения темпов инфляции, номинального обменного курса и процентных ставок¹. Кроме того изменения в процентных ставках, в динамике обменного курса и уровне инфляции приводят к изменениям в структуре сбережений не сразу, а с определенным лагом, величина которого, в свою очередь, связана с уровнем макроэкономической стабильности.

Целью настоящего исследования является моделирование динамики валютной структуры банковских депозитов с учетом эффекта гистерезиса и сравнение масштабов данного эффекта в экономиках России и ряда стран СНГ. В работе построены модели, позволяющие получить количественные оценки гистерезиса на российском рынке банковских вкладов и оценить величину сокращения этого эффекта по сравнению с периодом, последовавшим непосредственно после кризиса 1998 г. Результаты соответствующего анализа могут иметь практическое значение при проведении денежно-кредитной политики.

Одной из важнейших составляющих при решении поставленной задачи является моделирование ожиданий экономических агентов. В данной работе мы используем специально сконструированные *асимметричные переменные (ratchet variables)* для получения оценок динамики ожиданий вкладчиков.

Mongardini and Mueller (1999) et al.). В данной работе мы будем по возможности избегать употребления термина «валютное замещение», а использовать вместо него термин «замещение в структуре банковских вкладов» как наиболее точное название исследуемого в работе эффекта.

¹ В англоязычной литературе данный эффект носит название «ratchet effect» (Shinkevich and Oomes (2002), Mongardini and Mueller (1999), Harrison and Vymyatnina (2007) et al.). За неимением подходящего русского термина в дальнейшем при рассуждениях о гистерезисе в изменении структуры банковских вкладов мы будем понимать именно ratchet effect.

1. Динамика валютной структуры банковских вкладов в России и странах СНГ в 1995—2007 гг.

Валютная структура банковских вкладов в РФ существенно изменилась за 10 лет, прошедших после кризиса 1998 г. (рис. 1).



Источники: данные МВФ, расчеты авторов.

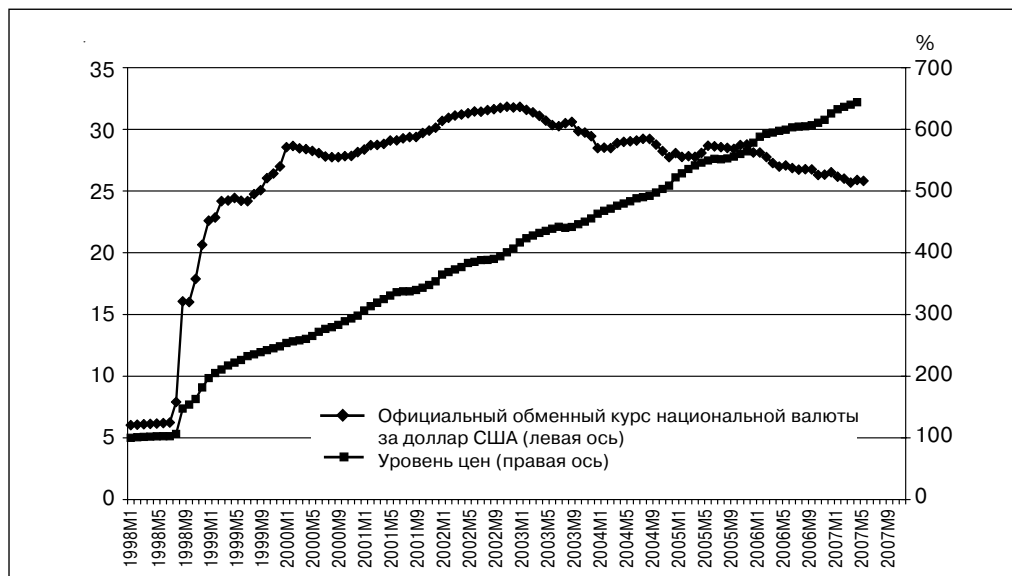
Рис. 1. Отношение суммарных объемов депозитов в отечественной валюте к депозитам в иностранной валюте и разница номинальных процентных ставок по вкладам в отечественной и иностранной валютах, Россия (1998—2007 гг.)

Рассматриваемый период как для России, так и для других стран СНГ был периодом динамичных макроэкономических изменений. На рис. 2 продемонстрирована динамика цен и номинального обменного курса в РФ.

С сентября 1998 г. по декабрь 2007 г. цены в России выросли более чем в 6 раз, а номинальный обменный курс — с 6 до 25 руб. за доллар. Отметим, что если динамика инфляции в этот период была относительно стабильной: на уровне 0,5—2% в месяц, то номинальный обменный курс достиг максимума в ноябре 2002 г. на отметке 31,84 руб./долл. и с этого момента до середины 2008 г. демонстрировал тенденцию к падению.

Динамика обменного курса рубль/доллар определяется большим количеством факторов, детальное рассмотрение которых не является предметом этой публикации. Однако для анализа поставленной цели исключительное значение имеет тот факт, что именно в конце 2002 — начале 2003 г. качественно изменилась ранее сложившаяся картина эффективности вложений средств в рубли и доллары¹.

¹ За период обесценения рубля у большей части населения сложилась привычка держать значительную часть своих банковских сбережений в долларах и помимо процента по вкладу выигрывать на разнице курсовой стоимости, однако именно с начала 2003 г. начали изменяться ожидания экономических агентов. Наблюдающееся на протяжении 2003 г. номинальное укрепление рубля создавало у населения ожидания относительно будущего укрепления и было стимулом размещения новых вкладов в виде рублевых депозитов или перевода старых долларовых накоплений в рубли. В эконометрической части работы мы будем оценивать наши модели отдельно на двух интервалах: сентябрь 1998 — декабрь 2002 г. и январь 2003 — декабрь 2007 г.



Источники: данные МВФ, расчеты авторов.

Рис. 2. Официальный обменный курс и динамика уровня цен, Россия (1998—2007 гг.)

Начало 2003 г. является периодом смены тенденции в динамике номинального обменного курса для большинства рассматриваемых стран СНГ¹. Из стран, которые в явном виде не фиксировали привязку своих валют к доллару (Россия, Казахстан, Армения и Киргизия)², в трех странах из четырех — России, Казахстане и Армении — наблюдалась смена тенденции номинального обменного курса как раз в начале 2003 г.

Ниже, на рис. 3, представлена динамика реального обменного курса национальных валют в России и других рассматриваемых странах СНГ³.

Стоит отметить, что динамика реального обменного курса в рассматриваемых странах СНГ схожа⁴ (рис. 3).

Сравнение динамики номинального и реального обменных курсов позволяет сформулировать некоторые положения, которые мы будем использовать в дальнейшем. Во-первых, начало 2003 г. может использоваться в качестве граничного периода при оценке эконометрических моделей, поскольку именно в это время произошла смена тенденции в динамике номинального обменного курса в боль-

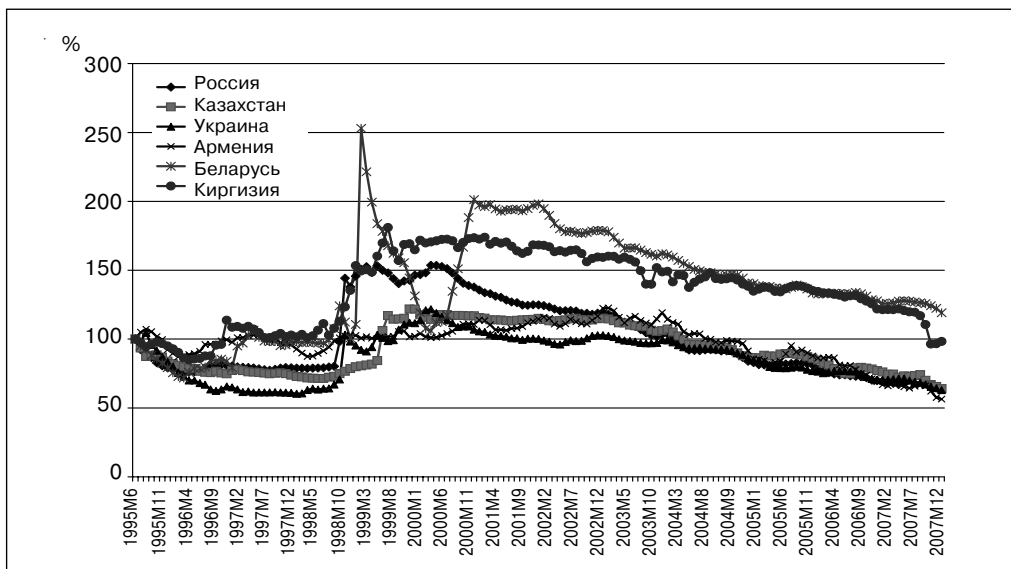
¹ За исключением случаев фиксации курса по отношению к доллару в Белоруссии и Украине.

² Мы не рассматриваем привязку к корзине валют в РФ.

³ В настоящей работе реальный обменный курс рассчитывается как $\frac{e \cdot CPI^*}{CPI}$, где e — номи-

нальный обменный курс (в национальной валюте за доллар), CPI и CPI^* — индексы цен в национальной экономике и экономике США соответственно.

⁴ Между тем, как видно из рис. 3, страны СНГ можно разделить на две группы по конечному значению реального обменного курса. Первую группу составляют Россия, Казахстан, Армения и Украина, в которых к декабрю 2007 г. реальный обменный курс укрепился примерно на 30% относительно уровня июня 1995 г., вторую — Киргизия и Белоруссия. В Киргизии реальный курс в декабре 2007 г. находился примерно на уровне июня 1995 г., а в Белоруссии он ослабел на 20%.



Источники: данные МВФ, статистика национальных банков, расчеты авторов.

Рис. 3. Динамика реального обменного курса, страны СНГ (1995—2007 гг.), июнь 1995 г. = 100%

шинстве рассматриваемых стран. Во-вторых, даже визуально понятно, что поведение экономических агентов одной группы стран — Киргизии (в связи с особенностями динамики номинального обменного курса), Белоруссии и Украины (в связи с номинальной привязкой их валют к доллару) — может отличаться от поведения агентов другой группы стран (России, Казахстана и Армении), поскольку в изучаемый период макроэкономические условия, в которых агенты данных стран принимали решения о размещении депозитов в банках, существенно различались. В-третьих, сближение процентных ставок по вкладам в национальной и иностранной валютах указывает на 1) интеграцию экономик рассматриваемых стран в мировую экономику, 2) снижение инвестиционных рисков в данных странах как результат происходящих в них процессов макроэкономической стабилизации.

2. Краткий обзор подходов к моделированию валютного замещения

В данном разделе мы кратко рассмотрим модели формирования структуры портфеля реальных денежных остатков. Для этих целей используется, как правило, достаточно хорошо разработанный инструментарий, в том числе модели, описывающие формирование структуры наличных денежных средств у экономических агентов.

Банковские вклады при отсутствии других инструментов для хранения и инвестирования сбережений представляют разность между всеми имеющимися у агента средствами и наличными денежными средствами. Поэтому если мы рассматриваем модели формирования портфеля реальных денежных остатков, то в

получающихся при этом зависимостях (объем средств от процентной ставки, обменного курса и пр.) должны наблюдаться противоположные знаки коэффициентов по сравнению с оценками моделей формирования структуры депозитов.

Модели валютного замещения

В целом отметим, что и в теоретических, и в эмпирических исследованиях в качестве индикаторов валютного замещения рассматриваются различные показатели¹. Однако все модели, посвященные валютному замещению, можно условно разделить на несколько типов.

К *первому относятся модели* двухшагового формирования портфеля активов агента (*portfolio balance models*). Первый шаг: агент определяет, сколько оставлять наличности на руках, а сколько вкладывать в банк в виде депозитов. Второй шаг: для каждого вида активов агент определяет их валютную структуру. Такой подход, в частности, был использован в работе Miles (1978). Полученное автором уравнение, являющееся преобразованием уравнения спроса на национальную и иностранную валюты, выглядело следующим образом:

$$\log \frac{M}{eM^f} = \alpha_0 + \alpha_1 [\log(1 + i^f) - \log(1 + i)], \quad (1)$$

где $\frac{M}{eM^f}$ — отношение денежных остатков в отечественной валюте к остаткам в иностранной валюте; i, i^f — ставки процента по вкладам в национальной и иностранной валютах; e — обменный курс по ППС.

В рамках такого подхода коэффициент α_1 считается коэффициентом эластичности валютного замещения² между иностранной и отечественной валютами³. Одной из основных целей авторов моделей первого типа, как правило, является оценка присутствия валютного замещения, которое содержательно отражается в статистической значимости коэффициента α_1 .

Модели второго типа также относятся к классу моделей формирования структуры активов (*portfolio balance models*). Экономический агент имеет возможность выбрать, какую часть наличных средств держать в отечественной и иностранной валютах, в отечественных и иностранных ценных бумагах. Основное уравнение,

¹ Показателями, отражающими степень валютного замещения, могут служить доля национальной валюты в суммарных денежных остатках на руках у населения, доля депозитов в национальной валюте в суммарных депозитах или же доля депозитов в национальной валюте в M2. Выбор показателя остается на усмотрение авторов работ в зависимости от поставленных ими целей и имеющейся в их распоряжении статистики.

² Эластичность отношения вкладов в национальной валюте к вкладам в иностранной валюте по разнице процентных ставок.

³ Эмпирическая верификация моделей данного типа проводилась в работах Miles (1978), El-Erian (1988) и Mueller (1994). Последующее усовершенствование модели было произведено в работе Bordo and Choudhri (1982). В работе Imrohorglu (1994) автором была разработана стохастическая модель межвременного валютного замещения. Позже похожие методики использовались в исследованиях De Vries (1988), Selcuk (1997), Friedman and Verbetsky (2001). Отличительной особенностью данного типа моделей является то, что наряду с валютным замещением они позволяют проанализировать ряд других макроэкономических процессов. В частности, Friedman and Verbetsky (2001) использовали данный подход для оценки коэффициентов валютного замещения, величины сеньоража и изменений в уровне общественного благосостояния.

полученное Branson and Henderson (1985) в рамках данного подхода, выглядит следующим образом:

$$\log \frac{M}{p} = \beta_0 + \beta_1 \log y + \beta_2 r + \beta_3 (r^* + x) + \beta_4 x, \quad (2)$$

где $\frac{M}{p}$ — реальные денежные остатки в национальной валюте; y — выпуск в экономике; r и r^* — ставки процента по отечественным и иностранным ценным бумагам, x — ожидаемые темпы роста курса национальной валюты. В присутствии эффекта валютного замещения коэффициент β_4 должен быть отрицательным¹.

Модели третьего типа подразумевают решение классической оптимизационной задачи потребителя: максимизируется ожидаемая полезность с учетом издержек хранения средств в различных валютах (*optimization models*). Основным их достоинством и отличием от моделей первого и второго типов является то, что они не полагают функцию спроса на деньги экзогенной, она определяется внутри модели. Примером исследования такой модели может служить работа Thomas (1985), в рамках которой логарифм отношения денежных остатков в национальной и иностранной валютах положительно зависит от процентной ставки по вкладам в иностранной валюте и отрицательно — от процентной ставки по вкладам в национальной валюте:

$$\log \frac{M}{eM^f} = f(i^-, i^+). \quad (3)$$

Однако равенство процентных ставок (или синхронное их изменение) по национальной и иностранной валютам² не означает, что структура денежной массы будет оставаться неизменной. В данном случае ожидаемый уровень обесценения национальной валюты (ϵ) является альтернативными издержками держания денежных остатков в национальной валюте, поэтому его следует ввести в качестве дополнительной объясняющей переменной в уравнение (3):

$$\log \frac{M}{eM^f} = f(\epsilon^-, i^+). \quad (4)$$

¹ Тестирование данной модели проводилось в исследовании Cuddington (1983) для Канады, в котором автор установил, что эффект валютного замещения незначим. Кроме того, некоторые авторы включали в данную модель лагированные значения как объясняемой, так и объясняющих переменных — для Мексики в исследовании Gruben and Welch (1996), для Канады — Batten and Hafer (1984), для Франции, Германии и Великобритании — Marquez (1987).

В представленных работах статистическая значимость β_4 интерпретировалась авторами как доказательство присутствия валютного замещения, однако Cuddington (1983) при рассмотрении одного из частных случаев показал, что в условиях развитого рынка капитала коэффициент β_4 может быть отрицателен и значим независимо от того, разрешено ли агентам хранить иностранную валюту или нет, т.е. тестирование эффекта валютного замещения в модели, предложенной в работе Branson and Henderson (1985), не имеет однозначной интерпретации. Это послужило стимулом к исследованию альтернативных моделей, в которых факторы спроса на реальные денежные остатки не выбирались бы экзогенно.

² Оно может достигаться при высокой степени вовлеченности стран в международную торговлю и отсутствии межстрановых барьеров на рынке инвестиций, при высокой степени интегрированности экономик.

Различные спецификации уравнений (3) и (4) тестировались в работах Ramirez-Rojas (1985) и Rojas-Suarez (1992) для Аргентины, Мексики, Уругвая и Перу.

Во всех современных моделях оценки валютного замещения зачастую используются довольно сложные математические конструкции. Они не приводятся к одному удобному для эконометрической оценки выражению, отражающему относительную динамику наличных средств в национальной и иностранной валютах. Поэтому авторы просто эмпирически оценивают условия первого порядка рассматриваемой ими оптимизационной задачи экономических агентов. К этому классу моделей можно отнести модели, рассматриваемые в работах Bufman and Leiderman (1992) и Imrohoroglu (1994). Важной особенностью данных моделей является возможность рассмотрения динамики коэффициентов валютного замещения и возможность оценки параметра отношения к риску, что позволяет в полной мере исследовать влияние той или иной монетарной политики на изменение структуры денежной массы.

Мы проанализировали основные подходы к проверке наличия валютного замещения и к оценке его масштабов. Рассмотренные модели обладают как преимуществами, так и недостатками: например, модели третьего типа зачастую сложны при эконометрическом оценивании — они часто представляют нелинейные уравнения или системы уравнений, которые приходится оценивать с множеством дополнительных предположений, используя новейшие эконометрические методики. Оценки коэффициентов валютного замещения в виде одного уравнения спроса на национальную валюту (модели второго типа) страдают от несоответствия между тем, что нужно проверить, и тем, что фактически проверяется. Кроме того, модели, определяющие спрос на национальную или иностранную валюты экзогенно, изначально сужают возможное многообразие выбора экономического агента.

Оценка моделей валютного замещения на данных РФ

Исследования валютного замещения для России начались с работы Brodsky (1997), в которой было показано наличие взаимосвязи между долларизацией экономики и разницей в темпах изменения обменного курса и инфляции. Информативность этих оценок была ограниченной по двум причинам: сравнительно малый интервал оценивания (1994—1996 гг.) и низкое качество используемых статистических данных.

В работе Friedman and Verbetsky (2001) тестировалась значимость коэффициента валютного замещения с использованием в качестве показателя валютного замещения динамики наличных средств населения в иностранной валюте. Авторы оценили, что эластичность валютного замещения рубль/доллар для периода середины 1990-х годов находился в интервале [2—3]¹.

Сравнительно недавняя работа Oomes and Ohnsorge (2005) показывает возможность оценки функции спроса на деньги не покомпонентно (раздельно для национальной и иностранной валют), а в совокупности, пользуясь понятием «эффективная денежная масса», структура разложения которой по национальной и иностранной составляющим определяет степень долларизации экономики.

В исследовании Harrison and Vuyatnina (2007) авторы моделировали валютное замещение в РФ в 1999—2005 гг., используя различные показатели валютного

¹ На временном интервале 1995—2000 гг. использовалась статистика ЦБ РФ.

замещения. В частности, они показали наличие устойчивой тенденции к дедолларизации российской экономики.

Более подробно с обзором литературы, посвященной методологии и эмпирическим оценкам коэффициентов валютного замещения для других стран мира, можно ознакомиться в работе Sharma (2005).

Использование асимметричных переменных в моделях валютного замещения

Использование в моделях асимметричных переменных (*ratchet variables*) в качестве объясняющих переменных направлено на то, чтобы показать наличие эффекта гистерезиса (или, иначе, выявить несимметричное влияние какого-то фактора на объясняемую переменную, т.е. зависимая переменная реагирует по-разному на равновеликое положительное или отрицательное изменение какого-либо фактора). Для отражения величины происходящих шоков, а не только факта несимметричного влияния в качестве асимметричных переменных экономисты часто используют максимальное значение какого-либо фактора (или самой объясняемой переменной) за последние n периодов. Например, построенная на основании переменной месячного обесценения номинального обменного курса (e_t) асимметричная переменная могла бы выглядеть как

$$ratchet_e_t = \max\{e_t, e_{t-1}, \dots, e_{t-n+1}\}. \quad (5)$$

В случае если такие асимметричные (*ratchet variables*) переменные получаются значимыми в регрессиях, то принято говорить о том, что мы имеем дело с эффектом гистерезиса в динамике какого-либо показателя (*ratchet effect*).

История применения такого рода асимметричных переменных насчитывает не один десяток лет. Одной из первых работ, в которой используются асимметричные переменные, была работа Duesenberry (1952)¹.

Асимметричные переменные достаточно часто используются для оценки функций спроса на деньги². Кроме того, в последнее время исследователи часто обнаруживают наличие гистерезиса в спросе на иностранную валюту³.

Особую роль играет и содержательная интерпретация асимметричных переменных в случае их значимости. В исследованиях гистерезиса при валютном замещении наиболее часто они объясняются исходя из следующих соображений:

¹ Автор проверял гипотезу о том, что текущее потребление домохозяйства зависит не от текущего дохода, а от максимального дохода, которое оно ранее получало (на протяжении всего существования). Таким образом, автор ввел асимметрию в функцию потребления: при росте дохода потребление увеличивается, а при снижении — не снижается.

² Mongardini and Mueller (1999). Разд. V.

³ Так, в частности, Kamin and Ericsson (1993) установили значимость асимметричных переменных для инфляции при исследовании динамики валютного замещения в Аргентине, а Peiers and Wrase (1997) — значимость асимметричных переменных для инфляции, волатильности инфляции и волатильности обменного курса для Боливии. В работе Harrison and Vumyatnina (2007) авторы также пытались использовать асимметричные переменные для исследования процесса дедолларизации российской экономики, однако их значимость не была установлена. Вероятно, причина в том, что они пытались применить асимметричные переменные, равные максимальному значению переменных на всем временном интервале, предшествующем рассматриваемому, а переменные имели тенденцию к снижению. В несколько необычной форме асимметричные переменные использовались (принимались максимальные значения за весь предшествующий период для самой объясняемой переменной) в работах Mongardini and Mueller (1999) и Mueller (1994).

- экономическим агентам необходимо время для обучения и привычки к использованию другой валюты (инвестиционных инструментов, которые доступны с использованием другой валюты)¹. Обычно это моделируется посредством введения переменной издержек на переключение между различными видами валют. При относительно малом изменении, например, процентных ставок валютное замещение не будет возникать в принципе: издержки переключения больше, чем выгода от смены валют;
- для замещения между валютами необходимо, чтобы прошло время на адаптацию экономических агентов, для осознания ими, что текущая макроэкономическая ситуация устойчива и не произойдет изменений сложившихся тенденций².

С точки зрения интерпретации значимости данных переменных для России второй подход представляется более адекватным. Переход от долларов к рублю и обратно в меньшей степени связан с возникновением у населения издержек по обучению, чем с наличием временных лагов для изменения и стабилизации ожиданий и появления устойчивости в неизменности сложившихся тенденций.

3. Модель

В данном разделе будет представлено несколько формальных моделей поведения домохозяйства, оптимизирующего валютную структуру своих депозитов. Эти модели являются основой проведения последующих эконометрических расчетов. Особое внимание уделяется интерпретации данных моделей и их взаимосвязям между собой.

При построении модели поведения экономического агента, оптимизирующего валютную структуру депозитов, можно выделить несколько побуждающих мотивов. При этом существенно, что различные подходы, основываясь на различных предпосылках о мотивах агентов, приводят к одинаковым результатам относительно как структуры модели, так и направления влияния основных факторов на агрегированную структуру депозитов в стране.

Начнем с простых рассуждений о формировании структуры депозитов, которые в той или иной степени могут быть использованы при построении формальной математической модели. Принимая решение о размещении депозитов в какой-либо валюте, экономический агент может руководствоваться одной из следующих целей.

1. *Получение максимального дохода от размещения накопленных средств.* В данной ситуации экономический агент ориентируется в первую очередь на показатели доходности вкладов в различных валютах.

2. *Минимизация транзакционных издержек.* В ситуации когда некоторые товары/услуги покупаются только за определенную валюту (например, только рубли и только доллары для РФ), экономическим агентам выгодно держать часть средств на депозитных счетах в различных валютах для того, чтобы снизить издержки, связанные с конвертацией валют. В качестве примера товаров/услуг, которые покупаются только за национальную валюту, можно привести большинство товаров/услуг, продающихся внутри страны, а в качестве доступных только за иностранную валюту — товары/услуги, продающиеся в других странах (это особенно

¹ Mueller (1994).

² Peiers and Wrase (1997).

актуально для домохозяйств, часто отправляющихся в заграничные путешествия), или внутренний рынок недвижимости, цены на котором во многих развивающихся странах номинируются в стабильной иностранной валюте.

3. *Минимизация рисков.* Данная ситуация характерна для случая, когда единственная цель экономического агента — надежное сохранение средств для совершения запланированной покупки или приобретения определенных услуг в будущем. При этом в зависимости от желаемого срока размещения средств агент будет в меньшей степени руководствоваться параметрами доходности вкладов. Скорее, определяющими будут показатель надежности валюты вклада и гарантированность совершения покупки, т.е. стабильность валюты вклада в краткосрочной, долгосрочной или среднесрочной перспективе. Иными словами, агент в первую очередь заинтересован в разумной диверсификации портфеля и во вложениях в стабильную валюту.

В зависимости от сложившейся ситуации и отношения к риску экономических агентов, даже если каждый из агентов будет размещать средства в какой-то одной валюте, на агрегированном уровне будет наблюдаться диверсифицированная структура депозитов. Кроме того, даже в ситуации, когда стремление агента разместить средства на депозитном счете в банке определяется лишь какой-либо одной из перечисленных выше целей, конечным результатом инвестирования на агрегированном уровне может явиться размещение средств в различных видах валют и диверсифицированная структура вкладов.

Так, при первой цели — приумножение накопленных средств — агент ориентируется главным образом на доходность от вложения средств в национальную или иностранную валюты. Однако фактическая конечная покупательная способность средств на момент окончания действия вклада зависит не только от показателя текущей номинальной доходности (процентной ставки) вкладов. На ней отражается и неопределенность, связанная с ожидаемой инфляцией и изменениями обменного курса. Если степень неопределенности достаточно высока и с какой-то вероятностью допускает равенство доходов от вложения средств в национальную и иностранную валюты или есть большая вероятность, что реальный доход в одной из валют может существенно варьировать, то агент может предпочесть «смешанную» стратегию — вложение средств в оба вида депозитов. В данном случае изменение соответствующих показателей доходности, ожиданий относительно уровня инфляции и динамики обменного курса будет влиять на то, как агент распределит средства между валютами, т.е. на отношение вложений в отечественной валюте к вложениям в иностранной валюте. Таким образом, на фактическую структуру депозитов большое влияние оказывают ожидания экономических агентов относительно будущей макроэкономической конъюнктуры. При увеличении процентной ставки по одному из видов депозитов его доля в портфеле репрезентативного домохозяйства будет повышаться. При возникновении негативных ожиданий, например, относительно повышения уровня национальной инфляции будет происходить снижение доли вкладов в национальной валюте.

Вторая и третья рассматриваемые нами цели также подразумевают, что на агрегированном уровне будет наблюдаться диверсификация вкладов. Причем структура вкладов также будет меняться (те же направления изменений) с изменением показателей доходности или при изменении ожиданий.

Диверсификация суммарных депозитов между различными видами валют также следует из базовой модели типа CAPM¹. Если, с точки зрения домохозяйства,

¹ Capital Asset Pricing Model (Blume, Friend (1971)).

имеется возможность вложить средства в депозиты различных валют, то по сути имеется несколько рискованных активов, доступных для покупки. Подчеркнем, что, несмотря на то что это депозиты с заранее оговоренным процентом, по сути они являются рискованными активами, так как конечная реальная покупательная способность накопленных средств зависит от уровня инфляции и обменного курса, которые, с точки зрения агента, являются случайными величинами. Комбинируя депозиты с различными весами в разных валютах, можно построить в пространстве [дисперсия, доходность] активы, доступные для выбора агента. Максимизируя на данном множестве свою полезность, которая отчасти определяется его отношением к риску, каждый агент будет определять оптимальный для него портфель, т.е. оптимальное сочетание между вложениями в депозиты разных валют, характеризующимся разной степенью риска и доходностью. При добавлении в рассмотрение других рискованных активов или даже безрискового наличие на агрегированном уровне депозитов в различных валютах в рыночном портфеле все равно остается весьма вероятным, т.е. мы будем наблюдать некоторую диверсифицированную структуру депозитов. Изменение этой структуры под действием изменений в доходности ее составляющих также предсказуемо и находится в полном соответствии с выводами, основанными на рассуждениях, приведенных выше.

В продолжение данного раздела представим основную модель работы, на основании которой будет получено оцениваемое впоследствии эконометрическое выражение. Отчасти данная модель включает высказанные ранее гипотезы и идеи, которые позволяют прийти к конкретной спецификации.

Мы будем полагать, что задача потребителя по выбору оптимального портфеля активов, которые он держит в виде вкладов (депозитов) на счетах в банках, вытекает из максимизации производственной функции услуг от денег (*money service*). Данная функция зависит от объемов каждого вида валют, которые потребитель получит по окончании действия вклада, при бюджетном ограничении (ограничение на допустимые структуры портфеля). Таким образом, агент, с одной стороны, определенным образом максимизирует сумму денег, которую он получит в конце действия вклада, а с другой — даже при существенных различиях в доходностях может держать оба вида валют как для снижения транзакционных издержек, так и для удобства, которые связаны с покупкой определенных товаров (например, при досрочном закрытии вклада). Все эти идеи отражаются в функции услуг от денег¹, которая будет описана ниже.

Задача потребителя по определению того, сколько всего денег держать в виде депозитов, остается за рамками данной модели, как и задача определения срока вклада. Таким образом, представленная ниже модель относится к первому классу моделей, рассмотренных выше — в кратком обзоре литературы.

В качестве производственной функции рассмотрим стандартную CES-функцию (она используется во многих работах, но для реальных денежных остатков, которыми по сути становятся вклады после окончания своего срока действия):

$$\frac{MS_{t+j}}{P_{d,t+j}} = \left(\alpha_1 \left(\frac{(1+i_d)^j D_d}{P_{d,t+j}} \right)^p + \alpha_2 \left(\frac{(1+i_f)^j D_f}{P_{f,t+j}} \right)^p \right)^{\frac{1}{p}}, \quad (6)$$

¹ Friedman and Verbetsky (2001).

где j — срок вклада потребителя; MS_{t+j} — уровень услуг от денег в момент $t + j$; D_d , D_f — вклады в национальной и иностранной валютах; $P_{d,t}$, $P_{f,t}$ — индексы цен в национальной и иностранной валютах в момент t ; i_d и i_f — процентные ставки по вкладам в национальной и иностранной валютах; α_1 , α_2 — веса, отражающие сравнительную эффективность, с которой каждый вид валюты предоставляет услуги от денег.

Таким образом, представленная производственная функция показывает, как полученные по окончании срока действия вклады в национальной и иностранной валютах непосредственно трансформируются в услуги от денег. Определяем обменный курс по паритету покупательной способности как $e = P_d/P_f$. Тогда из предыдущего выражения после алгебраических преобразований получаем

$$MS_{t+j} = (\alpha_1(1 + i_d)^j D_d)^\rho + \alpha_2((1 + i_d)^j D_d e_{t+j})^\rho)^{\frac{1}{\rho}}. \quad (7)$$

Далее для простоты анализа предположим, что потребители, решая задачу о структуре портфеля, на первом этапе принимают решение о том, сколько средств суммарно держать в виде вкладов в банке D_0 , а на втором этапе они решают, каким образом распределить эти средства между национальной и иностранной валютами.

Итак, мы можем записать бюджетное ограничение домохозяйств в момент t в виде

$$\frac{D_0}{P_{d,t}} = \frac{D_d}{P_{d,t}} + \frac{D_f}{P_{f,t}}. \quad (8)$$

Переписывая данное выражение, с учетом введенного обменного курса получаем

$$D_0 = D_d + e_t D_f. \quad (9)$$

Таким образом, задача потребителя заключается в максимизации полезности (услуг от денег) при заданном бюджетном ограничении. Не останавливаясь подробно на решении задачи максимизации, получаем из условий первого порядка следующее выражение:

$$\log\left(\frac{D_d}{e D_f}\right) = \frac{1}{1-\rho} \log\left(\frac{\alpha_1}{\alpha_2}\right) + \frac{\rho \cdot j}{1-\rho} \log\left(\frac{1+i_d}{1+i_f}\right) - \frac{\rho}{1-\rho} \log\left(\frac{e_{t+j}}{e_t}\right). \quad (10)$$

Представленное выше выражение показывает, что структура депозитов (отношение депозитов в национальной валюте к депозитам в иностранной валюте) определяется: 1) предпочтениями экономических агентов; 2) разницей процентных ставок¹ по депозитам; 3) изменениями обменного курса.

Однако следует отметить, что введенный таким образом обменный курс сочетает ожидания относительно как динамики номинального обменного курса, так и разницы в инфляциях в национальной и иностранной валютах. Более того, для объяснения ожиданий экономических агентов нужно дополнительно использовать ожидания изменения реального обменного курса как переменную, отражающую

¹ При значениях процентных ставок, не сильно отличающихся от 1, $\frac{1+i_d}{1+i_f} \approx 1+i_d-i_f$.

шую изменения в покупательной способности каждой из валют. Итак, эконометрическая модель для проведения оценок имеет вид (преобразование выражения (10) путем введения коэффициентов β_j)

$$\log\left(\frac{D_d}{eD_f}\right) = \beta_0 + \beta_1 \log\left(\frac{1+i_d}{1+i_f}\right) + \beta_2 \log(EX_t) + \beta_3 \log(EP_t) + \beta_4 \log(RER_t), \quad (11)$$

где EX_t — ожидаемое в момент t номинальное месячное обесценение национальной валюты; EP_t — ожидаемый в момент t месячный уровень инфляции в национальной валюте относительно уровня инфляции в иностранной валюте; RER_t — реальный обменный курс национальной валюты в момент t .

Мы предполагаем, что коэффициенты имеют следующие знаки: $\beta_0, \beta_1 > 0$, $\beta_2, \beta_3, \beta_4 < 0$. Таким образом, чем больше разница депозитных ставок между вкладами в национальной и иностранной валютах, тем больше отношение депозитов в национальной валюте к депозитам в иностранной и чем больше ожидания относительно реального укрепления национальной валюты, тем больше отношение депозитов в национальной валюте к депозитам в иностранной. В то же время при больших ожиданиях относительно обесценения национальной валюты и инфляционных ожиданиях депозитные вклады в национальной валюте будут относительно меньше.

Для моделирования переменных ожиданий $\log(EX_t)$ и $\log(EP_t)$ в выражении (11) нами были сконструированы специальные асимметричные переменные. Выбор конкретных переменных для моделирования ожиданий агентов является самостоятельной задачей, процедура решения которой описывается ниже. Заметим, что по сути конструирование и использование этих переменных является центральной особенностью примененного в данном исследовании подхода к изучению валютного замещения.

Конструирование и выбор асимметричных переменных

В нашей работе в качестве переменных, отвечающих за гистерезис в поведении экономических агентов, с целью объяснения ожиданий девальвации обменного курса и изменения уровня инфляции были использованы переменные, отражающие максимальное номинальное месячное обесценение/укрепление национальной валюты и максимальную/минимальную месячную разницу инфляции за k последних месяцев. Все эти переменные отвечают за негативные ожидания экономических агентов. Например, для агентов, которые хранят деньги в национальной валюте, номинальное обесценение — негативный шок, потому что снижается покупательная способность вложенных средств. В то же время если агент держит сбережения в иностранной валюте, то для него негативным шоком является укрепление национальной валюты. Аналогичен вопрос с инфляцией. Таким образом, все представленные ниже переменные отвечают за негативные ожидания определенных групп агентов. Итак, используемые асимметричные переменные конструируются по формулам

$$\tilde{e}_t = \max\{0, e_t, e_{t-1}, \dots, e_{t-k+1}\}; \quad (12)$$

$$\delta\tilde{\pi}_t = \max\{0, (\pi - \pi^f)_t, (\pi - \pi^f)_{t-1}, \dots, (\pi - \pi^f)_{t-k+1}\}; \quad (13)$$

$$\hat{e}_t = \max\{0, -e_t, -e_{t-1}, \dots, -e_{t-k+1}\}; \quad (14)$$

$$\delta\tilde{\pi}_t = \max\{0, -(\pi - \pi^f)_t, -(\pi - \pi^f)_{t-1}, \dots, -(\pi - \pi^f)_{t-k+1}\}, \quad (15)$$

где \tilde{e}_t и $\delta\tilde{\pi}_t$ — асимметричные переменные обменного курса и разницы инфляции, отвечающие за негативные ожидания экономических агентов, которые хранят сбережения в национальной валюте; \hat{e}_t и $\delta\tilde{\pi}_t$ — асимметричные переменные обменного курса и разницы инфляции, отвечающие за негативные ожидания экономических агентов, которые хранят сбережения в иностранной валюте; e_t — номинальное месячное обесценение национальной валюты относительно доллара США; $\pi - \pi^f$ — месячная разница в инфляции в национальной экономике и в экономике США.

В рамках данного подхода мы будем называть «глубину» памяти экономических агентов (k) просто k -м лагом асимметричной переменной.

Гипотеза о том, что данные переменные могут объяснять ожидания экономических агентов и, следовательно, влиять на их инвестиционные решения, следует из того, что домохозяйства для оценки будущей инфляции или динамики обменного курса опираются на историческую динамику данных показателей, которую они помнят. При этом ожидания агента формируются главным образом под влиянием наиболее значительных негативных изменений (отрицательных шоков), т.е. зависят от величин максимального обесценения/укрепления национальной валюты и максимального уровня инфляции, которые они «долго помнят». В силу различий в структуре индивидуальных предпочтений агентов на рынке присутствуют агенты с различной «глубиной» лага в асимметричной переменной. В этом случае за агрегированные ожидания всего общества будет отвечать некоторая линейная комбинация лагов, т.е. рассматриваемых асимметричных переменных.

Таким образом, в модели при моделировании ожиданий мы используем вспомогательные переменные, определенные через максимальное месячное значение обесценения/укрепления обменного курса и максимальную/минимальную разницу в месячных темпах инфляции за k прошедших месяцев. Относительно изменения «глубины» памяти, или лага асимметричной переменной (k), ниже будут сформулированы гипотезы, которые будут подвержены эконометрической проверке.

* * *

Использование данных асимметричных переменных в эконометрических моделях позволяет нам добиться двух результатов: во-первых, отразить в нашей модели гистерезис в структуре банковских вкладов: структура вкладов изменяется несимметрично под воздействием равновеликих, но противоположных по знаку изменений обменного курса и инфляции¹, во-вторых, оценить «глубину» памяти экономических агентов и проанализировать, как ее изменение соотносится с периодами стабильности и нестабильности макроэкономической ситуации в той или иной стране.

¹ Если, например, номинальный обменный курс обесценится, это приведет к изменению соответствующей асимметричной переменной, однако если он укрепится, то асимметричная переменная не будет меняться до тех пор, пока агенты не «забудут» о существовании негативной истории.

Стоит сделать отдельное уточнение по поводу содержательного смысла коэффициентов перед различными асимметричными переменными, которые мы будем впоследствии использовать. Нами оценивается уравнение вида

$$\log\left(\frac{D_d}{e_t D_f}\right) = \mu_0 + \mu_1 \log\left(\frac{1+i_d}{1+i_f}\right) + \mu_2 \log(RES_t) + \mu_3 \log(asy_t), \quad (16)$$

где используются стандартные обозначения прошлых разделов, а asy_t — одна из асимметричных переменных, определенных выражениями (12)—(15). Коэффициенты регрессии (16) следует интерпретировать следующим образом:

- при изменении разницы процентных ставок на 1% отношение депозитов в отечественной валюте к депозитам в иностранной валюте изменяется на μ_1 %;
- при изменении реального обменного курса на 1% отношение депозитов в отечественной валюте к депозитам в иностранной валюте изменяется на μ_2 %;
- при изменении негативных ожиданий относительно макроэкономической конъюнктуры на 1% отношение депозитов в отечественной валюте к депозитам в иностранной валюте изменяется на μ_3 %. Причем поводов для изменения негативных ожиданий в модели всего два:
 - негативные ожидания растут за счет нового крупного негативного шока, происшедшего в прошлый период, который превосходит по размеру те, которые раньше наблюдал агент;
 - негативные ожидания снижаются за счет того, что агент «забывает» в силу конечной «глубины» своей памяти крупнейший негативный шок, который он раньше наблюдал, и в его памяти остается не столь крупный шок, который он наблюдал относительно недавно.

Какие именно ожидания (относительно максимальной/минимальной инфляции или максимального укрепления/обесценения национальной валюты) рассматриваются в качестве негативных, будет уточняться в каждом отдельном случае.

Эконометрическая методика проведения оценок

На основании результатов ADL-тестов рассматриваемых рядов данных¹ можно заключить, что исследуемые ряды, входящие в уравнение (11), являются интегрированными первого порядка $I(1)$, поэтому для оценок коинтеграционного соотношения следует использовать переменные в уровнях. Кроме того, в уравнение могут быть добавлены асимметричные переменные, которые являются интегрированными нулевой степени. Заметим, что это свойство связано с используемым способом построения этих переменных, так как при этом значительно уменьшается их дисперсия².

Использованную нами процедуру оценки можно условно разделить на два последовательных шага.

На первом шаге мы оцениваем коинтеграционное соотношение (17) между рассматриваемыми рядами, имеющими порядок $I(1)$. Следует отметить, что структу-

¹ Детальные результаты приведены в работе: Идрисов, Фрейнкман (2009), приложение 1.

² Если асимметричная переменная конструируется согласно формулам (12)—(15) как максимальное значение некоторых величин, то дисперсия понижается вследствие того, что новая величина не отражает все изменения исходной величины, а может, например, на протяжении долгого периода оставаться константой.

ра депозитов с некоторым запозданием реагирует на изменение как процентных ставок по ним, так и обменного курса. Поэтому в уравнениях можно использовать данные переменные с определенным лагом или некоторую лаговую структуру, обеспечивающую повышение эффективности оценок. Мы применяли распределенные лаги Алмон¹:

$$\log\left(\frac{D_d}{e_t D_f}\right) = \alpha_0 + POLIN\left[\log\left(\frac{1+i_d}{1+i_f}\right), n_1, p_1\right] + POLIN[\log(RER), n_2, p_2] + \varepsilon_t, \quad (17)$$

где $\frac{D_d}{e_t D_f}$ — отношение объемов депозитов в национальной валюте к депозитам в иностранной валюте; $\frac{1+i_d}{1+i_f}$ — разрыв процентных ставок в различных видах валют; RER — реальный обменный курс; $POLIN[x, n, p]$ — полиномиальная лаговая структура (лаги Алмон) переменной x , количество лагов n , для моделирования коэффициентов используется полином p -й степени, а именно

$$POLIN[x, n, p] = \beta_0 x_t + \beta_1 x_{t-1} + \beta_2 x_{t-2} + \dots + \beta_n x_{t-n}; \quad (18)$$

$$\beta_j = \gamma_1 + \gamma_2(j - \bar{c}) + \gamma_3(j - \bar{c})^2 + \dots + \gamma_{p+1}(j - \bar{c})^p, \quad (19)$$

где \bar{c} — специально введенная константа, позволяющая избежать некоторых численных неприятностей при проведении оценок, которая при правильном ее введении не влияет на оценку β_j .

Отдельным вопросом при использовании лагов Алмон является выбор параметров n и p . На практике степень полинома p задается экзогенно (определяется с учетом имеющегося количества наблюдений), а количество лагов (n) выбирается таким, чтобы достигал минимума информационный критерий AIC или BIC².

Так как стоящие слева и справа ряды I(1), нас также интересует, получились ли стационарными остатки (оценили ли мы коинтеграционное соотношение). Для этого нужно провести нестандартный тест на наличие единичного корня в ряде остатков (в силу того, что для остатков регрессии критические статистики смещены относительно стандартных для ADF-теста).

На втором шаге мы добавляем в построенную регрессию асимметричные переменные, определенные по формулам (12)—(15), и выбираем, какие именно асимметричные переменные обеспечивают модели наилучшие свойства с точки зрения информационного критерия. При этом следует обратить внимание на ряд моментов.

Вставка 1

1. Корреляция между одинаковыми асимметричными переменными, имеющими разную «глубину», достаточно высока, поэтому переменные с лагом, например, 5 и 6 ведут себя практически одинаково. Более того, если в одной из регрессий у нас «луч-

¹ Greene (2000). P. 718.

² Greene W.H. Econometric Analysis. 4th edition. Prentice Hall, 2000. Inc. P. 718.

ше работает» переменная с лагом 5, а в другой — переменная с лагом 6, мы не можем с уверенностью утверждать, что произошли изменения в ожиданиях агентов, потому что тесты на значимое различие между моделями будут показывать их неразличимость. Для того чтобы избежать проблем такого рода, мы будем подставлять в модель асимметричные переменные с лагами, различающимися на 5 (месяцев), так как у них корреляция ниже 0,6.

2. Кроме того, корреляции между одинаково построенными асимметричными переменными также достаточно высоки. Одновременное использование как асимметричной переменной обменного курса, так и асимметричной переменной инфляции приводит к незначимости коэффициента при одной из них. В силу этого наилучшим образом по данной переменной начинает работать переменная с лагом, далеко отстоящим от лага используемой второй асимметричной переменной. Для того чтобы избежать подобных эконометрических эффектов, мы не будем заниматься построением модели, включающей одновременно все рассматриваемые асимметричные переменные. Мы лишь будем смотреть, насколько каждая из асимметричных переменных может дополнить построенное на первом шаге уравнение (17) и какая из переменных работает лучше.

3. Корреляция между асимметричными переменными, отвечающими за негативные ожидания у агентов, которые в большей степени хранят сбережения в национальной и иностранной валютах, отсутствует, что подтверждается проведенным корреляционным исследованием¹. Следовательно, мы можем использовать переменные \tilde{e}_t и \hat{e}_t ($\delta\tilde{\pi}_t$ и $\delta\hat{\pi}_t$) в одном уравнении для получения лучших оценок.

4. У выбранных на первом шаге переменных изменяются коэффициенты, таким образом, возможно, в сочетании с этими новыми переменными найдется другая структура лагов номинальных процентных ставок и реального курса, которые дадут модели лучшее значение информационного критерия. Поэтому нашей целью является тестирование того, могут ли такого рода переменные, отвечающие за негативные ожидания экономических агентов, улучшить моделирование процесса формирования структуры депозитов по сравнению с уже построенной базовой моделью, включающей процентные ставки и реальный обменный курс. В результате мы абстрагируемся от вопроса наилучшей спецификации модели, нас интересует только значимость и улучшение предсказательных свойств модели, которые приносит добавление асимметричных переменных.

Содержательные гипотезы для эконометрической проверки

Как было установлено нами при анализе динамики макроэкономических показателей на выборке рассматриваемых стран, их можно условно разделить на две группы по внутренним макроэкономическим условиям, в которых экономические агенты принимали решения о размещении своих средств в депозитах. В первую группу входят Армения, Казахстан и Россия. В этих странах, по-видимому, государственное участие в экономике не сильно изменяло стимулы экономических агентов при размещении депозитных средств, о чем свидетельствует представленная выше динамика отдельных макроэкономических показателей. Обменный курс не фиксировался на определенном уровне, не было ограничений на размещение средств в тех или иных валютах, существовали институциональные гарантии сохранности вкладов в любой из валют. Агенты второй группы стран —

¹ Детальные результаты приведены в работе: Идрисов, Фрейнкман (2009), приложение 1.

Беларусь, Киргизия и Украина, — по-видимому, в определенной степени сталкивались с ограничениями, которые существенно воздействовали на их инвестиционное поведение. Макроэкономическая динамика показателей в этих странах существенно отличается от динамики стран из первой группы.

В отношении использования асимметричных переменных для моделирования ожиданий экономических агентов мы рассчитываем на получение следующих результатов для оценок модели на статистических данных из рассматриваемых стран на различных интервалах времени до и после добавления к ней асимметричных переменных. Эти результаты зависят от рассматриваемой группы стран.

Вставка 2

1. Коэффициенты перед логарифмами процентных ставок для стран первой группы положительны и статистически значимы (1а)¹, так как при большей разнице в ставках процента по депозитам в национальной валюте следует ожидать перераспределения вкладов в пользу национальной валюты. Кроме того, мы ожидаем для этих стран повышения абсолютного значения данных коэффициентов при оценках на более поздних интервалах (1б), что связано с повышением рациональности домохозяйств, т.е. экономические агенты при достижении макроэкономической стабильности более чувствительны к изменениям процентной ставки. Также для данной группы стран на более поздних интервалах оценивания можно ожидать сокращения средневзвешенного лага в соответствующей структуре лагов Алмон, дающего наилучшие оценки (1в). Это связано с тем, что экономические агенты в условиях макроэкономической стабильности начинают быстрее реагировать на изменение процентных ставок. Для второй группы стран мы надеемся получить статистически значимые и положительные коэффициенты при разнице процентных ставок (1г), однако в силу искажения стимулов принятия решения² допускаем, что структура депозитов в этих странах может реагировать «неправильно» на изменение ставок.

2. Коэффициенты перед логарифмами реальных обменных курсов для первой группы стран отрицательны и статистически значимы (2а), т.е. ожидания большего укрепления национальной валюты приводят к росту сбережений в национальной валюте. По мере достижения условий макроэкономической стабильности мы ожидаем аналогичного повышения абсолютного значения данного коэффициента на более поздних интервалах (2б) и снижения средневзвешенного лага (2в). Для второй группы стран мы надеемся получить статистически значимые и положительные коэффициенты перед логарифмами обменных курсов (2г), однако в силу искажения стимулов принятия решения допускаем, что структура депозитов в этих странах может реагировать «неправильно» на изменение ставок.

3. Для тех стран, где эмпирические данные говорят в пользу гипотез (1а) и (2а), можно с определенной долей уверенности говорить о правильной спецификации модели. Только для этих стран/подпериодов мы будем переходить ко второму шагу описанной выше эконометрической процедуры. Мы ожидаем, что коэффициенты, полученные на втором шаге путем добавления различных асимметричных переменных, будут иметь правильный знак (3а), а именно при переменной логарифма \tilde{e}_t и логарифма $\delta\tilde{t}$, знаки коэффициентов отрицательные, так как большие ожидания обесценения номинального курса/большие ожидания национальной инфляции приводят

¹ В дальнейшем в тексте мы будем нумеровать в скобках гипотезы.

² Большое участие государства в экономике, фиксирование номинальных обменных курсов или ограничение нерыночными мерами процентных ставок, нестабильная политическая ситуация и как следствие неуверенность в завтрашнем дне искажают инвестиционные решения населения.

к перераспределению депозитов в сторону иностранной валюты, а значит, к снижению $\frac{D_d}{eD_f}$. Перед логарифмами \hat{e}_t и $\delta\hat{\pi}_t$ знаки также отрицательные, так как ускорение темпов номинального укрепления валюты (снижение \hat{e}_t)/увеличение разницы инфляции между иностранной и национальной валютами (снижение $\delta\hat{\pi}_t$) приводит к перераспределению средств в пользу национальной валюты, т.е. к росту $\frac{D_d}{eD_f}$.

4. Кроме того, мы ожидаем изменения «лагов» асимметричных переменных, обесценивающих модели наибольшие предсказательные свойства. При переходе от периодов общей макроэкономической нестабильности к периодам относительной стабильности агентам нужно относительно меньше времени для адаптации к снижению уровня инфляции/девальвации, поэтому «лаги» асимметричных переменных уменьшаются. В то же время при усилении нестабильности — при ускорении инфляции или более быстром обесценении национальной валюты — агентам нужно больше времени для нормализации ожиданий, что отражается в росте «лагов» асимметричных переменных, т.е., формулируя данную гипотезу для первой группы стран, мы ожидаем снижения «лагов» воздействия асимметричных переменных на более поздних интервалах оценивания (4а).

4. Результаты оценок

В данном разделе представлены результаты оценивания по описанной выше процедуре и обсуждается соответствие полученных результатов высказанным ранее гипотезам.

Сводные результаты оценки коинтеграционного соотношения для стран СНГ представлены в табл. 1, где приведены значения долгосрочного влияния разницы процентных ставок и обменного курса, которые посчитаны как сумма всех коэффициентов при соответствующих лагах, их значимость и другие характеристики регрессий. Отметим, что представлены финальные оценки, т.е. подобраны наилучшие значения параметров. Оценки, как уже было упомянуто, проводились на двух интервалах: сентябрь 1998 — декабрь 2002 г. и январь 2003 — декабрь 2007 г. Соответственно в каждом из подпериодов получается около 60 точек, т.е. разумно¹ задать $p_1 = p_2 = 3$ при оценке уравнения (17)².

Представленные результаты свидетельствуют о том, что структура депозитов действительно зависит от процентных ставок и реального обменного курса. Большинство коэффициентов имеют ожидаемый знак и статистически значимы. Суммы всех коэффициентов, являющиеся оценкой долгосрочного воздействия объясняющей переменной на объясняемую³, имеют ожидаемый знак и статистически значимы. Так, например, оценки для второго периода для РФ говорят о том, что долгосрочное увеличение разницы процентных ставок между депозитами в на-

¹ Чем больше значение p , тем лучше оценивать лаговую структуру, но вместе с тем при этом сокращается число степеней свободы оцениваемой регрессии; $p_1 = p_2 = 3$, по мнению авторов, отражает компромисс для данного количества наблюдений.

² Более подробно этот вопрос рассмотрен в работе: Идрисов, Фрейнкман (2009), приложение 3.

³ Исходя из выражения (18), изменение объясняющей переменной на Δx приведет к изменению объясняемой на $\sum \beta_i$.

циональной и иностранной валютах на 1%¹ приводит к росту отношения депозитов в отечественной валюте к иностранной на 27,3%, а ослабление реального обменного курса на 1% приведет к сокращению отношения депозитов на 4,0%.

На основании приведенных в табл. 1 результатов оценки регрессии можно заключить, что данные говорят в пользу гипотез (1а) и (2а) для рассматриваемых стран из первой подгруппы (Армения, Казахстан, Россия). В указанных странах экономические агенты относительно эффективно реагируют на изменения в разнице процентных ставок и обменного курса. Кроме того, мы видим увеличение абсолютного значения данных эластичностей на более поздних интервалах оценивания для России и Казахстана, т.е. переход к большей макроэкономической стабильности сопровождался в этих странах увеличением чувствительности экономических агентов к разнице в процентных ставках и к изменениям обменного курса. Таким образом, гипотезы (1б) и (2б) также не могут быть отвергнуты.

Основываясь на расчетах средневзвешенного лага², представленных ниже, можно заключить, что для РФ данные говорят не в пользу гипотезы (1в), так как средневзвешенный лаг растет как для процентных ставок (с 6,8 на первом интервале до 9,7 на втором), так и для обменного курса (с 0 до 3,4). Однако для оценок по Казахстану данные говорят в пользу этой гипотезы, так как величина средневзвешенного лага падает (для процентных ставок — с 11,6 до 2,9, для обменного курса — с 5,0 до 0,9). Напомним, что в содержательных терминах это означает, что экономические агенты начинают быстрее реагировать на изменения процентных ставок и обменного курса, что, несомненно, хорошо для органов управления, пытающихся целенаправленно воздействовать на структуру депозитов.

Для стран второй группы наблюдаются и случаи, когда некоторые эластичности незначимы, и случаи, когда они имеют значимый «неправильный» знак. Для последних случаев — Беларусь (2-й период) и Украина (1-й период) — второй шаг по эконометрической процедуре мы не проводили, потому что не считаем получившуюся спецификацию правильной. Для остальных случаев мы сначала удостоверяемся в том, что оценили коинтеграционное соотношение, и там, где это действительно так, переходим ко второму шагу. Сводные результаты оценок с добавлением асимметричных переменных можно представить в виде следующей таблицы³ (табл. 2).

¹ Расчетный показатель в уравнении $\frac{1+i_d}{1+i_f}$, его увеличение на 1% примерно равно увеличению ставки по национальным депозитам на 1 п. п. в силу того, что $\frac{1+i_d}{1+i_f} \approx 1$.

² Средневзвешенный лаг рассчитывается по формуле $\bar{\beta}_n = \sum n\beta_n / \sum \beta_n$, причем сумма берется по коэффициентам, значимым на 5%-м уровне; n — номер лага, β_n — соответствующий ему коэффициент.

³ Более детально данный вопрос рассмотрен в работе: Идрисов, Фрейнкман (2009), приложение 4.

Таблица 1

Сводная таблица результатов оценок уравнения (17)

| | | Объясняемая переменная: логарифм отношения вкладов в национальной валюте вкладам в иностранной валюте | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|---|----------------------------|--------|----------------------------|----------|----------------------------|----------|-------------------------------|--------|----------------------------|----------|---------------------------|----------|----------------------------|-------|----------------------------|----------|---------------------------|-------|
| | | Россия | | | Казахстан | | | Армения | | | Киргизия | | | Беларусь | | | Украина | | | |
| | | 1-й пер. | 2-й пер. | р-зн. | 1-й пер. | 2-й пер. | р-зн. | 1-й пер. | 2-й пер. | р-зн. | 1-й пер. | 2-й пер. | р-зн. | 1-й пер. | 2-й пер. | р-зн. | 1-й пер. | 2-й пер. | р-зн. | |
| Константа | 5,21 | 0,000 | 11,49 | 0,000 | 11,13 | 0,000 | 11,79 | 0,000 | 81,15 | 0,000 | 7,39 | 0,000 | -23,77 | 0,067 | 7,18 | 0,000 | -1,70 | 0,001 | 0,82 | 0,004 |
| Долгосрочное влияние (эластичность) прироста разницы процентных ставок | 0,67 [0,16; 1,19] | 0,013 | 27,34 [14,44; 40,23] | 0,000 | 11,04 [7,95; 14,12] | 0,000 | 18,57 [8,24; 28,90] | 0,001 | 286,69 [217; 356] | 0,000 | 9,13 [6,77; 11,50] | 0,000 | 218,14 [172; 263] | 0,000 | -7,57 [-9,98; -5,17] | 0,000 | -4,94 [-5,85; -4,03] | 0,000 | 15,97 [7,98; 23,97] | 0,000 |
| Долгосрочное влияние (эластичность) обесценивания национальной валюты | -1,48 [-1,94; -1,04] | 0,000 | -4,04 [-4,99; -3,08] | 0,000 | -2,48 [-2,73; -2,22] | 0,000 | -2,57 [-2,93; -2,21] | 0,000 | -14,40 [-16,91; -11,89] | 0,000 | -2,52 [-3,51; -1,54] | 0,000 | 5,09 [-1,78; 11,96] | 0,153 | 4,44 [2,34; 6,54] | 0,000 | -1,34 [-1,77; -0,91] | 0,000 | 0,13 [7,98; 23,97] | 0,401 |
| R^2 | 0,8559 | 0,9453 | 0,9338 | 0,9264 | 0,9852 | 0,8574 | 0,8691 | 0,9622 | 0,9868 | 0,8795 | | | | | | | | | | |
| R^2_{adj} | 0,8285 | 0,9353 | 0,9228 | 0,9149 | 0,9829 | 0,8359 | 0,8486 | 0,9505 | 0,9833 | 0,8606 | | | | | | | | | | |

Примечание. 1-й период: сентябрь 1998 — декабрь 2002 г.; 2-й период: январь 2003 — декабрь 2007 г.
 В квадратных скобках под оценками приведен 95%-й симметричный доверительный интервал для истинного значения коэффициента.
 Источник. Расчеты авторов.

Таблица 2

**Сводная таблица результатов добавления
асимметричных переменных**

| Объясняемая переменная: логарифм отношения вкладов в национальной валюте вкладам в иностранной валюте | | | | | | | |
|---|----------------------------------|--------|-----------|---------|---------|------------|----------|
| Страна | | Россия | Казахстан | Армения | Украина | Белоруссия | Киргизия |
| Влияние базовых переменных* | Процентные ставки | + | + | | – | | + |
| | | + | + | + | + | – | + |
| | Реальный обменный курс | – | – | | – | | – |
| | | – | – | – | 0 | + | 0 |
| Влияние асимметричных переменных* | обменный курс \bar{e}_t | – | 0 | | | | 0 |
| | | – | 0 | 0 | + | | 0 |
| | обменный курс \bar{e}_t | + | – | | | | 0 |
| | | 0 | – | 0 | – | | 0 |
| | инфляция $\delta\pi_t$ | – | 0 | | | | + |
| | | – | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| | инфляция $\delta\pi_t$ | – | – | | | | 0 |
| | | 0 | + | 0 | – | | 0 |
| Изменение коэффициентов между двумя периодами (по абсолютному значению)** | <i>Базовые переменные:</i> | | | | | | |
| | Процентные ставки | + | + | | + | | + |
| | Реальный обменный курс | – | – | | + | | + |
| | <i>Асимметричные переменные:</i> | | | | | | |
| | обменный курс \bar{e}_t | – | 0 | | | | 0 |
| | обменный курс \bar{e}_t | 0 | + | | | | 0 |
| | инфляция $\delta\pi_t$ | – | 0 | | | | – |
| | инфляция $\delta\pi_t$ | + | + | | | | 0 |

* Первая строчка означает оценки на интервале сентябрь 1998 — декабрь 2003 г., вторая — январь 2003 — декабрь 2007 г.; «+» — значение коэффициента положительно, «–» — значение отрицательно, «0» — незначимо, пусто — оценки не проводились.

** «+» — значение увеличилось, «–» — значение уменьшилось, «0» — изменилось незначимо, пусто — оценки не проводились.

Источник. Расчеты авторов.

В случае добавления асимметричных переменных коэффициенты при них в большинстве случаев, как и ожидалось, отрицательны и статистически значимы. Явной тенденции к тому, что абсолютные значения коэффициентов стремятся к нулю, нет.

Итак, на основании проведенных оценок мы можем сделать содержательные выводы для стран первой группы (Армения, Казахстан, Россия): гистерезис в динамике структуры банковских вкладов присутствует на обоих подпериодах оцени-

вания. Это отражается в статистической значимости и «правильном» знаке коэффициентов при асимметричных переменных. Таким образом, данные говорят в пользу гипотезы (3а) для России и Казахстана. Кроме того, у каждой из стран первой группы имеются свои особенности в проявлении гистерезиса (табл. 3).

Таблица 3

Особенности проявления гистерезиса по странам первой группы

| | |
|-------------------------|--|
| <p>Россия</p> | <ul style="list-style-type: none"> • В целом асимметричные переменные \bar{e}_i и $\delta\bar{\pi}_i$ работают существенно лучше, чем переменные \bar{e}_i и $\delta\bar{\pi}_i$ на обоих подпериодах. Это свидетельствует о том, что российские экономические агенты сильнее реагируют на негативные шоки, связанные с хранением отечественной валюты*; • влияние асимметричных переменных на структуру депозитов практически не изменяется при оценках на обоих интервалах, т.е. в гистерезисе нет явной тенденции к затуханию. Это свидетельствует о том, что российские экономические агенты продолжают ориентироваться на имеющуюся «негативную» память, связанную с исторической динамикой инфляции и обменного курса. Сохраняется высокая инерционность в поведении агентов. Это является важным результатом для оценки возможных последствий любых изменений в макроэкономической политике; • асимметричные переменные, отвечающие за разницу инфляций между иностранной и национальной валютами, и переменные, отвечающие за укрепление обменного курса, в равной степени улучшают базовую регрессию**. Это свидетельствует о том, что российские агенты в равной степени чувствительны к динамике как инфляции, так и обменного курса |
| <p>Казахстан</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Асимметричные переменные \bar{e}_i и $\delta\bar{\pi}_i$ работают лучше, чем \bar{e}_i и $\delta\bar{\pi}_i$, на обоих подпериодах, ситуация противоположна российской. Негативные шоки, связанные с хранением иностранной валюты, лучше объясняют структуру депозитов, чем шоки, связанные с хранением тенге; роль асимметричных переменных в объяснении структуры депозитов не изменяется при оценках на более позднем интервале, в гистерезисе нет явной тенденции к затуханию; • до 2003 г. асимметричные переменные, отвечающие за разницу инфляций между иностранной и национальной валютами, в целом работают лучше, чем асимметричные переменные, отвечающие за укрепление обменного курса, а после 2003 г. они работают хуже. Это свидетельствует о том, что, по-видимому, в Казахстане в определенной степени поменялось поведение экономических агентов. До 2003 г. они сильнее реагировали на изменения в динамике национальной инфляции, а после 2003 г. — в динамике обменного курса |
| <p>Армения</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Вклад асимметричных переменных в динамику структуры банковских вкладов существенно меньше, чем в России или Казахстане (значима только одна переменная для инфляции). По-видимому, национальные экономические агенты в меньшей степени подвержены влиянию негативного опыта при принятии инвестиционных решений |

* По-видимому, так происходит, даже если в их портфеле отечественной валюты меньше, чем иностранной.

** Этот вывод можно сделать на основании рассмотрения информационного критерия при добавлении соответствующих асимметричных переменных.

Для стран второй группы оценки с включением асимметричных переменных в базовую регрессию также были проведены, однако анализировать динамику гистерезиса в этих случаях, на наш взгляд, не имеет смысла. Поведение экономических агентов Беларуси, Украины и Киргизии, вероятно, не описывается представленной в работе моделью. Об этом свидетельствует тот факт, что нам не удалось получить статистически значимых результатов при оценке влияния процентных ставок и обменного курса на структуру депозитов. Анализ гистерезиса представ-

ляет собой в данном случае анализ эффекта второго порядка по сравнению с базовым влиянием процентных ставок и курса. Поэтому проведение анализа динамики гистерезиса не представляется обоснованным без построения заслуживающей доверия базовой модели.

5. Выводы для экономической политики

Наравне с более четким пониманием протекающих в странах СНГ процессов валютного замещения данное исследование имеет достаточно важное практическое значение, так как оно позволяет уточнить структуру факторов, влияющих на инвестиционные решения экономических агентов, одновременно воздействующих и на спрос на национальную валюту. Тем самым разработанные модели могут использоваться для уточнения возможных последствий различных вариантов макроэкономической и денежно-кредитной политики.

В работе, в частности, показано, что имеющиеся данные говорят в пользу гипотезы об эффективном воздействии разницы процентных ставок и обменного курса на валютную структуру депозитов для Армении, Казахстана и России. Это означает, что центральные банки соответствующих стран имеют в своем распоряжении достаточно действенные инструменты монетарной и курсовой политики, которыми они могут воздействовать на долгосрочные тенденции в спросе на деньги, управлять процессом дедолларизации и т.д. Основываясь на полученных результатах, можно вносить уточнения в среднесрочные макроэкономические прогнозы в отношении основных денежных агрегатов.

В то же время в работе получены оценки эффекта гистерезиса в структуре банковских вкладов, которые, как показывает исследование, нельзя игнорировать при рассмотрении модели поведения экономических агентов. Экономические агенты реагируют на изменения макроэкономической ситуации со значительным лагом и по-разному воспринимают положительные и негативные изменения ключевых макроэкономических параметров. При этом для большинства стран, включая Россию, пока нет оснований утверждать, что глубина «отрицательной памяти» экономических агентов в последние годы сокращается.

Основополагающими количественными результатами данной работы являются:

- 1) рассчитанные коэффициенты эластичности соотношения депозитов по процентным ставкам и обменному курсу;
- 2) оценка влияния гистерезиса на структуру депозитов, т.е. получение коэффициентов корректировки базовой модели с учетом негативных ожиданий, имеющих у экономических агентов.

* * *

В работе было проведено моделирование динамики валютной структуры банковских депозитов в зависимости от изменения процентных ставок и движения обменных курсов в экономиках ряда стран СНГ, включая Россию, в 1998—2007 гг. Предложенная базовая модель была расширена с целью учета явления гистерезиса (несимметричности влияния позитивных и негативных шоков) на структуру депозитов. Также был проведен анализ масштабов присутствия и сравнительной динамики эффекта гистерезиса в странах СНГ и рассмотрена его связь с монетарной политикой этих стран. Моделирование ожиданий экономических агентов и

явления гистерезиса проводилось на основе конструирования специальных асимметричных переменных, которые отражают память экономических агентов о прошлых негативных шоках.

В эмпирической части работы были численно оценены эластичности структуры депозитов по процентным ставкам и обменному курсу и масштабы гистерезиса в экономиках исследуемых стран СНГ. С учетом общей макроэкономической ситуации в этих странах и полученных статистических результатов было высказано предположение, что в Армении, Казахстане и России экономические агенты в своих инвестиционных решениях сравнительно эффективно реагируют за изменение процентных ставок и обменного курса. Это создает дополнительные возможности для прогнозирования последствий проведения денежно-кредитной политики в этих странах, в частности, облегчает центральному банку регулирование долгосрочных изменений спроса на деньги. По тем или иным причинам (большое участие государства в экономике, фиксирование обменных курсов, ограниченная доступность иностранных депозитарных инструментов) в Белоруссии, Киргизии и Украине такие результаты до настоящего времени не наблюдаются.

Представленная работа может быть полезна при разработке макроэкономической и денежно-кредитной политики, поскольку на основании полученных в ней количественных результатов можно уточнять оценки последствий той или иной политики для динамики структуры банковских депозитов в Армении, Казахстане и России.

Список литературы

1. *Batten D.S. and Hafer R.W.* Currency Substitution: a Test of its Importance // Federal Reserve Bank of St. Louis Review. 1984. N 66 (7). P. 5—11.
2. *Blume M. and Friend I.* A New Look at the Capital Asset Pricing Model // Journal of Finance. 1971.
3. *Bordo M.D. and Choudhri E.* Currency Substitution and the Demand for Money: Some evidence for Canada // Journal of Money, Credit and Banking (Columbus, Ohio). 1982. N 14 (February). P. 48—57.
4. *Branson W.H. and Henderson D.W.* The Specification and Influence of Assets Markets / R.W. Jones and P.B. Kenen, eds. // Handbook of International Economics (North-Holland, Amsterdam). 1985. P. 749—806.
5. *Brodsky B.* Dollarization and Monetary Policy in Russia // Review of Economics in Transition, Bank of Finland. 1997. Vol. 6. P. 235—250.
6. *Bufman G. and Leiderman L.* Currency Substitution under Non-expected Utility: Some Empirical Evidence // Journal of Money, Credit and Banking. 1992. N 25. P. 320—325.
7. *Calvo G.A. and Vegh C.A.* Credibility and the Dynamics of Stabilization Policy: A Basic Framework // IMF Working Paper. 1990. WP/90/110.
8. *Cuddington J.* Currency Substitution, Capital Mobility and the Demand for Domestic Money // Journal of International Money and Finance. 1983. N 2. P. 111—133.
9. *Duesenberry J.* Income, Savings and Theory of Consumer Behavior. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1952.
10. *El-Erian M.* Currency Substitution in Egypt and the Yemen Arab Republic // IMF Staff Papers. 1988. N 35. P. 85—103.
11. *Feige E.L.* The Dynamics of Currency Substitution, Asset Substitution and Defacto Dollarization and Euroization in Transition Countries // Comparative Economic Studies. 2003. Vol. 45. N 3. September. P. 358—383.
12. *Friedman A. and Verbetsky A.* Currency Substitution in Russia // Economic Education and Research Consortium Working Paper Series, Working Paper. 2001. 01/05.

13. *Girton L. and Roper D.* Theory and Implications of Currency Substitution // *Journal of Money, Credit and Banking*. 1981. N 13 (February). P. 12—30.
14. *Greene W.H.* *Econometric Analysis*. 4th edition, Prentice Hall, Inc. 2000.
15. *Gruben W.C. and Welch J.N.* Default Risk and Dollarization in Mexico // *Journal of Money, Credit and Banking*. 1996. N 28 (3). (August, Part 1). P. 393—401.
16. *Harrison B. and Vymyatina Y.* Currency Substitution in A De-Dollarizing Economy: The Case of Russia, BOFIT Discussion Papers 3. 2007.
17. *Imrohorglu S.* GMM Estimates of Currency Substitution Between the Canadian Dollar and the U.S. Dollar // *Journal of Money, Credit and Banking*. 1994. N 26. P. 792—807.
18. *Kamin S. and Ericsson N.* Dollarization in Argentina, International Finance Discussion Paper 460, Board of Governors of the Federal Reserve System. 1993.
19. *Marquez J.R.* Money Demand in Open Economies: A Currency Substitution Model for Venezuela // *Journal of International Money and Finance*. 1987. N 6 (2). P. 167—178.
20. *Miles M.A.* Currency Substitution, Flexible Exchange Rates, and Monetary Independence // *American Economic Review*. 1978. N 68. P. 428—436.
21. *Mongardini J. and Mueller J.* Ratchet Effects in Currency Substitution: An Application to the Kyrgyz Republic // IMF Working Paper. 1999, WP/99/102.
22. *Mueller J.* Dollarization in Lebanon // IMF Working Paper. 1994. WP/94/129.
23. *Oomes N. and Ohnsorge F.* Money Demand and Inflation in Dollarized Economies: The Case of Russia // IMF Working Paper. 2005. WP/05/144.
24. *Peiers B.M. and Wrase J.M.* Dollarization Hysteresis and Network Externalities: Theory and Evidence from an Informal Bolivian Credit Market // Working Paper. 1997. N 97—21. Federal Reserve Bank of Philadelphia.
25. *Ramirez-Rojas C.L.* Currency Substitution in Argentina, Mexico, and Uruguay // IMF Staff Papers. 1985. N 32. P. 629—667.
26. *Rojas-Suarez L.* Currency Substitution and Inflation in Peru // *Revista de Analisis Economico*. 1992. N 7 (June). P. 153—176.
27. *Selcuk F.* GMM Estimation of Currency Substitution in a High-Inflation Economy: Evidence from Turkey // *Applied Economic Letters*. 1997. N 4. P. 225—227.
28. *Sharma S.C., Kandil M., Chaisrisawatsuk S.* Currency Substitution in Asian Countries // *Journal of Asian Economics*. 2005. N 16. P. 489—532.
29. *Shinkevich A. and Oomes N.* Dollarization Hysteresis in Russia // EERC Working Paper. 2002. January.
30. *Thomas L.R.* Portfolio Theory and Currency Substitution // *Journal of Money, Credit and Banking*. 1985. N 17. P. 347—357.
31. *Valev N.* The Hysteresis of Currency Substitution: Currency Risk vs Network Externalities, Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series // Working Paper. 2007. N 07—23. April.
32. *Vries C.G. de.* Theory and Relevance of Currency Substitution with Case Studies for Canada and the Netherlands Antilles // *Review of Economics and Statistics*. 1988. Vol. 70. N 3 (Aug. 1988). P. 512—515.
33. *Идрисов Г., Фрейнкман Л.* Гистерезис в динамике структуры банковских вкладов: исследование для стран СНГ // *Научные труды ИЭПП*. 2009. № 123Р.

Перспективы создания единой валютной зоны в СНГ¹

Введение

Одна из наиболее актуальных экономико-политических тем последнего времени — экономическая интеграция между разными странами. Примерами такого рода процессов служат образование разнообразных торговых союзов, заключение межстрановых соглашений по всевозможным социально-экономическим вопросам, валютная интеграция отдельных стран и др. Наиболее показательными примерами успешности экономической интеграции, несомненно, являются Европейское сообщество (ЕС) и Европейский валютный союз (ЕВС). При этом основное внимание общественности в настоящее время уделяется вопросам расширения ЕС и ЕВС за счет включения новых стран, в частности стран Восточной Европы.

Что касается интенсивности аналогичных процессов на территории СНГ, то можно упомянуть формирование таких межгосударственных образований, как Единое экономическое пространство (ЕЭП) (Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан), Таможенный союз (Россия, Белоруссия и Казахстан), а также Союзное государство России и Белоруссии. Вместе с тем развитие процесса интеграции в СНГ несколько приостановилось вследствие высокой значимости политического фактора. Следует отметить, что отсутствие прогресса по достижению политического компромисса обусловлено зачастую экономической сущностью рассматриваемых проблем.

Основы валютной интеграции стран были заложены в теории оптимальных валютных зон (ОВЗ)², которая предлагает различные критерии для определения оптимальной в географическом смысле области, где либо обращается единая валюта, либо взаимные обменные курсы валют жестко фиксированы относительно друг

¹ Статья подготовлена на основе работ: *Дробышевский С.М., Полевой Д.И.* Проблемы создания единой валютной зоны в странах СНГ // Научные труды ИЭПП. 2004. № 80; *Они же.* Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ // Научные труды ИЭПП. 2007. № 109.

² *Mundell R.* A Theory of Optimum Currency Areas // *American Economic Review.* 1961. N 51. P. 657—665; *McKinnon R.* Optimum Currency Areas // *American Economic Review.* 1963. N 53. P. 717—725; *Kenen P.* The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View // *Monetary Problems in the International Economy.* Chicago: University of Chicago Press, 1969. P. 41—60.

друга. Кроме того, в данной теории специфицируются основные выгоды и издержки, с которыми сталкиваются страны, решившие вступить в валютный союз или образовать его. В процессе валютной интеграции страны теряют возможность использовать валютную и денежно-кредитную политику независимо от своих партнеров для нейтрализации негативных воздействий экономических шоков. В результате экономика отдельной страны остается в значительной степени незащищенной от воздействия специфических шоков, поскольку приоритеты денежно-кредитной политики в данном случае определяются исходя из потребностей всех стран валютного союза.

В такой ситуации необходимым условием взаимовыгодности процессов валютной интеграции для различных стран является формирование механизмов, которые могут применяться правительствами для стабилизации колебаний экономической конъюнктуры, вызванных воздействием асимметричных шоков. В теории ОВЗ в качестве таких механизмов предлагается использовать в первую очередь фискальную политику, которая может играть роль экономического стабилизатора в краткосрочном и среднесрочном периодах, а также операции финансового сектора¹.

Анализ возможных вариантов валютной интеграции на территории стран СНГ должен проводиться в нескольких направлениях. В частности, прежде всего необходимо проанализировать экономику стран СНГ с точки зрения критериев теории ОВЗ и перечня основных выгод и издержек. Такого рода анализ был проведен авторами², в результате чего выявлены значительные различия между странами СНГ по основным критериям теории ОВЗ, что отчасти объясняется различиями в структуре экономики этих стран, уровне институционального развития и других параметрах. Иными словами, процесс валютной интеграции на территории стран СНГ: обеспечение стабильности единой валюты, реализация единой денежно-кредитной политики — будет сопряжен с различными выгодами и издержками для них.

В связи с этим актуальным становится другое направление анализа, связанное с оценкой потенциальных финансовых последствий интеграции и, в частности, ее бюджетных последствий для стран-участниц. Как показывает опыт ЕВС, даже при достаточно благоприятных макроэкономических условиях и высокой политической заинтересованности в развитии интеграционных процессов в Европе ожидать фискальной интеграции в ближайшее время, по всей видимости, не придется. В результате можно предположить, что наиболее вероятным сценарием для стран СНГ является валютная интеграция без сколько-нибудь существенной фискальной интеграции, т.е. страны будут проводить собственную бюджетную и налоговую политику, которая тем не менее может быть в той или иной степени согласована. Кроме того, могут быть предусмотрены трансферты между странами-участницами, которые позволят нейтрализовать или в значительной степени сгладить негативные последствия воздействия асимметричных шоков на экономику отдельных стран. Это объясняется тем, что в условиях довольно длительного экономического спада в одних странах — членах валютного союза другие члены должны будут предоставить финансовую поддержку этим странам, поскольку общие выгоды от стабильности курса единой валюты и других ключевых макроэко-

¹ Baldwin R., *Wyplosz Ch.* The Economics of European Integration // McGraw-Hill Education. 2004. P. 460.

² См.: Дробышевский С.М., Полевой Д.И. Проблемы создания единой валютной зоны в странах СНГ. С. 110.

номических переменных могут оказаться заведомо больше издержек предоставления такого рода помощи.

Кроме того, из теории ОВЗ следует, что одним из основных преимуществ валютной интеграции является устранение трансакционных издержек, присущих внешнеторговым операциям (например, комиссия по валютно-обменным операциям, спред курсов валют на покупку и продажу и ряд других). Поэтому важно проанализировать структуру торговых потоков между странами СНГ, а также с остальным миром и оценить совокупные масштабы внешней торговли стран СНГ или их отдельной подгруппы (например, стран ЕЭП). Если в итоге определенная группа стран будет характеризоваться стабильным профицитом торгового баланса, то этот факт можно рассматривать в качестве положительного аргумента в пользу интеграции, поскольку в данном случае будет гарантироваться стабильность единой валюты как за счет самого профицита торгового баланса и, таким образом, устранения давления на валютный курс в сторону понижения, так и за счет увеличения «глубины» и «ширины» рынка единой валюты, гарантирующих его относительно более низкую волатильность.

Что касается роли финансовой интеграции стран СНГ и, в частности, финансовых рынков, то данный вопрос не столь актуален в настоящее время. Развитие финансовых рынков в странах СНГ до сих пор остается на достаточно низком уровне. Более того, отдельные сегменты финансового рынка еще находятся на стадии возникновения. Вместе с тем, рассматривая возможность валютной интеграции на территории СНГ, в рамках которой страной-якорем может стать Россия, необходимо принять в расчет вероятные последствия процессов накопления рублевой денежной массы странами СНГ и использования рубля в качестве резервной валюты, которые усиливаются на протяжении последних нескольких лет. Данный факт, особенно учитывая устранение формальных ограничений на валютные операции в РФ, должен приниматься во внимание, поскольку связан с важными аспектами стабильности единой валюты.

Проблема эффективности фискальной политики на межстрановом и межрегиональном уровнях для стран Европы, США, Канады и др. анализировалась во многих работах зарубежных экономистов¹. На уровне регионов РФ эту же проблему довольно подробно рассматривали российские ученые². Применительно к странам СНГ аналогичные проблемы в рамках предположения о возможном образовании валютного союза на их территории изучали авторы настоящей статьи³. Анализ такого рода проблем позволяет глубже исследовать возможности для валютной интеграции на территории стран СНГ, проанализировать потенциальные финан-

¹ *Sala-I-Martin X., Sachs J.* Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States // NBER Working Paper. 1991. N 3855; *Bayoumi T., Masson P.* Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe // *European Economic Review*. 1995. N 39(2). P. 253—274; *Jidem.* Liability-Creating versus Non-Liability — Creating Fiscal Stabilization Policies: Ricardian Equivalence, Fiscal Stabilization, and EMU // *The Economic Journal*. 1998. Vol. 108. N 449. P. 1026—1045; *Goodhart C., Smith S.* «Stabilization» in: *European Commission // The Economics of Community Public Finance, European Economy Reports and Studies*. 1993. N 5. P. 417—455.

² См.: *Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С.* Анализ перераспределения средств между федеральным и региональными бюджетами в рамках системы межбюджетных отношений, оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов. М.: ИЭПП, 2002.

³ См.: *Дробышевский С.М., Полевой Д.И.* Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ. С. 152.

совые риски и, таким образом, более четко очертить перечень выгод и издержек для любой из стран, рассматривающих вероятность участия в такой форме интеграции.

Теоретические и эмпирические основы валютной интеграции

Основным следствием валютной интеграции для стран-участниц является уменьшение числа доступных инструментов, которые могут быть ими применены для целей макроэкономической стабилизации. В частности, эти страны уже не смогут использовать валютную или денежно-кредитную политику для сглаживания негативных последствий асимметричных шоков, поскольку приоритеты экономической политики будут определяться исходя из потребностей всего валютного союза с целью поддержания экономической стабильности и устойчивости единой валюты. До вступления в валютный союз восстановление внутреннего (инфляция и безработица) и внешнего (равновесие платежного баланса) равновесия может осуществляться за счет изменения внутреннего спроса (изменение денежного предложения, процентной ставки или фискальной политики) и сальдо платежного баланса (корректировка обменного курса)¹. Вместе с тем после вступления в валютный союз корректировка возникающих дисбалансов должна проводиться в терминах так называемого несовместимого треугольника, идея которого состоит в том, что такие цели экономической политики, как стабильность обменного курса, мобильность капитала и независимость денежно-кредитной политики, не могут быть достигнуты одновременно. Вследствие этого единственным доступным инструментом макроэкономической стабилизации для стран валютного союза в краткосрочной и среднесрочной перспективе является фискальная политика (предполагается жесткость цен и заработных плат в краткосрочном и среднесрочном периодах). При воздействии на экономику асимметричного шока будут задействованы прежде всего автоматические стабилизирующие свойства фискальной политики (так называемые свойства автоматического стабилизатора): при неизменной налоговой системе экономический спад будет сопровождаться ростом бюджетных расходов и снижением бюджетных доходов. Если же наблюдаемый стабилизационный эффект окажется недостаточным, то дополнительное измене-

¹ В базовой модели теории ОВЗ двух стран и двух товаров асимметричный шок сдвига спроса с товаров первой страны на товары второй страны приводит к нарушению внешнего равновесия (к дефициту торгового баланса в первой стране и к профициту — во второй) и внутреннего равновесия (к снижению выпуска и росту безработицы в первой стране и к росту занятости и инфляции — во второй). При плавающем обменном курсе нарушение равновесия торгового баланса вызовет ослабление национальной валюты первой страны по отношению к валюте второй страны, которое автоматически приведет к снижению стоимости товаров первой страны по отношению к стоимости товаров второй страны. Ослабление валюты первой страны и укрепление валюты второй приведут к выравниванию платежного баланса, т.е. восстановлению внешнего равновесия. Одновременно в соответствии с законом единой цены в результате девальвации в первой стране будет наблюдаться рост уровня цен, а во второй стране в результате укрепления национальной валюты — снижение уровня цен. Как следствие в первой стране будет наблюдаться уменьшение реальной заработной платы и соответственно рост выпуска и снижение безработицы. Во второй стране, напротив, будет наблюдаться рост реальной заработной платы и снижение выпуска. Таким образом, режим плавающего валютного курса гарантирует восстановление внешнего и внутреннего равновесия.

ние налогового законодательства или системы социальной поддержки населения позволит повысить эффективность фискальной политики (дискреционная фискальная политика)¹.

Кроме того, как следует из теории оптимальных валютных зон, одним из условий валютной интеграции является высокий уровень экономической и финансовой интеграции между странами. Это касается, в частности, интегрированности финансовых систем, которые наряду с фискальной политикой могут также способствовать сглаживанию негативных последствий асимметричных шоков. Отсутствие ограничений на движение капитала между странами будет способствовать повышению ликвидности финансовой системы союза и, таким образом, ее устойчивости к негативным воздействиям, а также повышению доступности финансовых ресурсов для стран, находящихся в состоянии экономического спада и нуждающихся в дополнительных финансовых ресурсах, снижению издержек по привлечению заимствований и волатильности процентных ставок как в номинальном, так и в реальном выражении².

Одним из насущных вопросов является то, каким образом страны должны использовать фискальную политику — должны ли они стремиться к синхронизации налоговых систем и систем социального обеспечения или могут действовать исключительно исходя из национальных потребностей, оптимально ли вводить ограничения на величину основных бюджетных показателей и объемы государственных заимствований или это будет лишь усугублять экономическое положение стран в периоды рецессии. Кроме того, также активно обсуждается стабилизирующая роль финансового сектора. Если в одних работах³ финансовые рынки рассматриваются в качестве одного из основных и наиболее эффективных механизмов макроэкономической стабилизации, то в других обсуждаются основные проблемы, не позволяющие финансовым рынкам эффективно выполнять свои функции даже после образования валютного союза³.

Основные положения теории оптимальных валютных зон

В рамках постановки проблемы теории оптимальных валютных зон (ОВЗ) внимание научного сообщества было обращено в первую очередь к проблеме выбора оптимального режима валютного курса и условий, при которых переход от режима свободного плавания к режиму жесткой фиксации курса будет сопряжен с минимальными издержками и/или максимальным выигрышем. Как было отмечено в работе Фридмана⁴, плавающий валютный курс позволяет эффективно под-

¹ Довольно подробный анализ преимуществ и недостатков фискальной политики, а также ситуации на территории стран зоны евро приводится в работе: *Tanzi V.* Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union // CESifo Forum. 2005. N 3.

² Данное предположение объясняется тем, что одним из последствий валютной интеграции, по крайней мере с точки зрения теории, является поддержание низкого уровня инфляции.

³ *Ingram J.* Comment: The Currency Area Problem // *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1969. P. 95—100; *Asdrubali P., Sorensen B., Yosha B.* Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963—1990 // *The Quarterly Journal of Economics*. 1996. Vol. 111 (4). P. 1081—1110; *Marinheiro* Output smoothing in the EMU: A View from the International Risk Sharing Literature with a Focus on the Stabilization Achieved via the Financial Markets' // Mimeo. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

³ *De Grauwe.* Economics of Monetary Union. Oxford: Oxford University Press, 2003. 5th ed. P. 272.

⁴ *Friedman M.* The case for flexible exchange rates // *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

держивать внутренний (оптимальное соотношение инфляции и безработицы) и внешний (равновесие платежного баланса) баланс при недостаточной гибкости цен и заработных плат за счет влияния на относительную стоимость экспортируемых и импортируемых товаров. В рамках теории ОВЗ, напротив, рассматриваются условия, при которых странам оказывается предпочтительнее перейти к режиму фиксированного обменного курса по отношению к валютам стран-партнеров.

Описанные проблемы, возникающие в процессе валютной интеграции, в основном и определили ход развития теории ОВЗ. Сначала она формировалась в рамках так называемого традиционного, или критериального, подхода, когда различные авторы выделяли некоторую экономическую характеристику страны или показатель, позволяющий определить размеры и контуры ОВЗ. Как правило, удовлетворяя выбранному критерию, страна — потенциальная участница союза минимизировала возможные издержки от фиксации обменного курса в терминах инфляции, безработицы и равновесия платежного баланса. Так, в рамках традиционного подхода в различных исследованиях рассматривались такие критерии ОВЗ, как мобильность факторов производства, открытость экономики и ее размер, диверсификация производства, сходство темпов инфляции, уровень экономической и политической интеграции, а также ряд других критериев (так называемые прокси-критерии).

Первый из перечисленных критериев — *мобильность факторов производства* — был предложен Манделлом¹, который определил ОВЗ как географическую область, на территории которой обменные курсы фиксированны, и исследовал оптимальные размеры такой зоны. На основе анализа автор заключил, что оптимальной является валютная зона, на территории которой высока мобильность факторов производства, играющая роль корректирующего механизма вместо плавающего обменного курса. Данный вывод был получен на основе простейшей модели двух стран, когда наблюдался шоковый сдвиг спроса с товаров одной страны на товары другой страны. Неявно предполагая, что выполняется закон единой цены, Манделл справедливо заметил, что в результате такого шока в одной из стран будет наблюдаться рост безработицы, тогда как в другой — инфляционное давление. В случае независимых стран оптимальной политикой будет введение плавающего обменного курса, который позволит нейтрализовать влияние шока. Вместе с тем в случае валютной зоны роль корректирующего механизма, по мнению автора, может играть мобильность труда: переток трудовых ресурсов из дефицитного (в терминах торгового баланса) в профицитный регион позволил бы устранить влияние асимметричного шока на уровень инфляции и занятость.

Данный критерий был подвергнут довольно резкой критике. Во-первых, его применение привело бы к образованию крайне большого числа валютных зон с собственной валютой, что при условии свободного плавания курсов валют между зонами способствовало бы снижению значимости функции денег как средства обмена, а также существенному росту трансакционных издержек. Во-вторых, Флеминг² в своей работе указывал на существенные различия между мобильностью труда и капитала и подчеркивал, что необходимо учитывать характер возникающих отклонений от равновесия, чувствительность инвестиций к уровню экономической активности и длительности рассматриваемого периода. Эти факторы

¹ Mundell R. A Theory of Optimum Currency Areas // American Economic Review. 1961. N 51. P. 657—665.

² Fleming J. On Exchange Rate Unification // Economic Journal. 1971. N 81. P. 467—488.

будут определять, окажет ли мобильность капитала стабилизирующее или, напротив, дестабилизирующее влияние на экономику стран валютного союза при воздействии на них асимметричных шоков. В-третьих, например, Корден¹ в своей работе отмечал, что миграция рабочей силы не может рассматриваться в качестве корректирующего механизма не только из-за значительных материальных, но и целого ряда нематериальных издержек (культурных, религиозных и языковых различий).

Следующим критерием оптимальности в рамках традиционного подхода является *открытость экономики*. Впервые важность данного критерия была продемонстрирована МакКинноном² на модели двух стран с торгуемыми и неторгуемыми товарами. Варьируя соотношение между данными группами товаров, что и являлось показателем открытости, автор показал, что с ростом открытости экономики будет наблюдаться снижение эффективности плавающего обменного курса с точки зрения стабилизации внешнеторгового баланса и уровня внутренних цен. Это происходит вследствие того, что при значительной доле торгуемых товаров изменения обменного курса, необходимые для восстановления равновесия платежного баланса, будут приводить к изменению покупательной способности заработной платы в экономике. В краткосрочной перспективе это вызовет восстановление внутреннего и внешнего равновесия в экономике после внешних шоков. Однако затем экономические агенты будут требовать повышения номинального уровня заработной платы, что в конечном счете будет нивелировать эффект от изменения валютного курса. Недостатки данного критерия напрямую вытекают из предположений модели, в соответствии с которыми мировые цены на товары стабильны. При нарушении данных предположений нестабильность мировых цен посредством фиксированного обменного курса будет передаваться стране — участнице союза.

Диверсификация экономики также рассматривалась в качестве критерия оптимальности. В своей работе Кинен³ показал, что при достаточной диверсификации экспорта и всего производства асимметричные шоки будут в меньшей степени оказывать негативное влияние на экономику, воздействуя лишь на отдельную экспортную позицию, а не на весь объем экспорта. То же самое справедливо и в отношении безработицы, которая в случае неблагоприятного шока вырастет не так сильно. На основании такого рода аргументов Кинен сделал вывод о том, что для стран с высокой степенью диверсификации экономики переход к режиму фиксированного валютного курса будет сопряжен с меньшими издержками, чем для стран со слабодиверсифицированным производством. Одним из существенных недостатков такого рода анализа является довольно специфическое определение диверсифицированности экономики (страна, наряду с экспортным товаром производящая товар — конкурент импорта).

Несколько позже в литературе⁴ появился другой критерий оптимальности, рассматривающий эту проблему с монетарной точки зрения, — *сходство темпов инфляции*. Отмечалось, что при существенных различиях в темпах роста цен для корректировки покупательной способности национальных валют может: (а) потребоваться изменение взаимного обменного курса либо (б) страна с меньшей

¹ Corden W. The Adjustment Problem // European Monetary Unification and Its Meaning for the United States. The Brookings Institution. Washington, 1973. P. 159—184.

² McKinnon R. Optimum Currency Areas // American Economic Review. 1963. N 53. P. 717—725.

³ Kenen P. The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View // Monetary Problems in the International Economy. Chicago: University of Chicago Press, 1969. P. 41—60.

⁴ Fleming J. On Exchange Rate Unification. P. 467—488.

инфляцией будет вынуждена допустить более быстрый рост цен и ослабление контроля над собственной денежно-кредитной политикой. Таким образом, сходство темпов инфляции могло свидетельствовать об относительно меньших издержках для стран при введении единой валюты или жесткой фиксации взаимных обменных курсов. Вместе с тем и этот критерий вызвал довольно бурное обсуждение (см., например, Огородник¹). Так, скорость инфляционных процессов определяется наряду с монетарными факторами целым рядом структурных характеристик экономики, которые могут измениться после образования валютного союза (так называемая эндогенность критерия ОВЗ). Кроме того, разные страны могут иметь различные предпочтения относительно соотношения инфляции и безработицы, поэтому достижение некоторого единого соотношения может быть сопряжено с негативными последствиями для экономики. Наконец, в теории утверждается, что в долгосрочном периоде кривая Филлипса (равновесное соотношение между инфляцией и безработицей) вертикальна, поэтому страны могут иметь различный уровень безработицы при одной и той же инфляции.

Степень экономической интеграции также рассматривалась в качестве критерия ОВЗ. Еще Манделл в своей классической работе² указал на то, что схожая структура производства у двух стран позволит минимизировать негативные последствия асимметричных шоков, поскольку они будут оказывать схожее воздействие на экономику. Инграм³ в качестве критерия рассматривал уровень финансовой интеграции и, в частности, наличие в обращении долгосрочных финансовых активов. В работах Кинена⁴ и Фукуды⁵ отмечается роль фискальной интеграции в процессе объединения стран в валютный союз. Это объясняется тем, что после образования союза страны утрачивают возможность использовать денежно-кредитную и валютную политику в соответствии с национальными приоритетами. Поэтому синхронизация фискальной политики будет играть важную роль в процессе сглаживания асимметричных шоков и макроэкономических различий между регионами валютного союза.

В ряде работ⁶ особое внимание было уделено политической составляющей интеграционных процессов. Например, Мусса отметил, что введение единой валюты подразумевает достаточно жесткие политические и институциональные обязательства стран полностью зафиксировать взаимные обменные курсы, а также добиться нужных целевых показателей по целому ряду макроэкономических характеристик. При высокой степени политической заинтересованности все эти требования будут удовлетворены даже при наличии краткосрочных негативных последствий для экономики стран.

Существенные различия систем социальной поддержки населения также могут рассматриваться в качестве барьера для успешной валютной интеграции (см., например, Мусса (1997); МакКиннон (1997)). Несмотря на то что данная проблема

¹ *Ogrodnick R.* Optimum Currency Areas and The International Monetary System // *Journal of International Affairs.* 1993.

² *Mundell R.* A Theory of Optimum Currency Areas. P. 657–665.

³ *Ingram J.* Comment: The Currency Area Problem. P. 95–100.

⁴ *Kenen P.* The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. P. 41–60.

⁵ *Fukuda H.* The Theory of Optimum Currency Areas: An Introductory Survey // *Mita Festival Paper.* Faculty of Economics, Keio University. 2002.

⁶ *Ishiyama Y.* The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey // *IMF Staff Papers.* 1975. N 42(2). P. 344–383; *Mussa M.* Political and Institutional Commitment to a Common Currency // *American Economic Review.* 1997. N 87. P. 217–221; *McKinnon R.* EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment // *American Economic Review.* 1997. Vol. 87. N 2. P. 227–229.

тесно связана с характеристиками фискальных систем стран союза, авторы отмечали наличие и политической составляющей. Так, политика в области расходов государственного бюджета отчасти может определяться предпочтениями наиболее влиятельной части электората. При этом роль различных групп влияния, по-видимому, будет варьировать с учетом существенных различий в политическом устройстве стран союза. В такой ситуации наличие политической воли, гарантирующей переход к единой валюте, позволит минимизировать влияние групп лоббистов и синхронизировать направления экономической политики, направленной на достижение единых макроэкономических целей. Наконец, значительное сходство институциональных характеристик стран — претендентов на вступление в валютный союз также рассматривалось в качестве одного из критериев оптимальности.

В процессе развития теории ОВЗ предпринимались попытки по возможности формализовать теоретические критерии, описанные выше, что привело к возникновению так называемых прокси-критериев. Среди них можно выделить прежде всего *волатильность реального обменного курса*¹. В соответствии с логикой, лежащей в основе данного критерия, волатильность реального курса отражает колебания цен и номинального обменного курса, которые в теории ОВЗ являются основными механизмами поддержания внешнего и внутреннего равновесия. Поэтому заметная волатильность реального курса национальной валюты по отношению к валюте своего потенциального партнера по интеграции может означать, что экономика этих стран подвержена относительно большему влиянию различных асимметричных шоков и, следовательно, издержки отказа от плавающего обменного курса в пользу валютной интеграции для таких стран будут выше.

Другой предложенный критерий — *корреляция реальных и номинальных шоков*². При наличии заметной корреляции между различными шоками странам потребуются схожие меры макроэкономической стабилизации, поэтому издержки, связанные с невозможностью использования независимой денежно-кредитной политики и сменой режима обменного курса, для этих стран будут меньше. Огородник в своей работе 1993 г. предлагал также рассматривать источник шоков, влияющих на экономику. Плавающий обменный курс служит эффективным инструментом сглаживания внешних шоков, поэтому странам, подверженным влиянию внешних шоков, больше подходит режим плавающего обменного курса, тогда как странам, подверженным влиянию внутренних шоков, — фиксированный курс. Очевидным преимуществом прокси-критериев является возможность их практического применения, а основным недостатком — невозможность объяснения причин наблюдаемых расхождений между анализируемыми макропоказателями различных стран и, таким образом, наиболее эффективными способами их устранения, а также применение исторических данных, которые не учитывают возможных структурных изменений в экономике после завершения процессов интеграции.

Интересной гипотезой валютной интеграции, существенно подрывающей значимость традиционного подхода, является эндогенность критериев оптимальных

¹ Vaubel R. Real Exchange Rate Changes in the European Community: The Empirical Evidence and Its Implications for European Currency Unification // *Weltwirtschaftliches Archive*. 1976. N 112. P. 429—470; Fukuda H. The Theory of Optimum Currency Areas: An Introductory Survey; Hagen J. von, Neuman M. Real Exchange Rates Between Currency Areas: How Far Away is EMU? // *Review of Economics and Statistics*. 1994. N 76. P. 236—244.

² Alesina A., Barro R., Tenreyro S. Optimal Currency Areas // *NBER Working Papers*. 2002. N 9072.

валютных зон. Суть данной гипотезы заключается в том, что после вступления в валютный союз структура экономики стран-участниц существенным образом изменится, поэтому некорректно оценивать готовность стран к валютной интеграции на основе ретроспективной макроэкономической статистики¹. Гипотезу эндогенности проверяли чаще всего в отношении таких критериев оптимальности, как интенсивность торговли и сходство шоков и экономических циклов. В частности, основные результаты не отвергают гипотезу о наличии положительной зависимости между интеграционными процессами и объемами взаимной торговли, а также гипотезу о влиянии интенсивности торговых отношений на темпы экономического роста в странах союза и общую синхронизацию экономических циклов. Таким образом, авторы одними из первых отметили тот факт, что решение о вступлении страны в валютный союз должно приниматься на основе не только исторических данных по основным макроэкономическим показателям, но и прогнозируемых эффектов, возникающих после завершения интеграционных процессов.

В процессе развития теории ОВЗ стало ясно, что каждый из предложенных критериев обладает довольно большим количеством недостатков и что в целом некорректно определять размеры валютной зоны исходя исключительно из одного критерия. Это способствовало развитию другого подхода теории ОВЗ, в рамках которого решение о привлекательности вступления страны в валютный союз принимается на основе результатов сопоставительного анализа всех выгод и издержек, возникающих в процессе валютной интеграции. Иными словами, альтернативный подход требует проведения всестороннего анализа всех аспектов валютной интеграции для каждой страны в отдельности. Более того, использование данного подхода в некотором смысле позволяет ввести в анализ элемент динамики, поскольку в реальной экономике многие процессы макроэкономической адаптации занимают определенное время.

Выгоды единой валюты вытекают в первую очередь из основных функций денег в экономике. В частности, в процессе валютной интеграции повышается ценность денег как средства сбережения, обмена и меры стоимости из-за снижения транзакционных издержек, устранения валютных рисков и необходимости форвардных покрытий, а также увеличения числа экономических агентов, использующих единую валюту для совершения трансакций. Другим благоприятным последствием валютной интеграции является увеличение «глубины» и «ширины» валютного рынка, что снижает его волатильность и уменьшает возможность отдельных спекулянтов воздействовать на курс единой валюты (см. Манделл (1961); Ишияма (1975); Фукуда, (2002)). Например, по оценкам Европейской комиссии (1990 г.), выигрыш от устранения необходимости осуществления валютных операций и валютного риска для стран Европы мог составлять около 0,25—0,5% и 2% совокупного ВВП стран зоны евро соответственно.

Снижение спекулятивной активности на валютном рынке будет способствовать также сокращению стоимости внешних, а при наличии эффективного финансового рынка и внутренних заимствований. Еще одним положительным следствием валютной интеграции с точки зрения рынка капитала является повышение эффективности финансовых операций и риск-менеджмента за счет увеличения числа доступных финансовых инструментов и, таким образом, расширения воз-

¹ *Frankel J., Rose A. The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria // The Economic Journal. 1998. N 108. P. 1009—1025.*

можностей для диверсификации портфелей ценных бумаг¹. Преимущества, связанные с формированием валютных резервов странами валютного союза, также рассматривались в качестве аргументов в пользу валютной интеграции (Манделл (1973); Тавлас (1993)). В частности, странам валютного союза нет необходимости держать значительные резервы валюты, поскольку потребности валютного союза могут финансироваться из общего валютного пула.

Существенным преимуществом единой валюты для стран валютного союза является увеличение потока товаров и услуг. Вопрос влияния валютной интеграции на объем двусторонней торговли между странами исследовался во многих работах². Практически все результаты, полученные в указанных работах, свидетельствуют в пользу повышения объема межстрановой торговли после образования валютного союза. Одно из основных объяснений данной зависимости — устранение части транзакционных издержек, связанных с необходимостью конвертации валюты, а также снятие различного рода экономических и административных барьеров для свободной торговли товарами и услугами.

Наконец, процесс валютной интеграции может быть выгоден отдельным странам с точки зрения политико-экономических последствий (Тавлас (1993)). Может оказаться, что до объединения некоторые страны на протяжении долгого времени были не в состоянии сдерживать рост инфляции, что стимулировало рост инфляционных ожиданий и приводило к снижению эффективности антиинфляционной политики. Присоединение такой страны к стране-якорю, имеющей более низкие темпы инфляции, может способствовать повышению доверия населения к правительству и, таким образом, снижению издержек инфляции.

Издержки валютной интеграции прежде всего напрямую связаны с невозможностью использования валютной и денежно-кредитной политики для сглаживания негативных последствий воздействия различных шоков. В частности, основной принцип действия валютного курса в качестве корректирующего механизма заключается в его обесценении или, напротив, удорожании при отклонении платежного баланса от некоторого равновесного состояния. При жесткости цен и заработной платы конкурентоспособность экономики, зависящая от величины реального обменного курса, будет определяться динамикой номинального курса. В такой ситуации отказ от политики свободного курсообразования означает для страны потерю важного инструмента стабилизации.

Существенным недостатком валютной интеграции является потеря независимости денежно-кредитной политики. Как отметил в своей работе Ишияма (1975), потеря контроля над денежно-кредитной политикой представляет угрозу для государственности. Данная проблема часто анализируется в контексте так называемого несовместимого треугольника. Логика данного подхода заключается в том, что такие цели экономической политики, как стабильность обменного курса, мобильность капитала и независимость денежно-кредитной политики, не могут, как отмечалось выше, быть выполнены одновременно — денежные власти страны

¹ *Tavlas G.* The «New» Theory of Optimum Currency Areas. Blackwell Publishers Ltd. 1993.

² *Rose A.* One Money, One Market: Estimating The Effect of Common Currencies on Trade // NBER Working Paper. 1999. N 7432; *Rose A., Engel C.* Currency Unions and International Integration // NBER Working Paper. 2000. N 7872; *Glick R., Rose A.* Does A Currency Union Affect Trade? The Time Series Evidence // NBER Working Paper. 2001. N 8396; *Frankel J., Rose A.* Estimating The Effect of Currency Unions on Trade and Output // NBER Working Paper. 2000. N 7857; *Barro R., Tenreyro S.* Economic Effects of Currency Unions // NBER Working Paper. 2003. N 9435; *Anderson J., Wincoop E.* Borders, Trade and Welfare // Brookings Trade Forum. 2001.

после образования валютного союза должны выбрать только два из них и пожертвовать третьим.

Еще одним возможным недостатком валютной интеграции является потеря независимости фискальной политики, что возможно в случае введения формальных ограничений на размер бюджетного дефицита и объем государственного долга. В ситуации общеэкономического спада фискальная политика может быть эффективным инструментом стабилизации уровня занятости, тогда как требование к синхронизации фискальной политики различных стран не позволит в достаточной степени использовать данный инструмент.

В некоторых работах (Флеминг (1971); Тавлас (1993)) обсуждается такой аргумент, относящийся к инфляционным процессам в экономике, который можно обозначить как «ухудшение соотношения между инфляцией и безработицей» после образования валютного союза. В краткосрочном периоде кривая Филлипса может иметь наклон, из чего следовало, что при фиксации взаимных курсов для поддержания требуемого уровня инфляции может потребоваться более высокий уровень безработицы и наоборот. Иное возможное негативное последствие валютной интеграции — увеличение различий между богатыми и бедными странами или регионами валютного союза из-за существующих различий в их инвестиционной привлекательности (см., например, Флеминг (1971); Фукуда (2002)). Инвестиционные ресурсы могут последовать преимущественно в благоприятные с экономической точки зрения отрасли промышленности и регионы, что лишь усилит межстрановые или межрегиональные различия.

Помимо указанных издержек, которые носят в основном среднесрочный и долгосрочный характер, выделяют так называемые издержки перехода, которые возникают при образовании валютной зоны или валютного союза. В их числе издержки адаптации к новой валюте (ввод в обращение новых денежных знаков, смена систем учета и методов оценки товаров и услуг), издержки «меню» и др.

При формировании ОВЗ особое внимание уделяется вопросам использования фискальной политики, а также роли финансовых рынков и внешнеторговых отношений стран — потенциальных участниц валютного союза. Это объясняется тем, что при невозможности дальнейшего использования независимой валютной и денежно-кредитной политики на национальном уровне фискальная политика и финансовый сектор должны рассматриваться в качестве наиболее доступных механизмов макроэкономической стабилизации в ситуации воздействия на экономику отдельных стран асимметричных шоков.

Существенным преимуществом фискальной политики при сглаживании последствий асимметричных шоков является отмеченное выше свойство автоматической стабилизации, заключающееся в автоматическом снижении доходов бюджета страны и росте ее расходов при ухудшении экономической конъюнктуры. При этом в рамках такой постановки проблемы существенным оказывается предположение о возможности создания единой фискальной системы для всего союза. Теоретически это позволяет максимально эффективно нейтрализовать негативные последствия различных экономических шоков путем перераспределения доходов между членами валютного союза в течение краткосрочного и среднесрочного периодов. Если же по-прежнему каждая страна оставляет за собой право проводить независимую фискальную политику и формировать собственный бюджет, то в этом случае стабилизация также возможна, однако за счет либо перераспределения средств внутри союза, либо выпуска или приобретения долговых обязательств как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Именно эта возможность объясняет необходимость анализа такой теоретической проблемы, как устойчивость бюджетного дефицита, возникающей при отклонении показателей долга от равновесной траектории, определяемой соотношением приведенных доходов и расходов бюджета в будущем. При наличии данной проблемы у одной из стран валютного союза могут возникать различные экстерналии, носящие преимущественно негативный характер и в конечном счете подрывающие стабильность единой валюты и всего валютного союза. Один из способов решения данного вопроса — введение законодательных ограничений на параметры национальных бюджетов и государственного долга. Однако, как показано выше, данное решение обладает целым рядом как достоинств, так и существенных недостатков.

Появление недостатков и сложностей, связанных с использованием фискальной политики на уровне отдельных государств, являющихся членами валютного союза, вызывает необходимость анализа роли финансового сектора и внешней торговли. При достаточно высоком уровне интеграции финансовый сектор может способствовать автоматическому распределению доходов и рисков между экономическими агентами стран-участниц. Что касается внешней торговли, то именно торговля может существенно увеличиться вследствие валютной интеграции и, таким образом, усилить ее привлекательность *ex post*. Комплексный анализ всех этих вопросов вкупе с классическими положениями теории ОВЗ позволяет выявить полный перечень причин, объясняющих желание стран вступать в валютные союзы, а также оценить наиболее вероятные последствия интеграционных процессов для основных макроэкономических параметров этих стран.

Анализ последствий создания единой валютной зоны для стран СНГ

В работе авторов 2007 г.¹ представлен анализ возможных фискальных и внешнеторговых последствий объединения всех или некоторых стран СНГ в валютный союз. Анализ проводился исходя из предположения, что Россия потенциально является страной-якорем в процессе валютного объединения на пространстве СНГ. Рассматривались последствия создания единой валютной зоны, во-первых, для государственных бюджетов стран-участниц союза и, во-вторых, для их внешней торговли.

В ситуации снижения реального курса национальной валюты на территории стран СНГ может наблюдаться ухудшение показателя дефицита/профицита государственного бюджета. Предполагая, что на территории СНГ возможно образование валютного союза, где Россия выступит страной-якорем, и учитывая тенденции к укреплению реального курса рубля на протяжении большей части рассматриваемого периода, можно предположить, что введение рубля на территории стран СНГ в качестве единой валюты может привести к снижению рисков ухудшения государственного бюджета стран — участниц такого валютного союза и, таким образом, к снижению рисков дестабилизации единой валюты и всего валютного союза. При этом данные эффекты оказываются еще более актуальны-

¹ См.: Дробышевский С.М., Полевой Д.И. Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ.

ми в рамках предположений о том, что валютная интеграция не предполагает унификацию фискальных систем стран-членов и создание единого бюджета.

С точки зрения динамики внешнеторговых показателей можно сделать следующие выводы. Во-первых, с 1992 г. наблюдался заметный и устойчивый рост торгового оборота на территории стран СНГ и ЕЭП. При этом происходил рост транзакционных издержек, обусловленных наличием национальных валют и необходимостью их конвертации при совершении внешнеторговых операций. По оценкам, абсолютная величина такого рода издержек для всех стран СНГ (ЕЭП), включающих комиссию торговых площадок или валютных бирж и спред по курсам продажи и покупки валюты, на протяжении периода с 1992 по 2005 г. возросла приблизительно с 40 до 590 млн долл. в год (для стран ЕЭП — с 15 до 460 млн долл.), что по отношению к совокупному ВВП стран СНГ (ЕЭП) составляет около 0,06% ВВП (0,05% ВВП). Полученные оценки заметно уступают аналогичным оценкам Европейской комиссии для стран — участниц Европейского валютного союза.

Во-вторых, совокупный торговый баланс стран СНГ и ЕЭП с 1992 г. не только оставался положительным, но и постепенно рос. Это означает, что внешнеторговые операции на постсоветском пространстве или пространстве стран ЕЭП по отношению к внешнему миру характеризовались чистым притоком финансовых средств и накоплением золотовалютных резервов. Однако по отношению друг к другу величина торгового баланса стран СНГ, стран ЕЭП и РФ в отдельности различались. В частности, показатели по странам — участницам ЕЭП либо превышали аналогичные значения для всего СНГ, либо были сопоставимы с ними. Иными словами, страны ЕЭП относительно более активно торгуют с внешним миром, нежели все страны СНГ в совокупности. Что касается сравнения совокупных показателей ЕЭП и СНГ с показателями для РФ, то наблюдались периоды как превышения, так и отставания показателей для этих групп стран по отношению к РФ. Таким образом, можно утверждать, что в рамках базовых предпосылок теории ОВЗ устойчивость профицита торгового баланса стран СНГ или ЕЭП при прочих равных будет гарантировать дополнительные выгоды для стран — членов валютного союза в терминах более высоких доходов в государственном и частном секторе, стабильности валютной политики всего союза и снижения соответствующих рисков, несмотря на возникающее давление в сторону укрепления валютного курса единой валюты.

Что касается выгод или издержек валютной интеграции для РФ, то сравнительный анализ показателей торгового оборота и торгового баланса РФ по отношению к показателям СНГ и ЕЭП позволяет сделать вывод, что относительно более низкие издержки или большие выгоды соответствуют варианту интеграции в рамках Единого экономического пространства. Интеграция на всем пространстве СНГ в рамках гипотезы о влиянии торгового сальдо на выгоды или издержки валютной интеграции и стабильность единой валюты для РФ несколько менее привлекательна, поскольку при сопоставимой величине торгового баланса может предполагать относительно более высокие издержки, связанные с необходимостью учета интереса стран-партнеров при определении приоритетов экономической политики¹. Вместе с тем если принять во внимание аргументы сторонников

¹ Данные выводы справедливы при условии относительной неизменности ситуации в мировой экономике и на мировых рынках.

гипотезы об «эндогенности» критериев теории ОВЗ, то наблюдаемые тенденции во внешней торговле стран СНГ и ЕЭП могут заметно улучшиться, что приведет к изменению соотношения потенциальных выгод и издержек для Российской Федерации и повысит привлекательность валютной интеграции, по крайней мере, с точки зрения рассмотренных аргументов (роль внешней торговли).

С точки зрения проблематики создания валютного союза существенную важность для анализа представляют аспекты влияния единой валютной зоны на фискальную политику и внешнеторговый оборот стран — участниц валютного союза.

Во-первых, при валютной интеграции фискальная политика является одним из инструментов, доступных странам валютного союза, для стабилизации последствий воздействия асимметричных шоков. При этом стабилизационные функции будут наблюдаться при условии прогрессивности фискальной системы, обладающей свойством автоматической стабилизации. В этом случае при воздействии на экономику стран — членов валютного союза асимметричного шока существует возможность стабилизировать их доходы либо за счет простого перераспределения налоговых доходов и государственных расходов между членами этого союза в рамках единой фискальной системы при наличии единого бюджета, либо за счет перераспределения бюджетных доходов и расходов во времени в условиях независимости фискальной политики каждой из стран (увеличение налоговых изъятий в бюджет страны и снижение государственных расходов в периоды экономического роста и, напротив, сокращение налоговых изъятий и рост государственных расходов в периоды экономического спада), что будет возможно при условии функционирования внутреннего и внешнего рынков долговых обязательств стран — участниц валютного союза.

Похожее перераспределение доходов во времени и пространстве возможно в условиях высокой степени интеграции и эффективного функционирования финансовых рынков, при котором финансовые активы стран валютного союза будут распределены между ними. В этом случае последствия неблагоприятных асимметричных шоков для экономики одной или нескольких стран валютного союза могут оказаться менее болезненными, поскольку ее резиденты будут получать дополнительные доходы по находящимся у них в собственности финансовым активам стран-партнеров, переживающих улучшение экономической конъюнктуры. Вместе с тем, учитывая крайне низкий уровень развития финансовых рынков на территории СНГ и недостаточность их взаимной интеграции, функционирование данного механизма затруднено и, по-видимому, основное внимание должно уделяться фискальной политике, возможно, другим доступным механизмам стабилизации (например, перемещению товаров и услуг, миграции трудовых ресурсов, беспрепятственному движению капитала).

Во-вторых, использование фискальной политики для целей макроэкономической стабилизации при валютной интеграции, не подразумевающей консолидацию государственных бюджетов стран-участниц, возможно лишь при нахождении разумного баланса между относительной гибкостью используемых фискальных инструментов и необходимостью введения некоторых ограничений на основные бюджетные и долговые параметры. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, сглаживание негативных колебаний экономической активности за счет эффекта автоматического стабилизатора возможно лишь за счет ухудшения баланса государственных доходов и расходов и как следствие возникновения дефицита государственного бюджета и (возможно) наращивания долга. С другой стороны, продолжительное использование фискальной политики в стабилизационных целях

может привести к возникновению проблемы устойчивости бюджетного дефицита и к целому ряду негативных последствий для других стран-участниц (к большому ухудшению экономической ситуации, росту процентных ставок на территории союза, изменению фискальной дисциплины и ряду других).

В-третьих, сравнительный анализ основных показателей фискальной и долговой политики стран СНГ свидетельствует о том, что у большинства из них до сих пор наблюдается дефицит бюджета расширенного правительства. Лишь Россия и Казахстан на протяжении 2000-х годов характеризовались положительным сальдо доходов и расходов государственного бюджета. Вместе с тем дефициты бюджетов стран СНГ, ЕЭП и РФ были в период трансформационного кризиса и выхода из него довольно близки между собой и демонстрировали тенденцию к снижению. Что касается величины общегосударственного долга, то большинство стран СНГ начиная с 1992 г. сначала наращивали объем долговых обязательств, а потом сокращали его вследствие стабилизации экономики и государственного бюджета. В результате долговая нагрузка на ВВП в большинстве стран СНГ к 2008 г. либо снизилась, либо достигла показателей, зафиксированных к началу 1992 г. Также необходимо отметить, что если по текущим бюджетным показателям Россия являлась одним из лидеров среди всех стран Содружества, то по объему накопленного государственного долга до 2006 г. она заметно уступала многим из них. Таким образом, наблюдавшиеся до кризиса 2008 г. тенденции в фискальной и долговой политике большинства стран СНГ были благоприятны для введения единой валюты и позволяли гарантировать ее стабильность в случае валютной интеграции на пространстве СНГ. Более того, поскольку РФ в целом имеет показатели не хуже, а то и лучше показателей других стран СНГ, создание единого валютного союза на базе российского рубля не будет сопряжено с дополнительными издержками для России, связанными с необходимостью существенной фискальной корректировки с целью улучшения бюджетных или долговых показателей. Однако заметное улучшение параметров бюджетной и долговой политики некоторых стран СНГ (ЕЭП) в предшествующие годы было достигнуто прежде всего благодаря высоким доходам от экспорта сырьевых товаров на мировой рынок. Поэтому существенное снижение мировых цен является одним из основных факторов риска, способным привести к ухудшению фискальных и долговых параметров этих стран и, таким образом, поставить под сомнение стабильность валютного союза или рациональность его создания.

В-четвертых, доходы государственного бюджета расширенного правительства, а также общие и налоговые доходы центрального правительства ряда стран СНГ обладают свойством прогрессивности по совокупному доходу этих стран. При использовании различных спецификаций эконометрических моделей в работе авторов 2007 г.¹ прогрессивность бюджетных доходов по показателю валового дохода была установлена для таких стран, как Казахстан, Таджикистан, Россия, Украина, Азербайджан и Белоруссия. Напротив, для Армении и Узбекистана существующая динамика доходов расширенного правительства свидетельствовала в пользу гипотезы о регрессивности доходов расширенного и центрального правительства по валовому доходу.

Что касается показателей расходов бюджетов расширенного и центрального правительства, то на основании полученных результатов говорить о прогрессив-

¹ См.: Дробышевский С.М., Полевой Д.И. Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ.

ности бюджетных расходов, по-видимому, нельзя. В частности, прогрессивность расходов по показателям валового дохода была выявлена лишь для Армении и Молдавии. Напротив, расходы государственного бюджета обладали свойством регрессивности по валовому доходу для Азербайджана, Белоруссии, Таджикистана и Украины. Для остальных стран наблюдаемая динамика не позволяла сделать каких-либо определенных выводов относительно стабилизационных свойств расходов государственного бюджета.

Интересен анализ чувствительности дефицита/профицита бюджета расширенного и центрального правительства к колебаниям общеэкономической конъюнктуры (величины ВВП). Для Армении, Азербайджана и Казахстана рост ВВП в 1992—2005 гг. сопровождался сокращением дефицита (ростом профицита) бюджета расширенного правительства, тогда как для Украины и Узбекистана наблюдался рост бюджетного дефицита (снижение профицита). При этом для Казахстана, Молдавии, Таджикистана, Украины и Узбекистана полученные результаты согласовывались с гипотезами относительно наиболее вероятной зависимости между исследуемыми показателями, высказанными *ex ante*, исходя из результатов анализа прогрессивности фискальных систем. Статистически значимая положительная связь между динамикой ВВП и сальдо бюджета наблюдалась для Казахстана, Молдавии и России, тогда как отрицательная — только для Киргизии. Кроме того, в подавляющем большинстве случаев (не учитывая страны, для которых отсутствовала статистика) полученные результаты согласовывались с выводами из анализа прогрессивности бюджета центрального правительства.

Таким образом, результаты анализа бюджетных показателей указывают на наличие значительных различий между характеристиками фискальных систем стран СНГ. При валютной интеграции на всей территории СНГ, не предполагающей создания единого бюджета, отдельные страны не смогут рассчитывать на собственную фискальную систему как на эффективный механизм стабилизации последствий асимметричных шоков¹, т.е. национальные бюджетные системы будут являться источником дополнительных рисков для устойчивости единой валюты. К числу стран, фискальная система которых может относительно эффективно выполнять стабилизирующие функции, можно отнести Армению, Азербайджан, Казахстан, Молдавию и Россию. Напротив, фискальные системы Белоруссии, Киргизии, Украины и Узбекистана при сохранении наблюдаемых тенденций не смогут эффективно стабилизировать собственную экономику в ситуации воздействия на нее асимметричных шоков. Лишь дискреционные меры (изменение налогового законодательства или программы социальных трансфертов) в этих странах позволят стабилизировать экономическую ситуацию, однако рост государственных расходов, необходимый для стабилизации, потребует реализации программы заимствований на внутреннем и/или внешних рынках, что может быть невозможно или затруднительно при наличии ограничений на величину государственного долга. Более того, описанные шаги могут негативно отразиться на экономике стран-партнеров, поскольку избыточное предложение долговых инструментов создаст давление на уровень процентной ставки и как следствие затруднит реализацию денежно-кредитной политики всего союза.

В-пятых, анализ зависимости дефицита/профицита государственного бюджета от динамики реального курса национальной валюты по отношению к доллару США показал, что приблизительно для половины стран нельзя сделать опреде-

¹ Рассматривается только свойство автоматического стабилизатора. Возможность дискреционных изменений фискальных систем не учитывается.

ленных выводов относительно знака такого рода зависимости для бюджета расширенного правительства. При этом в число этих стран входят как экспортно-ориентированные страны, так и страны, для которых экспорт сырья не составляет существенной части государственных доходов. Для Молдавии, Таджикистана, Туркменистана и Украины не отвергается гипотеза о снижении общегосударственного баланса при ослаблении реального курса национальной валюты. Результаты оценки для бюджета центрального правительства оказались менее удовлетворительными по сравнению с оценками для бюджета расширенного правительства: рост бюджетного баланса был выявлен только для Таджикистана, тогда как ослабление национальной валюты Азербайджана и Белоруссии сопровождалось ростом дефицита (снижением профицита) бюджета.

Таким образом, приблизительно у половины стран СНГ ослабление национальной валюты привело к ухудшению показателя дефицита/профицита бюджета расширенного правительства. С учетом наблюдавшейся до осени 2008 г. тенденции к укреплению реального курса рубля образование валютного союза на базе российского рубля может привести к снижению рисков ухудшения государственного баланса стран — членов такого валютного союза и, таким образом, к снижению рисков дестабилизации единой валюты и всего валютного союза. Данные эффекты оказываются еще более актуальными¹ для стран, фискальные системы которых не обладают свойством автоматического стабилизатора, но в которых наблюдалось ухудшение баланса расширенного правительства при ослаблении реального курса национальной валюты (в частности, для Украины и Белоруссии).

В-шестых, на протяжении всего рассматриваемого периода наблюдался устойчивый рост торгового оборота на территории стран СНГ (ЕЭП). Параллельно эти процессы сопровождались увеличением транзакционных издержек, к которым в данном исследовании были отнесены комиссия по валютно-обменным операциям и спред валютных курсов на покупку и продажу. В соответствии с полученными оценками в 1992—2005 гг. они составляли в среднем около 0,06% совокупного ВВП стран СНГ (около 0,05% для ЕЭП). Это заметно ниже аналогичных оценок 1990 г. для стран Европы, которые впоследствии стали членами Европейского валютного союза (около 0,5—0,6% их совокупного ВВП). Иными словами, внешнеторговая активность на территории СНГ еще не достигла сопоставимого со странами еврозоны уровня, при котором соответствующие потери составляют существенную величину. Возможно, именно это объясняет низкую заинтересованность бизнеса в продвижении процессов, направленных на валютную интеграцию в рамках СНГ. Вместе с тем с учетом вероятности роста внешнеторговой активности по мере развития интеграционных процессов, о чем свидетельствует европейский опыт, потенциальные выгоды от валютной интеграции с точки зрения транзакционных издержек могут оказаться довольно весомыми.

Наконец, с 1992 г. совокупный торговый баланс стран СНГ и ЕЭП не только оставался положительным, но и постепенно рос. Однако по отношению друг к другу величины рассчитанного торгового баланса стран СНГ, стран ЕЭП и РФ по отдельности различались. Так, показатели по странам — участницам ЕЭП либо превышали аналогичные значения для всего СНГ, либо были сопоставимы с ними. Что касается сравнения совокупных показателей ЕЭП и СНГ с показателями для РФ, то наблюдались периоды как превышения, так и отставания показателей для

¹ В рамках предпосылок о том, что валютная интеграция не предполагает унификации фискальных систем стран-членов, т.е. создания единого бюджета.

этих групп стран по отношению к РФ. На основании данных результатов можно утверждать, что в рамках базовых предпосылок теории ОВЗ устойчивость профицита торгового баланса стран СНГ или ЕЭП при прочих равных будет гарантировать дополнительные выгоды для стран валютного союза в терминах более высоких доходов в государственном и частном секторах, стабильности валютной политики союза и снижения соответствующих валютных рисков, несмотря на возникающее давление в пользу укрепления курса единой валюты. Поэтому ответ на вопрос, будет ли рост совокупного торгового баланса рассматриваться в качестве аргумента за валютную интеграцию либо против нее, зависит от приоритетов стран, рассматривающих возможность образования валютного союза, и от масштабов влияния колебаний реального валютного курса на реальный сектор экономик этих стран.

Заключение

Проанализируем соотношение потенциальных выгод и издержек валютной интеграции на территории СНГ для Российской Федерации. Итоги анализа критериев теории ОВЗ, проведенного в работах авторов 2004 и 2007 гг., показывают, что в 2004 г. относительно более готовыми к валютной интеграции с Россией являлись Азербайджан, Казахстан, Молдавия, Таджикистан и Украина, тогда как Белоруссия присоединилась к ним лишь после корректировки «работающих» критериев. Исследование фискальных аспектов, в частности стабилизационных свойств (прогрессивности) бюджетных систем стран СНГ, позволило сделать вывод, что относительно более готовыми к валютной интеграции с Российской Федерацией являются такие страны СНГ, как Армения, Азербайджан, Казахстан и Молдавия. Кроме того, результаты проверки гипотезы о связи общегосударственного баланса стран СНГ и динамики реального курса национальных валют позволяют предположить, что замена национальной валюты на более крепкую валюту (в частности, на российский рубль) может привести к улучшению фискальных показателей этих стран и, таким образом, потенциально снизить риски возникновения негативных экстерналий для всего валютного союза.

Вместе с тем если по макроэкономическим параметрам позиция России на пространстве СНГ была достаточно стабильной, то по фискальным и долговым параметрам улучшение было вызвано благоприятной динамикой мировых цен на нефть и другие полезные ископаемые. Падение цен на мировых рынках в 2008 г. вызвало ухудшение бюджетных, а затем и долговых характеристик РФ. В условиях валютного союза такая реакция на шок может привести к отклонению от заранее установленных целевых значений фискальных и долговых параметров бюджета, если такие будут утверждены при образовании валютного союза и в процессе подготовки к нему. В этом случае поддержание соответствия бюджетных результатов согласованным целевым параметрам может потребовать корректировки экономической и бюджетной политики, что сопряжено с дополнительными издержками. Более того, издержки для Российской Федерации могут быть еще более высокими, если учесть тот факт, что ее фискальная система не в полной мере обладает свойством прогрессивности по валовому доходу в отличие от ряда других стран СНГ. Как показывают результаты исследования в целом, ряд стран, среди которых Казахстан и Молдавия, потенциально могут быть более устойчивы к воздействию асимметричных шоков.

Наконец, валютная интеграция в рамках ЕЭП может быть сопряжена с определенными издержками.

С одной стороны, с точки зрения выгод страны — участницы соглашения о ЕЭП вошли в число стран, потенциально готовых к интеграции с Россией по критериям ОВЗ, их общий торговый оборот составлял в среднем 85% оборота внутри всего СНГ, а торговый оборот РФ со странами ЕЭП — около 92% оборота РФ в СНГ. В то же время совокупный торговый баланс по ЕЭП оказался либо сопоставимым, либо превышал аналогичный показатель для РФ и СНГ в целом. Наконец, величина трансакционных издержек по ЕЭП составляет около 0,05% совокупного ВВП стран ЕЭП против 0,06% ВВП для всего СНГ. Таким образом, интеграция в рамках ЕЭП может быть сопряжена с меньшими издержками или большими выгодами, чем на всем пространстве СНГ. Кроме того, страны ЕЭП по макроэкономическим и бюджетным показателям более близки к РФ, чем другие страны Содружества. Поэтому гармонизация макроэкономических и бюджетных показателей в случае валютной интеграции будет сопряжена с относительно меньшими издержками для РФ.

С другой стороны, по критериям ОВЗ Белоруссия вошла в число стран, относительно более готовых к интеграции, лишь после корректировки набора этих критериев, тогда как по итогам анализа стабилизационных свойств их фискальных систем Белоруссия вместе с Украиной были отнесены к странам с относительно меньшей готовностью к интеграции. Таким образом, представленные аргументы свидетельствуют о том, что наиболее готовым к интеграции с РФ в рамках ЕЭП является Казахстан, тогда как Белоруссия и Украина по ряду показателей не могут быть отнесены к числу готовых к интеграции.

В заключение следует подчеркнуть, что решение о направленности тех или иных интеграционных процессов на территории СНГ, в том числе в рамках ЕЭП, должно приниматься с учетом сравнительного анализа динамики макроэкономических и финансовых показателей стран-участниц. При этом перечень этих показателей должен быть сформирован с учетом мирового опыта и особенностей экономики стран Содружества. Наличие такого перечня и механизма его мониторинга позволит снизить масштабы отличий экономики стран друг от друга на момент создания валютного союза, если таковое решение будет принято, и минимизировать издержки, необходимые для поддержания достигнутой сбалансированности экономических параметров в рамках союза в случае воздействия на экономику негативных шоков. В частности, перечень согласованных в рамках ЕЭП основных макроэкономических показателей (и их целевые значения) требует специального обоснования и при необходимости корректировки. Он не может быть просто заимствован из нормативных документов Европейского валютного союза.

*Казакова М.,
Синельников-Мурылев С.*

Конъюнктура мирового рынка энергоносителей и темпы экономического роста в России¹

1. Введение

Для России важнейшим индикатором внешнеэкономической конъюнктуры являются цены на нефть (с учетом того, что цены на газ для поставок в Европу «привязаны» к ценам на нефть). Влияние благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на экономический рост в развивающихся странах, в странах с переходной экономикой неоднозначно и зависит от длительности рассматриваемой перспективы, структуры и особенностей экономики, этапа развития страны. Несмотря на несомненное наличие тормозящего по отношению к экономическому росту эффекта, вызываемого укреплением реального обменного курса национальной валюты, для России в последние годы было характерно положительное влияние благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на экономический рост в первую очередь вследствие растущего спроса, стимулирующего загрузку мощностей, и расширения границы производственных возможностей за счет осуществления инвестиций, связанных с получением дополнительных нефтегазовых доходов.

В связи с этим выделение структурной компоненты экономического роста России, определяемой фундаментальными факторами экономической динамики, и его конъюнктурной компоненты, обусловленной благоприятной динамикой мировых цен на энергоносители, является важной теоретической и практической задачей. Логика выделения структурной и конъюнктурной составляющих может быть применена и к другим макроэкономическим показателям, в частности к налоговым поступлениям в российскую бюджетную систему в целях определения границ возможного снижения налоговой нагрузки на экономику.

2. Основные методы выделения структурной и конъюнктурной компонент временного ряда

Структурная составляющая экономического показателя отражает его фундаментальную часть, медленно изменяющуюся во времени. Это свойство обычно и

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 5).

используется при эконометрическом выделении структурной компоненты. В противоположность структурной составляющей конъюнктурная составляющая определяется текущей ситуацией на рынке и соответственно быстро изменяется.

На практике выделение структурной составляющей осуществляется при оценке потенциального ВВП¹, естественного уровня безработицы (NAIRU)², структурного дефицита государственного бюджета³. Выделение конъюнктурных (или циклических) компонент показателей проводится при оценке колебаний ВВП в ходе бизнес-циклов⁴, при оценке уровня циклической безработицы⁵, циклического дефицита бюджета и отдельно доходов и расходов государства⁶.

В большинстве случаев единственным признаком структурной составляющей макроэкономического показателя является ее медленная изменчивость. Ни один из применяемых фильтров не сможет выделить структурную компоненту временного ряда, если эта компонента сильно менялась на исследуемом промежутке или если исследуемый ряд достаточно мал. Отметим, что все перечисленные методы требуют определения параметров степени сглаживания исходного ряда и этот выбор является в большей мере содержательным, чем формальным. Кроме того, в связи с отсутствием в России на данный момент истории циклов экономического развития в настоящей статье мы будем изучать не циклические колебания темпов роста российского ВВП, а колебания, связанные с изменением мировых цен на нефть. Таким образом, ввиду небольшого размера имеющейся выборки статистических данных применение фильтров для выделения структурной составляющей темпов экономического роста России вряд ли целесообразно.

¹ *Cotis J.-Ph., Elmeskov J., Mourougane A.* Estimates of Potential Output: Benefits and Pitfalls from a Policy Perspective // OECD Economics Department. 2005. www.oecd.org/dataoecd/60/12/23527966.pdf; *Razin A.* Aggregate Supply and Potential Output // NBER Working Paper. 2004. N 10294. <http://www.nber.org/papers/w10294>; *Romer D.* Advanced Macroeconomics. L.: McGraw-Hill, 1996. P. 227—230; *Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б.* Макроэкономика. Глобальный подход. М.: Дело, 1996. С. 68, и др.

² *Ball L., Mankiw N.G.* The NAIRU in Theory and Practice // NBER Working Paper. 2002. N 8940. www.nber.org/papers/w8940; *Friedman M.* The Role of Monetary Policy // The American Economic Review. 1968. Vol. 58. N 1. P. 1—17; *Phelps E.S.* Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium // The Journal of Political Economy. 1967. Vol. 76. N 4. Part 2: Issues in Monetary Research (Jul.—Aug. 1968). P. 678—711; *Staiger D., Stock J.H., Watson M.W.* How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment // NBER Working Paper. 1996. N 5477. <http://www.nber.org/papers/w5477>, и др.

³ *Giorno C., Richardson P., Roseveare D., Noord P. van der* Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances // OECD. Economics Department Working Papers. 1995. N 152. www.oecd.org/dataoecd/2/43/33928808.pdf

⁴ *Burns A.F., Mitchell W.C.* Measuring Business Cycles. N.Y.: NBER, 1946. P. 7; *Campbell J.Y., Mankiw N.G.* Permanent and Transitory Components in Macroeconomic Fluctuations // The American Economic Review. 1987. Vol. 77. No 2. P. 111—117; *Kydland F., Prescott E.* Time to Build and Aggregate Fluctuations // Econometrica. 1982. Vol. 50. P. 1345—1370; *Lucas R.E. Jr.* Expectations and the Neutrality of Money // Journal of Economic Theory. 1972. Vol. 4. N 2. P. 103—124; *Schumpeter J.* Business Cycles: a Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process: 2 vols. N.Y.: McGraw-Hill, 1939, и др.

⁵ *Martins M.M.F.* Trend and Cycle in the EURO Area: New Tests and Estimates from an Unobserved Components Model // CEMPRE, Faculdade de Economia, Universidade do Porto. 2001. www.ecomod.net/conferences/ecomod2001/papers_web/Martins_new_Manuel%20Martins%2020011.pdf; *Mocan H.N.* Structural Unemployment, Cyclical Unemployment, and Income Inequality // The Review of Economics and Statistics. 1999. Vol. 81. N 1. P. 122—134; *Weber Ch.E.* Cyclical Output, Cyclical Unemployment, and Okun's Coefficient: A New Approach // Journal of Applied Econometrics. 1995. Vol. 10. N 4. P. 433—445.

⁶ В частности, оценка величины циклического дефицита в странах ОЭСР проводилась в работе: *Giorno C., Richardson P., Roseveare D., Noord P. van der.* Op. cit.

Поскольку изменение мировых цен на нефть относится к важнейшим факторам конъюнктурной составляющей динамики ВВП и налоговых поступлений, то соответственно возможным способом оценки конъюнктурной составляющей, связанной с динамикой цен на нефть и газ, является выделение нефтегазовых доходов в бюджете. В России применяется методика расчета нефтегазовых доходов (подход Минфина России, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ), т.е. доходов, находящихся в прямой зависимости от цены на нефть (налог на добычу полезных ископаемых и таможенные пошлины на сырую нефть, природный газ и товары, выработанные из нефти).

Данные по нефтегазовой и ненефтегазовой частям федерального бюджета РФ за 2000—2008 гг. представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Доходы и расходы федерального бюджета РФ
как доля ВВП, 2000—2008 гг., %**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Расходы (1) | 14,2 | 14,8 | 18,9 | 17,8 | 15,8 | 16,3 | 15,9 | 18,1 | 18,2 |
| Доходы (2) | 15,5 | 17,8 | 20,3 | 19,5 | 20,1 | 23,7 | 23,3 | 23,6 | 22,3 |
| В том числе: | | | | | | | | | |
| нефтегазовые доходы (2,1) | 11,7 | 13,1 | 15,1 | 14,1 | 13,5 | 13,6 | 12,7 | 14,6 | 11,8 |
| нефтегазовые доходы (2,2) | 3,8 | 4,7 | 5,2 | 5,4 | 6,6 | 10,1 | 10,9 | 9,0 | 10,6 |
| Профицит федерального бюджета РФ, % ВВП (3) = (2) – (1) | 1,4 | 3 | 1,4 | 1,7 | 4,3 | 7,4 | 7,5 | 5,5 | 4,1 |
| Нефтегазовый дефицит(4) = (1) – (2,1) | –2,5 | –1,7 | –3,8 | –3,7 | –2,3 | –2,7 | –3,4 | –3,5 | –6,4 |

Источники: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Одна часть нефтегазовых доходов направляется на финансирование текущих расходов федерального бюджета (нефтегазовый трансферт), а другая может сберегаться. С точки зрения оценки конъюнктурных рисков важен показатель ненефтегазового дефицита, представляющий собой разницу между ненефтегазовыми («структурными») доходами и совокупными расходами бюджета. Таким образом, этот показатель дает возможность оценить структурный дефицит федерального бюджета. Из данных табл. 1 видно, что на протяжении всего рассматриваемого периода расходы устойчиво превышают нефтегазовые доходы и структурный дефицит составляет заметную долю в ВВП. Это обуславливает серьезные риски, связанные со стабильностью системы государственных финансов.

Рассмотренный выше подход к выделению структурной и конъюнктурной составляющих налоговых доходов федерального бюджета России основан по сути на разделении налогов на «структурные» и «конъюнктурные». В данном случае к «конъюнктурным» отнесены те налоги, которые напрямую зависят от цен на нефть и газ. Однако влияние динамики цен на нефть на объемы поступлений по другим налогам при таком подходе не учитывается. Например, совершенно очевидно, что от уровня цен на нефть и газ зависит прибыльность нефтегазового и других секторов экономики, что, в свою очередь, определяет сборы по налогу на прибыль.

Если говорить о выделении вклада сектора природных ресурсов в ВВП, то в мировой практике применяется несколько подходов к решению этой задачи. Так,

в Международном валютном фонде применяется подход, основанный на измерении доли производства нефти и газа в общем объеме ВВП¹. Всемирный банк учитывает доходы от высоких цен на нефть путем оценки рентных доходов².

Неоспоримым преимуществом подхода Минфина России к расчетам нефтегазовых доходов и подхода МВФ и Всемирного банка к оценке вклада сектора природных ресурсов в ВВП являются простота и методическая определенность. В то же время при всей прозрачности эти подходы не позволяют полностью учесть прямое и косвенное влияние благоприятных условий торговли на темпы экономического роста в стране.

Рассматриваемый в настоящей статье подход к исследованию влияния мировых цен на энергоносители на экономический рост не предполагает оценку полной модели экономического роста для российской экономики, а исследует влияние на экономический рост мировых цен на нефть как один из важных факторов роста.

3. Методология эконометрического анализа

В данной статье мы рассмотрим подход к выделению структурной и конъюнктурной составляющих темпов экономического роста в РФ, основанный на исследовании влияния благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на темпы роста страны, которое может быть описано в терминах моделей экономического роста, теории производственных функций, а также моделей равновесия денежного и товарного рынков.

При рассмотрении воздействия на экономический рост динамики экспортных цен на сырье и энергоносители следует выделить положительное влияние благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры в результате стимулирующей денежной и фискальной политики, увеличения объема инвестиций за счет дополнительной экспортной выручки (механизм «инвестиционного» роста), а также действия эффекта богатства. Отрицательное воздействие увеличения нефтяных цен на рост проявляется в виде «голландской болезни» и политико-экономических факторов, замедляющих экономическое развитие³.

Долгосрочное влияние условий торговли на выпуск (реальный ВВП) имеет в качестве основы объем инвестиций, который зависит от объема ресурсов, поступающих в экономику, при том или ином уровне конъюнктуры мирового рынка энергоносителей. Уровень нефтяных цен определяет стоимостный уровень экспорта нефти, объем импорта, в том числе импорта ресурсов для осуществления инвестиций, что, в свою очередь, определяет прирост величины физического и человеческого капитала и технологий в экономике и тем самым темпы потенциального объема выпуска (экономического роста) в средне- и долгосрочной перспективе. Из этого следует, что механизм инвестиционного роста предполагает

¹ Russian Federation: Selected Issues. Country Report 06/430 / International Monetary Fund. 2006. September 27. www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06430.pdf

² Kunte A. et al. Estimating National Wealth: Methodology and Results / World Bank. 1998. www.worldbank.org/servlet/WDServlet?pcont=details&eid=000009265_3981013134540

³ Подробнее данный вопрос рассмотрен в работе: Кадочников П.А., Казакова М.В., Синельников-Мурылев С.Г. Анализ структурной и конъюнктурной составляющих налоговой нагрузки в российской экономике // Научные труды ИЭПП. 2009. № 129 (данная публикация доступна также на сайте www.iet.ru).

взаимосвязь темпов роста экономики с уровнем цен: при низких ценах имеют место низкие инвестиции, определяющие низкие темпы роста ВВП, при высоких ценах — высокие инвестиции и соответственно высокие темпы роста ВВП. Таким образом, темп роста ВВП является постоянным при заданном уровне нефтяных цен.

Иными словами, уровень цен на нефть определяет прирост выпуска, т.е. при заданном уровне цен на нефть существует некий постоянный (стационарный) темп роста ВВП и соответственно при повышении мировых цен на нефть происходит ускорение роста ВВП. Следует подчеркнуть, что отмеченная взаимосвязь — это взаимосвязь между темпами роста ВВП и уровнем цен: при более высоком уровне цен имеют место более высокие темпы роста за счет более высокого объема инвестиций.

Для оценки долгосрочной зависимости темпов роста ВВП от нефтяных цен в данной статье мы применяем двухшаговую процедуру Энгла — Гренджера¹, предполагающую оценку коинтеграционного соотношения (1) между приростом ВВП (ряд первого порядка интегрированности) и уровнем нефтяных цен (ряд первого порядка интегрированности) и при условии стационарности остатков этого коинтеграционного соотношения построение модели коррекции ошибками (2):

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 P_{oil}_t + \eta_t, \quad (1)$$

$$\Delta^2 Y_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta P_{oil}_t + \beta_2 \eta_{t-1} + v_t, \quad (2)$$

где ΔY_t — прирост ВВП в момент t ; P_{oil}_t — уровень цены на нефть в момент t ; $\Delta^2 Y_t$ — изменение темпа роста ВВП, т.е. его ускорение в момент t ; ΔP_{oil}_t — прирост цен на нефть в момент t ; $\eta_{t-1} = \Delta Y_{t-1} - \alpha_1 P_{oil}_{t-1}$ — остатки коинтеграционного соотношения (1) в первом запаздывании.

Согласно гипотезе о наличии коинтеграционного соотношения в средне- и долгосрочной перспективе фактический прирост ВВП определяется уровнем мировых цен на нефть. При благоприятных условиях внешней торговли темпы экономического роста будут высокими за счет увеличения объема инвестиционных вложений, и, наоборот, при низких ценах на нефть будут наблюдаться низкие темпы роста. Модель коррекции ошибками показывает, что если в предыдущий момент уровень нефтяных цен высок по сравнению с темпами роста ВВП, то в текущий момент произойдет ускорение роста ВВП, а при обратной ситуации, когда уровень цен энергоносителей низок по сравнению с темпами роста ВВП, произойдет замедление темпов экономического роста.

Постоянные колебания уровня цен на нефть необязательно предполагают переход ВВП на новую долгосрочную траекторию роста, определяемую динамикой инвестиций. Временные отклонения фактического темпа роста выпуска от стационарного обусловлены колебаниями совокупного спроса, часть из которых связана с краткосрочными изменениями уровня цен на нефть. Остальные колебания спроса могут объясняться другими факторами, такими, как настроения населения и инвесторов, денежно-кредитная и бюджетная политика и т.д. В этих отклонениях состоит краткосрочное влияние конъюнктуры рынка энергоносителей на темп роста ВВП.

¹ Engle R.F., Granger C.W.J. Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing // *Econometrica*. 1987. Vol. 55. N 2. P. 251—276.

В краткосрочном периоде переход к другому уровню (т.е. прирост или сокращение) цен и изменение чистого экспорта может (за счет воздействия на величину агрегированного спроса) вызывать отклонение от постоянного темпа экономического роста: либо ускорение постоянного темпа роста ВВП при росте нефтяных цен (т.е. добавка к постоянному темпу роста), либо замедление при снижении нефтяных цен. В данном случае речь идет о влиянии уровня цен на уровень выпуска. При росте уровня мировых цен на нефть увеличивается объем экспорта и соответственно повышается агрегированный спрос, а значит, при наличии свободных мощностей и рабочей силы растет уровень ВВП, т.е. наблюдается зависимость между уровнем ВВП и уровнем цен на нефть.

Проверка гипотезы о наличии взаимосвязи между уровнем нефтяных цен и темпом роста ВВП не может осуществляться непосредственно вследствие разного порядка интегрированности рассматриваемых рядов (уровень нефтяных цен является рядом первого порядка интегрированности, а уровень ВВП — рядом второго порядка интегрированности). Поэтому для того чтобы рассматривать переменные, дифференцированные одинаковое количество раз, тестирование может быть основано на оценке зависимости остатков коинтеграционного соотношения (между ростом ВВП и уровнем цен) от прироста цен на нефть:

$$\eta_t = \Delta Y_t - \alpha_0 - \alpha_1 P_{oil,t} = \gamma_0 + \gamma_2 \Delta P_{oil,t} + v_t, \quad (3)$$

т.е. динамика стационарных остатков коинтеграционного соотношения η_t , не объясненная переменной P_{oil} , объясняется переменной ΔP_{oil} .

Кроме того, оба рассмотренных выше механизма зависимости экономического роста от мировых цен на нефть (в долгосрочном и краткосрочном периодах) при условии наличия коинтеграции между приростом ВВП и уровнем цен на нефть могут быть описаны в одной модели. Как было отмечено, в дополнение к механизму роста ВВП вследствие высокого уровня цен на нефть согласно модели коинтеграционного соотношения (рост ВВП, основанный на увеличении инвестиций), повышение цен на нефть и вызванный этим рост агрегированного спроса приводят к повышению ВВП, связанному с дозагрузкой имеющихся мощностей (увеличение выпуска при кейнсианской функции предложения). Таким образом, может быть сформулирована гипотеза об одновременном существовании зависимости прироста ВВП (i) от уровня мировых цен на нефть (и других факторов) и ($И$) от прироста мировых цен на нефть. Последняя зависимость равнозначна влиянию уровня цен (уровня агрегированного спроса) на уровень ВВП. Итак, можно выразить зависимость прироста ВВП одновременно от уровня цен на нефть и от их прироста следующим образом:

$$\Delta Y_t = \gamma_0 + \gamma_1 P_{oil,t} + \gamma_2 \Delta P_{oil,t} + \dots + \vartheta_t \vartheta_{\vartheta\vartheta}. \quad (4)$$

Модель, описываемая уравнением (4), может быть оценена динамическим методом наименьших квадратов (DOLS)¹, который имеет определенные преимуще-

¹ Метод наименьших квадратов (DOLS) разработан в исследованиях: *Philips P.C.B., Loretan M. Estimating Long-Run Economic Equilibria // Review of Economic Studies. 1991. Vol. 58. P. 407—436. cowles.econ.yale.edu/P/cp/p07b/p0785.pdi*; *Saikkonen P. Asymptotically Efficient Estimation of Cointegration Regressions // Econometric theory. 1991. Vol. 7. P. 1—21. journals.cambridge.org/abstract_S0266466600004217*, а также: *Stock J.H., Watson M.W. A Simple Estimator of Cointegration Vectors in Higher Order Integrated Systems // Econometrica. 1993. Vol. 61. P. 783—820.*

ства перед моделью коррекции ошибками, поскольку его реализация позволяет преодолеть недостатки обычного метода наименьших квадратов (МНК) в случае его применения к небольшим выборкам данных (в том числе смещенность оценок в результате коррелированности стандартной ошибки регрессии с первыми приростами объясняющих переменных).

Необходимо также отметить, что при малых выборках данных:

- МНК-оценки коинтегрирующего вектора существенно отличаются от истинных значений коэффициентов, тогда как DOLS-оценки ближе к истинным значениям коэффициентов;
- оценка коэффициента при переменной ΔP_{oil} в уравнении (4) может отличаться от оценки коэффициента при этой переменной в уравнении (3), которое оценивается при помощи МНК;
- если оценка коэффициента при переменной ΔP_{oil} в уравнении (4) статистически незначима (при этом для получения статистических выводов о коэффициенте при ΔP_{oil} можно использовать *t*-статистику), это не приводит к совпадению оценок коэффициентов коинтегрирующего вектора в уравнениях, оцененных МНК и DOLS.

Таким образом, оценка коинтегрирующего вектора, являющегося единственным с точностью до нормировки, при помощи МНК приводит к смещению, которое может быть значительным при малых выборках и убывает при увеличении выборки, что связано с заметной коррелированностью P_{oil} и ΔP_{oil} при малых выборках и убыванием степени их коррелированности в больших выборках. Следовательно, при малых выборках данных предпочтительнее применять DOLS даже при незначимости оценки коэффициента при ΔP_{oil} в уравнении (5)¹.

4. Анализ динамики структурной и конъюнктурной компонент экономического роста в РФ за период 1999—2007 гг.

Анализ стационарности используемых данных

Временные ряды, используемые в эконометрической оценке влияния мировых цен на энергоносители на экономический рост в России, включают:

- ВВП в реальном выражении (базовый индекс, приведенный в цены I квартала 1999 г.);
- инвестиции в основной капитал в реальном выражении (базовый индекс, приведенный в цены I квартала 1999 г.);
- фактическая цена на нефть марки *Brent* в номинальном выражении (долл. за баррель).

Все указанные выше ряды взяты за период с I квартала 1999 г. по I квартал 2009 г. (таким образом, размер выборки составляет 41 наблюдение). Рассмотрим эти ряды более подробно. В качестве зависимой переменной в коинтеграционном соотношении (1), описанном ранее, используется объем ВВП в реальном выражении (базовый индекс, приведенный в цены I квартала 1999 г., — рис. 1). Данный

¹ При подготовке данного раздела использованы материалы, предоставленные В.П. Носко.

ряд был построен на базе реального объема ВВП, представленного в виде цепного индекса (в % к соответствующему кварталу предыдущего года) по методологии Росстата.



Источники: Росстат, расчеты авторов.

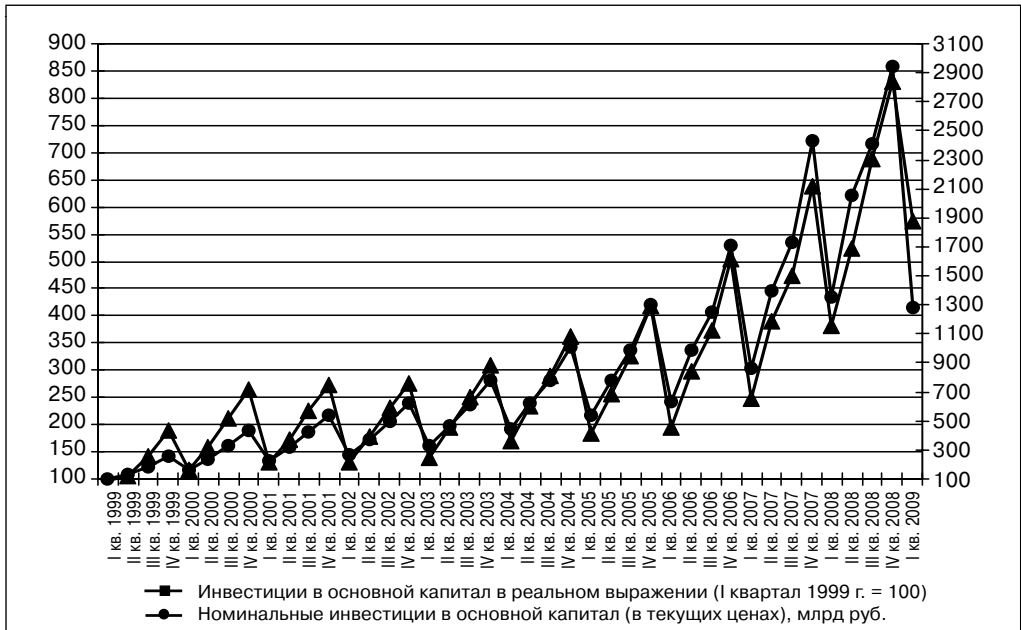
Рис. 1. Уровень ВВП в реальном и в номинальном выражении, I квартал 1999 — I квартал 2009 г.

На рис. 2 представлен ряд реальных инвестиций в основной капитал (базовый индекс), приведенный в цены I квартала 1999 г. при помощи дефлирования по ИПЦ, а также ряд фактических инвестиций в номинальном выражении.

На рис. 3 показан ряд, описывающий фактический уровень номинальной цены на нефть марки *Brent*.

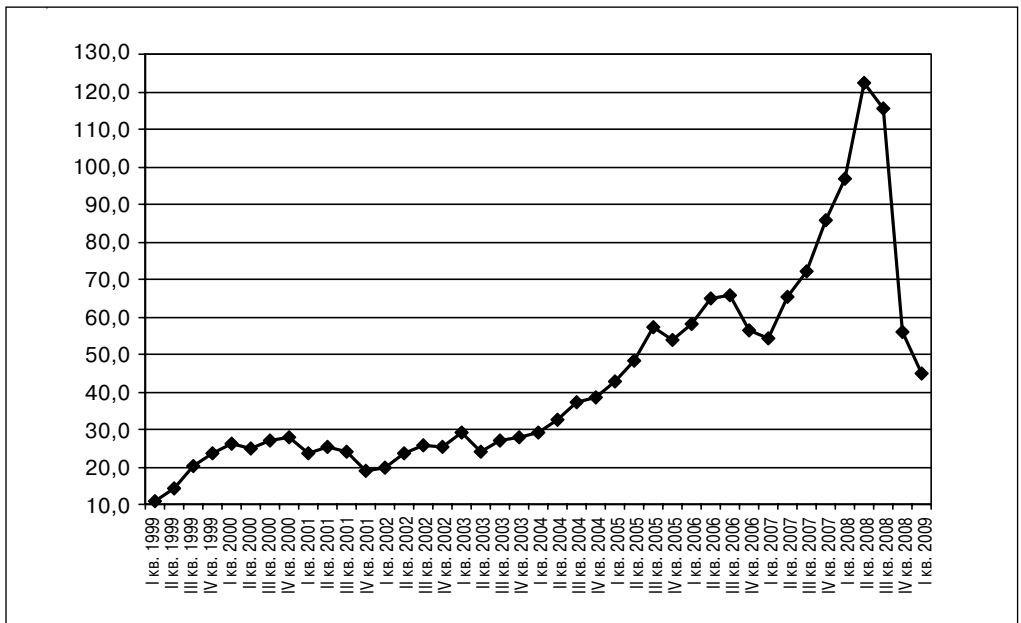
Как можно видеть из рис. 3, начиная с 2008 г. рассматриваемые временные ряды меняют свои свойства в связи как с интенсивным ростом мировых цен на нефть в I—II кварталах 2008 г., так и с последующим падением этих цен на фоне мирового финансового кризиса во втором полугодии 2008 г. Соответственно в дальнейших расчетах в целях разложения темпов роста ВВП на структурную и конъюнктурную компоненты будет использоваться выборка данных, заканчивающаяся IV кварталом 2007 г. (таким образом, размер этой выборки составит 36 наблюдений).

Проверка на стационарность всех временных рядов, используемых при оценке зависимости прироста ВВП от цен на нефть на исследуемом промежутке времени, проводилась при помощи ADF- и KPSS-тестов. Результаты этой проверки говорят в пользу гипотезы о том, что уровень ВВП и уровень инвестиций в основной капитал в реальном выражении являются нестационарными рядами второго порядка интегрированности (I(2)), а уровень номинальной цены на нефть марки *Brent* (долл./бар.) — нестационарным рядом первого порядка интегрированности (I(1)). Кроме того, следует отметить, что реальный ВВП и реальные инвестиции



Источники: Росстат, расчеты авторов.

Рис. 2. Уровень реальных и номинальных инвестиций в основной капитал, I квартал 1999 — I квартал 2009 г.



Источник: МВФ (International Financial Statistics database, CD-ROM edition, April 2009).

Рис. 3. Фактический уровень номинальной цены на нефть (долл./бар.), I квартал 1999 — I квартал 2009 г.

имеют ярко выраженную сезонность (см. рис. 1 и 2)¹, которая связана прежде всего с погодно-климатическими условиями в России, ритмичностью производственных процессов и учебного процесса и др.

Оценка влияния мировых цен на энергоносители на экономический рост в России

На основе результатов проверки стационарности используемых временных рядов нами была построена модель для выделения структурной и конъюнктурной компонент темпов экономического роста, основанная на оценке влияния мировых цен на нефть на темпы роста ВВП России в долгосрочном и краткосрочном периодах. Для оценки этой зависимости мы использовали в первую очередь модель коррекции ошибками. Кроме того, в работе применялась процедура DOLS, позволяющая оценить взаимосвязь между экономическим ростом и нефтяными ценами и их приростом.

Исходным уравнением, отражающим зависимость экономического роста от нефтяных цен, стало коинтеграционное соотношение между приростом ВВП в реальном выражении (в ценах I квартала 1999 г.) и уровнем номинальной цены на нефть марки *Brent* (долл./бар.). В результате оценки этого уравнения коинтеграция между зависимой и объясняющей переменными не была обнаружена. Подобный результат, по нашему мнению, связан с несопоставимостью переменных, представленных в реальном и номинальном выражении, а также с сезонностью в ряде реального ВВП.

Поэтому в дальнейшем нами был оценен ряд уравнений модели коррекции ошибками, в которых в качестве зависимой переменной выступает сезонно сглаженный² ВВП в реальном выражении, а в качестве объясняемых переменных — цена на нефть в реальном исчислении в ценах I квартала 1999 г. (в нескольких вариантах, полученных при помощи различных дефляторов, в числе которых ИПЦ РФ и США, номинальный эффективный обменный курс доллара США — NEER, реальный эффективный обменный курс рубля — REER и др.).

Помимо цен на нефть в коинтеграционное соотношение была добавлена переменная, отражающая динамику инвестиций. Как было показано выше, колебания совокупного спроса в краткосрочном периоде происходят не только из-за изменения уровня цен на нефть. Согласно выдвинутой гипотезе воздействие цен на нефть на экономический рост в средне- и долгосрочной перспективе вызывается расширением границы производственных возможностей, которое осуществляется за счет инвестиций, вызываемых трансфертом доходов в экономику при высоком уровне конъюнктуры мировых рынков энергоносителей. Поэтому в уравнение была добавлена переменная, характеризующая динамику инвестиций, очищенных от краткосрочных изменений уровня цен на нефть (прирост инвестиций, который имеет место при среднемноголетней цене на нефть³). В этих целях мы оценили коинтеграционное соотношение между приростом реальных инвестиций и уровнем реальной цены на нефть. На основе полученного уравнения было рассчитано теоретическое значение прироста инвестиций при среднемноголетней цене, которое

¹ См.: Бессонов В.А. Введение в анализ российской макроэкономической динамики переходного периода. М.: ИЭПП, 2003. С. 18 (данная публикация доступна также на сайте www.iet.ru).

² При помощи метода Census X12.

³ Среднемноголетнюю цену на нефть мы рассчитали путем применения метода скользящего среднего по 25 точкам к фактической цене в реальном исчислении.

может быть интерпретировано как прирост автономных инвестиций. Соответствующий ряд по результатам теста ADF может считаться рядом нулевого порядка интегрированности $I(0)$.

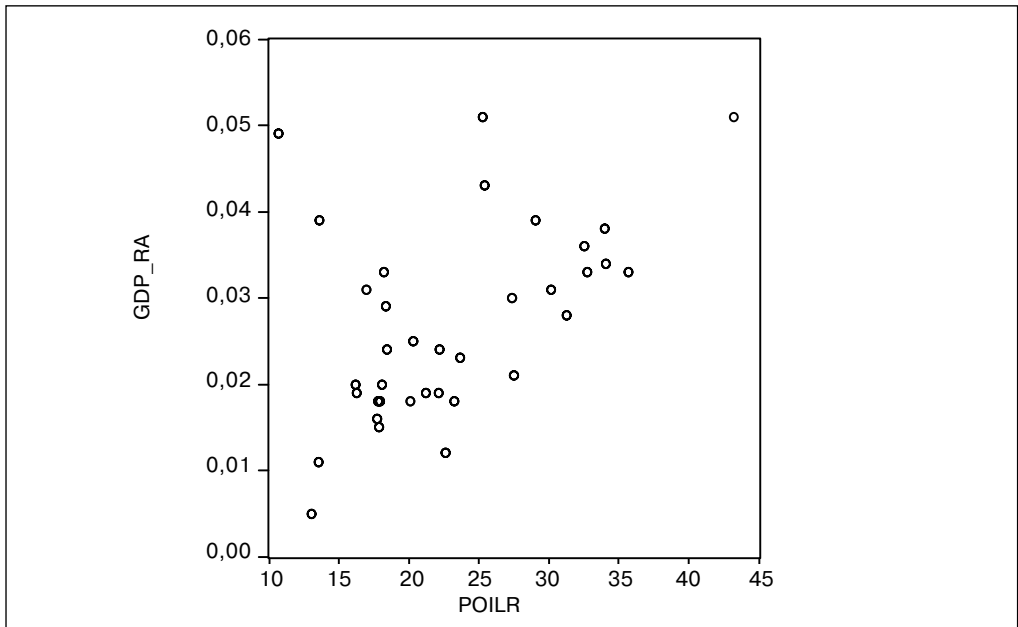
Следовательно, в целях разложения прироста ВВП на структурную и конъюнктурную компоненты при помощи МНК нами оценивалось уравнение (5), описывающее долгосрочную зависимость между приростом сезонно сглаженного ВВП в реальном выражении (ряд $I(1)$), ценой на нефть в реальном выражении (дефлятор — реальный эффективный обменный курс рубля, REER) (ряд $I(1)$) и приростом автономных инвестиций в основной капитал (ряд $I(0)$):

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 P_{oil}_t + \alpha_2 \Delta Inv_A_t + \eta_t, \tag{5}$$

где ΔInv_A_t — прирост автономных инвестиций в момент t , P_{oil}_t — уровень цены на нефть в реальном выражении (в ценах I квартала 1999 г., дефлятор — REER) в момент t .

Как показано на рис. 4—5 и в табл. 2, между двумя нестационарными рядами $I(1)$, используемыми в уравнении (5), имеет место коинтеграция.

Таким образом, уравнение (5) представляет собой коинтеграционное соотношение между приростом ВВП и уровнем цены на нефть с учетом прироста автономных инвестиций. Диаграммы рассеяния зависимой и объясняющих переменных в уравнении (5) приведены на рис. 4 и 6, которые иллюстрируют наличие взаимосвязи между зависимой и независимыми переменными в этом уравнении.



Источники: Росстат, МВФ (IFS database, CD-ROM edition, October 2008), расчеты ИЭПП.

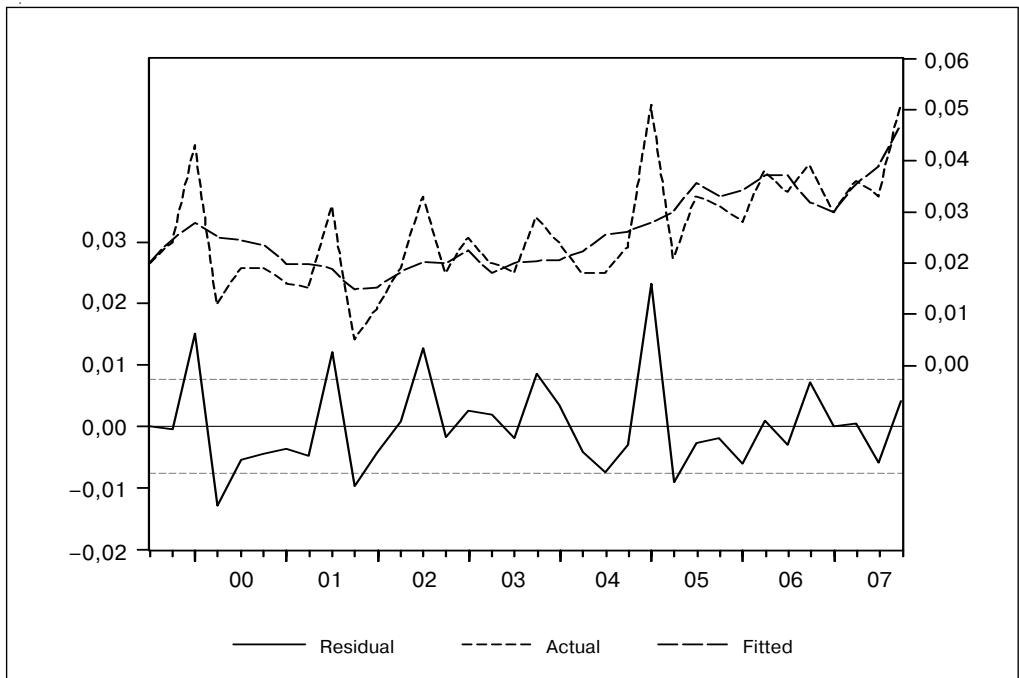
Рис. 4. Диаграмма рассеяния: прирост сезонно сглаженного реального ВВП и реальная цена на нефть, в ценах I квартала 1999 г., I квартал 1999 — IV квартал 2007 г.

Таблица 2

**Результаты оценки коинтеграционного соотношения
между приростом ВВП и уровнем цены на нефть (в реальном выражении)**

| Объясняемая переменная | Прирост ВВП в реальном выражении | | | |
|--|----------------------------------|------------------------|--------|---------|
| | Коэффициент | Стандартное отклонение | t-stat | P-value |
| Уровень цены на нефть в реальном выражении | 0,001 | 0,0002 | 5,76 | 0,0000 |
| Константа | 0,001 | 0,005 | 0,18 | 0,8577 |
| F-stat | 33,36 | | | |
| P-value F-stat | 0,0000 | | | |

| Выборка | III квартал 1999 — IV квартал 2007 г. |
|------------------|---------------------------------------|
| Число наблюдений | 34 |
| R-sq | 0,51 |
| Adj. R-sq | 0,50 |
| DW-stat. | 2,49 |



Примечание. Actual обозначает график исходного ряда зависимой переменной, fitted — график теоретического значения зависимой переменной, residual — остатки регрессии.

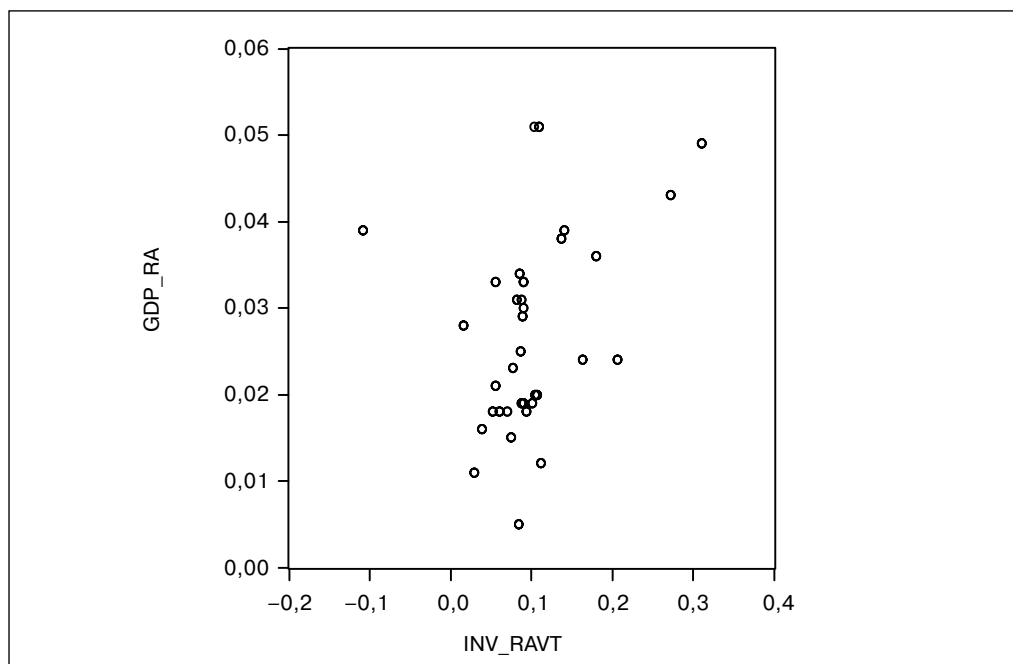
Рис. 5. Результаты оценки коинтеграционного соотношения между приростом ВВП и уровнем цены на нефть (в реальном выражении)

Результаты МНК-оценки уравнения (5) представлены в табл. 3, а также на рис. 7.

Вместе с тем, как было показано ранее в статье (см. разд. 2), при малых выборках данных оценивание коинтеграционного соотношения при помощи МНК приводит к смещению оценок коэффициентов этого соотношения, поскольку ряд остатков уравнения (6) $\hat{\eta}_t$ коррелирует с приростами объясняющих переменных P_oil_t и ΔInv_A_t , что подтверждается кросскоррелограммами между $\hat{\eta}_t$ и ΔP_oil_t и $\Delta^2 Inv_A_t$.

Коинтеграция между приростом ВВП и уровнем цены на нефть в реальном выражении позволяет применять DOLS во избежание смещения оценок коэффициентов уравнения (5), т.е. оценивать это уравнение в следующей форме:

$$\begin{aligned} \Delta Y_t = & a_0 + a_1 P_oil_t + a_2 \Delta P_oil_t + a_3 \Delta P_oil_{t-1} + \dots \\ & + a_i \Delta Inv_A_t + a_j \Delta^2 Inv_A_t + a_k \Delta^2 Inv_A_{t-1} + \dots + \varpi_t. \end{aligned} \tag{5'}$$



Источники: Росстат, расчеты ИЭПП.

Рис. 6. Диаграмма рассеяния: прирост сезонно сглаженного реального ВВП (GDP_RA) и прирост автономных инвестиций в основной капитал (INV_RAVT), в ценах I квартала 1999 г., I квартал 1999 — IV квартал 2007 г.

Таблица 3

**Результаты оценки зависимости между приростом ВВП, уровнем цены на нефть и приростом автономных инвестиций в основной капитал
(в реальном выражении)**

| Объясняемая переменная | Прирост ВВП в реальном выражении | | | |
|--|----------------------------------|------------------------|--------|---------|
| | Коэффициент | Стандартное отклонение | t-stat | P-value |
| Уровень цены на нефть в реальном выражении | 0,001 | 0,0002 | 6,06 | 0,0000 |
| Прирост автономных инвестиций в основной капитал | 0,07 | 0,02 | 2,95 | 0,0059 |
| Константа | -0,005 | 0,005 | -1,07 | 0,2928 |
| F-stat | 25,07 | | | |
| P-value F-stat | 0,0000 | | | |

Выборка

III квартал 1999 — IV квартал 2007 г.

| | |
|------------------|------|
| Число наблюдений | 34 |
| R-sq | 0,62 |
| Adj. R-sq | 0,59 |
| DW-stat. | 2,36 |

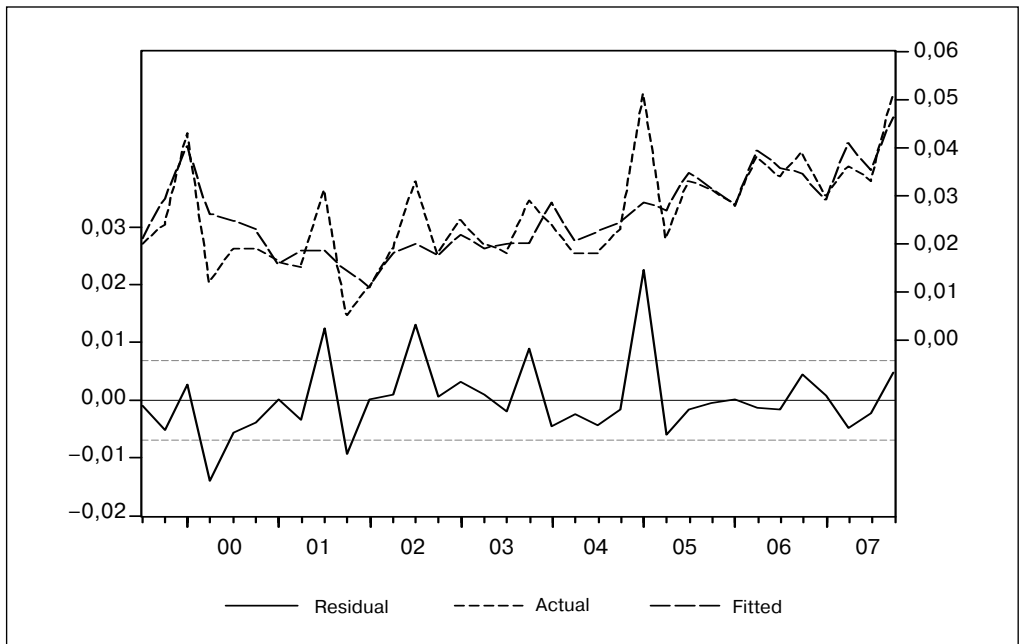


Рис. 7. Результаты оценки зависимости между приростом ВВП, уровнем цены на нефть и приростом автономных инвестиций в основной капитал (в реальном выражении)

Ввиду малого числа наблюдений мы не можем выбрать максимальное число запаздываний и опережений по всем переменным, что значительно снизит качество оценок. Поэтому в соответствии с номерами кросскоррелограмм (значимые запаздывающие и опережающие «всплески») в уравнение (5') будут включаться второе запаздывание (lag) переменной ΔP_{oil}_t и два опережения (leads) переменной $\Delta^2 Inv_{A}_t$. Кроме того, в это уравнение из содержательных соображений (см. далее) будет добавлен текущий прирост переменной P_{oil}_t ; таким образом, мы оцениваем уравнение следующего вида:

$$\Delta Y_t = a_0 + a_1 P_{oil}_t + a_2 \Delta P_{oil}_t + a_3 \Delta P_{oil}_{t-2} + a_4 \Delta Inv_{A}_t + a_5 \Delta^2 Inv_{A}_{t+1} + a_6 \Delta^2 Inv_{A}_{t+2} + \varepsilon_t \quad (5'')$$

Результаты DOLS-оценки уравнения (5'') приведены в табл. 4 и на рис. 8.

Таблица 4

Результаты DOLS-оценки зависимости между приростом ВВП, уровнем цены на нефть и приростом автономных инвестиций в основной капитал (в реальном выражении)

| Объясняемая переменная | ΔY_t | | | |
|--------------------------|---|------------------------|--------|---------|
| | Коэффициент | Стандартное отклонение | t-stat | P-value |
| P_{oil}_t | 0,0009 | 0,0002 | 3,79 | 0,0009 |
| ΔP_{oil}_t | 0,0002 | 0,0006 | 0,33 | 0,7457 |
| ΔP_{oil}_{t-2} | -0,0002 | 0,0006 | -0,30 | 0,7638 |
| ΔInv_{A}_t | 0,07 | 0,05 | 1,29 | 0,2109 |
| $\Delta^2 Inv_{A}_{t+1}$ | -0,002 | 0,05 | -0,04 | 0,9662 |
| $\Delta^2 Inv_{A}_{t+2}$ | -0,002 | 0,04 | -0,06 | 0,9534 |
| Константа | -0,003 | 0,007 | -0,42 | 0,6753 |
| F-stat | 4,78 | | | |
| P-value F-stat | 0,0024 | | | |
| Выборка | IV квартал 1999 — II квартал 2007 г. | | | |
| Число наблюдений | 31 | | | |
| R-sq | 0,54 | | | |
| Adj. R-sq | 0,43 | | | |
| DW-stat. | 2,37 | | | |

Как видно из приведенных в табл. 4 данных, в уравнении (5'') переменные ΔP_{oil}_t , ΔP_{oil}_{t-2} , $\Delta^2 Inv_{A}_{t+1}$ и $\Delta^2 Inv_{A}_{t+2}$ статистически незначимы как по отдельности, так и совместно (что подтверждается результатами теста Вольда). В то же время оценки коэффициентов при переменных P_{oil}_t и ΔInv_{A}_t в уравнении (5'') близки к аналогичным МНК-оценкам в уравнении (5). Величина статистики Дарбина — Уотсона свидетельствует о том, что гипотеза об отсутствии автокорреляции остатков не отвергается как для уравнения (5), так и для уравнения (5'') (см. табл. 3 и 4).

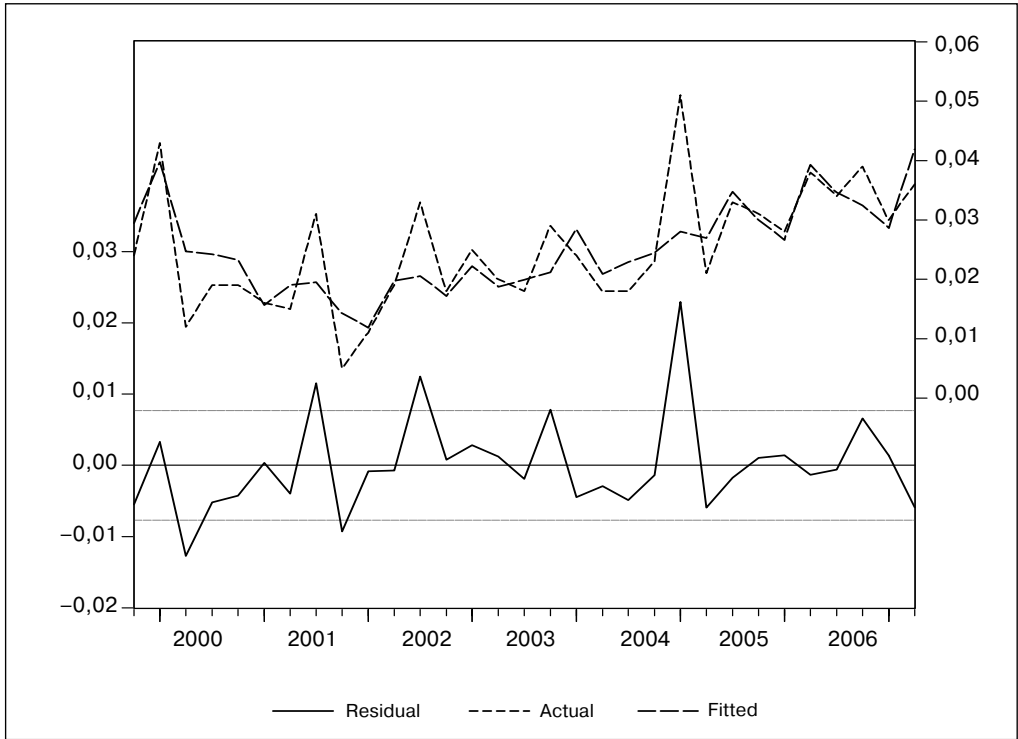


Рис. 8. Результаты DOLS-оценки зависимости между приростом ВВП, уровнем цены на нефть и приростом автономных инвестиций в основной капитал (в реальном выражении)

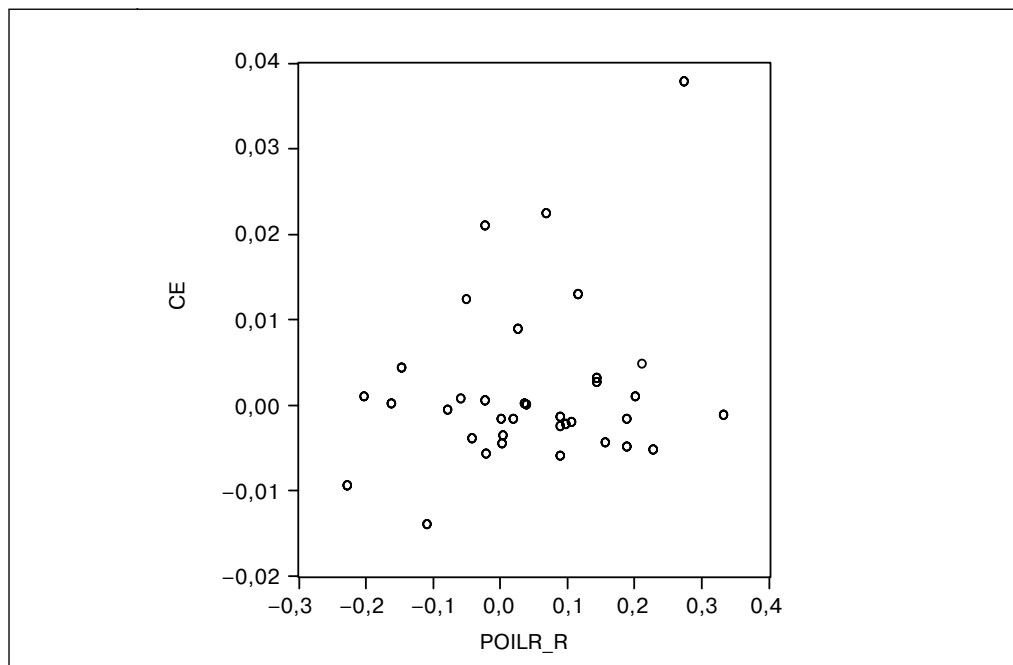
Необходимо еще раз подчеркнуть, что в уравнении (5'') незначимая переменная ΔP_{oil}_t не только является технической переменной, но и имеет содержательный смысл, поскольку, как было показано в разд. 2 настоящей статьи, учет этой переменной в коинтеграционном соотношении позволяет описать зависимость между темпом экономического роста и приростом нефтяных цен в краткосрочном периоде, что в нашем случае сделать не удалось.

Для анализа зависимости темпов экономического роста от нефтяных цен в краткосрочной перспективе и соответственно выделения конъюнктурной компоненты прироста ВВП, обусловленной краткосрочными колебаниями нефтяных цен, нами также была проведена оценка зависимости остатков уравнения (5), описанного выше, от прироста цен на нефть в реальном выражении:

$$\eta_t = \Delta Y_t - \alpha_0 - \alpha_1 P_{oil}_t - \alpha_2 \Delta Inv_A_t = \gamma_0 + \gamma_2 \Delta P_{oil}_t + v_t. \quad (6)$$

По результатам эконометрической оценки уравнения (6) при помощи МНК оказалось, что это уравнение в целом является незначимым (рис. 9).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что переменная прироста нефтяных цен незначима как при применении DOLS к уравнению (5), так и при оценке уравнения (6). По-видимому, незначимость этой переменной объясняется малой длиной ряда и наличием других, помимо цен на нефть, шоковых воздействий на краткосрочные колебания ВВП. Соответственно при разложении темпов роста



Источники: МВФ (IFS database, CD-ROM edition, October 2008), расчеты ИЭПП.

Рис. 9. Диаграмма рассеяния: прирост реальной цены на нефть (POILR_R, I квартал 1999 г. = 100, дефлятор — REER) и остатков коинтеграционного соотношения (CE) между приростом ВВП, уровнем цены на нефть и приростом автономных инвестиций (в реальном выражении); I квартал 1999 — IV квартал 2007 г.

ВВП России на структурную и конъюнктурную составляющие будут использоваться результаты МНК-оценки коинтеграционного соотношения (5) между приростом ВВП и уровнем цен на нефть с учетом прироста автономных инвестиций (см. табл. 3).

При интерпретации оценок коэффициентов уравнения (5) следует принять во внимание, что в этом уравнении используются переменные прироста реального ВВП (т.е. приращение этой переменной, измеряемое в процентных пунктах реального объема ВВП в ценах 1999 г.), прироста автономных инвестиций (в процентных пунктах реального объема автономных инвестиций в ценах 1999 г.) и уровня реальной цены на нефть (в долл./бар.).

Согласно данным табл. 3 прирост ВВП положительным образом зависит от уровня цены на нефть и прироста автономных инвестиций в основной капитал. С учетом того что в базовом 1999 г., по данным Росстата, объем ВВП составлял 4,8 трлн руб., в 2000 г. рост цены на нефть на 1 долл. означает прирост ВВП на 4,8 млрд руб.; в свою очередь, прирост автономных инвестиций на 1 п. п. предполагает прирост ВВП на 337,6 млрд руб. С содержательной точки зрения подобный результат означает, что если в текущем периоде уровень цен на нефть вырос на 1 долл., то увеличение объема экспортной выручки от продажи нефти означает прирост инвестиций в основной капитал, который приводит к приросту выпуска в долгосрочном периоде на 4,8 млрд руб. Соответственно прирост на 1 п. п. автономных инвестиций,

объясняемых другими факторами (денежно-кредитная и бюджетная политика, настроения населения и т.д.) и не зависящих от краткосрочных колебаний цен на нефть, обеспечивает прирост выпуска на 337,6 млрд руб.

Таким образом, полученные результаты говорят в пользу гипотезы о наличии взаимосвязи между приростом ВВП и уровнем цен на нефть в долгосрочном периоде, согласно которой каждому уровню цен соответствует определенный темп экономического роста. Низкий уровень нефтяных цен предполагает низкий объем инвестиций, определяющий низкие темпы роста ВВП. Наоборот, высокие цены на нефть предполагают высокие инвестиции и соответственно высокие темпы роста ВВП.

Выделение структурной и конъюнктурной компонент темпов роста ВВП в 1999–2007 гг.

На основе полученных оценок коэффициентов в уравнении (5) может быть использована следующая методика разложения прироста реального ВВП на структурную и конъюнктурную компоненты.

Структурный прирост ВВП представляет собой теоретическое значение прироста ВВП при среднемноголетней цене на нефть $\overline{P_oil}_t$ и фактическом приросте автономных инвестиций ΔInv_A_t в уравнении (6):

$$\Delta \overline{Y}_t = -0,005 + 0,001 \overline{P_oil}_t + 0,07 \Delta Inv_A_t.$$

Конъюнктурный прирост ВВП ($\Delta Y_t^{oil_inv}$) рассчитывается как разница между теоретическим значением прироста ВВП при фактических значениях переменных в уравнении (6) ($\widehat{\Delta Y}_t$) и структурным приростом ВВП ($\Delta \overline{Y}_t$); иными словами, это компонента прироста ВВП, возникающая за счет отклонений фактической цены на нефть от своего среднемноголетнего уровня:

$$\Delta Y_t^{oil_inv} = \widehat{\Delta Y}_t - \Delta \overline{Y}_t, \text{ что эквивалентно } \Delta Y_t^{oil_inv} = 0,001 \cdot (P_oil_t - \overline{P_oil}_t).$$

Конъюнктурный прирост ВВП, обусловленный колебаниями цен на нефть в краткосрочном периоде ($\Delta Y_t^{oil_SR}$), выделяется на базе оценки уравнения (7):

$$\Delta Y_t^{oil_SR} = \widehat{\gamma}_2 \cdot (\Delta P_oil_t - \overline{\Delta P_oil}_t),$$

где $\widehat{\gamma}_2$ — оценка коэффициента в уравнении (7). Однако, как было показано, уравнение, описывающее логику влияния нефтяных цен на темпы роста ВВП в краткосрочном периоде, незначимо на исследуемом промежутке времени, поэтому результаты такого разложения в итоговом разложении использоваться не могут.

Вклад автономных инвестиций и других не учтенных в модели факторов (ΔY_t^{other}) рассчитывается как разница между фактическим и теоретическим приростом ВВП в реальном выражении, полученном при подстановке в оцененное коинтеграционное соотношение фактических значений объясняющих переменных, т.е.:

$$\Delta Y_t^{other} = \Delta Y_t - \widehat{\Delta Y}_t.$$

Как было показано в подразделе «Оценка влияния мировых цен на энергоносители на экономический рост в России», интерпретация полученных оценок коэффициентов уравнения (5) применима только к реальному ВВП, измеряемому в терминах прироста. Соответственно для разложения темпов роста ВВП на структурную и конъюнктурную составляющие нами был осуществлен переход от прироста ВВП к темпам роста ВВП путем арифметических преобразований. Основные результаты такого разложения, основанного на логике коинтеграционного соотношения, описывающего зависимость между темпами экономического роста и ценами на нефть в долгосрочном периоде, отражены в табл. 5.

Как видно из табл. 5, в 2005—2006 гг. более 75% всего фактического темпа роста ВВП обеспечивали мировые цены на нефть. Однако при учете содержательных соображений такой результат представляется завышенным. Он объясняется, по-видимому, тем, что в данной работе не проводилась оценка модели экономического роста в России, поэтому переменная цены на нефть отражает влияние всех остальных факторов, не учтенных при разложении темпов роста ВВП на структурную и конъюнктурную компоненты.

Таблица 5

**Результаты разложения темпов роста ВВП
в реальном выражении, 1999—2007 гг., %**

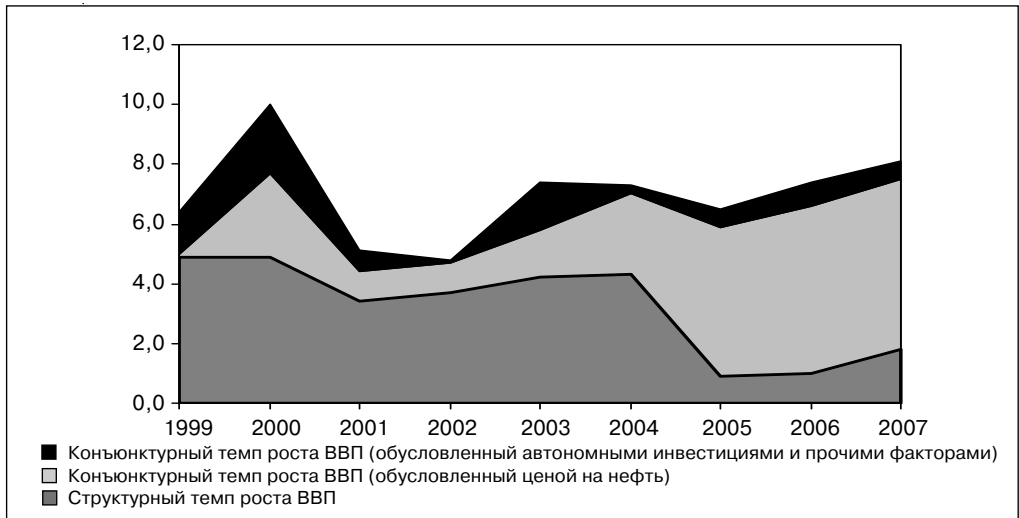
| | Общий (фактический) темп роста ВВП | Структурный темп роста ВВП | Конъюнктурный темп роста ВВП, зависящий от изменения цен на нефть | Конъюнктурный темп роста ВВП, объясняемый автономными инвестициями и прочими факторами | Справочно: | |
|------|------------------------------------|----------------------------|---|--|--|---|
| | | | | | Цена на нефть марки Brent в реальном выражении, долл./бар. в ценах 1999 г. | Номинальная цена на нефть марки Brent, долл./бар. |
| 1999 | 6,4 | 4,9 | 0,1 | 1,4 | 18,0 | 18,0 |
| | 100,0% | 76,1% | 1,5% | 22,4% | | |
| 2000 | 10,0 | 4,9 | 2,8 | 2,3 | 25,6 | 28,2 |
| | 100,0% | 49,2% | 28,2% | 22,6% | | |
| 2001 | 5,1 | 3,4 | 1,0 | 0,7 | 18,3 | 24,3 |
| | 100,0% | 67,6% | 19,2% | 13,1% | | |
| 2002 | 4,7 | 3,7 | 1,0 | 0,1 | 18,3 | 25,0 |
| | 100,0% | 78,2% | 20,4% | 1,5% | | |
| 2003 | 7,3 | 4,2 | 1,6 | 1,6 | 20,6 | 28,9 |
| | 100,0% | 57,4% | 21,3% | 21,3% | | |
| 2004 | 7,2 | 4,3 | 2,7 | 0,3 | 24,9 | 37,8 |
| | 100,0% | 59,4% | 36,8% | 3,7% | | |
| 2005 | 6,4 | 0,9 | 5,0 | 0,6 | 32,4 | 53,4 |
| | 100,0% | 13,4% | 77,6% | 9,0% | | |
| 2006 | 7,4 | 1,0 | 5,6 | 0,8 | 35,6 | 64,3 |
| | 100,0% | 13,5% | 75,2% | 11,3% | | |
| 2007 | 8,1 | 1,8 | 5,7 | 0,6 | 37,3 | 71,1 |
| | 100,0% | 22,4% | 69,9% | 7,7% | | |

Примечание. Во второй строке для каждого года курсивом приводятся доли соответствующих компонент темпа роста ВВП в общей величине фактического темпа роста ВВП в реальном выражении (в %).

Источники: Росстат, МВФ (IFS database, CD-ROM edition, October 2008), расчеты авторов.

На рис. 10 отражена динамика структурной и конъюнктурной компонент темпов роста ВВП за период 1999—2007 гг. Из рис. 10 видно, что в течение 1999—2007 гг. обе компоненты темпов роста ВВП были положительными. Это объясняется тем фактом, что в течение всего рассматриваемого периода фактическая цена на нефть в реальном выражении находилась на уровне выше своего среднесрочного значения.

В 1999—2004 гг., как явствует из данных, представленных в табл. 5 и на рис. 10, доля структурной компоненты темпов роста ВВП была высокой. В 1999—2000 гг. это может объясняться восстановительным характером экономического роста в России. Как показано в работе Е. Гайдара¹, восстановительный рост базируется на ранее созданных производственных мощностях и обученной до его начала рабочей силе. Тем не менее одной из отличительных черт российской экономики стало увеличение инвестиционного спроса в 2001—2002 гг. На протяжении 2000—2004 гг. наблюдалась тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики. Такая динамика инвестиций была в значительной степени вызвана интенсивным ростом доходов экономики, связанным, с одной стороны, с благоприятными изменениями конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы, с другой — с процессами импортозамещения на внутреннем рынке отечественными товарами².



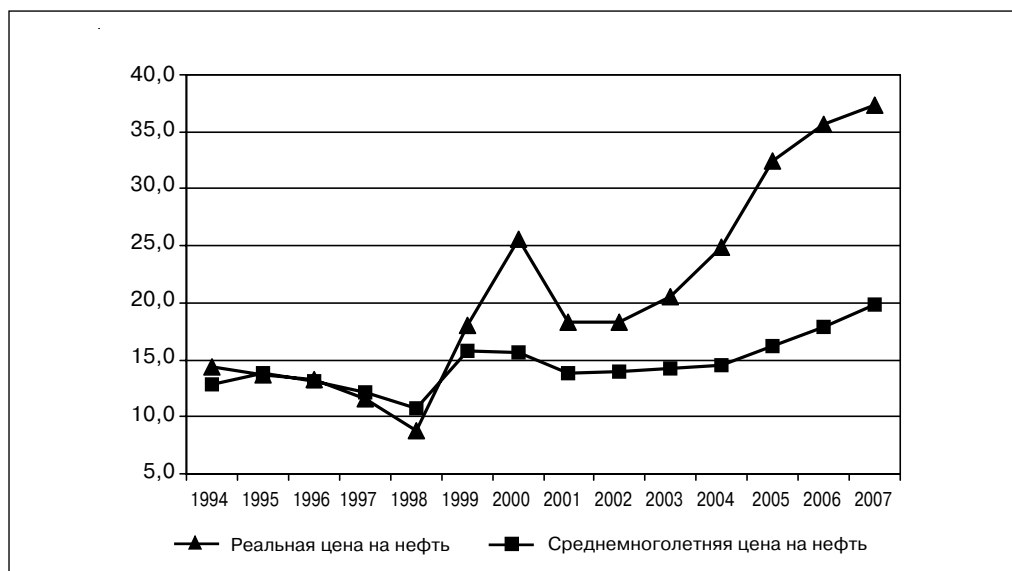
Источники: Росстат, расчеты авторов.

Рис. 10. Структурная и конъюнктурная компоненты темпов роста ВВП, процентные пункты, 1999—2007 гг.

¹ См.: Гайдар Е.Т. Долгое время. Россия в мире: Очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. С. 400—403.

² См.: Российская экономика в 2004 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005. С. 288—290 (данная публикация доступна также на сайте www.iet.ru).

Таким образом, в 2001—2002 гг. по мере уменьшения потенциала восстановительного роста несколько снижалась роль структурных факторов роста, что объясняет сокращение структурной компоненты темпов роста российского ВВП в 2001 г., которая немного росла до 2004 г., по-видимому, под воздействием увеличения инвестиций (см. рис. 10). Положительное значение конъюнктурной компоненты темпов роста реального ВВП, обусловленное в 1999—2004 гг. ценами на нефть и наблюдавшееся одновременно со снижением реальной цены на нефть с 25,6 долл./бар. в 2000 г. до 18,4 долл./бар. в 2001 г., объясняется тем фактом, что, как уже отмечалось выше, в течение всего рассматриваемого периода (с 1999 по 2007 г.) фактическая цена на нефть в реальном выражении находилась на уровне выше своего среднеголетнего значения в отличие от 1995—1998 гг., когда среднеголетняя цена превышала фактическую (рис. 11).



Источники: МВФ (IFS database, CD-ROM edition, October 2008), расчеты авторов.

Рис. 11. Динамика реальной (в ценах 1999 г.) и среднеголетней цен на нефть марки Brent (долл./бар.), 1994—2007 гг.

По данным, представленным в табл. 5, начиная с 2005 г. усиливается роль конъюнктурных факторов экономического роста, в первую очередь высоких мировых цен на энергоносители (см. рис. 11). В 2005 г. доля конъюнктурной составляющей темпов роста ВВП выросла до 5%, или до 77,6% фактического темпа роста ВВП (т.е. по сравнению с 2004 г. увеличилась более чем в 2 раза), тогда как структурная составляющая темпа роста ВВП сократилась (см. рис. 10).

Фактором устойчивого экономического развития России в 2005—2007 гг. являлось одновременное расширение и внешнего, и внутреннего рынков. Если динамика внешнего спроса формировалась под влиянием благоприятной ситуации на мировых рынках топливных и сырьевых ресурсов, то расширение внутреннего рынка определялось кумулятивным воздействием факторов повышения деловой активности и роста платежеспособного спроса населения. Повышение деловой активности опиралось на опережающий рост инвестиций относительно динамики

конечного потребления и оказало существенное влияние на характер структурных сдвигов произведенного и использованного ВВП. При увеличении ВВП в 2007 г. на 8,1% фактическое конечное потребление домашних хозяйств выросло на 13,1%, а инвестиции в основной капитал — на 21,1% (по сравнению с 2006 г.)¹.

Эти процессы нашли отражение в динамике структурной и конъюнктурной компонент экономического роста. В табл. 5 показано, что период с 2005 по 2007 г. характеризуется быстрым ростом ВВП. Высокий уровень нефтяных цен, более высокий объем экспортной выручки и соответственно более высокий объем импорта, в том числе инвестиционных ресурсов, привели к увеличению темпов экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В свою очередь незначительное сокращение в 2007 г. доли конъюнктурной составляющей темпов роста ВВП, обусловленной ценами на нефть, можно объяснить постепенным исчерпанием роли цен на нефть в экономическом росте России и возрастанием роли факторов внутреннего спроса.

* * *

Использованный в данной статье подход к разложению темпов экономического роста на структурную и конъюнктурную составляющие основан на оценке влияния нефтяных цен на экономический рост в долгосрочном и краткосрочном периодах с учетом динамики объема инвестиций в основной капитал.

В целом, как показал проведенный анализ, до 2004 г. темпы роста российского ВВП определялись восстановительным характером роста в 1999—2000 гг. и последующим расширением внутреннего спроса за счет интенсивного роста доходов в экономике. В последующие годы высокие темпы роста российской экономики определялись главным образом благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. В условиях относительно низкой конкурентоспособности российских товаропроизводителей и отсутствия диверсификации производства значительная доля конъюнктурной компоненты темпов роста ВВП подтверждает высокую чувствительность российской экономики к колебаниям на мировых рынках энергоносителей.

¹ Российская экономика в 2007 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 233—234 (данная публикация доступна также на сайте www.iet.ru).

Раздел V

Исследования реального сектора

Стародубровский В.,
Волощук Д.

На пути к инвестиционному типу экономического роста¹

Новый Рубикон²

После десятилетия устойчивого роста экономика страны вступила в полосу кризиса и на первый план выдвинулись проблемы, связанные с облегчением, а затем и преодолением его последствий. По его окончании (а кризисы, к счастью, тоже не вечны) предстоит завершать то, что не было сделано в период предшествующего подъема.

Экономический рост в России, наступивший после глубокого трансформационного кризиса 1990-х годов, поначалу носил восстановительный характер. Понятие восстановительного роста введено в оборот по аналогии с восстановлением хозяйства, наступившим после перехода к нэпу в начале 1920-х годов³. Естественно, между нынешним восстановлением и процессами того времени имеются существенные различия. Но важная общая черта в том, что восстановление происходило прежде всего на основе загрузки неиспользовавшихся производственных мощностей и слабо вовлеченной в трудовой процесс рабочей силы. В последние годы эти источники развития уже были практически исчерпаны, хотя они будут поначалу играть немалую роль и при выходе из нынешнего кризиса⁴. В дальней-

¹ Первоначальный вариант статьи опубликован в журнале «Экономика и управление собственностью» (2007. № 3). Данный вариант расширен и уточнен, в том числе с учетом новых статистических данных. Авторы выражают признательность Л. Фрейнкману за важные замечания и помощь при доработке статьи.

² Слово «Рубикон» употребляется в данном случае в соответствии с устоявшейся традицией как синоним преодоления крупного препятствия, решения сложной проблемы, безальтернативного поворотного пункта. То, что Цезарь перешел реку Рубикон и начал гражданскую войну для установления своей единоличной власти, давно перестало исчерпывать содержание этого понятия.

³ *Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: Очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. С. 399–412.

⁴ Из опросов, проводимых ИЭПП, следует, что в начале 2009 г. доля предприятий, имевших избыточные производственные мощности, превышала долю тех, кто испытывал их недостаток, на 38 б.п., а излишек рабочей силы наблюдался на 33% предприятий, тогда как недостаток только на 8%. И те и другие показатели вернули нас к уровню 1999 г. (см.: *Экономико-политическая ситуация в России. Январь 2009.* М.: ИЭПП, 2009. С. 28, 29).

шем же рост экономики уже не сможет опираться на подобные резервы. Все надежды могут быть связаны только с инвестициями, с переходом от восстановительного к инвестиционному росту. А на этом пути нам еще предстоит перейти очередной Рубикон.

Глядя на динамику ряда общих показателей, приведенных в табл. 1, можно подумать, что в этом отношении ситуация у нас перед наступившим кризисом и даже в его начале достаточно благополучна. Во всяком случае инвестиции росли в последние годы высокими и опережающими темпами.

Но обоснованная оценка требует, с одной стороны, более детального анализа, а с другой — выделения еще одного принципиального вопроса. Не случайно уже не один год и на экспертном и на политическом уровнях особое внимание обращается не только на количественную, но и на качественную сторону дальнейшего развития народного хозяйства. Она связывается с реструктуризацией, модернизацией, инновационностью, повышением конкурентоспособности экономики. Экономический рост, идущий даже приличными темпами, особенно при благоприятной конъюнктуре экспорта углеводородов, может продолжаться и при отставании этих качественных процессов. Однако в таком случае он не способен быть надежным и устойчивым. Это путь своеобразного застоя даже в условиях экономического роста, чреватый в дальнейшем нарастанием серьезного отставания страны.

Таблица 1

**Темпы роста показателей, характеризующих
инвестиционный процесс, % к предыдущему году**

| Показатель | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Инвестиции в основной капитал | 105,3 | 117,4 | 110 | 102,8 | 112,5 | 113,7 | 110,9 | 116,7 | 121,1 | 109,1 |
| Валовой внутренний продукт | 106,4 | 110,0 | 105,1 | 104,7 | 107,3 | 107,2 | 106,4 | 107,7 | 108,1 | 105,6 |
| Объем промышленной продукции | 111,0 | 108,7 | 102,9 | 103,1 | 108,9 | 108,0 | 105,1 | 106,3 | 106,3 | 102,1 |
| Строительство | 106,0 | 113,5 | 110,4 | 102,9 | 112,8 | 110,1 | 113,2 | 118,1 | 118,2 | 112,8 |
| Транспорт | 105,8 | 105,0 | 103,2 | 105,9 | 107,7 | 106,4 | 102,6 | 102,7 | 102,3 | 100,6 |

Источник. Росстат.

Поэтому перелом, Рубикон, состоит в переходе не только от восстановительного роста к инвестиционному, но и от инерционного роста, пусть связанного с привлечением инвестиций, к современному инвестиционному типу экономического роста, т.е. к росту, способному обеспечить модернизацию и устойчивую конкурентоспособность нашей экономики.

Разразившийся кризис затрудняет и задерживает решение этой проблемы, но не снимает ее актуальности. Настоятельная потребность перехода к инвестиционному типу экономического роста, которая буквально «хватает за горло», определяется крайне устаревшим оборудованием в большинстве сфер хозяйства. Его обновление определяет как выживание этих сфер в относительно недалекой перспективе, так и их дальнейшее развитие. Достаточно сказать, что средний возраст оборудования в промышленности за 10 лет (с 1995 по 2004) увеличился почти вдвое: с 14,3 до 21,2 года. Это если не катастрофический, то почти катастрофический показатель. Более чем удвоилась и доля оборудования со сроком службы

свыше 20 лет: с менее четверти (23,1%) до величины, превышающей половину (51,5%)¹. Эти данные относятся ко всему оборудованию крупных и средних коммерческих организаций промышленности. Более поздние публикации приводят результаты выборочного обследования инвестиционной активности промышленных организаций и существенно отличаются от предыдущих. По данным обследования, средний возраст машин и оборудования в 2006 г. составлял 14,4, а в 2007 г. — 13,1 года, транспортных средств — соответственно 9,6 и 9,4 года². Эта выборка, скорее всего, достаточно далека от генеральной совокупности, поскольку предшествующие данные за период с 1995 по 2004 г. с учетом понятных последствий трансформационного кризиса внушают гораздо больше доверия. Российская статистика явно продолжает традиции советской, не давая по ряду показателей сопоставимых временных рядов. При всех обстоятельствах последние публикации позволяют надеяться, что в завершающие годы экономического роста удалось приостановить дальнейшее увеличение средних сроков службы оборудования³. Это уже достижение, но от него до полной нормализации ситуации «дистанция огромного размера» — протяженностью, вероятно, во многие годы даже при благоприятных условиях.

Обновление оборудования призвано также способствовать решению других задач инвестирования, связанных с коренными стратегическими проблемами развития страны и недостижимыми без перехода к инвестиционному типу экономического роста. В их числе обеспечение условий для устойчивости роста достаточно высокими темпами; диверсификация экономики, уход от монопродуктового экспорта за счет освоения выпуска конкурентоспособных товаров в других отраслях, что требует структурной перестройки экономики, повышения степени передела продукции, увеличения доли добавленной стоимости; высокотехнологичное переоснащение производства и возрастание доли наукоемкой продукции; надежное повышение на этой основе уровня жизни населения, дальнейшее сокращение бедности.

По большому же счету трудный переход от советской плановой к рыночной экономике начинался в расчете на формирование не абы-какого рынка (хотя он во многом неизбежен поначалу), а того уровня рыночного хозяйства, который продемонстрировал свою способность обеспечить доступ к достижениям современной цивилизации, т.е. рынка постиндустриальных экономик.

Для этого России предстоит пройти немалый путь. Масштаб задачи отражает табл. 2, характеризующая место современной России среди стран с переходной экономикой и развитых стран.

В основу сравнения положен уровень ВВП на душу населения по паритету покупательной способности. Страны СНГ разделены по уровню развития на три группы. Кроме того, из стран с переходной экономикой выделены новые члены ЕС, так сказать, первой волны, в том числе отдельно страны Балтии (бывшие

¹ Промышленность России-2005: Статистический сборник. М.: Росстат, 2006. С. 128. Данные по крупным и средним коммерческим организациям.

² Промышленность России-2008: Статистический сборник. М.: Росстат, 2008. С. 117.

³ Кроме приведенных итогов выборочного обследования об этом косвенно свидетельствуют и данные о доле полностью изношенных основных фондов. Их максимум приходился по добыче полезных ископаемых на 2003—2004 гг. (когда они составляли одинаковую величину), а по обрабатывающим производствам и производству и распределению электроэнергии, газа и воды — на 2003 г. По сравнению с 2003 г. удельный вес полностью изношенных основных фондов в общем объеме основных фондов снизился в 2007 г. по добыче полезных ископаемых с 22,6 до 20,9%, по обрабатывающим производствам с 20,7 до 13,7, по распределению электроэнергии, газа и воды с 18,8 до 14,9% (см.: Промышленность России-2008. С. 113).

советские республики), и страны, относившиеся к кандидатам в ЕС, из которых Болгария и Румыния вступили уже в Союз, составив вторую волну новых членов. В качестве целевых ориентиров приводятся показатели ряда передовых стран — старых членов ЕС, включая наименее развитую из них — Португалию.

Из табл. 2 видно, что Россия занимает ведущее место среди стран СНГ (разрыв по уровню ВВП на душу населения между ними многократно превышает различия между странами — членами ЕС), опережает страны Балканского региона, часть которых недавно вступила в ЕС, кроме Хорватии, но отстает от стран Балтии и других наиболее развитых стран среди новых членов ЕС, не говоря уже о передовых странах Европы, уровень душевого ВВП в которых выше российского примерно в 3 раза. Несмотря на отставание от тех же групп стран, в России относительно низкая доля сельского хозяйства в ВВП, отражающая уровень индустриального развития, и более высокая по сравнению с большинством стран СНГ доля услуг. Заметно хуже ситуация с расходами на образование и здравоохранение. На общем фоне выделяются по сравнению с многими странами значительные расходы на исследования и разработки, хотя их уровень не дотягивает до развитых стран: в Германии он выше более чем в 2 раза. Тяжелое положение с коррупцией (сводный индекс коррупции CPI изменяется от 0 до 10: чем выше индекс, тем ниже уровень коррупции), значительное отставание, в том числе от некоторых стран СНГ, по уровню экономической свободы (сводный индекс IEF меняется от 0 до 100: чем он выше, тем выше уровень экономической свободы; Россия по этой градации оказывается на границе стран преимущественно несвободных и стран с подавленной свободой)¹.

Таблица 2

**Основные показатели России в сравнении со странами
с переходной экономикой и развитыми странами**

| | ВВП на душу, 2005 г., ППС | ВВП на душу, 2006 г., ППС | Доля с/х, % ВВП, 2006 г. | Доля услуг, % ВВП, 2006 г. | Доля расходов на образо- вание, % ВВП, 2005 г. | Доля расходов на здраво- охранение, % ВВП, 2005 г. | Доля затрат на исследо- вания и разработки, % ВВП, 2006 г. | CPI 2007 г. | IEF 2008 г. |
|--------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|---|---|---|----------------|----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Россия | 10 846 | 11 974 | 5 | 57 | 3,2 | 5,2 | 1,1 | 2,3 | 49,9 |
| Казахстан | 7 860 | 8 853 | 6 | 52 | 5,2 | 3,9 | 0,3 | 2,1 | 60,5 |
| Беларусь | 7 922 | 9 035 | 9 | 49 | 6,5 | 6,6 | 0,7 | 2,1 | 44,7 |
| Украина | 6 858 | 7 642 | 9 | 57 | 6,7 | 7 | 1 | 2,7 | 51,1 |
| Туркменистан | 7 740 | 8 548 | 21* | 34* | 4,3 | 4,8 | — | 2 | 43,4 |
| <i>Средняя</i> | 6 603 | 9 376 | 10,0 | 49,8 | 5,2 | 5,5 | — | 2,2 | 49,9 |
| <i>Без Туркменистана</i> | 6 830 | 9 210 | 7,3 | 53,7 | 5,4 | 5,7 | 0,8 | 2,3 | 51,5 |

¹ Естественно, значимость показателей, рассчитанных международными организациями (в данном случае индексы коррупции и свободы), не стоит преувеличивать. Они содержат немало условности. Кризис, например, лишний раз выявил ненадежность оценок рейтинговых агентств. Однако широкая практика использования подобных показателей в международных сравнениях продемонстрировала, что они способны отражать определенные существенные тенденции и пригодны для применения по меньшей мере в качестве вспомогательного инструмента анализа.

Окончание табл. 2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|----------------|---------------|---------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|
| Азербайджан | 5 027 | 6 888 | 7 | 22 | 3,2 | 3,9 | 0,2 | 2,1 | 55,3 |
| Армения | 4 952 | 5 797 | 20 | 37 | 3,8 | 5,4 | 0,2 | 3 | 70,3 |
| Грузия | 3 366 | 3 822 | 13 | 62 | 3,1 | 8,6 | 0,2 | 3,4 | 69,2 |
| <i>Средняя</i> | 4 448 | 5 502 | 13 | 40,5 | 3,4 | 6,0 | 0,2 | 2,8 | 65,0 |
| Узбекистан | 2 064 | 2 247 | 25 | 46 | — | 5,0 | — | 1,7 | 52,3 |
| Кыргызстан | 1 936 | 2 024 | 33 | 47 | 5,6 | 6 | 0,2 | 2,1 | 61,1 |
| Молдова | 2 298 | 2 489 | 18 | 67 | 7,7 | 7,5 | 0,6** | 2,8 | 58,4 |
| Таджикистан | 1 338 | 1 454 | 26 | 48 | 5,7 | 5 | 0,1 | 2,1 | 54,5 |
| <i>Средняя</i> | 1 909 | 2 054 | 25,5 | 51,9 | 6,3 | 5,9 | 0,3 | 2,3 | 56,6 |
| Латвия | 13 700 | 15 878 | 4 | 75 | 5,7 | 6,4 | 0,7 | 4,8 | 68,3 |
| Литва | 14 584 | 16 221 | 5 | 61 | 5,3 | 5,9 | 0,8 | 4,8 | 70,8 |
| Эстония | 15 968 | 18 378 | 3 | 68 | 5 | 5 | 1,2 | 6,5 | 77,8 |
| <i>Средняя</i> | 10 230 | 16 826 | 4,0 | 67,9 | 5,3 | 5,8 | 0,9 | 5,4 | 72,3 |
| Венгрия | 18 256 | 19 585 | 4 | 66 | 5,3 | 7,8 | 1 | 5,3 | 67,2 |
| Польша | 14 167 | 15 444 | 4 | 64 | 5,8 | 6,2 | 0,6 | 4,2 | 59,5 |
| Словакия | 15 991 | 17 827 | 4 | 60 | 3,8 | 7 | 0,5 | 4,9 | 68,7 |
| Чехия | 20 845 | 22 791 | 3 | 58 | 4,7 | 7,1 | 1,5 | 5,2 | 68,5 |
| Словения | 22 282 | 24 169 | 2 | 64 | 5,8 | 8,5 | 1,6 | 6,6 | 60,6 |
| <i>Средняя</i> | 18 308 | 19 963 | 3,4 | 62,6 | 5,1 | 7,3 | 1,0 | 5,2 | 64,9 |
| Албания | 5 318 | 5 733 | 23* | 56* | 2,9 | 6,5 | — | 2,9 | 63,3 |
| Болгария | 9 226 | 10 128 | 8 | 60 | 5,5 | 7,7 | 0,5 | 4,1 | 62,9 |
| Македония | 7 189 | 7 612 | 13 | 58 | 4,7 | 5,8 | 0,2** | 3,3 | 61,1 |
| Румыния | 9 064 | 10 091 | 11 | 52 | 4,7 | 6,5 | 0,5 | 3,7 | 61,5 |
| Хорватия | 13 055 | 14 073 | 7 | 61 | 3,5 | 7,8 | 0,9 | 4,1 | 54,6 |
| <i>Средняя</i> | 8 770 | 9 527 | 12,4 | 57,3 | 4,3 | 6,9 | 0,5 | 3,6 | 60,7 |
| Великобритания | 33 135 | 34 983 | 1 | 75 | 4,6 | 8,2 | 1,8 | 8,4 | 79,5 |
| Германия | 29 980 | 31 744 | 1 | 69 | 4 | 10,7 | 2,5 | 7,8 | 71,2 |
| Португалия | 21 125 | 21 943 | 3 | 72 | 6,8 | 10,2 | 0,8 | 6,5 | 64,3 |
| Франция | 31 908 | 33 408 | 2 | 77 | 5,2 | 11,2 | 2,1 | 7,3 | 65,4 |
| <i>Средняя</i> | 22 292 | 30 520 | 1,8 | 73,4 | 5,2 | 10,1 | 1,8 | 7,5 | 70,1 |

* Данные 2005 г. ** Данные 2003 г.

Источники: United Nations Common Database, 2008, Key Global Indicators; The 2005 International Comparison Program, final global report; 2007 The World Bank Group, World Development Indicators; UNESCO Institute for Statistics, Global and internationally comparable statistics on education, science, culture and communication, 2008; Transparency International Global Corruption Report 2007; <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>

Если исходить из достаточно оптимистичных предположений о темпах роста ВВП на перспективу, то Россия способна достичь современного уровня Германии в районе 2025 г., хотя многое будет зависеть от продолжительности нынешнего кризиса и последующей экономической динамики. Конечно, развитые страны к тому времени тоже уйдут вперед, однако достижение их нынешних показателей хотя бы количественно будет соответствовать уровню постиндустриальной экономики. Но существенные особенности постиндустриальной экономики носят именно качественный характер и среди них принципиальное место принадлежит высокой инновационности, обеспечивающей быстрые и зачастую ускоряющиеся циклы обновления на новой технологической основе выпускаемой продукции и производственной базы. Для движения к этому качественному уровню, а тем более приближения к нему важно не упускать возможности создания условий, способствующих переходу к инвестиционному типу экономического роста, иначе перспектива застоя и загнивания, несмотря на периоды показного благополучия, будет все более реальной.

Особенности инвестиционного типа экономического роста

Что же такое инвестиционный тип экономического роста?

Надо сказать, что его особенности до сих пор специально не исследовались. И это естественно. Ведь инвестиционный рост — это нормальный рост налаженной рыночной экономики. Он нарушается только на относительно непродолжительное время в периоды циклических спадов. Переход от периодического спада к росту в экономиках с многовековыми рыночными традициями обычно тоже не представляет экстраординарной проблемы. Другое дело — страны, в которых такие традиции были разрушены, особенно на столь длительный срок, как в России, и которым для перехода к рынку пришлось пройти через тяжелые социальные катаклизмы, включая глубокий трансформационный спад, сменившийся затем восстановительным ростом. Для них выявление особенностей инвестиционного типа роста приобретает высокую актуальность.

Если объективные целевые ориентиры состоят в движении к постиндустриальной экономике, то и особенности инвестиционного типа экономического роста тоже целесообразно анализировать на примере в первую очередь развитых стран, имея в виду, что приближение к такому росту будет происходить постепенно и поэтапно. Но при этом важно учитывать и специфические условия переходной российской экономики.

Исходя из анализа опыта разных стран основные особенности инвестиционного типа экономического роста представляется возможным охарактеризовать следующим образом.

Высокая насыщенность экономики инвестициями, во всяком случае достаточная для современных темпов обновления капитала. Основным показателем инвестиционной активности в стране является доля валового накопления основного капитала в ВВП. В России она с 2000 г. почти в течение всего периода экономического роста колебалась вокруг 18%, а в целом доля валового накопления составляла 20—21%, что близко к показателям таких развитых стран, как Великобритания, Германия, Франция, США. Но в этих странах, с одной стороны, более высокая

эффективность вложений в основной капитал, а с другой — ниже потребности в замене устаревшего оборудования. В большинстве стран с переходной экономикой доля накопления заметно выше. Из стран СНГ более низкие величины удельного веса валового накопления имели только Таджикистан (где ситуация критическая: 9—12%) и Киргизия, где в 2003 г. этот показатель упал до 12%, но к 2006 г. поднялся до 21%, на Украине и в Туркмении он составлял в 2006 г. 24%, в Грузии — 27, в остальных странах — более 30%. В отдельные годы в Туркмении и Азербайджане он достигал экзотических масштабов 40 — 50%, поскольку в добывающие топливные отрасли интенсивно притекал иностранный капитал. В странах — новых членах ЕС близкая к России норма накопления основного капитала только в Польше, хотя ранее она здесь превышала 23%. Типичные величины в Венгрии — 23%, Словении — 23—25, Словакии — 25—27, Чехии — 27%. Анализ показывает, что между нормой накопления и темпами роста нет прямой связи, но есть достаточно типичные соотношения. Так, выборка из 12 стран, достигавших в течение длительных сроков (свыше 10 лет) темпов роста ВВП более 5% в год, показала, что в подавляющем большинстве случаев норма накопления превышала за этот период 30%, а в пяти — 35%. Только Индия и Пакистан развивались средними темпами около 6% в год при доле накопления 21—23%.

Таким образом, для поддержания высоких устойчивых темпов роста в России желательно достичь нормы накопления в основной капитал не менее 25%. Принципиальная возможность для этого есть: валовые сбережения превышают в последние годы 33% ВВП. Благоприятный сдвиг за весь период роста произошел только в 2007 г., когда в условиях существенного снижения доли чистого экспорта товаров и услуг доля валового накопления возросла до 24,7%, в том числе доля валового накопления основного капитала — до 21,2% ВВП. На этот же год пришлись и наиболее высокие темпы прироста инвестиций в основной капитал: 21,1%. В 2008 г. показатели валового накопления в целом и основного капитала еще несколько выше, но в условиях начала кризиса по ним трудно судить о реальных тенденциях.

Преобладание опережающего роста инвестиций по сравнению с ВВП. Динамике инвестиций чаще присущи отрицательные значения по сравнению с динамикой производства под влиянием как циклических, так и конъюнктурных факторов. Однако периодам устойчивого, а тем более высокого роста нередко сопутствует более быстрое наращивание инвестиций. Так, в США в ходе устойчивого подъема в 1992—2000 гг. средний ежегодный темп прироста ВВП составил 3,6%, а инвестиций — 7,6%. Соответственно в Великобритании в 1993—2003 гг. — 2,9 и 4,2%¹. Вместе с тем эту особенность не следует воспринимать догматически, поскольку связи между темпами роста ВВП и инвестиций, с одной стороны, достаточно существенны, с другой — неоднозначны. Так, анализ данных динамических рядов по России позволяет сделать вывод, что в случае сохранения сложившихся взаимосвязей при темпах прироста ВВП примерно до 4% в год темпы инвестиций могут быть более низкими, а для более высокой динамики ВВП они должны приобретать опережающий характер². В 2002 г. при нетипично небольшом для периода роста увеличении инвестиций на 2,8% ВВП России вырос практически

¹ Ввиду отсутствия непосредственной информации об инвестициях использовались данные о динамике накопления в основной капитал, которые, как показывает анализ, очень близки к темпам изменения инвестиций.

² См.: Коссов В.В. Бизнес-план: обоснование решений: Учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 16—17.

на 4,7%. В остальные годы этого периода ВВП увеличивался темпами свыше 5% в год, а инвестиции росли быстрее. Анализ данных по 23 развитым странам с 1970 г. показывает, что примерно в 10% случаев темп роста ВВП падал и при этом снижение инвестиций в более чем 90% случаев было более значительным, чем ВВП. В периоды же роста ВВП опережающие темпы инвестиций наблюдались примерно в 52% случаев. Причем в 30% случаев рост ВВП сопровождался отрицательными темпами инвестиций. В 30 развивающихся странах опережающий темп инвестиций в условиях роста ВВП был характерен для 57% случаев, в странах СНГ — для 50, а в странах ЦВЕ — для 65%. Причем при более высоких темпах роста ВВП (скажем, свыше 5% в год) опережающий прирост инвестиций встречается чаще.

Россия в части опережающей динамики инвестиций выделяется в лучшую сторону по сравнению с многими странами. За весь период экономического роста только в 1999 и 2002 гг. темпы роста инвестиций отставали от ВВП. В целом за 1999—2007 гг. средний рост ВВП составил 7%, а инвестиций — 12,1%. Однако при этом в 2007 г. по уровню инвестиций удалось приблизиться лишь примерно к 57,3% их дореформенного объема. По объему же ВВП мы немного превысили исходный предкризисный уровень. Разрыв между этими показателями лишний раз свидетельствует об актуальности повышения нормы валового накопления основного капитала.

Фронтальный характер инвестиционного процесса, охватывающий основные жизнеспособные виды экономической деятельности (с учетом, естественно, определенной цикличности этого процесса, структурных изменений и специализации стран в международном разделении труда). Это особенно важно для России с ее комплексным, многоотраслевым хозяйством и необходимостью преодоления односторонней топливно-сырьевой экспортной направленности развития посредством диверсификации производства. Заметим, что фронтальность в данном случае понимается обобщенно и относится к основным отраслям и видам деятельности, не предполагая, естественно, активного инвестирования со стороны каждого предприятия, тем более что для российских условий, как будет проиллюстрировано ниже, весьма актуальна потребность в освобождении экономики от большого количества неэффективных производств, препятствующих общему росту производительности.

Активное обновление основных фондов, высокие показатели ввода и выбытия. Анализ данных по ряду развитых стран до наступления современного кризиса показывает, что типичное соотношение вложений в основной капитал (обычно несколько превышающих ввода в действие) и стоимости основных фондов находилось в пределах 5—10%, а, например, в динамично развивавшейся Эстонии — 13—15%. Характеристика ситуации в России затрудняется ненадежностью существующих оценок стоимости основных фондов и методов расчета показателей их обновления. По данным Росстата, публиковавшимся до 2006 г., в 1990 г. коэффициент обновления основных фондов в сопоставимых ценах достигал 6,1%, а выбытия — 2,3%. К 2000 г. они снизились соответственно до 1,5 и 1,2%, а в 2005 г. составили 2,2 и 1,1%. Это крайне низкие величины. Существуют обоснования того, что методы расчета этих коэффициентов приводят к их занижению¹. В последующих публикациях Росстата за основу сопоставимых цен был взят 2000 г., что привело к некоторому уточнению показателей: в 2000 г. ввод составил 1,8%, вы-

¹ Бессонов В.А., Воскобойников И.Б. Динамика основных фондов и инвестиций в российской экономике // Научные труды ИЭПП. 2006. № 97.

бытие — 1,3%; в 2005 г. — соответственно 3 и 1,1; в 2006 г. — 3,3 и 1; в 2007 г. — 3,9 и 1%¹. В текущих ценах вводы в действие составляли в 2004 г. 6,1%, в 2005 г. — 7,7, в 2006 г. — 6,8, в 2007 г. — 7,9%, а соотношение между инвестициями в основной капитал и основными фондами на начало года — соответственно 8,8; 9,4; 10,8 и 12,2%.

Последние оценки, скорее всего, завышены, поскольку маловероятно, чтобы переоценка основных фондов, осуществляемая с 1998 г. предприятиями добровольно, проводилась своевременно и объективно². Истина, видимо, как всегда, где-то посередине. Во всяком случае обновление основных фондов пока явно неспособно повлиять на сокращение их износа. Если в 1990 г. степень износа составляла 35,1%, то в 2000 г. она увеличилась до 42,4, а в 2003 г. достигла максимума — 49,5%. В 2004 г. произошло резкое ее сокращение до 42,8%, но не из-за уменьшения изношенности, а под влиянием изменений в учете³. Далее износ продолжал расти: до 44,3% в 2005 г., до 45,4% в 2006 г. и до 45,9% в 2007 г. Так что нынешнюю динамику обновления трудно признать достаточной.

Высокий уровень инновационности и обновления технологий, приносимый инвестициями. Эта особенность соответствует развитому этапу инвестиционного роста. Применительно к России существуют разные оценки доли предприятий, занимающихся технологическими инновациями. Ряд относительно недавних опросов дает оценки в 35—40% и более, хотя при применении более строгих критериев инновационности они иногда снижаются до 10—20%⁴. Ежегодно проводимое Росстатом обследование свыше 20 тыс. предприятий устойчиво показывает долю 9—10%, причем за последние 7 лет она не растет. Специалисты справедливо отмечают, что состав этих предприятий определен достаточно давно и с тех пор появилось много новых и более инновационных. Но тем не менее данные по ним весьма содержательны. Они показывают, что крупные массивы предприятий, производящих значительную часть продукции разных видов деятельности, устойчиво инертны к инновациям. А признать наличие серьезного прогресса в сфере инновационности можно будет лишь тогда, когда именно такие фирмы не смогут жить без технологических нововведений. Поскольку обследование Росстата методологически сопоставимо с другими странами, приведем для сравнения данные по Германии: там доля инновационных предприятий приближается к 70%⁵. Выход на уровень инноваций, сопоставимый с развитыми странами, — задача стратегическая, недостижимая в короткие сроки, но настораживает отсутствие прогресса по крупному массиву предприятий и недостаточное давление на них со стороны рыночной среды. Слабая заинтересованность предприятий остается основным тормозом инновационного процесса.

¹ Российский статистический ежегодник-2008. М.: Росстат, 2008. С. 311.

² По расчетам Г.И. Ханина и Д.А. Фомина (не совпадающим с оценками предыдущих авторов), официально публикуемая стоимость основных фондов многократно занижена (см.: *Ханин Г.И., Фомин Д.А.* Оценка воспроизводства основного капитала экономики России // Вопросы статистики. 2006. № 10). Расхождение оценок лишний раз свидетельствует о сложности выявления реальных показателей в этой области.

³ Эти причины рассмотрены конкретно также Г.И. Ханиным и Д.А. Фоминым.

⁴ См., в частности: Российская промышленность на перепутье. Что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными. М.: ГУ-ВШЭ, 2007; *Кузнецов Б.В., Кузык М.В., Симачев Ю.В., Цухло С.В., Чулок А.А.* Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности // Модернизация экономики и государство. Кн. 1. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

⁵ Россия и страны мира-2006: Стат. сборник. М.: Росстат, 2006. С. 313.

Высокая гибкость, подвижность капитала, обеспечивающая быстрый его перелив в наиболее перспективные и особо прибыльные сферы. Она достигается посредством банковской системы и фондового рынка. Однако данные об источниках инвестиций свидетельствуют о том, что многие годы около половины инвестиций осуществляется за счет собственных средств предприятий. Это ограничивает переток капитала, ставит в преимущественное положение виды деятельности, бывшие до последнего времени наиболее высокоприбыльными: нефтегазовый комплекс, металлургию, которые и сейчас лучше других насыщены инвестициями. Доля кредитов, направляемых на инвестиции, не поднимается, по данным Росстата, выше 8–9%, а привлекать средства с рынка ценных бумаг способен пока очень ограниченный круг котирующихся на этом рынке предприятий, преимущественно так называемые голубые фишки. Правда, в предкризисное время круг таких предприятий начал расширяться: в 2007 г. за счет размещения ценных бумаг на развитие производства было привлечено свыше 850 млрд руб., или 13% общего объема инвестиций¹.

Активный приток иностранных инвестиций. Если в 2000–2002 гг. приток прямых иностранных инвестиций был на уровне около 4 млрд долл. в год, то к 2005 г. они выросли более чем в 3 раза и превысили 13 млрд. В 2006 г. их прирост был незначительным, но при этом портфельные инвестиции увеличились почти на 3 млрд долл. Особый скачок прямых иностранных инвестиций наблюдался в 2007 г.: вдвое по сравнению с предыдущим годом — до 27,8 млрд долл. Портфельные инвестиции достигли почти 4,2 млрд. Вместе с тем влияние иностранных инвестиций на развитие производства в России пока носит второстепенный характер. Их доля в составе инвестиций находится в течение ряда лет в пределах 5–7%.

Общий вывод состоит в том, что если восстановительный рост себя исчерпал, то нельзя сказать, что российская экономика перешла к инвестиционному типу роста. Наша страна не выдерживает пока большинства «тестов», его характеризующих.

Основные ступени приближения к инвестиционному росту

В более ранних исследованиях одним из авторов был проведен анализ процесса перехода к инвестиционному росту отдельных отраслей российской экономики². При этом были предложены следующие этапы, отражающие такой переход. Приводимые ниже характеристики отражают преобладающие тенденции, определяющие их особенности. В рамках общих тенденций в каждой отрасли возможны самые разные ситуации.

1. *Экстенсивный экономический рост* — повышение загрузки неиспользуемых мощностей и рабочей силы. Это, собственно, и есть восстановительный рост. Он, естественно, также сопряжен с инвестициями, но они во многом направляются на поддержание действующих мощностей.

2. *Инвестиционно-ориентированный рост* — инвестиции начинают оказывать растущее влияние на увеличение производства. Однако в связи с недостаточным

¹ Из выступления В.В. Путина на заседании Президиума Правительства РФ 1 декабря 2008 г. <http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentchairman/chronicle/archive/2008/12/01/7708857.htm>

² Стародубровский В.Г. Кривая дорога прямых инвестиций // Вопросы экономики. 2003. № 1.

объемом средств и отсутствием комплексности инвестиций их влияние на динамику, а тем более на качество роста еще не становится полноценным.

3. *Инвестиционный рост* — инвестиции превращаются в ключевой фактор роста производства. Возрастают комплексность и масштабность инвестиционных проектов, хотя это еще не всегда подкрепляется возможностью выходить с их помощью на передний край наукоемкой продукции, на наиболее высокотехнологичные способы производства.

4. *Эффективный инвестиционный рост* — ситуация, в которой инвестиции обеспечивают перевооружение производства на уровне передовых технологий, гарантируя конкурентоспособность продукции. Этот этап и характеризует достижение полноценного современного инвестиционно-инновационного типа экономического роста.

Если достижение Россией эффективного инвестиционного роста — задача стратегического будущего, то переход к собственно инвестиционному росту является актуальной современной проблемой.

Упомянутый анализ позволял провести различия между отраслями с учетом их насыщенности инвестициями по отношению к объему выпускаемой продукции и основных фондов, а также коэффициентов ввода (обновления) и выбытия основных фондов. Конечно, отраслевые данные скрывают глубокие внутриотраслевые различия между предприятиями и разнонаправленные тенденции. Тем не менее их использование дало возможность выявить, какой из рассмотренных выше этапов является для конкретной отрасли преобладающим. Анализ завершился данными за 2001 г. Представляет интерес продолжить его, чтобы оценить, произошли ли заметные изменения. Здесь возникает, правда, информационная сложность. С 2005 г. произошло существенное изменение в классификации статистической отчетности: был осуществлен переход от отраслевых показателей к принятым в мировой практике показателям по видам деятельности (от ОКОНХ к ОКВЭД). Сопоставимость в динамике была утеряна. Поэтому будем использовать сопоставимые данные по отраслям до 2004 г., а за последующие годы рассматривать структуру по видам деятельности с учетом того, что Росстат пересчитал некоторые показатели по видам деятельности и за ряд предшествующих лет.

Прежде всего важно представлять, каково общее распределение инвестиций в основной капитал. Информацию об этом с учетом разницы между отраслями и видами деятельности дает табл. 3.

Из таблицы видно, что наиболее инвестиционно-насыщенными секторами являются промышленность, транспорт и жилищно-коммунальная сфера. Заметим также, что за исследуемый период не произошло изменений в пользу увеличения доли инвестиций в обрабатывающие производства.

Что же касается распределения отраслей по типам экономического роста, то оценка его, сложившаяся в период до 2001 г., вместе с дальнейшей (до 2004 г.) динамикой основных показателей насыщенности инвестициями и воспроизводства основных фондов приводится в табл. 4¹.

По совокупности рассматриваемых показателей распределение отраслей по разным типам экономического роста оценивалось к 2001 г. следующим образом.

¹ Отношение инвестиций к объему продукции и основным фондам характеризует не только интенсивность инвестиционного процесса, но и объективные различия между капиталоемкостью и фондоемкостью отдельных отраслей. Поэтому для оценки насыщенности инвестициями важно использовать сочетание разных показателей.

Ближе всего к экстенсивному типу роста в промышленности были легкая промышленность, машиностроение, промышленность стройматериалов, химическая и нефтехимическая промышленность, а среди непромышленных отраслей — сельское хозяйство. К отраслям, близким к инвестиционному росту, можно было отнести топливную промышленность (нефтедобыча, нефтепереработка, газовая и угольная), цветную металлургию и пищевую промышленность. Промежуточное положение (инвестиционно-ориентированный рост) занимали в промышленности электроэнергетика, черная металлургия, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, а также строительство и транспорт. Учтывая, что усредненные данные по отраслям могут характеризовать лишь приближение к тому или иному типу роста, в табл. 4 эти типы приводятся в кавычках.

Таблица 3

**Распределение инвестиций в основной капитал
по отраслям и видам деятельности, %**

| Отрасль экономики | Год | | | | Вид экономической деятельности | Год | | | | | |
|---------------------------------|------|------|------|------|--|------|------|------|------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Всего | 100 | 100 | 100 | 100 | Всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| <i>В том числе по отраслям</i> | | | | | <i>В том числе по видам экономической деятельности</i> | | | | | | |
| сельское и лесное хозяйство | 4,0 | 4,44 | 4,03 | 4,02 | сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство | 4,6 | 4,1 | 4,1 | 3,9 | 4,8 | 5,1 |
| промышленность | 38,4 | 37,2 | 36,4 | 34,8 | добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 38,6 | 38,2 | 38,7 | 37,1 | 36,5 | 38 |
| | | | | | В том числе: добыча полезных ископаемых | 16,9 | 16 | 15,4 | 13,9 | 14,6 | 15,2 |
| | | | | | обрабатывающие производства | 15,9 | 15,6 | 16,4 | 16,4 | 15,6 | 15,4 |
| | | | | | производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 5,8 | 6,6 | 6,9 | 6,8 | 6,3 | 7,4 |
| строительство | 3,8 | 4,6 | 4,3 | 4,3 | строительство | 5,4 | 4,9 | 3,5 | 3,6 | 3,7 | 3,5 |
| торговля и общественное питание | 3,0 | 3,7 | 4,2 | 3,8 | оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 3,4 |
| | | | | | гостиницы и рестораны | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| транспорт | 20,7 | 17,2 | 18,4 | 20,3 | транспорт | 18,5 | 22,3 | 22,7 | 24,5 | 23,6 | 21,9 |
| связь | 2,9 | 3,4 | 4,8 | 5,7 | связь | 3,4 | 4,8 | 5,4 | 5,4 | 4,5 | 4,4 |
| жилищно-коммунальное хозяйство | 16,5 | 18,7 | 16,9 | 15,6 | операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 18,1 | 17,7 | 17,3 | 16,8 | 17 | 17,3 |
| Прочее | 13,7 | 14,5 | 15,2 | 15,3 | Прочее | 10,5 | 8,9 | 9,9 | 10,1 | 10,5 | 10,5 |

Источник. Росстат.

Таблица 4

Распределение отраслей по типам экономического роста

| | Год | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|-------|-------|-------|--|-------|-------|-------|------------------------------------|------|------|------|----------------------------|------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| | Инвестиции в основной капитал, % к объему продукции | | | | Инвестиции в основной капитал, % к основным фондам | | | | Ввод в действие основных фондов, % | | | | Выбытие основных фондов, % | | | |
| Промышленность в целом | 9,9 | 9,5 | 9,4 | 8,5 | 8,6 | 9,1 | 10,2 | 11,1 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,1 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| <i>Отрасли «экстенсивного роста»</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Легкая промышленность | 3,4 | 3,5 | 4,1 | 4,8 | 5,4 | 7,1 | 9,0 | 10,9 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 1,8 | 2,8 | 2,2 | 1,6 |
| Машиностроение и металлообработка | 4,3 | 4,6 | 4,6 | 4,2 | 5,4 | 6,3 | 7,4 | 7,9 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,4 |
| Промышленность строительных материалов | 6,5 | 7,1 | 6,3 | 6,5 | 9,8 | 12,6 | 12,9 | 15,8 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,5 |
| Химическая и нефтехимическая промышленность | 8,4 | 7,3 | 8,0 | 7,9 | 9,6 | 9,4 | 11,2 | 13,0 | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 1,2 | 1,1 | 1,8 | 1,4 | 1,2 |
| Сельское хозяйство | 6,1 | 7,4 | 6,9 | 6,2 | 5,0 | 6,6 | 6,7 | 6,9 | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 2,4 | 3,1 | 3,8 | 3,8 |
| <i>Отрасли «инвестиционного роста»</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Топливная | 29,2 | 24,9 | 24,8 | 17,7 | 31,4 | 18,8 | 19,4 | 17,9 | 3,5 | 3,2 | 3,5 | 3,4 | 1,2 | 1,6 | 1,4 | 1,1 |
| Нефтедобывающая | 30,2 | 24,5 | 22,4 | 13,3 | 29,6 | 14,6 | 14,5 | 11,2 | 4,2 | 3,7 | 4,1 | 3,7 | 1 | 1,5 | 1,4 | 1,0 |
| Нефтеперерабатывающая | 20,8 | 14,7 | 15,3 | 12,1 | 27,9 | 20,1 | 18,3 | 18,9 | 3,3 | 4,4 | 4,7 | 4,4 | 1,1 | 2,1 | 1,1 | 0,8 |
| Газовая | 57,4 | 43,5 | 58,7 | 51,5 | 131,6 | 110,0 | 116,4 | 129,4 | 1,5 | 0,9 | 1,3 | 1,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,7 |
| Угольная | 15,6 | 17,5 | 13,4 | 18,0 | 13,6 | 14,6 | 14,1 | 24,1 | 2,2 | 1,8 | 1,7 | 2,7 | 3,3 | 3,5 | 2,8 | 2,8 |
| Цветная металлургия | 10,9 | 10,5 | 10,5 | 9,1 | 13,4 | 12,5 | 12,3 | 12,8 | 2,8 | 2,7 | 3,0 | 2,7 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,3 |
| Пищевая промышленность | 7,1 | 8,1 | 8,0 | 6,8 | 17,6 | 21,0 | 20,4 | 19,2 | 3,1 | 2,9 | 4,2 | 3,3 | 1,6 | 1,9 | 2,1 | 1,2 |
| Торговля и общественное питание | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 1,9 | 17,0 | 16,9 | 18,4 | 18,1 | 3,0 | 5,0 | 5,7 | 6,2 | 2,5 | 2,9 | 3,7 | 3,7 |
| Связь | 45,2* | 37,5* | 44,0* | 49,6* | 45,3 | 45,2 | 37,5 | 44,0 | 3,0 | 4,0 | 5,3 | 7,1 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| <i>«Инвестиционно-ориентированные» отрасли</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Электроэнергетика | 10,4 | 10,5 | 11,0 | 12,4 | 5,2 | 3,4 | 4,3 | 5,4 | 0,9 | 1,6 | 1,3 | 1,7 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Черная металлургия | 7,8 | 6,0 | 5,2 | 7,1 | 11,5 | 9,7 | 11,5 | 21,1 | 1,4 | 1,6 | 1,1 | 2,0 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,3 |
| Лесная, деревоперерабатывающая и целлюлозно-бумажная | 7,6 | 9,4 | 10,5 | 11,1 | 13,0 | 17,7 | 20,2 | 22,4 | 1,7 | 1,2 | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 2,1 | 1,9 | 1,4 |
| Строительство | 7,3 | 8,9 | 8,0 | 8,0 | 15,6 | 20,2 | 21,6 | 24,6 | 1,7 | 1,9 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 3,0 | 2,8 | 2,8 |
| Транспорт | 4,1 | 3,3 | 5,4 | 7,1 | 1,1 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | | | | |

* Показатель рассчитан исходя из объема платных услуг населению.

Из табл. 4 видны, во-первых, причины, обусловившие отнесение отраслей к разным типам роста, а во-вторых, дальнейшая после 2001 г. динамика насыщенности инвестициями и обновления основных фондов. «Экстенсивные» отрасли отличались в 2001 г. (а тем более до этого) более низкими в сравнении с промышленностью в целом показателями по насыщенности инвестициями по отношению к объему продукции и основным фондам и вводу основных фондов и, как правило, более высоким их выбытием, что отражало общее сокращение основного капитала. Существенно, что в их числе оказались машиностроение и промышленность стройматериалов — отрасли, определяющие базу инвестиционного процесса. После 2001 г. отношение инвестиций к объему продукции в легкой промышленности несколько выросло (на фоне сокращения в течение ряда лет объема продукции), а по отношению к основным фондам рост был более значительным, приближающимся к показателю по промышленности в целом, что, судя по всему, в определенной мере определялось устареванием и снижением оценки средней стоимости действующих фондов. Коэффициенты ввода в действие не увеличились и составляли треть по отношению к средним данным по промышленности, выбытие же, наоборот, от 1,5 до 2 раз превышало аналогичные данные. В итоге основной капитал продолжал сокращаться. Иными словами, легкая промышленность за эти годы не приблизилась к инвестиционному росту. С 2002 по 2004 г. объемы продукции ежегодно снижались (на 3; 2,3 и 7,5% от года к году). Устойчиво уменьшалась и численность персонала: с 1999 по 2004 г. немногим более чем на 30%. Это приводило к росту производительности труда, но в условиях суженного производства. Собственно, снижение численности характерно почти для всех отраслей промышленности, но в меньшей мере.

В машиностроении насыщенность инвестициями по отношению к объему продукции стагнировала, а к основным фондам несколько выросла, хотя в обоих случаях отставала не только от промышленности в целом, но и от легкой промышленности. Вводы в действие превышали показатели легкой промышленности, но минимум на треть отставали от общепромышленного уровня, а выбытие возрастало, опережая этот уровень и превышая вводы по отрасли. Тем самым в целом основной капитал продолжал убывать. Машиностроение очень разнообразно, и его подотрасли находятся на разных ступенях инвестиционного развития, но в целом темпы роста производства отрасли в последние два рассматриваемых года опережают темпы промышленности, но в инвестиционном отношении отрасль продолжала оставаться в числе отстающих.

Несколько благополучнее ситуация в промышленности стройматериалов. Если по отношению к объему продукции инвестиции практически не изменились, то к основным фондам они возросли более чем в 1,5 раза, существенно превысив уровень не только вышерассмотренных отраслей, но и промышленности в целом. Это стало сказываться на обновлении капитала: вводы в действие резко увеличились в 2004 г. и также превысили показатель по промышленности, а показатели выбытия несколько снизились, оставаясь выше среднепромышленных, но отставая от вводов. Капитал начал расти. Все это дает основание считать, что промышленность стройматериалов постепенно дорастает до группы «инвестиционно-ориентированных» отраслей. За рассматриваемый период выпуск продукции отрасли устойчиво увеличивался темпами, близкими к промышленности в целом, что недостаточно, учитывая ее роль в обеспечении инвестиционного процесса.

В химической и нефтехимической промышленности насыщенность инвестициями по отношению к объему продукции наиболее близка из рассмотренных

отраслей ко всей промышленности, а к основным фондам — более высока. Вводы в действие в 2004 г. заметно возросли, но не достигли средних по промышленности. Масштабы выбытия несколько снижались и в том же году сравнивались с вводами. Отрасль прогрессирует, но, судя по этим данным, еще не настолько, чтобы вступить в следующую категорию. Темпы роста отставали от промышленных, но приближались к ним.

Наконец, завершающее круг «экстенсивных» отраслей сельское хозяйство характеризуется низкой по сравнению с промышленностью насыщенностью инвестициями по отношению как к объему продукции, так и к основным фондам, малыми вводами основных фондов, но является, особенно в 2003 и 2004 гг., «чемпионом» по выбытию. В принципе высокое выбытие тоже относится к необходимым условиям обновления капитала, но при существенных объемах ввода. В данном же случае оно отражает, скорее всего, продолжающуюся деградацию производственного потенциала. При этом отрасль растет, хоть и невысокими темпами, устойчиво теряя численность занятых, которая с 1999 по 2004 г. снизилась почти на 20%.

На другом «полюсе» находятся отрасли, которые можно отнести к приближившимся к инвестиционному росту или достигнувшим его. Их отличия по рассматриваемому кругу показателей весьма наглядны. Прежде всего это топливная промышленность, которая резко выделяется по степени насыщенности инвестициями по отношению как к объему продукции, так и к основным фондам. В ее составе пальма первенства принадлежит газовой отрасли, за нею следует нефтедобыча, на долю которой в течение нескольких лет приходилось до 2/3 объема инвестиций в топливную промышленность. Но после 2001 г. и особенно в 2004 г. инвестиционная насыщенность топливной отрасли и особенно нефтедобычи инвестициями резко снизилась. В развитии отрасли действительно произошел заметный перелом. С 2001 г. топливная промышленность, опираясь на инвестиционный рост, заняла по темпам увеличения продукции ведущее место среди отраслей промышленности (7—9% в год) и стала явным локомотивом развития. В ее составе опережающими темпами увеличивалась добыча нефти (8—11%). Однако после возникновения в 2003 г. проблемы ЮКОСа инвестиции в нефтедобычу снизились в 2004 г. в абсолютном выражении, и их падение продолжилось в 2005 г. По инерции в 2004 г. высокие темпы роста еще сохранялись, но в 2005 г. произошел их резкий спад: прирост добычи нефти снизился с 8,9 до 2,2%. Примерно на 2,5% этот спад связан с падением производства ЮКОСа, а в основном — с исчерпанием эксплуатируемых месторождений при отставании разведки и освоения новых. Не случайно рост нефтедобычи в 2006 и 2007 гг. составил только 2,1%. Так что инвестиционный тип экономического роста в сфере углеводородов был связан главным образом с обеспечением текущего производства при отставании стратегической направленности инвестиций. Для полноценного цикла от геологоразведки до освоения месторождений требуется инвестиций гораздо больше. Не случайно отрасль относится к особо инвестиционнo-мким и, несмотря на инвестиционный характер роста, испытывает возрастающий дефицит капиталовложений.

Повышенная по сравнению с другими отраслями насыщенность инвестициями обусловила и высокое обновление основных фондов. В отличие от предшествующей группы отраслей вводы в действие в среднем по топливной отрасли более чем вдвое опережают промышленность в целом, а по нефтедобыче и особенно нефтепереработке в еще большей мере. Заметно отстает и даже не достига-

ет показателей промышленности только газовая отрасль. Выбытие, как правило, немногим выше, чем по промышленности (при отставании опять-таки газа), кроме угольной промышленности, где оно особенно высоко, а в предыдущие годы было еще намного выше. Дело в том, что угольная промышленность претерпела за годы реформирования принципиальную структурную перестройку: закрытие многих нерентабельных шахт, концентрацию производства на более эффективных, значительное сокращение численности занятых, включая переселение целых населенных пунктов, и т.п. Процесс, естественно, был очень непростым, но в итоге отрасль достигла значительного повышения производительности труда и смогла преодолеть глубокую убыточность, во что, пожалуй, раньше трудно было поверить. Это стало возможным в связи с реализацией программы реструктуризации отрасли, поддержанной Мировым банком.

Несмотря на высокую инвестиционную насыщенность, нефтеперерабатывающая и газовая промышленность развивалась относительно невысокими темпами (2—5%), а угольная после некоторого спада в 2002 г. обеспечила 8,2 и 5,4% за два последующих года.

К числу отраслей «инвестиционного» типа роста можно отнести и цветную металлургию, которая по насыщенности инвестициями, особенно по отношению к основным фондам, превышает уровень промышленности, а также выделяется по объемам ввода в действие основных фондов. Темпы роста отрасли близки к средним по промышленности.

По тем же критериям «инвестиционный» тип роста характерен и для пищевой промышленности — единственного «представителя» конечной промышленной продукции в этой группе отраслей, непосредственно обеспечивающей спрос населения. Неудивительно, что по отношению инвестиций к объему продукции эта отрасль отстает от данных по промышленности: на конечных стадиях переработки особенно высока доля материальных затрат, но по отношению к основным фондам ее инвестиционная насыщенность приближается в последние годы к топливной промышленности и нефтепереработке. Близка она к топливной промышленности и по уровню обновления основных фондов. Опережающему по сравнению с многими отраслями перевооружению пищевой промышленности способствовал присущий ей более быстрый оборот капитала. Темпы роста отрасли снизились с 8,4% в 2001 г. до 4% в 2004 г. Иными словами, инвестиционный тип роста не всегда обеспечивает преимущество в темпах роста по сравнению с другими отраслями. Темпы зависят от многих факторов, в том числе от спроса на продукцию на внутреннем и мировом рынках, освоения новых месторождений, конкуренции импорта и др. Но инвестиции, как отмечалось, создают основу устойчивого развития и повышения его качества.

Из непромышленных отраслей критериям инвестиционного роста, без сомнения, отвечает связь, а также торговля и общественное питание (где с точки зрения насыщенности инвестициями их отношение к объему торгового оборота непоказательно). При обилии малых торговых точек, не требующих солидного и регулярно обновляемого оборудования, развитие современных торговых сетей имеет высокотехнологичную направленность и их можно, судя по всему, отнести к явлениям не просто инвестиционного, но и эффективного инвестиционного роста. Велика потребность в современном оборудовании и в оптовом торговом звене.

Наконец, о группе отраслей, которые есть основания отнести, так сказать, к промежуточному состоянию, к инвестиционно-ориентированному росту. Элект-

роэнергетика представляет очень фондоемкую отрасль. При неплохом отношении инвестиций к объему продукции по отношению к основным фондам их величина отстает даже от сельского хозяйства. Но обновление фондов приближается к среднему по промышленности, опережая отрасли, отнесенные к «экстенсивной» группе. Отметим сразу, что аналогичная ситуация с транспортом. Здесь данные об объеме продукции не приводятся, поскольку она измеряется в тонно-километрах и несравнима с другими отраслями. Обе эти отрасли, представляющие естественные монополии, осуществляли программы реформирования, и в период до наступления нынешнего кризиса можно было ожидать значительного притока инвестиций в их развитие, в том числе с фондового рынка, включая зарубежный. В электроэнергетике, проводившей реструктуризацию более успешно, такая тенденция, как видно из табл. 3, уже наметилась в 2007 г.

Черная металлургия отставала в большинстве случаев от цветной по насыщенности инвестициями и особенно по вводу в действие основных фондов, которые, как правило, не достигали и уровня промышленности в целом. Однако в 2004 г. произошло значительное улучшение всех этих показателей и отрасль, судя по всему, становится кандидатом на вступление в стадию инвестиционного роста. С точки зрения темпов в 2001 г. в развитии отрасли произошел некоторый спад, вызванный проблемами с экспортом продукции, затем рост возобновился, но, за исключением 2003 г., более низкими темпами, чем вся промышленность.

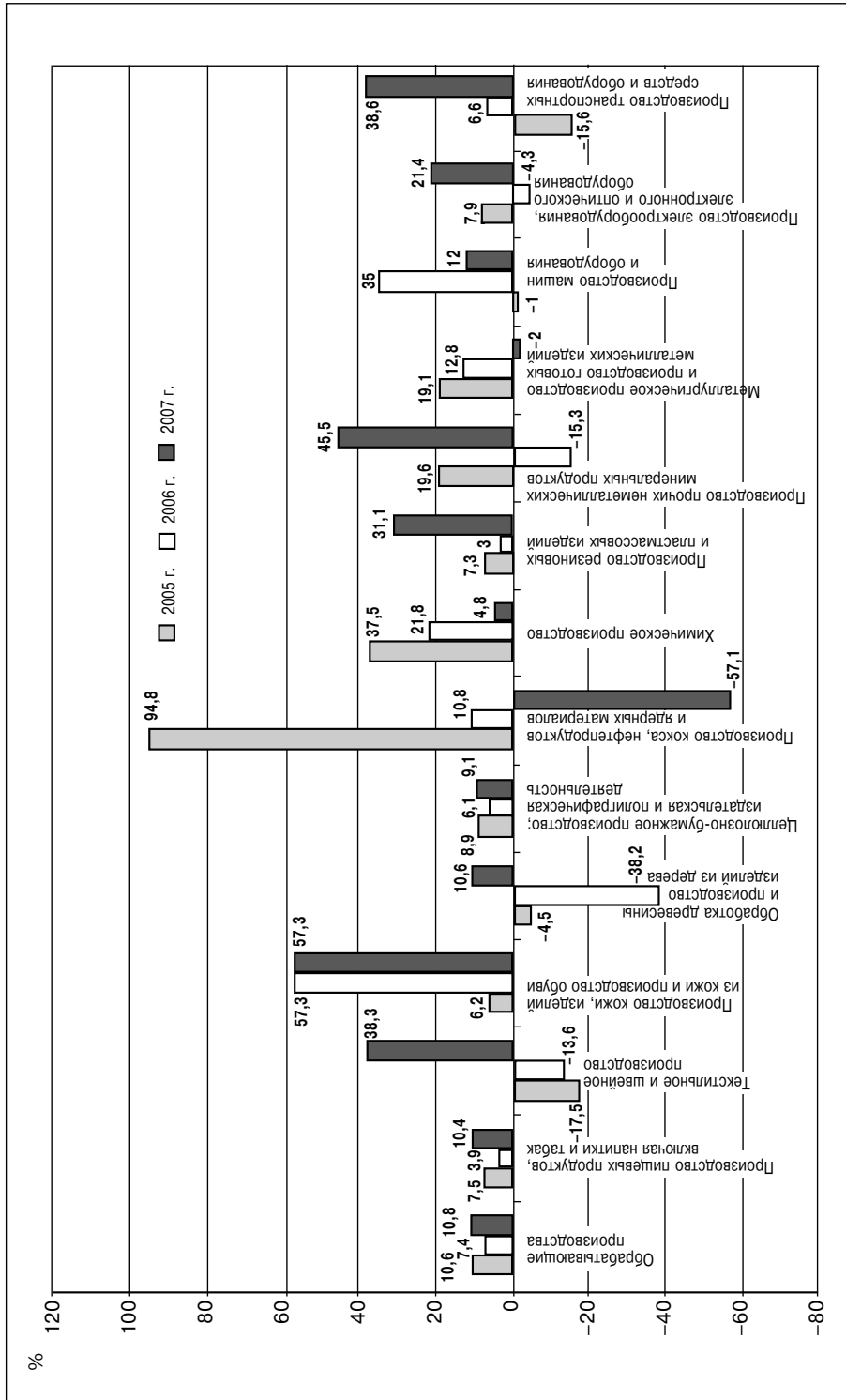
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность в последние годы явно вступает в «клуб» наиболее инвестиционно насыщенных отраслей и повышает обновление фондов, приближаясь постепенно к уровню инвестиционного роста. Высокая динамика ряда подотраслей конечной переработки древесины приводит к выводу, что они уже достигли его к 2001 г. Данные по видам деятельности (к которым мы вскоре перейдем) в последующие годы подтвердили этот вывод. При этом темпы роста всей отрасли были в период 2001—2004 гг. невысокими: от 1,5 до 3% в год.

Похожую, даже относительно более благоприятную картину демонстрирует строительство с той разницей, что в середине десятилетия оно стало одной из наиболее быстро растущих отраслей.

Таким образом, в период с 2001 по 2004 г. можно наблюдать определенные сдвиги в развитии отраслей с точки зрения их перехода к инвестиционному росту. Так, промышленность стройматериалов, обеспечивающая инвестиционный процесс в народном хозяйстве, готова к переходу из группы экстенсивного в группу инвестиционно-ориентированного роста, а строительство, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность и черная металлургия подходят к границе инвестиционного роста или пересекают ее. Но говорить о переходе к инвестиционному росту всего хозяйства страны еще рано.

О развитии после 2004 г. можно судить не в отраслевом разрезе, а по видам деятельности. Данные о них не позволяют пока строить достаточно продолжительные ряды, характеризующие насыщенность инвестициями и обновление основного капитала. Поэтому воспользуемся данными о динамике инвестиций. По обрабатывающей промышленности она приводится на рис. 1.

Во-первых, обращает на себя внимание отставание темпов роста инвестиций в обрабатывающую промышленность от общей динамики инвестиций, рост которых составил в рассматриваемые годы соответственно 10,9, 13,7 и рекордные 21,1%. В принципе такое отставание будет, скорее всего, достаточно устойчивым. В перспективе опережающий рост обрабатывающих видов деятельности необязательно



Источник. Росстат.

Рис. 1. Изменение темпов роста инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2005—2007 гг., % к предыдущему году

будет сопровождаться увеличением доли направляемых в них инвестиций. Как отмечалось, потребность в освоении новых месторождений углеводородов потребует крупных вложений в геологоразведочные работы и освоение новых месторождений, которым не уделялось нужного внимания в предшествующие годы. Они могут сопровождаться увеличением доли инвестиций в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых, что не сразу даст отдачу в виде прироста продукции. В таких условиях опережающая динамика обрабатывающих производств может обеспечиваться не увеличением их доли в общем объеме инвестиций, а достаточно высокими темпами роста направляемых в них капиталовложений, пусть несколько отстающими от роста вложений в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых. Судя по всему, для условий рассматриваемого периода 10%-й рост инвестиций близок к допустимому уровню этих темпов или по меньшей мере к их минимальной границе. Во всяком случае в 2007 г. при увеличении инвестиций на 10,8% прирост обрабатывающих видов деятельности составил 9,3% при динамике добычи полезных ископаемых 1,9%, а промышленного производства в целом 6,3%. Важно, чтобы после преодоления нынешнего кризиса ускоренный рост обрабатывающих видов деятельности сочетался с такой диверсификацией производства в них, которая позволяла бы расширять экспорт их продукции.

Одной из особенностей последних лет являются хоть и неровные, но в отдельные годы высокие темпы роста инвестиций в текстильное и швейное, а также кожевенное и обувное производства. Темпы выпуска продукции этих видов деятельности также остаются неровными. Так, в 2005 и 2006 гг. средний темп текстильного и швейного производства был близок к 13%, хотя за год до этого наблюдалось падение на 6%, а в 2007 г. спад составил 1,3%. Кожевенное и обувное производства выросли в 2006 г. на 16,7%, хотя за год до этого и в 2007 г. они не увеличивались. Скачки инвестиций отражают, скорее всего, возведение и ввод в строй новых предприятий, сопровождаемый приростом продукции, который носит временный характер, если не поддерживается новыми вложениями. Возможно, это отражает начало преодоления затяжной деградации хотя бы отдельных производств легкой промышленности. После ввода в действие построенных и оснащенных предприятий объем инвестиций может падать, что характерно для разных видов деятельности.

По устойчивому и в отдельные годы значительному наращиванию инвестиций выделяется химическое производство (которое по классификации, представленной в табл. 4, вместе с нефтехимией относилось к «экстенсивным» отраслям). Вероятно, при сохранении этой тенденции оно сможет перейти в более высокую категорию. В 2005 и 2006 гг. опережающими темпами увеличивались инвестиции в металлургию (которая по классификации ОКВЭД уже не делится на цветную и черную). Тем самым инвестиционный характер ее роста упрочивается. В 2005 г. чуть ли не вдвое выросли капиталовложения в производство кокса и нефтепродуктов, хотя в 2007 г. они более чем наполовину упали. В 2007 г. выделяются инвестиции в производство прочих неметаллических минеральных продуктов, которое в значительной части представлено строительными материалами, что еще более укрепляет вывод о достижении ими инвестиционно-ориентированного роста и движении к инвестиционному. Как говорится, давно пора, тем более что оборудование этих производств оставалось во многих случаях устаревшим и строительные материалы все больше становились ограничителем жилищного строительства, в том числе при осуществлении соответствующего национального про-

екта. В том же году выделяются вложения в производство резинотехнических и пластмассовых изделий, которое росло за последние годы устойчиво высокими темпами. По остальным видам деятельности приросты инвестиций или относительно невысоки, как в производство пищевых продуктов (пик насыщения которых, судя по всему, прошел, хотя в 2007 г. динамика вложений в эту отрасль приблизилась к средней по обрабатывающей промышленности), или неустойчивы (чередование приростов и спадов), или снижаются. Так в 2005 и особенно в 2006 гг. снизились вложения в обработку древесины и производство изделий из дерева, хотя в 2007 г. произошел их рост на том же уровне, что и в пищевой промышленности. Возможно, это связано, как и при производстве пищевых продуктов, с тем, что здесь уже достигнут инвестиционный рост и насыщенность инвестициями достаточно велика, хотя может влиять и недостаточная конкурентоспособность по сравнению с импортом. То увеличиваются, то падают потоки инвестиций и в машиностроительные производства, хотя в 2007 г. по всем из них, особенно по производству транспортных средств и оборудования, наблюдался весьма высокий рост.

Таким образом, можно считать, что в 2005—2007 гг. происходило приближение химического производства, отдельных подотраслей машиностроения, производства резинотехнических и пластмассовых изделий к инвестиционному росту. В этом направлении движется и производство прочих неметаллических минеральных продуктов. В остальных производствах за это время существенных изменений в качестве роста, судя по всему, не произошло.

Что же касается такого типа роста, как эффективный инвестиционный рост, то он, скорее всего, носит точечный, локальный характер и говорить о мере его распространения по видам деятельности весьма сложно. Косвенными свидетельствами могут служить данные о технологических инновациях и доле экспортируемой продукции производств, не связанных с добычей топлива и сырья. Так, если доля предприятий, введивших технологические инновации, составляла в 2006 г., по данным Росстата, в промышленности 9,4%, то в связи — 13,7, производстве кокса и нефтепродуктов — 29,3, химической промышленности — 24,2, производстве электрооборудования, электронного и оптического оборудования — 27,0, транспортных средств и оборудования — 22,7%. Эти данные, естественно, не характеризуют распространение эффективного инвестиционного роста, поскольку не отражают объема и качества инноваций. Они указывают лишь на более высокую вероятность появления такого типа роста в этих отраслях.

Стоит выделить еще один фактор, позволяющий надеяться на повышение технологического уровня оборудования, вводимого за счет новых инвестиций. Речь идет об импорте оборудования. Его объем по стоимости вырос в 2007 г. по сравнению с 2000 г. в 9,2 раза, а доля в импорте — с 31,4 до 51,4%.

Оценка меры инвестиционной ориентации на основе данных по отраслям и видам деятельности позволяет представить обобщенную картину, но неизбежно имеет немало ограничений. Они связаны как с ненадежностью статистики, так и с тем, что внутри отраслей (к которым, если подходить не узко статистически, а экономически, можно отнести и виды деятельности) представлены в разных сочетаниях разные типы роста. Наиболее показательными были бы данные непосредственно по предприятиям. Некоторое представление об инвестиционной активности предприятий дает обследование более 1000 предприятий восьми обрабатывающих отраслей, проведенное Государственным университетом — Высшей школой эконо-

мики и Мировым банком в конце 2005 — начале 2006 г.¹ Оно показало огромные внутриотраслевые разрывы между предприятиями. Так, разница в производительности труда 20% лучших и 20% худших составляет в разных отраслях 20—25 раз. Анализируя дифференциацию предприятий, авторы выделили группу относительно передовых, конкурентоспособных из них, которая составляет 20—25% и по уровню производительности труда втрое и более превышает среднеотраслевой. Но при этом 30—40% предприятий относятся к крайне низкоэффективным и практически бесперспективным. Это, как правило, небольшие предприятия, расположенные в глубинке и работающие на ограниченный местный рынок, выживающие и приобретающие своеобразную квазиконкурентоспособность за счет мизерных зарплат и отсутствия инвестиций в расширение производства. Они обычно пользуются поддержкой местных властей, обеспечивая хоть какую-то занятость, но на деле являются тормозом развития, затрудняя концентрацию ресурсов на передовых предприятиях. Остальные 40—50% предприятий составляют группу, так сказать, середнячков.

Ситуация у передовых предприятий тоже далека от идеала. Только около четверти их оборудования имеет срок службы менее 20 лет, а более половины — свыше 50 лет (у отстающих соответственно около 12 и более 70%). Половина лидеров не занимались в последние три года технологическими инновациями, более 70% не имеют стратегии на период более трех лет.

Что касается инвестиций в основной капитал, то более трети средних и крупных предприятий выборки в 2004 г. их вообще не осуществляли (что совпадает с данными обследования 300 предприятий в 2002 г., в котором принимал участие один из авторов). Речь при этом, очевидно, не идет о мелких инвестициях в поддержание работоспособности оборудования. Инвестиции еще около 20% фирм были ниже уровня, необходимого для простого воспроизводства. И только по отношению к 45% фирм, отнесенных к инвестиционно активным, можно предполагать уровень вложений, допускающий расширенное воспроизводство. Темп прироста стоимости основных фондов за три года у них в 2,5 раза превышал темп прироста у инвестиционно пассивных. Доля инвестиционно активных предприятий среди передовиков составляла около 56%, среди середняков — около 47, среди отстающих — 37%. Соответственно средний уровень инвестиций на одного занятого по этим группам: около 50, около 42 и менее 20 тыс. руб. в год. Вероятно, доля инвестиционно активных предприятий, во всяком случае среди лидеров и, возможно, середняков, отражает меру распространения инвестиционного роста в обрабатывающей сфере. Отношение таких предприятий в указанных двух группах (лидеры и середняки) к общему числу респондентов, давших ответы на вопрос об инвестициях, составляет только треть. Хотя для полноценных выводов данных за столь ограниченный период недостаточно.

О качестве роста можно также судить по данным об инновационности и экспортных поставках. Авторы анализа результатов рассматриваемого обследования относят к числу инновационно активных около 37% предприятий, которые в течение последних трех лет поставили на рынок новую продукцию и (или) внедрили новую технологию и при этом осуществляли расходы на НИОКР в сумме не менее 1 млн руб. (около 40 тыс. долл.). Сумма невелика для существенных перемен. Расходовали на НИОКР более 5 млн руб. (около 200 тыс. долл.) 9,2% фирм, а среди передовиков — около 20%. Устойчивый экспорт (более 20% продаж) осу-

¹ См.: Российская промышленность на перепутье. Что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными.

ществляли около 12% предприятий. Не исключено, что это более оптимистичная величина по сравнению с генеральной совокупностью. Доля предприятий с таким экспортом среди лидеров вдвое больше.

Таким образом, дальнейшее развитие инвестиционного роста, тем более эффективного, неотделимо от структурной перестройки состава предприятий: концентрации ресурсов на более конкурентоспособных и вымывания из оборота бесперспективных. Хотя этот процесс непростой и нескорый. Сейчас же страна находится в лучшем случае на половине пути к решению наиболее насущных проблем перехода к инвестиционному типу экономического роста.

Ключ к успеху

Существенный разрыв между потребностью в инвестиционном росте и отставанием в движении к нему особенно остро ставит вопрос о формировании благоприятного инвестиционного и в целом предпринимательского климата. Эта проблема уже многие годы продолжает оставаться «больной мозолью» нашей экономики.

В последние годы в экономической политике государства расширились своеобразные «ножницы» между двумя ее принципиальными направлениями: мерами по формированию и укреплению системы институтов, регулирующих развитие рынка и результативность его функционирования, с одной стороны, и теми или иными мерами непосредственного государственного вмешательства в экономику и «ручного управления» ею типа расширения государственной собственности нередко за счет успешных частных структур, насаждения государственно-частного партнерства, распространения разнообразных государственных холдингов и госкорпораций — с другой. Некоторые из них при соблюдении меры могут быть вполне целесообразными. Главное — в акцентах. Налаженная цивилизованная система институтов является основой достижений современной постиндустриальной рыночной экономики. Ее формирование требует постоянных усилий, последствий которых могут полноценно сказаться через годы, возможно, не через один десяток лет. До 2003 г. казалось, что это направление составляет основу экономической политики российского правительства, позволяющую рассчитывать на определенный прогресс. Но, начиная с дела ЮКОСа, ситуация заметно меняется. Демонстрация различных проявлений командной роли государства начинает серьезно преобладать над кропотливой работой по налаживанию основанных на взаимном доверии отношений между государством и бизнесом, государством и обществом и между всеми общественными структурами. Доверие же воспитывается и поддерживается строгим соблюдением «правил игры». Суть этих отношений в мировой практике выражается обычно одним словом — *enforcement*. Подорвать доверие просто. Восстановление его требует больших усилий и времени.

В итоге сложившегося перекоса вместо движения вперед в области институционального развития наблюдаются явления отката. Институциональное отставание страны не только не преодолевается, но и консервируется¹. И трудно отделаться от впечатления, что усиление государственного вмешательства отчасти направле-

¹ Это, в частности, наглядно показано в разд. 1.3, подготовленном В. Дашкеевым и Л. Фрейнкманом, «Риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации» в обзоре Института экономики переходного периода «Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы». Вып. 29. М., 2008.

но и на компенсацию этого отставания. Но такой путь ведет в тупик. Да, с началом мирового кризиса беспрецедентно усилилось непосредственное государственное регулирование во всех развитых странах. Но оно свидетельствует только о мере чрезвычайности ситуации, о степени глубины кризиса. После преодоления его и возврата к более сбалансированному развитию потребность в таких мерах отпадет естественным путем. Во время пожара важно скорее использовать воду и огнетушитель. Но вряд ли кто-либо признает нормальным продолжать жить после этого в квартире, залитой водой и пеной. Конечно, кризис выявил ряд глубоких несовершенств в организации рыночной системы и потребует определенной ее корректировки, но корректировки путем совершенствования именно системы рыночных институтов, позволяющих в том числе поставить преграды на пути раздувания пузырей, связанных с особым риском на финансовых рынках, подобно тому как развитие банковской системы сопровождалось по мере накопления опыта укреплением порядка и нормативов ее регулирования. Именно налаженность институтов составляет основу чрезвычайно важной роли и подлинной силы государства в условиях рыночной экономики. У нас же глубина и последствия переживаемого кризиса во многом определяются и будут определяться как раз сложившимся институциональным отставанием. Не случайно и обоснованно, на наш взгляд, целый ряд экспертов рассматривает в качестве основной его причины не только последствия краха мировой финансовой системы, но и собственно национальные особенности, связанные в том числе с отсутствием доверия в обществе — между властью, бизнесом, населением, различными слоями бизнеса и населения и т.п. Невнимание к институтам как основе государственной экономической политики в тяжелые времена возвращается бумерангом, болезненно задевающим каждого.

Возьмем в качестве примера так называемые институты развития, на формировании которых в недавнее время были сосредоточены значительные усилия экономической политики. Они включают существующее несколько лет Агентство по ипотечному кредитованию, вступившие в стадию реализации Агентство по особым экономическим зонам, Инвестиционный фонд, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Российскую венчурную компанию и Банк развития. Эти структуры направлены на решение принципиально важных для развития страны проблем, связанных с расширением и повышением уровня инновационной деятельности, венчурное финансирование которой, как показывает мировая практика, относится к необходимым условиям развития ориентированных на экспорт передовых производств, а также современной инфраструктуры, где роль государства особенно существенна. С целью завоевания новых позиций на рынках, в первую очередь высокотехнологичной продукции, создаются государственные корпорации в авиа- и судостроении и ряде других сфер. Объединяющей чертой всех этих мер является опора не на единые, общие для всех субъектов рынка, а на специфические механизмы организации соответствующих процессов. О реальных результатах можно будет судить по прошествии подчас немалой череды лет. Но даже в случае успеха последствия таких мер по природе своей будут носить по отношению к народному хозяйству точечный, локальный, дополнительный характер. Инвестиционный же рост может быть достигнут, когда он становится всеохватывающим, когда практически все субъекты в нем заинтересованы и не могут без него обойтись, т.е. когда общие условия хозяйствования, общий климат не оставляют им иной альтернативы. Если общая экономическая среда недостаточно способствует инвестициям, то никакие специ-

альные государственные меры не предотвратят отрицательных последствий. Если климат улучшается, то дополнительные меры могут стать полезными очагами решения отдельных проблем или катализаторами благоприятных тенденций.

Некоторые недавние процессы, наблюдавшиеся до наступления переживаемого сейчас кризиса, были способны создать представление о заметном прогрессе российского инвестиционного климата. Объемы инвестиций хоть и отставали от потребностей, но росли высокими, опережающими темпами. Улучшались инвестиционные рейтинги страны. Как показано выше, в ряде отраслей происходило движение к более высоким ступеням инвестиционного развития. Устойчивое в течение многих лет преобладание оттока капитала за границу сменилось до наступления современного кризиса преобладанием чуть ли не лавинообразного притока. Фондовый рынок, вяло развивавшийся в 2003—2004 гг., в 2005—2007 гг. превратился в один из наиболее динамичных в мире, правда, затем кризис основательно обрушил его. Неравномерно, но интенсивно прирастали иностранные инвестиции. Все это, безусловно, способствовало формированию определенной атмосферы. Но центральный вопрос, от которого зависит будущее: достаточно ли таких улучшений для решения принципиальных проблем выхода страны на новый уровень развития? В какой-то мере рассмотренные процессы происходили благодаря реальному улучшению инвестиционного климата, а в какой-то, так сказать, вопреки: не в силу значительного сокращения рисков, а в силу повышения способности идти на них (что само по себе тоже неплохо, пока не начнет давать о себе знать зависимость от неустойчивой экономической конъюнктуры, громогласно заявившая о себе, как только начался кризис). Так, для иностранных компаний фактором, стимулирующим идти на риск, является большая емкость российского рынка, побуждающая осваивать его и сохранять присутствие на нем, чтобы в случае улучшения условий не опоздать и не отдать его конкурентам, хотя они, естественно, закладывают эти риски в повышенные требования к эффективности реализуемых в России инвестиционных проектов.

Да и до кризиса было ясно, что успокаиваться рано. Важным свидетельством тому служит, в частности, упомянутая выше малая доля среди широкого круга предприятий тех, кто осуществляет технологические инновации, и отсутствие роста этой доли в течение многих последних лет. Почему такое может происходить в условиях обострения конкуренции, в том числе со стороны внешнего рынка под влиянием недавней длительной тенденции укрепления рубля? Ведь любые меры по защите отечественных производителей бессмысленны, если эти производители не хотят повышать конкурентоспособность на базе развития инновационной деятельности. Конечно, внедрение серьезных инноваций — дело сложное, требующее больших сил для подготовки и накопления опыта. Но и времени прошло немало, чтобы увидеть хоть какие-то результаты. Значит, главное в том, что вопреки не только справедливым государственным утверждениям о важности инновационного пути развития, но и значительному давлению рынка спрос на инновации со стороны бизнеса остается слабым. Широкие круги бизнеса не строят стратегию своего развития на сроки, достаточные для достижения окупаемости инноваций и связанных с ними инвестиций. Последнее возможно лишь при неуверенности бизнеса в этом стратегическом будущем. А это лишний раз свидетельствует о серьезных изъянах государственной экономической политики и инвестиционного климата, которые, собственно, давно обсуждаются в экспертном сообществе.

Центральную роль играет, как отмечалось, проблема доверия между бизнесом и властью. Важна предсказуемость поведения власти, без которой риски расширения бизнеса резко возрастают. Власть уделяет сейчас большое внимание государственно-частному партнерству. Но оно опять-таки связано с отдельными конкретными проектами для «счастливчиков», а не с созданием благоприятных и равных возможностей для всех. По данным упомянутого выше обследования ГУ-ВШЭ и Мирового банка, 39,9% респондентов отметили непредсказуемость государственного регулирования в качестве существенной или очень серьезной проблемы инвестиционного климата, мешающей их деятельности. Причем из приводимого в той же работе сравнения видно, что если по международному опросу 2002 г. эта проблема в России выделялась меньшей долей предприятий по сравнению со средними данными по 26 странам переходной экономики и занимала на этой сравнительной шкале 12 место, то по аналогичному исследованию в 2005 г. частота ее упоминания стала более высокой по сравнению с другими странами и вышла по степени превышения на второе место (опрос проводился в рамках ВЕЕПС).

В выборке ГУ-ВШЭ среди инвестиционных барьеров наибольшее место занимает уровень налогов — его отмечают 51% опрошенных, хотя согласно международным обследованиям фирмы других стран с переходной экономикой оценивают этот фактор в среднем выше, чем российские. За последние годы общий уровень налогообложения (если не принимать во внимание конъюнктурные доходы сектора добычи углеводородов) у нас снизился. Но это снижение, будучи весьма заметным для поступлений в бюджет, не столь ощутимо воспринималось предприятиями. Впрочем, довольных налогами трудно найти в самых разных условиях. 37,6% опрошенных выделили в качестве серьезного препятствия налогового администрирование. Если вернуться к международным сравнениям, оценка этого фактора в 2005 г. в наибольшей мере превысила средние данные по другим странам с переходной экономикой и переместилась по степени превышения на первое место с третьего в 2002 г. Разумеется, строгий государственный контроль за налоговой дисциплиной является необходимым атрибутом нормальной рыночной экономики, но при условии равного подхода ко всем субъектам рынка, в противном случае будет рождаться та самая неуверенность в будущем, которая может существенно сдерживать инвестиционный процесс. Кроме того, известно, сколь широко распространены у нас факты чрезмерного количества проверок, коррупции и других извращений налогового администрирования, существенно увеличивающие инвестиционные риски.

Среди других препятствий на пути инвестиций высокий «рейтинг» приобрел дефицит квалифицированной рабочей силы, который отметили 40,7% опрошенных. Это обстоятельство все в большей мере сказывалось на развитии страны, хотя в период кризиса, судя по опросам ИЭПП, его влияние ослабло.

Недостаточно благоприятной для инвестиций оставалась и возможность привлечения кредитных ресурсов. Масштабный приток валюты от экспорта топливного сырья, а затем и по линии капитала затруднял снижение инфляции, а в 2007 г. она даже дополнительно возросла, достигнув 11,9%. Ставки же процентов за кредит в нормальном случае должны превышать инфляцию, хотя это происходило не всегда в связи с широким привлечением со стороны банков и крупных компаний относительно дешевых западных кредитов. Проценты за кредит нередко приближались к средней рентабельности многих отраслей и видов деятельности. Это существенно тормозило инвестиционное кредитование. По итогам рассматриваемого опроса на проблему с доступностью заемного кредитования указали 24,7% предприятий, а на высокую цену кредита — 22,4%.

Здесь нет возможности комплексно рассматривать особенности инвестиционного климата, поскольку он многоаспектен: от очень острых для всего рынка проблем защиты собственности и личности, крайне низкого уровня судебной системы, слабой контрактной дисциплины, повышенных ставок процентов за кредит, определяемых высокой инфляцией, до актуальных для отдельных групп предприятий вопросов обеспечения электроэнергией, транспортом и т.д. Заслуживает внимания опыт синтетической его оценки, накопленный некоторыми международными организациями. Так, в табл. 2 приведены значения так называемого индекса экономической свободы, рассчитываемого «The Heritage Foundation» на основе данных специально проводимых в разных странах опросов предприятий. Он строится исходя из 50 показателей, имеющих прямое отношение к инвестиционному климату, объединенных в 10 групп, и меняется в пределах от 0 до 100, чем выше, тем лучше. Такие оценки содержат, как отмечалось, немало условностей, которые могут иметь разную природу. Скажем, мнения предприятий разных стран о препятствиях на пути своей деятельности зависят не только от силы самих препятствий, но и от требовательности руководителей предприятий. Или обращает на себя внимание весьма высокий показатель экономической свободы в Грузии. С одной стороны, экономика Грузии действительно во многих отношениях является либеральной. С другой — среди групп факторов, принятых при расчетах, особенно высокая, практически предельная, оценка присвоена тем из них, которые связаны с либерализацией зарплат и цен. В этой области Грузия превосходит развитые страны. Более же внимательное рассмотрение показывает, что столь широкая свобода определяется тем, что в стране не обеспечиваются общепринятые социальные гарантии в сфере труда и заработной платы. Такая оценка тоже характеризует инвестиционный климат, позволяющий инвесторам дополнительно заработать на узаконенном беззаконии. Но она в большей мере отражает отрицательные явления в сферах законодательства и его исполнения, чем дает пример для подражания. Подобного рода особенности международных рейтингов должны специально выявляться и анализироваться. И тем не менее представляется, что они не дают оснований сбрасывать вообще со счетов возможность использования такого рода показателей для сравнений и определенных выводов.

По этим данным ситуация в России пока далека от благоприятной и оценивается индексом 49,9, который по принятой в этой методологии градации находится на границе между странами с подавленной свободой и странами, преимущественно несвободными. Из стран СНГ хуже обстоит дело с экономической свободой только в Белоруссии и Таджикистане. Характерно, что из приведенного перечня стран ни одна не достигла границы полной свободы, которая начинается с 80 баллов. Ближе всего к ней Великобритания — 79,5. Немного отстают Эстония (77,8), которая впереди всех постсоветских стран и до наступления кризиса достигала впечатляющих успехов в экономическом развитии. Из стран СНГ лучше всего положение в Армении — 70,3, примерно такое значение индекса в Германии. Из центральноевропейских стран, вошедших в ЕС в составе первой группы новых членов, впереди Словакия и Чехия с почти одинаковыми показателями (68,7 и 68,5), а среднее значение по этим странам составляет 64,9. Если соотношения абсолютных величин индекса экономической свободы по отмеченным выше причинам могут быть уязвимыми, то более показательными становятся данные о его динамике. Они представляют особый интерес и для оценки возможных перспектив. Динамика показывает, что далеко не во всех случаях ситуация монотонно улучшается. Иногда ей присущи колебания. В России самая низкая величина за

время расчета этого показателя приходится на 1997 г., самая высокая — на 2006 г. Но улучшение за эти 9 лет не достигло и 20%. Армения же с 1997 г. всего за пять лет улучшила положение с экономической свободой, измеряемой этим индексом, на 56%. Молдова за 6 лет достигла прогресса почти на четверть. Таким образом, в зависимости от политической воли и прилагаемых усилий может происходить как стагнация инвестиционного климата, так и весьма динамичное его улучшение.

В настоящее время разрыв между индексами экономической свободы в России и в среднем в странах Центральной Европы, вступивших в ЕС в составе первой волны новых членов, составляет 30%, а по сравнению с максимальным уровнем, уже достигавшимся у нас в 2006 г., — 20%. С учетом опыта стран, не самых быстрых по достижению прогресса (скажем, той же Молдовы), на преодоление этого разрыва при настойчивых усилиях потребуется не менее 6—8 лет. К оценке 8—10 лет приходят в упомянутой выше работе В. Дашкеев и Л. Фрейнкман. Вопрос в том, чтобы эти усилия по улучшению институциональной среды были поставлены во главу угла экономической политики. Тогда движение к инвестиционному типу роста и решению принципиальных стратегических проблем развития страны может быть более быстрым и успешным.

Оценка эластичности потребительского спроса на основе данных опросов домашних хозяйств¹

В данной статье проведено оценивание спроса домохозяйств на агрегированные группы продовольственных товаров в российской экономике за 1999—2004 гг. Основной целью нашего исследования было построение системы функций спроса, основанной на микроданных, что дает возможность проверить ряд гипотез о свойствах потребительского спроса на указанные группы товаров и рассчитать эластичности данного спроса. Использование микроданных в анализе позволяет увеличить эффективность оценок и повысить прогнозную силу модели в среднесрочном периоде.

Моделирование спроса стало направлением активных исследований в западной экономической науке с конца 60-х годов XX в. При этом большинство разработанных с тех пор моделей (в том числе разобранные ниже) опираются на понятие двойственности в теории потребительского выбора и на вид структуры предпочтений, лежащих в основе функции спроса предлагаемого вида.

Исторически *первым подходом* к выводу уравнений спроса является прямое получение функций из решения прямой задачи максимизации полезности потребителя. Основным недостатком этого подхода состоит в том, что существование решения и разрешимость задачи условной максимизации не гарантированы. Данный подход к моделированию спроса сегодня не пользуется большой популярностью ввиду накладываемых ограничений на вид функции полезности потребителя. При моделировании спроса в рамках данного подхода чаще всего используют классические функции полезности, такие, как функция Кобба—Дугласа. Наиболее известной из подобного рода моделей является Роттердамская модель спроса.

Второй подход к моделированию спроса связан с теорией двойственности потребительского выбора и тождеством Роя. Как известно из микроэкономической теории, функция спроса связана как с прямой, так и с косвенной функциями полезности. Функция спроса на товар в общем виде получается как решение задачи максимизации прямой функции полезности, в то время как косвенная функция полезности получается подстановкой этого решения (функции спроса) обрат-

¹ Полная версия данной статьи опубликована в: *Бондарев А.А.* Оценивание функций спроса для групп продовольственных товаров в российской экономике // Научные труды ИЭПП. 2008. № 118.

но в функцию полезности. Таким образом, косвенная полезность зависит не от количества потребляемых товаров, но от их цен и дохода потребителя и тем самым легче поддается статистическому измерению. При этом тождество Роя, впервые полученное в 1947 г., гарантирует оптимальность как прямой, так и косвенной функций полезности. На основе косвенной функции полезности и тождества Роя выводится транслоговая модель спроса.

Тождество Роя дает возможность получить в явном виде функции спроса на основании косвенной полезности, причем для этого фактически не требуется решать задачу оптимизации, как в первом подходе. Это позволяет использовать в формулировке систем спроса, основанных на данном подходе, достаточно гибкие с точки зрения накладываемых ограничений функциональные формы.

Применение данного подхода позволяет учесть возможности существования в корзине потребителя инфериорных и нормальных благ. Для случая аддитивной функции полезности показано, что если в корзине потребителя существует хотя бы один инфериорный товар, то аддитивность функции требует, чтобы $n - 1$ благ были инфериорными и лишь один — нормальным. Такое требование является сильно ограничивающим при оценивании систем спроса на различные группы товаров. Если же функция полезности не является аддитивной или сводимой к аддитивной (как функция Кобба—Дугласа), то, как уже указывалось, существует проблема нахождения решения задачи максимизации.

Тем не менее данный подход также ограничен и позволяет учесть лишь некоторые специальные виды предпочтений. Это связано с большой вычислительной сложностью, связанной с применением моделей данного типа. Только для случая однородной функции косвенной полезности эти модели сводятся к линейным аппроксимациям. Введение же предпосылки однородности функции косвенной полезности является существенно ограничивающим условием. Разработанные во второй половине XX в. системы спроса базируются на предпосылке гораздо более общей формы предпочтений.

Третьим подходом (помимо прямого вывода функции спроса на базе функции полезности или на базе косвенной функции полезности с использованием тождества Роя) служит вывод функций спроса в форме долей расходов на товар из функции расходов с помощью леммы Шепарда. Данный вывод аналогичен выводу функции спроса на основе тождества Роя. Достоинство данного подхода к построению систем спроса состоит в отсутствии предпосылок о форме прямой или косвенной функции полезности. Вместо этого вывод функций спроса опирается на предпосылку о форме функции расходов потребителя. Для существования функций спроса достаточно выполнения принципа оптимальности поведения потребителя. Не требуется существования функций прямой или косвенной полезности, а только существование функции расходов, которая гораздо легче поддается измерению. Если функция расходов дифференцируема, то ее производные по ценам могут рассматриваться как функции спроса в форме долей расходов.

Примером модели, использующей подобный подход (на основании функции расходов) к выводу функций потребительского спроса, является модель AIDS (Almost Ideal Demand System).

Описанные выше три подхода к формированию систем спроса описаны ниже на примерах Роттердамской (прямой подход), транслоговой (вывод через тождество Роя) моделей и модели AIDS (вывод через функцию расходов и лемму Шепарда). Последняя используется в практическом анализе функций потребительского спроса для российской экономики.

1. Классификация моделей спроса

Все модели спроса, рассматриваемые в современных исследованиях, базируются на некоторых предпосылках относительно формы предпочтений индивида. Эти модели эксплицитно агрегируемы по потребителям и имеют общую функциональную форму

$$q^i = a^i + b^i x + c^i f, \quad (1)$$

где q^i — спрос на товар i , x — сумма расходов или доход потребителя, f — некоторая произвольная функция от дохода, a^i , b^i , c^i — некоторые произвольные функции цен.

Все таким образом описываемые модели спроса выводятся из предпосылок, накладываемых структурой предпочтений потребителя, — однородности, монотонности, аддитивности, симметричности, квазивогнутости.

Класс систем спроса, имеющих такие свойства и удовлетворяющих формуле (1), является достаточно широким и включает модели, выводимые из гомотетичных, квазигомотетичных и более сложных видов предпочтений, как некоторые подклассы.

Согласно теореме о классификации систем спроса, все системы спроса, выведенные до 1987 г., распадаются на 8 классов. Все более поздние модели являются лишь модификациями моделей одного из рассмотренных классов. Теорема о классификации систем спроса обобщает те системы спроса, которые выводятся на основании структуры предпочтений потребителя. Она указывает не на то, что других моделей не может быть, но лишь на то, что все выведенные до 1987 г. системы спроса имеют общую функциональную форму, укладывающуюся в требования теоремы. Таким образом, из теоремы следует, что все основные модели спроса имеют сходные основания и могут быть сведены друг к другу при некоторых предпосылках. Так, Роттердамская модель может быть получена из модели AIDS при выполнении некоторых требований к коэффициентам и т.п. На данном факте основаны позднейшие модели, объединяющие в одной спецификации несколько систем.

Среди приведенных моделей линейно могут быть аппроксимированы без потери состоятельности и несмещенности только модели AIDS (часто применяется линейная аппроксимация), Роттердамская модель (линейна по построению) и транслоговая модель. Указанные три модели далее рассмотрены более подробно.

1.1. Роттердамская модель спроса

Из трех перечисленных моделей спроса наиболее ранней хронологически и наиболее известной является Роттердамская. Ее построение осуществлялось постепенно многими авторами на протяжении 70-х годов XX в., но в окончательном и теоретически обоснованном виде она была выведена только в 1979 г. в статье Барнетта¹. Основной идеей Роттердамской модели является то, что она выводится как первое приближение функции спроса в результате решения прямой задачи максимизации

¹ *Barnett W.A.* Theoretical Foundations for the Rotterdam Model // *The Review of Economic Studies*. 1979. Vol. 46. N 1 (Jan.). P. 109—130.

полезности потребителя. Поэтому основная ее форма — уравнение в разностях логарифмов, что соответствует темпам роста. Как показано в работе Pashardes¹, Роттердамская модель удовлетворяет всем предпосылкам неоклассической микроэкономической теории, однако не обладает свойством интегрируемости на макроуровне исследования. В этой статье эксплицитно доказана агрегируемость спроса потребителей при некоторых дополнительных предпосылках (касающихся конечности результирующих макрокоэффициентов). Там же описываются свойства получаемой системы спроса.

Функция спроса репрезентативного потребителя выводится на основе неоклассических предпосылок относительно прямой функции полезности: сепарабельность по времени, постоянность потребительских предпочтений и т.п. В результате решения прямой задачи максимизации мгновенной функции полезности в каждый момент получается мгновенный спрос на каждый товар, потребляемый также в каждый момент. Согласно неоклассическим предпосылкам при постоянных по времени предпочтениях потребителя решение такой задачи зависит только от размеров мгновенного дохода потребителя и вектора цен в данный момент:

$$q_i = q_i(m_i(t), p(t)) = \operatorname{argmax}\{u_i(q_i) : p(t)q_i \leq m_i(t), p(t) \gg 0, m_i(t) \geq 0\}, \quad (2)$$

где q_i — вектор спроса для потребителя i ; $m_i(t)$ — мгновенный доход потребителя i в момент t ; $p(t)$ — вектор цен в момент t ; u_i — мгновенная функция полезности потребителя, одинаковая для всех $t = 1, \dots, T$.

Как видно из формулы (2), предпочтения потребителя не зависят от времени, уровень полезности определяется только потребляемым количеством каждого товара. Далее определяется доля расходов на каждый товар для каждого потребителя w_{ij} , берется производная по времени логарифма выражения (2) и получается формула функции спроса в форме Роттердамской модели:

$$w_{ij} d \log q_{ij} / dt = \mu_i(m_i(t), p(t)) d \log m_i(t) / dt + \sum_{j=1}^n \pi_{ij}(m_i(t), p(t)) d \log p_j / dt \quad (3)$$

для всех j .

Из формулы спроса явно виден недостаток данной модели: оценить эконометрически производные логарифмов возможно только с помощью первых разностей, что является достаточно грубым приближением. Достоинство данной модели — прозрачная интерпретация коэффициентов так определенных уравнений спроса, т.е. коэффициенты при доходе и при ценах есть предельная склонность к потреблению и соответственно коэффициенты матрицы Слуцкого. Кроме того, матрица коэффициентов Слуцкого должна быть отрицательно полуопределена.

Еще одним фактором, влияющим на функцию полезности, являются вкусы потребителей. Согласно предпосылкам неоклассической модели эти вкусы постоянны и предопределены на всем горизонте моделирования. Поэтому при переходе к эконометрической спецификации модели (3) данные вкусы образуют случай-

¹ Pashardes P. Bias in Estimating an Almost Ideal Demand System with the Stone Index Approximation // The Economic Journal. 1993. Vol. 103. N 419 (Jul.). P. 908—915.

ные ошибки, меняющиеся в пространстве, но не во времени. Остальные коэффициенты модели предполагаются стохастическими стационарными процессами. В результате этого оценка по пространственной выборке потребителей предполагается состоятельной и несмещенной¹. При таких предпосылках относительно эконометрической модели и при условии существования агрегированного спроса (предпосылка неоклассической теории) возможно агрегирование оцененных согласно уравнению (3) индивидуальных функций спроса на макроэкономический уровень.

Роттердамская модель при переходе к разностям от производных является линейной по коэффициентам и имеет прозрачную интерпретацию. Однако такая функция спроса предполагает достаточно простой вид предпочтений потребителя, что существенно ограничивает практическую ценность потребительского спроса, получаемого согласно Роттердамской модели. В частности, существенно требование аддитивности прямой функции полезности. Поэтому параллельно с развитием Роттердамской модели начался поиск моделей спроса, позволяющих использовать менее ограниченных функциональных форм.

1.2. Транслоговая модель

Данная модель спроса разработана Джоргенсоном и др. в 70-х годах XX в. Транслоговая функциональная форма была выведена в работах Джоргенсона для оценки производственных технологий и лишь позже применена для целей исследования потребительского спроса. В качестве производственной технологии такая форма — один из первых примеров функций с переменной эластичностью замещения факторов (VES), что и определяет ее гибкость. Одновременно с этим функциональная гибкость, являющаяся достоинством при моделировании систем спроса, представляет определенные проблемы при оценивании, поскольку транслоговая функциональная форма линейризуется только при некоторых достаточно специальных предпосылках, практически не выполняющихся для систем спроса. Также затруднена интерпретация получаемых в данной модели коэффициентов.

С точки зрения теории потребителя транслоговая модель построена на основе подхода, дополняющего подход, использованный в Роттердамской модели: функции спроса выводятся не из решения прямой задачи максимизации полезности, а из косвенной функции полезности согласно тождеству Роя.

Результирующая система спроса, как правило, нелинейна по параметрам и негомомоготетична. Однако она однородна степени ноль по части своих параметров. Поэтому для получения среднего рыночного спроса в данной модели необходимо введение нормализующего условия на те параметры индивидуального спроса, которые не обладают однородностью.

Так, определенная транслоговая модель спроса является достаточно общей, так как позволяет оценивать функции спроса при нарушении предпосылки однородности функции полезности, однако при этом интерпретация оцениваемых коэффициентов модели становится непрозрачной из-за аналитической сложности получаемых итоговых зависимостей.

¹ *Greene W.H.* Econometric Analysis. Prentice Hall International, Inc. 2000.

1.3. Модель AIDS

Модель AIDS, выведенная в 1980 г. Мюллбауером¹, исходит (в отличие от предыдущих двух рассмотренных моделей) не из максимизации функции полезности или формы косвенной функции полезности, но из принадлежности предпочтений потребителя к определенному классу предпочтений.

AIDS основана на специальном классе предпочтений, формально определенном в статьях Мюллбауера 1975 и 1976 гг. и называемом PIGLOG. Особенностью данного класса предпочтений является то, что они однозначно характеризуются с помощью функции расходов, а не полезности. Такая функция определяет минимальные расходы, необходимые для достижения некоего заданного уровня полезности. С точки зрения теории двойственности в точке оптимального выбора функция расходов тождественно равна косвенной функции полезности. Таким образом, класс предпочтений PIGLOG определяется видом функции расходов:

$$\log c(u, p) = (1 - u)\log\{a(p)\} + u\log\{b(p)\}, \quad (4)$$

где $a(p)$, $b(p)$ — некоторые положительные линейно однородные функции цен.

Особенности данного класса предпочтений более подробно обсуждаются в работе Мюллбауера². Здесь они приведены лишь в общем виде.

Для вывода модели AIDS из общего вида предпочтений (функции расходов в данном случае) достаточно задаться некоторым специальным видом функций $a(p)$, $b(p)$. Основным требованием при выборе данных функций является гибкость результирующей функции расходов, достаточная для того, чтобы ее первые и вторые производные могли быть равны аналогичным производным некоторой фактической функции расходов. Для этого в модели AIDS выбирается такой вид данных функций $a(p)$, $b(p)$, чтобы результирующая функция расходов принимала вид

$$\log c(u, p) = \alpha_0 + \sum_k \alpha_k \log p_k + \frac{1}{2} \sum_k \sum_j \gamma_{kj}^* \log p_k \log p_j + u\beta_0 \prod_k p_k^{\beta_k}, \quad (5)$$

где α , β , γ^* — некоторые параметры.

Вид данной функции напоминает вид транслоговой косвенной функции полезности и даже несколько сложнее ее, но в данном случае это функция расходов, что вносит значительные отличия в последующие построения.

Функция (5) линейно однородна по ценам (что необходимо, чтобы она соответствовала тому классу предпочтений, на который опирается) только тогда, когда:

- сумма параметров α равна единице,
- сумма параметров γ равна сумме параметров β и равна нулю.

Выбранная таким образом функциональная форма является достаточно гибкой для целей анализа. Применение леммы Шепарда и домножение результирующих производных на отношение цен товаров к функции расходов дают формулу для доли расходов на каждый товар как функции полезности и цен:

¹ Deaton A., Muellbauer J. An Almost Ideal Demand System // The American Economic Review. 1980. Vol. 70. N 3 (Jun.). P. 312—336.

² Ibidem.

$$\frac{\partial \log c(u, p)}{\partial \log p_i} \times \frac{p_i}{c(u, p)} = \frac{p_i q_i}{c(u, p)} = w_i; \quad (6)$$

$$w_i = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \log p_j + \beta_i u \beta_0 \prod p_k^{\beta_k}.$$

В точке оптимального выбора общие расходы равны доходам потребителя, что дает возможность получить функцию полезности через косвенную функцию полезности. Применяя данную процедуру к функции (5), возможно получить косвенную функцию полезности для модели AIDS. После ее подстановки в выражение для долей расходов (6) получается система уравнений на функции спроса для модели AIDS в виде долей расходов:

$$w_i = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \log p_j + \beta_i \log(x / P), \quad (7)$$

где x — доход потребителя, а P — некоторый индекс цен, равный (получается из вышеописанной процедуры)

$$\log P = \alpha_0 + \sum_k \alpha_k \log p_k + \frac{1}{2} \sum_k \sum_j \gamma_{kj} \log p_j \log p_k. \quad (8)$$

В таком виде модель обладает хорошими теоретическими свойствами: спрос точно агрегируется по потребителям, модель содержит в качестве частного случая Роттердамскую модель, коэффициенты при ценах и доходе имеют достаточно прозрачную интерпретацию¹. Функции (7) эквивалентны функциям потребительского спроса на товары только в точке оптимального выбора потребителя, где выполняется тождественность функции расходов и косвенной функции полезности. Это является единственной предпосылкой, необходимой для существования спроса в форме функций (7) — в форме долей расходов.

С практической точки зрения вышеопределенный индекс цен (8) является нелинейным по параметрам и без включения дополнительных условий на параметры (что снижает эффективность оценивания²) не оценивается без применения численных алгоритмов. Поэтому авторы модели предлагают линеаризовать модель, заменив общий индекс цен (8) линейным по параметрам индексом цен Стоуна. Это приближение впоследствии широко использовалось в прикладных исследованиях и получило название LA/AIDS в отличие от оригинальной (нелинейной) AIDS. Позднее в исследованиях отмечается близость результатов оценивания с помощью оригинальной спецификации AIDS и спецификации LA/AIDS, хотя она приводит к некоторому смещению оценок при использовании микроданных³.

Спецификация LA/AIDS (после замены индекса цен приближением индексом цен Стоуна) выглядит следующим образом:

¹ Deaton A., Muellbauer J. An Almost Ideal Demand System // The American Economic Review. 1980 Vol. 70. N 3 (Jun.). P. 312—336.

² Greene W.H. Econometric Analysis.

³ Pashardes P. Bias in Estimating an Almost Ideal Demand System with the Stone Index Approximation. P. 908—915.

$$w_i = (\alpha_i - \beta_i \log \phi) + \sum_j \gamma_{ij} \log p_j + \beta_i \left[\log x - \log \sum_k w_k \log p_k \right], i = 1, \dots, N, \quad (9)$$

где второй член в квадратных скобках есть индекс цен Стоуна.

Еще одной практической трудностью, связанной с использованием данной модели, является неочевидная связь между оцениваемыми коэффициентами и эластичностями компенсированного и некомпенсированного спроса. Данному вопросу посвящен следующий раздел.

2. Вывод эластичностей спроса для моделей спроса различных видов. Специфика модели AIDS

Из трех рассмотренных выше видов моделей спроса только для первого их вида — Роттердамской модели спроса — очевидной является связь между оцененными коэффициентами модели и соответствующими эластичностями спроса на товары. Коэффициенты при ценах служат соответствующими коэффициентами матрицы Слуцкого, а при доходе — предельной склонностью к потреблению.

Для второго вида моделей, примером которых является транслоговая модель (к этому виду моделей относятся также модели с использованием обобщенных функций Леонтьева и Кобба—Дугласа), вывод эластичностей спроса напрямую вытекает из вида тождества Роя.

Эластичность функции спроса есть ее производная по соответствующей переменной, домноженная на обратное соотношение этой переменной и спроса. Тогда, взяв соответствующие производные от выражения, определяющего функцию спроса в тождестве Роя, возможно получить выражения для эластичностей через функцию косвенной полезности (чьи параметры и оцениваются в рамках данного вида моделей).

Формулы этих эластичностей громоздки в общей формулировке, однако они явным образом выводятся из функции косвенной полезности с использованием тождества Роя, что не представляет теоретически сложной задачи.

Для моделей 3-го вида — к которому принадлежат модель AIDS и ее многочисленные модификации — данная проблема сложна не столько технически, сколько теоретически.

Исходная (нелинейная) AIDS редко используется в анализе, чаще используют ее линеаризованную версию. Существует по крайней мере 3 различных версии расчета эластичностей системы (9), отличающихся различной степенью приближения к эластичности оригинальной системы (7). При использовании линеаризованной версии модели (9) с применением индекса цен Стоуна данная производная выглядит следующим образом:

$$\varepsilon_{q_i p_j} = \frac{d \ln q_i}{d \ln p_j} = -\delta_{ij} + \frac{d \ln w_i}{d \ln p_j} = -\delta_{ij} + \frac{\gamma_{ij}}{w_i} - \frac{\beta_i}{w_i} \left[w_j + \sum_k w_k \ln p_k (\varepsilon_{q_k p_j} + \delta_{kj}) \right]; \quad (10)$$

$$\frac{d \ln P^*}{d \ln p_j} = w_j + \sum_k w_k \ln p_k \left[\frac{d \ln w_k}{d \ln p_j} \right] = w_j + \sum_k w_k \ln p_k (\varepsilon_{q_k p_j} + \delta_{kj}).$$

Такой результат, очевидно, не является удовлетворительным, поэтому возник ряд подходов к упрощению данной формулы с помощью введения некоторых дополнительных предпосылок.

Так, описаны два варианта упрощения формулы (10)¹. Рассмотрим один из них, возникающий, когда производная индекса цен Стоуна равна доле расходов на тот товар, по цене которого рассчитывается эластичность:

$$\frac{d \ln P^*}{d \ln p_j} = w_j; \quad (11)$$

$$\varepsilon_{q_i p_j} = -\delta_{ij} + \frac{d \ln w_i}{d \ln p_j} = -\delta_{ij} + \frac{\gamma_{ij}}{w_i} - \frac{\beta_i}{w_i} w_j.$$

Предположение, на котором строится формула (11), — независимость индекса цен от доли расходов на товар, чья эластичность рассчитывается, — вполне правдоподобно, учитывая тот факт, что в практическом анализе индекс цен обычно рассчитывается на основании имеющихся данных и впоследствии воспринимается как экзогенная величина.

Эластичность компенсированного спроса рассчитывается в соответствии с уравнением Слуцкого после расчета эластичностей некомпенсированного спроса по ценам и по доходу. Эластичность спроса по доходу согласно уравнению (9) выглядит так:

$$\varepsilon_{q_i x} = \frac{d \ln q_i}{d \ln x} = 1 + \frac{d \ln w_i}{d \ln x} = 1 + \frac{\beta_i}{w_i}. \quad (12)$$

Согласно формулам (11) и (12) рассчитаны эластичности спроса в эмпирической части работы.

3. Основные факторы, влияющие на спрос на продовольственные товары

Как известно из микроэкономической теории, основными факторами, определяющими величину спроса на товар, являются цена этого товара, цены товаров-заменителей и товаров, дополняющих данный товар, а также величина дохода потребителя. Краткая характеристика проблем, связанных с учетом этих факторов в модели, приводится ниже.

3.1. Соотношение суммарных расходов и дохода домохозяйства как факторов спроса

В практике оценивания функций спроса доход потребителя предполагается равным сумме его расходов на все категории товаров. Для того чтобы эта предпосылка выполнялась, необходимо, чтобы система функций спроса была полной, т.е. включала спрос на все потребляемые категории товаров.

¹ *Alston J.M., Foster K.A., Gree R.D. Estimating Elasticities with the Linear Approximate Almost Ideal Demand System: Some Monte Carlo Results // The Review of Economics and Statistics. 1994. Vol. 76. N 2 (May). P. 351–356.*

Если оцениваемая система спроса не полна, то сумма расходов на оцениваемые группы товаров не совпадает с доходом домохозяйства (меньше него). В данном случае рассматривается система спроса на продовольственные товары, которые во многих эмпирических работах рассматриваются как одна агрегированная группа (иногда отдельно выделяется алкоголь и табак). Поэтому следует ожидать значимости суммы расходов на все рассматриваемые товары как фактора спроса (доли расходов на продовольствие).

Следует также отметить, что суммарные расходы на продовольствие не есть та величина, которая позволяет судить об эластичности спроса по доходу в обычном случае. Однако при выполнении предпосылки о постоянной доле расходов на продовольствие в суммарных доходах домохозяйств эластичность спроса по суммарным расходам будет хорошо аппроксимировать (приближать) эластичность по доходу. Для получения последней используется доход домохозяйства в качестве фактора спроса. Знак влияния дохода на долю в общих расходах на данный товар (группу товаров) (спрос в форме бюджетных долей) определяет эластичность спроса по доходу. Последняя, в свою очередь, может быть отрицательной (инфериорное благо), положительной, но малой (нормальное благо) и положительной выше единицы (товар роскоши). Обычно предполагается, что продовольственные товары в основном нормальные товары, а продовольствие в целом — товар инфериорный. При этом отрицательная эластичность по доходу агрегированной группы продовольственных товаров считается соответствующей общей теории спроса.

3.2. Единые и индивидуальные цены. Использование удельных расходов

Используемый в анализе массив данных не содержит прямой информации о ценах, по которым домохозяйства приобретают товары. Однако оценивание функций спроса предполагает наличие вектора цен на рассматриваемые товары, полученного каким-либо образом. С учетом особенностей модели данных рассмотрены два варианта выбора этого вектора. Первый — предположение единых, унифицированных цен для всех рассматриваемых потребителей. Такие цены есть средние показатели по стране или по регионам за каждый период. Однако данный вариант хотя и часто встречается в эмпирической литературе, но неприменим к используемой модели данных. Причиной этого является несовпадение номенклатуры товаров в выборке и в официальной госточетности. Далее, высокая дифференциация регионов России по ценам не может быть учтена, так как используемая выборка не содержит данных о географическом положении рассматриваемых домохозяйств.

Вторым вариантом расчета цен является принятие в качестве цен удельных расходов на товары рассмотренных домохозяйств. Данный вариант позволяет учесть различия домохозяйств, но обладает большой степенью субъективности, так как базируется на данных соцопросов. Тем не менее отсеивание нетипичных наблюдений позволяет выделить те домохозяйства, для которых удельные расходы имеют реалистичные значения. При этом каждому домохозяйству соответствует индивидуальный набор «цен». Если удельные расходы, декларируемые домохозяйствами, близки к истинным величинам, то использование этих расходов в качестве «цен» позволяет учесть пространственную дифференциацию цен даже при отсутствии информации о месте проживания каждого домохозяйства. Данный подход является более предпочтительным, особенно если учитывать высокую степень различий в ценах и наборе приобретаемых продуктов питания между регионами России.

3.3. Взаимосвязь эффектов роста качества и дохода и их влияние на динамику агрегированных цен

При рассмотрении системы спроса во времени возникает эффект изменения качества товаров. Данный эффект выражается в том, что домохозяйства с ростом дохода переходят на потребление более качественных и, как правило, более дорогих товаров. Эмпирически это выражается в связи цен приобретения товаров и дохода домохозяйства. Данная связь проявляется в двух эффектах.

Первый эффект представляет собой переключение потребления домохозяйства с одних крупных категорий товаров на другие. Он состоит в переходе с более дешевых (инфериорных) категорий товаров на более дорогие (например, переход с крупы на мясные продукты и овощи). Этот эффект порождает отрицательную корреляцию с доходом потребления дешевых товаров и положительную — дорогих.

Второй эффект выражается в переходе внутри одной и той же группы товаров на потребление более дорогих видов того же продукта. Цены компонент — «базовых» товаров — не зависят от качества, поскольку предполагается, что каждая компонента имеет неизменное определенное качество. Потребитель выбирает одновременно общий объем «портфеля» компонент и качество приобретаемого товара. Это качество, так же как и количество, зависит от возможностей потребителя, определяемых его доходом. Однако если объем покупки зависит от дохода напрямую, образуя спрос на товар, то качество, выбираемое потребителем, определяет цену приобретаемого портфеля (при определенном уже количестве приобретаемого товара). Исходя из того положения, что сам параметр качества в большинстве случаев ненаблюдаем, а для продовольственных товаров он мало отличен от эффекта дохода, можно трактовать зависимость цен приобретаемых товаров от дохода потребителя как эффект качества. Данный эффект всегда должен быть положительным по определению, а общий знак корреляции цен и дохода зависит от того, какой из эффектов — переключения или роста качества — превалирует для того или иного блага.

Значимость эффекта роста качества зависит от длины рассматриваемого промежутка времени и характера включаемых в анализ товарных категорий. При рассмотрении коротких панелей динамические характеристики выборки играют второстепенную роль в силу малой длины рассматриваемого временного промежутка по сравнению с количеством включенных в панель домохозяйств. Поэтому эффект качества — как связанный с динамикой спроса во времени для каждого домохозяйства — также предполагается второстепенным по сравнению с динамикой потребления различных групп товаров между домохозяйствами.

Аналогичная проблема с использованием в качестве приближения цен удельных расходов возникает при рассмотрении динамики удельных расходов и доходов в пространстве между домохозяйствами. Большая величина подобного эффекта может приводить к неверным оценкам эластичности. Например, если одно домохозяйство постоянно потребляет продукт низкого качества, а другое — высокого, оценка эластичности по выборке может приводить к получению эластичности спроса по цене при условии сильной взаимосвязи уровня дохода и удельных расходов домохозяйств на товар. Соответственно следует оценить силу этой взаимосвязи по времени для каждого домохозяйства и в пространстве между домохозяйствами.

Рассмотрение спроса на агрегированные группы товаров снижает роль эффекта роста качества в анализе, и итоговая эластичность спроса падает. Однако дан-

ный эффект неизбежен при агрегировании и отмечается многими исследователями по теории агрегирования. Кроме того, если есть связь между уровнем расходов на единицу товара («эффект качества») и доходом домохозяйства, то это должно отражаться на корреляции данных величин. Причем общая корреляция (rho) покажет и эффект переключения одного домохозяйства на более дорогие товары и между домохозяйствами. Однако при переходе к реальным показателям (в ценах 1999 г.) корреляция удельных расходов на агрегированные группы товаров и доходов составляет 5—10%, что позволяет пренебречь данным эффектом. При росте дохода возможно увеличение потребления того же товара или переключение на более дорогой в рамках той же группы. В первом случае растет сумма расходов, а удельные расходы остаются постоянными. Иными словами, данный эффект не дает корреляции «цен» и дохода как между домохозяйствами, так и во времени. Второй эффект приводит к росту удельных и общих расходов на группу. Тогда должна наблюдаться корреляция дохода и удельных расходов. Она составляет 5—10%, что является достаточным основанием для неотвержения гипотезы о незначительной величине этого «эффекта качества».

Если же нет роста расходов в целом и нет корреляции удельных расходов с доходом, то о наличии указанного эффекта если и можно говорить, то не в столь значительных объемах, чтобы исказить все результаты. Резюмируя, следует отметить, что агрегирование товаров в крупные группы позволяет пренебречь эффектом переключения с дешевых товаров на дорогие (на агрегированном уровне оба товара будут входить в одну группу), а низкие значения корреляции удельных расходов с доходами домохозяйств позволяют считать эффект роста качества внутри групп не слишком значительным.

3.4. Прочие факторы формирования потребительского спроса

В данном исследовании система спроса на продовольственные товары предполагается автономной, т.е. не зависящей ни от каких факторов, которые находятся вне системы (экзогенны к ней). В действительности это не так. Потребитель формирует спрос на все виды доступных ему товаров одновременно исходя из максимизации собственной функции полезности. Очевидно, в потребляемый им набор могут входить также товары длительного пользования, различные услуги и промышленные товары. Полная система функций спроса предполагает учет цен на все эти виды товаров. Такой подход создает определенные трудности технического характера при исследовании потребительского спроса. Это резкое увеличение числа переменных, которые входят в анализ, и усложнение самой системы оцениваемых уравнений.

Перечень включенных в анализ факторов спроса также не учитывает макроэкономические переменные и их влияние на потребительский спрос. Изменение общеэкономической ситуации может приводить к изменениям в структуре и объеме потребления независимо от динамики цен и доходов отдельных домохозяйств самих по себе. Примерами такого влияния могут служить кризис 1998 г., изменение структуры экспорта и импорта страны, резкое расширение ассортимента предлагаемой продукции.

Существуют также такие процессы, как изменение потребительских вкусов (мода и т.п.), создание новых продуктов (инновации), законодательные ограничения на

потребление каких-либо групп товаров (например, введение «сухого» закона при условии отсутствия «черного» рынка). Ограниченный период, выбранный для анализа, характеризуется достаточной стабильностью подобных неценовых факторов. Предполагается постоянство потребительских вкусов и отсутствие значительных инноваций (приводящих к созданию новых видов продуктов) в сфере продовольственных товаров. Все это позволяет предполагать, что большая часть информации о потребительском выборе содержится в динамике цен и доходов домохозяйств.

4. Структура данных и общие характеристики выборки

4.1. Природа данных, специфика данных RLMS

Для оценивания системы спроса на продовольственные товары использована выборка RLMS, содержащая данные по социально-экономическим характеристикам домохозяйств России. Данные RLMS представлены в виде панели домохозяйств, расположенных в различных регионах Российской Федерации. При этом статистика собирается не по каждому отдельному человеку, но по всему домохозяйству, которое может состоять и из нескольких человек. Данные RLMS основаны на соцопросах, проводимых ежегодно среди выбранных домохозяйств. При этом домохозяйство представляет данные по расходам и доходам только за последний месяц. Таким образом, панель RLMS представляет месячные данные по расходам и доходам домохозяйств, отличающиеся субъективностью оценки, на каждый год рассматриваемого периода.

В ходе сбора данных RLMS многие домохозяйства распались или объединились, поэтому большая часть состава панели изменяется со временем. В связи с этим для корректного агрегирования данных (они представляются по каждому году отдельно) следует выделить те домохозяйства, которые участвовали во всех опросах выбранного временного горизонта.

В исходно полученной на основе RLMS панели были оставлены только те домохозяйства, которые участвовали во всех опросах на протяжении рассматриваемого периода. Такая методика приводит к значительному истощению выборки, причем при увеличении длины панели количество домохозяйств уменьшается все больше. Однако для использования тех методов оценивания, которые применяются в анализе, необходим постоянный состав выборки по всем периодам. Критериями выбора длины периода оценивания служили, с одной стороны, сохранение в выборке достаточного для получения эффективных оценок количества домохозяйств (2—3 тыс.), а с другой — охват как можно большего количества периодов с однородной и стабильной динамикой экономики. Эти критерии обусловили выбор периода оценивания — с 1999 по 2004 г. После балансировки панели, взятой за указанный период, выборка содержит 14 760 наблюдений за 6 раундов — т.е. наблюдения по 2460 домохозяйствам России.

Другой проблемой, связанной с данными, является неоднородность представляемых показателей по времени. Одни показатели появляются только в позднейших раундах (после 2000 г.), другие, наоборот, исчезают. Это сужает доступный для анализа на указанном горизонте набор социально-экономических характеристик домохозяйств. В частности, данные по многим категориям непродовольственных товаров, а также услуг доступны только для части используемых в анализе раундов.

4.2. Выбор инструмента для описания вектора цен

Использование государственной статистики по ценам представленных в RLMS товарных категорий затруднительно для оценивания функций спроса по микроэкономическим данным, так как номенклатура категорий продовольственных товаров, представленная в выборке RLMS, не совпадает с номенклатурой государственной российской статистики. Кроме того, эмпирические исследования последних лет показывают, что вариация цен на продовольственные товары от сельской местности к городской и между регионами России достаточно значительна, а база данных RLMS не содержит сведений о том, в каком именно регионе проживает то или иное домохозяйство. Информация о проживании в сельской или городской местности включалась в ранние раунды RLMS (до 1999 г.), но позднее данная категория исчезает. Все это делает затруднительным применение существующей статистики цен по России: сложно оценить все межрегиональные различия при незнании географического распределения домохозяйств, а также привести цены к номенклатуре RLMS.

Именно поэтому в качестве цен товаров были использованы удельные расходы на единицу продукции, полученные делением заявленных расходов на товар на заявленное же купленное его количество. Такие удельные расходы должны быть наиболее точным показателем реальных цен, по которым то или иное домохозяйство делает покупки, однако субъективность предоставляемых в ходе соцопроса данных уменьшает точность этого показателя. Далее, многие домохозяйства заявляют общие расходы на товар, но не количество покупок. Для таких домохозяйств удельные расходы рассчитать невозможно. Все это ведет к дальнейшему сужению выборки. Субъективность оценок удельных расходов часто приводит к нереалистичным значениям цен, что подразумевает необходимость исключения нетипичных наблюдений.

Использование удельных расходов в качестве приближения цен на товары ведет к высокому разбросу этих расчетных цен для исходных товарных категорий. Фактически каждое домохозяйство может покупать различные товары с одним и тем же названием по различным ценам. Указанная неоднородность ведет к появлению в динамических рядах зависимости удельных расходов на товары от дохода потребителей. Предполагается, что основной компонентой такой зависимости является повышение качества приобретаемых товаров при росте дохода — эффект роста качества.

4.3. Агрегирование товаров по группам

Как показал анализ сформированной выборки, закупки многих продовольственных товаров имеют малую частоту в используемой выборке, а номенклатура товаров широка (57 наименований только продовольственных товаров). Поэтому было проведено агрегирование продовольственных товаров в более крупные группы, обеспечивающее возможность оценивания. Такое агрегирование снимает проблему низких частот покупок некоторых видов товаров (они входят в более крупные агрегированные категории) и снижает корреляцию удельных расходов с доходом до уровня 5—10%, что позволяет получить неискаженные оценки спроса без учета «эффекта качества».

Каждая из представленных в данных RLMS категорий продовольственных товаров имеет очень малую долю как в совокупных расходах домохозяйств, так и в расходах на продовольственные товары в целом (менее 1% для самых крупных категорий). Помимо вышеуказанной проблемы недостатка полных наблюдений, т.е. наблюдений, включающих данные по потреблению всех представленных в выборке классов продуктов, возникает проблема малой значимости каждой статьи расходов в общих расходах домохозяйства, что может привести к малой значимости дохода как фактора спроса. Если какой-либо товар занимает малую долю общего бюджета домохозяйства, то изменения в общем доходе мало отразятся на его потреблении. Далее, потребление по таким мелким группам зачастую носит случайный характер: домохозяйство может выбирать для потребления один или другой из близких товаров под влиянием некоторых неценовых факторов. С точки зрения предпочтений домохозяйства близкие товары могут восприниматься как один и тот же и построение двух отдельных функций спроса на них затруднительно и искажает общую картину.

При агрегировании основными критериями выбора товаров для включения в одну и ту же группу были близость данных товаров друг к другу по роли в потребительской корзине (так, различные виды мяса собраны в одну товарную группу «Мясо»), с одной стороны, и сохранение достаточного числа ненулевых агрегированных цен для большинства домохозяйств — с другой.

В итоге было проведено разбиение на 7 агрегированных групп продовольственных товаров. Такое количество групп примерно соответствует количеству категорий в различных эмпирических зарубежных работах, посвященных оцениванию спроса (обычно 7—9 групп по всем категориям товаров), но отличается меньшим уровнем агрегирования.

Группы выглядят следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Агрегирование продовольственных товаров по группам

| Название группы | Товары, включенные в группу |
|--|---|
| Группа 1 — «Бакалея» Хлебобулочные изделия и бакалейные товары | Черный хлеб и белый хлеб, крупы, злаки и макароны, соль |
| Группа 2 — «Овощи — фрукты» Овощи и фрукты | Картофель, капуста, огурцы, тыква (кабачки), свекла, лук, помидоры, прочие овощи, консервированные овощи, дыни, ягоды, свежие фрукты, сушеные фрукты, орехи, консервированные фрукты, грибы |
| Группа 3 — «Мясо — рыба» Мясо, субпродукты, рыба, птица и полуфабрикаты | Говядина, козлятина, свинина, субпродукты, сало, мясные полуфабрикаты, колбасные изделия (сосиски), птица, рыба, консервированное мясо, консервированная рыба |
| Группа 4 — «Молоко» Молочные изделия, яйца, масло | Консервированное молоко, молоко, сгущенное молоко, сливки, творог, сыр, масло сливочное, масло растительное, яйца |
| Группа 5 — «Кондитерские изделия» | Конфеты, желе (мармелад), мед, торты (пирожные), мороженое, сахар |
| Группа 6 — «Алкоголь» Алкогольные напитки и табак | Водка, ликеры (слабоалкогольные напитки), пиво, табак |
| Группа 7 — «Неалкогольные напитки» | Чай, кофе, прочие неалкогольные напитки |

При применении сформулированного таким образом индекса цен из выборки исключаются только те домохозяйства, которые за какой-либо период не покупали ни один из товаров, входящих в данную группу товаров. Поэтому агрегирование в группы приводит к значительному увеличению числа доступных наблюдений по сравнению с использованием исходной классификации.

4.4. Характеристики сформированной выборки

При формировании выборки по агрегированным группам принималось во внимание изменение природы исходной выборки, которое может выражаться в изменении формы распределения агрегированных расчетных цен по сравнению с исходно полученными удельными расходами на каждый из товаров.

При применении операции агрегирования по категориям товаров доли данных категорий в общих расходах домохозяйства составляют порядка 3—5% для каждой группы. Приводится диаграмма распределения долей по группам (относительные доли расходов на каждую из агрегированных групп в общих расходах на продовольствие) (рис. 1).

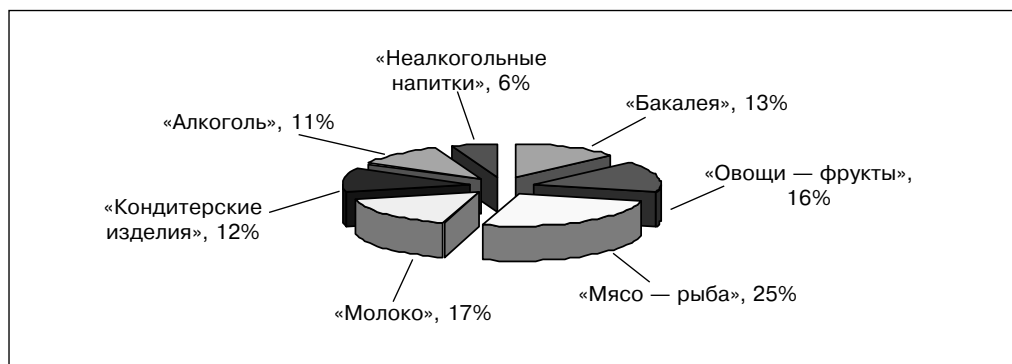


Рис. 1. Доли средних за период расходов на агрегированные группы в общих расходах на продовольствие (1999—2004 гг.)

Как видно из приведенной диаграммы, наибольшей среди рассматриваемых групп относительной долей в суммарных расходах на продовольствие обладают мясные продукты (25%). Эта агрегированная группа включает не только мясные продукты, но и рыбу, птицу и мясные полуфабрикаты. В соответствии с диаграммой для российских домохозяйств мясо является основной категорией продовольственных товаров.

Второй по размеру долей расходов является группа молочных товаров. При этом данная группа включает также растительное масло и яйца. Таким образом, сформированная группа, очевидно, занимает (по количеству номенклатуры в ней) существенное место в потреблении российских домохозяйств. При этом разрыв между группами «Мясо — рыба» и «Молоко» значителен — 8% общих расходов на продовольствие.

Следующими двумя по размеру группами являются «Овощи — фрукты», включающие все наименования овощей и фруктов, представленных в выборке, и «Бакалея». Последняя объединяет хлебные изделия, крупы и макароны. Разрыв меж-

ду долями расходов на эти группы составляет 3%. Разрыв с группой «Молоко» составляет также 3%. Распределение долей демонстрирует структуру потребления домохозяйствами основных групп продуктов питания: мясные и молочные продукты лидируют по важности в продуктовой корзине, существенна также роль круп и овощей. При этом по количеству домохозяйств, потребляющих (согласно выборке) те или иные продукты питания, наиболее часто встречаются регулярные покупки товаров групп «Бакалея» и «Мясо — рыба». Эти же группы лидируют по количеству потребления товаров. Поэтому можно заключить, что вышеприведенная диаграмма распределения долей расходов не отражает реальное распределение объемов потребления.

Товары групп «Молоко» и «Овощи — фрукты», как правило, являются более дорогими, чем товары бакалейной группы. Поэтому лидерство этих групп в общих расходах на продовольствие репрезентативного домохозяйства обусловлено высокой ценой каждой единицы товаров этих групп, а не частотой или объемом их потребления. Товары бакалейной группы, напротив, достаточно дешевы, но при этом суммарные расходы на них не сильно отстают от молочных продуктов. Можно заключить, что бакалейные товары в натуральном выражении потребляются больше, чем молочные и мясные продукты, и составляют основу рациона среднего домохозяйства выборки.

По сравнению с ролью в основном потреблении 4 перечисленных выше групп «Алкогольные напитки» и «Кондитерские изделия» играют менее значимую роль. Расходы на их потребление сравнимы с расходами, например, на товары бакалейной группы, но объемы покупок несколько ниже. Это говорит о второстепенной роли данных групп в потреблении.

Наименее значимой по доле расходов является группа «Неалкогольные напитки» (чай, кофе, прочие неалкогольные напитки). Это может быть объяснено, с одной стороны, малым количеством товаров, включенных в данную группу, с другой — малым количеством домохозяйств, потребляющих товары данной группы.

Исходя из относительных долей расходов на агрегированные группы продовольственных товаров можно сделать вывод, что наиболее важными являются мясные продукты и бакалейные товары. Последние не сильно отстают от овощей и молока по доле расходов, но количество закупок товаров данной группы значительно выше. Можно говорить о том, что именно товары данных двух групп определяют профиль потребления российских домохозяйств (при условии репрезентативности используемой выборки и достоверности представляемых домохозяйствами данных).

Доли расходов на группы продовольственных товаров в доходе (средние доли по всей выборке) имеют при этом сравнительно малый вес в общем доходе среднего домохозяйства. Максимальная доля расходов на каждую такую группу в общем доходе домохозяйств не превышает 5%. Согласно экономической теории это может приводить к большим значениям эластичности спроса на данные группы по доходу при прочих равных условиях (реакция спроса на изменения в доходе тем сильнее, чем менее значимо потребление того или иного товара в общем бюджете агента). Данное обстоятельство является известным препятствием для анализа — группы сравнительно малы (рис. 2).

Динамика и распределение выборки домохозяйств по доходам и суммарным расходам на продовольствие (величины в ценах 1999 г.) являются также важной характеристикой. Размер данных величин показывает, какие именно клас-

сы потребителей попадают в выборку, а также динамику их реальных доходов (табл. 2).

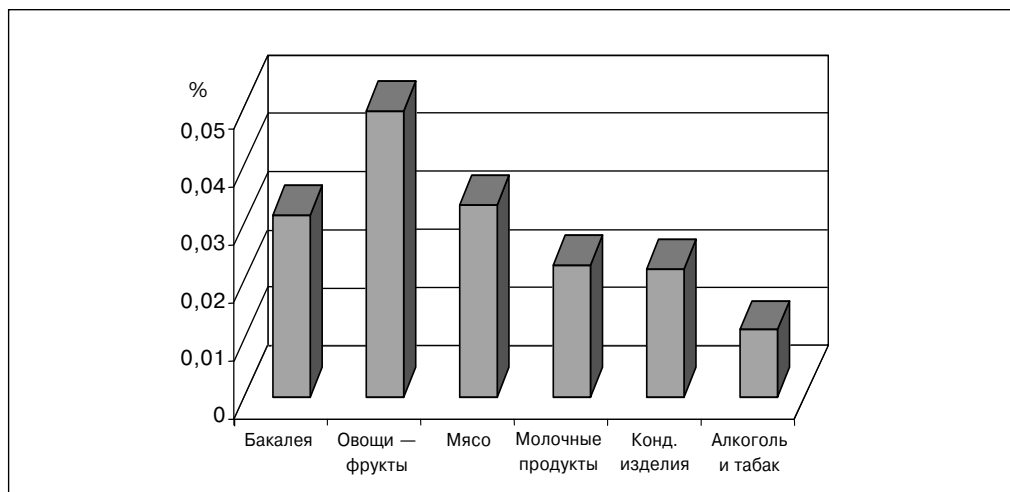


Рис. 2. Доли расходов на группы продовольственных товаров в общих доходах домохозяйства. Средние значения за период 1999—2004 гг.

Таблица 2

Динамика средних расходов на питание и общего дохода домохозяйств в реальном выражении за период 1999—2004 гг. (в ценах 1999 г.)

| Год | Число домохозяйств | Среднее по домохозяйствам | Ст. откл. | Min | Max |
|---|--------------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Доход домохозяйств в ценах 1999 г.</i> | | | | | |
| 1999 | 309 | 2 166,697 | 2 705,371 | 0 | 20 333 |
| 2000 | 414 | 3 746,541 | 3 576,821 | 0 | 33 927,06 |
| 2001 | 523 | 4 474,014 | 4 331,42 | 0 | 34 767,27 |
| 2002 | 565 | 4 874,546 | 4 479,881 | 0 | 39 152,33 |
| 2003 | 650 | 5 523,634 | 5 431,965 | 0 | 68 688,29 |
| 2004 | 668 | 6 122,658 | 6 606,261 | 0 | 101 881,9 |
| <i>Расходы домохозяйств на продовольствие в ценах 1999 г.</i> | | | | | |
| 2000 | 414 | 1 571,744 | 1 312,576 | -508,906 | 8 396,946 |
| 2001 | 523 | 1 754,927 | 1 498,109 | -144,864 | 12 733,51 |
| 2002 | 565 | 1 811,007 | 1 427,87 | -652,539 | 10 368,84 |
| 2003 | 650 | 1 879,225 | 1 422,739 | -236,856 | 11 428,31 |
| 2004 | 668 | 1 959,711 | 1 532,75 | -1 581,85 | 10 545,69 |

Как видно из табл. 2, реальные доходы домохозяйств выборки за 6 лет выросли почти в 3 раза, в то время как расходы на продовольствие увеличились незначи-

тельно. Это говорит о том, что доля расходов на продовольствие и как следствие на каждую из агрегированных групп снижалась со временем. При этом разброс обоих показателей достаточно высок и растет на протяжении периода — растет дифференциация домохозяйств по доходам. Это дает основание говорить о невыполнении предпосылки эргодичности¹ для данной выборки по времени, что обуславливает неприменимость для оценивания методов (например, МНК), не учитывающих динамическую природу данных, и указывает на неоднородную по времени структуру сформированной выборки.

В табл. 2, рассчитанной по несбалансированной выборке, есть наблюдения с заявленными отрицательными расходами на питание. Это либо указывает на неадекватность данных, либо означает, что подобные домохозяйства продают продовольствие, а не покупают его (например, проживающие в сельской местности). При этом доля таких домохозяйств (с отрицательными расходами на питание) в выборке составляет около 1%, что показывает более подробный анализ суммарных характеристик данного показателя.

Судя по средним значениям дохода домохозяйств, основную часть выборки составляют домохозяйства с доходами ниже средних². Как показывает анализ общего распределения дохода по выборке, 75% домохозяйств имеют доход ниже данного уровня и только 10% — выше 10 тыс. руб. (табл. 3).

Таблица 3

Распределение дохода по всей выборке

| Процентили, % | Средний доход домохозяйства (в ценах 1999 г.) |
|---------------|--|
| 1 | 0 |
| 5 | 430 |
| 10 | 1 035,623 |
| 25 | 2 120,441 |
| 50 | 3 881,637 |
| 75 | 6 457,261 |
| 90 | 10 018,4 |
| 95 | 13 709,4 |
| 99 | 23 491,4 |

Приводятся также графики динамики средних данных показателей по годам (рис. 3).

¹ Greene W.H. Econometric Analysis.

² В данной работе принято следующее определение: в среднем 6000 руб. на домохозяйство, которое включает более 1 человека, соответствует домохозяйству со средним доходом (на основании статистического исследования базы RLMS за 1998—2004 гг. по доходам, проведенного в 2004 г. в Институте открытой экономики).

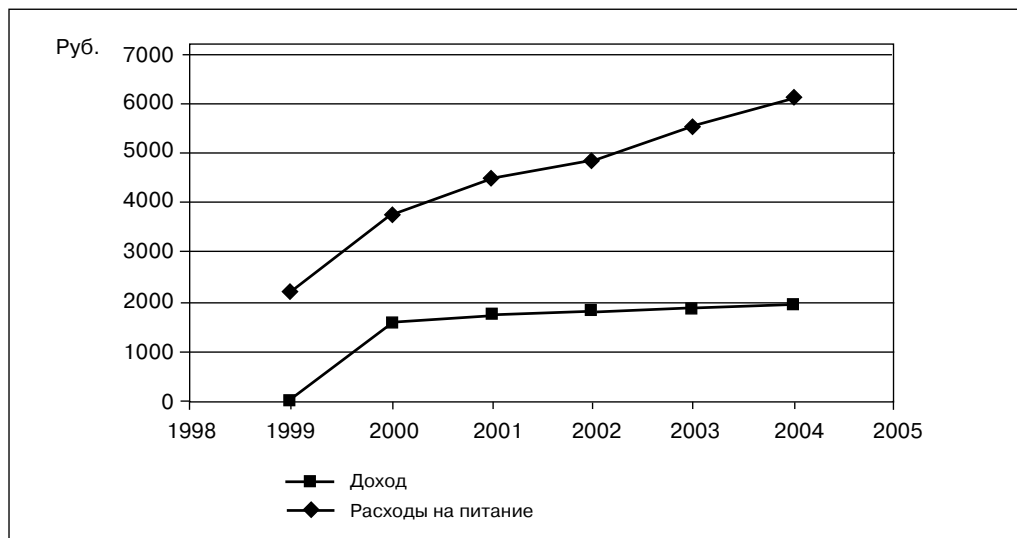


Рис. 3. Динамика расходов на питание и доходов среднего домохозяйства (в ценах 1999 г.)

5. Методика оценивания. Основания выбора теоретической модели

Для оценивания спроса на группы продовольственных товаров использовались классические модели спроса — Роттердамская и AIDS. Существует множество их различных модификаций, однако эти модификации требуют нелинейных методов оценивания. Подобные методы разработаны в эконометрике панельных данных только для случая отдельных уравнений. Поэтому все эти более поздние модели неприменимы для имеющихся данных. Авторы всех указанных модификаций применяли свои модели только для анализа данных типа cross-section и рядов макроэкономических данных.

Теоретические основания модели AIDS являются более гибкими, чем основания Роттердамской модели, и допускают большее разнообразие форм предпочтений агентов. Роттердамская модель строится как первое приближение производных от косвенной функции полезности специального вида. Эмпирические исследования, проведенные в 70—80-х годах XX в., показали несостоятельность предпосылок данной модели (оценивание по макроэкономическим рядам выявило невыполнение предпосылок симметричности и однородности матриц ценовых эластичностей, также неоднократно указывалось на проблемы с агрегированием спроса по потребителям в Роттердамской модели). Модель AIDS выводится на основании довольно широкого класса предпочтений, которые обладают свойством совершенного агрегирования по потребителям. Далее данная модель доставляет оценки эластичностей спроса, согласующиеся в большинстве случаев с теорией. Единственной сложностью применения данной системы является то, что использование линеаризованного приближения ценового индекса ведет к некоторому смещению оценок, как было показано в работе Pashardes (1993). Однако это смещение, согласно указанному источнику, незначительно изменяет оценки.

5.1. Метод оценивания

Для оценивания моделей, содержащих несколько одновременных уравнений с одинаковыми векторами независимых переменных, обычно применяются инструментальные методы и метод SUR. Авторы модели AIDS проводили оценивание в несколько этапов. Первоначально с помощью МНК или метода SUR оценивается система уравнений спроса на все группы товаров, затем тестируются ограничения на параметры или проводится оценивание с учетом этих ограничений. Большинство эмпирических исследований спроса, использующих модель AIDS в качестве базовой, следуют подобным процедурам оценивания.

Оценивание проводилось с применением метода SUR. При этом панельная природа используемых данных дает возможность учета пространственных и временных компонент оценки функций спроса. Метод SUR не приспособлен для анализа панельных данных, поэтому для учета индивидуальных эффектов выборки применена спецификация, предложенная Мундлаком¹. Данная спецификация теоретически состоятельна и позволяет учесть все эффекты панели, но имеет следующий недостаток: она удваивает количество объясняющих переменных. Поэтому ее использование ограничено размерами имеющейся выборки. Мундлак показал, что возможно оценить within- и between-коэффициенты модели, используя не две разные модели, а одну модель, совмещающую эти оценки. Такая эконометрическая спецификация модели носит название модели Мундлака.

5.2. Гипотезы, тестируемые в ходе оценивания

В ходе оценивания системы уравнений спроса на продовольственные товары, так же как и в других работах, посвященных анализу функций спроса, проверяются гипотезы о направлении и интенсивности влияния на спрос цен товаров и общих расходов потребителей. Для этого на базе коэффициентов оцененной модели рассчитываются прямые и перекрестные ценовые эластичности спроса, а также эластичности по доходу. Согласно стандартным предположениям теории спроса, прямые ценовые эластичности должны быть отрицательны по знаку и, учитывая природу исследуемых товаров, близки к единице по модулю (тем самым предполагается отсутствие среди рассматриваемых категорий товаров Гиффена и роскоши).

Перекрестные эластичности агрегированных групп могут варьировать по знаку, однако следует ожидать, что агрегирование приведет к превалированию эффекта дополнения над эффектом замещения, так как большая часть замещения происходит внутри групп. Это должно вызывать превалирование совокупных эффектов дополнения над эффектами замещения между агрегированными группами товаров (следует ожидать, например, большей степени замещаемости между различными видами мяса, чем между мясом как агрегатом и овощами, в то время как дополнение носит обратный характер).

В исследованиях функций спроса получаемая оценка матрицы ценовых эластичностей тестируется на совместимость с теорией потребителя. Для этого данная матрица должна быть симметрична и однородна. При этом в большинстве эм-

¹ *Mundlak Y. On the Pooling of Time Series and Cross Section Data // Econometrica. 1978. Vol. 46. N 1 (Jan.). P. 69—85; Mundlak Y., Yahav J.A. Random Effects, Fixed Effects, Convolution and Separation // Econometrica. 1981. Vol. 49. N 6 (Nov.). P. 1399—1416.*

пирических работ подтверждается только вторая из этих гипотез. Отвержение гипотезы симметричности говорит о том, что перекрестные ценовые эластичности спроса не совпадают, т.е. потребители, например, по-разному реагируют на изменение цен одного или другого из пары товаров-субститутов. Данный эффект может быть объясним привычками и вкусами потребителей, что создает несимметричность реакции.

Эластичность продовольственных товаров по доходу предполагается положительной для исследуемых групп, т.е. выдвигается гипотеза о нормальности большинства исследуемых товаров. При этом следует отметить, что в большинстве исследований подобной направленности вся категория продовольствия оказывается инфериорным благом. Такое отличие выдвигаемой предпосылки от стандартной обусловлено тем, что исследование потребительского спроса, как правило, включает и спрос на промышленные товары, относительно которых продовольствие есть инфериорное благо. В данной статье влияние спроса на промышленные товары на спрос на продовольствие не рассматривается. Если же принять предпосылку автономности совокупных расходов на продовольствие (что подтверждается динамикой общих доходов и расходов на продовольствие домохозяйств выборки, см. рис. 3), то каждая группа продовольственных товаров может быть нормальным благом.

Также ожидается, что зависимость агрегированных групп от цен других групп слабее, чем аналогичная зависимость для узких категорий: агрегирование должно приводить к росту независимости групп друг от друга согласно общей теории агрегирования спроса¹.

Оцениваемая модель спроса AIDS, как следует из ее спецификации, не учитывает возможный «эффект качества», т.е. в рамках принятых предпосылок связи между доходом домохозяйства и ценами приобретения товаров. Кроме того, агрегирование товаров по группам приводит к ослаблению корреляции цен агрегированных групп и дохода. Поэтому для учета корреляции удельных расходов на единицу товара неагрегированных категорий и дохода строятся парные регрессии удельных расходов (расчетных цен) на доход. Такие регрессии дают зависимость расчетных цен приобретаемых товаров от характеристик их качества, прокси-переменной для учета которых служит размер дохода. Учетная зависимость после оценивания может быть явным образом инкорпорирована в оцененную систему спроса без учета изменения качества для получения функций гедонического спроса, которые являются некоторыми поверхностями в пространстве расчетных цен, дохода, количества товара и его качества. За неимением последней характеристики функция спроса с учетом изменения качества будет поверхностью в пространстве расчетных цен, дохода и количества, но при этом расчетные цены должны распасться на две компоненты: зависящую и не зависящую от качества.

Ввиду этого в ходе оценивания также проверяется гипотеза о наличии в оцениваемой системе спроса эффекта зависимости расчетных цен от дохода (качества). Для этого строятся регрессии по расчетным ценам, учитывающим и не учитывающим связь с доходом. В случае если исходная спецификация элиминирует эффект дохода (качества), модель, построенная на основании расчетных цен, очищенных от эффекта дохода, будет давать гораздо худшие результаты, чем исходная. В этом

¹ Roy E.B., Scarth W.M. Adjustment Costs and Aggregate Demand Theory // *Economica*. New Series. 1980. Vol. 47. N 188 (Nov.). P. 423–431.

случае эффект дохода не может быть учтен таким образом и требует дополнительного анализа. В настоящем исследовании агрегирование приводит к сильному ослаблению корреляции удельных расходов (расчетных цен) и дохода домохозяйств. Поэтому следует ожидать, что результаты оценивания с использованием вектора расчетных цен, очищенного от этой корреляции, будут хуже результатов с использованием первоначальных удельных расходов: такая замена будет учитывать связь, которой в исследуемой выборке нет (точнее, она исчезает вследствие агрегирования). Проведенное оценивание подтверждает это предположение.

6. Результаты оценивания

В ходе построения системы спроса согласно модели AIDS была обнаружена значительная (порядка 40%) корреляция расчетных цен неагрегированных товаров с доходом домохозяйств. При этом в силу малочисленности наблюдений по каждому товару в отдельности построение общей корреляционной матрицы невозможно. Вместо этого были рассчитаны попарные корреляции всех 57 расчетных цен с доходами домохозяйств за период оценивания.

При переходе к реальным расчетным ценам (дефлированным на индекс цен 1999 г. наиболее близкой категории продовольственных товаров, индекс цен рассчитан Госкомстатом) коэффициент корреляции падает на 10–20%. Доходы домохозяйств дефлируются с использованием сводного ИПЦ по всем продовольственным товарам. Делается вывод, что связь расчетных цен и дохода почти наполовину обусловлена не ростом качества покупаемых продуктов, но общим темпом инфляции, повышающим как номинальный доход, так и цены. Рассчитываемые коэффициенты корреляции включают корреляцию и во времени, и в пространстве. Расчет отдельно корреляций обоих видов для неагрегированных товаров невозможен ввиду малой частоты наблюдений по этим категориям товаров. Однако суммарная корреляция во времени и пространстве всегда будет выше, чем каждая из компонент в отдельности (при условии однонаправленности этих двух компонент корреляции, что гарантируется природой рассматриваемой взаимосвязи). Это делает возможным использование суммарной (сквозной) корреляции как приближения сверху значений корреляций в пространстве и времени: значения пространственной корреляции и корреляции во времени по отдельности не превышают значений показателя суммарной корреляции.

При переходе к агрегированным расчетным ценам, получаемым на основании эмпирических (взятых из выборки) удельных расходов на продовольственные товары, корреляция расчетных цен укрупненных групп с доходом еще более ослабляется (составляет 5–10%). Это указывает на то, что сама операция агрегирования товаров в группы значительно ослабляет эффект качества в его наблюдаемой части, выражаемой в зависимости расчетных цен на товары от дохода потребителей после исключения инфляционной компоненты из обоих показателей.

Тогда оценивание функций спроса, проводимое на основе агрегированных расчетных цен, будет в значительной степени свободно от этого эффекта и в случае необходимости он может быть учтен дополнительно.

Оценивание системы функций спроса согласно модели LA/AIDS (формула (9)) предполагает применение двух основных групп факторов — дохода (равного сумме расходов) домохозяйства, взвешенного по индексу цен специального вида, и

цен всех включаемых категорий товаров. В качестве объясняемой переменной используется доля расходов на данную группу в общих расходах. Сумма расходов на все оцениваемые группы не совпадает с суммой дохода домохозяйства, как это предполагается общей моделью, из-за неполноты применяемой системы уравнений (она не включает спрос на промышленные товары). Поэтому оценивание проводилось с использованием в качестве меры общих расходов как дохода, так и суммы расходов на все продовольственные товары за вычетом расходов на питание вне дома (относятся к услугам, а не к продовольственным товарам).

Доли расходов на каждую группу товаров (объясняемые переменные) также различались в зависимости от спецификации дохода. Теоретически более правильной является спецификация с использованием суммы расходов, так как в этом случае выполняется ограничение, требующее равенства суммы долей расходов единице. Приводятся обе применяемые спецификации:

$$\frac{p_i q_i}{\sum_i p_i q_i} = w_i = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \log p_j + \beta_i \left[\log \left(\sum_i p_i q_i \right) - \log \sum_k w_k \log p_k \right] + \varepsilon_i; i = 1 \dots 7;$$

$$\frac{p_i q_i}{Y} = \text{winc}_i = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \log p_j + \beta \left[\log Y - \log \sum_k w_k \log p_k \right] + \varepsilon_i; i = 1 \dots 7. \quad (13)$$

Функции (13), записанные в форме долей расходов, являются эквивалентными функциям потребительского спроса только в том случае, если выполняется равенство функции расходов косвенной функции полезности. Причем последнее достигается только в точке оптимального выбора потребителя. Таким образом, соответствие используемых данных оптимальному выбору потребителя является критичным условием для существования функций спроса в подобной форме. Далее везде предполагается выполнение данного условия.

6.1. Оценивание системы спроса без учета панельной структуры данных

Первоначальные регрессии строились на основании модели данных, не учитывающей их панельную структуру (pool). Такая спецификация позволяет оценить величину общего влияния цен и дохода на спрос и в отличие от модели с панельными данными менее требовательна к числу степеней свободы (количеству наблюдений). С учетом того что для многих домохозяйств декларируемые расходы и результирующие расчетные показатели либо близки к нулю («нулевые» наблюдения), либо, наоборот, являются завышенными по сравнению с основной массой наблюдений, оценивание было проведено с учетом данного типа наблюдений и без них (соответственно «несбалансированные» и «сбалансированные» данные). В результате количество наблюдений сильно различалось для двух данных спецификаций: от 8600 наблюдений на раунд в самой обширной по количеству наблюдений модели до 2404 на раунд в самой малой. Также для данного случая оценены регрессии с использованием не только модели AIDS, но и Роттердамской модели. Применение последней сокращает количество наблюдений использования первых разностей. Роттердамская модель применяется для обеспечения базы для сравнения получаемых в различных спецификациях результатов.

Проведено также сравнение оценок методом SUR и простым МНК. В качестве переменной, отражающей суммарные расходы, использованы общие доходы домохозяйств и сумма расходов на продовольственные товары. Далее, для сквозных регрессий построены оценки цен с элиминированной корреляцией цен исходных товарных категорий с доходом. Для этого (расчетного) вектора цен также были построены все виды указанных регрессий.

В силу панельной структуры данных наблюдается значительная гетероскедастичность и коррелированность остатков. Для борьбы с данными эффектами (приводящими к смещению и неэффективности оценок¹) применена регрессия Прайса—Уинстона для коррелированных панелей. Результаты данного вида регрессий более эффективны, чем результаты оценивания с помощью метода SUR, но оцененные значения коэффициентов различаются не сильно.

В итоге после использования всех вышеуказанных спецификаций было получено 30 различных вариантов оценок. При анализе результатов оценивания выявлено следующее.

1. Для всех спецификаций применение в качестве вектора цен остатков парных регрессий удельных расходов на доход домохозяйств (вектор «очищенных цен») дает объясняемость (по критерию $R\text{-sq.-adj.}$) примерно в 10 раз меньшую, чем объясняемость при использовании фактических удельных расходов в качестве цен.

2. Роттердамская модель спроса дает примерно в 10 раз меньшие значения эластичностей, чем модель AIDS при применении как «очищенных» от влияния дохода цен, так и эмпирических. Результирующие ценовые эластичности спроса по Роттердамской модели для всех групп товаров не превышают 0,1 по абсолютным значениям.

3. Оценки с использованием МНК дают значительное смещение показателей. Матрица корреляций остатков уравнений системы SUR недиагональна. Оценивание с помощью МНК приводит к искажению результатов².

4. Регрессия Прайса—Уинстона для «очищенных цен» не дает значительного улучшения объясняемости. Учет коррелированности панелей в рамках сквозной регрессии недостаточен для учета всех видов взаимосвязей между переменными системы в пространстве и времени, что говорит о необходимости использования моделей, учитывающих эту панельную структуру.

5. Для всех оцененных регрессий размер коэффициента при доходе (сумме расходов) гораздо больше коэффициентов при ценах, что указывает на значительное превышение влияния доходов домохозяйств на размер спроса над влиянием вектора цен.

По результатам анализа с использованием данных в форме pool сделан вывод о необходимости учета панельной структуры данных для получения коэффициентов within- и between-компонент зависимостей и повышения общей объясняющей силы модели.

Также проведенное оценивание позволило выяснить, что использование «очищенных от влияния дохода» цен не дает возможности учесть «эффект качества» или констатировать его отсутствие, что делает данный инструмент непригодным

¹ *Greene W.H. Econometric Analysis; Baltagi M. Econometric Analysis of Panel Data.*

² В случае недиагональной матрицы корреляций остатков системы уравнений с идентичным набором регрессоров оценивание каждого из уравнений системы по отдельности приводит к значительному смещению математических ожиданий оценок коэффициентов модели (*Greene W.H. Econometric Analysis*).

для построения функций спроса, учитывающих рост качества потребляемых товаров при росте дохода.

Учитывая результаты данной предварительной стадии оценивания, в дальнейшем проводился анализ только для фактически заданных удельных расходов. Как уже упоминалось ранее, теоретические соображения и практические результаты дают основания сделать вывод о переоценке роли корреляции цен с доходом, учтенной подобным образом. Также не проводилось оценивание с использованием Роттердамской модели спроса, так как подобная спецификация спроса дает низкую объясняемость и нереалистичные значения ценовых эластичностей.

6.2. Оценивание системы спроса с учетом панельной структуры данных. Спецификация Мундлака

После оценивания *pool*-регрессий было проведено оценивание с помощью спецификации Мундлака, для чего данные были преобразованы соответствующим образом. Системы уравнений спроса при использовании любой теоретической модели оцениваются с помощью методов, разработанных в рамках теории оценивания систем одновременных уравнений¹. Все эти методы применимы только для анализа данных, представленных либо в форме временных рядов, либо в форме *cross-section*. Для случая панельной структуры данных не разработано методов оценивания систем одновременных уравнений, если необходимо оценить все уравнения системы, а не одно из них².

Одним из возможных способов оценивания системы одновременных уравнений в применении к панельным данным является изначальное преобразование переменных в соответствии со спецификацией Мундлака. Эта спецификация объединяет в одно уравнение переменные *within*- и *between*-моделей³. Данная спецификация включает переменные, центрированные для каждого домохозяйства по времени, отвечающие за временной (некоторым образом усредненный) эффект, и переменные, усредненные по времени для всех наблюдений (домохозяйств), отвечающих за индивидуальный (*between*) эффект. Такие уравнения имеют такую же структуру ошибок, как и уравнения, используемые при оценивании систем одновременных уравнений для случая *pool*-регрессий, что достигается путем увеличения числа переменных в каждом из уравнений в 2 раза. Тогда к преобразованным таким образом данным возможно применить методы, разработанные в рамках теории оценивания систем одновременных уравнений для случая данных *cross-section*.

Дополнительно проведено оценивание по отдельности *within*- и *between*-компонент спроса с использованием метода SUR, что не обосновано теоретически, но позволяет получить представление о соотношении этих двух оценок. Первая из них позволяет учесть изменение спроса во времени для среднего домохозяйства, вторая — различия между домохозяйствами при абстрагировании от временного эффекта.

При оценивании системы спроса LA/AIDS проведена балансировка панели, что обеспечило одинаковое количество наблюдений для различных используемых спецификаций. При этом число наблюдений существенно уменьшилось и составило 2170 и 2404 по 6 раундам для случаев применения суммарных расходов и

¹ *Greene W.H.* Econometric Analysis.

² *Baltagi M.* Econometric Analysis of Panel Data.

³ *Mundlak Y.* On the Pooling of Time Series and Cross Section Data. P. 69–85; *Mundlak Y., Yahav J.A.* Random Effects, Fixed Effects, Convolution and Separation. P. 1399–1416.

доходов соответственно¹. Для between-регрессий это число меньше — 1081 наблюдение², а для within-регрессий — такое же.

Полученные результаты позволяют сделать следующие выводы.

1. Оценка within значительно превосходит по значимости оценку between — доля объясненной с помощью данных оценок дисперсии эмпирического зависимого показателя (доли расходов) различается более чем в 5 раз для всех уравнений всех оцененных спецификаций.

2. Знаки и размер коэффициентов при независимых переменных для обеих оценок в большинстве случаев одинаковы (аналогичные переменные within- и between-групп имеют близкие по значениям коэффициенты).

3. Для случая within наблюдается большое количество незначимых коэффициентов при ценах.

4. Обе оценки в среднем однонаправлены (коэффициенты при переменных модели имеют одинаковые знаки для обеих оценок), но абсолютные значения коэффициентов сильно разнятся.

В обоих видах регрессий наибольшее значение имеет коэффициент при доходе, что говорит об определяющей роли данного фактора в формировании обеих компонент потребительского спроса.

После оценивания двух компонент спроса по отдельности было проведено оценивание согласно спецификации Мундлака, объединяющей обе компоненты. Данная спецификация удваивает количество объясняющих переменных. Это частично объясняет увеличение объясняемости модели по сравнению с отдельным оцениванием моделей between и within. Для данной спецификации также были оценены варианты модели с применением в качестве суммы расходов дохода домохозяйства и суммы расходов на продовольствие. Наилучшей с точки зрения рассчитанных ценовых эластичностей оказалась модель с использованием дохода, в то время как модель с использованием суммы расходов на продовольствие дает лучшую объясняемость, но оказывается неадекватной предпосылкам относительно спроса на данные группы товаров (знаки прямых эластичностей по цене и т.п.). Это может объясняться тем, что сумма расходов на продовольствие не совпадает с заявленными суммарными расходами, что говорит о субъективности оценки последней статьи опроса. В то же время распределение относительных долей расходов на рассматриваемые группы в общем доходе домохозяйств выглядит вполне правдоподобным, что частично объясняет получение более адекватных оценок эластичностей.

6.3. Расчет эластичностей некомпенсированного и компенсированного спросов и интерпретация результатов

Для расчета эластичностей некомпенсированного спроса используется формула (11). Расчет эластичностей проводится с помощью оценок по спецификации Мундлака с доходом в качестве одной из объясняющих переменных. Данная спецификация является наилучшей из опробованных по значимости коэффициен-

¹ Разница числа наблюдений обусловлена наличием большего числа данных по доходам, чем по суммарным расходам на продовольствие.

² Уменьшение числа наблюдений в результате специфики эффекта between: число наблюдений необходимо сократить в 6 раз по сравнению с исходным, чтобы не завышать значимость переменных и эффективность (иначе получаем выборку, содержащую по 6 одинаковых наблюдений для каждого домохозяйства).

тов, теоретической состоятельности и адекватности модели данных. При использовании модели Мундлака расчет эластичностей дает не одну (как в случае оценки спроса по данным cross-section), а две матрицы ценовых эластичностей. Это связано с присутствием в регрессии переменных как центрированных по времени, так и усредненных по времени.

Матрицы эластичностей некомпенсированного (Маршаллианского) спроса для between- и within-компонент спроса приведены ниже (табл. 4).

Таблица 4

**Матрицы ценовых эластичностей некомпенсированного спроса
для финальной спецификации**

| between | | | | | | | |
|---------|----------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Группа | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1 | -1,551 | 0,012 | 0,016 | 0,203 | -0,235 | 0,283 | 0,027 |
| 2 | 3,25E-02 | -1,073 | 0,019 | 0,026 | 0,028 | 0,034 | 0,032 |
| 3 | 0,051 | 0,023 | -1,093 | 0,04 | 0,044 | 0,054 | 0,051 |
| 4 | 0,288 | 0,121 | 0,105 | -0,644 | 0,232 | 0,036 | 0,034 |
| 5 | 0,0237 | 0,136 | 0,196 | 0,146 | -0,721 | 0,426 | 0,531 |
| 6 | -0,095 | 0,072 | 0,114 | 0,018 | 0,019 | -0,698 | 0,099 |
| 7 | 0,012 | 0,006 | 0,007 | -0,041 | 0,01 | -0,059 | -0,865 |
| within | | | | | | | |
| Группа | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1 | -0,33 | 0,018 | 0,026 | 0,035 | 0,027 | 0,039 | 0,039 |
| 2 | 0,057 | -0,979 | 0,031 | 0,042 | 0,032 | 0,185 | 0,047 |
| 3 | -0,052 | 0,034 | -0,951 | 0,066 | 0,052 | 0,074 | 0,073 |
| 4 | 0,06 | 0,177 | 0,105 | -0,628 | 0,035 | 0,049 | 0,049 |
| 5 | 0,042 | 0,15 | 0,149 | 0,085 | -0,445 | 0,034 | 0,034 |
| 6 | -0,029 | 1,51E-02 | 0,022 | -0,009 | 0,023 | -0,59 | 0,033 |
| 7 | 0,021 | 0,008 | 0,011 | 0,054 | 0,012 | 0,017 | -0,698 |

Примечание. Цифрами 1–7 обозначены агрегированные группы продовольственных товаров, использованные в анализе: 1 — «Бакалея», 2 — «Овощи — фрукты», 3 — «Мясо — рыба», 4 — «Молоко», 5 — «Кондитерские изделия», 6 — «Алкоголь», 7 — «Неалкогольные напитки». Подробный состав групп и расшифровку названий см. в табл. 1.

Все прямые ценовые эластичности меньше нуля, что говорит об отсутствии товаров Гиффена среди исследуемых групп. При этом прямая эластичность спроса по всем группам выше для between-компоненты, чем для within. Это может быть объяснено тем, что between-компонента не учитывает изменения спроса во времени, а является средней по времени для всех домохозяйств. С точки зрения экономической интерпретации это может означать, что долгосрочный спрос на данные товары более эластичный, чем краткосрочный¹, что согласуется с экономической теорией.

¹ Учитывая, что первая компонента спроса усреднена по времени, а вторая отражает ежегодные колебания показателей вокруг этой средней, between-компонента может быть трактована как долгосрочный (за 6 лет) спрос среднего домохозяйства, а within — как годовые флуктуации этого спроса. Данная интерпретация не является формальной и требует дальнейшего теоретического обоснования.

Рассмотрим по отдельности данные компоненты.

Between-компонента спроса. Для between-компоненты наибольшей прямой эластичностью по цене обладает спрос на бакалейные товары, что не является ожидаемым результатом. Две другие высокие прямые эластичности — для групп «Овощи — фрукты» и «Мясо — рыба» — вполне укладываются в представления о товарах этих групп как обладающих высокой ценовой эластичностью. Если исключить тот вариант, что полученные значения эластичностей для первой компоненты могут быть ненадежны вследствие ранее демонстрировавшейся слабой объяснимости такой модели, то можно предложить следующую экономическую трактовку данного факта. Большую часть товаров группы «Бакалея» составляют крупы и макароны — товары согласно традиционным взглядам на структуру предпочтений потребителя низкого качества. В то же время согласно общим интуитивным представлениям при росте дохода семьи переключаются с данных товаров на товары других групп. Наиболее близким заменителем данной группы служат товары 4-й группы, включающей яйца и молочные продукты (в том числе сыр). Перекрестная эластичность данных двух групп практически симметрична (см. табл. 4) и составляет в среднем 0,25, что является невысокой величиной, но наибольшей среди перекрестных эластичностей первой группы. Тогда высокая эластичность по цене первой группы товаров может быть связана с тем, что при повышении цен на крупы и макароны, составляющих значительную долю потребления семей с низким доходом, которые образуют большинство выборки (см. табл. 1 и 2), домохозяйство переключается на потребление молочных продуктов (остальные перекрестные эластичности данной группы близки к нулю, что говорит о сравнительной изолированности данной группы).

Для 2-й группы товаров («Овощи — фрукты») наибольшие перекрестные эластичности наблюдаются с группами 4 и 5, причем оба значения несимметричны. Относительно группы 4 («Молоко») данный результат вполне совместим со стандартными представлениями о поведении потребителя (молочные товары и овощи находятся в одном и том же ценовом сегменте, и их роль в общем потреблении сходна), но интерес представляет высокая эластичность по ценам группы «Кондитерские изделия». Это может быть связано с тем, что часть группы «Овощи — фрукты» образуют собственно фрукты, часто являющиеся заменителями кондитерских изделий, особенно летом и осенью (все опросы проводились в августе и осенью).

Тот же эффект наблюдается и для мясных продуктов. Интерпретация эластичности спроса к цене группы «Молоко» следует означенной логике: мясные продукты как более дорогая группа являются «лучшей альтернативой» молочным продуктам, особенно если учитывать тот факт, что потребление товаров мясной группы везде в выборке ниже в стоимостном и натуральном выражениях, чем молочных товаров. Интересна высокая (почти в 2 раза большая, чем по цене молочных продуктов) эластичность по цене кондитерских изделий. Интерпретация данного результата неочевидна.

Наиболее высокие эластичности по цене демонстрируют алкогольные и неалкогольные напитки по вполне понятным причинам. И та и другая группы часто рассматриваются населением как товары роскоши, а не первой необходимости. То же справедливо и для кондитерских изделий.

Дополняющими товарами в рамках between-компоненты являются товары группы 1 к группе 5 и группы 6 к группе 7. Остальные группы состоят в отношении замещения друг к другу. В целом эффект замещения превалирует среди групп продовольственных товаров для between-компоненты спроса.

Нетипична низкая по сравнению с первыми тремя группами прямая эластичность по цене последних трех групп, традиционно воспринимаемых как высокоэластичные. Это может быть вызвано наличием эффекта привычки, неявно присутствующего в любой модели, охватывающей больше одного временного периода (модель включает 6 периодов), в «долговременном» спросе на данные группы товаров в целом (эффект привыкания к сладостям, алкоголю, чаю, кофе).

Флуктуации спроса вокруг среднего (within-компонента). Для данной компоненты прямые эластичности спросов по цене ведут себя более традиционным образом: наименьшей прямой эластичностью обладают бакалейные товары, наибольшей — мясные продукты и овощи с фруктами. При этом все прямые эластичности, так же как и для случая between-компоненты, имеют отрицательный знак, как и предполагается экономической теорией.

Перекрестные эластичности в данном случае гораздо меньше, чем для between-компоненты, и не превышают 10%, за двумя исключениями: эластичности групп товаров 2 и 3 по цене молочных продуктов и кондитерских изделий. Малые размеры перекрестных эластичностей легкообъяснимы в рамках подхода к рассмотрению эластичностей within- и between-компонент как эластичностей усредненного по времени спроса (between) и отклонений спроса от этого среднего значения (within). В среднем должна наблюдаться большая замещаемость товаров — потребление каждого из них в большей степени зависит от цен других товаров. Домохозяйство, например, в течение 6 лет может сменить свои предпочтения или в силу изменившихся бюджетных ограничений переключиться на потребление другого ассортимента товаров при росте цен на ранее потребляемую корзину. В одном периоде это сделать гораздо сложнее.

Эффекты дополнения наблюдаются только для группы 1 по мясным товарам и алкоголю. Эти эффекты так же малы, как и эффекты замещения.

Далее рассмотрим эластичности спроса по доходу для обеих оцененных компонент спроса.

Эластичность спроса по доходу рассчитывается согласно формуле (12).

Для between-компоненты спроса среди продовольственных товаров наблюдается три группы инфериорных товаров: «Бакалея», «Алкоголь» и «Неалкогольные напитки». При этом эластичность по доходу этих групп близка к нулю по модулю и в абсолютном выражении гораздо ниже положительных эластичностей нормальных товаров. Это указывает на товары данных групп как на товары первой необходимости, что соответствует традиционной парадигме (алкоголь и неалкогольные товары вследствие возможного действия «эффекта привычки»).

Наибольшей положительной эластичностью обладают группы 2 и 3 («Овощи — фрукты» и «Мясо — рыба»), что характеризует товары данных групп как наиболее «качественные» (они наиболее близки к определению товара роскоши: высокая эластичность по цене и доходу).

Для within-компоненты только товары этих последних двух групп ведут себя как нормальные (обладают положительной эластичностью по доходу). При росте дохода (в данном аспекте краткосрочного, а не постоянного дохода) он тратится на овощи и мясо за счет всех остальных групп. Можно предложить экономическую интерпретацию данного результата, используя гипотезу постоянного дохода: постоянная структура расходов агентов зависит от дохода, среднего по времени (постоянного). Отклонения от этого среднего расцениваются домохозяйствами как кратковременные и случайные. В случае положительных отклонений от постоянного дохода излишек тратится на товары, расцениваемые как товары роскоши.

ши с точки зрения постоянных расходов. В случае негативного отклонения в первую очередь сокращается потребление тех же «товаров роскоши». Потребление товаров, включенных в постоянную корзину потребления, с точки зрения такой гипотезы должно негативно зависеть от краткосрочного дохода. В данной модели between- и within-компоненты спроса и дохода домохозяйств хорошо описываются в терминах гипотезы постоянного дохода. При этом between-компонента отражает постоянную долю спроса и дохода («перманентный доход»), а within-компонента — краткосрочные отклонения от среднего.

6.4. Расчет эластичности компенсированного спроса и ее интерпретация

Имея значения ценовых эластичностей спроса и эластичностей по доходу, можно рассчитать ценовые эластичности компенсированного спроса по Слуцкому. Для этого используется формула уравнения Слуцкого

$$\epsilon_{q_i, p_j} = \epsilon_{q_i, p_j}^S - w_j \epsilon_{q_i, x}, \quad (14)$$

где разность — эластичность спроса по цене, первый член разности — эластичность компенсированного спроса, второй — эластичность спроса по доходу, домноженная на долю расходов на товар j . Тогда эластичность компенсированного спроса в модели LA/AIDS с учетом формул (11) и (12) есть

$$\epsilon_{q_i, p_j}^S = -\delta_{ij} + \frac{\gamma_{ij}}{w_i} + w_j. \quad (15)$$

Таблица 5

Эластичности компенсированного спроса

| between | | | | | | | |
|---------|----------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Группа | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1 | -1553 | 0,026 | 0,026 | 0,207 | -0,232 | 0,281 | 0,026 |
| 2 | 3,13E-02 | -1,058 | 0,031 | 0,031 | 0,031 | 0,031 | 0,031 |
| 3 | 0,049 | 0,049 | -1,075 | 0,049 | 0,049 | 0,049 | 0,049 |
| 4 | 0,287 | 0,138 | 0,118 | -0,638 | 0,236 | 0,033 | 0,033 |
| 5 | 0,023 | 0,148 | 0,205 | 0,149 | -0,719 | 0,424 | 0,530 |
| 6 | -0,096 | 0,083 | 0,122 | 0,022 | 0,022 | -0,700 | 0,099 |
| 7 | 0,011 | 0,009 | 0,009 | -0,039 | 0,011 | -0,059 | -0,865 |
| within | | | | | | | |
| Группа | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1 | -0,352 | 0,026 | 0,026 | 0,035 | 0,028 | 0,039 | 0,039 |
| 2 | 0,031 | -0,969 | 0,031 | 0,042 | 0,033 | 0,185 | 0,046 |
| 3 | -0,093 | 0,049 | -0,95 | 0,066 | 0,053 | 0,075 | 0,074 |
| 4 | 0,033 | 0,187 | 0,105 | -0,627 | 0,035 | 0,050 | 0,049 |
| 5 | 0,023 | 0,157 | 0,151 | 0,085 | -0,445 | 0,034 | 0,034 |
| 6 | -0,047 | 2,22E-02 | 0,022 | -0,009 | 0,023 | -0,589 | 0,033 |
| 7 | 0,011 | 0,012 | 0,012 | 0,054 | 0,012 | 0,017 | -0,698 |

Примечание. Цифрами 1—7 обозначены агрегированные группы продовольственных товаров, использованные в анализе: 1 — «Бакалея», 2 — «Овощи — фрукты», 3 — «Мясо — рыба», 4 — «Молоко», 5 — «Кондитерские изделия», 6 — «Алкоголь», 7 — «Неалкогольные напитки». Подробный состав групп и расшифровку названий см. в табл. 1.

Эластичность компенсированного спроса незначительно отличается от эластичности некомпенсированного, и все выводы, сделанные для некомпенсированного спроса, применимы и в этом случае с учетом того, что эластичность компенсированного спроса отражает влияние цен при неизменном доходе (табл. 5).

Такой результат показывает, что влияние эффекта дохода на изменения спроса на продовольственные товары минимально. Он получен как из-за того, что в анализе охвачена неполная система спроса (только продовольственные товары), так и из-за природы продовольственных товаров. Как видно по рис. 2, рост потребления продовольствия практически не зависит от роста дохода, что и говорит об отсутствии эффекта дохода в используемой выборке. Эффект дохода в данном случае может отсутствовать вследствие неучета промышленных товаров и спроса на них в анализе. В полной системе спроса, включающей эту группу товаров, эффект дохода должен быть смещен в сторону увеличения потребления товаров именно промышленной группы, поскольку потребление продовольственных товаров естественным образом ограничено сверху (домохозяйство не может потреблять сверх какого-то количества продовольствия в месяц по естественным причинам).

* * *

Предложенная эконометрическая модель обладает достаточной прогностической силой в среднесрочном периоде и основана на микроданных по потреблению российских домохозяйств в период 1999—2004 гг.

Анализ характеристик используемой выборки показал, что средний реальный доход домохозяйств рос быстрее, чем потребительские продовольственные расходы за указанный период, а доли расходов на все агрегированные группы товаров в общем доходе составляют не более 5% для каждой группы в отдельности.

Структура расходов укладывается в интуитивное представление о сравнительной роли различных продуктов питания в корзине типичного отечественного потребителя. Наибольшая доля общих расходов на продовольствие приходится на мясные продукты, рыбу и птицу, объединенные в одну группу. При этом в натуральном выражении (в килограммах) доля данной группы уступает объему потребления крупы и мучных изделий, которые занимают по этому показателю первое место. Доля расходов на овощи и фрукты, несмотря на широкий состав данной группы, является одной из наименьших. Заметную часть как в расходах, так и в физическом объеме потребления домохозяйств составляет алкогольная продукция.

Корреляция дохода и цен неагрегированных (исходных) товарных групп демонстрирует рост удельных расходов домохозяйств на каждую категорию продовольственных товаров при росте доходов. Одной из возможных причин такой корреляции является то, что при росте доходов домохозяйства переходят на потребление более дорогих видов товаров. При этом общие расходы на продовольствие в целом за рассматриваемый период оставались практически постоянными в ценах 1999 г. Таким образом, рост доходов домохозяйств ведет к снижению доли расходов на продовольствие и росту (приведенных к уровню 1999 г.) цен, по которым приобретаются различные виды товаров.

В ходе проведения исследования выяснилось, что «эффект качества», выраженный в зависимости цен приобретаемых товаров от дохода, является значимым фактором спроса лишь для узких категорий товаров. Корреляции дохода и цен агрегированных групп сильно ослабевают по сравнению с ценами исходных групп, что согласуется с теорией агрегирования (при повышении уровня анализа корреляция объясняющих переменных снижается из-за потери части информации, содержащейся в корреляциях между товарными категориями, отнесенными в одну агрегированную группу). Это позволило предполагать независимость распределений дохода и расчетных цен агрегированных групп — большая часть корреляций удельных расходов и доходов наблюдается только до агрегирования.

Согласно результатам оценивания, доход является определяющим фактором в формировании потребительского спроса. Рост дохода в наибольшей степени вызывает изменения потребления товаров каждой группы. При этом within-компонента спроса имеет отрицательную эластичность по доходу для 5 групп из 7, а between-компонента имеет положительную эластичность по доходу для 5 из 7 групп. Нами предложена интерпретация данного результата в рамках гипотезы постоянного дохода.

Влияние дохода потребительских цен носит второстепенный характер. По сравнению с динамикой доходов населения расчетные цены укрупненных групп мало меняются вследствие их усредненного характера (расчетные цены получены как взвешенные по объему расходов средние по ценам всех товаров группы). В итоге складывается сравнительно слабая реакция спроса на изменения цен, что обусловлено большей динамикой доходов населения, чем агрегированных цен за рассматриваемый период. Исключение составляет влияние собственной цены группы на потребление данной группы: оно сильнее, чем влияние дохода на каждую из групп.

Расчитанные матрицы ценовых эластичностей некомпенсированного спроса дают невысокие оценки взаимосвязи исследуемых групп друг с другом — при повышении цен других групп спрос на данную группу товаров меняется в среднем на 10—20% для between-компоненты (перекрестная эластичность в среднем около 0,1—0,15) и на 5—10% для within (перекрестная эластичность около 0,1). Реакция носит в большинстве случаев характер замещения. При этом реакция спроса на изменение цен собственной группы товаров по своему размеру и знаку является нормальной (прямые ценовые эластичности сосредоточены вокруг минус единицы).

Расчет эластичностей компенсированного спроса позволил оценить соотношение эффектов дохода и замещения для рассмотренных групп. Эффект замещения практически во всех случаях имеет подавляющее значение, а эффект дохода — незначительное. Это происходит благодаря тому, что расходы на каждую из рассмотренных групп товаров представляют собой малые доли в общем доходе потребителя (по сравнению с используемыми в аналогичных работах агрегированными группами товаров), поэтому изменение цен на одну из них не приводит к значимому эффекту дохода.

Рост потребительских доходов в используемой выборке соответствует общим макроэкономическим тенденциям в России за рассмотренный период. Отмечается экономический рост, рост доходов населения, замедление инфляции. Все это приводит к росту благосостояния населения. Данный рост доходов является основным фактором, формирующим объем потребительского спроса на все категории рассмотренных товаров наряду с собственными ценами групп. Перекрестные

эффекты невысоки, что указывает на сравнительную изолированность агрегированных групп друг от друга.

В целом проведенное исследование показывает, что потребительский спрос на продукты питания в период 1999—2004 гг. рос в основном за счет увеличения располагаемого дохода домохозяйств. Общая доля расходов на продовольствие в доходах домохозяйств на протяжении рассмотренного периода оставалась практически постоянной, в то время как удельные расходы росли. А это означает переключение ряда домохозяйств на потребление более дорогостоящих товаров внутри каждой группы.

Анализ возможности возникновения «пузыря» на российском рынке недвижимости¹

После 2000 г. на российском рынке недвижимости цены устойчиво росли. Особенно четко данная тенденция прослеживалась в Московском регионе, где с 2005 г. до середины 2008 г. индекс стоимости жилья вырос в 3—3,5 раза. При этом начиная с 2004 г. в России рост цен на недвижимость, в частности на жилье, в значительной степени опережал по темпам как общую инфляцию, так и рост реальных доходов населения. Это опережение было наиболее заметным в крупных российских городах, особенно в Москве и Санкт-Петербурге. В различные периоды похожее развитие событий наблюдалось на рынках недвижимости многих развитых стран, например США, Японии, Великобритании и Испании. Однако, несмотря на то что внешне эти явления протекают схожим образом, их причины, как правило, существенно различаются. Например, в США рост спроса на жилье и соответственно рост цен в середине — конце 80-х годов принято объяснять изменениями в налоговой политике и ослаблением налогового бремени для большинства домохозяйств, тогда как в Японии наибольшую роль сыграла кредитно-денежная политика властей.

С одной стороны, принято считать, что стремительное повышение цен на жилье в России во многом объясняется ростом спроса со стороны населения, обусловленным ростом реальных доходов и стабильностью экономической ситуации при ограниченном предложении жилья, определенном длительными сроками строительства и окупаемости проектов, нехваткой площадей под застройку или небеспеченностью таковых необходимой инфраструктурой. В этом случае можно говорить об устойчивом изменении структуры рынка, которое со временем должно привести к перераспределению потоков спроса и предложения, что в дальнейшем, возможно, приведет к расширению пригородов крупных городов и городов-спутников.

С другой стороны, существует мнение о наличии на рынке недвижимости так называемого ценового «пузыря», смысл которого состоит в том, что опережающий рост цен объясняется во многом спекулятивным спросом на жилье. Если

¹ Статья подготовлена на основе работы: *Дробышевский С. и др.* Анализ возможности возникновения «пузыря» на российском рынке недвижимости // Научные труды ИЭПП. 2009. № 128.

такой «пузырь» действительно существует, то его схлопывание может пагубно отразиться на общей экономической ситуации.

Подходы к исследованию ситуации на рынке недвижимости

Вначале коротко остановимся на теоретических подходах, описывающих различные механизмы взаимосвязи цен на недвижимость и других факторов. Как правило, предложение жилья считается фиксированным в краткосрочном периоде, поэтому цены на жилье определяются динамикой спроса на недвижимость. В большинстве работ основное внимание уделяется влиянию на спрос ожиданий в изменениях ставок процента, темпов инфляции и самих цен на недвижимость, а также взаимосвязи поведения и выбора агентов с системой налогообложения и деятельностью кредитных институтов, а именно с правилами получения и погашения ипотечных кредитов.

Работа Рэнни (Ranney, 1981) посвящена анализу влияния ипотечного кредитования (при наличии первоначального взноса) на текущие цены и спрос на жилье в предположении, что агенты в экономике обладают совершенным предвидением относительно будущих изменений на рынке недвижимости, в частности изменения цен. Теоретическая модель строится на основе модели потребления, а именно двухпериодной модели жизненного цикла, где в первом периоде агент работает и имеет возможность накапливать сбережения, а во втором — выходит на пенсию и уже только расходует богатство, накопленное в первом периоде. Также предполагается, что предложение недвижимости, цены на остальные товары, а также доходность других активов являются фиксированными на протяжении жизни агентов. Кроме того, считается, что ставка по ипотечным кредитам превышает ставку по сбережениям домохозяйства.

В работе рассматривается поведение четырех типов экономических агентов. К типу I отнесены те агенты, которые все свои первоначальные сбережения тратят на выплату первого взноса по ипотечному кредиту. Можно считать, что в рамках данной экономики это наименее богатые агенты или те агенты, которые в большей мере ценят услуги, предоставляемые жильем. Ко типу II отнесены такие агенты, которые тратят на покупку жилья лишь часть своих сбережений, но пользуются и ипотечным кредитом. К типу III относятся агенты, которые не пользуются услугами ипотечного кредитования, но все свои первоначальные сбережения тратят на приобретение дома, т.е. они покупают настолько большой дом, насколько могут себе позволить, не прибегая к заимствованиям. К типу IV отнесены наиболее богатые или наименее ценящие жилищные услуги агенты, а именно те, которые не прибегают к ипотечному кредиту и сбережения которых положительны сразу после приобретения ими жилья.

Следуя логике статьи, перейдем к рассмотрению изменений частичного равновесия на рынке недвижимости при будущем росте цен на жилье.

Предполагается, что предложение недвижимости фиксировано и бесконечно делимо, предложение остальных товаров абсолютно эластично, т.е. изменение цен на жилье не влияет на цены других товаров и услуг, а также на тип агента. Кроме того, как уже говорилось, агенты обладают совершенным предвидением относительно будущего роста цен. Начнем рассмотрение с наиболее простого случая, т.е. с анализа поведения агентов типа IV.

Рэнни считает, что в ситуации, когда кредит не используется, агенты будут нейтральны к будущему росту цен и по-прежнему выберут такую точку потребления, в которой равны доходность жилья и доходность альтернативных инвестиций. Показано, что ожидаемый рост цен ведет к трем следующим эффектам: во-первых, рост цен в начальный момент равен приведенному росту цен в будущем; во-вторых, полезность и потребление неизменны; в-третьих, общий уровень сбережений снижается.

Аналогично дело обстоит в случае с агентами типа II. Показано, что ожидаемый рост цен также приводит к росту текущих цен на жилье, однако в меньшей мере, чем в случае IV, а также к увеличению спроса на жилье. В случае с агентами типов I и III ожидаемое изменение цен не влияет на решение о размере приобретаемого жилья, так как в первом варианте все имеющиеся средства расходуются на первый взнос, а в третьем — на покупку всего дома. Таким образом, если нет увеличения спроса на жилье в текущем периоде, то цены в начальный момент неизменны.

Заметим, что выводы для каждого случая сделаны в том предположении, что экономика состоит из какого-либо одного типа агентов. В реальности же наверняка будет наблюдаться некоторое распределение агентов по их финансовым возможностям и предпочтениям, поэтому на ожидаемое повышение цен в будущем рынок всегда будет реагировать текущим повышением цен, однако на величину меньшую, чем приведенная к текущему моменту времени ожидаемая цена, в силу наличия рынка ипотечного кредита.

Шваб (Schwab, 1983) проанализировал влияние изменений ожидаемой инфляции на спрос на недвижимость в рамках модели жизненного цикла, а также подробно рассмотрел искажения рынка недвижимости, порождаемые несовершенством ипотечного кредитования. Автор не ставил задачи проверить свои результаты на эмпирических данных, однако модель, построенная в статье, заслуживает внимания, так как представляет еще один возможный подход к анализу поведения спроса на недвижимость.

Чтобы оценить влияние изменений ожидаемой инфляции на спрос на жилье, Шваб раскладывает эффект изменения инфляции на два эффекта: дохода и замещения. В работе показано, что суммарный эффект замещения должен быть отрицательным. В предположении, что потребители не могут занимать средства ни на что другое, кроме как на приобретение жилья, показано, что эффект дохода также будет иметь отрицательный знак. Таким образом, в силу отрицательности обоих эффектов спрос потребителей на жилье падает при росте ожидаемой инфляции.

Для дальнейшей разработки модели Шваб использует имитационный метод¹, объясняя свой выбор тем, что, во-первых, предложенная модель верна только для тех потребителей, для которых существенно ограничение совершенства рынков и которых было бы трудно выделить на практике, и что, во-вторых, рост ожидаемой инфляции на практике имеет и другие последствия, например снижение реальных издержек по содержанию дома после уплаты налогов, более того, некоторые потребители могут рассматривать приобретение дома как страховку от ожидаемой инфляции. При использовании имитационной модели можно получить «чистые» результаты сделанных предположений.

¹ Для этого Шваб задает целевую функцию (функцию полезности) потребителя и его бюджетные ограничения, в которые входят экзогенные шоки и их ожидания. Далее потребитель решает задачу, ориентируясь на свои возможности сегодня и в будущем, в том числе на ожидаемые инфляцию и ставку процента по ипотечному кредиту.

В ходе исследования имитационной модели Шваб показал, что при наличии совершенных рынков капитала потребитель будет приобретать жилье большего размера, чем в случае стандартной системы ипотечного кредитования. Так же он рассчитал эластичности спроса на жилье по различным факторам, результаты этих расчетов представлены в табл. 1.

Таблица 1

Эластичность спроса на жилье

| | |
|---|--------|
| Эластичность спроса на жилье по ожидаемой инфляции | -0,211 |
| Эластичность спроса на жилье по реальной ставке процента* | -0,562 |

* В ходе симуляций предполагалось, что номинальная процентная ставка численно равна сумме реальной процентной ставки и темпов инфляции, причем реальная процентная ставка в данной модели — экзогенная величина.

Как следует из табл. 1, эластичность спроса на жилье по ожидаемым темпам инфляции отрицательна, но все же меньше по абсолютной величине, чем эластичность по реальной ставке процента. Таким образом, Шваб приходит к следующим выводам. Во-первых, спрос на жилье не только является функцией реальных переменных, но и может быть искажен в силу изменений в ожидаемых значениях инфляции и несовершенства рынков капитала, в том числе рынка ипотечного кредита. Чтобы избежать искажений, необходимо введение системы ипотечного кредитования, учитывающей изменение цен. Во-вторых, согласно предложенной имитации спрос на жилье не является однозначной функцией номинальной ставки процента, так как эластичности спроса по ожидаемой инфляции и реальной ставке процента существенно разнятся. В ответ на рост реальных ставок процента потребитель будет сокращать спрос на жилье сильнее, нежели в ответ на рост ожидаемой инфляции.

Шваб не проверял свои результаты на эмпирических данных, объясняя это тем фактом, что они, скорее всего, будут наблюдаться только при очень строгих предположениях. Однако ряд других авторов, работы которых рассмотрены далее, протестировали некоторые из предложенных гипотез на реальных данных, в том числе гипотезу об искажающем влиянии роста ожидаемой инфляции на спрос на жилье при фиксированных номинальных ставках.

В частности, в рамках модели, относящейся к классу моделей рынка активов (asset-market model) и рассматривающей рынок недвижимости, Потерба (Poterba, 1984) анализирует влияние изменений ожидаемой инфляции на реальные цены недвижимости и на равновесный размер запаса недвижимости в экономике; под недвижимостью понимается жилая недвижимость частных лиц. В частности, особое внимание уделено издержкам использования недвижимости (users costs) и их изменению вследствие изменения ожидаемой инфляции и номинальных процентных ставок при различных налоговых схемах обложения дохода, собственности, а также при наличии налоговых процентных вычетов.

Согласно налоговому законодательству США выплаты, идущие на погашение процентов по ипотечному займу, не облагаются подоходным налогом, поэтому более высокие номинальные ставки процента (например, обусловленные высокой инфляцией) приводят к тому, что реальные издержки по содержанию дома снижаются, следовательно, покупка дома становится более выгодной процедурой по отношению к приобретению других активов. Предполагается, что индивиды,

приобретая дом, уравнивают предельную полезность от потребления жилищных услуг и издержки.

Чтобы представить это предположение формально, Потерба вводит следующие предположения. Во-первых, все дома подвержены износу и требуют затрат на обслуживание и текущий ремонт; во-вторых, недвижимость облагается налогом по некоторой фиксированной ставке; в-третьих, все агенты в экономике облагаются подоходным налогом, и им разрешено вычитать из налогооблагаемой базы сумму, идущую на погашение процентных платежей по ипотечному кредиту и оплату налога на недвижимость. Кроме того, индивиды могут брать и давать в долг любое количество ликвидных средств. Принимая решения, индивиды приравнивают предельные издержки по содержанию жилья и предельные выгоды от его услуг.

Спрос на жилье в работе моделируется исходя из предположения, что текущая стоимость жилья — это приведенная стоимость будущей стоимости услуг, дисконтированная по ставке процента с учетом налогообложения. Предложение на рынке недвижимости зависит от цены на жилые дома (предполагается, что строительная отрасль совершенно конкурентная). После определения равновесных значений цен и запаса недвижимости Потерба переходит к анализу влияния ожидаемой инфляции на рынок жилья.

Сначала он рассматривает изменение параметров равновесия при изменениях в ожидаемой инфляции. В равновесии относительные цены на жилье постоянны, так как его предложение постоянно. В случае инфляционных шоков, согласно расчетам автора, издержки использования жилья будут снижаться, если номинальные процентные ставки в ответ на рост инфляции растут меньше, чем на 1 и 1/3% в ответ на каждый процент роста инфляции. Для того чтобы проверить, так ли это в действительности, Потерба предлагает оценить чувствительность номинальной ставки процента к инфляции в экономике. Возможный метод оценки приведен в статье, при этом рассматриваются ставки как по краткосрочным, так и по ипотечным, т.е. долгосрочным, кредитам, а также соответственно краткосрочная и долгосрочная ожидаемая инфляция.

Потерба предполагает, что долгосрочные ставки процента напрямую влияют на решения индивидов о приобретении жилья, в то время как краткосрочные ставки должны подбираться таким образом, чтобы удовлетворять условию отсутствия арбитража, т.е. доход от обладания домом в каждом периоде должен быть равен доходу от обладания другими активами. Применительно к жилью это утверждение кажется сомнительным, так как оно явно недооценивает тот факт, что жилье, во-первых, само по себе является товаром потребления, а во-вторых, обладает гораздо меньшей ликвидностью, чем большинство активов. Другое замечание Потербы — о том, что краткосрочная ставка процента может влиять на решение индивида в этом или следующем периоде приобретать дом, — кажется более логичным.

Чтобы проанализировать динамику рынка недвижимости и возможные пути прихода в равновесие, Потерба рассматривает систему уравнений, задающую реальные цены и объемы недвижимости.

Рассматривается случай снижения издержек использования недвижимости, приводящего к росту спроса на услуги жилья и как следствие к росту реальных цен. В рамках предложенной модели при некотором шоке рынок будет приходить в новое равновесие, при этом в краткосрочной перспективе объем недвижимости фиксирован, поэтому реальные цены должны достичь нового, более высокого

значения, чтобы затем система перешла в новое равновесие. Этот случай соответствует рациональным ожиданиям агентов экономики. Если ожидания агентов в экономике адаптивны или статичны, т.е. объем недвижимости предполагается фиксированным, то сразу после реализации шока экономика переходит в новое равновесие, характеризуемое более высокими реальными ценами, нежели в случае рациональных ожиданий.

Таким образом, представленная модель предлагает механизм, объясняющий колебания цен на рынке недвижимости, которые обусловлены в первую очередь изменениями в ожиданиях агентов относительно будущей инфляции. Для проверки на эмпирических данных Потерба воспользовался оценками функции спроса на недвижимость, сделанными в работе (Rosen, 1979), и оценил функцию предложения недвижимости как функцию инвестиций в строительство жилых домов в следующей спецификации:

$$INV_t = \beta_0 + \beta_1 Q_t + \beta_2 QN_t + \beta_3 W_t + \beta_4 Credit_t + \varepsilon_t,$$

где Q — эффективные реальные цены на жилье «постоянного качества», т.е. эти цены учитывают издержки, которые несет производитель за время от постройки дома до его продажи; QN — цены на альтернативную недвижимость, т.е. не предназначенную для жилья; W — средняя зарплата в строительной отрасли; $Credit$ — переменная, характеризующая доступность кредита.

В качестве переменной, характеризующей инвестиции, использовались инвестиции на строительство жилых домов и их доля в ВВП. Кроме того, для того чтобы учесть тот факт, что строительство требует времени, Потерба заменил переменные Q и QN на их ожидаемые значения, а лаги этих переменных использовал в качестве инструментов при оценке.

В полученных оценках эластичность инвестиций по реальной цене Q составила от 0,5 до 2,3 в зависимости от спецификации, кроме того, коэффициент при QN также оказался значим и отрицателен, как и предполагается в теории. Также стоит отметить, что коэффициент при $Credit$ положителен и значим, причем введение его в регрессию значительно улучшает ее качество. Таким образом, Потерба делает вывод, что доступность заемных средств влияет в первую очередь на сторону предложения жилья, а не на спрос.

В итоге полученные оценки были использованы, чтобы в рамках описанной выше модели оценить влияние изменений в ожиданиях относительно будущей инфляции при различных ставках подоходного налога. Здесь приведены результаты, полученные Потербой только для случая ставки подоходного налога $\theta = 0,25$, все изменения указаны в процентах от начального уровня (табл. 2).

Таблица 2

| Показатель | Изменение ожидаемой инфляции, % | | | |
|--|---------------------------------|--------|--------|-----------|
| | 0–0,02 | 0–0,05 | 0–0,08 | 0,03–0,09 |
| Изменение цен при статических ожиданиях | 8,3 | 23,8 | 44,4 | 35,3 |
| Изменение цен при рациональных ожиданиях | 5,1 | 13,6 | 23,4 | 18,7 |
| Равновесное изменение цен | 2,7 | 7,4 | 13,1 | 10,6 |
| Равновесное изменение объема рынка | 5,5 | 15,3 | 27,8 | 22,3 |

Таким образом, полученные результаты свидетельствуют в пользу предложенной теории рынка недвижимости. Кроме того, согласно этим результатам колебания цен на данном рынке, в том числе случаи стремительного роста цен с их последующим снижением, могут объясняться изменениями в ожиданиях агентов относительно будущей инфляции в экономике. Наибольшие колебания цен будут наблюдаться в случае статических ожиданий агентов относительно предложения недвижимости, т.е. таких, когда агенты предполагают объем рынка жилья фиксированным. В случае если агенты знают о возможности увеличения объема рынка, рост цен будет меньшим. Это свойство модели может служить объяснением того факта, что в разных регионах и городах цены на жилье растут непропорционально. Например, если жители считают свой город плотно застроенным, то, скорее всего, в этом городе при ожидаемой инфляции цены будут расти быстрее, чем в городах, где еще достаточно мест под застройку, т.е. возможно увеличение предложения недвижимости.

В статье Керла (Kearl, 1979) показано, что инфляция, даже в случае когда агенты обладают совершенным предвидением относительно ее будущих значений, может приводить к искажениям относительных цен на недвижимость и соответственно влиять на решения агентов о приобретении недвижимости и накоплении капитала. Инфляция не является нейтральной по отношению к реальным переменным в силу ряда ограничений, накладываемых законодательством США на ипотечное кредитование, а именно в силу постоянства номинальных выплат по ипотеке.

Основная идея статьи заключается в следующем: если в экономике ожидается увеличение темпов инфляции, тогда ставки по ипотечным (как, впрочем, и по всем остальным) кредитам вырастут уже сейчас, так как банкам законодательно запрещено менять размер номинальных выплат в течение срока погашения займа. В такой ситуации домохозяйство, приобретая дом, уже сейчас вынуждено нести большее бремя кредитных выплат как в реальном, так и в номинальном выражении, в то время как его доходы в номинальном выражении вырастут только в последующих периодах в соответствии с инфляцией. Это приводит к тому, что в нынешнем периоде домохозяйство вынуждено больше сберегать и соответственно меньше потреблять для того, чтобы внести первый взнос и оплачивать платежи по ипотечному кредиту. Таким образом, постоянство номинальных выплат и инфляция, даже если ожидания относительно ее будущих значений верны, влияют на размер начальных платежей, длительность контрактов и возможные риски, связанные с ипотекой. Основная идея Керла как раз и заключается в том, что эти негативные эффекты увеличивают реальные издержки владения недвижимостью, что ведет к снижению спроса и падению относительных цен на жилье. Кроме того, снижение относительных цен на недвижимость ведет к тому, что данная отрасль становится менее привлекательной для инвесторов, т.е. снижаются темпы строительства нового жилья.

В статье строится модель равновесия на рынке недвижимости, причем предполагается, что домохозяйства предъявляют спрос не на саму недвижимость, а на предоставляемые ею услуги, т.е. на первый план выдвигаются свойства, присущие недвижимости как товару, предложение таких услуг (жилищный фонд) фиксировано в краткосрочном периоде. Таким образом, можно считать, что именно спрос отвечает за равновесные цены на рынке.

Согласно статье спрос на недвижимость как на жилье, т.е. на услуги недвижимости, можно представить как функцию от цены услуг, предоставляемых жильем

(например, стоимость аренды), располагаемого дохода, цен на другие товары и услуги, а также от специфических характеристик домохозяйства. Вместе с тем недвижимость также выступает в качестве актива, и здесь на спрос, скорее всего, будет влиять ее относительная доходность.

Предполагается, что искажения, вносимые инфляцией, отражаются на привлекательности недвижимости как средства сохранения богатства. По мнению Керла, параметром, в наибольшей степени ответственным за эти искажения, является первоначальный взнос. Кроме того, Керл утверждает, что срок погашения кредита может также влиять на спрос на жилье. Это утверждение он обосновывает следующими рассуждениями. При увеличении срока погашения кредита, с одной стороны, снижаются периодические выплаты по кредиту, но с другой — при наличии инфляции выплаты в последующих периодах снижаются в реальном выражении, т.е. при более высокой инфляции эффективные сроки погашения кредита уменьшаются.

Предложение недвижимости определяется инвестициями в строительство жилых домов, более того, текущая строительная активность никак не влияет на текущие цены на недвижимость. Из этих предположений Керл делает вывод, что, хотя спрос абсолютно эластичен в секторе жилищного строительства, в противоположность ему предложение запаса недвижимости абсолютно неэластично по текущим ценам.

В работе нет совместного рассмотрения этих уравнений и поиска равновесия или анализа внешних шоков. Можно сказать, что функции спроса на недвижимость и предложения инвестиций в строительство приведены, скорее, как обоснование для дальнейших эконометрических расчетов, основу которых составляет оценка функции спроса. Эмпирические оценки были проведены для домов на одну семью.

В ходе эконометрических оценок все рассматриваемые переменные оказались значимыми и имеющими ожидаемые знаки. Согласно результатам номинальная ставка процента влияет на спрос на жилье, так как коэффициенты при переменных, характеризующих размер первоначального взноса и эффективный срок погашения кредита, значимы и отрицательны¹. Однако здесь же и проявляются два основных эффекта влияния инфляции на спрос на недвижимость. С одной стороны, ожидаемая инфляция ведет к росту процентных ставок и как следствие к росту первоначальных платежей, в силу отрицательного знака при первоначальном взносе это ведет к снижению спроса. С другой стороны, наблюдается обратный эффект, а именно сокращение эффективного времени выплаты кредита в силу уменьшения реальной величины будущих платежей, иными словами, сокращение времени выплат ведет к росту спроса на недвижимость.

Чтобы интерпретировать эти результаты, Керл рассчитывает эластичности начального взноса и эффективного времени выплаты кредита по номинальной ставке процента. Обе эти эластичности нелинейны, причем первая возрастает, а вторая убывает по ставке процента. Нелинейность этих эластичностей влечет нелинейное поведение эластичности относительных цен на недвижимость. Так, при низких процентных ставках эластичность растет, а затем при достаточно высоких ставках по ипотечному кредиту начинает падать, приближаясь к нулю.

Керл приводит четыре эффекта, которые могут возникнуть в экономике с инфляцией и постоянными номинальными выплатами по ипотечным кредитам.

¹ Обе эти переменные являются производными от номинальной ставки процента.

Во-первых, согласно законодательству США проценты, выплачиваемые по ипотечному кредиту, вычитаются из налогооблагаемой базы при уплате подоходного налога, поэтому более высокие номинальные ставки могут приводить к снижению реальных издержек владения недвижимостью. Во-вторых, средства, идущие на приобретение других активов, как правило, не являются исключаемыми из налогооблагаемой базы, это отличает жилье от других активов, т.е. делает его более привлекательным при высоких ставках процента. В-третьих, из-за государственного регулирования ставок по ипотечным кредитам в периоды высокой инфляции¹ некоторые домохозяйства могут найти ипотечное кредитование выгодным решением своих финансовых проблем. Наконец, при высоких темпах инфляции большинство домохозяйств переключается на инвестиции в вещественные активы, среди которых недвижимость — один из наиболее популярных. Таким образом, можно заключить, что при высоких темпах инфляции спрос на недвижимость, возможно, будет расти. Также стоит заметить, что в оцененных регрессиях переменная «перманентный доход домохозяйств» оказалась значимой лишь в одной из оцениваемых спецификаций.

В работе была также проведена оценка функции инвестиций в жилищное строительство, где наряду с относительными ценами в качестве непосредственных издержек как объясняющие переменные были использованы те же переменные, что и при оценке функции спроса (развернутая спецификация). В этом случае размер первоначального взноса и эффективный срок погашения оказались значимыми, причем, как и в случае функции спроса, первая отрицательна, вторая положительна, что, по всей видимости, свидетельствует о наличии искажений, вызываемых инфляцией, и на рынке строительства жилья. В частности, Керл делает вывод, что в указанный период, с 1961 по 1974 г., эти искажения привели к снижению темпов накопления жилищного капитала.

Среди особенностей работы Керла можно выделить следующие. Во-первых, автор не использует напрямую номинальные ставки процента, но не использует и ряды ожидаемой инфляции, как предписывает теория. Вместо этого Керл разбивает номинальную ставку процента на две переменные: первоначальный платеж и эффективный срок погашения ипотечного займа. Такое разбиение позволяет проследить более тонкие эффекты влияния ожидаемой инфляции на цены и предложение на рынке жилья. Во-вторых, напрямую оценивается функция спроса, т.е. делается предположение о том, что в краткосрочном периоде цены определяются исключительно стороной спроса, так как предложение считается фиксированным. Наконец, как в модель, так и в оценки никак не включены ожидания агентов относительно будущих цен, точнее, считается, что номинальные ставки процента включают ожидания, причем предвидение агентов совершенно. Это предполагает постоянство реальных процентных ставок, что не всегда выполняется на практике.

В статье Потербы, Вейла и Шиллера (Poterba, Weil, Shiller, 1991) рассмотрено большое количество эмпирических оценок, тогда как основные теоретические ее посылы схожи с теми, которые были использованы в статьях Шваба (Schwab, 1983) и Керла (Kearl, 1978, 1979). На основе квартальных данных по различным городам были оценены уравнения следующего вида:

$$\Delta p_{it} = \delta_0 + \delta_1 \Delta c_{it} + \delta_2 \Delta d_{it} + \delta_3 \Delta y_{it} + \delta_4 \Delta u_{it} + v_{it}$$

¹ Керл указывает на то, что в период высокой инфляции 1973 г. правительство США ввело ограничение на максимальную ставку по ипотечным кредитам.

где p_{it} — логарифм реальной медианной цены дома; c_{it} — логарифм реальных издержек строительства; d_{it} — логарифм оценки спроса, основанного на возрастной структуре населения; y_{it} — логарифм реального подушевого дохода; u_{it} — индикатор реальных издержек владения домом¹.

Также в регрессии были включены такие переменные, как средняя предельная федеральная ставка подоходного налога и индекс цен на землю. В большинстве спецификаций переменные, отвечающие за демографический спрос и налоги, оказались незначимыми, в то время как подушевой доход и издержки строительства значимы во всех спецификациях. Также стоит заметить, что по сравнению с другими переменными коэффициент при индексе цен на землю достаточно мал, т.е. динамика цен на жилье лишь в малой степени зависит от изменения цен на землю. Для проверки этой гипотезы Потерба и соавторы строят отдельную регрессию — зависимость цен на дома от цен на землю (в логарифмах), где коэффициент при ценах на землю оказался значимым и равным 0,29.

Интересным в данной работе является эмпирический вывод о том, что поведение цен на жилье может обладать хорошей прогнозной силой относительно будущих доходов населения: «10%-й рост цен на жилье в текущем году предвосхищает 0,40%-й рост темпов роста доходов в будущем году». Иными словами, ожидая в будущем повышения своих реальных доходов, население уже сейчас предъявляет повышенный спрос на жилье. Вероятно, этот вывод применим только к рынку недвижимости США в силу хорошего развития ипотечного кредитования и рынка кредита, позволяющих агентам сглаживать свое потребление во времени и ориентироваться при принятии решений в большей мере на суммарный дисконтированный доход, а не только на текущий.

* * *

Проведенный обзор теоретических и эмпирических работ по изучению рынков недвижимости позволяет сделать ряд существенных выводов, на которых будет строиться дальнейший эмпирический анализ российского рынка жилья.

1. Спрос на недвижимость

Недвижимость, в частности жилье, нельзя рассматривать только как обычный товар или только как актив, так как она совмещает качества и того и другого. С одной стороны, в большинстве случаев люди покупают недвижимость, дом или квартиру, чтобы там жить, т.е. потреблять услуги, предоставляемые этой недвижимостью. С другой стороны, если агент не нуждается в жилье, т.е., например, оно у него есть, тогда он может покупать недвижимость с целью вложения денег, например для сдачи ее в аренду или для последующей перепродажи при ожидаемом росте цен на недвижимость. Таким образом, на рынке недвижимости одновременно присутствуют два различных типа агентов, предъявляющих спрос на нее, — назовем их домохозяйства и инвесторы. Первые рассматривают недвижимость как благо и в конечном счете предъявляют спрос не на саму недвижимость, а на ее услуги; вторые рассматривают недвижимость как актив, приносящий до-

¹ Включает такие переменные, как номинальные процентные ставки и ожидаемый уровень инфляции.

ход. Естественно, различные факторы могут различным образом влиять на спрос со стороны инвесторов и домохозяйств.

Недвижимость как благо. Жилье — одно из благ, потребление услуг которого увеличивает полезность домохозяйства, причем полезность может существенным образом зависеть и от количества, и от качества этих услуг. Если говорить о квартирах, то здесь основными характеристиками недвижимости, определяющими услуги, а значит, и влияющими на полезность домохозяйств, являются площадь, количество комнат, наличие поблизости необходимой инфраструктуры, например парков, магазинов, поликлиник, школ и т.д. У различных домохозяйств предпочтения относительно этих характеристик могут быть различными, однако при прочих равных спрос на недвижимость со стороны домохозяйств зависит от них положительно.

Жилье является благом длительного пользования, поэтому при его покупке домохозяйство ориентируется не только на текущее бюджетное ограничение, но и на ожидаемые ограничения будущих периодов, а также на ожидаемые значения инфляции. Ожидаемый рост будущих доходов приводит к росту спроса при условии, что домохозяйства могут перераспределять свой доход между периодами с помощью ипотечного и краткосрочного кредитования. Влияние ожидаемого увеличения инфляции на спрос со стороны домохозяйств неоднозначно. С одной стороны, согласно статьям Шваба и Стейна (Stein, 1995), в силу постоянства номинальных выплат по ипотечным кредитам и в предположении постоянства реальных процентных ставок при ожидаемом росте инфляции спрос на жилье будет падать, так как номинальные ставки процента будут подняты еще до реализации высокой инфляции. С другой стороны, согласно статье Потербы, если домохозяйство может исключить проценты, выплачиваемые по ипотечному кредиту из базы, облагаемой подоходным налогом, то при ожидаемом росте инфляции спрос будет расти, так как реальные издержки по владению жильем будут снижаться. Кроме того, согласно результатам имитационного анализа скачок спроса будет существенно зависеть от вида ожиданий — адаптивных или рациональных. Таким образом, остается неочевидным, какой из эффектов в конечном счете будет доминирующим.

Тем не менее при прочих равных спрос на жилье падает при росте относительных цен на саму недвижимость. Во-первых, при росте относительных цен в силу эффекта замещения домохозяйства перераспределяют свое потребление в пользу потребления других благ. Например, покупая жилье, домохозяйство выбирает дом или квартиру меньшей площади или вообще откладывает решение о покупке. Во-вторых, при существенном изменении цен и отсутствии доступа к совершенным рынкам кредита меньшее количество домохозяйств может себе позволить купить жилье в силу эффекта дохода. Значит, спрос на недвижимость со стороны обычных домохозяйств отрицательно зависит от относительной цены жилья.

Таким образом, основными факторами, влияющими на спрос со стороны домохозяйств, являются относительные цены на недвижимость, характеристики недвижимости, доход домохозяйства, ставки процента по ипотечным и краткосрочным кредитам и доступность этих видов кредитования для населения.

Недвижимость как актив. Как актив недвижимость также имеет ряд свойств, отличающих ее от других активов, соответственно эти особенности порождают особенности спроса со стороны инвесторов. Во-первых, для покупки инвестором квартиры или дома необходимы большие финансовые вложения, чем для покупки, например, одной акции. Другими словами, недвижимость является дискрет-

ным активом с высокой стоимостью 1 единицы, поэтому инвестировать в недвижимость могут только состоятельные инвесторы. Во-вторых, недвижимость торгуется на локальных рынках и не может быть перенесена за их пределы, поэтому, скорее всего, инвесторы будут предъявлять больший спрос на больших рынках, например, в больших городах, где вероятность в дальнейшем перепродать жилье значительно выше. При наличии этого условия ясно, что даже небольшое число достаточно состоятельных инвесторов на отдельном рынке может составлять существенную долю суммарного спроса. В-третьих, по сравнению с финансовыми активами жилье обладает гораздо меньшей ликвидностью в силу как законодательно установленных сроков проведения сделок с недвижимостью, так и специфики данного рынка¹. В-четвертых, в отличие от более традиционных финансовых активов существуют издержки владения недвижимостью, включающие затраты на ее содержание, текущий и капитальный ремонт, налог на имущество и т.д. Эти особенности учитываются инвесторами при формировании спроса.

Инвестор интересуется характеристиками недвижимости не как товара, а только как актива, т.е. ее ожидаемой доходностью по отношению к другим активам, ликвидностью и рисками, связанными с инвестированием. Естественно, в расчетах ожидаемой доходности инвестор учитывает издержки по владению недвижимостью, а также возможные трудности с ее срочной покупкой или продажей. Если инвестор приобретает недвижимость с целью дальнейшей перепродажи, то ожидаемый рост цен должен быть достаточным, чтобы покрыть издержки, связанные с владением недвижимостью в период низких цен. Если же инвестор приобретает недвижимость с целью дальнейшей сдачи ее внаем, то естественно, что ожидаемая дисконтированная прибыль должна превышать затраты на покупку и содержание. В первом случае возможно возникновение ценового «пузыря», так как инвестор ориентируется только на ожидаемую цену, тогда как во втором инвестор ориентируется на будущий спрос со стороны домохозяйств на услуги недвижимости и, значит, в большей мере на фундаментальную стоимость недвижимости.

Таким образом, основным фактором, влияющим на спрос со стороны инвесторов, является ожидаемая доходность недвижимости по отношению к другим активам с учетом издержек на ее содержание. Если считать набор финансовых инструментов, доступных инвесторам, ограниченным, тогда в качестве фактора, влияющего на спрос, можно также рассматривать доступность инвестирования в недвижимость по сравнению с другими активами.

2. Предложение недвижимости

До сих пор все выводы сделаны в предположении фиксированного объема недвижимости, торгуемого на рынке в данный момент, вполне оправданного в краткосрочной перспективе. Однако такое предположение неправомерно в долгосрочном периоде. Рынок недвижимости, как и рынок жилья, состоит из двух подрынков: рынков первичной и вторичной недвижимости. На первом предложение формируется объемом готовой на данный момент недвижимости, следовательно, определяется в прошлых периодах и не зависит от текущих цен. На втором предложение пропорционально совокупному запасу недвижимости, причем доля этого запаса, выставленная на продажу в данный момент, может существен-

¹ Как правило, пребывание дома или квартиры «на рынке» составляет несколько месяцев.

но зависеть от текущих цен, особенно при наличии на рынке большого числа квартир, не занятых под жилье¹.

С точки зрения строительных фирм, строительство жилья будет тем выгоднее, чем дороже жилье относительно недвижимости другого рода. Если относительные ожидаемые цены на жилье повышаются, тогда строительные фирмы при прочих равных будут строить больше жилья, т.е. их текущие решения относительно объемов строительства могут влиять на будущие объемы жилья, торгуемые на рынке. Кроме того, существенную роль при принятии решений об объемах строительства играют издержки самого строительства, такие, как зарплата рабочих, стоимость строительных материалов и земли, а также ожидаемое время продажи всех построенных объектов, так как фирма также несет издержки на содержание непроданной недвижимости.

Основными факторами, влияющими на предложение жилья на рынке в данный момент, являются ожидаемые относительные цены, сформированные в прошлых периодах (на этапах начала строительства), а также издержки производителя прошлых периодов, т.е. зарплата строительных рабочих, стоимость строительных материалов и т.д.

Таким образом, выявлены основные факторы, влияющие на спрос и предложение на рынке недвижимости. В ходе эмпирического исследования на основе имеющихся данных будут сконструированы переменные, оценивающие эти факторы, построены эконометрические модели, на основе которых будут проверены гипотезы о предполагаемом влиянии рассмотренных факторов.

Эмпирический анализ возможности возникновения спекулятивного «пузыря» на рынке жилья в России

Спецификация модели и выбор объясняющих переменных

Дальнейшие эмпирические расчеты в работе проведены в предположении, что размер первичного рынка характеризует активность на рынке жилья в целом. Для этого в работе приняты следующие предпосылки. Во-первых, инвесторов в первую очередь интересует первичное жилье, так как оно относительно дешевле вторичного², а значит, при ожидаемом росте цен обладает большей доходностью. Также предполагается, что приобретение и оформление в собственность первичного жилья сопряжено с меньшим числом формальностей. Кроме того, первичное жилье требует меньших затрат на обслуживание и текущий ремонт. Во-вторых, домохозяйства предъявляют спрос и на первичном, и на вторичном рынках. Если предположить, что рынок аренды жилья развит слабо и домохозяйство, продающее жилье, обязательно нуждается в новом, то при растущем числе домохозяйств в конечном счете дополнительный спрос будет предъявляться на первичном рынке. Таким образом, можно считать, что при нулевых объемах первичного рынка размер вторичного также будет мал.

¹ Согласно статистике США объем сделок на рынке жилья существенно выше при растущих ценах, чем при падающих.

² Первичное жилье может быть куплено еще на этапе строительства или даже проекта.

Отметим, что для решения основной задачи, поставленной в работе, а именно для выявления спекулятивной составляющей на рынке недвижимости России, лучше всего было бы использовать описанные выше эмпирические методы выделения двух компонент спроса на жилье — как на услугу и как на актив. Вторая компонента позволит идентифицировать возможный «пузырь». Однако в России официальные статистические данные по ценам на недвижимость стали публиковаться относительно недавно — с 2002 г., поэтому построить на таких данных временные ряды хоть сколько-нибудь приемлемой длины для применения указанных методов не представляется возможным. По этой причине в работе для решения поставленной задачи были выделены два типа переменных, отвечающих за спекулятивный и фундаментальный спрос на жилье.

Разумеется, в идеале нужно оценивать отдельно два уравнения спроса: со стороны инвесторов и со стороны домохозяйств, так как они определяются различными факторами. В реальности спрос со стороны инвесторов не может быть отделен от спроса со стороны домохозяйств, так как в качестве переменной, характеризующей общий спрос, доступны только ряды цен и индексов цен на жилье, поэтому на эмпирических данных можно оценивать лишь обратную функцию спроса на жилье со стороны обоих типов агентов. Кроме того, нет возможности разделить рынки первичного и вторичного жилья на статистических данных, так как нет доступных данных по объемам сделок на всем рынке жилья, имеется только статистика по вводам нового жилья. Таким образом, для дальнейших оценок необходимо принять предпосылку о том, что первичное жилье, представленное на рынке в текущем году, сдано в этом или в предыдущих годах¹.

В нашем распоряжении имеются только годовые данные изменения индексов цен и ввода нового жилья, поэтому естественно было бы оценить систему одновременных уравнений спроса и предложения только на рынке первичного жилья. Однако такой подход не может быть оправдан для нашей задачи по следующим причинам: во-первых, предложение жилья определяется не текущими издержками строительства и ценами на недвижимость, а соответственно их значениями и ожидаемыми значениями, сформированными в прошлых периодах. Во-вторых, в предположении, что агенты обладают статическими ожиданиями, спрос на жилье, формируемый их ожиданиями относительно будущих доходов, ограничений ликвидности и т.д., будет на самом деле определяться предыдущими значениями этих переменных. Таким образом, в силу специфики рассматриваемого актива — жилья — использование инструментальных переменных в данной ситуации является более оправданным, чем оценивание системы одновременных уравнений.

Теперь перейдем к рассмотрению уравнений спроса и предложения. Вначале рассмотрим два вида спроса: со стороны инвесторов и со стороны домохозяйств.

Спрос на новое жилье со стороны инвесторов D_t^{Invest} :

$$D_t^{Invest} = d^{Invest} (ind_PH_t, ind_PH_{t+1}^{exp}, \pi_{t+1}^{exp}, PA_{t+1}^{exp}, credit_t),$$

где ind_PH_t — темп роста цен на жилье; $ind_PH_{t+1}^{exp}$ — ожидаемый темп роста на жилье в следующем периоде; π_{t+1}^{exp} — ожидаемая инфляция будущего периода;

¹ Также вероятно, что квартиры в официально сданном доме попадают на рынок позже срока сдачи, так как официальные и реальные сроки готовности дома могут существенно разниться.

PA_{t+1}^{exp} — ожидаемая доходность от альтернативных инвестиций; $credit_t$ — переменная, характеризующая доступность кредита.

В рамках данной работы ожидания агентов считаются статическими, поэтому в качестве ожидаемых значений используются текущие или предыдущие значения переменных.

Обратная функция спроса со стороны инвесторов на первичное жилье, которая будет использоваться для эмпирических расчетов, имеет вид:

$$ind_PH_t^{Invest} = \alpha_0 + \alpha_1 invhouses_t + \alpha_2 rts_t + \alpha_3 credit_t + \alpha_4 start_t + \varepsilon_t,$$

где $ind_PH_t^{Invest}$ — отношение цен на жилье в текущем периоде к ценам на жилье в базисном периоде (I квартал 2002 г.); $invhouses_t$ — доля (в процентах от общего объема) инвестиций в жилье как гроху-переменная для доходности от покупки жилья; характеризует ожидаемый темп роста цен на жилье в будущем периоде $ind_PH_{t+1}^{\text{exp}}$; $start_t$ — предложение жилья на первичном рынке.

В работе использован прирост в процентах по отношению к прошлому году биржевого индекса РТС — rts_t как гроху-переменная для π_t^A — темпа изменения стоимости альтернативного актива; $credit_t^1$ — переменная, характеризующая доступность ипотечного кредита (в работе использован показатель размера кредитной задолженности в рублях на одного жителя); H_t^{new} — предложение жилья на первичном рынке, равное вводу новых домов в текущем периоде.

При формировании уравнения спроса со стороны домохозяйств будем следовать логике работ Керла (Kearl, 1978, 1979). Тогда спрос на жилье со стороны домохозяйств Dh_t выглядит следующим образом:

$$D_t^{household} = d^h(ind_PH_t, area_fit_t, income_t, \pi_{t+1}^{\text{exp}}).$$

Обратная функция спроса со стороны домохозяйств может быть записана в виде

$$ind_PH_t^{household} = \beta_0 + \beta_1 income_t + \beta_2 cpi_t + \beta_3 start_t + \beta_4 area_fit_t + \varepsilon_t,$$

где $income_t$ — реальный доход домохозяйства, выраженный в рублях 2002 г.; cpi_t — темп инфляции; $start_t$ — предложение жилья на первичном рынке; $area_fit_t$ — суммарный запас жилищного фонда на душу населения за вычетом ветхого и аварийного жилья.

В качестве основного фактора, характеризующего спрос со стороны домохозяйств, лучше всего было бы использовать стоимость аренды жилья, но, к сожалению, таких данных по российским регионам нет.

Таким образом, темп роста цен на жилье имеет вид

$$ind_PH_t^H = \alpha_0 + \alpha_1 invhouses_t + \alpha_2 rts_t + \alpha_3 credit_t + \beta_1 income_t + \beta_2 cpi_t + \beta_3 start_t + \beta_4 area_fit_t + \mu_t. \quad (1)$$

¹ Этот фактор был отнесен к спекулятивным из-за того, что система кредитования в России развита довольно слабо и большинство населения не имеет к ней доступа в силу либо недоверия, либо высоких процентов.

Предложение жилья со стороны строительных фирм $start_t$:

$$start_t = s(ind_PH_t^{exp}, ind_PEs_t^{exp}, c_t),$$

где $ind_PH_t^{exp}$ и $ind_PEs_t^{exp}$ — ожидаемые рост цен на жилье и рост цен на недвижимость другого рода в период t , сформированные в прошлом периоде; c_t — издержки строительства (например, зарплата рабочих в строительной отрасли, стоимость строительных материалов).

В такой спецификации неявно присутствует предпосылка о конкурентности рынка строительных услуг и о возможности для фирм выбирать между строительством объектов жилого и нежилого назначения, т.е. фирмы могут выбирать те объекты, которые, по их мнению, принесут им наибольшую прибыль.

Линеаризованная форма уравнения предложения имеет вид

$$start_t = \gamma_0 + \gamma_1 ind_PH_{t-1} + \gamma_2 invbuilds_{t-1} + \gamma_3 pi_bcw_{t-1} + v_t, \quad (2)$$

где $start_t$ — предложение нового жилья в момент t ; ind_PH_t — темп роста цен на жилье в предыдущих периодах; $invbuilds_{t-i}$ — доля инвестиций в нежилищное строительство (здания и сооружения) как гроху-переменная для доходности строительства нежилых объектов; pi_bcw_{t-i} — индекс стоимости строительно-монтажных работ (база — декабрь 2002 г.) в качестве гроху-переменной для зарплаты рабочих, занятых в строительстве.

Строительство занимает определенные сроки¹, поэтому в ответ на изменение спроса предложение жилья не может быть быстро изменено, и на текущее предложение жилья влияет в большей степени значение указанных переменных прошлых лет.

Таким образом, в работе оцениваются уравнения (1) и (2). При этом ожидаются следующие знаки при объясняющих переменных, т.е. предполагается проверить следующие гипотезы:

1. Спрос на жилье зависит как от переменных, характеризующих спрос со стороны инвесторов, так и от переменных, определяющих спрос со стороны домохозяйств, т.е. в уравнении (1) одновременно значимы как α_i , так и β_j , $i = \{1, 2, 3\}$, $j = \{1, 2, 3, 4\}$. Таким образом, в работе считается, что первые три переменные в уравнении (1) являются факторами спекулятивного спроса, а оставшиеся четыре — факторами фундаментального спроса.

2. Спрос на жилье положительно зависит от ожидаемых темпов роста цен на жилье и отрицательно — от ожидаемых темпов роста цен на альтернативные активы, т.е. в уравнении (1) коэффициент α_1 положителен, а α_2 отрицателен. Если эта гипотеза не будет отвергнута, то позволит сделать вывод о наличии на рынке инвесторского спроса, так как предполагается, что домохозяйства при покупке жилья не учитывают альтернативных способов вложения денег, потому что приобретают жилье как благо, а не как актив, приносящий доход.

3. Доступность кредита позволяет большему числу агентов предъявлять спрос на рынке жилья, в том числе и таким, которые не способны в дальнейшем рас-

¹ К сожалению, для России нет данных по средним срокам строительства жилых объектов, однако разумно предположить, что для постройки жилого дома требуется около 1–3 лет.

платиться за приобретенную недвижимость. Таким образом, в данной ситуации предъявляемый спрос может быть не обеспечен фундаментальным ростом доходов и в данной работе отнесен к спекулятивному. Если данная гипотеза верна, то коэффициент α_3 должен быть значимым и положительным.

4. Увеличение дохода домохозяйств ведет к повышению спроса с их стороны на жилье, которое является нормальным благом. С одной стороны, это предположение достаточно очевидно в предпосылке, что недвижимость — нормальное благо, с другой — в ряде эмпирических работ, анализирующих рынок недвижимости США, такой зависимости не было обнаружено, что может быть объяснено хорошо развитым рынком ипотечного кредитования (Kearl, 1979). В России ипотечное кредитование появилось сравнительно недавно и распространено далеко не везде¹, поэтому коэффициент β_1 при переменной I в уравнении (1) ожидается значимым и положительным.

5. Спрос на жилье положительно зависит от ожидаемой инфляции, т.е. коэффициент β_2 в уравнении (1) положителен. Эта гипотеза основана на предпосылке о том, что домохозяйства стремятся сократить свои денежные остатки при больших темпах инфляции, т.е. как можно скорее приобрести блага и товары.

6. Чем выше на первичном рынке предложение жилья, тем ниже на него цены на данном рынке, т.е. коэффициент β_3 в уравнении (1) должен быть отрицательным.

7. С точки зрения домохозяйств, чем больше обеспеченность жильем, тем меньше они готовы платить за дополнительную единицу жилья, поэтому коэффициент β_4 должен быть отрицательным. В то же время обеспеченность населения жильем, скорее всего, свидетельствует о размере рынка недвижимости в данном регионе: чем выше обеспеченность, тем большее количество жилья может находиться на рынке. На больших рынках недвижимость становится более ликвидной, т.е. более привлекательной для инвесторов, поэтому коэффициент β_4 должен быть положительным.

8. Предложение нового жилья должно положительно зависеть от ожидаемых в предыдущих периодах темпов роста цен на жилье, т.е. коэффициент γ_1 в уравнении (2) должен быть положительным.

9. В предпосылке, что строительные фирмы могут выбирать наиболее выгодные, с их точки зрения, проекты и их производственные мощности ограничены, рост доходности альтернативного строительства должен вести к снижению предложения на рынке жилья, так как строительные фирмы будут строить меньше жилья и больше недвижимости других типов (например, офисных зданий). Таким образом, коэффициент γ_2 в уравнении (2) должен быть отрицательным. Предполагается, что изменения в ожиданиях строительных фирм должны приводить к изменению структуры распределения строительных мощностей между различными видами строительства, поэтому в данной работе ожидаемая доходность альтернативного строительства характеризуется долей инвестиций в строительство нежилых объектов и зданий.

10. Рост издержек на строительство (зарплата строителей и цен строительных материалов) при прочих равных ведет к сокращению предложения жилья, т.е. в уравнении (1) коэффициент γ_3 должен быть отрицательным.

¹ В США отношение долга по ипотечным кредитам к ВВП составляет примерно 55%, тогда как в России это отношение не превышает 1%.

Исходные данные для исследования

Для эмпирического анализа нами были взяты данные по динамике цен на жилье и набору социально-экономических показателей для 62 регионов России за период с 2002 по 2006 г. Источниками данных служат публикации Росстата и Центробанка РФ. Чтобы убедиться в том, что используемые данные отражают реальное положение дел, были проведены сравнения рядов цен на жилье в Москве, опубликованных на сайте Росстата, и рядов, которые строит аналитический центр «Индикаторы рынка недвижимости» (IRN.RU)¹. Изучение методологии, используемой IRN для построения средней стоимости квадратного метра, а также популярность данного индекса в коммерческих исследованиях рынка позволяют рассматривать данный индекс как наиболее точно отражающий среднюю динамику цен на жилье на рынке Москвы.

Таким образом, сначала мы хотим проверить достоверность данных, публикуемых Росстатом, на основе сравнения их с данными агентства IRN. Ниже, на рис. 1, представлена динамика цен на жилье в Москве (по данным Росстата и IRN²).

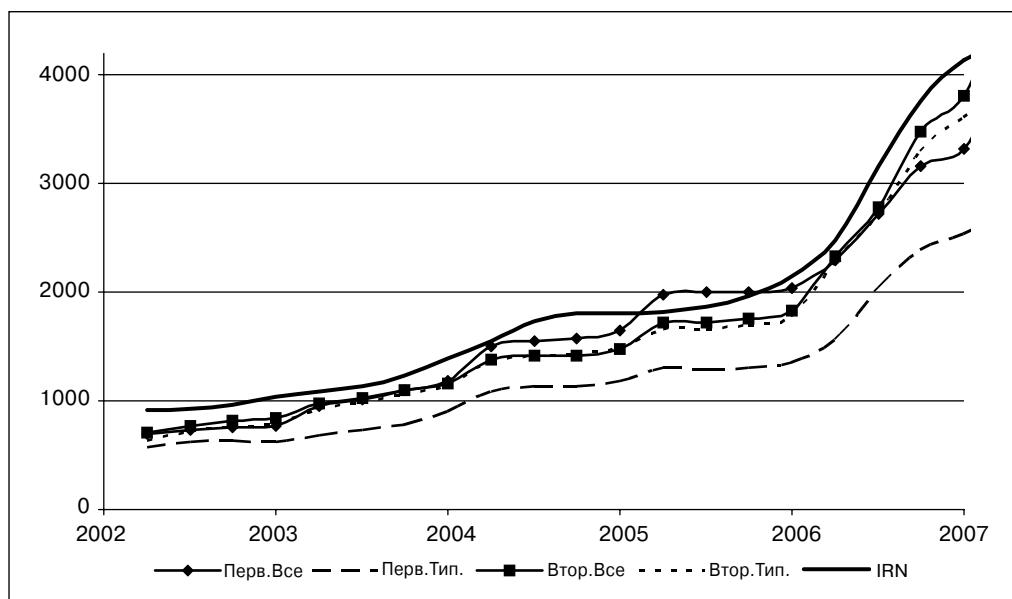


Рис. 1. Стоимость 1 кв. м жилья в Москве

Таблица 3

Корреляция стоимости жилья в Москве (по данным Росстата и агентства IRN)

| Росстат/IRN | Первичное/ Все | Первичное/ Типовое | Вторичное/ Все | Вторичное/ Типовое |
|-------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|
| Корреляция | 0,982 | 0,997 | 0,983 | 0,997 |

¹ Методология расчетов подробно описана на сайте <http://www.irn.ru/methods/>

² Росстат публикует 4 ряда цен: все и типовые квартиры на первичном рынке, все и типовые квартиры на вторичном рынке.

Таким образом, на основе рис. 1 и значений коэффициентов корреляции индексов (табл. 3) мы предполагаем, что данные Росстата могут рассматриваться как объективно отражающие ситуацию, сложившуюся на рынке недвижимости Москвы. К сожалению, провести аналогичное сопоставление для других городов или регионов не представляется возможным, так как по ним нет альтернативной информации. Тем не менее цены на московское жилье демонстрируют наиболее волатильную динамику, поэтому и вероятность ошибок в них больше по сравнению с другими регионами.

В качестве объясняемых переменных *start* и *ind_PH* были выбраны ввод в действие жилых домов и индекс цен на первичном рынке жилья для всех квартир. Выбор этих показателей можно объяснить тем, что, во-первых, по вводу новых жилых фондов российская статистика предоставляет только ввод жилых домов, т.е. общую площадь вводимого жилья, и ввод новых квартир в единицах. Оба показателя имеют свои недостатки. Так, первый включает не только квартиры, но и индивидуальные жилые дома. Самый же существенный недостаток второго заключается в том, что данные по вводу квартир Росстат публикует только по всей России, а не по регионам.

Более аккуратного рассмотрения требует индекс цен, рассчитываемый Росстатом. Во-первых, как было показано, он хорошо согласуется с альтернативным индексом IRN в Москве. Однако эта согласованность всего лишь слабый аргумент в пользу столь же высокого качества официального индекса цен на жилье, рассчитанного для других регионов. Московский рынок — самый крупный и динамичный рынок жилья в России и потому наиболее изучаемый инвесторами, в связи с этим Росстат может при расчете своих индексов и средних цен ориентироваться на эти альтернативные оценки.

Принято считать, что, как правило, цены на жилье, особенно в рассматриваемый период, измеряются в долларах США, поэтому, возможно, стоило бы учитывать изменение соотношения между рублем и долларом. Однако все индексы, использованные при расчетах, являются рублевыми индексами цен, т.е. однородны с точки зрения использованной валюты. При таком учете изменения цен нет необходимости прибегать к использованию каких-либо дополнительных переменных, кроме индекса потребительских цен, необходимого для учета изменения цен вследствие общей инфляции.

Результаты оценки

Оценки уравнений спроса (1) и предложения (2) проводились методом инструментальных переменных и обобщенным методом моментов, с использованием инструментальных переменных. Вначале были проведены вспомогательные роо-оценки, а затем оценки на панельных данных с фиксированными эффектами. В пользу выбора модели с фиксированными эффектами свидетельствует проведенный тест Хаусмана. Для тестирования некоррелированности ошибок и инструментов для каждой регрессии были проведены тесты Саргана, по результатам которых были выбраны наилучшие инструменты.

Уравнение спроса

Оценивалось уравнение (1):

$$\begin{aligned} ind_PH_t^H = & \alpha_0 + \alpha_1 invhouses_t + \alpha_2 rts_t + \alpha_3 credit_t + \beta_1 income_t + \\ & + \beta_2 cpi_t + \beta_3 start_t + \beta_4 area_fit_t + \mu_t \end{aligned}$$

Рассмотрим вначале приведенные в табл. 4 результаты оценок уравнения спроса на всех данных без учета панельной структуры данных, т.е. так называемые pool-оценки. Для переменной *start* использованы два набора инструментов: индекс цен строительно-монтажных работ и доля инвестиций в строительство жилых зданий и сооружений в текущем и прошлом периодах¹. Полученные регрессии в целом оказались значимыми, о чем свидетельствуют высокие *F*-статистики, более того, большинство коэффициентов при объясняющих переменных оказались устойчивы к выбору спецификации и методу оценки.

Таблица 4

Зависимая переменная «индекс изменения стоимости жилья», *ind_PH*²
(Pool-оценки, 2003—2006 г., 62 региона)

A. Инструментальные переменные для start: pi_bcw, invbuilds

| | <i>ind_plIV</i> | <i>ind_plIIV</i> | <i>ind_plGMM</i> | <i>ind_plIGMM</i> |
|---------------------------------|-----------------|------------------|------------------|-------------------|
| <i>start</i> | 0,669*** | 0,626*** | 0,637*** | 0,776*** |
| <i>area_fit</i> | 0,073*** | 0,070*** | 0,074*** | 0,084*** |
| <i>credit</i> | 0,070** | 0,094*** | 0,074* | 0,089*** |
| <i>income</i> | 0,088*** | 0,078*** | 0,083** | 0,098*** |
| <i>cpi</i> | 0,044** | 0,029 | 0,044*** | 0,016 |
| <i>rts</i> | 0,078 | 0,125 | 0,079 | 0,161 |
| <i>invhouses</i> | | 0,023** | | 0,027*** |
| <i>_cons</i> | 4,958** | 3,043 | 4,915** | 1,182 |
| <i>Sargan-st-c</i> ¹ | 0,211 | 0,076 | 0,167 | 0,011 |
| <i>F-statistic</i> | 21,047 | 20,855 | 20,026 | 21,020 |
| <i>N</i> | 247 | 247 | 247 | 247 |

B. Инструментальные переменные для start: pi_bcwL², invbuildsL

| | <i>ind_plIVL</i> | <i>ind_plIIVL</i> | <i>ind_plGMML</i> | <i>ind_plIGMML</i> |
|--------------------|------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| <i>start</i> | 0,740*** | 0,630*** | 0,746*** | 0,693*** |
| <i>area_fit</i> | 0,075*** | 0,070*** | 0,074*** | 0,091*** |
| <i>credit</i> | 0,065** | 0,094*** | 0,065 | 0,104*** |
| <i>income</i> | 0,098*** | 0,079*** | 0,099** | 0,082** |
| <i>cpi</i> | 0,044** | 0,029 | 0,044*** | 0,023 |
| <i>rts</i> | 0,092 | 0,127 | 0,092 | 0,178 |
| <i>invhouses</i> | | 0,023*** | | 0,025*** |
| <i>_cons</i> | 4,911* | 3,023 | 4,924** | 1,854 |
| <i>Sargan-st-c</i> | 0,942 | 0,010 | 0,928 | 0,001 |
| <i>F-statistic</i> | 18,943 | 21,460 | 22,259 | 26,473 |
| <i>N</i> | 247 | 247 | 247 | 247 |

¹ Указаны P-value.

² Буква *L* в конце названия переменной обозначает первый лаг.

* Коэффициент значим на 10%-м уровне значимости.

** Коэффициент значим на 5%-м уровне значимости.

*** Коэффициент значим на 1%-м уровне значимости.

¹ На самом деле в ходе исследования в качестве инструментов пробовались и более ранние лаги указанных переменных, однако их использование приводило к ухудшению результатов оценок.

² Использованы следующие названия регрессий: *ind_plIV* — для 2-шагового МНК с использованием инструментальных переменных, *ind_plGMM* — для метода обобщенных моментов с использованием инструментальных переменных.

В силу того что гипотеза об отсутствии индивидуальных эффектов для регионов была отвергнута, при интерпретации в первую очередь будем опираться на оценки 2-шагового МНК, полученные на панельных данных с использованием фиксированных эффектов, так как они учитывают специфику регионов, которая, вероятнее всего, не объясняется имеющимися переменными. Результаты оценок уравнения спроса на жилье на панельных данных с использованием индивидуальных эффектов приведены в табл. 5.

Таблица 5

**Зависимая переменная «индекс изменения стоимости жилья»,
ind_PH (Panel-оценки, 2003—2006 гг., 62 региона)**

A. Инструментальные переменные для start: pi_bcw, invbuilds

| | <i>ind_pnlIV</i> ¹ | <i>ind_pnlIIV</i> | <i>ind_pnlGMM</i> | <i>ind_pnlIGMM</i> |
|--------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| <i>start</i> | 4,080 | 2,690** | 2,816 | 1,231 |
| <i>area_fit</i> | 1,146** | 0,901*** | 1,002 | 0,759*** |
| <i>credit</i> | 0,145*** | 0,127*** | 0,128** | 0,111*** |
| <i>income</i> | 0,036 | 0,023 | 0,022 | 0,006 |
| <i>cpi</i> | 0,037 | 0,015 | 0,023 | 0,003 |
| <i>rts</i> | 0,271 | 0,228* | 0,223 | 0,163 |
| <i>invhouses</i> | | 0,024 | | 0,010 |
| <i>_cons</i> | 23,723* | 17,350** | 22,112* | 16,651* |
| <i>Sargan-st-c</i> | 0,524 | 0,494 | 0,398 | 0,398 |
| <i>F-statistic</i> | 22,442 | 40,182 | 24,334 | 37,815 |
| <i>N</i> | 247 | 247 | 247 | 247 |

B. Инструментальные переменные для start: pi_bcwL, invbuildsL

| | <i>ind_pnlIVL</i> | <i>ind_pnlIIVL</i> | <i>ind_pnlGMML</i> | <i>ind_pnlIGMML</i> |
|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| <i>start</i> | 2,633*** | 2,427*** | 2,833 | 2,423 |
| <i>area_fit</i> | 0,880*** | 0,851*** | 0,917*** | 0,878*** |
| <i>credit</i> | 0,131*** | 0,125*** | 0,133*** | 0,126*** |
| <i>income</i> | 0,021 | 0,020 | 0,022 | 0,018 |
| <i>cpi</i> | 0,015 | 0,011 | 0,017 | 0,012 |
| <i>rts</i> | 0,195* | 0,211** | 0,202** | 0,212** |
| <i>invhouses</i> | | 0,020 | | 0,020 |
| <i>_cons</i> | 16,659*** | 16,009*** | 15,786*** | 15,507*** |
| <i>Sargan-st-c</i> | 0,578 | 0,385 | 0,517 | 0,324 |
| <i>F-statistic</i> | 48,408 | 47,616 | 54,759 | 52,110 |
| <i>N</i> | 247 | 247 | 247 | 247 |

¹ Использованы следующие названия регрессий: *ind_pnlIV* — для 2-шагового МНК с использованием инструментальных переменных, *ind_pnlGMM* — для метода обобщенных моментов с использованием инструментальных переменных.

* Коэффициент значим на 10%-м уровне значимости.

** Коэффициент значим на 5%-м уровне значимости.

*** Коэффициент значим на 1%-м уровне значимости.

Коэффициент при переменной *предложение жилья на первичном рынке*, как и ожидалось, оказался отрицательным, однако в одной из спецификаций этот коэффициент оказался незначимым¹. Таким образом, увеличение объема предложе-

¹ P-value равно 15%.

ния первичного жилья в текущем периоде снижает темп роста цен на жилье, т.е. на самом деле не все первичное жилье распродается на этапе строительства, и часть его попадает на рынок после сдачи жилого объекта.

Коэффициент при переменной *реальные доходы на душу населения* оказался значимым и положительным только в нескольких спецификациях, поэтому наша гипотеза о том, что с ростом доходов все большее число домохозяйств начинает предъявлять спрос на рынке недвижимости, не может быть отвергнута с полной уверенностью. Отметим, что во многих зарубежных работах результаты эмпирических оценок показывали, что текущие реальные денежные доходы населения не влияют на спрос на недвижимость, так как потребители могут с относительно низкими затратами перераспределять свои доходы во времени с помощью хорошо развитого ипотечного кредитования. Таким образом, можно считать, что положительный коэффициент при *доходах населения* не отвергает нашу гипотезу о том, что далеко не все домохозяйства могут сглаживать свое потребление с помощью института кредитования.

Итак, для уравнения спроса, как и ожидалось, оказались значимыми и положительными коэффициенты при переменных *обеспеченность одного жителя жильем*¹ и *средняя задолженность по кредитам на одного жителя*. Обеспеченность населения жильем характеризует размер рынка в данном регионе, поэтому на таких рынках большее количество жилья может находиться «на рынке», т.е. в обороте. Скорее всего, в таких регионах для инвесторов больше возможностей для дальнейшей перепродажи жилья, поэтому это одна из основных причин более динамичного развития таких рынков. Кроме того, возможно также, что регионы с большими рынками недвижимости — это регионы с более богатым населением.

Положительный коэффициент при переменной *средняя задолженность по кредитам на одного жителя* свидетельствует о том, что в регионах с более развитыми кредитными институтами цены на жилье растут быстрее вследствие дополнительного увеличения спроса. Коэффициент при переменной *прирост индекса РТС* оказался отрицательным и значимым, а также устойчивым к выбору метода оценки. Таким образом, действительно, недвижимость и вложение в акции российских компаний являются взаимозаменяемыми альтернативами для инвестирования.

Коэффициенты при переменных *индекс потребительских цен* и *доля инвестиций в жилое строительство* оказались незначимыми. Возможно, это связано с плохим качеством данных или с тем, что эти переменные являются не очень удачными для измерения ожиданий агентов относительно будущей доходности владения недвижимостью. Кроме того, известно, что публикуемые Росстатом данные по инфляции, с одной стороны, не воспринимаются большинством населения как истинные, а с другой — отражают только изменение цен на основные группы потребительских товаров и услуг, что, возможно, не слишком интересует инвесторов.

Уравнение предложения

Оценивалось уравнение (2):

$$start = \gamma_0 + \gamma_1 ind_PH_{t-i} + \gamma_2 invbuilds_{t-i} + \gamma_3 pi_bcw_{t-i} + v_t.$$

¹ В статье Керла (Kearl, 1979) коэффициент при аналогичной переменной, характеризующей обеспеченность населения жильем, оказался отрицательным, что кажется более логичным. Возможно, это свидетельствует об относительно равномерном развитии рынка недвижимости в США по сравнению с Россией.

Точно так же, как и предложение спроса, уравнение предложения сначала было оценено роол-методом с использованием всех наблюдений. Далее были проведены оценки на панельных данных с фиксированными эффектами, наличие которых не было отвергнуто тестом Хаусмана. Результаты роол-оценок и оценок на панельных данных представлены в табл. 6 и 7 соответственно. В качестве инструментальных переменных для *индекса изменения цен на жилье ind_PH* использовались *обеспеченность жильем на одного жителя, средняя задолженность по кредитам на одного жителя и прирост индекса РТС*, т.е. наиболее устойчивые переменные в уравнении спроса на жилье.

Таблица 6

Зависимая переменная «ввод нового жилья», *start*¹
(Роол-оценки, 2003—2006 гг., 62 региона)

A. Инструментальные переменные для ind_PH: area_fit, credit, rts

| | <i>start_pnlIV</i> | <i>start_pnlIIV</i> | <i>start_pnlGMM</i> | <i>start_pnlIGMM</i> |
|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| <i>ind_PH</i> | 0,418*** | 0,418*** | 0,289*** | 0,289*** |
| <i>pi_bcw</i> | 0,316** | 0,316** | 0,158 | 0,158 |
| <i>invbuilds</i> | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| <i>_cons</i> | 0,349*** | 0,349*** | 0,432** | 0,432** |
| <i>Sargan-st-c</i> | 0,022 | 0,022 | 0,249 | 0,249 |
| <i>F-statistic</i> | 27,965 | 27,965 | 17,875 | 17,875 |
| <i>N</i> | 247 | 247 | 247 | 247 |

B. Инструментальные переменные для ind_PHL: area_fitL, creditL, rtsL

| | <i>start_pnlIVL</i> | <i>start_pnlIIVL</i> | <i>start_pnlGMLL</i> | <i>start_pnlIGMLL</i> |
|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| <i>ind_PHL</i> | 0,751*** | 0,751*** | 0,649** | 0,649** |
| <i>pi_bcwL</i> | 0,694*** | 0,694*** | 0,568 | 0,568 |
| <i>invbuildsL</i> | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| <i>_cons</i> | 0,446*** | 0,446*** | 0,556** | 0,556** |
| <i>Sargan-st-c</i> | 0,475 | 0,475 | 0,625 | 0,625 |
| <i>F-statistic</i> | 16,760 | 16,760 | 9,647 | 9,647 |
| <i>N</i> | 246 | 246 | 246 | 246 |

* Коэффициент значим на 10%-м уровне значимости.

** Коэффициент значим на 5%-м уровне значимости.

*** Коэффициент значим на 1%-м уровне значимости.

Для интерпретации результатов будем использовать оценки, полученные на панельных данных с фиксированными эффектами.

¹ Используются следующие названия регрессий: *start_pIIV* — для 2-шагового МНК с использованием инструментальных переменных, *start_pIGMM* — для метода обобщенных моментов с использованием инструментальных переменных.

Таблица 7

Зависимая переменная «ввод нового жилья», *start*
(Panel-оценки, 2003—2006 гг., 62 региона)

A. Инструментальные переменные для ind_PH: area_fit, credit, rts

| | <i>start_pnlIV</i> | <i>start_pnlIIV</i> | <i>start_pnlGMM</i> | <i>start_pnlIGMM</i> |
|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| <i>ind_PH</i> | 0,418*** | 0,418*** | 0,289*** | 0,289*** |
| <i>pi_bcw</i> | 0,316** | 0,316** | 0,158 | 0,158 |
| <i>invbuilds</i> | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| <i>_cons</i> | 0,349*** | 0,349*** | 0,432** | 0,432** |
| <i>Sargan-st-c</i> | 0,022 | 0,022 | 0,249 | 0,249 |
| <i>F-statistic</i> | 27,965 | 27,965 | 17,875 | 17,875 |
| <i>N</i> | 247 | 247 | 247 | 247 |

B. Инструментальные переменные для ind_PHL: area_fitL, creditL, rtsL

| | <i>start_pnlIVL</i> | <i>start_pnlIIVL</i> | <i>start_pnlGMML</i> | <i>start_pnlIGMML</i> |
|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| <i>ind_PHL</i> | 0,751*** | 0,751*** | 0,649** | 0,649** |
| <i>pi_bcwL</i> | 0,694*** | 0,694*** | 0,568 | 0,568 |
| <i>invbuildsL</i> | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| <i>_cons</i> | 0,446*** | 0,446*** | 0,556** | 0,556** |
| <i>Sargan-st-c</i> | 0,475 | 0,475 | 0,625 | 0,625 |
| <i>F-statistic</i> | 16,760 | 16,760 | 9,647 | 9,647 |
| <i>N</i> | 246 | 246 | 246 | 246 |

* Коэффициент значим на 10%-м уровне значимости.

** Коэффициент значим на 5%-м уровне значимости.

*** Коэффициент значим на 1%-м уровне значимости.

Как и ожидалось, рост цен на жилье приводит к росту предложения, а рост издержек — к снижению предложения: коэффициент при переменной *изменение цен на жилье* положителен, а при переменной *индекс цен производителей строительной продукции* отрицателен. При этом количественное влияние этих факторов на предложение недвижимости примерно одинаковое: значения коэффициентов близки друг другу, и рост цен на недвижимость, и рост цен на строительно-монтажные работы измеряются в сотнях процентов. Таким образом, если цены на жилье и цены на строительную продукцию изменяются на одну и ту же величину, то предложение жилой недвижимости в среднем остается неизменным.

Текущий ввод жилья в эксплуатацию лучше всего объясняется текущими значениями темпов роста цен на жилье и строительно-монтажные работы¹. Такой результат может быть связан, во-первых, с тем, что значения данных переменных и их лагов высокоррелированы, во-вторых, с тем, что при строительстве фирмы ориентируются в большей мере на дисконтированную прибыль, т.е. учитывают будущее изменение цен.

Коэффициент при переменной *доля инвестиций в строительство нежилых зданий и сооружений* оказался незначимым. Возможно, это свидетельствует о том, что

¹ Ожидалось, что лагированные значения этих переменных будут лучше объяснять предложение жилья в текущем периоде. Однако в ходе расчетов выяснилось, что это не так, поэтому здесь не приведены регрессии, где в качестве объясняющих переменных используются 2-е и 3-и лаги.

фирмы не могут свободно выбирать, каким видом строительства заниматься, т.е. имеют определенную специализацию или госзаказ. Тем не менее незначимость этого коэффициента может говорить и о плохом соответствии между выбранной переменной и ожидаемыми выгодами от строительства.

Декомпозиция спроса на составляющие

Одной из задач данного исследования было выявление структуры спроса на жилье, так как в предположении фиксированного предложения в краткосрочном периоде именно спрос определяет цены на рынке недвижимости. Для оценки вклада каждой из объясняющих переменных была выбрана регрессия *ind_pnlIIVL*:

$$\begin{aligned} ind_PH = & -16,009^{***} - 2,427^{start^{***}} + 0,851^{***} area_fit + 0,125^{***} credit + \\ & + 0,020 income + 0,011cpi - 0,211^{**} rts + 0,020 invhouses. \end{aligned} \quad (3)$$

В этом уравнении в качестве инструментальных переменных для *ввода нового жилья* использованы лагированные значения *темпов роста цен на строительные услуги и доли инвестиций в строительство нежилых зданий и сооружений*. Декомпозиция спроса на составляющие была проведена следующим образом. Для каждой переменной, входящей в уравнение (3), был рассчитан ряд ее средних по регионам значений для 4 лет — с 2003 по 2006 г. Средний вклад переменной был посчитан как произведение соответствующего ей коэффициента в уравнении и среднего значения этой переменной за каждый из 4 лет (табл. 8). Существенным считался только вклад значимых переменных.

Таблица 8

**Вклад объясняющих переменных в рост цен
на жилье по годам**

| | Коэфф. | Средн.03* | Средн.04 | Средн.05 | Средн.06 | Вклад03 | Вклад04 | Вклад05 | Вклад06 |
|-----------------|-----------------|-----------|----------|----------|----------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Start</i> | -2,427** | 0,563 | 0,627 | 0,664 | 0,768 | -1,366 | -1,521 | -1,612 | -1,864 |
| <i>area_fit</i> | 0,851 | 20,148 | 20,365 | 20,711 | 21,077 | 17,146 | 17,331 | 17,625 | 17,937 |
| <i>Credit</i> | 0,125 | 0,818 | 1,804 | 3,854 | 6,376 | 0,102 | 0,225 | 0,482 | 0,797 |
| <i>income</i> | 0,020 | 3,632 | 4,418 | 6,082 | 9,700 | 0,073 | 0,088 | 0,122 | 0,194 |
| <i>cpi</i> | 0,011 | 112,833 | 112,445 | 111,015 | 109,069 | 1,241 | 1,237 | 1,221 | 1,200 |
| <i>rts</i> | -0,211 | 0,580 | 0,083 | 0,833 | 0,707 | -0,122 | -0,017 | -0,176 | -0,149 |
| <i>cons</i> | -16,009 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | -16,009 | -16,009 | -16,009 | -16,009 |

* Индекс обозначает соответствующий год. Например, средн.03 — среднее значение соответствующей переменной за 2003 г.

** Жирным шрифтом выделены значимые переменные.

Далее был рассчитан суммарный вклад по отдельным годам для всех переменных, рассматриваемых в нашей работе как характеризующие спрос со стороны инвесторов, т.е. спекулятивный (строка 3 в табл. 9). К переменным, характеризующим спекулятивный спрос, отнесены *прирост индекса РТС* и *кредитная задолженность на одного жителя* (переменная *доля инвестиций в строительство жилья* здесь не рассматривается, так как коэффициент при этой переменной оказался незначи-

мым). Далее была рассчитана доля значимых спекулятивных компонент в суммарном вкладе всех компонент в спрос (строка 4 в табл. 9). Как видно из приведенных расчетов, доля спекулятивных факторов в общем спросе возрастает по времени.

Далее по годам был рассчитан прирост цен за счет спекулятивных компонент, для этого прирост цен в процентах от предыдущего периода умножался на долю спекулятивных факторов в спросе. Результаты приведены в последней строке табл. 9. Для подсчета суммарной составляющей спекулятивного спроса в ценах на недвижимость за весь период, т.е. к концу 2006 г., вклады за предшествующие годы были просуммированы. В результате было получено, что к концу 2006 г. суммарная спекулятивная компонента в приросте цен на жилье составляла 30%. За четырехлетний период — 2003—2006 гг. — цены на жилье в России выросли в среднем в 2,3 раза, т.е. на 130%, при этом 30% этого прироста было следствием спекулятивного спроса со стороны инвесторов. Иначе говоря, в отсутствие спекулятивного спроса жилье в среднем подорожало бы только на 100% за тот же период (2003—2006 гг.).

Таблица 9

Вклад спекулятивных компонент в суммарный спрос на жилье

| | Сумм.03 | Сумм.04 | Сумм.05 | Сумм.06 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Суммарный вклад всех компонент | 1,065 | 1,335 | 1,652 | 2,105 |
| Суммарный вклад всех значимых компонент | -0,249 | 0,009 | 0,310 | 0,711 |
| Вклад значимых спекулятивных компонент | -0,020 | 0,208 | 0,306 | 0,648 |
| Доля спекулятивных компонент в приросте цен | -0,019 | 0,156 | 0,185 | 0,308 |
| Процент прироста цен за счет спекулятивных факторов | -0,000 | 0,039 | 0,073 | 0,161 |

Кроме того, для всех осуществленных регрессий были проведены тесты на совокупную значимость факторов, отвечающих за спрос со стороны инвесторов, т.е. тесты на совокупную значимость коэффициентов при переменных *кредитная задолженность на одного жителя, прирост индекса РТС, доля инвестиций в строительство жилья*. Также был включен *индекс потребительских цен* для контроля за номинальным изменением цен на жилье. Результаты приведены в табл. 10. Как оказалось, практически во всех спецификациях тесты отвергают гипотезу о незначимости спекулятивной составляющей.

Таблица 10

Проверка гипотез о значимости спекулятивных факторов в уравнении спроса

| Первый вариант группы факторов | | Второй вариант группы факторов | |
|--------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--|
| Regression name | $H_0: cpi = 0, rts = 0, credit = 0$ | Regression name | $H_0: cpi = 0, rts = 0, invhouses = 0, credit = 0$ |
| <i>ind_plIV</i> | 0,000 | <i>ind_plIIV</i> | 0,000 |
| <i>ind_plGMM</i> | 0,000 | <i>ind_plIGMM</i> | 0,000 |
| <i>ind_plIVL</i> | 0,003 | <i>ind_plIIVL</i> | 0,000 |
| <i>ind_plGMML</i> | 0,003 | <i>ind_plIGMML</i> | 0,000 |
| <i>ind_pnlIV</i> | 0,012 | <i>ind_pnlIIV</i> | 0,000 |
| <i>ind_pnlGMM</i> | 0,016 | <i>ind_pnlIGMM</i> | 0,001 |
| <i>ind_pnlIVL</i> | 0,000 | <i>ind_pnlIIVL</i> | 0,000 |
| <i>ind_pnlGMML</i> | 0,000 | <i>ind_pnlIGMML</i> | 0,000 |

Таким образом, на основании проведенного нами исследования можно говорить о наличии на рынке жилой недвижимости в Российской Федерации к концу 2006 г. существенной доли спроса, обусловленной спекулятивной компонентой, т.е. фактически «пузыря» в размере, достигающем 30% фактического прироста цен за рассмотренные 4 года.

* * *

В данном исследовании проведен анализ рынка жилья в России на основе данных по российским регионам. Анализ зарубежной литературы по данной тематике позволил выделить основные отличия рынка жилья от рынков других товаров. Для России была предложена модель спроса и предложения на рынке жилья, причем спрос был разделен на две составляющие — фундаментальную и спекулятивную, за которые ответствен соответственно спрос со стороны домохозяйств и инвесторов, рассматривающих жилье как инвестиционное, а не потребительское благо. На основе базы данных, которая включает объясняемые и объясняющие переменные для 62 регионов России в период с 2002 по 2006 г., были проведены расчеты уравнений спроса и предложения. Большинство объясняющих переменных оказались значимыми и имеющими ожидаемый знак.

Исходя из проведенных расчетов, можно сделать следующие выводы. Во-первых, на российском рынке недвижимости присутствует два вида спроса — со стороны домохозяйств и со стороны инвесторов, что не отвергает гипотезу о том, что жилье является одновременно и потребительским и инвестиционным товаром. Среди фундаментальных факторов спроса были выделены предложение на рынке первичного жилья, обеспеченность населения жильем, доходы населения и инфляция, устойчиво значимыми из которых оказались только первые два. Таким образом, действительно, увеличение предложения приводит к снижению темпов роста цен на жилье. Причем если учесть тот факт, что цены на первичном и вторичном рынках недвижимости сильно взаимосвязаны, то, скорее всего, увеличение предложения на одном из рынков ведет к снижению темпов роста цен на обоих рынках. Более интересным оказался второй результат, а именно положительная связь обеспеченности населения жильем и темпов роста цен. Этот результат, вероятно, свидетельствует о неравномерном развитии рынка жилья в России. В регионах с высокой обеспеченностью жильем большее количество квартир может находиться «в обороте», в том числе и на первичном рынке, необходимым для существования рынка. Таким образом, цены в регионах с высокой обеспеченностью населения жильем в наибольшей степени являются рыночными, поэтому могут быть выше, чем в тех регионах, где рынок недвижимости не развит. Альтернативное объяснение может состоять в том, что регионы, в большей степени обеспеченные жильем, являются более богатыми, поэтому цены в них растут быстрее.

Среди спекулятивных факторов устойчиво значимыми оказались переменная, характеризующая доступность кредитов, и темп изменения индекса РТС, причем, как и ожидалось, первый из этих факторов действует в сторону увеличения спроса со стороны инвесторов, а второй — в сторону уменьшения. Кроме того, проведенные оценки подтвердили, что рост цен на жилье был отчасти вызван расширением доступа населения к кредитам, поэтому (с точки зрения экономической политики) простое расширение доступа к ипотеке без создания условий для дополнительного строительства приведет только к росту цен, но не облегчит доступ населения к жилью.

Нами также было оценено уравнение предложения жилья, где значимыми факторами оказались изменения цен на самую жилую недвижимость и на строительномонтажные работы. Значимость этих переменных и ожидаемые знаки при них свидетельствуют о том, что строительные фирмы могут адекватно реагировать на рыночные сигналы. Также стоит отметить, что была отвергнута гипотеза, что такие переменные, как доля инвестиций в жилое (нежилое) строительство, могут отражать ожидаемые выгоды от инвестиций в те или иные отрасли строительства. Возможно, это связано с тем, что в части регионов доля инвестиций в определенные виды строительства на рассмотренном этапе являлась экзогенной величиной, например, в силу финансирования каких-либо крупномасштабных проектов.

Оценка суммарного вклада инвестиционного (спекулятивного) спроса в общий спрос на жилую недвижимость показывает, что до 30% прироста цен на недвижимость приходится на данную компоненту. Таким образом, можно говорить о наличии ценового «пузыря» на рынке жилой недвижимости на конец 2006 г. Вероятно, ситуация с того момента не слишком изменилась, поэтому в случае кризиса российский рынок недвижимости может испытать существенные трудности, в том числе резкое снижение цен.

Литература

1. *Kearl J.* Inflation and Relative Price Distortions: the Case of Housing // *The Review of Economics and Statistics.* 1978. Vol. 60. P. 609–614.
2. *Kearl J.* Inflation, Taxation and Housing // *Journal of Political Economy.* 1979. Vol. 87. N 5. P. 1115–1138.
3. *Poterba J.* Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset-Market Approach // *The Quarterly Journal of Economics.* 1984. Vol. 99. P. 729–752.
4. *Poterba J., Weil D., Shiller R.* House Price Dynamics: the Role of Tax Policy and Demography // *Brookings Papers on Economic Activity.* 1991. Vol. 2. P. 143–183.
5. *Ranney S.* The Future Price of Houses, Mortgage Market Conditions, and the Returns to Homeownership // *The American Economic Review.* 1981. Vol. 71. N 3. P. 323–333.
6. *Rosen H.S.* Housing Decision and the US Income Tax // *Journal of Public Economics.* 1979. Vol. 11. P. 1–23.
7. *Schwab R.* Expected Inflation and Housing: Tax and Cash Flow Considerations // *Southern Economic Journal.* 1983. Vol. 49. N 4. P. 1162–1168.
8. *Stein J.* Prices and Trading Volume in the Housing Market: A Model with Down-Payment Effects // *The Quarterly Journal of Economics.* 1995. Vol. 110. N 2. P. 379–406.

Структура и продуктивность российского экспорта¹

Введение

Развитие экспорта традиционно рассматривается как один из путей достижения устойчивого экономического роста. Исследования последних лет подтверждают, что для долгосрочного развития отдельных стран важны не только объемы и темпы роста их экспорта, но и его качественная структура². Как характеристики последней могут рассматриваться производительность труда типичных национальных экспортеров, а также различия в наборах факторов, которые используются при производстве товаров, экспортируемых конкретной страной. Первая из этих характеристик отражает доходность (или, иначе, продуктивность) экспортного сектора, а вторая показывает, насколько в среднем трудным для страны будет освоение новых, перспективных экспортных товаров с учетом сложившейся структуры национального экспорта.

Данная статья посвящена анализу структуры российского экспорта и ее изменений за последнее десятилетие (рассматривается период 1999—2006 гг.) в свете последних теоретических и эмпирических результатов исследований по вопросу о важности экспортных структур для обеспечения устойчивости экономического роста.

Кратко рассмотрены основные результаты современного подхода к изучению взаимосвязи между структурой экспорта и темпами экономического роста. С учетом этих результатов анализируется структура российского экспорта и ее динамика и делается попытка определить наиболее перспективные с точки зрения долгосрочного потенциала экономического роста позиции для расширения российского экспорта.

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 5).

² *Guerson A., Parks J., Torrado M.* Export Structure and Growth: A Detailed Analysis for Argentina // World Bank Policy Research Working Paper Series. 2007. N 4237.

Современный подход к изучению взаимосвязи структуры экспорта и экономического роста

Традиционное объяснение причин специализации какой-либо страны в производстве определенных товаров сводится к тому, что сложившаяся структура национального экспорта определяется в первую очередь особенностями наличного физического и человеческого капитала, трудовых и материальных ресурсов, необходимых для конкурентоспособного производства товаров и услуг, а также качеством национальных институтов¹. Эти факторы задают уровни относительных затрат на производство и таким образом формируют набор товаров, производство которых оказывается конкурентоспособным в конкретной стране. Следовательно, в существенной степени изменить структуру производства и экспорта можно, только если каким-либо образом изменить эти фундаментальные переменные.

В работах Р. Хаусманна и Д. Родрика с соавторами предлагается альтернативное объяснение экспортной специализации². По мнению этих авторов, структура производства и экспорта зависит не только и не столько от перечисленных выше «фундаментальных» факторов. Одна из главных идей их подхода состоит в том, что производство различных товаров оказывает неодинаковое воздействие на потенциал экономического развития.

Выстраиваемая авторами модель выглядит следующим образом. Предприниматель, который собирается производить товар, ранее в этой стране не производившийся, сталкивается с неопределенностью в оценке уровня своих будущих издержек. Даже в том случае, если товар должен производиться по использовавшейся ранее (но для других целей или в других странах) технологии, местные особенности в виде обеспеченности необходимыми ресурсами, а также специфики функционирования соответствующих институтов обуславливают невозможность точно спрогнозировать местные издержки, необходимые для начала производства.

Сравнительно точная оценка издержек становится возможной только после реализации проекта предпринимателем. Если проект оказывается успешным, другие предприниматели справедливо заключают, что данный вид деятельности перспективен, а значит, некоторые из них могут войти на рынок и составить конкуренцию первому предпринимателю. Если же проект проваливается, то другие предприниматели, скорее всего, не станут пытаться производить новый товар.

Таким образом, набор товаров, производимых и экспортируемых экономикой, определяется не только «фундаментальными» факторами, такими, как ее обеспеченность ресурсами, но и, к примеру, количеством предпринимателей, готовых реализовывать проекты по производству новых для данной экономики товаров. Кроме того, предполагается, что существуют товары с более высокой, чем сложившаяся средняя для экономики, продуктивностью (т.е. с большей ожидаемой прибылью на единицу инвестиций), налаживание местного производства которых предполагает большую вероятность их успешного экспорта на мировой рынок в будущем.

¹ *Samuelson P.A.* Prices of Factors and Goods in General Equilibrium // Review of Economic Studies. 1953. Vol. 21.

² *Hausmann R., Hwang J., Rodrik D.* What you export matters // NBER Working Papers Series. 2005. N 11905; *Hausmann R.* Economic Development as Self-Discovery // KSG Working Paper. 2003. N RWP02-023.

При построении формальной модели авторы нормируют количества товаров таким образом, чтобы цена для всех них была равна p (экзогенная величина, так как рассматривается малая открытая экономика). Каждому товару соответствует уровень продуктивности θ (по сути это доходность на единицу инвестиций), который может меняться в пределах $[0, h]$, где h определяется «фундаментальными» характеристиками данной экономики — качеством человеческого капитала, институтов и т.д. Таким образом, страны с высоким значением показателя h могут производить более «доходные» товары. Инвестор не знает точной величины показателя θ для конкретного проекта до того момента, когда он реализован. В момент принятия решения о производстве нового товара инвестор предполагает только то, что параметр θ распределен равномерно на отрезке $[0, h]$.

После того как проект реализован, величина необходимых издержек для производства нового товара становится общеизвестной, и поэтому новым инвесторам, заинтересованным во входе на соответствующий рынок, нет необходимости нести дополнительные издержки, с которыми сталкивался первопроходец, но зато они и получают меньшую доходность от своих инвестиций.

В модели предполагается, что каждый инвестор уже имеет собственный проект с какой-то доходностью θ_i по производству одного из традиционных товаров. Тогда если $\theta_i > \theta^{\max}$ — максимальной из потенциальных доходностей проектов по производству новых товаров, — то предприниматель будет продолжать заниматься тем же делом, что и раньше. Если же $\theta_i < \theta^{\max}$, то предприниматель переключится на реализацию одного или нескольких новых проектов.

Если обозначить m число инвесторов, которые хотят инвестировать в производство новых товаров, то:

$$E(\theta^{\max}) = \frac{hm}{m+1}. \quad (1)$$

Стоит отметить, что значение ожидаемого θ^{\max} равно нулю, если $m = 0$, и стремится к h , если число предпринимателей m , собирающихся инвестировать в новый сектор экономики, стремится к бесконечности.

Далее авторы получают следующие выражения для ожидаемой прибыли и ожидаемой продуктивности в производстве новых для экономики товаров:

$$E(\pi) = ph \left[\left(1 - \frac{\alpha m}{m+1}\right) \frac{1}{2} \left(1 + \frac{\alpha m}{m+1}\right) + \left(\frac{\alpha m}{m+1}\right)^2 \right] = \frac{1}{2} ph \left[1 + \left(\frac{\alpha m}{m+1}\right)^2 \right], \quad (2)$$

$$E(\theta) = \bar{\theta} = \frac{1}{2} h \left[1 + \left(\frac{\alpha m}{m+1}\right)^2 \right]. \quad (3)$$

Видно, что ожидаемая прибыль от производства новых видов товаров равна произведению цены и ожидаемой продуктивности их производства. Ожидаемая продуктивность, в свою очередь, зависит от h , т.е. от состояния «фундаментальных» факторов экономики, а также от m — числа предпринимателей, инвестирующих в сектор производства новых товаров, причем эта зависимость положительная.

Далее авторы вводят прокси для максимальной из возможных продуктивностей производства новых видов товаров. В качестве такой прокси они предлагают оценку усредненной текущей продуктивности для экспортного сектора экономики, названную ими $ExpY$, справедливо отмечая логичность предположения о том, что страна экспортирует именно те из производимых ею товаров, в производстве

которых у нее наибольшая продуктивность и которые могут выдержать конкуренцию на мировом рынке.

Авторы предлагают следующий подход для количественной оценки $ExpY$. На первом этапе рассчитывается индекс продуктивности для каждого экспортируемого на мировой рынок товара k ($ProdY_k$). Он представляет собой взвешенное среднее ВВП на душу населения для всех стран, экспортирующих данный товар, причем в качестве весов используется отношение доли экспорта этого товара во всем экспорте страны к сумме соответствующих долей по всем странам:

$$ProdY_k = \sum_j \frac{x_{jk} / X_j}{\sum_j x_{jk} / X_j} Y_j, \quad (4)$$

где j — индекс, обозначающий страну; k — индекс, обозначающий товар; x_{jk} — экспорт товара k страной j ; X_j — суммарный экспорт страны j ; Y_j — ВВП на душу населения в стране j .

По сути дела веса при значениях ВВП, входящие в формулу (4), представляют собой не что иное, как выявленное сравнительное преимущество (*RCA, relative comparative advantage*) каждой страны по отношению к продукту k . Использование именно таких весов авторами обусловлено желанием избежать влияния различий в размерах экономик на рассчитываемый индекс.

Таким образом, товары, которые в существенных объемах экспортируются богатыми странами, имеют большую продуктивность $ProdY$. Другими словами, индекс $ProdY$ для конкретного товара отражает среднюю производительность при производстве этого товара с учетом структуры его мирового экспорта.

Далее рассчитывается продуктивность экспорта в целом для каждой страны j :

$$ExpY_j = \sum_k \frac{x_{jk}}{X_j} ProdY_k. \quad (5)$$

Данный индекс представляет собой сумму взвешенных значений продуктивностей каждого из экспортируемых страной товаров, где в качестве весов берутся доли отдельных товаров в суммарном экспорте страны. Соответственно индекс $ExpY$ для отдельной страны является мерой средней производительности ее экспортного сектора с учетом структуры мировых рынков товаров, которые она экспортирует.

Построенные Хаусманном, Хвангом и Родриком¹ по данным United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE) значения продуктивностей экспорта для выборки из 113 стран за 1999—2001 гг. имеют ряд интересных особенностей.

Прежде всего эти значения сильно коррелированы с величиной ВВП на душу населения². Частично это можно объяснить их построением, но не полностью —

¹ Hausmann R., Hwang J., Rodrik D. What your export matters // NBER Working Papers Series. 2005. N 11905.

² Вместе с тем авторы отмечают, что существует ряд небольших стран с относительно низким уровнем ВВП, но с довольно высоким значением продуктивности экспорта. Как правило, это страны, значительную часть экспорта которых составляют конкретные товары с большим $ProdY$ (примером может служить Французская Полинезия, вошедшая, по расчетам авторов, в пятерку стран с наиболее высоким значением продуктивности экспорта. Большая часть ее экспорта — искусственно выращиваемый жемчуг, $ProdY$ которого в 2001 г. равнялся 22 888 долл.).

так как, даже если при расчете $ExpY$ для каждой страны используются величины $ProdY$, построенные без учета собственного экспорта этой страны, величина корреляции не сильно меняется. Более существенное объяснение состоит в том, что по модели авторов статьи продуктивность экспортного сектора зависит от величины h (формула 2), которая определяется фундаментальными макроэкономическими характеристиками, влияющими на уровень душевого ВВП в стандартных моделях роста.

Тот факт, что странами с высоким уровнем продуктивности экспорта оказываются зачастую те, которые демонстрировали в последние десятилетия существенный экономический рост, свидетельствует о возможной связи между темпами роста и уровнем продуктивности экспорта. Для формального анализа этой зависимости авторы оценили несколько регрессий.

Они показали, что продуктивность национального экспорта, измеренная с помощью $ExpY$, действительно имеет значимое положительное влияние на темп экономического роста в каждой из рассмотренных авторами моделей.

Углубленный подход к анализу факторов экспортной диверсификации и экономического роста представлен в работе Хаусманна и Клингера¹.

Основная идея этой работы заключается в том, что факторы, необходимые для производства одного товара, являются неполными субститутами факторов производства для других товаров, причем степень полноты (эффективность замещения) факторов сильно различается для разных пар товаров. К примеру, для того чтобы перейти с производства хлопчатобумажных брюк на производство хлопчатобумажных рубашек требуется гораздо меньше затрат, чем при переходе на производство компьютеров, так как последнее требует освоения совсем новой технологии, обучения персонала, приобретения нового оборудования, патентов и т.д.

С учетом затрат на освоение новых товаров скорость перехода с производства одних товаров на производство других существенно зависит от плотности «пространства товаров» в той области этого пространства, в которой данная страна имеет наибольшие сравнительные преимущества².

Формальная модель, используемая авторами статьи, представляет собой вариант модели с перекрывающимися поколениями для фирм, которые живут два периода и производят единицу того или иного товара в каждом из них. В экономике существует всего два товара: «стандартный», который традиционно производился в экономике, и новый товар с более высокой ценой и продуктивностью.

Фирма может либо производить старый товар и получать единицу прибыли, либо освоить производство нового товара и получить большую прибыль. Но последнее потребует от нее дополнительных издержек перехода на новый товар по уже указанным выше причинам. Эти издержки зависят от «расстояния» между

¹ Hausmann R., Klinger B. Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space // John F. Kennedy School of Government — Harvard University. 2006. N rwp06-041.

² Хаусманн и Клингер предложили следующую наглядную иллюстрацию. Товары подобны деревьям в лесу, которые могут расти близко или далеко друг от друга в зависимости от того, насколько схожи факторы, необходимые для их производства. Фирмы представлены обезьянами, живущими в этом лесу, которые получают разную полезность (прибыль), обитая на разных деревьях (к примеру, обезьяны, как правило, предпочитают бананы еловым шишкам). Лес одинаков для всех стран, но обезьяны, принадлежащие той или иной стране, занимают какую-то определенную его часть (производство уже существующих в стране товаров). Они могут перепрыгивать на другие, не занятые ими деревья (освоение производства новых товаров), более привлекательные для них (с точки зрения прибыли), но при этом существует вероятность того, что они не допрыгнут, если расстояние между деревьями слишком велико.

старым и новым товарами (т.е. от схожести их факторов производства). Но как только одна фирма перешла на производство нового товара, специфические факторы, необходимые для его освоения, становятся общим знанием и другим фирмам уже не требуется нести весь объем фиксированных издержек перехода на новый товар. При этом фирмы выбирают расстояние, на котором будет располагаться их новый продукт по отношению к старому, максимизируя свою прибыль.

Пространство всех товаров может быть представлено матрицей, элементами которой являются расстояния между парами товаров.

При построении эмпирической меры расстояния между товарами авторы статьи отталкиваются от того, что пространство товаров не является однородным, а схожесть факторов производства пары продуктов может быть задана вероятностью того, что страна одновременно специализируется на экспорте каждого из этих продуктов, т.е. имеет высокий индекс *RCA* по ним обоим.

В качестве эмпирической меры технологической близости двух товаров в статье выбирается вероятность того, что страна экспортирует продукт 1, при условии, что она экспортирует продукт 2. Выбор экспорта, а не производства в целом здесь обусловлен предположением, что именно экспортируемые товары являются наиболее конкурентоспособными и доходными в каждой отдельной национальной экономике. Выбор же условной вероятности, а не просто вероятности того, что два товара экспортируются одновременно, сделан с тем, чтобы исключить искажающее влияние на итоговые оценки какого-нибудь одного товара, если он экспортируется многими странами. Стоит отметить, что, так как $P(A|B) \neq P(B|A)$, авторы предлагают использовать минимальное из этих двух значений, чтобы избежать асимметрии в оценках¹.

Чтобы уменьшить статистический «шум» в используемых данных, в выстраиваемом индексе сходства товаров учитываются только те пары товаров, для каждого из которых $RCA > 1$. Это, по мнению авторов, гарантирует, что экспорт страной конкретной пары товаров не случаен, а обусловлен схожестью необходимых факторов их производства и экспорта.

Обратная к «расстоянию» между двумя товарами величина определяется как

$$\varphi_{ijt} = \min\{P(x_{it} | x_{jt}), P(x_{jt} | x_{it})\}, \quad (6)$$

где i, j — индексы товаров, t — время, и для любой страны с выполнено:

$$x_{ict} = \begin{cases} 1, & \text{if } RCA_{ict} > 1 \\ 0, & \text{otherwise} \end{cases}, \quad (7)$$

$$RCA_{ict} = \frac{xval_{ict} / \sum_i xval_{ict}}{\sum_c xval_{ict} / \sum_i \sum_c xval_{ict}}, \quad (8)$$

$xval_{ict}$ — экспорт товара i страной c в период t .

Величина φ_{ij} изменяется в диапазоне от 0 до 1 и отражает вероятность одновременной специализации стран на экспорте товаров i и j .

¹ Этот момент не является принципиальным, так как при допущении асимметричности расстояний результаты оценок сильно не меняются.

Если характеристики пространства товаров действительно важны при переходе от производства одного продукта к производству другого, то тогда, как замечают авторы, вероятность, что новый продукт в следующем периоде будет иметь высокое значение $RCA (>1)$, зависит от того, какое количество необходимых для данного продукта факторов производства уже используется в этой экономике. Иными словами, существенным фактором успешного освоения нового товара является величина «расстояния» между новым продуктом и всеми товарами, которые к данному моменту уже производятся/экспортируются в экономике.

Чтобы учесть это, авторы строят обобщенную характеристику национальной экспортной структуры, называемую ими плотностью. Для каждого продукта, имеющего на мировом рынке, эта величина показывает, насколько плотно он «огражден» уже экспортируемыми на уровне $RCA >1$ данной страной товарами:

$$density_{ict} = \frac{\sum_k \varphi_{ikt} x_{ckt}}{\sum_k \varphi_{ikt}}. \quad (9)$$

Очевидно, что значения этой величины будут лежать в интервале от 0 до 1.

В соответствии с моделью фирмы с большей вероятностью перейдут на производство и экспорт нового продукта, если значение плотности для него высоко, т.е. если экономика уже специализируется на экспорте сходных товаров. Этот факт был продемонстрирован эмпирически в работе Хаусманна и Клингера. Таким образом, подтвердилась возможность объяснения эволюции структуры производимых и экспортируемых товаров на национальном уровне с помощью предложенной меры расстояния между товарами.

Небезынтересным является также вопрос, как на практике выглядит пространство товаров. Одной из работ, в которой оно было построено эмпирически, на основе фактических данных о структуре глобальной торговли товарами, является статья Гидальго, Клингера, Барабаси и Хаусманна¹. Графическое представление пространства товаров, полученное авторами, содержит набор кругов разного цвета и размера, связанных между собой прямыми линиями. Круги — это товары, размер круга отражает объем мировой торговли соответствующим товаром, а цвет — отрасль, к которой относится его производство. Линии, соединяющие круги, отображают «расстояния» между товарами, т.е. величины, рассчитываемые по формуле (6).

Один из результатов, полученных авторами, состоит в том, что пространство товаров является наиболее плотным в местах, где сконцентрированы наиболее технологически сложные товары, в то время как более «простые» товары, например сырье, располагаются на периферии. По сути дела это является отражением того факта, что технологически развитым странам легче перейти на производство новых товаров, чем менее развитым или сырьевым экономикам.

При учете того обстоятельства, что, как правило, страны начинают производить и экспортировать продукты, наиболее близкие к уже имеющимся в их экспортной корзине, неудивительно, что бедным экономикам требуется гораздо больше времени и усилий для последовательного перехода от производства сырья и низкотехнологичных продуктов к производству технически более сложных товаров.

¹ Hidalgo C.A., Klingler B., Barabasi A.-L., Hausmann R. The Product Space Conditions the Development of Nations // Science Online. 2007. 13 Nov.

Структура и продуктивность российского экспорта

Прежде чем говорить об оценках продуктивности российского экспорта, рассмотрим его структуру и динамику за последние годы.

В табл. 1 и 2 представлены товары, составлявшие в 2006 г. наибольшую долю экспорта России¹. В первой из них разбивка проведена по отраслям (разделам, 2 знака товарной классификации), во второй — по товарам (товарным подгруппам, 4 знака классификации).

Как видно, большую часть российского экспорта составляют нефть и нефтепродукты (преимущественно непереработанная нефть) и газ. Вместе они представляют 66,8% всего экспорта на отраслевом уровне и 60,4% на товарном уровне. Более наглядно общая структура экспорта отражена на рис. 1 и 2, показывающих кумулятивную долю экспорта на отраслевом и товарном уровнях соответственно. Кроме нефти и газа в экспорте широко представлены металлы, уголь, продукция химической промышленности. Первые 6 товаров из списка наиболее экспортируемых обеспечивают 70% всего экспорта, первые 19 товаров — 80%.

Таблица 1

Отраслевая структура российского экспорта, 2006 г.

| Код | Товарная группа | Объем экспорта, млн долл. | Доля, % | Кумулятивная доля, % |
|-----|---|------------------------------|---------|-------------------------|
| 33 | Нефть и нефтепродукты | 14 1114 | 51,2 | 51,2 |
| 34 | Газ природный и произведенный | 43 228 | 15,7 | 66,8 |
| 68 | Цветные металлы | 19 229 | 7,0 | 73,8 |
| 67 | Железо и сталь | 16 984 | 6,2 | 80,0 |
| 24 | Древесина и пиломатериалы | 5 668 | 2,1 | 82,0 |
| 51 | Химические элементы и соединения | 5 306 | 1,9 | 84,0 |
| 71 | Машинное оборудование, кроме электрического | 5 195 | 1,9 | 85,8 |
| 73 | Транспортные средства | 5 009 | 1,8 | 87,7 |
| 32 | Уголь, кокс | 4 590 | 1,7 | 89,3 |
| 56 | Удобрения | 4 077 | 1,5 | 90,8 |
| 28 | Металлосодержащая руда и металлический лом | 3 089 | 1,1 | 91,9 |
| 66 | Неметаллические минеральные изделия | 2 604 | 0,9 | 92,9 |
| 72 | Электрическое машинное оборудование | 2 562 | 0,9 | 93,8 |
| 4 | Зерновые | 1 806 | 0,7 | 94,4 |
| 64 | Бумага и картон | 1 537 | 0,6 | 95,0 |

¹ Здесь и далее используются данные об экспорте и импорте United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE).

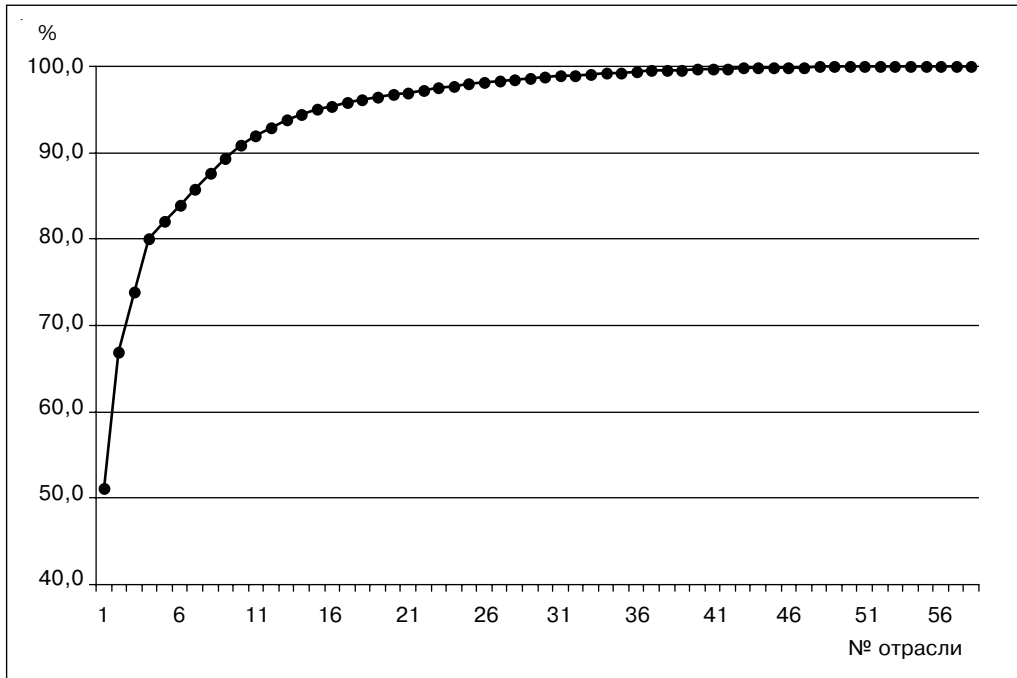


Рис. 1. Кумулятивная доля экспорта по отраслям, %, 2006 г.

Таблица 2

Товарная структура российского экспорта, 2006 г.

| Код | Товар | Объем экспорта, млн долл. | Доля, % | Кумулятивная доля, % |
|------|--|---------------------------|---------|----------------------|
| 3310 | Сырая и частично переработанная нефть | 96 675 | 41,8 | 41,8 |
| 3411 | Природный газ | 43 228 | 18,7 | 60,4 |
| 6841 | Алюминий и его сплавы, необработанные | 6 412 | 2,8 | 63,2 |
| 6831 | Никель и его сплавы, необработанные | 5 906 | 2,6 | 65,7 |
| 6725 | Крицы, заготовки, склябы и т.д. из железа | 5 421 | 2,3 | 68,1 |
| 3214 | Уголь (антрацит, битум) | 4 341 | 1,9 | 70,0 |
| 6822 | Никель и его сплавы, обработанные | 2 801 | 1,2 | 71,2 |
| 2422 | Пиловочник, шпон | 2 520 | 1,1 | 72,3 |
| 2432 | Распиленные бревна, нетесаные | 2 265 | 1,0 | 73,2 |
| 6727 | Рулонная сталь и железо для вторичной прокатки | 2 245 | 1,0 | 74,2 |
| 2820 | Железный и стальной лом | 2 031 | 0,9 | 75,1 |
| 6672 | Алмазы, нетехнические, необработанные | 1 718 | 0,7 | 75,8 |
| 6821 | Медь и ее сплавы, необработанные | 1 671 | 0,7 | 76,5 |
| 5611 | Азотосодержащие удобрения | 1 510 | 0,7 | 77,2 |
| 6712 | Чугун в чушках | 1 456 | 0,6 | 77,8 |
| 410 | Пшеница немолотая | 1 368 | 0,6 | 78,4 |
| 5619 | Удобрения | 1 364 | 0,6 | 79,0 |
| 6742 | Листовая сталь и железо (толщиной 3—4,75 мм) | 1 316 | 0,6 | 79,6 |
| 6743 | Листовая сталь и железо (толщиной менее 3 мм) | 1 306 | 0,6 | 80,1 |

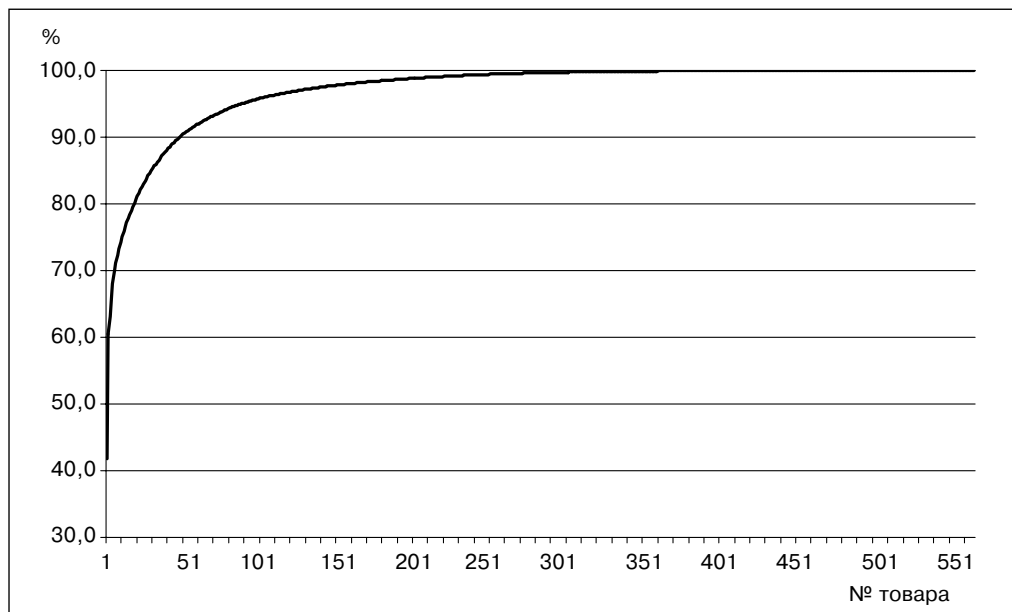


Рис. 2. Кумулятивная доля экспорта по товарам, %, 2006 г.

Следует также обратить внимание на то, что Россия экспортирует преимущественно непереработанное сырье.

На рис. 3 представлена динамика концентрации экспорта в период 1999—2006 гг. — изменение доли первых 10 и 20 товаров в экспорте. Как видно, доля первых 20 товаров за это время выросла с 70 до 80%, причем если доля первой десятки возросла с чуть более 60% до приблизительно 75%, то доля следующих 10 товаров немного уменьшилась.

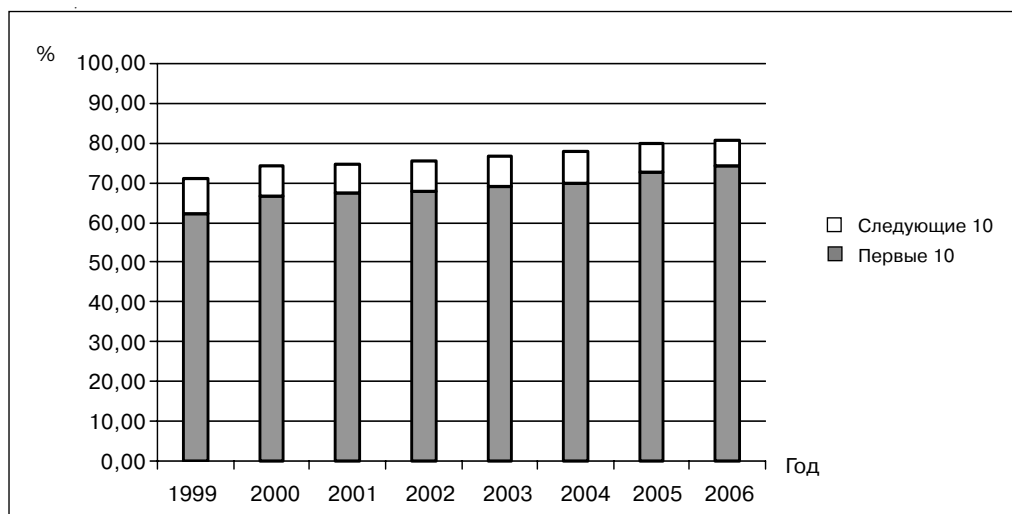


Рис. 3. Доля 10 и 20 самых экспортируемых товаров в России, %, 1999—2006 гг.

Более точно степень концентрации экспорта можно измерить с помощью индекса Хиршмана, который представляет собой квадратный корень от суммы квадратов долей каждого товара — чем выше его значение, тем выше степень концентрации. Результаты построения данного индекса для российского экспорта представлены в табл. 3 и на рис. 4.

Таблица 3

Концентрация российского экспорта, 1999—2006 гг.

| Показатель | Год | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Индекс Хиршмана | 0,324 | 0,366 | 0,381 | 0,387 | 0,405 | 0,419 | 0,460 | 0,461 |
| Доля 5 наиболее экспортируемых продуктов, % | 55,1 | 59,4 | 61,0 | 60,0 | 61,8 | 61,7 | 66,0 | 68,1 |
| Доля 10 наиболее экспортируемых продуктов, % | 62,2 | 66,6 | 67,4 | 67,7 | 69,2 | 69,7 | 72,6 | 74,2 |
| Доля 20 наиболее экспортируемых продуктов, % | 71,3 | 74,4 | 74,8 | 75,5 | 76,5 | 77,7 | 79,8 | 80,7 |
| Количество товаров, объем экспорта которых превышает 5 млн долл. | 281 | 307 | 294 | 297 | 323 | 331 | 340 | 345 |
| Количество товаров, объем экспорта которых превышает 10 млн долл. | 221 | 243 | 240 | 239 | 265 | 287 | 291 | 299 |

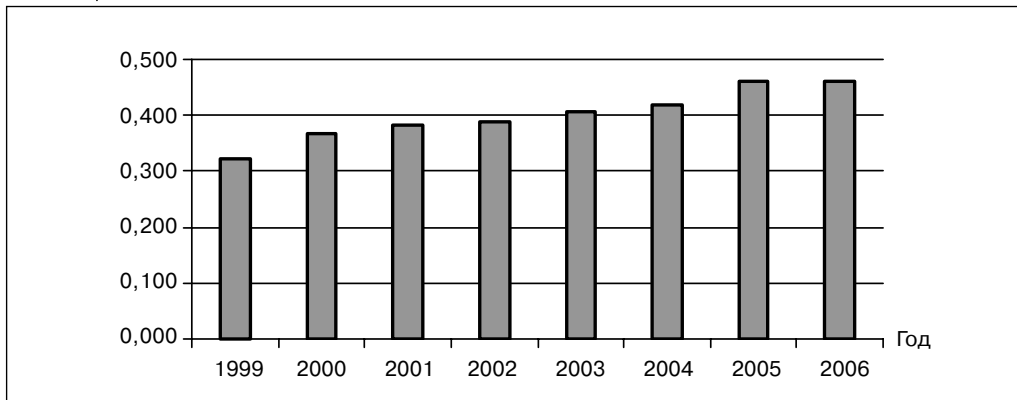


Рис. 4. Индекс Хиршмана

Интерес представляют относительные изменения индекса. Судя по рис. 4, степень концентрации российского экспорта за семь лет увеличилась примерно в 1,5 раза, однако в последний год этого периода рост концентрации экспорта практически остановился.

По-видимому, факт увеличения концентрированности российского экспорта связан прежде всего с ростом цен на энергоресурсы в рассматриваемый период. Эффект же получился столь значимым, поскольку поставки нефти и газа (цены на который привязаны к ценам на нефть) составляют львиную долю российского экспорта. В пользу этого утверждения говорит то, что общий рост экспортной концентрации пришелся как раз на первые 10 экспортируемых товаров.

Рассмотрим теперь оценки продуктивности российского экспорта и их динамику. Для этого воспользуемся методикой Хаусманна, Хванга, Родрика и предложенными ими расчетными формулами для продуктивности отдельного товара и средней продуктивности экспорта страны в целом (формулы (4) и (5) соответственно).

По экспорту использовались данные на уровне товарных подгрупп, ВВП на душу населения — по паритету покупательной способности, в долларах США. Динамика продуктивности экспорта некоторых стран отражена на рис. 5.

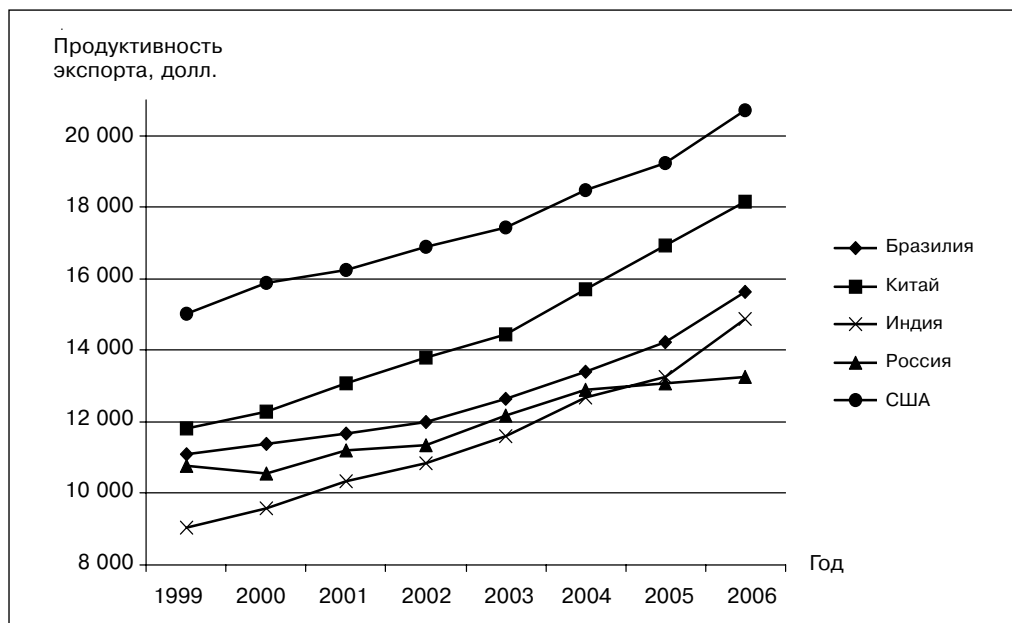


Рис. 5. Динамика средней продуктивности экспорта, долл., 1999—2006 гг.

Видно, что в 1999 г. продуктивность российского экспорта была меньше соответствующего китайского показателя приблизительно на 15%, а в 2006 г. — уже на 35%, что свидетельствует о значительно более высоких темпах освоения новых продуктов и диверсификации экспорта в китайской экономике. Рисунок 5 также отражает заметное отставание России в 2006 г. от Индии и Бразилии по показателю продуктивности экспортной структуры.

Более подробный анализ данных для России показывает, что, во-первых, основная причина восходящего тренда в оценках продуктивности экспорта связана с ростом экспорта природного газа, во-вторых, без учета нефти и газа в средней продуктивности российского экспорта не наблюдается никакого заметного роста.

На рис. 6 и 7 изображена взаимосвязь между ВВП страны на душу населения и уровнем продуктивности экспорта в 2006 г. Налицо сильная и, по-видимому, экспоненциальная зависимость (что совпадает с результатами, полученными в работе Хаусманна, Хванга, Родрика¹).

¹ Hausmann R., Hwang J., Rodrik D. What you export matters.

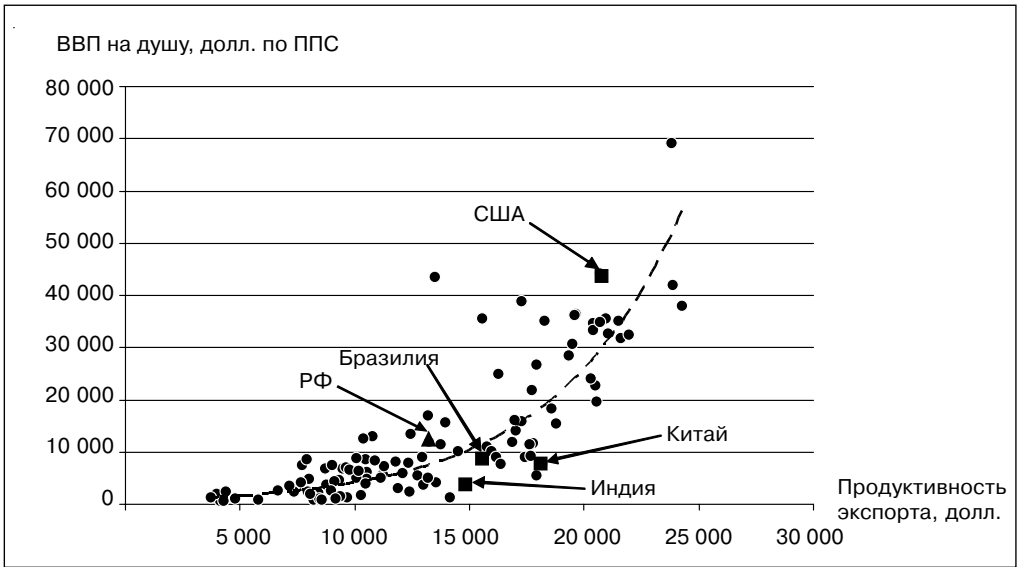


Рис. 6. ВВП на душу населения (долл. по ППС) и продуктивность экспорта (долл.), 2006 г.

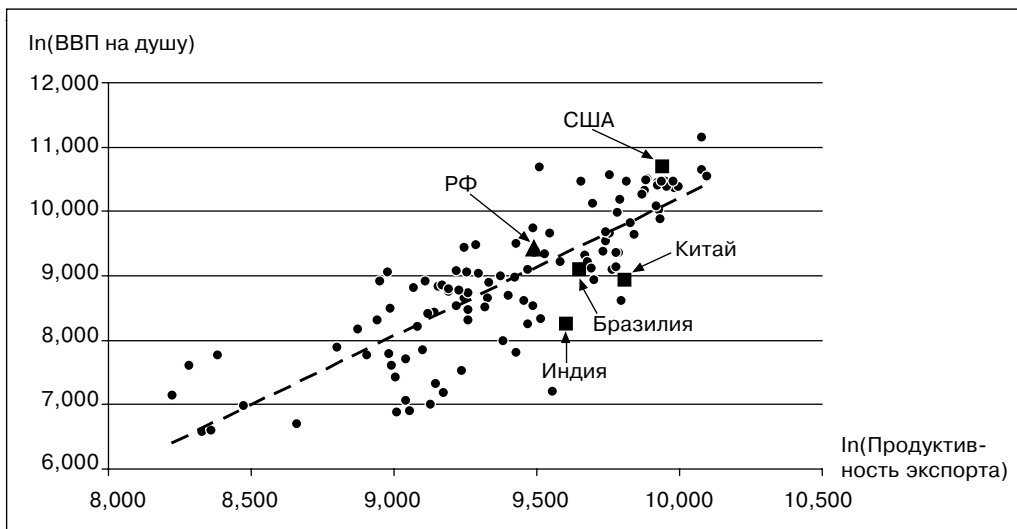


Рис. 7. ВВП на душу населения (по ППС) и продуктивность экспорта в логарифмическом масштабе, 2006 г.

На графиках отмечены страны, которые в этот период показывали существенный рост, — Китай, Индия, Бразилия. Для них значение продуктивности экспорта больше среднего значения для стран с приблизительно таким же уровнем ВВП на душу населения (соответствующие точки лежат ниже кривой на рисунке), что также соответствует результатам работы Хаусманна, Хванга, Родрика.

В то же время видно, что ситуация для России выглядит иначе: уровень продуктивности ее экспорта ниже, чем средний уровень продуктивности стран с близким значением ВВП (точка выше кривой). В рамках подхода, предложенного Хаусман-

ном, Хвангом и Родриком, это означает, что по сравнению с Индией, Бразилией и Китаем у России менее привлекательные среднесрочные перспективы роста.

Исследуем более подробно динамику показателей ВВП на душу населения и продуктивности экспорта для России (рис. 8).



Рис. 8. ВВП на душу населения (долл. по ППС, левая шкала), средняя продуктивность экспорта России (долл., левая шкала) и их отношение (правая шкала), 1999–2006 гг.

Из графика видно, что и ВВП на душу населения, и продуктивность экспорта росли довольно стабильными темпами на протяжении всего рассматриваемого периода. Однако темп роста продуктивности экспорта был заметно ниже темпа роста ВВП, что отразилось в динамике их соотношения, т.е. улучшение структуры экспорта в последние годы «не успевало» за темпами роста экономики. Если в 1999 г. отношение продуктивности экспорта к ВВП на душу населения составляло около 1,7, то в 2006 г. его значение снизилось до 1,1. Объяснение этого факта заключается в том, что значительная часть общего роста экспорта была вызвана ростом экспорта сырья, обладающего относительно невысоким значением экспортной продуктивности.

Динамика отношения продуктивности экспорта к ВВП на душу населения для некоторых других стран представлена на рис. 9.

Как видно на графике, из рассмотренных стран наибольшее и довольно стабильное значение отношения продуктивности к ВВП на душу населения демонстрирует Индия, что, по логике статей Хаусманна с соавторами, может свидетельствовать о значительном потенциале среднесрочного экономического роста этой страны. За Индией следует Китай, однако в этой стране, как и в России, значение рассматриваемого отношения падало на протяжении всего периода, это возможный сигнал о замедлении нынешних темпов роста страны в среднесрочной перспективе¹.

¹ Оценки для США, по-видимому, занижены, так как эта страна экспортирует много услуг, не входящих в нашу оценку.

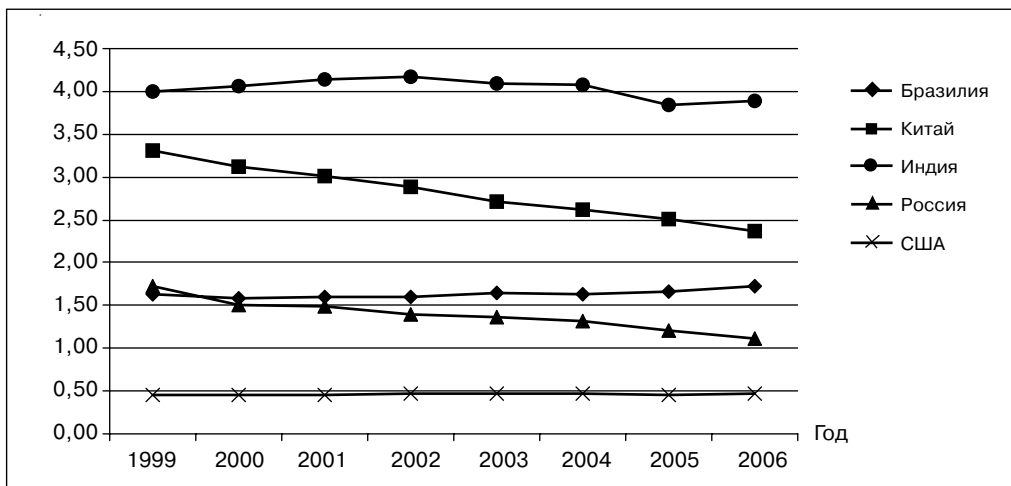


Рис. 9. Отношение продуктивности экспорта к ВВП на душу населения (по ППС) для ряда стран, 1999—2006 гг.

Из работ Р. Хаусманна и др. следует, что в принципе страна может улучшить перспективы роста своей экономики, реализуя одну из двух альтернативных стратегий: или производя и экспортируя большее количество уже выпускаемых ею товаров с высокой продуктивностью, или переходя на производство/экспорт новых для нее товаров с высокой экспортной продуктивностью. В связи с этим рассмотрим объемы экспорта и продуктивность первых 10 по объему экспорта российских товаров, а также то, как эти параметры менялись со временем.

На рис. 10 представлены объемы экспорта первых 10 товаров, на рис. 11 — соответствующие процентные доли общего экспорта, на рис. 12 — показатели экспортной продуктивности этих товаров.

Первые два графика еще раз подтверждают то, о чем уже было сказано: в рассматриваемый период доля экспорта нефти и газа существенно выросла по отношению к остальным экспортным товарам. Интерес представляет график на рис. 12: можно утверждать, что средняя продуктивность первой экспортной «десятки» постепенно, но не слишком сильно возростала с 1999 по 2006 г. При этом необходимо отметить, что по данному параметру ни один из этих товаров не превосходил значительно усредненное значение продуктивности для всего российского экспорта (т.е. значение $ExpY$), равное 10,770 долл. в 1999 г. и 13,260 долл. в 2006 г.

Чтобы оценить этот результат, необходимо сравнить его с динамикой производительности остальных российских экспортных товаров, не вошедших в первую десятку. В табл. 4 представлены 25 товаров российского экспорта за 2006 г. с наибольшими значениями продуктивности (выбраны из первых 125 товаров по объемам экспорта), а на рис. 13 отражена динамика суммарной доли этих относительно более продуктивных товаров во всем экспорте. Как видно, эта доля испытывала существенные колебания на протяжении рассматриваемого периода, причем с 2003 по 2005 г. она уменьшилась почти вдвое. Но главное, в целом доля таких высокопродуктивных товаров очень мала и все ее изменения происходили в диапазоне от 1 до 2% суммарного экспорта.

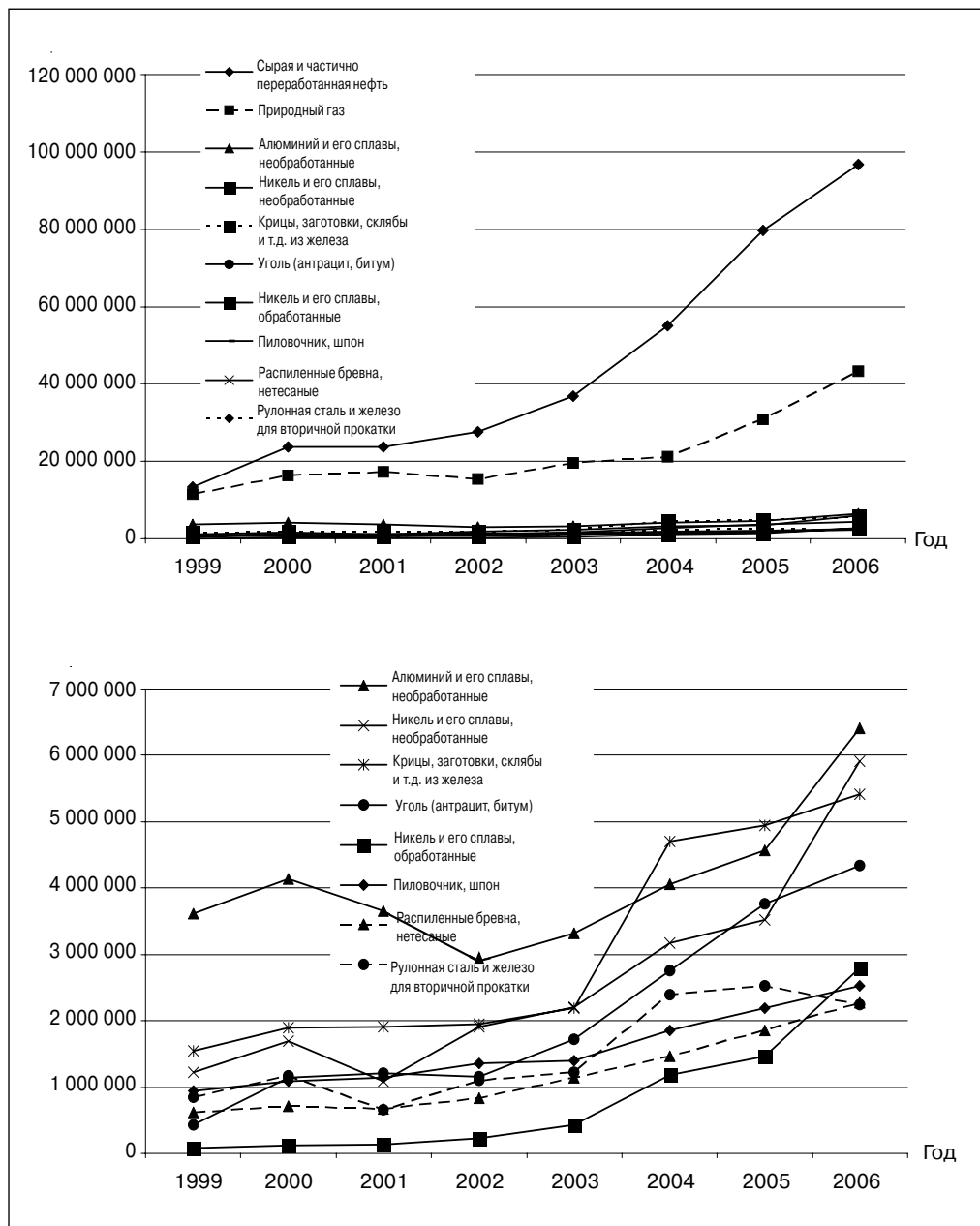


Рис. 10. Объемы годового экспорта 10 основных экспортных товаров России, тыс. долл.

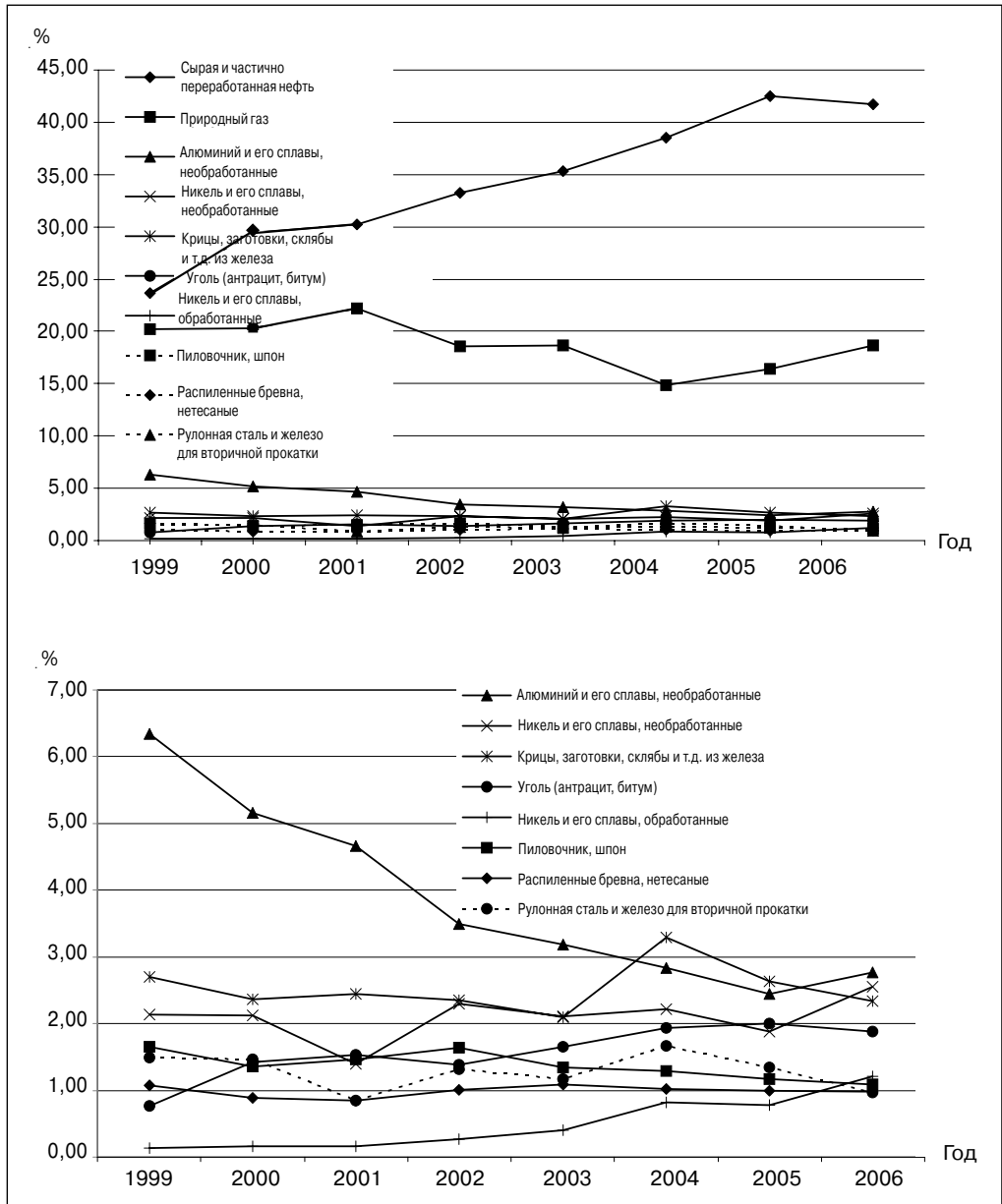


Рис. 11. Объемы экспорта 10 основных экспортных товаров России как доля общего экспорта, %

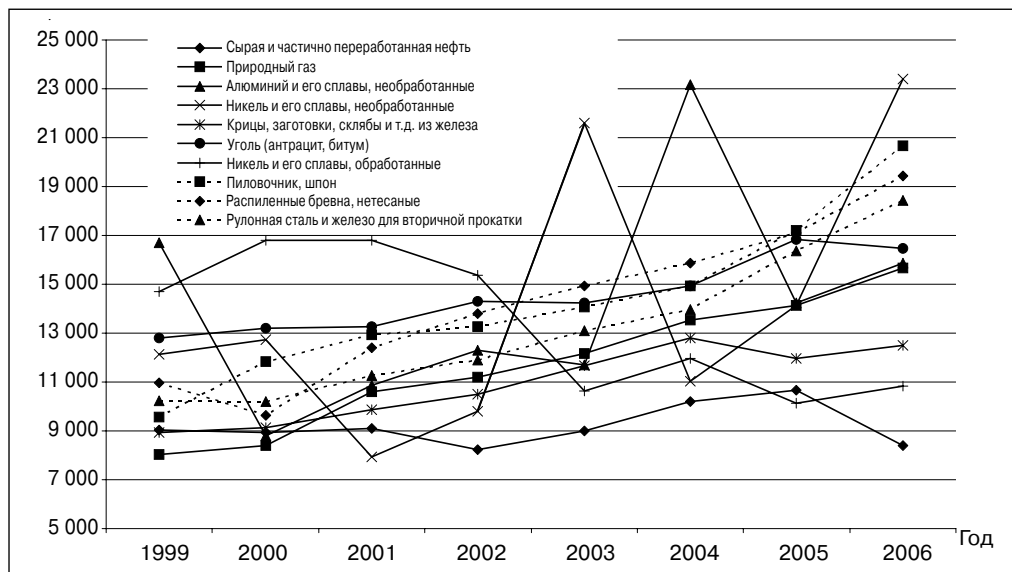


Рис. 12. Экспортная продуктивность 10 основных экспортных товаров России, долл./чел.

Таблица 4

Товары с наиболее высоким значением продуктивности среди первых по объемам экспорта 125 товаров России, 2006 г.

| Товар | Продуктивность, долл. на душу населения | Товар | Продуктивность, долл. на душу населения |
|---|---|--|---|
| Стальные и железные профили | 43 607,5 | Часы, корпуса карманных часов | 32 021,1 |
| Материалы для вагонов | 39 054,5 | Гликоциды | 31 964,8 |
| Стальные и железные детали и конструкции | 38 593,9 | Ноты | 31 832,7 |
| Рельсы | 38 026 | Граммфонные, кассетные и другие аудиозаписи | 31 464,6 |
| Ускорители элементарных частиц | 37 464 | Полированное или маговое стекло в кусках прямоугольной формы | 30 459,8 |
| Гормоны | 35 137 | Меха, пушнина | 30 412,9 |
| Уран, торий и их сплавы | 34 719,7 | Бекон, ветчина, соленая, копченая свинина | 30271 |
| Ортопедические изделия, слуховые аппараты и т.д. | 34 644,2 | Химические реактивы для фотографии | 30 270,4 |
| Органическо-неорганические, гетероциклические смеси | 33 854,3 | Самолеты, авиационные двигатели | 30 194,3 |
| Небьющееся стекло, закаленное или слоистое | 33 313,5 | Шлифовальные и полировальные круги | 29 737,3 |
| Железнодорожные и трамвайные вагоны с механическим приводом | 33 083 | Электронная медицинская аппаратура | 29 553,1 |
| Смеси нитратов | 32 637,5 | Текстиль | 29 492,3 |

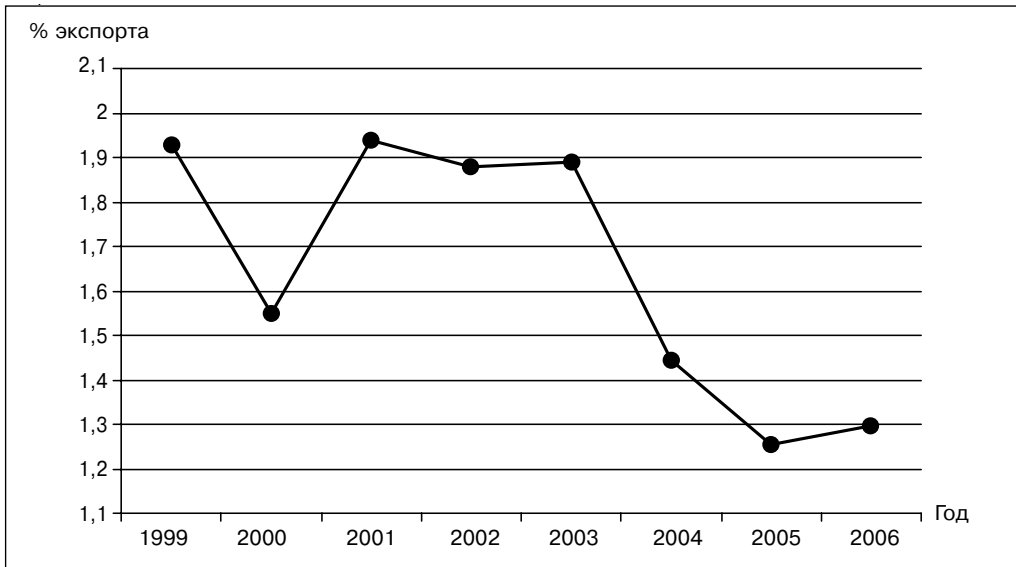


Рис. 13. Суммарная доля в российском экспорте 25 товаров с максимальным значением продуктивности, %, 1999—2006 гг.

Исходя из полученных результатов можно заметить, что практически для всех высокопродуктивных товаров из первых 125 их доля в общем объеме экспорта очень мала, практически не менялась со временем, а для некоторых даже падала. В то же время экспортная продуктивность многих рассмотренных высокопродуктивных товаров на протяжении исследуемого периода ощутимо выросла, и ее значение в 2006 г. оказалось в среднем в 1,5—2 раза больше, чем в 1999 г. При этом для большинства этих товаров значение продуктивности существенно выше (в 2,5—3,5 раза) усредненного значения продуктивности российского экспорта в целом.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что среди российского экспорта есть довольно много товаров с высокой (и растущей) продуктивностью. Это указывает на то, что расширение производства и экспорта таких товаров, вероятно, могло бы улучшить общие перспективы роста экономики.

Для оценки приоритетных направлений диверсификации российского экспорта необходимо учитывать, что в соответствии с результатами работы Хаусманна и Клингера¹ затраты на диверсификацию существенно различаются для различных товарных позиций. Соответственно различные экспортные корзины (набор новых экспортных товаров) характеризуются неодинаковым потенциалом диверсификации, связанным с уровнем затрат на освоение производства товаров, смежных с теми, которые входят в корзину.

Для того чтобы иметь возможность выделить группу товаров, достаточно перспективных с точки зрения экономического роста и вместе с тем создающих хорошие возможности для дополнительной диверсификации экспорта, можно воспользоваться еще одним показателем, предложенным Хаусманном и Клингером, а именно оценками «расстояния» каждого из товаров по отношению к продуктовой корзине общемирового экспорта:

¹ Hausmann R., Klinger B. Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space.

$$Dist_{ict} = \log \left[\frac{1}{density_{ict}} \right] = \log \left[\frac{\sum_k \varphi_{ikt} x_{ckt}}{\sum_k \varphi_{ikt}} \right], \quad (10)$$

где $density_{ict}$, φ_{ikt} , x_{ckt} рассчитываются по формулам (9), (6) и (7) соответственно.

«Расстояние» товара по отношению к мировой корзине отражает степень схожести факторов, необходимых для его производства, с факторами производства товаров из общемировой экспортной корзины. Чем оно меньше, тем в среднем более привлекательно осваивать производство и экспорт такого продукта, поскольку при этом существует больше возможностей использовать ресурсы, необходимые для его производства, и для производства других, близких к нему товаров.

На рис. 14 представлен график, абсциссой которого служит «расстояние» между отдельными товарами российского экспорта и общемировой экспортной корзиной, а ординатой — разность между экспортной продуктивностью товара и ее усредненным для всего российского экспорта значением. Рассматриваются 567 товаров российского экспорта за 2006 г.

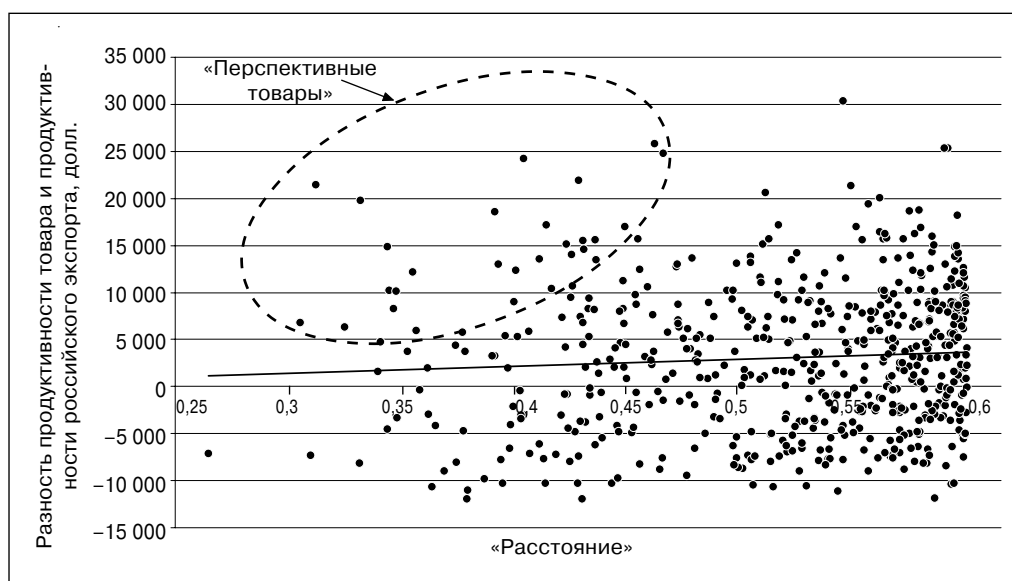


Рис. 14. Продуктивность российских экспортных товаров и их «удаленность» от общемировой экспортной корзины, 2006 г.

Чем большее значение для продукта имеет разница между его экспортной продуктивностью и усредненной продуктивностью экспорта страны в целом (по вертикальной оси), тем более привлекательным является расширение его экспорта для экономики. Одновременно чем меньше расстояние продукта до общемировой товарной корзины (по горизонтальной оси), тем перспективнее этот товар с точки зрения возможностей для диверсификации экспорта, тем проще будет освоить экспорт близких ему новых экспортных продуктов за счет сходства факторов, необходимых для их производства, с теми, которые уже используются в экономике. Таким образом, среди уже экспортируемых Россией товаров наиболее предпочтительны-

ми с точки зрения как улучшения перспектив роста, так и диверсификации являются товары, расположенные в левом верхнем углу графика (на рис. 14 — внутри выделенной пунктиром области).

Список этих товаров представлен в табл. 5. В 2006 г. на эти товары приходилось около 0,6% всего российского экспорта.

Таблица 7

**Товары, наиболее привлекательные
для расширения объемов экспорта**

| Код товара | Товар | Продуктивность экспорта, долл. | Отклонение от среднего уровня, $ProdY - ExpInc$, долл. | Расстояние, DIST |
|------------|---|--------------------------------|---|------------------|
| 6880 | Уран, торий и их сплавы | 34 719,70 | 21 459,29 | 0,311326 |
| 7314 | Железнодорожные и трамвайные вагоны с механическим приводом | 33 083,02 | 19 822,61 | 0,330753 |
| 2516 | Древесная пульпа | 20 081,12 | 6 820,711 | 0,304596 |
| 7315 | Железнодорожные и трамвайные вагоны | 19 579,80 | 6 319,391 | 0,323841 |
| 5153 | Соединения и смеси тория | 21 511,22 | 8 250,816 | 0,345279 |
| 6831 | Никель и его сплавы, необработанные | 23 398,27 | 10137,86 | 0,346308 |
| 451 | Рожь немолотая | 23 502,62 | 10 242,21 | 0,343264 |
| 2518 | Сульфитная древесная пульпа | 25 466,42 | 12 206,01 | 0,35351 |
| 7117 | Ядерные реакторы | 28 084,80 | 14 824,39 | 0,342434 |
| 7297 | Ускорители элементарных частиц | 37 464,01 | 24 203,6 | 0,401827 |
| 8923 | Ноты | 31 832,66 | 18 572,25 | 0,389246 |
| 5415 | Гормоны | 35 137,04 | 21 876,64 | 0,425699 |
| 6762 | Материалы для вагонов | 39 054,49 | 25 794,08 | 0,458969 |
| 6761 | Рельсы, стальные или железные | 38 026,04 | 24 765,63 | 0,462881 |
| 2120 | Меха, пушнина | 30 412,94 | 17 152,53 | 0,411895 |
| 5134 | Смеси галогенов и серы с металлами или металлоидами | 26 289,93 | 13 029,52 | 0,390739 |
| 7351 | Военные корабли | 25 581,40 | 12 320,99 | 0,398517 |
| 6634 | Слюда, обработанная | 26 818,04 | 13 557,63 | 0,408681 |
| 13 | Свиньи | 28 439,49 | 15 179,08 | 0,420642 |
| 452 | Овес немолотый | 28 809,82 | 15 549,42 | 0,427843 |
| 6832 | Никель и его сплавы, обработанные | 28 892,75 | 15 632,34 | 0,432902 |
| 5126 | Неорганические эфиры и их соли | 27 284,38 | 14 023,98 | 0,422905 |
| 913 | Свиное сало | 27 865,71 | 14 605,31 | 0,427978 |

Можно выделить несколько основных групп таких эффективных товаров: металлы (уран, никель) и их сплавы, сельскохозяйственная продукция (рожь, овес, свиньи, свиной жир), продукция химической (гормоны, сложные неорганические эфиры), тяжелой (рельсы, вагоны) и оборонной (военные корабли) промышленности, а также некоторые товары, требующие серьезного уровня научного и технического развития (ядерные реакторы, ускорители частиц).

Как видно из табл. 5, далеко не все товары из списка наиболее предпочтительных для расширения экспорта являются высокотехнологичными. Это один из ключевых результатов анализа, предложенного Р. Хаусманном и др.: для того чтобы

обеспечить устойчивый рост экономики, вовсе не обязательно переключаться исключительно на производство/экспорт высокотехнологичных товаров, часто выпуск более простой продукции может дать больший эффект.

Заключение

Данная работа посвящена анализу структуры российского экспорта, выявлению набора товаров, развитие экспорта которых наиболее предпочтительно с точки зрения перспектив роста российской экономики.

Основной вывод, полученный при рассмотрении структуры российского экспорта последних лет (1999—2006 гг.), заключается в том, что за это время существенно увеличилась концентрация экспорта в группе сырьевых товаров. Доля 10 наиболее экспортируемых продуктов увеличилась на 10 п. п. и составила в 2006 г. 74,2%, доля 20 наиболее экспортируемых продуктов — на 9 п. п. (80,7% соответственно). Эти изменения во многом связаны с ростом цен на нефть и газ.

Построенные по методике Хаусманна, Хванга и Родрика индексы продуктивности экспортных товаров показали, что доля наиболее продуктивных товаров в российском экспорте невелика (суммарная доля первых по продуктивности 25 товаров на протяжении всего рассматриваемого периода не превышала 2%, причем в последние годы она упала почти до 1%). Этот факт нашел отражение в поведении другого индекса, характеризующего продуктивность всего экспортного сектора в целом. Продуктивность российского экспорта росла на протяжении всего периода, но медленнее, чем, к примеру, у таких стран, как Бразилия, Индия и Китай. При этом отношение продуктивности экспорта к ВВП на душу населения, которое, по Хаусманну и др., определяет среднесрочные перспективы роста экономики, в России самое низкое из стран БРИК. Причем это отношение уменьшалось с 1999 по 2006 г. Это может быть свидетельством того, что при сохранении сложившихся тенденций темпы роста российской экономики в перспективе будут отставать от темпов роста остальных стран БРИК. Вообще уровень продуктивности российского экспорта оказался ниже, чем средний уровень продуктивности стран с близким значением ВВП, что свидетельствует о том, что среднесрочные перспективы роста в России менее благоприятны, чем у многих стран со сравнимым значением ВВП на душу населения.

В соответствии с логикой работ Р. Хаусманна и др., чтобы повысить в будущем темпы роста экономики, необходимо осваивать или расширять производство экспортных товаров, удовлетворяющих двум критериям: относительно высокое значение продуктивности и относительно малое «расстояние» до общемировой экспортной корзины. С учетом этих критериев в работе была выделена группа товаров российского экспорта, расширение производства и экспорта которых наиболее предпочтительно для увеличения темпов роста экономики и ее диверсификации. Как предсказывала теория и как показали результаты, полученные в аналогичных исследованиях для других стран, далеко не все товары из этой группы являются высокотехнологичными.

*Приходько С., Пахомов А.,
Воловик Н.*

Зарубежный опыт стимулирования экспорта¹

В последние годы Россия стала фактически монокультурным экспортером: три вида энергоносителей (нефть, нефтепродукты и природный газ) обеспечивают около 60% всего экспорта. При такой высокой концентрации экспорта на небольшой группе сырьевых товаров для России значительно сужается свобода маневра во внешнеэкономических связях и сильно возрастает ее уязвимость по отношению к негативным изменениям мировой конъюнктуры.

С III квартала 2008 г. началось снижение мировых цен на сырьевые товары и падение темпов мирового спроса, что привело к замедлению экспорта и по физическому объему и по стоимости. В IV квартале 2008 г. наблюдалось снижение цен практически на все виды топливных и сырьевых товаров: на нефть, уголь, цветные металлы, минеральные удобрения и арматурную сталь.

Стоимость экспорта товаров в IV квартале 2008 г. упала до 97,3 млрд долл., т.е. на 10,5% год к году и на 28,4% по отношению к III кварталу 2008 г. Основными факторами такой динамики стали как падение мировых цен, так и сокращение физических объемов экспорта, резко ускорившееся в последние два месяца 2008 г.

В I квартале 2009 г. экспорт товаров составил 60,1 млрд долл., что ниже уровня аналогичных периодов 2006—2008 гг. на 12; 16,1 и 45,4% соответственно. В условиях сжатия мирового спроса продукция добывающих отраслей значительно подешевела к концу 2008 г. В результате в I квартале 2009 г. контрактные цены на сырую нефть и нефтепродукты, необработанные медь и никель составили меньше половины цен соответствующего периода 2008 г. Около трети сокращения экспорта было обусловлено снижением поставок в физическом выражении. В стоимостной структуре вывоза доля трех основных топливно-энергетических товаров уменьшилась с 67,4 до 59,5%.

Важной задачей, стоящей перед Россией, является проведение целенаправленной политики по стимулированию экспорта в целом и в особенности высокотехнологичной продукции. Это возможно только в том случае, если будут приняты комплексные меры по созданию условий реализации экспортного потенциала страны и проведению продуманной структурной и промышленной политики. Высо-

¹ Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

коразвитые в промышленном отношении страны отличаются не только уровнем технологичности и инновационности выпускаемой продукции, но и используемым арсеналом современных средств государственной поддержки и протекционизма национальных производителей и экспортеров.

Стало правилом хорошего тона убеждать отечественного потребителя в том, что присоединение России к Всемирной торговой организации (ВТО) будет благом для страны, как будто сейчас российская экономика не интегрирована в мировую, а отечественные товары свободно не продаются на мировом рынке. Другое дело, что на внешнем рынке из российских товаров пользуются спросом в основном сырье и продукты первого передела. Продукция машиностроения потеряла привлекательность для иностранных покупателей, причем не только из-за технологической отсталости, но и в силу отсутствия в России государственной поддержки ее экспорта. На втором аспекте хотелось бы остановиться подробнее.

Еще одной легендой инициаторов присоединения к ВТО стал тезис о невозможности в рамках этой организации государственной поддержки отечественного производителя ни экономическими, ни административными методами. Однако это не соответствует действительности. Современный мировой рынок машиностроения, как внутренний, так и внешний, характеризуется наличием большого набора различных инструментов государственной поддержки отрасли.

Причем диапазон таких инструментов обширен — от прямых финансовых вливаний с целью поддержки предприятий и отраслей и закрытия внутренних рынков сбыта для иностранных товаров до поощрения незаконного завладения технологиями и материалами. О масштабе распространения различных форм поддержки свидетельствует такой факт, что в отношении более 90% наименований товаров в рамках ВТО постоянно ведутся антидемпинговые расследования.

Использование в мировой практике мер государственной поддержки экспорта

Мировой рынок — это жесткая конкурентная борьба, в которой никто не расположен предоставлять льготные условия российским компаниям. Несмотря на то что переговорный процесс о присоединении России к ВТО близится к завершению, до сих пор не разработаны эффективные инструменты поддержки отечественных производителей в условиях возможного прихода в Россию транснациональных компаний, проводящих довольно агрессивную политику. Ведь к принятию дополнительных обязательств в рамках ВТО должна готовиться не только отечественная промышленность, но и правительство России, создавая новые, современные и эффективные инструменты поддержки, развития и регулирования промышленности.

Насколько внутренние условия благоприятны, можно в конечном счете измерить, оценив экономические издержки импорта конкретных товаров и услуг на внутренний рынок или их экспорта. В большинстве экономик в число важных факторов, определяющих операционные издержки, входят транспорт, страхование, а также потери, связанные с бюрократической волокитой. Непредсказуемые и/или неконкурентные затраты на транспорт, финансирование и оформление документов могут создать непреодолимые барьеры для торговли малых и средних предприятий (МСП).

Пока же можно констатировать, что формирование инструментов поддержки только начинается и продвигается недостаточно быстро. Чиновники под разными предлогами зачастую отказываются удовлетворять просьбы представителей промышленности о защите внутреннего рынка от агрессивных действий конкурентов или о поддержке экспорта продукции на сопоставимых с иностранными конкурентами условиях. При этом одним из аргументов является то, что такие нормы будут противоречить правилам ВТО.

Вопрос государственной поддержки экспортной деятельности действительно носит деликатный характер. В соответствии с основополагающими нормами и правилами ВТО, прежде всего Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам, прямая поддержка экспорта товаров государством запрещена¹. В связи с этим многие страны — члены ВТО применяют косвенные и достаточно изощренные формы содействия экспортной деятельности своих компаний как частного, так и государственного сектора.

В этом контексте весьма показателен недавний пример претензий США, подержанных Мексикой, к Китаю в отношении применения этой страной 12 видов запрещенных ВТО субсидий по содействию своему экспорту и его стимулированию. Указанные субсидии в целом касались налоговых льгот для экспортирующих компаний и стимулирования использования местных компонентов при производстве продукции на вывоз в рамках проводимой Китаем политики импортозамещения².

В данном случае аргументы были настолько убедительны, что, не прибегая к традиционным каналам переговоров, в том числе в рамках ВТО, в конце 2007 г. Китай согласился отказаться от некоторых торговых субсидий³.

Для того чтобы оценить степень поддержки, оказываемой российским правительством национальным производителям, достаточно перечислить существующие в настоящее время меры, тем более что перечень этих мер невелик. Методы, содействующие экспорту, в области государственного обеспечения обязательств участников внешнеторговой деятельности предусмотрены Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Согласно этому Закону в России введена система гарантий и страхования экспортных кредитов.

Государственные гарантии при экспорте российской промышленной продукции предоставляются согласно перечню, утверждаемому уполномоченным органом Правительства РФ, и распространяются на российского экспортера, а также на российский или иностранный банк-кредитор, осуществляющий кредитование российских экспортеров, иностранных импортеров, банки-нерезиденты и иностранные государства.

Кредитование участников внешнеторговой деятельности происходит в формах предоставления бюджетных кредитов на возвратной и возмездной основе, субсидий, субвенций и бюджетных инвестиций.

Помимо этого Законом предусмотрена организация торговых выставок и ярмарок, специализированных симпозиумов и конференций, а также проведение кампаний (в том числе рекламных) по продвижению российских товаров, услуг, интеллектуальной собственности на мировые рынки.

¹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures // The Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts. Geneva, 1995. P. 135.

² Washington Trade Daily. 2007. Nov. 30.

³ Asia times online. 2007. 4 Dec.

Однако эти меры недостаточно эффективны. Так, после начала реализации программы государственной поддержки промышленного экспорта доля машиностроения в российском экспорте с 2003 г. сократилась с 9 до 4,9% и продолжает падать. В 2004 г. было предусмотрено выделить 600 млн долл. на поддержку промышленного экспорта, однако не менее 90% этих средств остались невостребованными. В бюджете 2006 г. на финансовые меры поддержки промышленного экспорта было запланировано уже 1 млрд долл., которые также не были целиком востребованы. Это говорит о том, что недостаточно декларировать те или иные меры, необходим механизм их реализации, доступный для российских производителей¹.

Как видно из приведенного короткого обзора, меры по поддержке российского машиностроения носят ограниченный и локальный характер. Причем неэффективность этих мер зачастую усугубляется дополнительными внутренними проблемами, связанными, например, с процедурой возврата НДС при экспорте продукции. В результате отечественные производители вынуждены бороться не только с иностранными конкурентами, но и с российскими ведомствами, забюрократизировавшими процесс возврата НДС.

Для полноты картины можно рассмотреть применяемые в других странах меры государственной поддержки национальных производителей, с которыми приходится сталкиваться отечественным компаниям при попытке конкурировать на внутреннем или внешнем рынке. Как уже упоминалось, во всех высокоразвитых государствах — членах ВТО применяется разнообразный и доступный для производителей арсенал мер государственной поддержки.

В США, Франции, Германии, Китае и т.д. созданы специальные агентства, главной задачей которых является стимулирование экспорта машиностроительной продукции. В перечень используемых средств входит создание специальных фондов, финансирующих экспортные операции на льготных условиях, страхование экспортных кредитов, оказание бесплатных и платных услуг экспортерам.

В США, Южной Корее, Италии, некоторых странах ЕС, Украине применяются льготное финансирование и налоговые льготы. Данный инструмент, возможно, является одним из самых эффективных и дающих быстрый результат. Основная сфера применения — стратегические сегменты машиностроения, которые определяют его научно-технический прогресс.

Широко применяется государственное финансирование НИОКР, особенно в секторе высокотехнологичного производства. Для реализации этой меры, например, в США создано более ста научных фондов и университетско-промышленных центров.

Заградительные пошлины на ввоз продукции машиностроения активно используются некоторыми странами — членами ВТО. Например, пошлины на импорт автомобилей в Китае составляют 200%.

Государственная поддержка лизинга продукции машиностроения активно используется не только в высокоразвитых странах. Наибольшие темпы развития лизинга наблюдаются в развивающихся странах и в государствах с переходной экономикой, в том числе в Белоруссии и Украине. В Южной Корее, Китае, Белоруссии и других странах разработаны программы государственного финансирования подготовки и переподготовки рабочих кадров².

¹ Саакян Ю.З. Приемы самообороны, Business Guide «Машиностроение» // Коммерсантъ. 2007. 30 окт. С. 35.

² См. там же.

Можно еще долго перечислять используемые в мировой практике способы влияния государства на развитие машиностроения. Но совершенно очевидно, что чем более развитой становится экономика государства, тем шире перечень применяемых им мер поддержки. Причем этот перечень индивидуален для каждой страны, зависит от особенностей ее экономики и тех целей, которые она ставит перед собой. Необходимо также отметить, что в большинстве экономически развитых стран при поддержке машиностроения преследовали цель не столько удовлетворения внутреннего спроса, сколько выхода на внешние рынки. При этом государство регулировало и стимулировало привлечение ключевых иностранных технологий для создания современной продукции.

В России пока ситуация обратная. Так, для развития автопрома правительство России ставило перед иностранными производителями лишь задачу насыщения российского рынка, но не выхода продукции на внешние рынки. Это не в последнюю очередь связано с тем, что определение перечня выпускаемых моделей оставлено на выбор иностранных производителей. Локализация производства также не затрагивает высокотехнологичные комплектующие, такие, как двигатель или коробка передач.

Однако в России уже стали появляться примеры программ развития отраслей машиностроения, которые ставят классические с точки зрения мировой практики цели — не только насыщение внутреннего рынка, но и расширение экспорта. В качестве примера можно привести железнодорожное и энергетическое машиностроение. Однако это происходит скорее не благодаря действующей нормативно-правовой базе по господдержке машиностроения, а вопреки ее неэффективности.

Необходимо критически оценить имеющийся у России комплекс мер государственной поддержки отечественного машиностроения и на его основе создать комплексную систему, содержащую такие механизмы реализации, которые будут доступны не только самым крупным машиностроительным объединениям, но и среднему и малому бизнесу.

Основные элементы системы поддержки экспорта государством

Анализ мирового опыта показывает, что практически все страны осуществляют регулирование и стимулирование внешнеэкономической деятельности (ВЭД) на макро- и мезоуровнях. Поддержка экспорта за рубежом представляет собой целую систему взаимодействующих и взаимоувязанных между собой правительственных и неправительственных институтов, к числу которых относятся профильные министерства и ведомства, специализированные агентства и экспертные центры, финансовые структуры, дипломатические миссии и т.д.¹

Внешнеэкономический комплекс Соединенных Штатов является сейчас одним из самых эффективных в мире, а его деятельность оказывает существенное воздействие на состояние всей американской экономики и стандарты жизни граждан страны. В последнее десятилетие американцы уверенно занимают лидирующие позиции в мировой торговле, заметно опережая всех своих крупных эконо-

¹ *Блудова С.Н.* Анализ мирового опыта стимулирования и содействия развитию внешнеэкономической деятельности // *Внешнеэкономический вестник.* 2007. № 5.

мических партнеров и конкурентов. Внутренний рынок США по сути представляет собой «глобальный супермаркет», а объем внешней торговли страны даже в кризисный 2008 г. превысил 3,5 трлн долл.¹ США лидируют также по общему объему инвестиций на зарубежных рынках (совокупный объем накопленных прямых американских инвестиций за рубежом составляет более 3 трлн долл.).

Основными факторами, определяющими нынешнее положение США в мировой торговле, являются современная и динамичная экономика, эффективная внешнеэкономическая система, а также агрессивная торговая политика, опирающаяся на значительный экономический и военно-политический потенциал государства.

Оценка международного опыта в области содействия ВЭД показывает, что работа ведется по следующим основным направлениям.

1. Формирование институциональной системы содействия ВЭД

Государственное содействие экспорту осуществляется в достаточно эффективных формах во многих развитых и развивающихся странах Америки, Европы и Азии. Но наибольшего совершенства, как представляется, господдержка достигла в США. Главным направлением поддержки американского бизнеса за рубежом является создание благоприятных институциональных условий американским компаниям для реализации выгодных коммерческих проектов.

Государственный департамент (Госдеп) США осуществляет координацию ВЭД всех министерств и ведомств, государственных организаций и их представителей за рубежом. Под эгидой Госдепа проводятся заседания координационных и консультационных комитетов по различным вопросам, касающимся ВЭД, с участием представителей предпринимательских структур для учета их позиции в отношении крупных международных или двусторонних мероприятий, непосредственно затрагивающих интересы деловых кругов США.

В Великобритании внешнеэкономическая политика является частью общей экономической политики страны. Здесь практически нет министерств, которые бы в той или иной мере не занимались вопросами ВЭД. Важную роль в содействии внешнеэкономическому сотрудничеству играют британские дипломатические миссии, имеющие в составе представителей различных министерств и ведомств, выполняющих функции торговых советников. Совет международной торговли содействует координации усилий правительственных учреждений и деловых кругов в области внешней торговли, безвозмездно или за символическую плату оказывает помощь компаниям в освоении экспортных рынков. В частности, Британский национальный совет по экспорту применяет оригинальную форму содействия экспорту — так называемую практику открытия «торговых окон». При этом британским фирмам — экспортерам товаров, которые пытаются впервые освоить конкретный зарубежный рынок, предоставляется организационно-финансовая помощь в устройстве выставочной экспозиции.

Правительство Южной Кореи в целях оказания институциональной поддержки международной торговле и импорту технологий учредило в 1962 г. Корпорацию содействия торговле. Для стимулирования вывоза товаров и услуг был учрежден День экспорта, в который самых лучших экспортеров награждают медалями, они получают народное признание.

¹ WTO Secretarial. Press 1534. 2009. 24 March. P. 20.

В Японии организатором системы обслуживания внешнеэкономических связей выступает государство, которое и финансирует эту деятельность из бюджетных средств. Система поддержки носит разветвленный характер, охватывая такие сферы деятельности, как сбор и анализ маркетинговой информации, оказание информационно-консультационных услуг, организация рекламно-выставочной работы, содействие в привлечении к осуществлению внешнеэкономической деятельности новых участников и т.д.

Необходимо отметить, что в XIX в. правительство России также согласовывало с общественностью, промышленными и деловыми кругами свою внешнеэкономическую политику, но в XX в., к сожалению, этот опыт был утрачен. Сейчас Правительством Российской Федерации предпринимаются попытки согласования внешнеэкономической политики с интересами бизнеса, но пока они имеют низкую эффективность.

2. Информационное обеспечение системы поддержки ВЭД

Дополнительным страховочным инструментом, который может оказаться решающим фактором конкурентоспособности фирмы в сфере ВЭД, является превосходство в обладании информацией и ее качестве.

Информационное обеспечение внешнеэкономической деятельности осуществляется посредством выпуска всевозможных проспектов, справочников, информационных бюллетеней¹. Так, в рамках программы стимулирования экспорта в США выпускаются руководства для бизнесменов по экспортным программам и вопросам федеральной помощи экспортерам. В них представлены основные направления государственной поддержки экспортеров, виды помощи, оказываемой федеральными ведомствами, а также механизм ее получения.

Американские торговые миссии, ответственные за продвижение товаров в определенных регионах, обязательно открывают в них свои представительства. При желании любой компании США выйти на рынок какой-либо страны она получает пакет бесплатных услуг, в состав которых входит рыночное исследование страны-контрагента, анализ интересующего сектора производства с учетом конъюнктуры международных рынков.

За отдельную небольшую плату в ближайшем к предполагаемой стране-контрагенту центре по развитию экспорта предприниматель или предприятие может заказать комплексное маркетинговое исследование по предполагаемому объекту экспорта или импорта; внешнеторговый профиль компании-контрагента с указанием всех необходимых реквизитов, его кредитной истории, а также сильных и слабых сторон. Также предоставляются услуги по поиску зарубежного контрагента и по организации встреч с предполагаемыми партнерами.

В Японии с 1962 г. существует формализованная структура по сбору зарубежной экономической информации, действующая под эгидой Института индустриального протекционизма, учрежденного Министерством внешней торговли и промышленности (МИТИ). К работе по информационному обеспечению внешнеэкономической деятельности, сбору и анализу зарубежной коммерческой информации привлекаются Министерство иностранных дел, Министерство внеш-

¹ *Блудова С.Н.* Анализ мирового опыта стимулирования и содействия развитию внешнеэкономической деятельности.

ней торговли и промышленности, Управление науки и техники, Управление экономического планирования и другие организации.

Особое место в этом ряду занимает Японская некоммерческая организация содействия развитию внешней торговли (ДЖЕТРО). Она полностью финансируется правительством и занимается изучением мировых товарных рынков, сбором и анализом маркетинговой информации, организацией выставок японских товаров за рубежом и торговых выставок других стран в Японии, рекламной и издательской работой. В самой Японии имеется 33 отделения этой организации, а 79 представительств ДЖЕТРО работают в 56 странах мира. Обладая развитой сетью различного рода учреждений во многих государствах, ДЖЕТРО представляет собой один из крупнейших в мире источников деловой информации. Ее базы данных оперируют огромным количеством сведений, в том числе обширными перечнями зарубежных и японских экспортеров и импортеров. ДЖЕТРО имеет 31 информационный центр на территории Японии и 28 за рубежом.

В Германии система внешнеэкономической информации характеризуется наличием мощного информационно-аналитического центра, в котором представлены крупные банки и страховые компании, влиятельные бизнес-группы. Эта система имеет сильно разветвленную, многоуровневую структуру вследствие привлечения к ее функционированию большого числа участников внешнеэкономической деятельности, включающих федеральные и региональные структуры, более 6 тыс. торговых палат и промышленных союзов, множество частных информационных фирм.

В Великобритании систему экономического мониторинга формируют две мощные силы в лице государственных разведывательных служб и частного сектора. Правительство выступает лишь в качестве регулирующего органа этой работы.

Во Франции существует много источников получения внешнеэкономической информации. Основная функция правительства сводится к координации усилий по ее сбору и обработке, а главную роль в этой координации играет Министерство финансов. Очень распространены скрытые методы получения информации, в частности, при помощи служб разведки, что затрудняет доступ к ней частных структур. В 1992 г. была создана специализированная Ассоциация по продвижению экономических сведений в интересах экспортно-ориентированных предприятий, в первую очередь ведущих транснациональных корпораций.

Сбором внешнеэкономической информации в Канаде занимаются 30 правительственных департаментов и агентств, имеющих 128 отделов за границей, правительства провинций с представительствами за границей, а также национальные бизнес-организации, в том числе Канадская торговая палата и Союз канадских производителей и экспортеров.

Важнейшую роль в обеспечении информационной базы содействия внешнеэкономической деятельности в зарубежных странах играют интернет-ресурсы. Практически все организации, содействующие развитию внешнеэкономических связей, имеют свои сайты в Интернете. Использование электронных баз по контрагентам является важным инструментом стимулирования всех форм внешнеэкономической деятельности. Так, например, поиск и оценка инвестиционных проектов в современном мире на 90% осуществляются на основе интернет-ресурсов.

К наиболее важной необходимо отнести информацию сайта о социально-экономическом положении стран и их регионов; об объемах, товарной и географической структуре экспорта и импорта; внешнеторговом, налоговом, ин-

вестиционном законодательстве, банковской системе; организациях, содействующих развитию внешнеэкономических связей; ссылки на торговые и дипломатические представительства основных внешнеторговых партнеров и экспортных кредитных агентств.

В США, в частности, к постоянно обновляемым базам данных, размещаемых в Интернете относятся «Коммерческий гид по стране», «Отчет об экономическом положении и торговом режиме в стране», «Отчет об инвестиционном климате в стране», «Список представителей по коммерческим и экономическим вопросам посольств США» и др.

В России также формируется информационная база содействия ВЭД, включающая достаточно большое количество интернет-ресурсов. К числу наиболее известных можно отнести сайт «Экспортные возможности России», сайты торгово-промышленных палат РФ и регионов, сайты, посвященные таможенным вопросам. Но в целом говорить об эффективной информационной поддержке участников ВЭД и стимулировании внешнеэкономических связей пока рано. Основным недостатком российских интернет-ресурсов, посвященных ВЭД, является отсутствие реальной поддержки предпринимателей и общий характер размещаемой информации.

3. Региональные организации содействия ВЭД

На современном этапе все яснее прослеживается тенденция на регионализацию внешнеторгового сотрудничества. Рассматривая опыт развитых стран в области формирования региональных институтов содействия внешнеэкономической деятельности, можно отметить пример Фландрии — одного из наиболее развитых экспортно-ориентированных районов Бельгии. Экспортное агентство Фландрии «Export Vlaanderen» имеет интернет-сайт на нескольких языках и является универсальным гидом по широкому спектру фламандских товаров и услуг. Агентство, учрежденное правительством региона, располагает сетью торгово-экономических представительств в более чем 50 странах мира. В России такие представительства работают в Москве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде. Агентство предлагает услуги по налаживанию контактов с партнерами во Фландрии независимо от рода предполагаемого сотрудничества: покупка товаров, технологий, создание СП с учетом индивидуальных условий. Экспортное агентство Фландрии организует поездки заинтересованных иностранных организаций и лиц на информационные конференции и семинары с участием фламандского бизнеса, ведущего или планирующего сотрудничество со страной или регионом. Предлагаются услуги по представлению регулярной информации о новых торговых возможностях, а также выставках и экономических миссиях, организуемых агентством как во Фландрии, так и в стране-импортере¹.

Испанский консорциум «СОРСА», имеющий 38 зарубежных представительств, ведет работу по развитию связей каталонского предпринимательства во всем мире и на основе бизнес-платформ создает центры по содействию в расширении внешнеторговых отношений каталонских фирм за рубежом.

Многие российские регионы также имеют интернет-страницы, посвященные ВЭД, но анализ показывает, что информация на них редко обновляется и часто не соответствует действительности и запросам потенциальных зарубежных партнеров.

¹ www.economy.gov.ru

4. Финансирование и страхование ВЭД

В США финансированием экспорта занимаются Государственный экспортно-импортный банк; Министерство сельского хозяйства; Агентство сотрудничества в области международного развития; Администрация малого бизнеса и некоторые другие государственные организации.

В Японии эффективным инструментом кредитования экспортно-импортных операций и зарубежного инвестирования компаний является Эксимбанк. В стране действует система налоговых льгот, в том числе льгот, не имеющих аналогов в мире, ориентированных на стимулирование как экспорта, так и импорта. Развитию ВЭД способствует крупнейшая в мире диверсифицированная система государственного страхования торговли и инвестиций, надежно ограждающая интересы национальных операторов от различного рода рисков. Эта система включает общее страхование торговли, валютных рисков, векселей и облигаций импортеров, авансовых платежей за импорт, иностранных инвестиций, кредитов зарубежным предприятиям.

В Южной Корее в целях содействия развитию экспорта государство ввело краткосрочное экспортное кредитование. Сутью этой системы является автоматическое решение о выдаче займа коммерческими банками при отсрочке платежа по аккредитиву. Правительство также предоставляет экспортерам налоговые послабления и льготные кредиты, списывает убытки, освобождает от пошлин.

В Италии образован Государственный институт по страхованию внешнеторговых операций, наделенный полной имущественной и административной самостоятельностью. Размеры предоставляемого им страхового покрытия обычно достигают 90% суммы фирменных кредитов и 95% — банковских. При проведении операций со странами, отнесенными к категории «повышенного риска», размер страхового покрытия снижается. Напротив, при страховании кредитов, предоставляемых для финансирования операций особой политико-экономической значимости, либо в рамках имеющихся межправительственных соглашений, либо реализуемых на трехсторонней основе (с привлечением к финансированию кредитных институтов третьих стран), размер страхового покрытия может достигать 100% объема используемых кредитных ресурсов. Финансирование страховых операций осуществляется за счет целевых бюджетных ассигнований, пределы которых лимитируются специальными фондами.

Финансирование и страхование внешнеэкономической деятельности в Индии осуществляют специализированные банковские учреждения. Ведущие места среди них занимают Экспортно-импортный банк (ЭИБ), Банк промышленного развития, Корпорация кредитования и страхования экспорта, Корпорация промышленного финансирования, Корпорация промышленного кредитования и инвестирования. Крупнейшим кредитором внешнеторговых операций является ЭИБ, выполняющий одновременно функции координатора деятельности всех остальных финансовых институтов в этой области. Штаб-квартира ЭИБ находится в Бомбее; банк имеет отделения в Дели, Калькутте, Мадрасе и Вашингтоне. Главная задача ЭИБ — кредитование индийских экспортеров, которое позволяет им осуществлять поставки своей продукции за рубеж на условиях рассрочки платежей.

Для различных категорий экспортных товаров установлены разные сроки кредитования. В соответствии с банковской классификацией вся номенклатура экспор-

тной продукции делится на две группы — группу А, включающую машины и оборудование, и группу Б, в которую входят потребительские товары длительного пользования и некоторые другие виды промышленных изделий, при экспорте которых расчеты обычно осуществляются наличными. Если для экспортеров товаров группы Б сроки кредитования не превышают двух лет, то для группы А они могут достигать при стоимости контракта менее 1 млн рублей — трех лет, от 1 до 5 млн — пяти лет, от 5 до 10 млн — восьми лет, свыше 10 млн рублей — 11 лет. Максимальная продолжительность льготного периода — 1 год. Погашение кредитов и выплата процентов осуществляются равными долями дважды в год. При стоимости экспортного контракта менее 20 млн рублей кредиты ЭИБ предоставляются фирмам-экспортерам через посредничество коммерческих банков, а в случаях, когда контрактная стоимость превышает 20 млн рублей, — непосредственно самим банком. Финансирование крупных экспортных контрактов стоимостью свыше 50 млн рублей осуществляется только при условии получения предварительного одобрения специальной рабочей группы, включающей представителей ЭИБ, Резервного банка и Корпорации кредитования и страхования экспорта¹.

5. Деятельность специальных центров по анализу препятствий в развитии экспорта

Существенный интерес для экспортеров представляет анализ препятствий в осуществлении внешнеэкономической деятельности и создание условий для их устранения. Подобной деятельностью в развитых странах занимаются специальные исследовательские центры, как государственные, так и частные. К таким препятствиям в США, например, относят различия в технических стандартах, недостаточную защиту прав интеллектуальной собственности во многих импортирующих странах, а также коррупцию со стороны официальных лиц.

6. Развитие новых видов предпринимательской деятельности с внешнеэкономической ориентацией и формирование условий для развития экспорта

Во многих странах имеется опыт создания новых видов коммерческих предприятий, продукция которых ориентирована на удовлетворение спроса на внешних рынках. В этой области, например, заслуживает внимания опыт Чили и Бразилии. Здесь активно ведется стимулирование внешнеэкономической деятельности на предприятиях с внешнеэкономической ориентацией, созданных за счет средств государства и переданных в собственность частным лицам.

Примером быстрой организации экспортных производств является Вьетнам, где местные экспортеры быстро адаптируются к любым изменениям мировой конъюнктуры. Так, текстиль и креветки, которые стали облагаться налогами в США, теперь поставляются в ЕС; фермеры после недавнего спада цен на кофе на мировом рынке переключились на выращивание какао и перца. В результате вьетнамский экспорт растет в последние годы в среднем на 20% в год.

¹ www.economy.gov.ru

7. Разработка стратегии внешнеэкономического сотрудничества с отдельными группами стран

Учитывая, что для России одним из актуальных направлений внешнеэкономической деятельности, несомненно, является развитие сотрудничества со странами СНГ, целесообразно рассмотреть опыт США по содействию развитию внешнеэкономических связей с этой группой стран. При Министерстве торговли США в 1992 г. был создан специальный отдел — BISNIS, который выполняет функции по консультированию американских компаний, заинтересованных в ведении бизнеса на рынках России и стран СНГ. Цель BISNIS — продвижение экспорта американских товаров и привлечение инвестиций на рынки СНГ. Отдел предлагает следующие программы: поиск американского партнера, поиск американского поставщика, деловые предложения из США.

Отдел выпускает ежеквартальный журнал «BISNIS» — вестник делового сотрудничества США со странами СНГ, посвященный проблемам ведения бизнеса с американскими партнерами. Журнал рассказывает о мероприятиях правительства США в регионах стран СНГ; возможностях сотрудничества с Экспортно-импортным банком США и механизме получения кредита на осуществление внешнеторговых операций; возможностях сотрудничества с американскими кредитными агентствами, осуществляющими проверку кредитных историй американских компаний; дает информацию по конкретным штатам, их социально-экономическим и внешнеэкономическим возможностям, структуре экспортно-импортных операций со странами СНГ, особенностям торговли на товарных рынках и т.д.

Некоторые штаты сами создают специализированные отделы по развитию сотрудничества со странами СНГ. Так, в администрации штата Техас существует Департамент по экономическому развитию, целью которого является содействие техасским компаниям в установлении отношений с иностранными фирмами. Несмотря на то что большая часть техасского экспорта направляется в Мексику и Канаду, все больше компаний штата изучают деловые возможности в странах СНГ. Это управление также финансирует торговые выставки, что позволяет малому бизнесу штата получать доступ как к местным, так и к иностранным рынкам.

В Германии создана организация по координации деятельности правительственных учреждений для содействия развитию экспорта в наиболее перспективных регионах. Этой организацией разработаны такие программы, как Латиноамериканская концепция и Восточноазиатская инициатива, призванные содействовать долговременному усилению позиций немецких экспортеров в этих регионах.

8. Разработка отраслевых стратегий

Интересен также опыт США в развитии внешнеэкономических связей со странами СНГ в области сельского хозяйства. В странах СНГ Министерство сельского хозяйства США имеет торговые представительства, деятельность которых направлена на поддержку американского сельскохозяйственного экспорта. В перечень товаров, находящихся в ведении этих представительств, входят зерновые, мясо птицы, комбикорма, пищевые добавки и продукты питания. Сельскохозяйственные торговые представительства в странах СНГ активно сотрудничают с импортерами сельскохозяйственного сырья, производителями, агропромышленными и перерабатывающими компаниями и другими участниками продовольствен-

ных рынков. Содействуя экспорту из США, торговые представительства проводят маркетинговые кампании наиболее перспективных сельскохозяйственных товаров и продуктов питания. В целом эти специализированные представительства работают по ряду направлений:

- поиск американских поставщиков сельскохозяйственных товаров и продуктов питания;
- предоставление импортерам в странах СНГ информации о состоянии отдельных сегментов американского сельскохозяйственного рынка;
- издание новостного бюллетеня с коммерческими предложениями от американских компаний;
- подготовка перечней импортеров и перерабатывающих предприятий в России и странах СНГ по отраслям;
- ведение перечней поставщиков продуктов питания в США в отраслевом разрезе;
- анализ состояния сельскохозяйственных рынков в странах СНГ;
- участие в продовольственных выставках, семинарах и конференциях;
- организация торговых миссий;
- проведение маркетинговых кампаний;
- консультирование американских деловых кругов, правительственных и отраслевых организаций;
- организация профессиональных стажировок в США по программе КОХРАН.

При посещении профессиональными участниками из стран СНГ американских выставок Министерство сельского хозяйства США оказывает содействие в организации программы, назначении встреч и ознакомлении с интересующими предприятиями. Все услуги сельскохозяйственные торговые представительства США оказывают бесплатно. Результатом подобной деятельности становится, как правило, завязывание прочных контактов с местными представителями государственных и деловых кругов с целенаправленной привязкой к перспективным проектам. На следующем этапе средства идут на «помощь» в проведении технико-экономических обоснований будущих проектов, параметры которых нередко подгоняются под возможности американских производителей.

Продвижению американских интересов помогают американские консультанты, работающие в профильных министерствах и ведомствах в рамках программ технического содействия, которые прямо или косвенно способствуют продвижению интересов фирм США, в том числе в случае проведения тендеров или аукционов по проектам.

9. Использование «административного ресурса»

Современный «административный ресурс» остается важным инструментом содействия ВЭД. Чаще всего он реализуется при совместном участии государственных и частных учреждений и компаний в подготовке и осуществлении международных операций. Такое участие заключается в обеспечении в рамках межправительственных соглашений о сотрудничестве или совместных проектов привилегированного доступа на рынок конкретным участникам с учетом сложившейся специализации в рамках взаимного сотрудничества. На такой основе задуманы и осуществляются в странах Европейского союза проекты и программы

по развитию атомного машиностроения и ядерной энергетики, современного авиа- и ракетостроения, скоростного железнодорожного сообщения и др.

Другим направлением является создание благоприятного политического фона для разработки соответствующих направлений сотрудничества. Например, активизации возможных поставок американской авиатехники и оборудования для аэропортов на перспективный африканский рынок способствует широкомасштабная инициатива «Мирное небо для Африки».

Госдепартамент США также применяет в случаях необходимости методы непосредственной дипломатической поддержки американских коммерческих проектов за рубежом. К ним относятся обращения о «положительном» рассмотрении деловых предложений американских бизнесменов и создании благоприятных условий для их реализации в ходе бесед и переписки с высокопоставленными представителями политических и деловых кругов принимающих стран.

Широко используются в мире и так называемые прочие формы поддержки ВЭД, к которым относятся и вопросы перевозки грузов. Подавляющее большинство стран мира, имеющих выход к морю, стремятся содействовать национальным транспортным компаниям в получении контрактов на перевозку грузов, что обеспечивает получение на внешних рынках дополнительных финансовых ресурсов, так как стоимость фрахта составляет порой весьма значительную — до 40—50% и выше — долю от экспортной цены товаров. Эти ресурсы используются в дальнейшем для различных льгот, позволяющих в том числе поддерживать на конкурентном уровне фрахтовые ставки национальных компаний-перевозчиков.

Общие выводы и рекомендации по использованию зарубежного опыта в области стимулирования экспорта

1. Содействие и стимулирование экспортной деятельности в зарубежных странах осуществляется в основном государственными органами и квазигосударственными структурами.

2. Во всех странах сформированы органы информационного обеспечения ВЭД, максимально использующие возможности интернет-ресурсов. Реализуются программы «бесбумажных» технологий обработки документации и представления информации.

3. Роль государства в организации мониторинга внешнеэкономической деятельности связана с использованием заинтересованных департаментов и подразделений министерств и ведомств, других компетентных органов (включая спецслужбы), а также специализированных государственно-общественных организаций типа торгово-промышленных палат, с привлечением экспертных структур (научных и аналитических) и бизнес-сообщества.

4. Функции по анализу внешнеэкономической информации в зарубежных странах выполняют различные органы, такие, как профильные департаменты министерств, специализированные аналитические организации, государственные и частные университеты и научно-исследовательские учреждения, частные информационные и аналитические фирмы.

5. В мировой практике практически нет примеров делегирования функций по анализу внешнеэкономической информации одному интегрированному органу, вследствие того что принятие решений по важнейшим внешнеэкономическим

вопросам требует координации и применения альтернативных подходов, различных методик оценки и прогнозирования.

Учитывая различия во внешнеэкономическом потенциале, структуре и объемах экспорта российских регионов в различные группы стран, а также общемировую тенденцию на регионализацию внешнеэкономических связей, целесообразно сформировать на территории России сеть региональных внешнеторговых агентств, получивших широкое распространение во многих странах. При этом, учитывая слабую институциональную основу ВЭД во многих субъектах Федерации, необходимо, чтобы эти агентства не только содействовали расширению региональных внешнеэкономических связей, но и координировали работу по инфраструктурному, информационному, финансовому и другому обеспечению их развития.

Таким образом, изучение и применение опыта, накопленного мировым сообществом в области содействия расширению ВЭД, позволит нашей стране и ее регионам достигнуть более высокого уровня развития внешнеэкономических связей и реализовать их экспортный потенциал.

Раздел VI

Институциональная среда

Институты и экономический рост: современные теоретические подходы¹

Мейнстрим и институционализм: сближение подходов

Со времени Д. Юма и А. Смита источники экономического роста неизменно связывались с накоплением капитала. Всякое увеличение капитала, утверждал А. Смит, естественно ведет к активизации промышленной деятельности и, следовательно, к возрастанию реального богатства. Накопление капитала, в свою очередь, определяется масштабами сбережений: «...Бережливость, а не трудолюбие является непосредственной причиной возрастания капитала». И дело не ограничивается тем, что в более богатых странах больше оказывается фонд (доля) накопления. Сравнительно большая часть этих накоплений направляется на «производительную» деятельность².

Тезис, определяющий роль накопления, был полностью унаследован академической теорией мейнстрима. Роль сбережений населения и накапливаемой прибыли в поддержании хозяйственной активности и устойчивого роста общественного богатства подробно анализируется в четвертой книге «Принципов экономической теории» А. Маршалла³.

Великая депрессия побудила современников и сторонников Дж.М. Кейнса несколько более осторожно оценить роль процессов накопления, но эти соображения относились прежде всего к краткосрочным факторам экономической динамики. К. Кларк, изучавший длительные тенденции хозяйственного развития, писал: «Уже в 1937 году я начал серьезно сомневаться в справедливости этой

¹ Материал этой статьи частично был опубликован в: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М.* В поисках институциональных характеристик экономического роста (новые подходы на рубеже XX—XXI вв.) // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 4—27.

² «Фонды, предназначенные на содержание производительного труда, не только значительно больше в богатых странах, чем в бедных, но они представляют и большую пропорцию по сравнению с теми фондами, которые хотя и могут быть затрачиваемы на содержание как производительного, так и непроизводительного труда, но по общему правилу затрачиваются предпочтительно на содержание последнего» (*Смит А.* Исследование и природе и причинах богатства народов. М.: Мысль, 1962. С. 247—248).

³ См.: *Маршалл А.* Принципы политической экономии. М.: Прогресс, 1983.

доктрины... Накопление капитала — это необходимое, но недостаточное условие экономического прогресса¹.

В моделях экономического роста Р. Харрода, безусловно испытывавшего серьезное влияние Кейнса, на передний план вновь выдвинулись процессы накопления. Так, в базовом уравнении экономического роста темпы расширения производства прямо пропорциональны норме сбережений². Те же предположения по существу содержатся и в моделях экономического роста Р. Солоу³, и в теоретических конструкциях эндогенного роста и технического прогресса Р. Лукаса⁴.

Эмпирические исследования источников экономического роста, использовавшие стандартные производственные функции, не смогли, однако, подтвердить тезис о решающей роли накоплений «физического капитала». Ограничимся ссылкой на результаты многочисленных расчетов Э. Денисона, впервые предложившего методы «калькуляции» экономического роста. В соответствии с его расчетами за период 1929—1982 гг. не более 20% увеличения национального дохода США в расчете на одного занятого удается «приписать» накоплению реального капитала. Решающую роль во всех расчетах такого рода играл неразложимый по факторам «остаток». Э. Денисон считал его характеристикой прогресса знаний, который включает «как технический прогресс, так и прогресс в наших знаниях об управлении и организации»⁵. Тем самым в сферу исследования проблем экономического роста постепенно втягивался более широкий круг не только экономических, но и социально-политических отношений⁶.

Пересмотру неизбежно подверглись и определения самих факторов производства. В наиболее развитых странах накопление вещественного капитала как ключевой фактор экономического роста постепенно стало отступать на задний план, уступая место накоплению человеческого (а также «социального») капитала. За пределы демографии оказалась, в частности, вынесенным и вопрос о факторах, определяющих темпы расширения трудовых ресурсов⁷.

Теоретики, занятые поиском источников экономического роста, все шире привлекают исторический материал, активнее вторгаются в сферу политических и социальных отношений. Указанная тенденция становится все более очевидной, если сравнить «калькуляции» Э. Денисона с последующими публикациями одно-

¹ Clark C. Development Economics. The Early Years // *Pioneers in Development*. Ed. by Meier G., Seers D. Oxford: University Press, 1984. P. 59.

² См.: Харрод Р. К теории экономической динамики. Новые выводы экономической теории и их применение к экономической политике. М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.

³ Solow R. A Contribution to the Theory of Economic Growth // *Quarterly Journal of Economics*. 1956. Vol. 70.

⁴ Lucas R. On the Mechanics of Economic Development // *Journal of Monetary Economics*. 1988. Vol. 22.

⁵ Denison E. Trends in American Economic Growth. 1929—1982. The Brookings Institution, 1985. P. 28.

⁶ Более подробный анализ различных попыток декомпозиции экономического роста по различным факторам можно найти в обстоятельном обзоре Д. Джоргенсона: Jorgenson D. Calculation of Economic Growth // *Handbook of Economic Growth*. Ed. by Aghion Ph., Durlauf S. North-Holland, 2004.

⁷ Изучая источники современного («постмальтузианского») экономического роста, О. Гэйлор и О. Моав выдвигают гипотезу о существенном изменении предпочтений: современная семья, по их мнению, стремится не столько к увеличению числа детей, сколько к накоплению возможно большего человеческого капитала (Galor O., Moav O. Natural Selection and the Origin of Economic Growth // *Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117. Issue 4).

го из весьма влиятельных американских экономистов — Р. Бэрроу¹. В дополнение к обычным динамическим рядам все чаще привлекаются межстрановые сопоставления (cross-country studies), место элементарных производственных функций занимают многофакторные межобъектные сравнения (cross-section). При этом такие переменные, как норма личных сбережений (или норма накоплений), в подобных расчетах вообще не присутствуют. Зато значительное место отводится тем переменным, которые, по мнению Р. Бэрроу, должны играть отрицательную роль (масштабы потребления государства, инфляция и др.) и, что представляется особенно существенным, переменным, характеризующим влияние общественно-политических отношений (степень демократичности общества, соблюдение законов и прежде всего реальная защита прав собственности и контрактных прав).

«Калькуляции» экономического роста с первых дней своего появления подвергались критике представителей институциональной теории. Еще в начале 1970-х годов Д. Норт и Р. Томас отмечали, что такие факторы, как накопление капитала, экономия на масштабах и т.п., «не являются источниками экономического роста, они и *есть* сам рост»².

В соответствии с классификацией одного из наиболее известных представителей новой институциональной теории — О. Уильямсона на более глубоких (по сравнению с обычной хозяйственной деятельностью) уровнях складываются политико-экономические структуры, определяющие правила поведения отдельных участников³. В соответствии с этой логикой экономика прав собственности должна играть более фундаментальную роль, чем текущие операции, описываемые стандартной неоклассической теорией. Многочисленные работы, опубликованные в конце 80-х — начале 90-х гг., могут свидетельствовать о все более активном интересе теоретиков экономического роста к сложившимся историческим традициям и институциональным структурам.

В последнее время и представители академического мейнстрима стали склоняться к мысли о том, что институциональные структуры, а среди них прежде всего *права собственности и права и обязанности, фиксируемые системой контрактов, оказываются наиболее глубоким источником долгосрочного развития и экономического роста*. Привлекает внимание и другая сторона указанной тенденции. Изучение институциональных структур оказывается втянутым в сферу все более строгого формального анализа: все чаще гипотезы, высказываемые в этой области, базируются на высокотехнических теоретических моделях, а для статистической проверки таких гипотез используются продвинутое эконометрические методы⁴.

¹ Barro R. Economic Growth in a Cross-section of Countries // The Quarterly Journal of Economics. 1991. Vol. 106. Issue 2; *Idem*. Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study // NBER WP. 1996. № 5698. Washington; Barro R., Lee J.-W. International Comparisons of Educational Attainment // Journal of Monetary Economics. 1993. Vol. 32; Barro R., Sala-i-Martin X. Economic Growth. McGraw Hill, 1995.

² North D., Thomas R. The Rise of Western World: A New Economic History. Cambridge University Press, 1973. P. 2.

³ Williamson O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // The Journal of Economic Literature. 2000. Vol. XXXVIII. № 3.

⁴ Напомним, что до последнего времени даже основоположника институциональной теории Т. Веблена, как, впрочем, К. Маркса и Й. Шумпетера, энтузиасты неоклассической школы снисходительно относили к «провидцам (visionaries), обладавшим недостаточными аналитическими способностями» (Niehans J. A History of Economic Theory Classic Contributions, 1720—1980. The John Hopkins University Press, 1990. P. 522).

Не пытаясь углубиться в сложный вопрос о соотношении между неоклассическим и институциональным направлениями современной экономической теории, отметим лишь, что на рубеже XX—XXI столетий ситуация существенно изменилась. Сегодня многочисленные характеристики институциональных структур становятся одним из наиболее престижных объектов теоретического моделирования и эконометрического исследования. Экспансия неоклассических моделей проявляется, в частности, в том, что они постепенно охватывают тот «глубинный» (по характеристике О. Уильямсона) уровень, на котором располагаются базовые институциональные структуры. Границы между обычными объектами исследования представителей мейнстрима и традиционной тематикой институционалистских работ оказываются все более размытыми¹. Основные характеристики изучаемых рынков у сторонников обоих направлений, по крайней мере отчасти, теперь определяются утвердившимися отношениями собственности, а также системой информента прав собственности и контрактных обязательств.

Исторические особенности формирования институтов

Одну из наиболее популярных сегодня версий формирования рыночных институтов можно было бы сформулировать следующим образом. Расширение торговли в XVI—XVII вв. способствовало концентрации мощи, в том числе «политической силы *de facto*», в руках части землевладельцев и купцов. Накопление этой силы на определенном этапе позволило владельцам обзавестись собственными вооруженными формированиями, качественно отличавшимися от прежних военных отрядов крупных феодалов. Ограничивая власть короля, владельцы земли и капитала боролись за постепенное утверждение прав частной собственности. Классические примеры такого рода обычно отыскиваются в английской истории XVII—XVIII вв.²

Одной из наиболее употребительных «несущих конструкций» институционального анализа можно считать использованную Д. Нортм категорию обязательств, «внушающих доверие» (*credible commitments*). До тех пор пока власть монарха оставалась неограниченной, подписанные им контрактные обязательства не могли считаться внушающими доверие — короли, как свидетельствуют исторические факты, нередко отказывались от возврата своих долгов или даже прибегали к конфискации имущества кредиторов. Соответственно обязательства, внушающие доверие, могли получить сколько-нибудь широкое распространение лишь в результате постепенного ограничения полномочий абсолютного монарха.

С приходом Нового времени стало очевидным, что *важнейшим условием, которое может обеспечить функционирование рыночной собственности, оказывается жесткое ограничение полномочий исполнительной власти в сфере имущественных отношений*. Дж. Локк, написавший после английской революции «Два трактата об управлении», отмечал, что «король не должен нарушать никаких прав собствен-

¹ При этом О. Уильямсон настаивает на сохраняющихся преимуществах новой институциональной теории, ссылаясь, в частности, на успехи эмпирических исследований, проводимых в области «экономики транзакционных издержек» (*Williamson O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. P. 605—607*).

² *Acemoglu D., Robinson J. Economic Backwardness in Political Perspective // NBER WP. 2002. № 8831. Washington; Acemoglu D., Aghion Ph., Zilibotti F. Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth // NBER WP. 2002. № 9066. Washington.*

ности своих подданных»¹. Что же касается политической власти, то она представляет собой «право создавать законы... для регулирования и сохранения собственности»². Карл II принес особую клятву никогда не посягать на собственность своих подданных³. Расширение полномочий английского парламента к концу XVII в. и предоставление им гарантий английской короне обеспечивало возможность резкого увеличения королевской задолженности. Вместе с тем ускоренными темпами в Англии стали развиваться финансовые рынки⁴.

Формируясь под воздействием политических сил, отношения частной собственности, в свою очередь, налагали на пороге Нового времени отчетливый отпечаток на всю структуру социально-политических отношений. Собственность как некоторое легитимное «право» становится под защиту государства, «но это же право защищает и самого индивидуума от государства: вместе с законом и ее [собственности] побочным продуктом она становится самым действенным средством ограничения государственной власти»⁵.

В различных географических регионах утверждение института рыночной собственности осуществлялось неодинаковым образом. Многочисленные факты свидетельствуют, что формирующиеся структуры имущественных отношений в огромной степени зависели от специфики предшествовавшего исторического развития (path dependence).

Рассматривая длительные изменения в истории стран, подвергшихся колонизации, Д. Эйсмоглу, С. Джонсон и Дж. Робинсон привлекли внимание исследователей к следующему феномену⁶. С XI по XV в. можно наблюдать более или менее устойчивое распределение богатства между указанными выше странами. А с 1500 г. ситуация стала радикально меняться: с переходом к Новому времени на протяжении последующих четырех столетий во внеевропейском («колонизируемом») мире обнаружилась тенденция к «обратному ранжированию богатства» (the reversal of Fortune). Богатые прежде страны постепенно беднели (относительно других), тогда как некоторые ранее бедные страны смогли увеличить не только абсолютное, но и относительное богатство.

Изучая различные формы экономического роста в колонизируемых странах, авторы связали их с различными стратегиями, использовавшимися европейскими метрополиями. Впервые в академической литературе столь четко был выдвинут тезис о том, что в странах, богато наделенных природными ресурсами и располагавших обширным населением, европейские страны использовали методы интенсивной эксплуатации. Во многих случаях это были страны с жарким климатом, характеризовавшиеся более высокой смертностью выходцев из метрополий — стран, обладавших умеренным климатом. Подобная стратегия обычно не предусматривала равноправных рыночных отношений между метрополией и колонией. Система экономических и политических отношений, устанавливаемая в этих странах,

¹ Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 343.

² Там же. С. 343.

³ *Nenner H., Jones J. Liberty Secured? Britain Before and After 1688.* Stanford University Press, 1992. P. 92.

⁴ *Neal L. The Rise of Financial Capitalism: International Capital Markets in the Age of Reason.* Cambridge University Press, 1990.

⁵ *Пауинс Р. Собственность и свобода.* М., Московская школа политических исследований, 2000. С. 158—159.

⁶ *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth.* Ed. by Aghion Ph., Durlauf S. North-Holland, 2004.

должна была обеспечивать прежде всего особые выгоды для метрополии¹. Другая стратегия использовалась в тех случаях, когда речь шла о малонаселенных странах, расположенных в зоне с умеренным климатом. В этих случаях чаще всего наблюдалось переселение жителей государств Западной Европы в соответствующие страны.

Тем самым в зависимости от выбора, совершаемого сравнительно более развитыми европейскими странами, в колонизируемых странах формировались различные имущественные отношения и основанные на них хозяйственные структуры. Указанные различия, разумеется, становятся особенно наглядными при сравнении институциональной структуры, господствующей сегодня в Соединенных Штатах, Канаде, Австралии, с экономическими институтами, скажем, стран Тропической Африки.

Подобные рассуждения позволили продемонстрировать довольно эффективные результаты. Так, данные о смертности выходцев из умеренного климата в странах Африки, Азии и Латинской Америки, относящиеся к предшествующим столетиям, а также о плотности населения в колонизируемых странах в начале XVI в. могут объяснить («предсказать») значительную часть различий в индексах, характеризующих эффективность защиты частной собственности в настоящее время. На основе последних выводятся и различия в уровнях и динамике ВВП на душу населения.

Бремя колонизации, неблагоприятное наследие колониальных империй сводятся, таким образом, прежде всего к отсутствию условий для формирования конкурентных рынков современного типа. В некоторых странах Латинской Америки, например, «полное засилье монополий и повсеместное административное регулирование, насажденное еще Испанией, оставалось нетронутыми и после того, как эти страны обрели независимость»².

Заметим, что процессы усвоения и развития хозяйственной цивилизации не могут сводиться просто к перемещению европейцев, обладавших опытом сравнительно более развитой рыночной экономики, в отсталые страны. Вопрос о «трансплантации» правовых и хозяйственных институтов более подробно будет рассмотрен ниже, здесь же отметим только следующее обстоятельство. В США и Канаде, например, доля европейских мигрантов в XIX в. была меньше, чем в некоторых странах Латинской Америки (Уругвай, Аргентина), а страны Юго-Восточной Азии (например, такие «азиатские тигры», как Сингапур), характеризующиеся прочной защитой частной собственности и чрезвычайно динамичным экономическим ростом, и до настоящего времени не привлекают большого числа европейских мигрантов.

Сложившаяся институциональная структура обладает рядом важных функциональных характеристик, среди которых особую роль играет наличие или отсутствие «встроенных» механизмов поддержания хозяйственной стабильности³. Д. Эйсмоглу, С. Джонсон, Дж. Робинсон и Ю. Тэйчерэн предприняли специальное эконометрическое исследование, ставящее следующий вопрос: в какой мере обла-

¹ Авторы цитируют работу одного из американских историков, в которой описываются результаты колониального господства в Конго: политика Бельгии «была основана на безудержной эксплуатации природных и человеческих ресурсов», она привела к последующему «распаду всей хозяйственной и общественной жизни» (там же. Р. 1375).

² Там же. С. 1376.

³ Здесь речь идет главным образом о кратко- и среднесрочной стабильности производства и потребления, а характеристики стабильности институционального окружения приводятся ниже.

дают стабильностью сравнительно более «слабые» институциональные структуры (рассматривалась все та же выборка колонизировавшихся стран, динамика которых сравнивалась с соответствующими характеристиками развитых стран)?¹ При этом внутренние качества самих институтов не подвергались какому-либо особому анализу; институциональные структуры выступали по существу в роли некоего «черного ящика». Не рассматривались и те механизмы, с помощью которых указанные институты могут обеспечить большую или меньшую стабильность экономики.

Для выделения институциональных структур, сформировавшихся на протяжении длительного исторического периода, использовались относящиеся к прошлым временам показатели смертности переселенцев и производные от них индексы, характеризующие степень защиты частной собственности, а также индексы, которые демонстрируют жесткость ограничений, налагаемых на представителей управленческого персонала. Поскольку стабильность экономики зависит и от проводимой макроэкономической политики, то характеристики воздействия, оказываемого институциональными структурами, сопоставлялись с влиянием «неоптимальной» макроэкономической политики (чрезмерно большие государственные расходы, инфляционная денежно-кредитная политика, поддержание слишком высокого реального валютного курса).

Расчеты авторов приводят к следующим выводам. *Сравнительно большая волатильность производства* (измеряется стандартным отклонением темпов изменения реального ВВП на душу населения) на протяжении 1970—1997 гг. в значительно большей мере *определялась показателями, которые отражают исторически сложившуюся институциональную структуру*. В странах с более «сильной» институциональной структурой влияние дестабилизирующей макроэкономической политики оказывается менее существенным.

Наряду с этим *страны со «слабыми» институтами в большей мере подвержены кризисам*, измеряемым глубиной падения производства. Более того, и в крайностях макроэкономической политики авторы склонны видеть «симптомы, отражающие влияние более глубоких институциональных факторов»².

На протяжении последних десятилетий в теоретической литературе подробно обсуждался вопрос о том, в какой мере нестабильность доходов и потребления *сами по себе* (при сохранении неизменного среднего уровня) могут неблагоприятно сказаться на уровне благосостояния. Используя стандартные предположения, Р. Лукас в своем исследовании хозяйственных циклов привел оценки, которые могут свидетельствовать о том, что те потери общественного благосостояния, которые связаны с волатильностью личного потребления в современной американской экономике, в целом оказываются сравнительно небольшими³. Тем не менее ответ на вопрос о последствиях волатильности конечного потребления в решающей степени зависит от исходных предпосылок. Необходимо, в частности, принять во внимание, что те же хозяйственные механизмы, которые придают стабильность процессам расширения производства, как правило, способствуют некоторому ограничению темпов экономического роста⁴. Кроме того, в странах со сравнительно низким уровнем экономического развития более интенсивные

¹ Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., Thaicharoen Y. Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50.

² Ibid. P. 108

³ Lucas R. Models of Business Cycles. Basil Blackwell, 1987.

⁴ Ramey G., Ramey V. Cross-Country Evidence on the Links between Volatility and Growth // American Economic Review. 1995. Vol. 85.

колебания темпов роста, по-видимому, могут повлечь весьма существенные потери общественного благосостояния¹.

Говоря о сильных сторонах концепции Д. Эйсмоглу и его соавторов, особо отметим четкое выделение механизмов взаимодействия между политическими и экономическими институтами. Выше уже отмечалось влияние «политической силы *de facto*» на характер возникавших политических институтов, а вместе с тем на формирование структуры имущественных прав. Рассматривая несколько общие аспекты проблемы, Д. Эйсмоглу ставит вопрос об особенностях формирования экономических и политических институтов.

В области экономики особенно широка сфера рыночных взаимодействий. Следуя методологии Р. Коуза², можно утверждать, что и при существовании внешних эффектов (экстерналий) в случаях, когда можно пренебречь трансакционными издержками, участникам удастся путем рыночных взаимодействий интернализировать, по крайней мере, часть указанных эффектов. Возможны ли подобные (коузианские) процессы в сфере принятия политических решений?

Ответу на этот вопрос посвящено специальное теоретическое исследование Д. Эйсмоглу³. Автор отмечает: в экономике все коузианские процессы предполагают, что заключенные соглашения оформляются специальными контрактами. Контракт предусматривает определенные обязательства обеих сторон, причем как права, так и обязательства всегда распространяются на предусматриваемый в контракте последующий период. Действенный инфорсмент контрактных прав и обязательств опирается в конечном счете на существование некоей третьей стороны, контролирующей соблюдение «правил игры» и играющей роль некоего беспристрастного арбитра. В качестве такого арбитра чаще всего выступают различные судебные инстанции и другие звенья административно-правового аппарата, осуществляющие «монополию легитимного принуждения» («*monopoly of legitimate coercion*»).

В сфере политических отношений государство неизбежно должно стать одним из участников заключаемого контракта. В подобной ситуации трудно отыскать беспристрастного арбитра, который был бы наделен монополией легитимного принуждения. Но тем самым исчезают и основания, которые внушали бы доверие к заключаемым контрактам. Указанные соображения могут служить, по-видимому, одним из дополнительных аргументов в пользу *всемерного развития в публично-правовой сфере механизмов взаимных сдержек и противовесов*⁴.

Особенно важную роль в «политико-правовой инфраструктуре», обеспечивающей условия для стабильного экономического роста, играет, по-видимому, принцип разделения властей, лежащий в основе современного правового государства. *Решения тех инстанций, которые на практике выступают в роли арбитра, следящего за реализацией собственности, контрактных обязательств и контролирующего соблюдение правил рыночной «игры», должны свидетельствовать о реальной независимости судебной системы от исполнительной власти.*

Между тем защита имущества и доходов отдельных лиц и компаний от посягательств со стороны государства всегда была чрезвычайно важна на начальных

¹ *Pallage S., Robe M. On the Welfare Cost of Economic Fluctuations in Developing Countries // International Economic Review. 2003. Vol. 44. № 2.*

² *Coase R. The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics. 1960. Vol. 3.*

³ *Acemoglu D. Why Not a Political Coase Theorem? // Journal of Comparative Economics. 2003. Vol. 31.*

⁴ Соображение об ограниченных возможностях реализации коузианских механизмов в политической сфере, разумеется, не исключает возможности вполне плодотворных соглашений между государством и обществом.

этапах функционирования частной собственности, когда сфера индивидуальных прав — как экономических, так и социально-политических — очерчена еще недостаточно четко и когда частное присвоение богатства впервые перестает быть наследственным «прирожденным правом» монарха и феодальной аристократии¹. Особенно острой эта проблема становится в обществе, в котором законодательная и исполнительная власти испытывают сильное давление со стороны электората, которому на протяжении нескольких поколений внушали мысль об «аморальности» и вредности принципов частной собственности.

Весьма существенным оказывается также следующее обстоятельство, непосредственно вытекающее из теоретической модели («сравнительная статика»), но не получившее более подробного развития в излагаемой концепции. *Мероприятия экономической политики, направленные на переход к более эффективной аллокации ресурсов, могут тормозиться в связи с тем, что такая перестройка сопряжена с изменениями в распределительных отношениях.* Ведь в практической жизни государство представлено, в частности, множеством служащих правительственного аппарата, и для части из них сохраняющиеся институты (или политические нормы и решения) могут служить источником (нелегитимных) частных выгод. Утверждение новых институтов, предполагающих функционирование конкурентных механизмов в политической и экономической сферах, во многих случаях наталкивается (иногда явно, но чаще скрыто) на сопротивление тех чиновников, которым удается извлекать выгоды из существующих административных установлений и ограничений.

Тем самым формируются зависимости, складывающиеся в порочный круг. *Чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остаются реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.* При некоторых условиях может складываться ситуация, когда эффективные рыночные взаимодействия подменяются соперничеством на «политических рынках», борьбой бюрократических интересов².

Так, усиление централизованного начала в российской экономике начала 2000-х гг. сопровождалось некоторым ограничением рыночной конкуренции и обострением специфически бюрократического соперничества, «когда отдельные ведомства начинают бороться друг с другом за дополнительные ресурсы и властные полномочия. Однако подобные цели не могут быть непосредственно афишированы. Поэтому для “регуляторов” характерна постоянная апелляция к интересам тех или иных групп участников рынка. Именно под этим флагом “регуляторы” часто реализуют собственные интересы и устремления»³.

Другой вариант неблагоприятного взаимодействия складывается в тех случаях, когда лишь некоторая, не слишком представительная часть предпринимателей сама обладает «политической силой de facto» или монопольным доступом к центру принятия политических решений. Такие предприниматели, использующие ис-

¹ В качестве ключевого условия утверждения рыночной собственности Д. Норт и Б. Уэйнгаст считают формирование в ходе английской революции XVIII в. достаточно независимой судебной власти, которая смогла более или менее эффективно сдерживать посягательства короля (или парламента) на имущества частных лиц (*North D., Weingast B. The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17-th Century England // Journal of Economic History. 1989. Vol. 49*).

² См.: Проблемы становления новой институциональной структуры в переходных странах / Под ред. В.А. Мау М.: ИЭПП, 2001.

³ Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе // Научные доклады МОНФ. 2003. № 148. С. 51.

полнительную власть в качестве орудия, направленного против своих соперников, оказываются просто незаинтересованными в реальном утверждении прочных отношений частной собственности¹.

Роль географических факторов: «война переменных»

Ш. Монтескье еще в середине XVIII в. указывал на неблагоприятное влияние тропического климата на хозяйственное поведение². В последнее десятилетие географическая интерпретация зависимостей, характеризующих формирование рыночных институтов, различий в институциональной структуре и эффективности экономики, приобрела целый ряд сторонников.

Одна из недавних полемических работ Дж. Сакса имеет достаточно выразительный заголовок: «Институты не играют определяющей роли: непосредственное влияние географии на средний доход на душу населения»³. Справедливости ради отметим: в других работах позиция Сакса не столь категорична. Так, в докладе, представленном на конференции Всемирного банка, Дж. Гэллап, Дж. Сакс и Э. Меллинджер утверждают, что наряду с непосредственным влиянием географические факторы могут оказывать также косвенное воздействие и в этом случае важную роль играют те политические и экономические институты, которые вызваны к жизни влиянием указанных факторов⁴.

Важнейшая роль в этом споре, как обычно, отводится эконометрическим расчетам, поэтому активно обсуждается вопрос об адекватной идентификации переменных, характеризующих влияние географических факторов. Так, выступая против географической концепции, Д. Родрик и его соавторы в своих регрессиях в качестве такой переменной используют удаленность различных стран от экватора. В уравнениях, в которых присутствуют показатели, характеризующие качество хозяйственных институтов, коэффициент при «географической» переменной во многих случаях оказывался статистически несущественным. Даже в тех расчетах, где он оказывался существенным (скажем, на 95%-м уровне), вклад данного фактора был весьма скромным⁵. Авторы этого, а также некоторых других эконометрических исследований⁶ приходят к следующему выводу: основное влияние географических факторов реализуется, по-видимому, не прямо, а опосредованным образом — через сложившиеся экономические и социально-политические институты. При этом вопрос, каковы же механизмы влияния географических факторов на формирование соответствующих институтов, по существу остается «за кадром».

¹ Ситуации неравномерного распределения богатства и относительной неэффективности производства, когда наиболее состоятельные собственники оказываются незаинтересованными в неизбирательной и прочной защите прав собственности, рассматриваются в: *Polishchuk L., Savvateev A. Spontaneous (non)emergence of Property Rights // The Economy of Transition. 2004. Vol. 12. № 1.*

² *Монтескье Ш. О духе законов. М.: Мысль, 1999.*

³ *Sachs J. Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income // NBER WP. 2003. N 9490. Washington.*

⁴ *Gallup J., Sachs J., Mellinger A. Geography and Economic Growth. Annual World Bank Conference on Development Economics. April 1998.*

⁵ *Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development // Journal of Economic Growth. 2004. Vol. 9.*

⁶ *Easterly W., Levine R. Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50.*

Утверждая, что отдаленность от экватора может использоваться лишь как некоторая несовершенная характеристика климатических различий, Дж. Сакс настаивает на том, что влияние географических факторов на деле гораздо более разнообразно. Основной канал воздействия, оказываемого этими факторами, может быть представлен, с его точки зрения, более низкой производительностью труда в тропическом сельском хозяйстве и последствиями специфических эпидемических болезней, получивших особо широкое распространение в странах экваториального пояса. В работе, исследующей источники экономической отсталости стран тропической зоны, Дж. Сакс утверждает, что главную причину сложившегося разрыва в уровнях развития можно определить следующим образом: «К началу современной эпохи (или, может быть, немного раньше) в странах умеренного климата технологии оказались гораздо более производительными, чем в сельском хозяйстве государств экваториального пояса»¹.

В 1998 г. Д. Блум и Дж. Сакс опубликовали основательное исследование проблем экономического роста в африканских странах². Одной из причин, оказывавших существенное неблагоприятное влияние на демографические факторы роста, оказывались последствия тропической малярии: если бы с этой болезнью удалось покончить в середине XX столетия, то к концу века средний реальный доход на душу населения оказался бы в соответствии с их расчетами вдвое больше³.

В одной из уже упоминавшихся работ Дж. Сакс предложил совсем элементарную эконометрическую модель, в которой различия в величине реального ВВП на душу населения в 1995 г. объяснялись лишь двумя факторами — «качеством институтов» и риском заболевания тропической малярией. При работе с различными выборками государств с помощью указанных двух переменных удается «объяснить» сравнительно большую часть различий, причем коэффициенты при указанных переменных чаще всего оказывались существенными — на 99%-м уровне. Но, несмотря на уже цитированный вызывающий заголовок этой работы, Дж. Сакс в итоге приходит к более сбалансированным выводам: «Серьезные теоретические и эмпирические доводы могут свидетельствовать в пользу тезиса, согласно которому процесс развития отражает сложное взаимодействие институтов, политических и географических факторов»⁴.

Генезис правовых систем и «новая сравнительная теория»

К числу работ, серьезно исследовавших генезис правовых систем и их влияние на характер имущественных отношений и инфорсмент прав собственности, относятся прежде всего цикл публикаций Р. Ла Порты, Ф. Лопес-де-Силанеса, А. Шлайфера и Р. Вишны⁵. В этих работах степень защиты собственности и об-

¹ *Sachs J.* Tropical Underdevelopment // NBER WP. 2001. N 8119. Washington. P. 2.

² *Bloom D., Sachs J.* Geography, Demography, and Economic Growth in Africa // Brookings Papers in Economic Activity. 1998. Issue 2.

³ *Ibidem.*

⁴ *Sachs J.* Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income // NBER WP. 2003. № 9490. Washington. P. 9.

⁵ *La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.* Investor Protection and Corporate Governance // Journal of Financial Economics. 2000. Vol. 58; *Ibidem.* Investor Protection and Corporate Valuation // Journal of Finance. 2002. Vol. 57.

щие характеристики функционирования экономики в тех странах, в которых господствует «англосаксонская» система прецедентного права (common law), сопоставляются с воздействием системы четко кодифицированного «французского» гражданского права (civil law).

Как известно, своими корнями «английское» право восходит еще к временам нормандского завоевания¹. Складывавшиеся нормы прецедентного права в большой мере отражали средневековые отношения между королем и представителями высшей феодальной аристократии². В континентальной Европе более широкое распространение получили кодифицированные правовые нормы, непосредственно устанавливаемые законами (statutory law), а наибольшее влияние на формирование правовых норм оказали принятые в начале XIX в. кодексы Наполеона. В Германии после объединения страны была принята «продвинутая» система законов, наиболее полный Гражданский кодекс вступил в силу с начала XX столетия. Наряду с «англосаксонской» и «французской» Р. Ла Порты, Ф. Лопес-де-Силанес, А. Шлайфер, Р. Вишны в качестве базовых выделяют также «скандинавскую» систему³.

Распространение складывавшихся правовых норм во многих случаях переплеталось с процессами миграции и колонизации. Так, в странах, заселявшихся выходцами из Англии, чаще всего утверждался тот или иной вариант прецедентного права (в США эти нормы претерпели существенные изменения после Войны за независимость и Гражданской войны). В законах, принятых в странах Центральной и Латинской Америки, отражались испанские традиции, а впоследствии эти тенденции получили дальнейшее развитие под влиянием наполеоновских кодексов. Интенсивное освоение базовых правовых систем наблюдалось в XIX — начале XX столетий. Пик судебно-правовых реформ в Бразилии, Аргентине, Чили, Эквадоре и некоторых других латиноамериканских странах приходился на середину XIX в.

Многочисленные эконометрические расчеты Р. Ла Порты, Ф. Лопес-де-Силанеса, А. Шлайфера и Р. Вишны иллюстрируют центральный тезис их теоретической концепции — в странах с «англосаксонской» правовой системой интересы частных собственников, в том числе владельцев акций, защищены гораздо лучше, чем в государствах с «французской» системой. *Более адекватная реализация принципов частной собственности представляет собой необходимое условие, требующееся для более интенсивного развития финансовых рынков*⁴. Защита прав частной собственности обеспечивает предпосылки для более интенсивного расширения капиталовложений и повышения темпов экономического роста⁵.

В 2003 г. С. Джанков, Р. Ла Порты, Э. Глейзер, Ф. Лопес-де-Силанес и А. Шлайфер предложили новую сравнительную теорию (the new comparative

¹ Berkovitz D., Pistor K., Richard J. Economic Development, Legality, and the Transplant Effect // European Economic Review. 2003. Vol. 47. P. 169.

² Glaeser E., Shleifer A. Legal Origins // Quarterly Journal of Economics. 2002. Vol. 117. Issue 4.

³ Д. Берковиц, К. Пистор, Ж.-Ф. Ришар в указанной выше работе приводят более полный, на их взгляд, перечень «базовых» систем, который наряду с системами, сложившимися в национальных государствах Европы, включает также (в качестве самостоятельной) «американскую» систему.

⁴ La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Legal Determinants of External Finance // Journal of Finance. 1997. Vol. 52; *Ibidem*. Law and Finance // Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106.

⁵ См. также: Радыгин А.Д., Энтов Р.М. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999; Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформы. М.: ИЭПП, 2001.

economics), которая должна прийти на смену «старой сравнительной теории», сопоставлявшей между собой социалистическую и капиталистическую системы. Новая сравнительная теория рассматривает различия в хозяйственных и политических институтах, утвердившихся в странах с более или менее развитой рыночной системой, и изучает влияние этих различий на общие характеристики функционирования экономики¹. Представленная теория призвана упорядочить и обобщить накопленный к настоящему времени обширный материал эмпирических исследований, прежде всего межстрановых сопоставлений.

Авторы новой теории в своих общих построениях широко используют восходящее еще к «Левиафану» Т. Гоббса противопоставление анархии, неизбежно порождаемой разрозненными усилиями людей в условиях господства частной собственности, и централизованного («диктаторского») правления. Используя стандартные методы микроэкономической теории, авторы строят кривую институциональных возможностей, которая по конфигурации напоминает обычные кривые безразличия. Операционные возможности анализа, однако, осложняются тем, что по осям координат откладываются плохо верифицируемые суммы совокупных потерь, связанных с реализацией таких общих принципов, как диктаторские методы управления (ось абсцисс) или беспорядок и анархия (ось ординат).

Страны с более развитой рыночной экономикой, разумеется, характеризуются кривыми институциональных возможностей, лежащими ближе к началу координат. Прямая, проходящая через начало координат и характеризующая страны различного уровня развития с «англосаксонской» правовой системой, должна иметь больший угол наклона по сравнению с аналогичной прямой, описывающей страны с «французской» системой (поскольку «французская» система, по мнению авторов, лучше согласуется с теми методами ограничения беспорядка, которые используют централизованное регулирование). Изменения институтов, носящие длительный характер и сопровождающиеся значительным ростом производительности, описываются смещением вниз (к началу координат) кривой институциональных возможностей.

Осуществление рыночных реформ в посткоммунистических странах эта концепция связывает с движением справа налево вдоль соответствующих кривых институциональных возможностей. Кривые, описывающие институциональные возможности стран Центральной и Юго-Восточной Европы, лежат, по мнению авторов, значительно ниже соответствующих кривых для стран СНГ (в связи с более низким уровнем развития рыночной экономики в последних).

В результате реформ, проведенных в последние десятилетия, Россия продвинулась вдоль своей кривой институциональных возможностей налево значительно сильнее, чем, скажем, Венгрия или Чехия (вдоль своих кривых). Нынешнее местоположение России должно показывать, что ее экономика характеризуется значительно более отчетливо выраженными элементами дезорганизации, локализма и коррупции. Используя столь обобщенные характеристики дезорганизации или «чрезмерной» централизации, авторы не предлагают, к сожалению, никаких способов эмпирической идентификации этих показателей, поэтому размещение отдельных государств на подобной диаграмме неизбежно носит субъективистский характер.

¹ *Djankov S., Glaeser E., La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A.* The New Comparative Economics // *Journal of Comparative Economics*. 2003. Vol. 31. N 4. P. 596.

Последовательное осуществление в правовой системе упоминавшегося ранее принципа взаимных сдержек и противовесов должно, согласно логике тех же авторов, способствовать повышению эффективности хозяйственной системы. Выше уже отмечалось, насколько важную роль в реализации принципов частной собственности может играть реальная независимость судебных органов. Проведенные расчеты могут свидетельствовать о том, что *в тех странах, где судебные органы обладают сравнительно большей независимостью, полнее защищены права частной собственности и обеспечены лучшие условия для интенсивного экономического роста*¹.

Исходя из перечисленных теоретических построений авторы новой сравнительной теории высказывают ряд соображений о возможности трансплантации различных институтов, функционирующих в странах с развитой рыночной системой². И хотя в своей работе они декларируют чрезвычайно широкий круг проблем, изучаемых новой сравнительной теорией, на деле, однако, в центре внимания неизменно оказываются изучавшиеся ими ранее правовые системы. Соответственно рассматриваются прежде всего возможности трансплантации базовых правовых систем.

Поскольку в странах с недостаточно развитой рыночной системой менее полно реализуются принципы свободы слова и не столь прозрачны действия властей на всех уровнях, восприятие норм «французского» права должно повлечь избыточное развитие административно-регулирующих начал. В сфере экономики это проявляется в огромном числе административных ограничений и соответственно в сравнительно большем распространении «теневого» сектора, а в правовой сфере в чрезмерном «правовом формализме»³, большей громоздкости и длительности судебных процессов и соответственно в больших издержках используемых правоприменительных процедур. В странах с развитой рыночной экономикой защита прав частной собственности и инфорсмент контрактных обязательств в сравнительно большей мере регулируются децентрализованными рыночными механизмами.

Втягивание отдельных стран в мировой хозяйственный оборот на протяжении многих столетий порождало вопрос о формах смыкания натуральных хозяйств с экономиками, в которых более широкое развитие получили рыночные отношения. Особую остроту проблема рецепции более «продвинутых» хозяйственных институтов получила в эпоху формирования колониальных империй⁴.

¹ *La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Pop-Eleches C., Shleifer A. Judicial Checks and Balances // Journal of Political Economy. 2004. Vol. 112.*

² Вопрос о трансплантации хозяйственных институтов активно обсуждается и в отечественной литературе. См., например: *Волконский В.А. Институциональные проблемы российских реформ. М.: Диалог-МГУ, 1998; Полтерович В.М. Трансплантация институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3; Старков О.Ю. Развитие институтов жилищного кредитования: проблема трансплантации. М.: ЦЭМИ РАН, 2002; Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004; Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М.: ГУ-ВШЭ, 2005, и др.*

³ Методы исчисления индексов «правового формализма» описаны в: *Djankov S., La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A. Courts // Quarterly Journal of Economics. 2003. Vol. 118.*

⁴ Выше отмечалось, какое место в трактовке Д. Эйсмюглу и его соавторами формирования современной институциональной структуры занимает хищническая эксплуатация колониальных ресурсов.

Один из наиболее известных экспертов в области социальной и экономической истории — К. Поланьи заметил, что понятие колониальной эксплуатации вряд ли имеет смысл определять в сугубо экономических терминах, как, например, некоторую постоянно существующую неэквивалентность меновых отношений. Ведь рассматриваемые взаимодействия явно выходят за пределы узких экономических и правовых категорий. Политика государств-метрополий чаще всего способствовала разрушению прежнего хозяйственного уклада, и тогда в полной мере обнаруживались ужасающие последствия неадекватной трансплантации чужеродных социально-экономических институтов.

Насаждаемые «институты терпят крах уже вследствие того простого факта, что рыночную экономику навязывают обществам, имеющим принципиально другую организацию; что труд и землю превращают в товар или, если выразиться более пространно, что все без исключения культурные институты органического общества ликвидируются». Более того, разложение патриархальной системы и внедрение рыночных отношений лишь способствовало обострению кризиса. Так, в Индии во второй половине XIX в. «массы индийцев умирали от голода не потому, что их эксплуатировал Ланкашир; они гибли в громадных количествах по той причине, что была уничтожена индийская крестьянская община»¹.

Описанную ситуацию вряд ли стоит считать единственно возможной. Во многих случаях власти метрополии находили более выгодным для себя встроиться в традиционно существующий уклад жизни, сохраняя и используя в своих интересах социально-политические структуры и сложившиеся формы личной зависимости². Тем самым, разумеется, закладывались предпосылки для длительного сохранения хозяйственной отсталости колониальных и зависимых стран. Вместе с тем прививаемые социальные и экономические институты могли успешно приживаться на новой почве и трансплантация оказывалась мощным средством поступательного развития, когда указанные институты перемещались в колонизируемые страны вместе с участниками — жителями метрополий (опыт Соединенных Штатов, Австралии, Канады и некоторых других государств)³.

Поскольку новая сравнительная теория апеллирует прежде всего к правовым отношениям, вернемся к проблеме влияния трансплантации правовых институтов на процессы экономического развития. На протяжении длительного исторического периода трансплантация правовых отношений осуществлялась как в добровольном, так и в принудительном порядке, но далеко не в каждом случае подобная «пересадка» могла обеспечить успех⁴. Для того чтобы трансплантируемая система могла эффективно привиться, требуется, по крайней мере, во-первых, достаточно полное знакомство с воспринимаемой системой⁵ и, во-вторых, нали-

¹ Поланьи К. Великая трансформация. Политические и экономические истоки нашего времени. СПб.: Алетейя, 2002. С. 178—179.

² Abdel-Malek A. Civilization and Social Theory. State University of New York Press, 1981.

³ Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth. Ed. by Aghion Ph., Durlauf S. North-Holland, 2004.

⁴ Berkovitz D., Pistor K., Richard J. Economic Development, Legality, and the Transplant Effect // European Economic Review. 2003. Vol. 47.

⁵ Так, осуществляя правовую реформу (1829 г.), власти Колумбии, пытавшиеся утвердить в стране нормы испанского Торгового кодекса, просто плохо осознавали реальный смысл вводимых правовых установлений (*Means R. Underdevelopment and the Development of Law. The University of North Carolina Press, 1980*). Недостаточно хорошо, по мнению Д. Берковица, К. Пистор, Ж.-Ф. Ришара, представляли реальное содержание вводимой правовой системы (преимущественно «немецкой») и японские власти, осуществлявшие законодательные реформы 1868—1899 гг.

чие условий для того, чтобы такая система смогла укорениться на новой почве. Принятая в работе Д. Берковица, К. Пистор и Ж.-Ф. Ришара классификация исходила из следующего принципа: трансплантируемая система считается воспринятой (а страна рецепции восприимчивой), если можно предполагать наличие хотя бы одного из упомянутых двух условий. Наиболее трудной проблемой рецепции, как показывает анализ, неизменно оказывалось согласование вводимых норм с исторически сложившимися традициями и местными условиями.

В работе рассматриваются характеристики трансплантации правовых норм в 39 странах. Лишь в шести случаях (Япония, Италия, Голландия, Аргентина, Чили, Израиль) процессы рецепции и адаптации, по мнению авторов, в конечном счете прошли успешно. Так, в Японии (где власти не сразу осознали реальное содержание проводимых преобразований) принятые кодексы в конце концов не вступали в конфликт с существующей традицией.

Основной вывод можно было бы сформулировать следующим образом: *эффект от переноса (трансплантации) зависит не столько от выбора того или иного «семейства правовых норм» («legal families»), сколько от реального восприятия трансплантируемых законов.* Решающую роль в формировании реальной структуры правовых норм чаще всего играла удачная «прививка» или «невоспринятая» трансплантация, т.е. возможности адаптации, приспособления переносимых институтов к местным условиям, несомненно, определяли успех или неуспех трансплантации.

Среди систем, менее восприимчивых к трансплантации правовых норм, фигурирует и правовая система, существовавшая в свое время в Советском Союзе. Причем особые трудности в данном случае вызваны вовсе не тем, что в ходе посткоммунистических правовых реформ осваивались такие нормы законодательства, которые недостаточно эффективны, по крайней мере, с экономической точки зрения. *Важнейшим препятствием на путях перехода к продвинутой правовой системе оказывают слабые институты и, в частности, слабая система инфорсментов прав собственности и контрактных обязательств.* Проблемы функционирования имущественных отношений в российской экономике подробно рассматривались авторами в целом ряде других работ. Здесь же отметим лишь плодотворность общего подхода, связывающего успех трансплантации правовых норм и институтов не только (а в случае российской экономики и не столько) с выбором той или иной системы законодательства, но и с реально складывающейся в стране практикой правоприменения¹.

Исследования правовых институтов в современной экономической науке и особенно статистическая проверка теоретических гипотез наталкиваются на ряд серьезных проблем, связанных с трудностями формализации правовых норм и социально-политических решений. С этой целью широко используются разнообразные индексы, которые призваны отражать экспертные оценки, условные переменные и т.п. Стремясь доказать преимущества своего подхода, авторы, как правило, ссылаются на лучшие статистические характеристики рассчитанных ими уравнений регрессии.

Нельзя не видеть, однако, что результаты подобных «эконометрических войн» критически зависят от выбора используемых индексов, особенностей их построе-

¹ Более подробно данный вопрос рассматривается в: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М. и др.* Проблемы правоприменения (инфорсментов) в сфере защиты прав акционеров. М., ИЭПП, 2002; *Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений.* М.: ИЭПП, 2006.

ния, методики экспертных оценок и других характеристик, выбираемых более или менее произвольно. В рассматриваемой сфере, по существу, отсутствуют сколько-нибудь строгие исходные определения. Поэтому, работая с индексами защиты прав собственности, трансплантации правовых систем, инфорсmenta и т.п., исследователь неизбежно сталкивается не только с недостаточной точностью, но и просто с отсутствием многих переменных, которые могли бы однозначно характеризовать сложившиеся исторические обычаи и культурные традиции, различия в социально-психологическом климате, отсюда необходимость учета «отсутствующих переменных»¹. Как в свое время заметил К. Эрроу, «поскольку исследования до настоящего времени находятся лишь на начальных стадиях, в указанной области следует избегать чрезмерной точности»².

Финансовые рынки, собственность и инновации

Развитие и укрепление рыночной частной собственности на определенном этапе зрелости создают, как отмечалось выше, возможности для формирования системы финансовых рынков. Ряд исследований, проведенных в последние годы, с особой четкостью продемонстрировали важную роль финансовых рынков в обеспечении условий экономического роста.

Не пытаясь описывать те жизненно необходимые функции, которые финансовые рынки выполняют в современной экономике, отметим лишь, что они не только позволяют превратить сбережения в капитал и обеспечивают эффективную аллокацию последнего, но и осуществляют сбор и переработку огромных массивов информации, необходимой для инвестиционных решений. К тому же они создают условия для мониторинга инвестиционных проектов и контроля за их эффективностью. Дж. Шумпетер характеризовал рынок капитала как «штаб капиталистической экономики», где «по сути дела обсуждается и принимается план дальнейшего развития»³. Каждому новому этапу в развитии капиталистической экономики предшествовали качественные изменения в функционировании финансовых рынков.

Ограничимся следующим примером. Поток технических инноваций, по мнению Дж. Хикса, не сыграл решающей роли в развертывании промышленной революции конца XVIII — начала XIX столетия: «Промышленная революция произошла бы и без Кромптона и Аркрайта и была бы (особенно на поздних стадиях) такой же, какая имела место в действительности». Что же в таком случае может считаться решающим фактором, сделавшим возможными массивные инвестиции в новую технику и технологию производства? Возможный ответ Дж. Хикс ищет в развитии финансовой сферы и считает критически важной доступность ликвидного капитала. В первой половине XVIII в. возможности такого финансирования сложились не только в Англии и Голландии, но и во Франции. «К тому времени в этих странах уже существовали финансовые рынки, где можно было

¹ Описание возможных смещений, порождаемых «отсутствующими переменными», можно найти в стандартных пособиях по эконометрии (*Greene W. Econometric Analysis*, 5-th ed. Prentice-Hall, 2003).

² *Arrow K. Essays in the Theory of Risk-Bearing*. North-Holland, 1970. P. 224.

³ *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995. С. 274.

легко продать различные ценные бумаги. Это открывало невиданные прежде (даже всего несколькими годами ранее) возможности получить необходимые ликвидные средства...»¹

К настоящему времени поистине общим местом стали ссылки на *связь процессов «углубления финансовой структуры» (financial deepening) с повышением эффективности хозяйственных процессов и ускорением экономического роста*². На протяжении последних 10—15 лет были опубликованы результаты многочисленных эконометрических исследований, обнаруживших отчетливую положительную корреляцию между развитием финансовых рынков и темпами экономического роста. Сошлемся в связи с этим лишь на вышедшую в свет в 2001 г. объемистую коллективную монографию «Финансовая структура и экономический рост»³. В ней приведены сотни разнообразных межстрановых сопоставлений, в конечном счете призванных убедить читателя в справедливости вывода о благоприятном влиянии, которая развитая финансовая система оказывает на общие процессы хозяйственного развития. Авторы предлагают следующую систему показателей, используемых для характеристики финансового рынка:

1) размеры финансового сектора ($\log[\frac{PC + MC}{GDP}]$, где PC — сумма кредитов, предоставленных банковскими и небанковскими посредниками частному сектору, MC — рыночная стоимость акций тех корпораций, которые прошли процедуру листинга, а GDP — валовой внутренний продукт в текущих ценах);

2) активность финансовых рынков ($\log[\frac{PC}{GDP} \cdot \frac{VT}{GDP}]$, где VT представляет собой общую стоимость сделок, связанных с куплей-продажей акций на фондовой бирже);

3) эффективность финансовых рынков ($\log[\frac{VT}{GDP} : \frac{OC}{BA}]$, где OC — сумма условно-постоянных, «накладных» расходов, а BA — общие размеры активов банковской системы);

4) агрегатный индекс (первая главная компонента, выделенная из трех перечисленных выше рядов);

5) показатели, относящиеся к более развитым рынкам, «finance dummy» (в расчетах не фигурируют страны, у которых оба коэффициента $\frac{PC}{GDP}$ и $\frac{VT}{GDP}$ оказываются ниже средних для выборки значений).

В свои расчеты авторы включили данные по 48 странам за 1980—1995 гг. Выяснилось, что темпы роста ВВП, исчисленного на душу населения, обнаруживают статистически существенную положительную корреляцию со всеми перечисленными выше характеристиками, кроме первой (размеры финансового сектора). Приводимые в работе подсчеты не позволяют отвергнуть следующую гипотезу: отмеченная Ф. Ла Портой, Ф. Лопес-де-Силанесом, А. Шлайфером и Р. Вишны

¹ Хикс Дж. Теория экономической истории // Вопросы экономики. 2003. С. 188, 184.

² «Хотя остаются расхождения во мнениях, накопленный опыт чаще всего свидетельствует о наличии тесной связи (strong nexus) между развитием финансовой системы и экономическим ростом» (Beck T., Levine R. Legal Institutions and Financial Development // NBER WP. 2004. N 10417. Washington. P. 2).

³ Financial Structure and Economic Growth. A Cross-Country Comparison of Banks, Markets and Development. Ed. by Demirgüç-Kunt A., Levine R. MIT Press, 2001. Ch. 4—5.

особая роль законодательства, защищающего права владельцев акций и кредиторов¹, оказывает влияние на темпы экономического роста *лишь косвенно* — через влияние указанных факторов на развитие финансовых рынков (или другие объясняющие переменные).

И все же тезис о важной роли *самих по себе* финансовых рынков, в отрыве от «реальных» механизмов экономического развития, приводимых в движение потоками капитала, вряд ли может считаться достаточно убедительным. Наибольший интерес, как представляется, вызывают те теоретические модели, которые с большей конкретностью описывают каналы воздействия финансовых рынков на развитие реальной экономики.

В современной экономической литературе все большее распространение получают те теоретические модели развития финансовых рынков, которые встраиваются в общие механизмы технического прогресса и экономического роста. В качестве примера можно сослаться на работу М. Пагано. В его аналитической конструкции *степень развитости финансовых рынков оказывает непосредственное влияние не только на норму сбережения, но и на выбор технологии, она задает масштабы затрат труда и материальных ресурсов на осуществление посреднических операций и др.*² Все это не может не отражаться на темпах устойчивого хозяйственного роста.

В теоретических моделях другого типа *функционирование развитых финансовых рынков способствует интенсификации исследований и конструкторских разработок, расширяет сферу инновационной активности предпринимателей*³. Но чаще всего используемые аналитические схемы рассматривают указанную проблему в несколько более общем контексте⁴. Такие модели призваны показать, что *дополнительные возможности выбора между инвестиционными проектами, с одной стороны, и жесткий и эффективный контроль, обеспечиваемый финансовыми рынками, — с другой, позволяют более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и благоприятствуют формированию условий для более энергичного экономического роста*.

Серьезный интерес представляют исследования авторов монографии об эндогенном экономическом росте Ф. Агиона и П. Хауитта, которые ввели в свои теоретические модели экономического роста с техническим прогрессом дополнительные финансовые механизмы. Другую попытку того же рода Ф. Агион предпринял несколько ранее совместно с Д. Эйсмоглу и Ф. Зилиботти. Наряду с анализом теоретической модели эти исследования содержат обширные расчеты, связанные с эконометрической проверкой выдвигаемых теоретических гипотез. Краткое изложение важнейших идей, содержащихся в указанных исследованиях, можно найти в статье Ф. Агиона, озаглавленной «Экономический рост и институты»⁵.

¹ La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Legal Determinants of External Finance; *Ibidem*. Law and Finance.

² Pagano M. Financial Markets and Growth: an Overview // *European Economic Review*. 1993. Vol. 37. № 2—3.

³ Roubini N., Sala-i-Martin X. Financial Repression and Economic Growth // *Journal of Development Economics*. 1992. Vol. 39. № 1; King R., Levine R. Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right // *Quarterly Journal of Economics*. 1993. Vol. 108.

⁴ Bencivenga V., Smith B. Deficits, Inflation and the Banking System in Developing Countries: The Optimal Degree of Financial Repression // *Oxford Economic Papers*. 1992. Vol. 44; Greenwood J., Smith B. Financial Markets in Development, and the Development of Financial Markets // *Journal of Economic Dynamics and Control*. 1996. Vol. 21; Sirri E., Tufano P. The Economics of Pooling // *The Global Finance System: a Functional Perspective* Ed. by D. Crane. Harvard Business School Press, 1995.

⁵ Aghion Ph. Growth and Institutions // *Empirica*. 2005. Vol. 32.

Основные теоретические конструкции исходят из общей логики межстрановых сопоставлений, поэтому обычно содержат модели взаимодействий между различными странами. Будем полагать, что в некоторой стране имеют место технические нововведения, тогда она, по предположению, участвует в межстрановом обмене технологиями (technology transfer). Важную роль в модели играет общая для всех стран технологическая граница производственных возможностей. Поступательное продвижение этой границы определяется равновесными (в рамках рассматриваемой системы) темпами повышения производительности.

В соответствии с формулируемыми в модели условиями совокупность рассматриваемых стран делится на два множества: государства, догоняющие лидеров и приближающиеся к технологической границе, и государства, демонстрирующие на протяжении длительного периода все увеличивающееся отставание. В качестве главной эндогенной переменной в этих моделях выступают темпы экономического роста. Соответственно в центре их исследований оказывается так называемая β -конвергенция, т.е. в указанных моделях обсуждаются проблемы сходимости темпов экономического роста к некоему стабильному равновесному уровню (steady-state growth).

Нетрудно видеть, что отставание в подобной модели сопряжено с определенными выгодами и издержками. Так, удаленность экономики от технологической границы может оказаться условием, позволяющим значительно повысить эффективность использования ресурсов в результате трансфера технологий. Вместе с тем отставание неблагоприятно сказывается на собственной инновационной деятельности отстающего государства — при неизменном количестве квалифицированных рабочих вероятность успешной реализации собственных инноваций, по предположению, возрастает по мере приближения к технологической границе.

В новых моделях в рассмотрение вовлекаются несовершенные финансовые рынки (поскольку функционирование совершенных финансовых рынков не внесло бы существенных изменений в процессы, протекающие в реальном секторе)¹. На несовершенных рынках участники сталкиваются со связывающими бюджетными ограничениями: размер внешнего финансирования капиталовложений зависит от величины чистой стоимости принадлежащего предпринимателю имущества.

Предполагается также, что чем более развиты рыночные институты, тем реже заемщикам удастся использовать информационные асимметрии для того, чтобы обмануть кредиторов. Поскольку вероятность предоставления займа напрямую зависит от риска возможных потерь (в случае обмана кредиторов), развитые рынки капитала, которые при прочих равных условиях уменьшают математическое ожидание предполагаемой суммы убытков и обеспечивают финансирование большего объема инвестиций, тем самым содействуют уменьшению разрывов в темпах роста среди стран, оказавшихся в β -конвергентной группе. Вместе с тем чем больше расстояние той или иной экономики от технологической границы производственных возможностей, тем чаще фирмы, обращающиеся за ссудами, наталкиваются на отказ со стороны кредиторов. В результате фирмы сталкиваются с более жесткими бюджетными ограничениями и в полной мере ощущают негативные последствия отсталости своей экономики. Тем самым *недостаточное развитие финансо-*

¹ Acemoglu D., Aghion Ph., Zilibotti F. Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth // NBER WP. 2002. N 9066. Washington.; Aghion Ph., Howitt P., Mayer-Foulkes D. The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence // The Quarterly Journal of Economics. 2005. Vol. CXX. Issue 1.

вых рынков может способствовать увеличению разрыва в темпах экономического роста между государствами-лидерами, освоившими передовые технологии, и странами, лишенными возможности в полной мере использовать потенциал современного научно-технического прогресса.

Заметим, что в указанной модели финансовые рынки могут способствовать приближению к технологической границе производственных возможностей или не обеспечивать условия конвергенции (по мере отдаления от указанной границы благоприятное влияние финансовых факторов быстро убывает). Но в соответствии с логикой модели функционирование финансовых рынков не может оказывать влияния на равновесные темпы долгосрочного экономического роста, последние зависят лишь от действия «реальных» факторов (в рассматриваемой модели прежде всего от характеристик научно-технического прогресса).

Из теоретических моделей эндогенного роста с финансовыми рынками явствует, что *те государства, экономика которых в наибольшей степени удалена от технологической границы, особенно сильно нуждаются в таких хозяйственных институтах, которые могли бы облегчить осуществление долгосрочных инвестиционных проектов, опирающихся на заимствование передовых технологий* («investment-based» institutions). Такие институты могут помочь ускоренному преодолению существующего разрыва в темпах роста. *В то же время государства, экономика которых приблизилась к технологической границе производственных возможностей, смогут повысить темпы своего роста лишь в том случае, если будут использовать наиболее гибкие хозяйственные нормы и институты, ориентированные на всемерное поощрение предпринимательской инициативы и поиска в сфере новых технологий* («innovation-based» institutions). К числу последних относятся, в частности, максимально возможная открытость экономики, финансовый аутсорсинг, интенсивное развитие рынка ценных бумаг и венчурного бизнеса.

Представляют интерес результаты расчетов, которые охватывают более сотни стран за период с 1960 по 2000 г. (в качестве страны, как бы олицетворяющей всемирную технологическую границу, используются Соединенные Штаты)¹. Авторы показывают, что у стран, наиболее удаленных от технологической границы, неблагоприятные последствия, порождаемые закрытостью финансовых рынков, не очень велики, тогда как *для сравнительно более развитых государств (у которых уровень ВВП на душу населения гораздо ближе к американскому) политика «закрытости» чрезвычайно неблагоприятно влияет на темпы экономического роста.*

Другой характеристикой структуры хозяйственных институтов может служить «степень закрытости» отдельных отраслей. Барьеры для конкуренции характеризуются размерами затрат, которые требуются компаниям-аутсайдерам для того, чтобы «войти» в отрасль и получить доступ к рынку соответствующих товаров (entry costs). Результаты расчетов подтверждают ту же закономерность: *барьеры для конкуренции оказывают самое сильное неблагоприятное воздействие на темпы экономического роста наиболее богатых стран и намного слабее сказываются на динамике производства в сравнительно менее развитых государствах.*

В модели Ф. Агиона, П. Хауитта, С. Мейер-Фаулкса характеристика сходимости для i -й страны (λ_i) линейно зависит от характеристики уровня развития финансовых рынков (F_i). Характеристики финансового развития будут повышать вероятность конвергенции темпов экономического роста тогда, и только тогда,

¹ Acemoglu D., Aghion Ph., Zilibotti F. Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth.

когда β_{fy} , т.е. коэффициент регрессии при «переменной взаимодействия» $F_i(y_i - y_1)$, где разность в скобках характеризует соответствующий разрыв ВВП на душу населения, оказывается строго отрицательным. Расчеты, включавшие 71 страну (1960—1995 гг.) и использовавшие различные показатели финансового развития — размеры совокупного частного кредита, сумму банковских активов и др., — показали: коэффициент β_{fy} при самых различных спецификациях уравнения регрессии, как правило, оказывался статистически значимым (чаще всего на 99%-м уровне) и во всех этих случаях был меньше нуля¹. Тем самым для рассматриваемой группы государств *в среднем*, по-видимому, выполняется одно из необходимых условий постепенного сближения темпов экономического роста. Ряд государств, прежде всего страны Африки (Гана, Сьерра Леоне, Заир, Либерия), в этих расчетах оказываются исключенными из «клуба конвергенции».

Эконометрическое исследование механизмов, связывающих финансовые рынки с реальной экономикой, проводилось также рядом других исследователей. Отметим лишь некоторые представляющиеся наиболее любопытными аспекты рассматриваемой проблемы. Так, анализируя каналы, по которым изменения на финансовом рынке передаются в реальный сектор, Т. Бек, Р. Ливайн, Н. Лозйза показали, что *влияние складывающихся финансовых отношений проявляется не столько в увеличении суммы сбережений и более интенсивном накоплении реального капитала, сколько в повышении эффективности использования имеющихся ресурсов и ускоренном росте совокупной факторной производительности*².

Р. Рэджен и Л. Зингалес подошли к указанному вопросу с другой стороны: они выяснили, что использование внешних источников финансирования способствует не столько росту средних размеров компании в рассматриваемой отрасли, сколько увеличению числа фирм³. Иными словами, *в тех отраслях, которые в наибольшей степени нуждаются в притоке средств с финансовых рынков, использование этих ресурсов способствует появлению новых компаний и активизации конкурентного соперничества*. В последующей работе⁴ указанные авторы расширили сферу анализа связей между «углублением» финансовой системы и функционированием конкурентных рыночных механизмов. Они показали, что *существует устойчивая положительная корреляция между развитием финансовой системы и открытостью товарных рынков соответствующих стран (особенно при интенсивном перемещении капиталов из одной страны в другую)*.

Развитие финансовых рынков оказывается (косвенно) связанным с преодолением сопротивления «местных» предпринимателей, заинтересованных в монополизации рынка, и «включением» механизмов международной конкуренции. Некоторые расчеты могут свидетельствовать, что невозможно отвергнуть гипотезу, согласно которой причинно-следственные связи, по Грейнджеру, направлены от открытости экономики к «глубине» финансовой системы⁵. Тем самым полнее

¹ *Aghion Ph., Howitt P., Mayer-Foulkes D.* The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence // *The Quarterly Journal of Economics*. 2005. Vol. CXX. Issue 1.

² *Beck T., Levine R., Loayza N.* Finance and the Source of Growth // *Journal of Financial Economics*. 2000. Vol. 58.

³ *Rajan R., Zingales L.* Financial Dependence and Growth // *American Economic Review*. 1998. Vol. 88.

⁴ *Rajan R., Zingales L.* The Great Reversals: the Politics of Financial Development in the Twentieth Century // *Journal of Financial Economics*. 2003. Vol. 69. № 1.

⁵ *Svaleryd H., Vlachos J.* Market for Risk and Openness to Trade: How Are They Related? // *Journal of International Economics*. 2002. Vol. 57.

выявляется роль финансовой системы в преодолении интересов отдельных монополистических группировок и расширении сферы действия конкурентных рыночных сил.

Так, крупнейшие японские корпорации-экспортеры, в 70—80-х годах прошлого столетия интенсивно расширявшие свое присутствие на мировых рынках, остро нуждались в дополнительных финансовых ресурсах. Прорвав «блокаду» ряда японских банков, они смогли получить средства на рынке еврооблигаций. После этого местные банки вынуждены были предложить свою поддержку таких эмиссий на новых, «более либеральных» условиях. Другим примером может служить мексиканская экономика. Интенсивное развитие финансового рынка на протяжении 80-х — начала 90-х годов было непосредственно связано с либерализацией внешнеэкономических отношений и дерегулированием.

Изучая роль финансовых рынков в эффективной аллокации ресурсов, Дж. Уэрглер привлек чрезвычайно обширный статистический материал: панельные годовые данные по 65 странам с выделением 28 отраслей на периоде 33 года (1963—1995 гг.). Изучались связи между инвестициями и темпами роста соответствующих отраслей (логлинейная регрессия, не учитывающая лаговых зависимостей) в различных странах. Результаты расчетов вполне согласовались с исходной гипотезой: в странах с развитыми финансовыми рынками такие связи должны быть более тесными, выше показатели эластичности темпов роста капиталовложений по темпам увеличения добавленной стоимости в рассматриваемой отрасли.

В самом высшем квинтиле оказались Германия, Франция, Англия, Япония, США, Дания, Бельгия и другие развитые страны. У Германии, вышедшей на первое место, показатель эластичности оказался равным 0,988, а коэффициент детерминации составил 0,364, тогда как у Кувейта (63-е место) эти показатели составили соответственно 0,047 и 0,001. Иначе говоря, при 10%-м росте добавленной стоимости (в среднем по различным отраслям) в Германии капиталовложения увеличатся при прочих равных условиях примерно на 10%, в США — на 7, в Индии — на 1, а в Кувейте — на 0,5%, причем финансовые рынки направляют инвестиционные ресурсы прежде всего в наиболее динамичные отрасли. Расчеты выявляют весьма существенную (t -статистика составила 5,3) положительную корреляцию между значениями эластичности и переменной, характеризующей «уровень развития» финансовых рынков¹.

Таким образом, теоретические модели и эконометрические расчеты могут свидетельствовать о важной взаимозависимости между инновационными процессами и освоением передовых технологий, с одной стороны, и конкурентными механизмами финансовых рынков — с другой. Функционирование финансовых рынков сегодня оказывается одним из важнейших факторов активизации конкурентного соперничества и повышения экономической эффективности.

Задачей настоящей статьи была попытка сугубо академического обзора тех действительно значимых экономических и политико-правовых взаимосвязей, которые имеют непосредственное отношение к институциональным характеристикам

¹ В отличие от внутренних рынков на таких рынках четко просматривается тенденция к снижению (темпов роста) капиталовложений в менее динамичных отраслях. Коэффициент регрессии между величиной эластичности и уровнем финансового развития, рассчитанный лишь на тех наблюдениях, когда объем добавленной стоимости в отрасли уменьшался, оказывался статистически существенным на 99%-м уровне. В странах с развитой рыночной системой такое уменьшение инвестиций было особенно значительным (Wurgler J. Financial Markets and the Allocation of Capital // Journal of Financial Economics. 2000. Vol. 58).

экономического роста и уже нашли признание в современной экономической теории. В частности, еще раз укажем следующее:

- права собственности и права и обязанности, фиксируемые системой контрактов, оказываются наиболее глубоким источником долгосрочного развития и экономического роста;
- чем выше уровень развития институтов частной собственности (гарантии от экспроприации со стороны государства и правящих элит), тем выше их позитивное влияние на долгосрочный экономический рост, инвестиции и эффективность финансовых рынков;
- существует устойчивая связь между уровнем инвестиций в ВВП и институциональными переменными, характеризующими уровень защиты прав собственности (в странах с более благоприятной ситуацией в сфере прав собственности наблюдается ускорение инвестиционных процессов с лагом 5 лет);
- важнейшим условием, которое может обеспечить функционирование собственности в условиях рыночной экономики, оказывается жесткое ограничение полномочий исполнительной власти в сфере имущественных отношений;
- страны со «слабыми» институтами в большей мере подвержены кризисам, измеряемым глубиной падения производства;
- эффект от переноса (трансплантации) институтов зависит не столько от выбора того или иного «семейства правовых норм», сколько от реального восприятия трансплантируемых законов;
- обеспечение доверия к заключаемым контрактам требует всемерного развития механизмов взаимных сдержек и противовесов в публично-правовой сфере;
- решения тех инстанций, которые на практике выступают в роле арбитра, следящего за реализацией собственности, контрактных обязательств и контролирующего соблюдение правил рыночной «игры», должны свидетельствовать о реальной независимости судебной системы от исполнительной власти;
- мероприятия экономической политики, направленные на переход к более эффективной аллокации ресурсов, могут тормозиться в связи с тем, что такая перестройка сопряжена с изменениями в распределительных отношениях;
- чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов;
- в тех странах, где судебные органы обладают сравнительно большей независимостью, полнее защищены права частной собственности, обеспечены лучшие условия для интенсивного экономического роста;
- более адекватная реализация принципов частной собственности представляет собой необходимое условие, требующееся для более интенсивного развития финансовых рынков;
- процессы «углубления финансовой структуры» тесно связаны с повышением эффективности хозяйственных процессов и ускорением экономического роста;
- финансовые рынки играют «сигнальную» роль при оценке уровня информента и защиты прав собственности (в силу долгосрочных отношений кредитора и заемщика и т.п.);

- большое значение имеет не только структура финансовой системы, но и качество и доступность финансовых услуг, так как и банки, и рынки ценных бумаг решают сходные экономические задачи;
- законодательство, защищающее права владельцев акций и кредиторов, оказывает влияние на темпы экономического роста лишь косвенно — через влияние указанных факторов на развитие финансовых рынков;
- степень развитости финансовых рынков оказывает непосредственное влияние не только на норму сбережения, но и на выбор технологии, она задает масштабы затрат труда и материальных ресурсов на осуществление посреднических операций и др.;
- функционирование развитых финансовых рынков (их конкурентных механизмов) способствует интенсификации исследований и конструкторских разработок, расширяет сферу инновационной активности предпринимателей;
- дополнительные возможности выбора между инвестиционными проектами, с одной стороны, и жесткий и эффективный контроль, обеспечиваемый финансовыми рынками — с другой, позволяют более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и благоприятствуют формированию условий для более энергичного экономического роста;
- недостаточное развитие финансовых рынков может способствовать увеличению разрыва в темпах экономического роста между государствами-лидерами, освоившими передовые технологии, и странами, лишенными возможности в полной мере использовать потенциал современного научно-технического прогресса;
- для сравнительно более развитых государств политика «закрытости» чрезвычайно неблагоприятно влияет на темпы экономического роста;
- барьеры для конкуренции оказывают самое сильное неблагоприятное воздействие на темпы экономического роста наиболее богатых стран и намного слабее сказываются на динамике производства в сравнительно менее развитых государствах;
- влияние складывающихся финансовых отношений проявляется не столько в увеличении суммы сбережений и более интенсивном накоплении реального капитала, сколько в повышении эффективности использования имеющихся ресурсов и ускоренном росте совокупной факторной производительности;
- существует устойчивая положительная корреляция между развитием финансовой системы, с одной стороны, и открытостью товарных рынков соответствующих стран, особенно при интенсивном перемещении капиталов из одной страны в другую, преодолением интересов отдельных монополистических группировок и расширением сферы действия конкурентных рыночных сил — с другой.

В целом же можно утверждать, что к числу важнейших предпосылок продвижения к эффективному экономическому росту можно отнести не столько тот или иной набор моделей хозяйственных и правовых институтов, сколько переход к более действенной системе инфорсmenta прав частной собственности и контрактных прав, а также преодоление неполноты складывающейся рыночной системы, включая действительное равенство форм собственности, «углубление» финансовой структуры и развитие новых финансовых рынков. Другой безусловной предпосылкой для решения задач социально-экономического развития является модернизация политической системы.

Институты и экономический рост: некоторые реалии современной России¹

Аргументированное обсуждение проблем интенсификации и ограничений экономического роста, наличия признаков завершения переходного периода в экономике России предполагает непредвзятую оценку институционального компонента. Специфика институциональных изменений в условиях переходной экономики такова, что особенности становления того или иного института (институционального соглашения) могут быть поняты и оценены только в контексте всей совокупности институциональных изменений. Вместе с тем ни одно даже фундаментальное исследование не может претендовать на решение такой задачи. Когда термин «институт» используется экономистом, обычно речь идет о конкретных «институциональных соглашениях». Точно так же понятие «институциональные изменения» обычно используется применительно к изменениям в каком-либо конкретном институциональном соглашении, но, как правило, никогда применительно ко всей институциональной структуре². В статье указанная проблема рассматривается на примерах, по мнению авторов, наиболее болезненных институциональных изменений, т.е. критических с точки зрения как текущих, так и долгосрочных задач обеспечения экономического роста.

Стабильность и адаптивность институционального окружения

Экономические институты, стимулирующие экономический рост, возникают, во-первых, когда политические институты предоставляют власть группам, заинтересованным в широко разветвленной системе инфорсmenta прав собственности, во-вторых, когда они предусматривают эффективные ограничители для действий власть предержащих, в-третьих, когда не существует возможностей для извлече-

¹ Материал этой статьи частично был опубликован в: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М.* Институциональные компоненты экономического роста // Вопросы экономики. 2005. № 11. С. 14–38; *Радыгин А.Д.* Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики // Экономическая политика. 2007. № 1 (5). С. 23–47.

² *Lin J.Y., Nugent J.B.* Institutions and Economic Development // Handbook of Development Economics. 1995. Vol. III. Ch. 38. P. 2307.

ния значимой ренты от пребывания у власти¹. В конце 1990-х — начале 2000-х годов многие говорили о забвении и провале институциональных реформ в России². Разумеется, функциональность, надежность и эффективность созданных к настоящему времени институтов вполне закономерно вызывают острую критику. При этом не учитывается тот факт, что данных институтов в нашей стране просто не было ни в действительности, ни в исторической памяти в отличие от ряда стран Центральной и Восточной Европы³. Необходимо также принимать во внимание *эндогенность* как экономических институтов, так и институтов в более широком смысле, которые, по крайней мере частично, детерминированы обществом или его сегментами.

В 1990—2000-е годы Россия переживала период начального формирования новой институциональной структуры экономики. Типичными критериями для измерения прогресса в данной сфере были приватизация, законодательство (объем и качество нового законодательства и правовых институтов), состояние банковского сектора (уровень независимости, деловых навыков и практики размещения кредитных ресурсов, а также уровень надзора и платежной системы), роль правительства (его рыночная ориентация и эффективность управления государственным сектором)⁴. В начале 2000-х годов данный стандартный набор дополнился всевозможными оценками качества корпоративного управления, экономико-правовых факторов развития финансовых рынков и др. Существенным стало повышение интереса к проблемам эффективности судебной системы и инфорсmenta в целом.

По завершении периода первичной и в той или иной мере формальной рецепции традиционных рыночных институтов приоритетной проблемой научных исследований и нормативной практики становится обеспечение *стабильности институционального окружения*. Базовые характеристики стабильности складывающихся хозяйственных отношений, в том числе отношений собственности, рассматриваются в работах О. Уильямсона. Вслед за Л. Дэвисом и Д. Нортон⁵ О. Уильямсон предложил различать институциональные соглашения и институциональное окружение⁶. Институциональное окружение характеризуется такими основными компонентами, как общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления долгосрочных инвестиций, политическая и правовая устойчивость, дееспособность судебной системы, культура контрактов и «обязательств, внушающих доверие» (*credible commitments*). Известный шотландский философ и экономист Дэвид Юм утверждал, что «стабильность владения», «передача собственности посредством согласия» и «исполнение обещаний» являются тремя основными естественными законами (в терминах доктрины естественного права)⁷.

¹ Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Aghion Ph., Durlauf St., eds. Handbook of Economic Growth. North Holland, 2004.

² Stiglitz J.E. Globalization and Its Discontents. N.Y.; L., 2002. Ch. 5.

³ Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М.: Дело, 2003. С. 17—18.

⁴ From Plan to Market. World Development Report 1996. The World Bank. Oxford University Press, 1996; EBRD Transition Reports 1995—2004.

⁵ North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990; *Он же*. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997; *Idem*. Structure and Change in Economic History. N.Y.; Norton, 1981.

⁶ Williamson O. The Evolving Science of Organization // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. N 1. P. 36—63.

⁷ Hume D. A Treatise of Human Nature. Ed. by Mossner E.C. L., 1969. P. 578. См. также: Фуруботи Э.Г., Рухтер Р. Институты и экономическая теория. СПб., 2005. С. 89—91.

Для переходной экономики благоприятное институциональное окружение играет принципиальную роль. Сложность в том, что в течение относительно долгого периода некоторые социалистические институты объективно сохраняют свое значение (проблема социалистического наследия). Для России 1990-х годов следует также учитывать такие факторы, как политическая нестабильность и слабость власти. В начале 2000-х годов на первый план выходит проблема дееспособности судебной системы, инфорсmenta контрактных прав и прав собственности. Однако политическая стабильность, по ряду оценок, оставалась и остается одной из наиболее актуальных и в 2004—2005 гг.¹ Внеэкономические мотивы тех или иных правоприменительных действий, проявляющиеся в том числе в виде выборочного (казачного) правоприменения, отнюдь не утратили своей значимости при выборе объектов. В определенном смысле (в контексте устойчивости институционального окружения) можно говорить об институциональном кризисе.

При этом выявление политико-правовых условий, формирующих позитивное институциональное окружение, представляет собой достаточно сложную задачу. Б. Уэйнгаст, например, выделяет «фундаментальную политическую дилемму хозяйственной системы», которая с определенными оговорками применима и к современным российским условиям: правительство, достаточно сильное для того, чтобы защитить права собственности, оказывается вместе с тем достаточно сильным и для того, чтобы конфисковать собственность своих граждан².

Указанные выше критерии устойчивости (зрелости), сформулированные применительно к институциональному окружению в целом, могут быть оптимальными и при попытке той или иной этапизации трансформационных процессов. Практически ни один из указанных критериев не позволяет пока говорить о достижении относительной зрелости созданных институтов, однако первый этап институционального развития пройден. Хотя сохраняется немало «белых пятен» в сфере формальных институтов (прежде всего право и государственный инфорсмент), задачи радикальных нововведений уже отошли на второй план. *Ключевой долгосрочной задачей является обеспечение устойчивости созданного институционального окружения.* Другая принципиальная задача — обеспечение *адаптивности созданных институтов*, т.е. по сути задача «точной настройки» в соответствии с меняющимися экономическими реалиями. Экономический рост будет носить лишь кратковременный конъюнктурный характер, не имея адекватного институционального фундамента.

Переходная система имущественных отношений

Многочисленные проявления неэффективного функционирования имущественных отношений в посткоммунистических странах после массовой приватизации были порождены отнюдь не особым либерализмом реформаторов, а скорее *специфическими проблемами самой переходной экономики.* Речь идет, во-первых, о глубоком расхождении между формальными правами собственности и реальными

¹ Так, на ухудшение политической обстановки в стране как на один из основных факторов общей нестабильности экономики указала половина опрошенных предпринимателей в декабре 2004 г. Проект Ассоциации менеджеров России «Индекс деловой активности» (www.amr.ru).

² Weingast B. Constitutions as Governance Structures: the Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. P. 286—311.

возможностями контроля, об отсутствии серьезных санкций, о неэффективности процедур банкротства, наличии легальных и полуполигальных форм перераспределения собственности в пользу лиц, принимающих политические решения, и др., во-вторых, об историческом восприятии института собственности советского периода, обусловившего неэффективность функционирования имущественных отношений (по сравнению с теоретическими представлениями и основанными на них схемами). Приведем лишь одно эмоционально-психологическое, но весьма точное, на наш взгляд, замечание: «В России вся собственность выросла из “выпросил”, или “подарил”, или кого-нибудь “обобрал”. Труд в собственности очень мало. И от этого она некрепка и не уважается»¹.

При этом ни один из наиболее известных в исторической ретроспективе подходов в сфере собственности не располагает идеальным инструментарием при решении задач стимулирования экономического роста. Радикализм и социально-политическая направленность марксистского подхода в сфере собственности сочетаются с отсутствием инструментов микроэкономического регулирования. Конъюнктурно-экономическая направленность функционализма (различные схемы собственности работников и т.п.) является его же основным ограничением, тем более применительно к условиям переходной экономики. Этико-экономические концепции собственности, ограниченные религиозно-духовными аспектами, имеют наибольшую идеологическую ценность для мотивировки тех или иных системных преобразований, однако их прикладные рецепты весьма далеки от реалий хозяйственной жизни. Неоинституционализм (теория прав собственности) в его «пигувианском» или «коузианском» вариантах регулирования предполагает воздействие на экономический рост через нормы и правила поведения хозяйствующих субъектов, спецификацию и дифференциацию прав собственности, уменьшение трансакционных издержек, минимизацию отвлечения ресурсов на процессы стабилизации экономической системы, эффективное распределение ресурсов. Вместе с тем в этом состоят и ограничения данного подхода при решении задач стимулирования экономического роста — отсутствие макроэкономических механизмов регулирования, необходимость первоначальных институтов и процедур, правовая направленность.

Тем не менее некоторые источники неэффективности системы имущественных отношений в переходной экономике могут быть выявлены, если обратиться как к теории прав собственности С. Гроссмана, О. Харта, Дж. Мура², так и к новой институциональной теории (Д. Норт, О. Уильямсон и др.). В соответствии с традиционной неоклассической теорией (а также новой институциональной теорией) изменения в структуре имущественных отношений обычно носят эволюционный характер и постепенно осуществляются спонтанным путем. Х. Демсиц в статье «К теории прав собственности» считает, что «формирование прав собственности можно наилучшим образом понять в том случае, если рассмотреть их связь с появлением новых различных благоприятных или вредоносных эффектов»³. Действительно, резкие изменения относительных цен, прежде всего цен на природ-

¹ Розанов В. Уединенное. Т. 2. М.: Правда, 1990.

² Grossman S., Hart O. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration // Journal of Political Economy. 1986. Vol. 94. P. 691–719; Hart O., Moore J. Property Rights and the Nature of Firm // Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98. P. 1119–1158; Hart O. Firms, Contracts, and Financial Structure. Clarendon Press. Oxford, 1995. Более подробно о данных моделях см. также: Радугин А., Энтов Р. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999. Гл. 1.

³ Demsetz H. Towards a Theory of Property Rights // American Economic Review. 1967. Vol. 57. P. 350.

ные ресурсы, неизбежно порождают ряд «внешних эффектов» (externalities). В ходе последующих операций, связанных с куплей-продажей корпоративной собственности и личного имущества, удается добиться такого изменения структуры собственности, которое обеспечивает «интернализацию» проблем, ранее обнаруживавшихся во «внешних эффектах». Переход к новой структуре собственности обеспечивает более эффективную аллокацию ресурсов.

Вполне понятно, что при таких изменениях институциональное окружение должно предусматривать достаточно четкие «правила относительно изменения правил», по крайней мере, для предвидимых изменений. Вместе с тем сложившееся институциональное окружение должно включать хозяйственные механизмы (в обычных условиях прежде всего рыночные), способные осуществить такие изменения.

Теоретические модели С. Гроссмана, О. Харта, Дж. Мура согласуются с указанным подходом. Конечные права контроля не могут быть зафиксированы в контракте и превратиться в обычные контрактные права. В некоторых случаях (например, специфические инвестиции в накопление человеческого капитала) это может приводить к тому, что при заданной структуре собственности оптимальное равновесие просто не может быть достигнуто в результате свободной игры конкурентных сил на рынке готовой продукции.

Хорошо известны ограничения, в рамках которых можно рассчитывать на действие рыночных сил, описываемых теоремой Коуза¹. Тем не менее ее выводы сохраняют особую привлекательность для многих экономистов. Ряд экспертов, вырабатывавших рекомендации по вопросам приватизации в странах Восточной Европы, исходили из логики, согласно которой вопрос о том, кто непосредственно окажется частным владельцем приватизируемого имущества, не столь важен. Цепь рыночных сделок, повышающих стоимость приватизируемых активов, в конечном счете сможет обеспечить наиболее эффективное их использование².

Отражение подобных взглядов можно найти и у представителей новой институциональной теории. Так, Дж. Найт и Д. Норт утверждают: «В краткосрочном плане менеджеры предприятий, ранее принадлежавших государству, могут стремиться к выбору таких схем распределения прав собственности, которые обеспечивают им большие выгоды, даже если такие схемы оказываются неэффективными по критерию Парето. В долгосрочном плане, однако, если они станут упорствовать, пытаясь сохранить неэффективное (по Парето) распределение прав собственности, давление конкурентных процессов приведет к тому, что их сменят участники, использующие более эффективное распределение прав собственности»³. В российской науке точку зрения, согласно которой действие рыночных сил, описываемых теоремой Коуза, в конечном счете обеспечит благотворные последствия приватизации, поддерживают многие исследователи.

Как показал Х. Демсиц в указанной выше работе, наличие четко определенных прав частной собственности является одним из необходимых предварительных условий эффективного функционирования рыночных отношений. Исходя из дан-

¹ *Coase R.H.* The Problem of Social Costs // *Journal of Law and Economics*. 1960. Vol. 3. N 1. P. 1—44; *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М.: Дело, 1993.

² *Rapaczynski A.* The Roles of the State and the Market in the Establishing Property Rights // *Journal of Economic Perspectives*. 1996. P. 87—103.

³ *Knight J., North D.* Explaining the Complexity of Institutional Change. The Political Economy of Property Rights. Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economics. Ed. by D. Weimer. Cambridge University Press, 1997. P. 349—354.

ного тезиса следует предположить, что *результаты действия рыночных сил в начальный период формирования частной собственности могут существенно отличаться от результатов, описываемых теоремой Коуза.*

Нетрудно видеть, например, что, когда система отношений, характеризующих «институциональную упорядоченность», не обеспечивает функционирование обязательств, внушающих доверие, а также более или менее действенный инфорсмент контрактных прав и прав собственности, ссылки на теорему Коуза напоминают скорее благие пожелания, чем прогнозы, основанные на сколько-нибудь строгой логике суждений. Заметим, что неисполнение обязательств может распространяться в полной мере и на компенсационные платежи (side payments), которые играют столь важную роль в теоретических моделях Коуза, описывающих эффективное перераспределение прав собственности. В большинстве стран с переходной экономикой, в том числе и в России, отсутствие хозяйственных механизмов, которые могли бы обеспечить надежный инфорсмент контрактных прав и прав собственности после проведения массовой приватизации, а вместе с тем внушать доверие к обязательствам, конечно, серьезно ограничивало действие «коузианских процессов» — рыночных процессов реаллокации ресурсов и формирования новых, более эффективных структур собственности. Вместе с тем при анализе переходной экономики нельзя сбрасывать со счетов возможные рыночные процессы («рынки Коуза»), которые в соответствии с логикой Коуза обеспечивают интернализацию рыночных экстерналий.

Защита прав собственности

К началу 2000-х годов хроническая для современной России *проблема защиты прав собственности в целом вышла, по-видимому, на качественно новый уровень.* В качестве примера можно привести сделку с акциями компании «Юганскнефтегаз» (декабрь 2004 — январь 2005 г.). Основная проблема в данном случае заключается, на наш взгляд, не в незаконности продажи. Собственно продажа была осуществлена скорее всего на формально законных основаниях, но, как ни парадоксально, именно это создает основные риски бизнеса с точки зрения защиты прав собственности в России.

Весьма характерны в связи с этим и некоторые изменения российского хозяйственного законодательства, внесенные в 2005 г. Позитивный эффект от ограничения активности ФНС в сфере налоговых проверок (это единственная новация, потенциально благоприятная для бизнеса) или от запоздавшей инициативы о сокращении срока давности по приватизационным сделкам может быть многократно «снижен» новыми мерами, ужесточающими условия ведения бизнеса и усиливающими государственное вмешательство в частный сектор (контроль трансфертного ценообразования при отсутствии четких критериев, новые конфискационные нормы в Уголовном кодексе, допуск к аукционам на право разработки месторождений и др.). В этом, видимо, отдают себе отчет наиболее либеральные представители власти¹.

В целом наметился *качественный сдвиг в хозяйственном законодательстве.* Для конца 1990-х — начала 2000-х годов была характерна ситуация, когда на фоне

¹ Выступая в феврале 2005 г. в Совете Федерации, глава Минэкономразвития РФ Г. Греф признал, что не стоит ожидать ни смягчения налогового режима (прежде всего налоговой амнистии), ни отказа от ревизии приватизационных сделок.

относительно развитого хозяйственного законодательства наиболее критической сферой оставалось правоприменение (инфорсмент). Затем режим взаимоотношений государства и частного бизнеса заметно ужесточился, а в рамках хозяйственного законодательства (и его интерпретаций) существенно возросла неопределенность последствий решений для бизнеса с точки зрения ответных действий государства. Поэтому ревизия законодательства РФ для удаления двойственных толкований в сфере прав частной собственности, неприемлемость восстановления карательных норм, изъятых уже в посткоммунистический период, отказ от подмены цивилизованного правоприменения силовыми решениями — единственный нетупиковый путь для развития бизнеса, характеризующий к тому же конструктивные намерения государственной власти.

Неопределенность в сфере прав собственности

Фактором психологического давления на крупный бизнес остается неопределенность в вопросе *пересмотра итогов приватизации*. Практически все высшие чиновники хотя бы раз заявляли о неприемлемости подобного шага. Однако ни одно из конструктивных предложений (публичное политическое решение о моратории на пересмотр итогов приватизации в целом, снижение сроков давности, дифференциация возможных подходов к пересмотру сделок в зависимости от наличия уголовной составляющей, принятие детальных правил национализации и т.п.), выдвинутых в начале 2000-х годов, так и не было принято.

Показательным является вопрос о сроках давности по приватизационным сделкам. 24 марта 2005 г. на встрече с представителями российского бизнеса Президент РФ согласился с идеей сокращения сроков давности по приватизационным сделкам. Тем не менее проект закона, подготовленный в Администрации Президента РФ, в случае его принятия может лишь ухудшить ситуацию. С одной стороны, срок исковой давности снижается с 10 до 3 лет для *всех* ничтожных сделок, включая приватизационные. Такое решение можно рассматривать как серьезный позитивный шаг лишь формально, поскольку для возврата приватизированной собственности государству эффективно используются другие инструменты — вне норм законодательства о компаниях, банкротстве, национализации и др. С другой стороны, увеличивается срок давности с 1 до 3 лет для оспоримых сделок, по которым срок давности исчисляется с момента, когда истец узнал или должен был узнать об иных обстоятельствах, являющихся основанием для признания сделки недействительной. Перевод практически любой приватизационной сделки из категории «ничтожная» в категорию «оспоримая», а затем и «недействительная» технически осуществить несложно. Одновременно возможность пересмотра приватизационных сделок растягивается практически до бесконечности (справедливости ради следует отметить, что такая возможность имела и ранее, хотя и с меньшим сроком — один год для оспаривания).

Широкую дискуссию вызвал доклад Счетной палаты РФ «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 гг.», подготовленный в 2004 г.¹

¹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 гг. 2-е изд. М.: Олита, 2005.

Большую часть недостатков российской приватизации авторы доклада связывают с пробелами в законодательстве. Политический контекст, проблема системной коррупции и использования пресловутого «административного ресурса» в процессе приватизации должного отражения, на наш взгляд, не получили¹. Тем не менее вывод Счетной палаты, обращенный в будущее, бесспорен: анализ недостатков прежних этапов наиболее полезен для предотвращения ошибок при приватизации недр, земли, энергетики, железных дорог².

Как показывает практика начала 2000-х годов, прикладной спрос на негативную оценку итогов приватизации существует, однако, по нашему мнению, перечень предприятий, упоминаемых в докладе Счетной палаты, еще не является поводом для утверждения о наличии конкретных и скорых кандидатов на деприватизацию. Очевидно, в отношении крупного бизнеса речь может идти о «точечных» акциях, где имеют значение лишь три критерия: уровень «государственности»/«космополитичности» существующих владельцев, их политическая благонадежность и интерес к объекту со стороны кандидатов в «новые олигархи».

В конечном счете *все более очевидным становится публичный политический мандат на пересмотр итогов приватизации*. И должен он распространяться на все приватизационные сделки, за исключением тех, в которых явно были нарушены действовавшие в тот момент законодательные акты (как признак в том числе коррупции и уголовного преступления). Перечень последних следует предельно четко определить в специальном нормативно-правовом акте. При объективности правоприменительной практики такое решение стало бы серьезным ограничением попыток псевдолегального перераспределения собственности в крупных масштабах.

Правоприменение и культура контрактов, «обязательства, внушающие доверие»

В последние годы в сфере судебной реформы (по крайней мере, на уровне законодательства) сделано немало, но очевидный кризис *государственного правоприменения* (инфорсмент) не дает оснований говорить о формировании адекватного институционального окружения даже в долгосрочной перспективе³. Проявлениями такого кризиса могут служить и широкий спектр как минимум малообоснованных судебных решений в последние годы по различным корпоративным спорам, и хроническая борьба ведомств за расширение своих контрольных полномочий, и выполнение государственными правоохранительными органами функций частного инфорсмента на коммерческих началах.

Типичные оценки современного состояния судебной системы (за исключением, пожалуй, мнений официальных представителей судебной власти России) в основном варьируют в диапазоне от «неэффективная и коррумпированная»

¹ Об этом наиболее наглядно свидетельствуют такие данные Счетной палаты: 89% (выявленных ею) нарушений при приватизации были вызваны действиями государственных органов и только 11% — субъектов частного бизнеса.

² Интервью председателя Счетной палаты РФ С. Степашина // Российская газета. 2004. 20 дек.

³ См.: *Радыгин А., Энтов Р.* Инфорсмент прав собственности и контрактных обязательств: теоретические подходы и опыт России // *Экономика переходного периода: Сборник избранных работ.* 1999—2002. М.: Дело, 2003. С. 794—828.

(в системном плане) до «рынок судебных услуг» и «катастрофическое состояние». Об этом говорят и высшие чиновники различных ветвей российской власти. В частности, на системную коррупцию указывал председатель Конституционного суда В. Зорькин (2004 г.), на катастрофически угрожающую ситуацию в судебной системе — представитель Президента РФ в Южном округе Д. Козак (2005 г.), ранее курировавший судебную реформу.

По сути речь идет о некоем воспроизводимом противоречии: с одной стороны, для пресечения правонарушений со всей очевидностью необходима система эффективного инфорсмента, с другой — эффективность инфорсмента объективно подрывается массовостью таких нарушений. Следовательно, дело не только в эффективной судебной реформе, но и в экономических и правовых предпосылках формирования институционального окружения, имеющих непосредственное отношение к «тонкой настройке» уже созданных институтов.

В переходной экономике (равно как и во многих развивающихся) к сказанному, безусловно, надо добавить сложившуюся систему поборов и взяток, часто оказывающих существенное воздействие на решения органов правопорядка. В итоге именно в переходной экономике может складываться парадоксальная ситуация: взятки в судебной сфере, выступающие в роли «побочных платежей», в некоторых случаях способствуют реализации прав собственности. Тем не менее при несовершенном законодательстве и судопроизводстве подобные платежи могут склонять и к решениям, приводящим к нарушению этих прав. При этом *проблема коррупции носит очевидный системный характер*, косвенным признаком чего (помимо абсолютных оценок) можно считать формирование своеобразной таблицы о рангах, основанной на сопоставимости доходов на государственной службе и в частном секторе. Ротация соответственно осуществляется с учетом ренты, извлекаемой на государственной должности.

Одно из главных препятствий на пути развития рыночных отношений в России — отсутствие имплицитных («самоисполняемых») контрактов и неформальных норм поведения, предполагающих доверие партнеров друг к другу. Еще в конце XIX в. А. Маршалл писал: «Нормальное совершение многих сделок в розничной и оптовой торговле, на фондовой и хлопковой биржах основывается на принятом допущении, что устные контракты, заключенные без свидетелей, честно выполняются; но в странах, где такое допущение не имеет силы, некоторые аспекты западного учения о нормальной стоимости вовсе не применимы»¹. Со всей очевидностью данное обстоятельство приводит к излишнему правовому формализму и зарегулированности.

В связи с этим следует отметить весьма значимую проблему *«формализма» судебной системы*. С. Джанков, Р. Ла Порта, Ф. Лопес-де-Силанес и А. Шлайфер в сотрудничестве с международной ассоциацией *Lex Mundi* в начале 2000-х годов провели сравнительное исследование правовых систем более чем в ста странах². Особый интерес авторов вызывали степень формализации судебных процедур, развитие «правового формализма». Выяснилось, что в наиболее развитых странах чаще можно наблюдать упрощенные процедуры, которые оказываются достаточными для того, чтобы обеспечить более быстрое и полное решение рассматриваемых судом конфликтов. Используя систему статистических показателей (степень

¹ Маршалл А. Принципы политической экономии. Вып. 1. М.: Прогресс, 1983. С. 91.

² Djankov S., La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A. Courts: the Lex Mundi Project // NBER Working Paper. 2002. N 8890. Cambridge, Mass.

профессионализма участников процедуры, необходимость подачи в суд иска в письменной форме, приглашения свидетелей и т.п.), авторы конструируют индекс, принимающий значения от нуля до семи, который может служить количественной характеристикой «правового формализма». При рассмотрении дел о взыскании платежей, связанных с использованием непокрытого чека, значение данного индекса для Англии составляло 2,58, для США — 2,62, тогда как для постсоциалистических стран медианное значение индекса было равно 3,99 (для России — 3,39, для Украины — 3,66).

Чрезмерная формализация правовых процедур негативно сказывается на эффективности инфорсmenta контрактных прав. В регрессиях, характеризующих факторы, от которых зависит действенность такого инфорсmenta, влияние «индекса формализма» неизменно оказывалось отрицательным и статистически существенным на однопроцентном уровне. Индекс, характеризующий качество инфорсmenta контрактных обязательств, в постсоциалистических странах оказывается самым низким из всех рассматриваемых групп (медианное значение 5,0), тогда как в странах со «скандинавским» типом правовой системы его значение составляло 8,25, а в странах с англосаксонским законодательством — 7,09¹. Индекс доверия к судебной системе в постсоциалистических странах оказывается ниже, чем во всех остальных рассматриваемых группах.

Экономическая теория прав собственности позволяет выделить лишь некоторые фундаментальные (базовые) отношения присвоения. Между тем роль тех или иных хозяйственных институтов в огромной степени зависит от распространенных в данном обществе *традиций и неформальных норм поведения*. В свое время еще Дж.Ст. Миль отмечал, что распределение продукта, равно как и систему экономических отношений, проявляющуюся в формах и методах распределения, можно считать результатом действия двух групп факторов — конкуренции и традиции («обычая»), причем экономисты обычно склонны уделять внимание лишь первой группе факторов².

Современный подход к анализу прав собственности предполагает экономику, в которой существует не только хорошо отлаженная структура контрактных соглашений, оформляющих результаты рыночных сделок, но и воспитанная многими десятилетиями, если не столетиями, «культура контракта», опирающаяся на некую постепенно сложившуюся систему норм. Само понятие нормы в подобном контексте удачно определяет один из наиболее известных экспертов в области правовой экономики — Р. Познер. С его точки зрения, речь идет о правиле, которое провозглашается какой-либо официальной организацией, например судом или законодательной властью, и не проводится в жизнь с помощью угрозы санкций, предусматриваемых законом, но которое тем не менее постоянно соблюдается³.

Большинство теоретических моделей и эмпирических наблюдений приводят к выводу, что во многих случаях инфорсмент хозяйственных прав удается обеспечить благодаря взаимной заинтересованности участников хозяйственного процесса. Лишь в исключительных случаях они апеллируют непосредственно к судебной

¹ Ibid. P. 58. Исследователи приходят к аналогичным выводам, сравнивая степени законодательной защиты контрактных прав кредитора в различных странах.

² *Mill J.St.* Principles of Political Economy. Ed. by W. Ashley. N.Y.: A. M. Keller Publishers, 1965 [1848]. Book II.

³ *Posner R.* Social Norms and the Law: an Economic Approach // *American Economic Review*. 1997. Vol. 87.

правовым органам, что связано прежде всего с высокими затратами защиты исков в суде. В качестве наиболее эффективного «регулятора» отношений между фирмами указываются, как правило, *спонтанные процессы самоорганизации*, обеспечивающие постепенное совершенствование контрактных отношений между участниками хозяйственного процесса.

Эффективное функционирование механизмов инфорсmenta контрактных прав и прав собственности предполагает, что участники хозяйственного процесса уверены в их надежности и устойчивости. Ключевой категорией, описывающей подобную ситуацию, Д. Норт считает «обязательство, вызывающее доверие» (*credible commitment*)¹. Как большинство характеристик такого рода, оно представляет собой не формально отточенное понятие, а скорее некоторую значимую метафору; поэтому напрасно было бы искать особенно четкие определения такого обязательства. Комментируя эту концепцию Д. Норта, один из известных представителей новой институциональной теории — Г. Лайбекэп полагает, что в узком смысле слова такое обязательство характеризует инфорсмент контрактных прав в коммерческих сделках. В широком смысле оно подразумевает ограничение произвольных действий со стороны государства, обеспечивающее необходимую надежность прав собственности для долгосрочных инвестиций². О существовании обязательств, внушающих доверие, по мнению Д. Норта, можно судить по достаточно низкому уровню транзакционных издержек на рынке капитала и на других рынках.

Новая институциональная теория исходит из того, что на протяжении предшествующей истории хозяйственные отношения лишь в редких случаях могли обеспечить появление обязательств, внушающих доверие. Да и в настоящее время сфера распространения подобных обязательств не всегда достаточно широка. *Такие обязательства могут утвердиться лишь в течение продолжительного периода.*

Особенно существенным представляется в связи с этим следующее соображение. Вопреки мнению многих экономистов, в том числе ряда западных экспертов, помогавших разработке хозяйственных реформ в странах Центральной и Юго-Восточной Европы, формирование поведенческих стандартов, которые обеспечивают функционирование обязательств, внушающих доверие, не следует и не может автоматически следовать за общей либерализацией хозяйственной жизни.

Острота проблемы эффективных неформальных институтов только сегодня стала очевидной для российской переходной экономики. Отметим те *институциональные элементы, которые лежат на грани формальных и неформальных институтов*. Роль последних, т.е. легальных (не относящихся к криминальным) негосударственных форм, обслуживающих интересы относительно широкого круга экономических агентов, становится особенно значимой именно в условиях неустойчивого институционального окружения (включая слабые или неоптимально функционирующие государственные формы).

¹ North D. Institutions and Credible Commitment // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. P. 11–23.

² Libecap G. Comments // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. N 1. P. 29–35. Более подробный анализ связей между «обязательствами, вызывающими доверие» и правами частной собственности содержится в работе, специально посвященной природе обязательств, складывающихся в условиях переходной экономики: Diermeier D., Ericson J., Frye T., Lewis S. Credible Commitment and Property Rights: The Role of Strategic Interaction Between Political and Economics Actors // The Political Economy of Property Rights. Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies. Ed. by D. Weimer. Cambridge University Press, 1997. P. 20–42.

Прежде всего это институт саморегулирования. Становление системы саморегулируемых организаций (СРО) в России как принципиальное и недостающее звено цельной системы инфорсmenta искусственно ограничивается государственной властью. Об этом свидетельствуют затянувшееся непринятие закона «О саморегулируемых организациях», отношение государственной судебной системы к негосударственным формам разрешения споров, отношение государственных ведомств к тем СРО, которые претендуют на независимость в интересах своих членов, и др. Вместе с тем формирование, к примеру, эффективной двухуровневой системы инфорсmenta (третейские суды саморегулируемых организаций и государственная судебная система) означает и частичную «разгрузку» судебной системы. Но даже исследователи либерального толка к институту саморегулирования относятся неоднозначно. Весьма распространенной является точка зрения, которая априори (для современных российских условий) предполагает функционирование любой саморегулируемой организации как функционального придатка «профильного» государственного ведомства.

Одновременно в 2003—2005 гг. предельно четко проявились *реальные возможности бизнес-сообщества отстаивать свои интересы перед государством*. С одной стороны, наблюдается почти единодушная толерантность (безусловно, сугубо демонстративная) крупного российского бизнеса к разнообразным новациям государства, например изъятие «актов доброй воли» в отношении налогового бремени (в 2003 г. — декларирование рядом нефтяных компаний полного отказа от любых схем минимизации налогов, в 2004 г. — «добровольное» 5%-е снижение ЛУКОЙЛом цен на бензин и т.п.). Крайне модными стали рассуждения на тему «корпоративной социальной ответственности», смысл которой для коммерческой организации, исправно платящей установленные законом налоги, весьма неясен.

С другой стороны, объединения предпринимателей (РСПП, «Опора России», «Деловая Россия» и др.), фактически принявшие «правила игры», предложенные властью в 2003—2005 гг., выступают в роли просителей, а не самостоятельной политической силы. Наиболее цивилизованным вариантом могла бы стать политическая партия, выражающая интересы независимой российской буржуазии (причем не только крупной), однако вероятность ее появления в настоящее время мала. Есть ли в современной России действительно независимый от власти бизнес и каковы возможности появления политической партии, не имеющей бутафорского оттенка? Существующие объединения предпринимателей на эту роль, по всей вероятности, не годятся.

Корпоративное управление

Утверждение о позитивных макро- (экономический рост) и микро- (инвестиции и капитализация) экономических эффектах прозрачной и сбалансированной модели корпоративного управления к настоящему времени стало практически аксиоматичным. Национальные особенности (страновые модели) имеют значение, однако суть от этого не меняется. Эффективная модель корпоративного управления является одним из основных институциональных компонентов экономического роста. Для России, как и для других переходных экономик, характерной является определенная эволюция объективных экономико-правовых особенностей и восприятия данного института различными заинтересованными субъекта-

ми, что нашло отражение в обширной литературе по данной тематике в России и за рубежом.

Иностранные институциональные инвесторы в России 1990-х годов (как институциональные инвесторы в США 1980-х годов) являлись по сути единственным источником генерации интереса к данной тематике. В начале 2000-х годов они со всей очевидностью уступили пальму первенства крупнейшим российским компаниям (прошедшим в свое время приватизацию или вновь созданным), однако именно их активность в прошлом десятилетии способствовала появлению весьма разветвленной инфраструктуры в области корпоративного управления: подразделения в международных финансовых и иных организациях, рейтинговые агентства, ассоциации по защите прав инвесторов и т.д. Несмотря на определенный спад в сфере корпоративных инициатив со стороны российского бизнеса в 2004—2005 гг., данная инфраструктура уже живет самостоятельной жизнью, «подпитываемая» многочисленные исследовательские центры, юридические и консалтинговые компании.

Для *органов государственной власти* характерным является либо косвенное торможение положительных изменений на уровне компаний («негативные сигналы» для инвестиционного климата в целом, типичные для середины 2000-х годов), либо хроническое отставание при решении назревших проблем непосредственно в сфере корпоративного управления (в качестве примера можно привести практически все поправки в Закон «Об акционерных обществах», арбитражно-процессуальные новации и др.). Опыт 2000-х годов продемонстрировал также весьма высокую зависимость активности государства в данной сфере от интересов конкретных лиц. При этом тематика корпоративного управления сохраняет свое значение как один из весьма ограниченного числа способов демонстрации активности правительства в сфере институциональных реформ.

Определенная эволюция характерна для *специальных (академических) исследований* в данной сфере. Первые работы по корпоративному управлению в странах с переходной экономикой закономерно стали выходить по мере завершения наиболее масштабных приватизационных программ. Речь шла в основном о корпоративном управлении как существенном, но в то же время не ключевом компоненте реформы предприятий, причем преимущественно в общеобразовательном ключе. В конце 90-х — начале 2000-х годов акценты несколько сместились: под действием целого ряда факторов эта тематика оказывается в списке приоритетных задач дальнейших реформ в переходной экономике. Одновременно приходит осознание, что национальные модели, так или иначе формирующиеся в различных странах (причем не только переходных), весьма далеки от совершенства даже в том случае, если приватизационные модели в свое время подавались как эталонные.

К середине 2000-х годов от общих постановочных задач дискуссия постепенно переходит в сферу либо идентификации наиболее одиозных «провалов», либо решения конкретных проблем. Появилось значительное число исследований эмпирического характера, изучающих практику внедрения норм и стандартов корпоративного управления, взаимосвязи корпоративного управления и тех или иных преобразований на уровне предприятий. Вместе с тем круг проблем, описываемых в терминах корпоративного управления, остается по-прежнему гипертрофированно широким. Более того, в последние годы вышел целый ряд монографий и статей, включающих в свое название термин «корпоративное управление», но не имеющих к этому вопросу никакого отношения. Часто понятие «корпоративное управление» подменяется тематикой корпоративного менеджмента, корпоратив-

ного права или реструктуризации компаний, в том числе в отдельных отраслях экономики. Напротив, целый ряд весьма актуальных, но сугубо специальных вопросов во многом остается за рамками академических исследований.

Подлинный сдвиг произошел лишь в начале 2000-х годов, когда к вопросам корпоративного управления начали проявлять интерес *крупнейшие российские компании* (корпоративные группы). Продолжающиеся процессы концентрации акционерного капитала, объединения предприятий и реорганизации уже созданных бизнес-групп (холдингов), внутри- и межотраслевая экспансия, обеспечение доступа к действительно внешним источникам финансирования за рубежом стали главными тенденциями институционального развития корпоративного сектора России в 2000-х годах.

В этот период целый ряд крупных компаний (ЮКОС, ЛУКОЙЛ, Вимм-Биль-Данн, АФК «Система», АО «Норильский никель», «Магнитогорский металлургический комбинат», СУАЛ) раскрыли информацию о своих бенефициарных собственниках. Возросло число независимых директоров в советах российских компаний, в которые вошли представители зарубежных деловых кругов. ЮКОС стала первой российской компанией, в Совете директоров которой независимые директора составили большинство, а ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» — первой российской компанией, в Совете директоров которой большинство составили независимые директора-иностранцы. Некоторые российские компании выплатили значительные дивиденды своим акционерам (хотя типичные в 2002—2005 гг. для некоторых компаний миллиардные дивиденды никак не связаны с улучшением корпоративной практики). ЛУКОЙЛ стал первой российской компанией, опубликовавшей положение о своей дивидендной политике, «Норильский никель» первым публично раскрыл размер вознаграждения каждого члена Совета директоров, РАО «ЕЭС» внедрило правила сделок с акциями компании, участниками которых являются ее высшие менеджеры и члены Совета директоров¹.

Практика внесла существенный нюанс и в систему принятия решений. Так, в 1990-х — начале 2000-х годов ключевые решения принимались по *«партнерскому»* принципу — исключительно в кругу фактических партнеров, полностью контролирующих бизнес-группы. Появление в некоторых крупнейших компаниях действительно внешних акционеров (аутсайдеров), как правило иностранных, с пакетом акций от 3—4% создает объективные условия для формирования иного механизма принятия стратегических решений — действительно *корпоративного*, поскольку соответствующие решения должны приниматься с учетом их мнения. Очевидно при этом, что появление таких аутсайдеров в группе инициируется самими партнерами, а не является следствием массовой приватизации или промежуточным результатом корпоративного захвата. В определенном смысле можно говорить о *появлении нового типа аутсайдеров в системе российского корпоративного управления*. В более широкой постановке речь идет о наметившейся в ряде крупнейших частных компаний (групп) *тенденции к переходу от «олигархических» к «публичным» корпоративным принципам*. В этой ситуации можно было бы прогнозировать дальнейший рост реального спроса на новации в сфере корпоративного управления, однако *восприятие компаниями таких новаций имеет объективные ограничения*.

¹ См., например: Голикова В., Бурмистрова М. Обзор тенденций в области корпоративного управления в России // Материалы «круглого стола» «Корпоративное управление в России» (ОЭСР). М., 2003. 2—3 окт.

Во-первых, формирующаяся структура крупнейших корпоративных групп (в том числе степень их прозрачности) и поставленные в рамках программ реструктуризации цели в значительной степени обусловлены конкретным этапом развития предприятия (группы предприятий). При этом развитие стандартов корпоративного управления прямо связано с представлениями владельцев о той или иной реорганизационной и долгосрочной стратегии компаний.

Во-вторых, очевиден количественный разрыв между компаниями — «адептами» новаций корпоративного управления и теми, кто слабо представляет себе данную тематику. В начале 2000-х годов, как показывают различные опросы, подавляющее большинство (80—90%) «рядовых» российских компаний имели весьма отдаленное представление о преимуществах и принципах (стандартах) эффективного корпоративного управления. Затем уровень информированности заметно повысился, однако готовность к новациям остается почти неизменной. Этот уровень в крупных и крупнейших компаниях был изначально существенно более высоким, однако внутри группы имеется значительный разрыв по степени готовности к фактическим новациям. Как показывают ежегодные (2002—2005 гг.) исследования уровня информационной прозрачности крупнейших российских компаний, проводимые агентством *Standard & Poor's*, среди лидеров доминируют компании, которые, во-первых, создавались «с нуля» (вне приватизации) и, во-вторых, относятся к узкой группе компаний, публично привлекающих средства на международном финансовом рынке и, как правило, имеющих листинг в США.

В-третьих, указанный прогресс сам по себе носит весьма формальный характер (создание формального имиджа, часто далекого от реальной практики). Позитивные изменения пока связаны прежде всего с количественным аспектом — с расширением объемов раскрываемой информации, числом независимых директоров и комитетов в совете директоров и т.п. (в частности, под давлением новых требований и рекомендаций ФСФР к листингу 2004 г.). Качественные же аспекты (минимизация рисков нарушения прав миноритариев, оптимизация органов управления, дивидендная политика, внутренний контроль, бенефициарные собственности и др.) затронуты мало. В определенной степени это связано с большей ориентацией многих российских компаний на поиск заемного капитала, чем на недолговое акционерное финансирование¹.

Согласно современным теоретическим подходам, степень рыночного развития определяется в том числе и тем, какую часть информации рынок может получить с помощью децентрализованных механизмов². Чем больше развит рынок, тем больше объем информации, которую сообщает о себе фирма в регулярном режиме, и тем надежнее эта информация. Хотя российское корпоративное законодательство при наличии целого ряда серьезных пробелов можно оценивать как вполне развитое, но только правовых новаций отнюдь недостаточно для повышения уровня корпоративного управления. Не меньшее значение имеют внутрикорпоративные инициативы и корпоративная культура. Если достижения в области корпоративной культуры являются продуктом длительного исторического развития, то конкретные инициативы на уровне компании должны иметь под собой объективные условия.

¹ См.: *Башун В., Горбовцов С.* В ожидании спроса // Эксперт. 2005. № 12. С. 52; проект «Национальный рейтинг корпоративного управления» консорциума «РИД-Эксперт РА» (www.rid.ru, www.raexpert.ru).

² *Acemoglu D., Zilibotti F.* Information Accumulation in Development // *Journal of Economic Growth*. 1999. Vol. 4. Issue 1. March. P. 5ff.

Наконец, существует явная зависимость прогресса в области корпоративного управления от общего состояния дел в сфере защиты прав собственности или, более узко, от сигналов, исходящих от государственной власти. Последний фактор наиболее очевиден, если принять во внимание определенное «замораживание» дальнейших корпоративных инициатив крупнейших компаний в середине 2000-х годов. Политические факторы повлияли в первую очередь на развитие *качественных новаций* (прозрачность структуры собственности, бенефициарные владельцы, финансовая открытость и др.). Вместе с тем следует указать и на ряд объективных моментов: завершение создания адекватной (в свете представлений каждой конкретной компании) инфраструктуры, обеспечивающей корпоративный имидж (кодексы, внутренние регламенты, квоты для независимых директоров, комитеты, корпоративные секретары и т.д.). Соответственно дальнейшие *новации инфраструктурного типа* объективно могут носить лишь косметический характер. Определенный «инерционный» спрос на новации в настоящее время может быть предъявлен прежде всего от относительно узкого круга компаний «второго эшелона», которые готовы к выходу на финансовый рынок.

Финансовые рынки и экономический рост

Особого внимания в контексте рыночных механизмов, «встроенных» в современную систему корпоративного управления, заслуживает так называемая *специфика начальных стадий развития*. Кроме одобрительных мнений по поводу роли финансовых рынков стали появляться и скептические высказывания. Дело в том, что теоретические схемы, согласно которым финансовые рынки должны способствовать переходу к более эффективной аллокации ресурсов, не всегда согласовывались с многочисленными фактами вывода средств за пределы корпорации, экспроприации мелких акционеров и вкладчиков, «клептократического поведения» высших руководителей компании и чиновников, коррупции и «кумовского» капитализма (*crony capitalism*)¹.

Главная проблема финансовой сферы в условиях переходной экономики заключается в *неполноте финансовых рынков*. В России рынок корпоративных облигаций начал делать первые шаги лишь в начале 2000-х годов. Рынок производных финансовых инструментов после кризиса 1998 г. либо деградирует, либо вовсе отсутствует. Это прямое следствие недостаточно четко прописанных прав собственности в сфере имущественных отношений и в большинстве своем декларативных мер по защите инвесторов.

Как отмечают К. Пистор, М. Рейзэр и С. Гельфер, многие государства, ранее входившие в Советский Союз, сегодня могут похвастаться замечательной защитой прав инвестора. На бумаге, если верить документам, эти права защищены лучше, чем в некоторых странах, характеризующихся наиболее высоким уровнем развития, например во Франции или в Германии. Маловероятно, однако, что

¹ Johnson S., Boone P., Breach A., Friedman E. Corporate Governance in the Asian Financial Crisis // Journal of Financial Economics. 2000. Vol. 58. P. 141–186; Johnson S., Mitton T. Cronyism and Capital Controls: Evidence from Malaysia // Journal of Financial Economics. 2003. Vol. 67. P. 351–382; Claessens S., Djankov S., Klapper L. Resolution of Corporate Distress in East Asia // Journal of Empirical Finance. 2003. Vol. 10. P. 199–216; Klapper L., Love I. Corporate Governance, Investor Protection, and Performance in Emerging Markets. World Bank, и др.

высокому уровню этих правовых норм в обозримом будущем будет соответствовать столь же высокий уровень развития финансовых рынков¹.

Э. Берглоф и П. Болтон выдвинули тезис о «великом расколе» (the great divide) в направлениях хозяйственной эволюции постсоциалистических стран и прежде всего в направлениях развития их финансовых систем². Финансовая система Чехии, Венгрии, Польши, Словении и Прибалтийских республик при всех сложностях и проблемах, характеризовавших начальные этапы ее развития, все же представляется авторам более или менее удовлетворительной. В лучшем случае здесь можно обнаружить хотя бы слабые свидетельства положительной связи между финансовым развитием и экономическим ростом. Что же касается России, Украины и некоторых других постсоциалистических государств, то развитие финансовых отношений не создает основу экономического роста. При этом финансовое развитие здесь могло стать даже контрпродуктивным, подрывающим стимулы перестройки устаревших хозяйственных отношений. Не все суждения авторов кажутся достаточно доказательными, однако затрагиваемая проблема достаточно серьезна. Механизмы финансового рынка могут оказывать дисциплинирующее воздействие на поведение участников хозяйственного процесса при условии, что налицо не только макроэкономические предпосылки (ликвидация бюджетных дефицитов, стабилизация цен и др.), но и соответствующие микроэкономические условия: «культура контракта», инфорсмент прав собственности и контрактных прав, формирование финансовых институтов, преследующих долгосрочные цели, обеспечение прозрачности отношений собственности и хозяйственных сделок.

Более основательные расчеты и более академичные формулировки можно найти в работе Дж. Минье³. Несмотря на то что в совокупность стран со сравнительно меньшей капитализацией попали и некоторые небольшие страны, располагающие сравнительно развитыми финансовыми рынками (Швеция, Австрия), и страны с огромной численностью населения (Индия, Индонезия), в рамках этой группы, включающей 11 стран, *не удается обнаружить статистически существенной связи между экономическим ростом и развитостью финансовой системы*. Автор справедливо оговаривает: результаты расчетов не могут считаться достаточно надежными, поскольку используется небольшое количество наблюдений.

Из современных теоретических моделей эндогенного роста с финансовыми рынками следует, что государства, экономика которых в наибольшей степени удалена от технологической границы производственных возможностей, особенно остро нуждаются в хозяйственных институтах, которые могли бы облегчить реализацию долгосрочных инвестиционных проектов, опирающихся на заимствование передовых технологий (investment-based institutions)⁴. Такие институты могут способствовать ускоренному преодолению разрыва в темпах роста. В то же время государства, экономика которых приблизилась к технологической границе производственных возможностей, в состоянии повысить темпы своего роста лишь в том

¹ Pistor K., Raiser M., Gelfer S. Law and Finance in Transition Economics // Economics of Transition. July 2000. Vol. 8. N 2. P. 325—368.

² Berglof E., Bolton P. The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. N 1. P. 77—100.

³ Minier J. Are Small Stock Markets Different? // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50. P. 1593—1602. В статье использована новая методика эконометрического исследования — «дерево регрессии» (regression tree). Расчеты по развитым и нарождающимся рынкам проводились отдельно.

⁴ Aghion Ph., Howitt P., Mayer-Foylkes D. The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence // The Quarterly Journal of Economics. Vol. CXX. February 2005. P. 173—222.

случае, если будут использовать наиболее гибкие хозяйственные нормы и институты, ориентированные на всемерное поощрение предпринимательской инициативы и поиска в сфере новых технологий (*innovation-based institutions*). К числу последних относятся, в частности, максимально возможная открытость экономики, финансовый аутсорсинг, интенсивное развитие рынка ценных бумаг и венчурного бизнеса.

К сказанному можно добавить следующее соображение. Статистические данные о масштабах ссуд или эмиссий сами по себе, по-видимому, недостаточны для того, чтобы характеризовать подлинную глубину развития финансовых рынков. Некоторые расчеты показывают, что *не размеры рыночной капитализации, а ликвидность рынка ценных бумаг положительно коррелирует с темпами экономического роста*¹. Между тем фондовым рынкам в переходной экономике, особенно в российской, присущ более низкий уровень ликвидности. Размытость отношений собственности, недостаточная защита прав собственности и контрактных прав, «искривленный» путь кредитных потоков и ненадежность банковских услуг, непрозрачность отчетности, публикуемой корпорациями-заемщиками, — все это *ограничивает ту роль, которую механизмы финансовых рынков могли бы играть в институциональной структуре переходной экономики*.

Экономический рост после кризиса 1998 г., относительная стабильность макроэкономической ситуации в целом позитивно сказались и на состоянии российского рынка ценных бумаг. В то же время не следует, на наш взгляд, *переоценивать среднесрочные перспективы развития рынка*. Прежде всего российский фондовый рынок, как и в предыдущие годы, не способен адекватно выполнять функции перелива инвестиционных ресурсов². Надо также отметить целый ряд диспропорций и особенностей, традиционных для российского рынка: высокую долю нефтегазовых компаний в общей капитализации; высокую концентрацию рынка (фактическое доминирование нескольких эмитентов); сверхконцентрацию торговли (доминирование ММВБ на внутреннем рынке российских бумаг); объективную ограниченность возможных источников финансирования корпораций и недооценку рынком многих компаний; тенденцию к долговому характеру российского рынка, исторически сложившуюся традицию «рынка крупных пакетов» (рынок корпоративного контроля) и др.

Приход аутсайдеров-нерезидентов на российский рынок акций в 2003—2005 гг.³ не привел к значимым качественным изменениям. Как и прежде, нерешенность

¹ Beck T., Demirgüç-Kunt A., Levine R., Maximovic V. Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry and Country Evidence // Financial Structure and Economic Growth. 2001. P. 207—208.

² Данную точку зрения разделяет подавляющее большинство российских экспертов (см., например: Анализ и прогноз развития финансовых рынков в России. М.: ТАСИС, 2003. Более оптимистичный взгляд на состояние и развитие рынка представлен в: Данилов Ю. Роль фондового рынка на макро- и микроуровне (или о мифах фондового рынка): Доклад на семинаре ГУ-ВШЭ «Институциональные проблемы российской экономики» 25 апреля 2003 г. Как пишет А. Абрамов, «по аналогии с оценками России американскими исследователями А. Шляйфером и Д. Трейзманом риску утверждать, что российский фондовый рынок нормальный. Это означает, что в условиях рыночной экономики в стране сложился вполне адекватный ее потребностям фондовый рынок, демонстрирующий конкурентоспособность в соревновании с наиболее крупными развивающимися рынками» (Абрамов А. Российский фондовый рынок в переходный период // Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы. М.: ИЭПП, 2004. С. 575—598).

³ По некоторым оценкам, «вклад» нерезидентов (прежде всего хедж-фондов) в более чем 100%-й рост капитализации российского фондового рынка в 2005 г. составляет порядка 70%, однако такая же активность нерезидентов характерна и для других развивающихся рынков.

вопросов защиты прав собственности и создания удобного для нерезидентов режима валютного регулирования привела к снижению конкурентоспособности внутреннего рынка акций и перемещению центров ликвидности по сделкам с ними на глобальные рынки с более стабильной юрисдикцией¹.

В 1998—2003 гг. показатель доли Лондонской фондовой биржи (ЛФБ) в совокупном объеме торгов акциями и депозитарными расписками российских АО точно следовал за показателем риска инвестирования в акции последних. Коэффициент корреляции обоих показателей за данный период составлял 0,93, т.е. почти максимальную величину. В 2004 г. ситуация резко изменилась: несмотря на существенное уменьшение волатильности российского рынка акций, доля ЛФБ выросла с 47% в 2003 г. до 74% к концу 2004 г. К осени 2005 г. месячные объемы торгов российскими ADR на ЛФБ упали примерно в 2—2,5 раза (в среднем до 6 млрд долл.), что связывают с переоценкой политических рисков, однако доля ЛФБ составляет порядка 50% в общем объеме торгов.

Наконец, отсутствие в социальной памяти населения информации о досоциалистических рыночных институтах особенно сказывается на состоянии фондового рынка и коллективного инвестирования. В связи с этим особенно показательны сравнительные данные об инвестиционных фондах по России и ряду стран Восточной Европы: в абсолютном выражении совокупные чистые активы инвестиционных фондов Польши, Венгрии и Чехии в начале 2000-х годов в 5—7 раз превышали аналогичный показатель по России, в расчете на душу населения отмечен разрыв вплоть до 80-кратного². Весьма показательным примером можно считать фактический провал пенсионной реформы 2003—2004 гг. (передача части пенсионных накоплений в управление частным компаниям).

Инерция социалистических институтов

В качестве очевидного примера можно рассматривать сохранение института унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения. Изначально появление такого права связано с плановой экономикой, когда государство объективно было вынуждено «выпускать» в имущественный оборот самостоятельные юридические лица — предприятия и учреждения, закрепляя за ними свое имущество на некоем ограниченном вещном праве. В 1993 г. правительственная комиссия предложила радикальное решение проблемы: трансформировать подавляющее большинство госпредприятий в АО и ограниченное количество госпредприятий — в казенные. Это не было реализовано, и с 1995 г. в Гражданский кодекс РФ включено понятие «государственное унитарное предприятие» (ГУП).

Детальное регулирование таких предприятий предполагалось специальным Законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», который был принят только 14 ноября 2002 г. Заложенные в нем механизмы защиты интересов государства как собственника должны стать стимулом в том числе для отказа от этой организационно-правовой формы. Вместе с тем следует понимать, что многолетняя задержка с принятием данного Закона была связана, во-первых, с исключительным удобством данной формы (ГУП) для бесконтрольного управле-

¹ *Абрамов А.* Российский фондовый рынок в переходный период // Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы. С. 575—598.

² Анализ и прогноз развития финансовых рынков в России.

ния со стороны менеджеров (субъективный фактор), во-вторых, с необходимостью радикальной смены юридических механизмов и понятий в принципе (объективный фактор).

Предполагается, что к 2008—2009 гг. унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, прекратят существование. Вместе с тем опыт реформ 2000—2005 гг. показывает, что организационные возможности государства вошли в серьезное противоречие с количественным ограничением — масштабом сектора. В сущности неэффективность унитарных предприятий с правами хозяйственного ведения обусловлена асимметрией полномочий субъекта такого права и титульного собственника — государства. Сокращение числа унитарных предприятий всех уровней — это «количественный» способ решения проблемы, который имеет объективные ограничения. Дело в том, что специфика хозяйственной деятельности многих ГУП связана с производством товаров и услуг, основным потребителем которых являются государство и общество в целом, а также с низкой ликвидностью значительного числа их активов. Исходя из этого более обоснованной представляется ориентация на постепенное уменьшение количества государственных и муниципальных унитарных предприятий (т.е. наличие некоего переходного периода), а также на параллельную реализацию комплекса мер по совершенствованию контроля и управления ими.

Банкротства: от имитации рыночного института к макроэкономическим функциям

По оценкам ЕБРР, в странах с переходной экономикой законодательство по процедуре банкротства развито слабее, чем в других сферах коммерческого права¹. Особенно это касается эффективности применения такого законодательства. Быстрая процедура банкротства помогает избежать задержек, которые могли бы навредить как должнику, так и кредиторам, а также перегрузить судебную систему. Тем не менее слушания по делам о банкротстве часто оказываются затянутыми и безрезультатными. Вызывают определенные сомнения квалификация назначаемых внешних управляющих, а также их полномочия, да и в практике применения законодательства по банкротству компаний значимых улучшений не наблюдается. Институт банкротства в России пока нельзя рассматривать как стабильный и эффективный механизм, направленный на оздоровление управления и финансов компаний, хотя и сформировались все основные элементы института несостоятельности.

Имитационный характер института банкротства особенно наглядно проявился в 1992—1998 гг. (первый закон), когда механизмы банкротства практически не могли быть использованы в силу действовавших правовых процедур. Второй закон (1998—2002 гг.) еще больше исказил ситуацию, превратив институт банкротства из способа обеспечения финансовой дисциплины в инструмент перераспределения собственности и вывода активов². Парадоксальность заключалась в том,

¹ EBRD Transition Reports, 1999—2003. EBRD; *Радыгин А., Гонтмахер А., Межеряус И., Турунцева М.* Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2004.

² См.: *Радыгин А., Симачев Ю.* Банкротства // Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М.: Дело, 2003. С. 498—512.

что те предприятия, которые имели достаточный запас прочности, вовлекались в процедуры банкротства. Однако желающих захватить безнадежные предприятия не находилось, поскольку шанс вернуть долги в ходе процедуры банкротства был невелик. И этот парадокс не единственный: пытаясь предотвратить враждебные поглощения и перехват контроля над своим бизнесом, предприятия не только создавали системы обороны с помощью фиктивных кредиторов, но и старались повысить платежную дисциплину, более строго относиться к своим финансовым обязательствам.

В новой редакции Закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (третий закон) усилена защита прав кредиторов (прежде всего государства), расширен круг прав добросовестных собственников предприятия-должника в процедурах банкротства, изменен статус арбитражного управляющего и госорганов, введена новая процедура — финансовое оздоровление. В целом можно констатировать, что Законом (опять же со значительной задержкой) поставлены определенные барьеры для использования механизмов банкротства для враждебных поглощений. Тем не менее и в новой модели сохраняются условия для коррупции и перехвата собственности в модифицированном виде¹.

Резкое уменьшение в 2003—2004 гг. количества подаваемых заявлений о признании должников банкротами связано как со снижением интереса к институту банкротства в контексте корпоративных захватов, так и с «замораживанием» активности государства в инициировании банкротства в 2004 г. из-за административной реформы и необходимости выделения (не выделенных на 2003—2004 гг.) средств из бюджета на оплату издержек по проведению процедуры банкротства (по новому закону). С марта 2004 г. государство ни разу не инициировало процедуру банкротства. Вместе с тем около 50—60% консолидированной задолженности предприятий, находящихся в процедуре банкротства, приходится на государство. Изменение данной ситуации (в том числе после урегулирования административных, правовых и финансовых вопросов) приведет к резкому росту числа банкротств. В частности, это означает и то, что в обозримом будущем основным «заказчиком» банкротства может стать государство. Вопросы же критериев инициирования таких дел уже сегодня приобретают исключительную остроту.

Внеэкономические решения и «двойные стандарты»

Доминирующими тенденциями начала 2000-х годов стали усиление имущественной экспансии государственной власти, попытки установления (расширения) контроля за основными финансовыми потоками российской экономики и, более широко, обеспечение зависимости бизнеса от государственных институтов, несмотря на декларируемые программы дерегулирования, административной реформы и приватизации. Вероятным итогом такой политики может стать формирование модели «государственного капитализма» (с учетом условности применяемого термина), особенностями которой являются расширение сферы применения стандартных элементов государственного предпринимательства, создание благоприятных условий функционирования для узкого круга лояльных компаний, применение показательных репрессивных мер, асимметричность целей и методов воз-

¹ См.: *Радыгин А., Свейн Х., Симачев Ю., Энтов Р. и др.* Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП—СЕРРА, 2005.

действия, разделение представлений о национальных интересах России и принципа неприкосновенности частной собственности¹.

Особое значение имеет *внеэкономический фактор «институционального строительства»*. Наглядными примерами являются попытка слияния в 2004—2005 гг. нефтяных активов «Газпрома» и «Роснефти», включая сделку с акциями «Юганскнефтегаза», затем отказ от нее и, видимо, формирование относительно автономных государственных «центров силы» в стратегических отраслях («Газпром» с наращиванием нефтяной составляющей за счет «Сибнефти» и увеличением доли в электроэнергетике, «Роснефть» — «Юганскнефтегаз» — прочие активы «ЮКОСа» и др.).

В конечном счете три основных критерия оказались значимыми при выборе вариантов: необходимость доведения доли государства до контрольной в ОАО «Газпром», защита основных участников событий вокруг «Юганскнефтегаза» (со стороны покупателя) от судебных рисков, баланс влияний и интересов в органах государственной власти и его проекция на «Газпром» и «Роснефть». Этот баланс, видимо, является определяющим для принципиального решения, но в нем, на наш взгляд, в первую очередь и состоит основная проблема. Доминирование внеэкономических критериев при планировании сделок такого уровня, во-первых, привносит значимые риски с точки зрения корпоративных интересов (как для ОАО «Газпром», так и для «Роснефти»), во-вторых, обуславливает некомпетентность, проявляемую не в правовых приемах, а в способности просчитать сугубо экономические последствия и риски и в необходимости принимать ответственные решения (цена которых миллиарды долларов и репутация) в режиме «пожарной команды». Серьезные стратегические решения, к которым стороны в обычной мировой практике готовятся годами, принимаются и отменяются в течение нескольких часов в зависимости от текущей политической конъюнктуры и весьма подвижного баланса административных влияний.

Специфика данной проблемы, тесно связанной с особенностями имущественных отношений в переходной экономике, состоит в том, что формируются *«двойной стандарт» и различные правила рыночной «игры» для разных классов участников*. Культивирование «двойного стандарта» (о чем свидетельствует весь опыт 1990—2000-х годов на уровне РФ и регионов) создает непреодолимые препятствия как формированию благоприятного институционального окружения в целом (в рамках критериев, описанных выше), так и локальным институциональным изменениям в сфере защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, бюджетных ограничений и т.д. Другими словами, наличие «двойного стандарта» приводит к тому, что рыночные механизмы эффективно выполняют свои функции на ограниченном пространстве, которое в контексте тезиса о формировании в России модели «государственного капитализма» имеет тенденцию к сокращению. Хотя долгосрочные задачи обеспечения устойчивости и адаптивности институционального окружения (применительно к рыночным механизмам) остаются актуальными, бесспорным приоритетом является формирование базовых предпосылок для их реализации — законодательного, процессуального, судебного и регулятивного обеспечения единых рыночных правил. Особо следует подчеркнуть, что единственным относительно эффективным ограничением применения различных правил в системе «двойного стандарта» может быть только независимый ин-

¹ См.: *Радыгин А.* Россия в 2000—2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4.

ститут судопроизводства, вынужденный в данном случае брать на себя функцию унификации правил для всех рыночных игроков. Соответственно перспектива развития хозяйственных институтов, стимулирующих экономический рост в России, в значительной степени обусловлена современными проблемами функционирования и качества политических институтов.

Планы и противоречия

На фоне почти 10-летнего — с 1999 г. — периода высоких темпов экономического роста в России закономерным является возрастание интереса к долгосрочным социально-экономическим проблемам и перспективам развития. В 2007—2008 гг. одними из наиболее часто обсуждаемых документов стали проекты Концепции (Стратегии) социально-экономического (долгосрочного) развития Российской Федерации до 2020 г. Если абстрагироваться от политической и «сценарной» составляющих, то речь идет в первую очередь о перспективах создания «инновационной институциональной среды» в контексте перехода от инерционно-сырьевой к инновационной модели экономического роста. Помимо социальных и налоговых в качестве ключевых компонентов такой среды определяются защита прав собственности, развитие корпоративного управления, конкуренции и финансовых рынков, повышение эффективности госсектора¹.

Можно выделить три наиболее общих позитивных момента, характерных для данного документа (которые, видимо, сохраняются и в окончательной редакции): во-первых, бесспорность поставленных (хотя и не всех возможных) приоритетов, во-вторых, переход от среднесрочного к долгосрочному целеполаганию, в-третьих, фиксация на официальном уровне понятия «институциональная среда». Последний момент заслуживает особого внимания.

В России на протяжении последних лет проблема «фактора институтов» в посткоммунистической трансформации широко обсуждалась в академической литературе, однако до сих пор не имела комплексного оформления в программных официальных документах. Соответственно уже само по себе закрепление такого подхода на уровне Концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г. означает качественный шаг вперед *на уровне декларативном*, прежде всего по сравнению с как минимум двумя последними программами социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2002—2004 и 2006—2008 гг.). В то же время имеющийся опыт институциональных реформ первого десятилетия 2000-х годов дает весомые основания для сомнений в результативности описанных институциональных мер *на уровне прикладном*.

На наш взгляд, суть противоречия состоит в следующем. Выделяемые в качестве приоритетных направления оптимизации институциональной среды (с «инновационным» дополнением или без такового) — бесспорные сами по себе — носят преимущественно *функциональный* характер, тогда как *системные* характеристики сложившейся в 2000-е годы институциональной среды остаются незыблемыми²:

¹ РИА Новости. 28.03.2008, <http://www.rian.ru/economy/20080328>

² Частота упоминаний некоторых из перечисленных проблем в публичных выступлениях, научной литературе и СМИ, безусловно, придает им оттенок тривиальности, однако их реальная значимость не становится от этого меньше. См.: *Радыгин А.Д.* Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики // Экономическая политика. 2007. № 1 (5). С. 23—47.

- асимметрия (разнонаправленность) действия экономических (рынок) и политических (политико-правовые институты и прежде всего государство) факторов развития российской экономики;
- формализация (нейтрализация) политических институтов и, более широко, институтов гражданского общества, способных эффективно ограничивать те или иные действия власти, в том числе в случае извлечения ренты от пребывания на любом уровне власти;
- «коррупционная лояльность»¹ как основа системной коррупции;
- хроническое отставание законодательства от экономических реалий (лаг от 4 до 10 лет), расширение зоны неопределенности и неадекватность законодательного, правоприменительного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов;
- формирование «двойного стандарта» и различных правил рыночной «игры» для разных классов участников, что создает непреодолимые препятствия как формированию благоприятной институциональной среды в целом, так и локальным институциональным изменениям;
- негативное взаимовлияние ключевых институтов (например, система защиты прав собственности и финансовая система), что, во-первых, свидетельствует о незаинтересованности государства в установлении прозрачных правил и, во-вторых, исключает возможность эффективного регулирования в отдельно взятых сегментах;
- укрепление модели «государственного капитализма» в 2000-е годы.

Последняя из указанных выше характеристик, на наш взгляд, является наиболее показательной и, более того, обобщающей, если рассматривать проблемы формирования институциональной среды в России именно на стыке экономических, правовых и политических институтов. Хотя проблема формирования российской модели «государственного капитализма» уже не раз затрагивалась как авторами², так и другими исследователями, на ней необходимо остановиться более подробно.

В количественном плане общая динамика государственного сектора российской экономики за 2007—2008 гг. характеризуется теми же основными тенденциями, что и в предшествующие несколько лет: формальное сокращение числа унитарных предприятий, продолжение интеграции принадлежащих государству активов в холдинговые компании, продолжение деятельности уже существующих холдингов с участием государства по расширению масштабов своего бизнеса и его диверсификации путем поглощений и слияний, вертикальной и горизонтальной интеграции и т.д. В 2007 г. совокупная доля АО, где государство как акционер может осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контрольным или 100%-м пакетом акций, впервые с конца 90-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

¹ Термин введен К. Роговым: «Российскую хозяйственно-политическую систему бессмысленно характеризовать беззубым термином “коррупция”. Это мало дает для ее понимания. Ее следует характеризовать как механизм, работающий на принципах коррупционной лояльности» (Рогов К. Механизм лояльности // Коммерсантъ. 2006. 13 нояб.).

² См.: *Радыгин А.Д.* Россия в 2000—2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 42—65; *Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д.* Рынок корпоративного контроля и государство // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 62—85; *Абрамов А.Е., Радыгин А.Д.* Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28—44.

В целом, по имеющимся количественным оценкам, доля акций российских компаний, принадлежащих государству, в 2006 г. составляла 29,6%, в начале 2007 г. — 35,1%¹. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40—45%. Если в 2004 г. государство контролировало 81 компанию из 400 крупнейших (с совокупной выручкой 145 млрд долл.), то в 2006 г. — уже 103 (с совокупной выручкой 283 млрд долл.)². Если в 2004 г. под контролем государства находилось 34,7% совокупной выручки 400 крупнейших компаний России, то по итогам 2007 г. — около 40%³. По данным ФАС и Росстата, в 2003 г. десятую часть ВВП России обеспечивали 52 компании, а в 2006 г. — уже только 11 корпораций.

Принципиально новым моментом стало появление в 2007—2008 гг. сразу нескольких государственных корпораций — «Роснано», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Росатом» и др. Очевидно, что эти структуры заметно различаются по характеру будущей деятельности. «Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» нацелены на реализацию конкретных проектов, имеющих заявленный временной горизонт. «Роснано» должен занять свое место в инструментарии стимулирования инновационной деятельности, а Внешэкономбанк в своем новом статусе — стимулирования экспорта продукции обрабатывающей промышленности и запуска капиталоемких инфраструктурных проектов. «Росатом» является сугубо отраслевой организацией. «Ростехнологии» представляют собой очевидный конгломерат, который должен объединить активы (после акционирования) ФГУП «Рособоронэкспорт» и претендует на сотни других объектов⁴.

В то же время, как официально заявил в январе 2008 г. тогда еще первый вице-премьер России Д.А. Медведев, создание государственных корпораций не означает изменения курса и отказа России от рыночного пути развития, а государственный капитализм представляет собой тупиковый путь⁵. В качестве мотива создания такого рода структур с участием государства указывается необходимость поддержки тех приоритетных направлений, в которых Россия начала утрачивать занимаемые ранее лидирующие позиции (атомная отрасль, судостроение и авиастроение). При этом достаточно четко определены границы «допуска» частного бизнеса: если в большинстве случаев ему может быть отведено существенное место, то в сфере обороны полный контроль государства является безальтернативным.

Тем не менее характерная для 2007—2008 гг. мода на создание госкорпораций (нашедшая уже отклик и на региональном уровне) заметно увеличивает различные экономико-финансовые риски. Прежде всего следует отметить, что в схеме создания госкорпораций заложен не только терминологический абсурд, но и, что

¹ Данные Альфа-банка (Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости. 2007. 13 февр.)

² Пакет акций не ниже блокирующего или завершающая фаза установления контроля со стороны государства.

³ См.: Виньков А. Государство — это ты! // Эксперт. 2008. № 2. С. 28—31.

⁴ Активность «Ростехнологий» в этом плане является идеальной характеристикой сращивания власти и бизнеса как одной из черт российской модели государственного капитализма. При определении имущественного вклада РФ в госкорпорацию список вносимых объектов (ГУП и пакетов акций ОАО) возрос от первоначальных 250 до 500—600 весной 2008 г., включая предприятия «гражданских» отраслей, при традиционном отсутствии экономических и управленческих обоснований.

⁵ «Газпром» разделен не будет // Вести.Ru. 2008. 17 янв.

важнее, индивидуальный подход, *выводящий их за рамки общих правовых норм, установленных в законодательстве* для той или иной организационно-правовой формы профильными законами (акционерные общества, унитарные предприятия, некоммерческие организации). Отдельным важным вопросом является то, каков будет реальный механизм контроля за деятельностью таких корпораций, насколько детально он будет прописан в утверждаемых правоустанавливающих документах прикладного характера, прежде всего с позиций *сохранности государственного имущества и денежных средств*, их целевого использования, обеспечения прозрачности и соответствия фактической деятельности корпораций заявленным уставным целям.

В последнее время наметился также некоторый сдвиг в исследовательских оценках: от констатации наращивания прямого государственного участия к попыткам осмысления количественных пределов экспансии государства. На наш взгляд, приведенные выше (даже весьма условные) количественные оценки 2004—2007 гг. наравне с новыми направлениями имущественной активности государства и государственных хозяйственных структур 2007—2008 гг. не дают пока оснований для общих выводов о замедлении имущественной экспансии государства.

Вместе с тем (при прочих равных условиях, к которым относятся политические и рентно-коррупционные) качественный порог такой экспансии достаточно очевиден: чем масштабнее государственный сектор, тем более ограниченными являются возможности обеспечения управляемости и эффективного контроля. Об этом свидетельствует, в частности, весь опыт попыток внедрения тех или иных новых механизмов управления и контроля унитарных предприятий и АО с долей государства конца 1990-х — начале 2000-х годов. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х — начала 2000-х годов¹ в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию структуры приобретенных активов и организационно-управленческих аспектов функционирования государственных компаний (групп). Насколько они будут эффективны применительно к государственным компаниям, каковы будут движущие мотивы такой реорганизации после марта 2008 г., покажет время. Более того, сам по себе количественный рост прямого участия государства в экономике или стабильная значительная доля последнего не является чем-то экстраординарным для современного мира. Гораздо более существенным, с нашей точки зрения, является понимание *качественных последствий* укрепления модели «государственного капитализма».

Общепризнано, что единой теории «государственного капитализма» не существует и в это понятие включаются различные модели экономического развития (тоталитарные, авторитарные, традиционные), в которых государство становится основным субъектом экономического процесса. Хотя модель «государственного капитализма» в России окончательно не сформировалась, по многим показателям она относится к авторитарным режимам — при наличии общепринятых (цивилизованных) норм в правовой базе и базисных институтов рыночной экономики. Среди ее особенностей помимо роста прямого вмешательства в экономику указываются общие процессы подмены государством рыночных механизмов распределения доходов и ресурсов, рост коррупции в государственных структурах, сращи-

¹ См., например: *Радыгин А.* Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2. № 4. С. 35—58.

вание государственной бюрократии и «делового сообщества»¹ в рамках построения административной вертикали и централизации в политической структуре. Все это ведет к нарастанию симптомов неэффективности и в перспективе ограничивает возможности для долгосрочного экономического роста².

Создаваемая в 2000-е годы конструкция взаимодействия «государство (власть) — собственность» предусматривает слияние государственной собственности с *вертикалью* власти. В такой модели *основная долгосрочная проблема* состоит не только и не столько в том, что «деловое сообщество» (рыночная (частная) собственность) приобретает по отношению к государству (власти) подчиненный характер. В равной степени это касается взаимодействия между государственной и частной формами собственности, которое осуществляется не по горизонтали (при рыночной предпосылке состязательности), а по *вертикали*. Отсутствие рыночной состязательности, в свою очередь, ведет к подавлению одной из форм, разрушению рыночных механизмов и в итоге к утрате потенциала эффективности в обоих сегментах.

Уже в 2007—2008 гг. — в ходе обсуждения долгосрочных планов «инновационной институциональной среды» — государство гораздо больше внимания уделяло финансовым и регулятивным (дирижистским) аспектам экономического роста, нежели институциональным³. В частности, характерной чертой 2007 г. стал очевидный переход в бюджетной политике к массивной бюджетной экспансии, что проявлялось прежде всего через накачку деньгами «институтов развития» и создание государственных корпораций. Подобное развитие событий вполне естественно в условиях мощного притока «дешевых денег», который продолжает захлестывать страну на протяжении нескольких лет. Непосредственными результатами такого развития событий стали пока лишь раскручивание инфляции и дальнейшее торможение институциональных реформ. Что касается вопросов модернизации политической системы (политико-правовых институтов) как абсолютного приоритета для решения остальных задач социально-экономической модернизации, то, по всей видимости, эти вопросы не только не выходят за рамки локальных дискуссий на уровне отдельных политологов, но и остаются в значительной степени закрытыми для прикладного рассмотрения в общем контексте долгосрочного развития страны.

¹ Вероятно, с некоторой долей условности можно говорить не только о провале декларированной в начале 2000-х годов политики дистанцирования власти от бизнеса, но и, напротив, о выходе на новый качественный уровень трансформации «олигархического капитализма» 1990-х годов в «государственный олигархический капитализм» 2000-х.

² См.: Государственный капитализм в России: Материалы теоретического семинара ИМЭМО РАН / Под ред. Ю.Б. Кочеврина. М.: ИМЭМО РАН, 2008. С. 13—19.

³ Подробнее см.: Мау В.А. Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Российская экономика в 2007 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 30—49.

Россия накануне финансового кризиса: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации¹

Характерной особенностью современной российской ситуации в области институционального развития является существенное расхождение между двумя группами показателей. В то время как динамика большинства индикаторов качества бизнес-среды остается достаточно негативной, динамика индикаторов, отражающих уровень страновых инвестиционных и кредитных рисков, является устойчиво положительной. Вторая группа индикаторов, включая, например, инвестиционный рейтинг *Standard and Poor's* и индекс страновых рисков ОЭСР, устойчиво улучшается на протяжении ряда последних лет, отражая общее улучшение макроэкономической ситуации в стране — стабильность бюджета, снижение государственного долга, рост доходов населения и т.п. Улучшение показателей кредитных рисков в период после 2004 г. стало важным фактором роста как внешних (в большинстве своем краткосрочных) заимствований российскими компаниями, так и объемов осуществляемых ими инвестиций.

Однако, как показывает зарубежный опыт, для того чтобы обеспечить устойчивый рост прямых иностранных инвестиций и вход на российский рынок новых иностранных инвесторов (за пределами сфер добычи полезных ископаемых и производства потребительских товаров), снижения одних только кредитных рисков явно недостаточно. Требуются более глубокие институциональные изменения, отражаемые в улучшении более общих индикаторов состояния институциональной среды. Поэтому в странах, являющихся привлекательными для иностранных инвестиций, улучшение значений выделенных выше двух групп индикаторов, как правило, происходит параллельно. Так что повышение кредитных и инвестиционных рейтингов для России в период, предшествовавший кризису, не следует

¹ Первоначальный вариант статьи опубликован в: Фрейнкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 75—93. Авторы выражают благодарность М. Алексею, В. Стародубровскому и К. Рогову за полезные замечания и помощь в доработке статьи.

интерпретировать как принципиальное решение вопросов страновой конкурентоспособности на мировых рынках инвестиций. Изменения этих рейтингов в определенном смысле маскируют факт сохранения серьезных проблем в функционировании базовых институтов России и связанных с ними рисков для привлечения новых инвестиций и долгосрочного роста.

Различия в динамике индикаторов страновых рисков и качества институтов можно также проинтерпретировать в том смысле, что общая макроэкономическая привлекательность российской экономики (в терминах достигнутого уровня доходов и макроэкономического управления) оценивается международными наблюдателями заметно выше, чем качество оказываемых государственных услуг, необходимых для эффективного ведения бизнеса и сокращения рисков прямого инвестирования в реальный сектор.

Можно также говорить о нарастающей дивергенции в скорости процессов, происходящих внутри частного и государственного секторов. Опыт последнего десятилетия показал, что, несмотря на неблагоприятность ряда существующих институциональных условий, российский бизнес демонстрирует достаточно высокий потенциал для проведения собственной модернизации (повышение эффективности бизнеса, выход на новые рынки, интенсификация и диверсификация производства, совершенствование систем управления, переход к более прозрачным структурам собственности и т.д.). Система же государственного управления оказалась чрезвычайно невосприимчивой к обновлению и развитию. Реформы, направленные на рост эффективности в сферах деятельности в зоне ответственности государства (судебная система, инфорсмент, хозяйственное регулирование, предоставление общественных услуг и др.), в лучшем случае стагнируют. В условиях роста всех показателей кредитоспособности экономики (вызванного прежде всего благоприятной динамикой мировых сырьевых рынков) повышение доверия к российскому частному бизнесу многократно опережает процесс укрепления доверия к отечественным государственным институтам. Такое расхождение в динамике представляет серьезное противоречие и, на наш взгляд, в долгосрочном плане не является устойчивым.

В данной статье анализируется качество институциональной среды в России на основе данных о динамике ряда авторитетных международных институциональных индексов. Основное внимание уделено обсуждению институциональных ограничений для устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе. На основе межстрановых сопоставлений показано, что сложившийся к началу 2007 г. значительный разрыв между динамикой показателей институционального развития и темпами экономического роста является по мировым меркам весьма существенным и нетипичным для стран с устойчивыми темпами развития. В рамках предложенного подхода к анализу институциональных факторов роста обсуждаются два важных вопроса экономической политики — о возможных пределах роста в российской экономике в условиях консервации существующей институциональной среды, его устойчивости и соответственно о масштабах институциональных изменений, необходимых для сокращения накопленного институционального отставания и поддержания высоких темпов роста на долгосрочную перспективу. В заключение представлены некоторые общие выводы о современном состоянии и перспективах институционального развития России.

Особенности и риски экономического роста в современной России

Приоритетной долгосрочной целью развития Российской Федерации объявлено повышение уровня жизни населения и достижение ВВП на душу населения 20 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС), т.е. близкого к современному уровню Португалии и Греции. Согласно показателям официальной статистики, экономика России за время, прошедшее с момента возобновления роста в 1999 г. до 2007 г., полностью восстановилась по отношению к предкризисному уровню 1997 г., а по ряду показателей превзошла уровень 1991 г. Однако качество экономического роста вызывает озабоченность.

С одной стороны, при условии сохранения существующей динамики начавшегося в 1999 г. роста поставленная цель — 20 тыс. долл. ВВП на душу населения — может быть достигнута уже через 9 лет — к 2017 г. С другой стороны, возможности поддержания российской экономикой высоких темпов роста в долгосрочной перспективе являются ограниченными. Во-первых, во многом исчерпаны резервы восстановительного роста¹, при котором повышенные темпы оказываются возможны прежде всего за счет более эффективного использования существующих мощностей и рабочей силы при ограниченных объемах новых инвестиций. К тому же к середине 2000-х годов сократилась поддержка конкурентоспособности реального сектора, оказываемая ранее заниженным после девальвации 1998 г. курсом рубля². В ближайшей и долгосрочной перспективе экономический рост в России потребует заметно больших объемов инвестиций и будет в большей степени сталкиваться с институциональными, структурными и демографическими ограничениями.

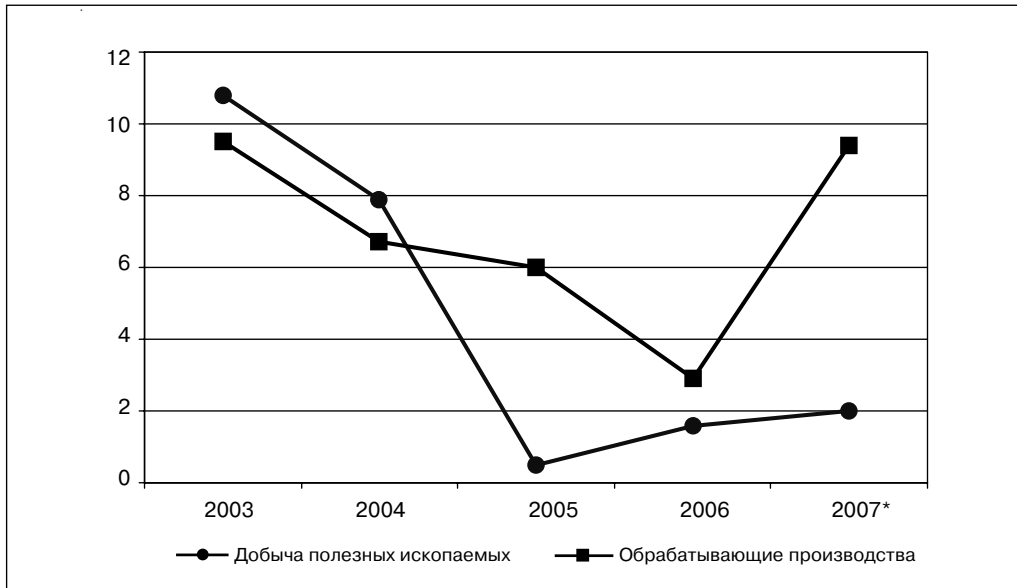
В частности, значительные риски для устойчивой динамики роста генерируются несбалансированностью существующей экономической структуры. Доля сырьевого сектора в российской экономике остается избыточной. За период с 2002 по 2006 г. вклад добывающих отраслей промышленности в ВВП РФ вырос с 6 до 9,5%, тогда как доля обрабатывающих отраслей промышленности в этот период колебалась вокруг значения 15,6% ВВП. Несмотря на то что в 2005—2007 гг. темпы роста обрабатывающей промышленности превышали темпы роста добывающей промышленности (рис. 1), пока что говорить об устойчивой тенденции к структурным сдвигам рано, эта тенденция должна пройти проверку временем³.

Доля продукции обрабатывающей промышленности в экспорте (так называемого нетрадиционного для России экспорта) снизилась в последние годы до 6,8% (табл. 1). В результате риски, связанные со снижением цен на продукцию традиционного экспорта РФ, высоки как для реального сектора, так и для федерального бюджета, 40% доходов которого обеспечиваются за счет поступлений от сырьевых отраслей.

¹ Период, для которого характерно увеличение степени загрузки факторов производства: основных фондов и рабочей силы. Подробнее см.: *Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: Очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.

² См., например: Доклад об экономике России. Всемирный банк, 2006 (http://ns.worldbank.org.ru/files/rer/REER_13_rus.pdf); Экономические обзоры 2006 г. Российская Федерация. ОЭСР, 2006.

³ Кроме того, следует учесть, что реальная доля добывающих отраслей в российском ВВП существенно выше, чем это отражается в официальных данных Росстата. Это связано с тем, что значительная часть доходов добывающих компаний реализуется через их торговые структуры с помощью трансфертного ценообразования.



* — данные за 11 месяцев.

Источник. Росстат.

Рис. 1. Темпы роста выпуска в добывающих и обрабатывающих отраслях промышленности, 2003–2007 гг., %

Таблица 1

**Экспорт РФ продукции обрабатывающей промышленности,
2000–2006 гг.**

| Показатель | Год | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Экспорт товаров и услуг, млрд долл. | 105 | 102 | 107 | 136 | 183 | 244 | 304 |
| Стоимость экспорта обрабатывающей промышленности, млрд долл. | 11,5 | 11,4 | 11,3 | 13,2 | 14,8 | 15,4 | 19,6 |
| % к стоимости всего экспорта | 10,9 | 11,2 | 10,5 | 9,7 | 8,1 | 6,7 | 6,8 |
| Текстиль, текстильные изделия и обувь, млрд долл. | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| Машины, оборудование и транспортные средства, млрд долл. | 9,1 | 9,7 | 9,2 | 10,8 | 12,3 | 12,4 | 16,0 |
| Другие товары, млрд долл. | 1,6 | 1,1 | 1,4 | 1,7 | 1,8 | 2,4 | 3,0 |

Источник. Рассчитано по данным ФТС России.

Столь сильная сырьевая ориентация экономики России затрудняет достижение поставленных целей экономического развития по нескольким причинам. Во-первых, для сырьевых товаров характерны высокие колебания цен, превышающие ценовую нестабильность прочих товарных групп. В связи с этим страны с сырьевой структурой экономики испытывают дополнительные трудности при проведении макроэкономической политики, поскольку изменчивость цен на сырье имеет следствием значительные колебания бюджетных доходов и реальных об-

менных курсов валют стран-экспортеров. С одной стороны, в ситуации благоприятной ценовой конъюнктуры увеличение доходов государства, как правило, сопровождается ростом расходных обязательств бюджета, исполнение которых в долгосрочной перспективе зависит от величины будущих сырьевых доходов, т.е. конъюнктуры мировых рынков. Таким образом, если не принимаются меры по диверсификации экономики, возрастают риски проведения несбалансированной бюджетной политики. С другой стороны, в период высоких цен страны — экспортеры сырья часто сталкиваются со значительным повышением курсов своих национальных валют, что снижает конкурентоспособность национальных производителей торгуемых товаров¹ и повышает риски деиндустриализации экономики. Макроэкономическая уязвимость стран-экспортеров повышает их страновые риски и снижает привлекательность для инвесторов.

Во-вторых, сырьевая ориентация негативно сказывается на экономической динамике из-за технологической специфики добычи сырья. Так, низкая трудоемкость сырьевых производств даже с учетом создания рабочих мест в смежных отраслях, как правило, не позволяет создать достаточное количество рабочих мест в высокопроизводительном секторе экономики. Кроме того, используемые в сырьевом секторе технологии являются относительно простыми, следовательно, слабо стимулируют развитие обрабатывающих предприятий с высокой долей добавленной стоимости и тем самым ограничивают рост производительности труда в масштабах всей экономики.

В связи со значительным эффектом экономии от масштаба добывающие отрасли характеризуются высокой степенью концентрации производства. Поэтому типичным для сырьевых экономик является господствующее положение нескольких крупных компаний, которые играют особую роль в экономической и политической жизни страны, что приводит к тесному переплетению интересов государства и добывающих корпораций. Подобная социально-экономическая структура способна, как показывает опыт многих развивающихся стран, тормозить развитие конкуренции и в политической жизни, и в экономической деятельности.

В-третьих, в странах с сырьевой зависимостью больше размер государственного сектора и выше уровень государственных расходов. Добыча полезных ископаемых генерирует значительную природную ренту, которая изымается и перераспределяется через бюджет. Из-за этого осуществление экономической политики предьявляет повышенные требования к системе управления общественными финансами и к качеству институтов общественного сектора в целом². При слабых институтах концентрация налоговой базы в добывающем секторе в сочетании с экономическим доминированием добывающих компаний резко ослабляет возможности для общественного контроля за использованием бюджетных средств и повышает риски коррупции государственного аппарата³. Возможность увеличивать

¹ *Collier P., Willem J.* Gunning Policy Towards Commodity Shocks in Developing Countries // IMF Working Paper. 1996—1984. IMF, Washington DC, 1996.

² Например, в работах *Collier P., Hoefler A.* Testing the Neocon Agenda: Resource Rents, Democracy and Growth. Centre for the Study of African Economies. Oxford University, 2006 и *Collier P.* Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience. Centre for the Study of African Economies. Oxford University, 2007 отмечается важность системы сдержек и противовесов для обеспечения эффективного функционирования государственного сектора. Вместе с тем в них демонстрируется, что в странах — экспортерах сырья высокая доля государственного сектора в ВВП, как правило, сочетается со слабостью системы сдержек и противовесов, что ухудшает перспективы их долгосрочного роста.

³ *Krueger A.* The Political Economy of the Rent-Seeking Society // American Economic Review. 1974. N 64. P. 291—303.

государственные расходы за счет сырьевой ренты, а не за счет регулярных налогов на бизнес и население создает условия для возникновения в странах — экспортерах сырья раздутого и неэффективного государственного сектора. С этим, в свою очередь, связан феномен «проклятия сырьевых ресурсов»¹, в соответствии с которым крупнейшие экспортеры сырья оказываются не в состоянии рационально использовать средства от его экспорта и в среднем отстают в развитии от стран, которые бедны сырьевыми ресурсами.

Отметим, что диверсификация экономики не является гарантией успешного развития и, наоборот, сырьевая структура экономики необязательно ведет к отставанию от стран — лидеров экономического роста. Существуют примеры высоко-развитых стран с высокой долей сырьевого сектора в ВВП (Норвегия, Австралия) и примеры стагнации диверсифицированных экономик (Япония, Португалия). Однако в большинстве случаев успешное экономическое развитие сопровождается увеличением доли несырьевых отраслей в структуре промышленного сектора, а также повышением роли высокотехнологичных секторов и сферы услуг в экономике.

Итак, риски сырьевой стратегии развития очень высоки. Для России формирование условий для устойчивого долгосрочного социально-экономического развития и сокращения отставания в уровне жизни от стран ОЭСР представляется крайне затруднительным без полномасштабной диверсификации национальной экономики. Несмотря на увеличение в последние годы экономической активности в несырьевом секторе и на растущее число правительственных документов, подчеркивающих необходимость диверсификации, говорить об устойчивом структурном сдвиге в пользу обрабатывающих производств все еще преждевременно: темпы увеличения выпуска в обрабатывающей промышленности пока недостаточны для достижения продекларированных целей диверсификации экономики и увеличения ВВП. Более того, как показано ниже, реализуемая экономическая стратегия демонстрирует заметное пренебрежение к формированию ключевого условия для диверсификации — развития адекватной институциональной среды.

Институциональное развитие как ключевой инструмент диверсификации

Если до 1980-х годов наиболее популярным инструментом политики экономического роста, использовавшимся развивающимися странами, являлись государственные инвестиции в отдельные «стратегические» или «приоритетные» отрасли, а также прочие инструменты прямого государственного участия в экономике, то в последней четверти XX в. в мире произошло заметное переосмысление роли государства в регулировании и реструктуризации экономики.

Согласно современным представлениям о роли государства в экономическом развитии его основная задача состоит в обеспечении благоприятных и равных для всех субъектов экономической деятельности условий для ведения бизнеса. Для решения этой задачи усилия государства концентрируются на двух важнейших направлениях — поддержании макроэкономической стабильности и совершенствовании институциональной среды.

¹ *Auty R. Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis. L.: Routledge, 1993.*

Под институтами понимаются системы принятых в обществе норм и правил, обеспечивающих функционирование экономики и государства. Большинство популярных определений включают в институты как формальные, законодательно закреплённые нормы, так и неформальные, такие, как деловые традиции и установившиеся негласные правила поведения в обществе. Качество и стабильность национальных институтов определяют среди прочего уровень затрат на ведение бизнеса, привлекательность участия в бизнесе для частных инвесторов, инвестиционную активность в стране, уровень и качество конкуренции на рынках, что самым непосредственным образом влияет на экономическое развитие. Многочисленные межстрановые исследования показали наличие устойчивой корреляционной связи между качеством институтов и долгосрочными темпами роста¹. В более поздних работах было показано, что причинно-следственная связь в таких корреляциях направлена от институтов к долгосрочному экономическому развитию, и тем самым получено дополнительное обоснование необходимости создания институциональной базы для обеспечения устойчивого роста².

В широком смысле экономические институты можно рассматривать как набор механизмов и правил, обеспечивающих перераспределение ресурсов в экономике, привлечение новых инвестиций, подготовку трудовых ресурсов и формирующих систему стимулов для повышения эффективности в экономике. Экономические институты можно условно классифицировать следующим образом:

- правовые институты (институты судебной, законодательной и административной системы);
- регулирующие институты (органы, занимающиеся контролированием и регулированием различных сторон повседневной деятельности предприятий, а также обладающие правом приостанавливать деятельность компаний);
- институты развития человеческого капитала (институты в сферах здравоохранения, образования и социального обеспечения);
- институты координации и распределения рисков (кредитно-банковская система, фондовый рынок, страховые компании, пенсионные фонды).

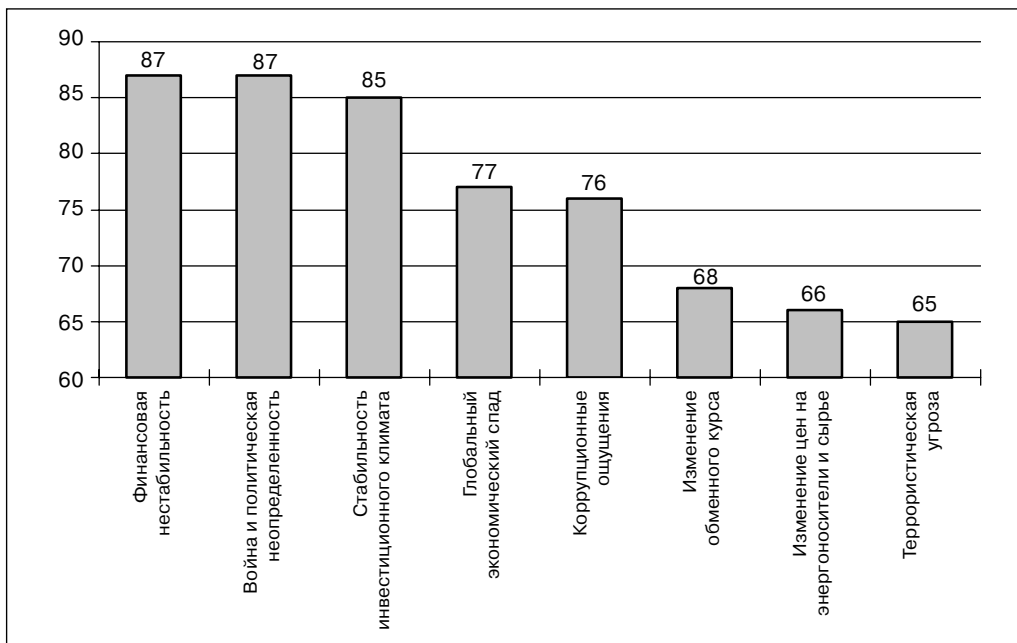
Если на развитие последних двух типов институтов могут повлиять усилия как государства, так и частного сектора, то для первых двух типов, особенно в условиях развивающихся экономик, именно государство является ключевым агентом влияния, имеющим реальные возможности для проведения соответствующих институциональных реформ. Другими словами, от действий или бездействия государства на поприще реформирования этих групп институтов, в первую очередь от повышения эффективности инфорсменты, обеспечения независимости судебной системы,

¹ Данная связь убедительно демонстрируется как в академических работах (*Keefer P., Knack S. Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of Institutional Explanation // Economic Inquiry. 1997. N 35. P. 590—602; Knack S., Keefer P. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures // Economics and Politics. 1996. N 7. P. 209; Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny R. Legal Determinants of External Finance // Journal of Finance. 1997; Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny R. Law and Finance // Journal of Political Economy. 1997*), так и в прикладных исследованиях (см., например, отчеты за разные годы Fraser Institute Economic Freedom of the World).

² В качестве основных работ в данной области отметим: *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // American Economic Review. 2001. Vol. 91. P. 1369—1401; Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development // NBER Working Paper. 2002. N 9305; Easterly W., Levine R. Tropics, germs, and crops: the role of endowments in economic development // Journal of Monetary Economics. 2003. N 50:1.*

снижения административной нагрузки на экономику зависит совершенствование бизнес-среды и формирование благоприятных условий для экономического развития России в долгосрочной перспективе. Однако итоги 2004—2007 гг. не позволяют говорить о каком-либо серьезном прогрессе в этом направлении, а необходимость в проведении институциональных реформ продолжает увеличиваться.

Проблема совершенствования системы национальных институтов особенно актуальна при решении задачи диверсификации экономики, так как принятие инвестиционных решений о создании новых предприятий и реализации новых масштабных проектов напрямую зависит от качества и стабильности институциональной среды. При этом к способности институтов обеспечить эффективное функционирование нового предприятия чувствительны как национальные, так и иностранные инвесторы. Отметим, что согласно проведенному в 2007 г. исследованию UNCTAD¹ транснациональные корпорации (ТНК) при принятии решений об осуществлении прямых инвестиций на территории конкретной развивающейся страны ориентируются в первую очередь на уровень макроэкономических, институциональных и геополитических (вероятность военных конфликтов, терроризма и т.д.) рисков. При этом доля ТНК, руководство которых называет стабильность национального инвестиционного климата в качестве важного или очень важного фактора, составляет 85% (рис. 2). Другими словами, качество/стабильность инвестиционного климата, по мнению международных инвесторов, настолько же важны для диверсификации экономики, как и факторы политической неопределенности и вероятности войны (87%) и финансовой нестабильности (87%).



Источник. Результаты опросов UNCTAD.

Рис. 2. Основные факторы риска при принятии инвестиционных решений, доля упоминаний от числа опрошенных, %

¹ World Investment Prospects Survey 2007—2009. UN. N.Y. and Geneva: UNCTAD, 2007.

Уровень коррупции был назван в качестве фактора риска руководством 76% международных корпораций и, таким образом, занял пятое по важности место. Этот факт может объясняться тем, что для уже действующих в конкретной стране ТНК проблема коррумпированности национальных институтов зачастую может решаться путем их фактической подмены эксклюзивными (официальными и неформальными) договоренностями с национальными администрациями, которые фактически изолируют ТНК от многих проблем национального институционального режима. Однако подобная система договоренностей непрозрачна и недоступна всем участникам экономической деятельности и, следовательно, неэквивалентна системе общенациональных институтов, способной поддержать формирование и функционирование конкурентных рынков.

На протяжении ряда последних лет относительно высокий уровень внешних и внутренних инвестиций в Россию поддерживался высокими ценами на нефть. Быстрый рост внутренних доходов в определенной степени компенсировал институциональные слабости экономики, т.е. темпы расширения рынка и роста прибылей демпфировали риски, связанные с отсталостью институтов. Представляется, что такая ситуация не является устойчивой. В ситуации низких цен на нефть требования к российским институтам, скорее всего, резко повысятся. Инвесторы, вероятно, не захотят больше игнорировать существующие институциональные проблемы и брать на себя связанные с ними излишние страновые риски, если реальные доходы в России перестанут расти темпами свыше 10% в год.

Вместе с тем следует отметить серьезную ограниченность структуры инвестиций, осуществляемых в России в последние годы. Рост капиталовложений наблюдается прежде всего в сырьевых отраслях¹, в отраслях, производящих потребительские товары, а также на рынке недвижимости. Инвестиции в отрасли высоких технологий и в развитие нетрадиционного для России экспорта, т.е. там, где выше риски, остаются недостаточными.

В условиях перехода к постиндустриальной стадии развития требования к качеству институтов еще более усиливаются. Это связано с тем, что по сравнению с индустриальной стадией динамизм постиндустриальной экономики определяется несколькими иными факторами, которые гораздо более требовательны к качеству институциональной среды. В такой набор взаимосвязанных факторов входят:

- повышенные требования к качеству человеческого капитала, что предполагает необходимость широких изменений в системах образования и здравоохранения, а также других институтов, обеспечивающих позитивную динамику такого широкого понятия, как качество жизни (включая личную безопасность, охрану окружающей среды, доступ к информации, увеличение степени доверия в обществе);
- инновационный характер экономики, требующей адекватных систем поддержки предпринимательской деятельности (финансовые инструменты и бизнес-услуги, защита авторских прав, низкие издержки входа на рынок, справедливость конкуренции);
- дальнейшее усиление специализации и разделения труда, что выдвигает требования к механизмам координации деятельности и сокращения транзакционных издержек;
- усложнение хозяйственной системы и возникновение новых комплексных рисков для устойчивого развития, что предполагает развитие надежных си-

¹ И даже в сырьевых отраслях имеются свидетельства недостаточности расходов на геолого-разведку, т.е. отставания инвестиций в долгосрочное развитие сырьевого сектора.

стем распределения рисков, эффективного мониторинга социально-экономических процессов, укрепления партнерства между государством и негосударственными участниками;

- возрастание роли информации и информационных технологий, что ведет к дальнейшему росту спроса на информацию о деятельности всех ведущих институтов и организаций, повышает требования к их прозрачности, усиливает спрос на демократизацию различных сторон общественной жизни и облегчает условия для создания разнообразных коалиций и специальных групп интересов.

Взаимосвязь динамики индикаторов экономического и институционального развития: опыт России в контексте мирового развития

За последние 10—15 лет измерение межстрановых различий в качестве институциональной среды и ее отдельных составляющих сформировалось в самостоятельную и авторитетную область эмпирических исследований в сфере общественных наук. Методологической базой соответствующих исследований является достижение консенсуса в отношении того, что может считаться моделью наилучшей международной практики в сфере государственного управления, и в отношении основных факторов эффективности государственного сектора. Используемые в анализе индексы институциональной среды отражают сложившиеся в научном сообществе представления о ключевых институциональных детерминантах экономического развития, таких, как эффективность защиты прав собственности, эффективность правоприменения (информент), подотчетность чиновников, прозрачность бюджета, отсутствие коррупции и т.д.

При построении институциональных индексов используются макроэкономические данные, опросы предприятий и других пользователей государственных услуг, мнение экспертов, результаты выборов и разнообразные комбинации этих информационных источников. При этом наблюдается значительная корреляция между индексами, построенными на разных данных и для различных исследовательских целей¹. Общепризнанным стало использование подобных индексов и при моделировании экономического роста.

Публикуемые различными организациями индексы качества институциональной среды дают в значительной степени согласованную оценку динамики качества ключевых институтов в российской экономике. Россия на сегодняшний день ощутимо отстает в качестве институтов как от экономически развитых стран, так и от ряда стран с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы.

В целом среди бывших социалистических государств можно выделить два «клуба» стран. Во-первых, это страны Центральной и Восточной Европы и Балтии с более высоким качеством институтов по сравнению со вторым «клубом» и устойчиво положительной динамикой изменений в институциональной среде. Второй «клуб» представлен странами СНГ, для которых в последние годы во многом характерна институциональная стагнация, а в ряде случаев — деградация.

Стоит также отметить, что у таких стран, как Индия и Китай, имеющих более низкий уровень душевого ВВП, чем Россия, и демонстрирующих в последние

¹ Kaufmann D., Kraay A. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? // World Bank. Policy Research Working Paper. 2007. N 4370.

годы устойчивые высокие темпы роста, оценки качества уровня институтов согласно, например, отчету Всемирного банка Worldwide Governance Indicators (WGI), были выше российских на протяжении всего периода, по которому имеются данные, т.е. с 1996 г. При этом динамика институциональных улучшений в Индии в этот период была не хуже, чем в России, тогда как в Китае лучше, чем в России.

Существенно, что большинство проанализированных ниже международных индексов, отражающих уровень институционального развития, демонстрируют сходные тенденции в межстрановой динамике. Разумно предположить, что анализ тенденций на базе нескольких различных индексов, которые строятся независимыми друг от друга организациями, делает вывод об отсутствии сколько-нибудь заметного институционального прогресса в России более надежным.

Как показывает анализ различных международных индексов, экономический рост, который наблюдался в России в 1999—2007 гг., не сопровождался качественными изменениями, например, в институтах, влияющих на гарантии прав собственности и качество регуляторной среды, не наблюдалось снижения уровня коррупции. Для России характерны относительно высокие транзакционные издержки, которые снижают потенциальную привлекательность страны для инвестиций и создают неблагоприятные условия для входа на рынок новых компаний. Внутренний рынок в стране оказывается менее конкурентен из-за относительно высоких издержек для входа и ведения бизнеса, коррупционной нагрузки на предпринимателей. Кроме того, как следует из индекса ограничений на ПИИ, составляемого ОЭСР, в России наблюдаются аномально высокие по сравнению с другими странами барьеры для осуществления иностранных инвестиций. В некоторых важных секторах экономики с большими перспективами роста в России (например, транспорт, финансы, телекоммуникации) дискриминация иностранных инвесторов остается очень значительной или увеличивается.

В результате современной России свойственна не характерная для большинства стран мира комбинация относительно высокого уровня развития экономики с относительно низким качеством институциональной среды. В данной работе мы называем такую комбинацию институциональным отставанием.

При этом следует отметить, что, в случае когда Россия имеет относительно высокие значения институциональных индикаторов, это чаще всего связано с сохраняющимися у страны преимуществами в сфере человеческого капитала. Однако данные преимущества во многом отражают успехи, достигнутые страной в сферах образования и науки еще в советский период, а также наличие значительной инерционности в этих областях.

Как отмечалось выше, наличие заметного разрыва между уровнями экономического и институционального развития России наблюдается при анализе практически всех наиболее популярных в эмпирической литературе институциональных индексов, включая упоминавшийся выше World Bank's WGI¹ (данные на 2006 г.), Transparency International's CPI² (данные на 2006 г.), Political Risk Services Group's ICRG³ (данные на 2005 г.). При этом в последние годы масштабы институционального отставания лишь увеличиваются (рис. 3—12). Этот вывод об институциональном отставании России действителен по отношению как к выборке, составленной из всех стран мира, так и к более узкой группе, состоящей только из постсоциалистических стран.

¹ World Bank Worldwide Governance Indicators (Governance Matters).

² Transparency International Corruption Perceptions Index.

³ Political Risk Services Group International Country Risk Guide.

На протяжении периода с 1996 по 2006 г. в большинстве рассмотренных случаев, как следует из диаграмм рассеяния, в России значительный рост производства и доходов происходил без заметного улучшения качества институциональных характеристик. В одних случаях рост душевого ВВП сопровождался ограниченным улучшением оценок качества институциональной среды (индексы эффективности государственных органов управления или антикоррупционного контроля), а в других случаях (индекс качества правовых институтов) — их ухудшением.

На всех диаграммах рассеяния Россия устойчиво оказывается левее и выше распределения основной массы стран мира и всех стран ОЭСР, т.е. в окружении специфической и довольно стабильной по составу группы стран. Другие страны, которые имеют сопоставимое с российским отставание в развитии институтов, включают Аргентину, Венесуэлу, Белоруссию, Иран, Италию, Кувейт, Саудовскую Аравию. Все эти страны (за исключением Италии) известны наличием в них весьма серьезных препятствий для устойчивого постиндустриального развития. Еще большее отставание в развитии институтов наблюдается только в таких карликовых государствах, как Бахрейн, Сейшельские Острова, Тринидад и Тобаго, Экваториальная Гвинея.

Еще раз подчеркнем, что отставание институционального развития России от экономического в последние годы увеличилось. Например, индекс коррупции Transparency International (рис. 11—12) демонстрирует, что в 1995 г. уровень доходов в России гораздо больше соответствовал уровню институционального развития, чем в 2005 г., когда доходы значительно выросли, тогда как качество институтов почти не изменилось и, следовательно, разрыв стал существенным (наблюдается смещение РФ на графике влево и вверх).

Обратная ситуация — отставание экономического развития от институционального — наблюдается в основном в странах, находящихся в состоянии военных конфликтов или ведущих послевоенное восстановление, т.е. когда ведение нормальной хозяйственной деятельности связано с чрезвычайными страновыми рисками. Таджикистан, находящийся ниже линии регрессии и за пределами доверительного интервала, является иллюстрацией такой ситуации. Для стран этой группы, в которую входят также Грузия и Молдавия, сочетание относительно развитых институтов с крайне низким уровнем доходов означает наличие институциональных резервов для активного роста в краткосрочной перспективе при условии неухудшения имеющихся институтов.

Представляется принципиально важным тот факт, что в настоящее время в мире не существует ни одной страны с уровнем душевого ВВП более 18 тыс. долл. по ППС, в которой уровень институционального развития соответствовал бы российскому или был бы ниже российского. Высокоразвитые страны со слаборазвитыми институтами — беспрецедентное явление в мировой истории экономического развития. Наличие эффективных институтов является общей характеристикой для большинства стран с доходами выше 18 тыс. долл. на душу по ППС. Это эмпирическое наблюдение следует, как нам кажется, интерпретировать следующим образом: величина институционального отставания не может беспредельно увеличиваться и при определенном уровне такого отставания страна сталкивается с ситуацией, когда без адекватных институциональных изменений ее дальнейший рост оказывается невозможен.

Наличие устойчивой корреляции между уровнями развития институтов и душевого ВВП в рамках глобальной выборки, конечно, не является строгим формальным доказательством того, что без ускорения институциональных реформ продолжение дальнейшего быстрого роста в России невозможно. Однако такая корреляция служит довольно убедительной иллюстрацией того факта, что в рам-

ках усредненной траектории развития, наблюдавшейся в послевоенный период в успешно развивавшихся странах, серьезного разрыва между ростом доходов и улучшением институтов, как правило, не наблюдается. Хотя исключения, по-видимому, возможны, однако успешное экономическое развитие при наличии такого разрыва представляется статистически маловероятным. По крайней мере, в новейшей экономической истории оно пока не наблюдалось.

Представляется, что было бы недальновидно игнорировать существующие глобальные взаимосвязи между институтами и ростом при планировании экономической стратегии развития России. С учетом опыта мирового развития надежда на возможность дальнейшего прогресса России без серьезной институциональной модернизации кажется экономически нерациональной и политически опасной. Расчет на возможность долгосрочного роста на основе какого-то особенного, чисто российского пути выглядит излишне рискованным. Российский уровень душевого ВВП уже находится за рамками статистически вероятного интервала, которому соответствует нынешнее качество институциональной среды в стране.

Другими словами, учитывая масштабы экономического роста в России за последнее десятилетие и глобальные тенденции, можно говорить о риске достижения Россией пределов экономического развития, возможном при данном качестве ее институтов.

Используя ту же базу данных Всемирного банка Worldwide Governance Indicators, можно оценить масштабы институциональных улучшений, необходимых для преодоления институционального отставания и сокращения соответствующих рисков. Эти оценки базируются на том, что страны, достигшие ВВП 18 тыс. долл. на душу (по ППС), имеют в среднем заметно более высокое качество институциональной среды. В частности, целевыми ориентирами для ускорения институциональной реформы в России могли бы служить следующие оценки¹:

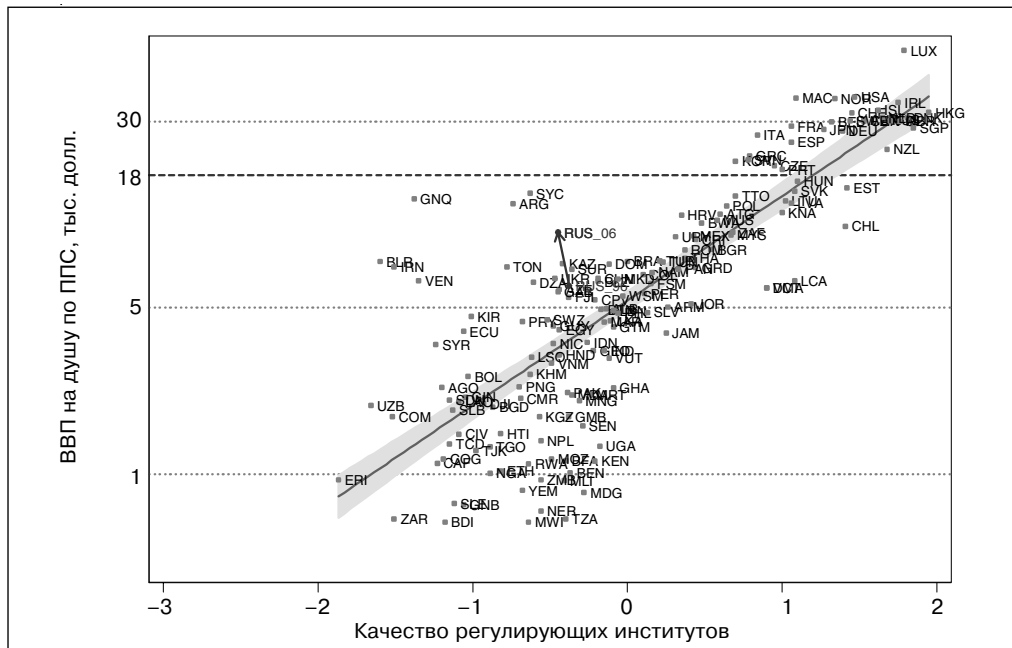
- по показателю эффективности органов государственного управления это уровень Италии, 0,38 (по шкале от -2,5 до 2,5), тогда как текущее значение для России -0,43 (рис. 3);
- по показателю качества регулирующих институтов это уровень Кореи, 0,70 при текущем значении для России -0,45 (рис. 4);
- по показателю качества правовых институтов это уровень Италии, 0,37 при текущем значении для России -0,91 (рис. 5);
- по показателю эффективности антикоррупционного контроля это уровень Италии, Кореи, Словакии, 0,31 при текущем значении для России -0,76 (рис. 6).

Анализ успешного ускорения институциональных преобразований в странах Восточной и Центральной Европы, осуществленного в рамках подготовки к вступлению этих стран в Европейский союз, свидетельствует, что масштабы схожих по размеру институциональных улучшений (примерно 1 балл по пятибалльной шкале) вполне возможно реализовать в течение 8—10 лет (рис. 13—14).

Отметим также, что страны, характеризующиеся сопоставимым с российским уровнем развития правовых институтов² (соответствующий институциональный индекс в диапазоне от -0,96 до -0,86), в последние годы росли достаточно умеренными темпами: на протяжении периода с 1996 по 2006 г. их среднегодовые темпы

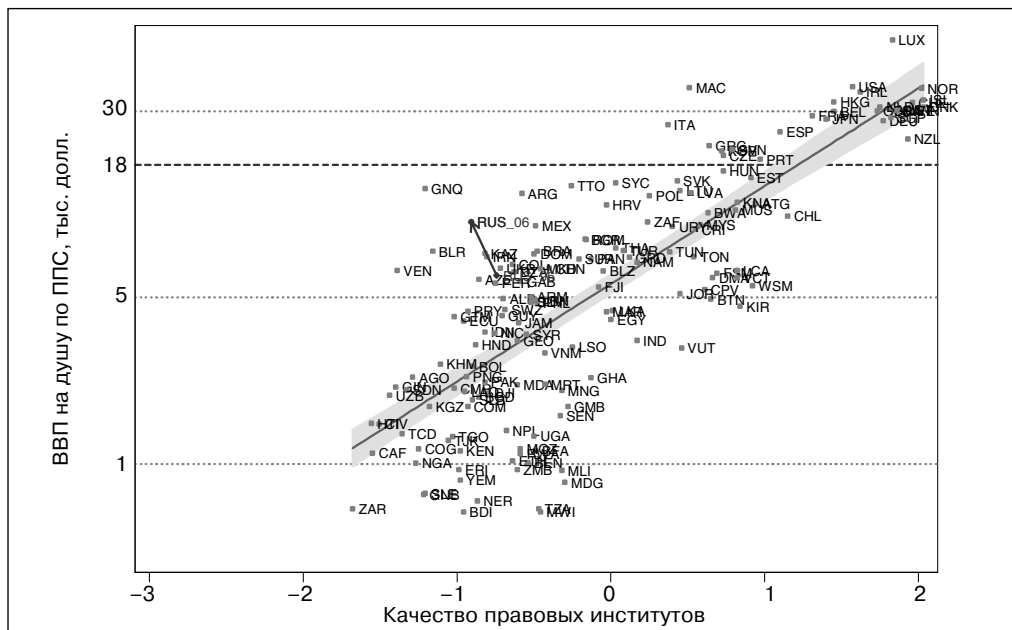
¹ Ниже приведены минимальные показатели развития институтов среди стран, достигших уровня ВВП на душу по ППС 18 тыс. долл.

² Бангладеш, Боливия, Бурунди, Куба, Лаос, Нигер, Парагвай, Эквадор.



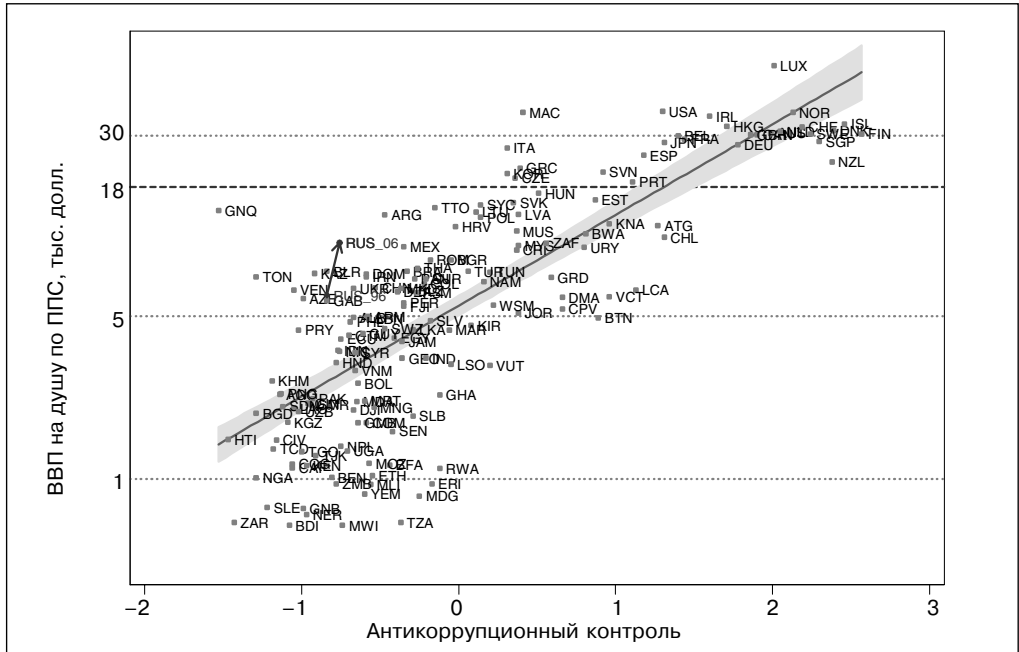
Источник. World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 4. Уровень ВВП на душу и качество регулирующих институтов (WB WGI), 2006 г.



Источник. World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

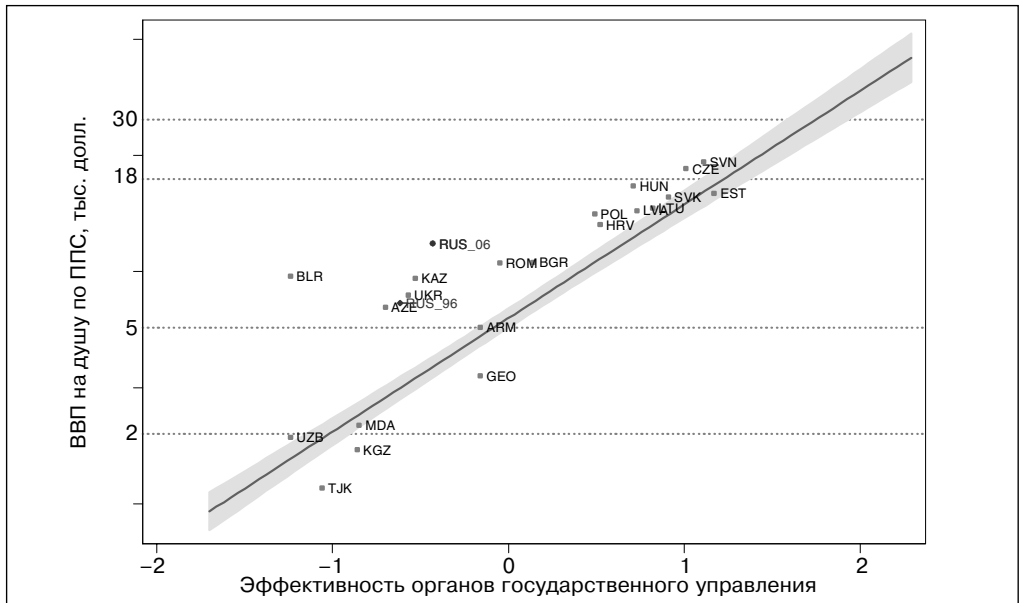
Рис. 5. Уровень ВВП на душу и качество правовых институтов (WB WGI), 2006 г.



Источник. World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

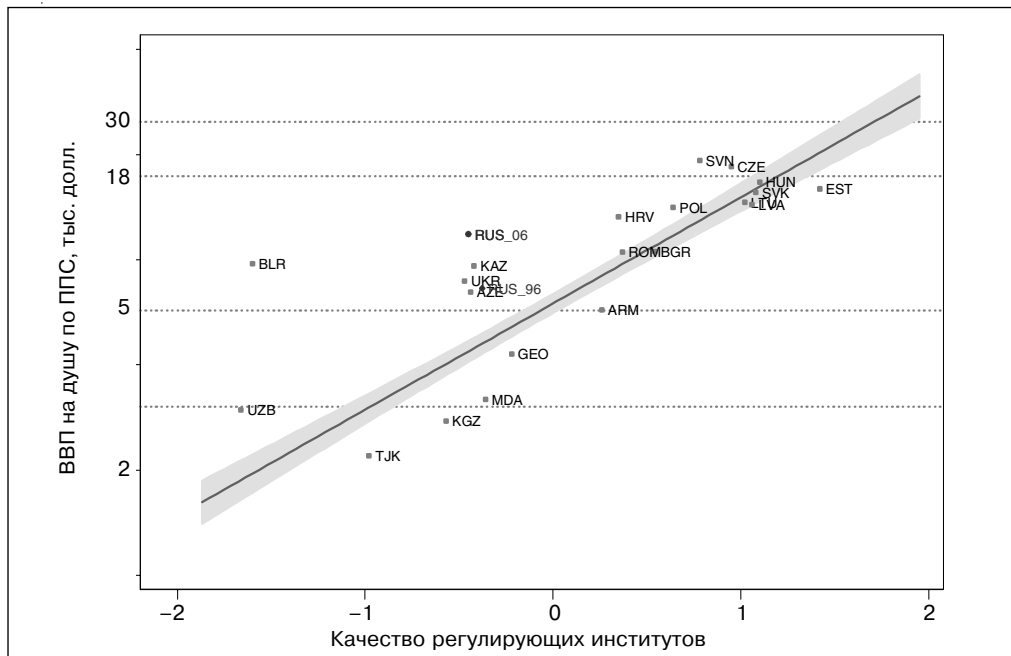
Рис. 6. Уровень ВВП на душу и антикоррупционный контроль (WB WGI), 2006 г.

Анализ на основе выборки постсоциалистических стран



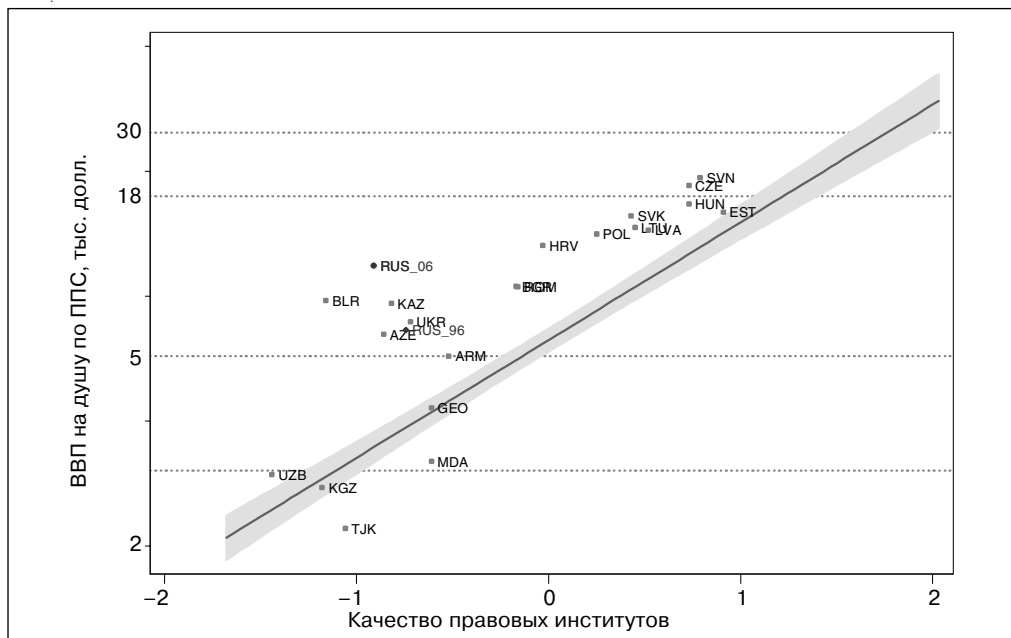
Источник. World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 7. Уровень ВВП на душу и эффективность органов государственного управления (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.



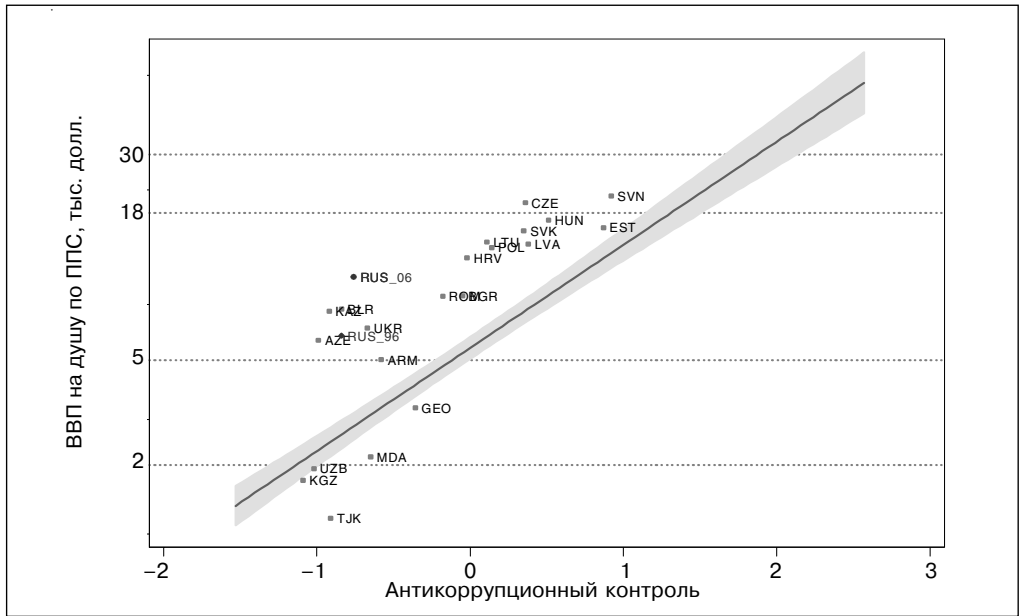
Источник. World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 8. Уровень ВВП на душу и качество регулирующих институтов (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.



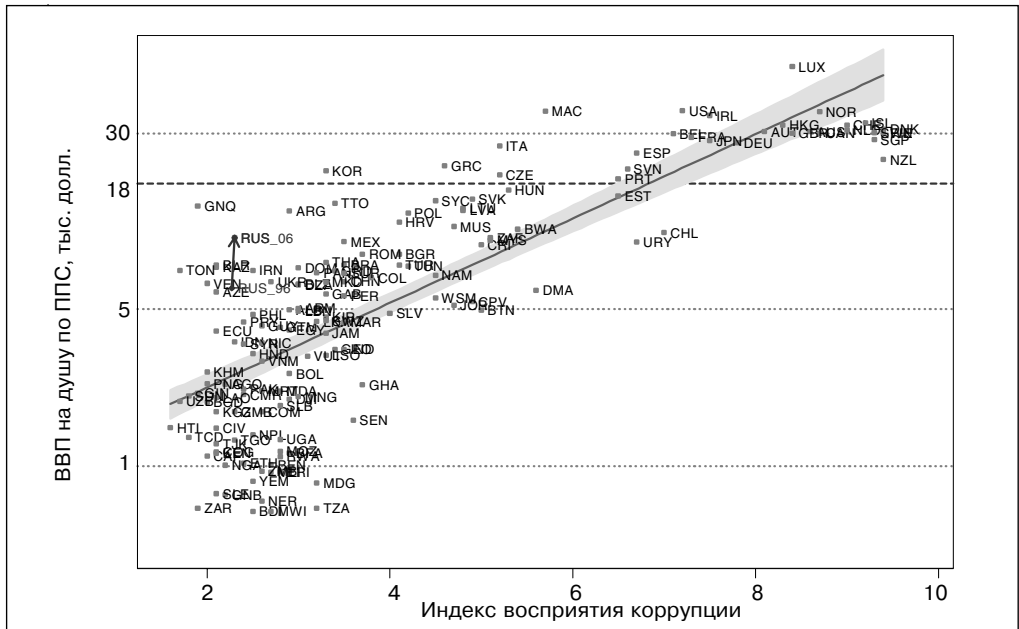
Источник. World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 9. Уровень ВВП на душу и качество правовых институтов (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.



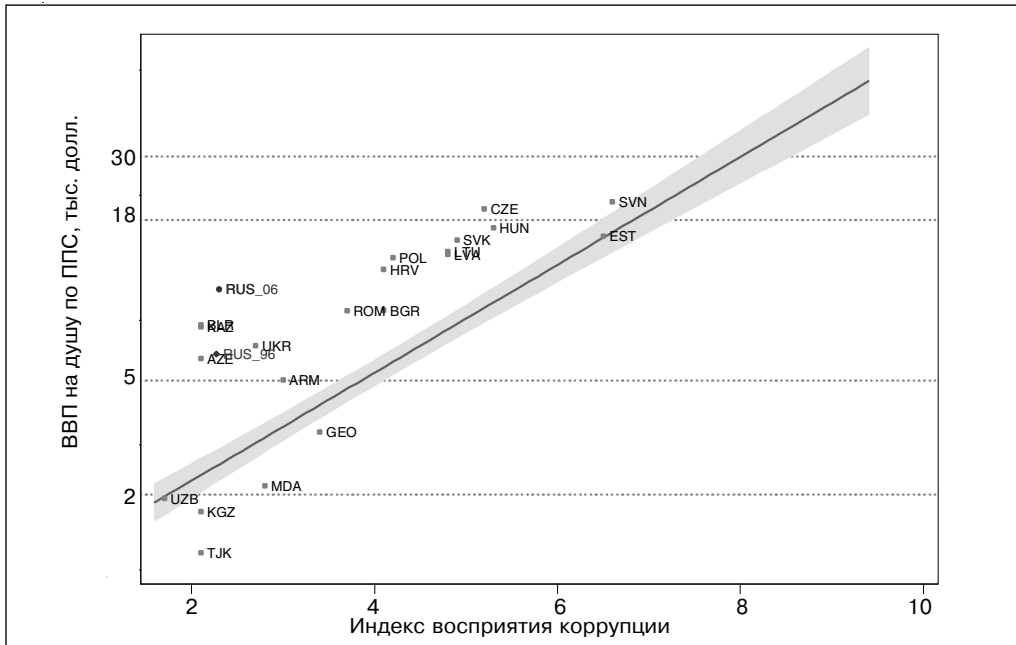
Источник. World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 10. Уровень ВВП на душу и антикоррупционный контроль (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.



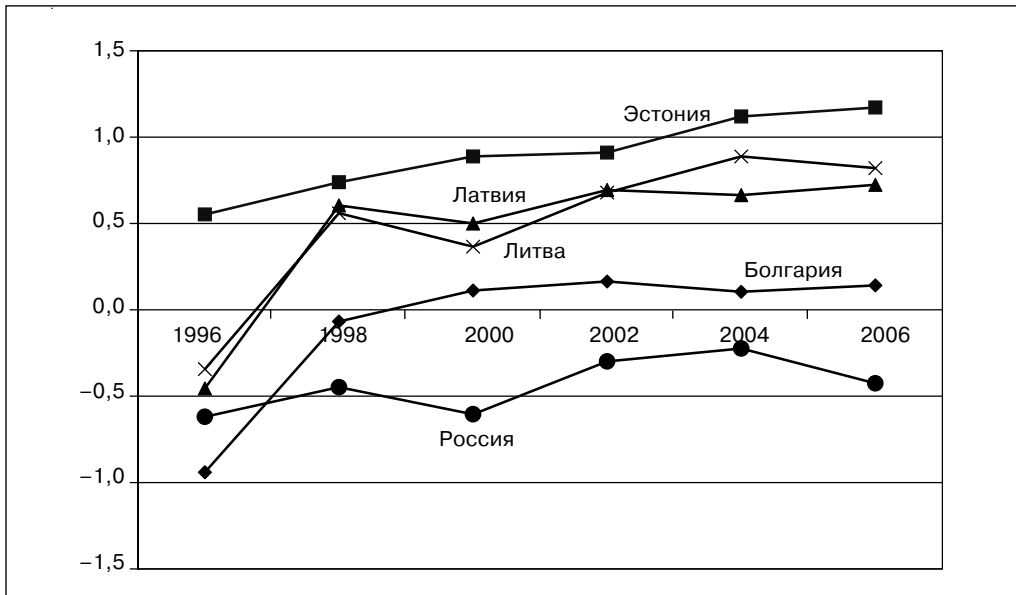
Источник. Transparency International Corruption Perceptions Index, World Bank World Development Indicators.

Рис. 11. Уровень ВВП на душу и восприятие коррупции (TI CPI), 2006 г.



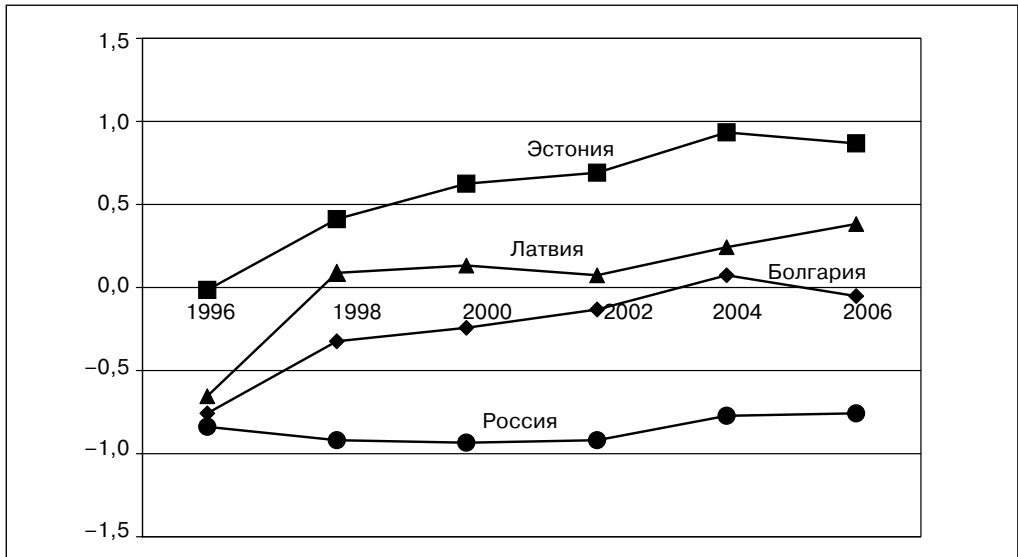
Источник. Transparency International Corruption Perceptions Index, World Bank World Development Indicators.

Рис. 12. Уровень ВВП на душу и восприятие коррупции (ТИ CPI) в постсоциалистических странах, 2006 г.



Источник. World Bank World Governance Indicators.

Рис. 13. Повышение эффективности государственных институтов в постсоциалистических странах, 1996—2006 гг.



Источник. World Bank World Governance Indicators.

Рис. 14. Усиление антикоррупционного контроля в постсоциалистических странах, 1996–2006 гг.

Перспективы ускорения институциональных реформ

За последнее десятилетие в мире накоплен определенный опыт ускорения институционального развития и улучшения деятельности ключевых институтов в рамках относительно непродолжительных периодов. Так, за последние 10 лет, по данным Всемирного банка (WB WGI), качество национальных институтов активно улучшали многие постсоциалистические страны и среди них в первую очередь страны, готовившиеся к вступлению в ЕС. В 1996–2006 гг. институциональные индексы выросли и в ряде развивающихся стран Азии и Африки, для которых данный рост связан с низким стартовым уровнем институтов в сочетании с активными реформами институциональной среды. В табл. 2 перечислены страны, которым удалось улучшить значения ключевых индексов на 0,8 балла и больше по десятибалльной шкале, т.е. это страны, осуществившие институциональный скачок, по масштабам сравнимый с тем, что предстоит, по нашему мнению, осуществить в России для обеспечения институциональных условий, минимально адекватных поставленной задаче достижения доходного уровня стран ОЭСР.

Таблица 2

Улучшение качества институтов, 1996–2006 гг.

| Антикоррупционный контроль | | Эффективность органов государственного управления | | Качество регулирующих институтов | | Качество правовых институтов | |
|----------------------------|------|---|------|----------------------------------|------|------------------------------|------|
| 1 | | 2 | | 3 | | 4 | |
| Латвия | 1,03 | Мальта | 1,45 | Армения | 1,59 | Либерия | 1,11 |
| ОАЭ | 1,03 | Латвия | 1,19 | Либерия | 1,53 | Мальта | 1,04 |
| Багамы | 1,00 | Литва | 1,17 | Ирак | 1,53 | Катар | 0,83 |

Окончание табл. 2

| 1 | | 2 | | 3 | | 4 | |
|-------------|------|----------|------|-------------------|------|---|--|
| Катар | 0,95 | Болгария | 1,08 | Таджикистан | 1,28 | | |
| Эстония | 0,89 | Суринам | 0,86 | Гамбия | 1,28 | | |
| Либерия | 0,88 | | | Исландия | 1,20 | | |
| Таджикистан | 0,83 | | | Конго, Дем. Респ. | 1,13 | | |
| Мальта | 0,82 | | | Грузия | 0,94 | | |
| | | | | Эфиопия | 0,92 | | |
| | | | | Сербия | 0,91 | | |

Примечание. В таблице приведены абсолютные значения изменения индексов, которые измеряются по шкале от $-2,5$ до $2,5$.

В связи с этим представляется целесообразным более внимательно рассмотреть опыт отдельных европейских стран по значительному ускорению институциональных преобразований, в том числе по импорту институтов. Наиболее известные примеры такого рода относятся к распространению опыта Европейского союза на страны со значительно более низким уровнем развития (страны Южной, Центральной и Восточной Европы, Ирландия).

Опыт Ирландии по ускорению институциональных реформ и повышению конкурентоспособности национальной экономики¹

Ирландский опыт реформ, включавших среди прочего масштабную деятельность правительства, направленную на улучшение инвестиционного климата и повышение конкурентоспособности, относится к наиболее успешным примерам в данной области.

Ирландия часто рассматривается в качестве примера значительного ускорения институциональной динамики в рамках общенациональной программы модернизации, связанной с экономической либерализацией, расширением международного сотрудничества и укреплением социального партнерства. Ирландские реформы были начаты во второй половине 80-х годов, а уже к середине следующего десятилетия в экономике страны наблюдался устойчивый рост, который связывается со значительным расширением притока ПИИ, вступлением в ЕС и увеличением занятости. За 5 лет — с 1996 по 2001 г. — объем экспорта промышленной продукции в США вырос примерно в 8 раз, достигнув почти 16 млрд долл. В короткие сроки правительству удалось резко повысить привлекательность национального инвестиционного климата путем значительных изменений в проводимой политике и в ориентации деятельности правительственных структур на привлечение инвестиций и поддержание высокого уровня конкурентоспособности.

Ключевые элементы ирландского опыта могут быть представлены следующим образом:

- снижение налогового бремени и меры по сокращению стоимости рабочей силы — сокращение налогов на фонд заработной платы, резкое снижение ставок налогов на корпоративные и личные доходы;

¹ Данный раздел основан на работах: *Annett A. Reform in Europe: What Went Right? // Finance and Development. 2006. Vol. 43. N 3. September; McDowell A. Ireland's competitive advantage. Presentation, May 14. FORFAS. Dublin, 2002.*

- сокращение размера государственного сектора, включая долю государственных расходов в ВВП и численности государственных служащих;
- либерализация рынка труда — снижение пособий по безработице и социальных пособий, сокращение гарантий занятости, стимулы для женской занятости;
- дерегулирование товарных рынков, облегчивших условия входа для новых предприятий; опережающая (по сравнению с ЕС) либерализация рынка телекоммуникаций;
- полная перестройка индустриальной политики: вместо тарифов и квот формирование агентств развития, внимание к развитию инфраструктуры, рыночного регулирования и конкурентной политики, субсидии стратегическим инвесторам на создание новых рабочих мест;
- реформы образования и технического обучения — система прогнозов потребностей в квалифицированных кадрах в ключевых отраслях, укрепление связей между образовательными учреждениями и бизнесом;
- социальное партнерство — эффективный механизм консультаций с частным сектором, участие профсоюзов в выработке экономической политики, успешные ежегодные соглашения с профсоюзами о сдерживании роста зарплаты;
- использование преимуществ членства в ЕС как стимула для ускорения либерализации внешней торговли и внутренних рынков, для проведения реформ государственных финансов и как фактора привлечения ПИИ;
- конкурентоспособность остается в центре правительственной политики: консенсус в понимании, что достижение практически всех целей государственной политики зависит от сохранения динамизма в секторе предприятий; ежегодный анализ национальной конкурентоспособности на основе сравнений с достижениями других стран ОЭСР; готовность правительства принимать меры для ликвидации выявленного отставания.

В целом долгосрочные успехи Ирландии напрямую связаны с успешной реализацией правительственной политики в сферах регулирования, инфраструктуры, образования и налоговой политики. Сохраняющиеся конкурентные преимущества Ирландии базируются не на наличии природных ресурсов, а на квалификации ее рабочей силы, социальной сплоченности общества, благоприятном инвестиционном климате и способности правительства быстро и эффективно реагировать на изменения в экономической ситуации.

Опыт стран Центральной и Восточной Европы по ускорению институциональных преобразований¹

Как уже отмечалось выше, целый ряд стран Центральной и Восточной Европы за последние 10 лет продемонстрировали существенный прогресс в деле укрепления своих ключевых институтов. Лидерами этого процесса были страны, вступившие в Европейский союз в 2004 г., прежде всего Венгрия, Польша и Чехия. Например, оценки коррупции в Чехии после их резкого снижения с середины 1990-х годов достигли уровня стран, вступивших в ЕС на 30 лет раньше (Греция).

В целом эта группа стран продемонстрировала на протяжении прошедшего десятилетия вполне успешный пример «импорта эффективных институтов». По-

¹ Данный раздел подготовлен на основе работ: *Anderson J.H., Bernstein D.S., Gray C.W. Judicial Systems in Transition Economies. Assessing the Past, Looking to the Future. World Bank. Washington, DC, 2005; Anderson J.H. Gray C.W. Anticorruption in Transition-3. Who is Succeeding and Why? World Bank. Washington, DC, 2006.*

ставив задачу вступления в ЕС, они последовательно приближали свои институциональные стандарты к европейским. В результате, начав в 1996 г. с уровня России (Латвия, Литва) или даже более низкого (Болгария), они сумели улучшить свои показатели в таких областях, как эффективность государственного управления и антикоррупционный контроль, на величину около 1 балла по пятибалльной шкале, в то время как аналогичные российские показатели практически не изменились. Наиболее ярко различие векторов развития России и стран — новых членов ЕС, ориентировавшихся на импорт институтов, проявляется при оценке изменения качества институтов регулирования и правовых институтов.

В частности, период 2002—2005 гг. сопровождался значительным ускорением институциональных преобразований в постсоциалистических странах, которые ранее отставали от стран-лидеров. В первую очередь это относится к Словакии, Болгарии и Румынии. В этих странах, так же как и в ряде других центральноевропейских стран, процесс присоединения к ЕС был важнейшим фактором ускорения реформ, выстроенных вокруг стремления перестроить национальные институты на базе европейских стандартов. В рамках процесса присоединения ЕС предоставил этим странам значительный объем технической помощи и одновременно осуществлял регулярный мониторинг функционирования важнейших национальных институтов.

Среди элементов опыта центральноевропейских стран по ускорению институциональных реформ можно выделить:

- в области административных барьеров — шаги, направленные на ускорение регистрации фирм, сокращение числа проверок, упрощение технических стандартов и требований и в целом сокращение возможностей для непосредственного контакта между чиновниками и бизнесом;
- в части таможенных процедур — осуществление таможенной модернизации на основе законодательства ЕС параллельно с реализацией значительных инвестиций в автоматизацию таможенных операций. Это позволило обеспечить одновременное повышение и эффективности и прозрачности таможенных операций, которые во все большей мере осуществляются на безбумажной основе, с отслеживанием хода всех процессов в режиме он-лайн. Расширение использования принципа выборочности таможенных проверок, проводимых на основе формальных оценок риска конкретных торговых операций;
- в части налоговой администрации — переход к функциональной организации налоговой службы, создание отделов крупных налогоплательщиков, системы для электронной подачи налоговых деклараций и сбора данных, упорядочение налоговых проверок;
- в части контроля над коррупцией в государственном аппарате — Румынией, например, реализована схема обязательной декларации накопленных активов всеми чиновниками, занимающими руководящие должности. Декларации были сделаны публичными и размещаются в Интернете. Формат деклараций относится к наиболее детальным и комплексно проработанным среди европейских государств. Планируется создать специальный государственный орган, который будет заниматься аудитом деклараций;
- в части судебной реформы — приняты меры, направленные на усиление независимости судов, которые сопровождалась шагами по укреплению подотчетности судей. В частности, были проведены мероприятия по усилению прозрачности в назначении судей, введены процедуры случайного

назначения судей на ведение конкретных дел, обеспечена полная публикация судебных решений, укреплены механизмы взаимной оценки судей, а также рассмотрения поступающих жалоб. Во многих странах были введены обязательные экзамены для судей с целью повысить их общий уровень компетенции. Среди мер по повышению эффективности судов заслуживают внимания решения по созданию специализированных судов, по изменению процедур, сокращающих возможности сторон задерживать ход рассмотрения дела, освобождение судей от несудейских обязанностей и передача этих обязанностей в другие части юридической системы, компьютеризация судов, повысившая возможности доступа к информации и ее более эффективного использования;

- в части расширения спроса на реформы — многие страны, включая, например, Словакию, приняли радикальные законы о свободе информации, которые расширили возможности неправительственных организаций добиваться большей прозрачности и подотчетности в деятельности правительственных органов;
- в части политической среды для проведения реформ опыт показал, что в среднесрочной и долгосрочной перспективе усиление конкурентности в политической и хозяйственной жизни способствует большей прозрачности и подотчетности правительств, что ведет к снижению уровня коррупции и улучшению большинства других институциональных индикаторов;
- в части реализации реформ — значительное внимание уделялось мониторингу хода реформ, сравнению эффективности действующих систем с общеевропейскими стандартами и публичному анализу получаемых результатов.

Вступление России в ОЭСР — стимул для проведения дальнейших реформ

Как уже было сказано, институциональное развитие стран — новых членов ЕС в период, предшествующий вступлению в Союз, было крайне успешным. Наибольшие успехи были достигнуты в модернизации национальных законодательных и регуляционных режимов и их приведении в соответствие с общеевропейскими нормами и правилами. Одновременно значительно расширились административные возможности государственных органов этих стран по управлению, применению современных методов регулирования и эффективному участию в международном сотрудничестве.

Представляется, что в российских условиях предстоящие переговоры о вступлении в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) могут при наличии интереса со стороны российского правительства в какой-то степени сыграть схожую роль ускорителя институциональных преобразований. Полная аналогия с вступлением в ЕС, конечно, неуместна, поскольку ЕС предъявляет существенно больше институциональных требований к своим членам и обладает гораздо более развитым инструментарием санкций за несоблюдение общих правил. Тем не менее вступление в ОЭСР предоставляет «окно возможностей» для разработки программы институциональных реформ в России, сближения российского законодательства и административно-регуляционной практики с их международными аналогами, перестройки деятельности ключевых российских институтов на основе стандартов наилучшей международной практики.

Некоторые выводы о природе сложившегося институционального отставания

1. Россия заметно отстает от стран ОЭСР по показателям качества основных рыночных и государственных институтов. Более того, в последние годы институциональный прогресс в России замедлился. Такое отставание увеличивает риски замедления темпов роста производства и стагнации масштабов несырьевого экспорта в среднесрочной перспективе. Слабость базовых институтов выражается прежде всего в ослаблении стимулов к осуществлению всех видов инвестиций (особенно за пределами добывающих отраслей и потребительского сектора), замедлении темпов образования новых предприятий и в целом в уменьшении заинтересованности экономических агентов в повышении эффективности деятельности и расширении инновационной активности.

2. Наличие разрыва между быстрыми темпами экономического роста в последние годы, резко выросшим уровнем среднедушевых доходов и относительно низкими значениями ключевых институциональных показателей дает основание говорить о возникновении существенного институционального отставания в России. Сложившаяся асимметрия в динамике экономических, институциональных и политических факторов развития российской экономики на протяжении ряда лет была завуалирована общими показателями экономического подъема, благоприятной сырьевой конъюнктурой, устойчивым состоянием государственных финансов (профицит бюджета, увеличивающиеся объемы Стабилизационного фонда и золотовалютных резервов), показателями исключительной доходности российского фондового рынка. Разнонаправленность динамики инвестиционных и институциональных рейтингов для России свидетельствует, что в 2000-е годы возросло негативное влияние на развитие со стороны фактора «государства», одновременно постепенно возрастало позитивное влияние чисто «рыночных факторов». Рост масштабов государственного вмешательства в экономику сдерживает динамизм частного сектора и чисто рыночных структур.

3. В 2000-е годы не происходило *расширения потенциальной социальной базы* для ускоренного формирования эффективных экономических институтов на основе традиционных политических процессов (т.е. через выборы и политическое представительство). Напротив, те механизмы, которые уже в 1990-е годы препятствовали расширению спроса на эффективные экономические институты, в модифицированном виде действуют и сегодня. Если до начала 2000-х годов (при всей условности терминологии) речь шла о модели «олигархического капитализма», то в настоящее время наиболее характерным термином стал «*государственный капитализм в его российском варианте*», в рамках которого сформировались мощные интересы, направленные на поддержание status quo. При отсутствии последовательных действий государства по улучшению предпринимательской среды такая модель капитализма неизбежно сталкивается с риском утраты экономического динамизма. Главные источники нововведений в условиях рынка (конкуренция и вход на рынок новых компаний) для эффективной работы нуждаются в постоянных усилиях государства по укреплению соответствующих рыночных институтов.

4. На всем протяжении 2000—2007 гг. прогресс в развитии базовых рыночных институтов (таких, как защита прав собственности, прав акционеров, формирование рынка земли и недвижимости, управление государственной собственностью, банкротство и защита прав кредиторов и др.) оказался недостаточным. Проведен-

ный анализ дает основания для предположения о неадекватности правового и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов.

5. В *долгосрочном периоде* проблема разнонаправленности экономических и институциональных факторов развития российской экономики может приобрести критичный характер прежде всего в контексте роли институтов для поддержания устойчивой экономической динамики, тем более если учесть масштабы конъюнктурной составляющей в источниках текущего экономического роста и бюджетных доходов. В отсутствие реформ в предстоящий период экономические потери, вызванные неэффективностью действующих институтов, будут увеличиваться опережающими темпами.

6. Анализ успешного ускорения институциональных преобразований в странах Восточной и Центральной Европы, осуществленного в 1990-е годы, свидетельствует, что в течение 8—10 лет вполне возможно реализовать масштабную программу институциональных улучшений и ликвидировать большую часть институционального отставания, которое является мощнейшим долгосрочным тормозом развития страны. Представляется целесообразным использовать предстоящий процесс переговоров о вступлении России в ОЭСР для подготовки необходимой программы ускорения институциональных реформ, сближения институциональной среды с условиями, преобладающими в странах — основных торговых партнерах России, и для расширения возможностей импорта эффективных институтов.

Приложение

Коды стран, используемые в графических иллюстрациях

| Код | Страна | Код | Страна | Код | Страна |
|-----|----------------------------------|-----|----------------------------------|-----|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| ABW | Аруба | BRA | Бразилия | ECU | Эквадор |
| ADO | Андорра | BRB | Барбадос | EGY | Египет |
| AFG | Афганистан | BRN | Бруней | ERI | Эритрея |
| AGO | Ангола | BTN | Бутан | ESP | Испания |
| ALB | Албания | BWA | Ботсвана | EST | Эстония |
| ANT | Нидерландские Антильские Острова | CAF | Центральноафриканская Республика | ETH | Эфиопия |
| ARE | ОАЭ | CAN | Канада | FIN | Финляндия |
| ARG | Аргентина | CHE | Швейцария | FJI | Фиджи |
| ARM | Армения | CHL | Чили | FRA | Франция |
| ASM | Американское Самоа | CHN | Китай | FSM | Микронезия |
| ATG | Антигуа и Барбуда | CIV | Кот-д'Ивуар | GAB | Габон |
| AUS | Австралия | CMR | Камерун | GBR | Великобритания |
| AUT | Австрия | COG | Конго | GEO | Грузия |
| AZE | Азербайджан | COG | Конго | GHA | Гана |
| BDI | Бурунди | COL | Колумбия | GIN | Гвинея |
| BEL | Бельгия | COM | Коморские Острова | GIN | Гвинея |
| BEN | Бенин | CPV | Кабо-Верде | GMB | Гамбия |
| BFA | Буркина Фасо | CRI | Коста Рика | GNB | Гвинея-Бисау |
| BGD | Бангладеш | CUB | Куба | GNQ | Экваториальная Гвинея |
| BGR | Болгария | CYM | Каймановы Острова | GRC | Греция |
| BHR | Бахрейн | CYP | Кипр | GRD | Гренада |
| BHS | Багамы | CZE | Чехия | GTM | Гватемала |
| BIH | Босния и Герцеговина | DEU | Германия | GUM | Гуам |
| BLR | Белоруссия | DJI | Джибути | GUY | Гайана |
| BLZ | Белиз | DMA | Доминика | HKG | Гонконг |
| BMU | Бермуды | DNK | Дания | HND | Гондурас |
| BOL | Боливия | DOM | Доминиканская Республика | HRV | Хорватия |
| | | DZA | Алжир | HTI | Гаити |
| | | | | HUN | Венгрия |

Окончание

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|-----|--------------------|-----|--------------------------------|-----|--------------------------|
| IDN | Индонезия | MMR | Мьянма | SLV | Сальвадор |
| IND | Индия | MNE | Черногория | SMR | Сан-Марино |
| IRL | Ирландия | MNG | Монголия | SOM | Сомали |
| IRN | Иран | MNP | Северные Марианские Острова | SRB | Сербия |
| IRQ | Ирак | | | STP | Сан-Томе и Принсипи |
| ISL | Исландия | MOZ | Мозамбик | SUR | Суринам |
| ISR | Израиль | MRT | Мавритания | SVK | Словакия |
| ITA | Италия | MUS | Маврикий | SVN | Словения |
| JAM | Ямайка | MWI | Малави | SWE | Швеция |
| JOR | Иордания | MYS | Малайзия | SWZ | Свазиленд |
| JPN | Япония | NAM | Намибия | SYC | Сейшельские Острова |
| KAZ | Казахстан | NCL | Новая Каледония | SYR | Сирия |
| KEN | Кения | NER | Нигер | TCD | Чад |
| KGZ | Киргизия | NGA | Нигерия | TGO | Того |
| KHM | Камбоджа | NIC | Никарагуа | THA | Таиланд |
| KIR | Кирибати | NLD | Нидерланды | TJK | Таджикистан |
| KNA | Сент-Китс и Невис | NOR | Норвегия | TKM | Туркменистан |
| KOR | Корея | NPL | Непал | TMP | Тимор-Лешти |
| KWT | Кувейт | NZL | Новая Зеландия | TON | Тонга |
| LAO | Лаос | OMN | Оман | TTO | Тринидад и Тобаго |
| LBN | Ливан | PAK | Пакистан | TUN | Тунис |
| LBR | Либерия | PAN | Панама | TUR | Турция |
| LBY | Ливия | PER | Перу | TZA | Танзания |
| LCA | Сент-Люсия | PHL | Филиппины | UGA | Уганда |
| LIE | Лихтенштейн | PLW | Палау | UKR | Украина |
| LKA | Шри-Ланка | PNG | Папуа—Новая Гвинея | URY | Уругвай |
| LSO | Лесото | POL | Польша | USA | США |
| LTU | Литва | PRI | Пуэрто Рико | UZB | Узбекистан |
| LUX | Люксембург | PRK | КНДР | VCT | Сент-Винсент и Гренадины |
| LVA | Латвия | PRT | Португалия | VEN | Венесуэла |
| MAC | Макао | PRY | Парагвай | VIR | Виргинские Острова |
| MAR | Марокко | QAT | Катар | VNM | Вьетнам |
| MCO | Монако | ROM | Румыния | VUT | Вануату |
| MDA | Молдавия | RUS | Россия | WBG | Сектор Газа |
| MDG | Мадагаскар | RWA | Руанда | WSM | Самоа |
| MDV | Мальдивы | SAU | Саудовская Аравия | YEM | Йемен |
| MEX | Мексика | SDN | Судан | YUG | Сербия |
| MHL | Маршалловы Острова | SEN | Сенегал | ZAF | ЮАР |
| MKD | Македония | SGP | Сингапур | ZAR | Конго, Дем. Респ. |
| MLI | Мали | SLB | Соломоновы Острова | ZMB | Замбия |
| MLT | Мальта | SLE | Сьерра Леоне | | |

Правовые аспекты функционирования институтов развития в 2000-х годах¹

В 2000-х годах в условиях активного экономического роста государство приступило к формированию новой политики в области поддержки инноваций, сельского и коммунального хозяйства, а также некоторых других направлений инвестиционной деятельности. В связи с этим на федеральном уровне начал формироваться ряд институтов развития, позволяющих осуществлять бюджетную поддержку инвестиционных проектов, реализуемых как субъектами бюджетного сектора, так и частными лицами по тем социально-экономическим направлениям, которые государство признало наиболее значимыми.

В 2008 г. в результате экономического кризиса федеральный бюджет оказался наиболее крупным инвестором, способным участвовать в реализации инфраструктурных проектов. По этой причине важность участия государства в формировании институтов развития в условиях кризиса не только не снизилась, но и, напротив, возросла.

В 2006—2009 гг. был принят (либо изменен и дополнен) целый ряд нормативных правовых актов по вопросам формирования и функционирования институтов развития. Назовем основные из них:

- Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»;
- Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий»;
- Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”»;
- статья 179.2 Бюджетного кодекса РФ «Инвестиционный фонд Российской Федерации», включенная в БК РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;
- Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

¹ Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

- постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516 «Об открытом акционерном обществе “Российская венчурная компания”»;
- Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р;
- постановление Правительства РФ от 2 августа 2007 г. № 498 «О федеральной целевой программе “Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008—2010 годы”»;
- постановление Правительства РФ от 9 августа 2006 г. № 476 «О создании открытого акционерного общества “Российский инвестиционный фонд инновационно-коммуникационных технологий”».

Хотя само понятие «институты развития» законодательно не было определено, данный термин получил широкое распространение в экономической и юридической литературе¹. Представляется, что к числу признаков институтов развития следует отнести в первую очередь такие, как:

- инвестиционная направленность деятельности;
- ориентированность деятельности на результат;
- функционирование института в форме юридического лица;
- связь деятельности института с социально-экономической политикой, проводимой Российской Федерацией;
- получение части средств из федерального бюджета Российской Федерации;
- отсутствие статуса бюджетного учреждения и функционирование не на основании сметы.

Данным критериям в полной мере соответствуют:

- Внешэкономбанк;
- Инвестиционный фонд РФ;
- Российская венчурная компания (РВК);
- Российская корпорация нанотехнологий;
- Государственная корпорация «Ростехнологии»;
- Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК);
- Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;
- Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства;
- Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий;
- Россельхозбанк;
- ОАО «Росагролизинг».

От перечисленных выше институтов развития следует отличать инструменты развития — различные формы прямого финансирования и финансовой поддержки инвестиционных проектов, к числу которых можно отнести:

- федеральные и ведомственные целевые программы;
- адресную инвестиционную программу;

¹ См, например, подход к понятию «институты развития», применяемый Центром стратегических разработок: http://www.csr.ru/document/original_452.stm. Кудрин: «В институты развития будет направлено 640 млрд рублей»: <http://business.restate.ru/news/35607.html>

- концессионные соглашения;
- непрограммные бюджетные инвестиции и другие инструменты.

Особые экономические зоны (ОЭЗ) с юридической точки зрения также являются скорее инструментом, нежели институтом развития, поскольку они создают условия для улучшения инвестиционного климата, однако не выступают от своего имени в качестве государственных инвесторов. Данные инструменты развития могут использовать следующие формы бюджетной поддержки инвестиционных проектов: субсидии, кредиты, гарантии, участие в капитале юридических лиц (инвесторов) и т.д.

Кратко рассмотрим основные особенности и проблемы функционирования каждого из перечисленных институтов развития.

Инвестиционный фонд. Инвестиционный фонд РФ был создан в 2006 г. за счет части нефтегазовых доходов федерального бюджета, ранее закрепленных за Стабилизационным фондом, в целях поддержки коммерческих инвестиционных проектов, имеющих большое значение для развития национальной экономики. Однако правовая база для его функционирования сформировалась позднее, в 2007 г. Порядок функционирования Инвестиционного фонда в настоящее время определяется:

- Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- статьей 179.2 Бюджетного кодекса РФ «Инвестиционный фонд Российской Федерации»¹;
- постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»²;
- постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 815 «Об утверждении правил предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов» и другими актами.

В отличие от других институтов развития Фонд не имеет статуса юридического лица и собственного аппарата управления, а представляет собой «часть средств федерального бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства» (ст. 179.2 БК РФ), т.е. этот Фонд является обычной статьей федерального бюджета. При этом управление Инвестиционным фондом при его создании было передано уже существующим государственным структурам, что позволило понизить административные издержки его функционирования.

¹ Введена Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

² До вступления в силу этого постановления действовало «старое» постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации».

Первоначально управление Фондом осуществляло Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗом), подведомственное Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ РФ). Однако в конце 2007 г. функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ были переданы Министерству регионального развития на основании постановления Правительства РФ от 25 октября 2007 г. № 701 «О некоторых вопросах структуры и организации деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации». Именно на счетах этого ведомства в настоящее время отражаются нераспределенные ассигнования Фонда¹.

Из средств Фонда могут получать поддержку как крупные государственные, так и крупные частные проекты, стоимость которых должна быть не ниже 5 млрд руб. При этом используются различные формы их поддержки. Так, на реализацию проектов, предполагающих создание основных средств, поступающих в федеральную собственность, выделяются бюджетные ассигнования, для реализации региональных проектов — субсидии (так как прямое их финансирование запрещено Бюджетным кодексом РФ). Частные инвесторы могут претендовать на получение государственных гарантий² и вкладов в уставный капитал открытых акционерных обществ³.

В целом такой подход к выбору форм бюджетной поддержки проектов представляется совершенно верным. Во-первых, он полностью соответствует действующим нормам бюджетного законодательства в отношении форм поддержки инвестиций, осуществляемых нижестоящими уровнями власти, а также частными инвесторами. Во-вторых, использование механизма гарантий создает наименьшие риски для бюджета, так как получатель гарантий помимо государства взаимодействует с частными кредиторами, которые и оценивают его платежеспособность, наконец, предоставление гарантий в отличие от субсидий не предполагает прямых бюджетных расходов. Вложение средств в уставный капитал ОАО является менее предпочтительной формой поддержки, так как сопряжено с необходимостью прямых бюджетных расходов и рисками неполучения государством доходов по акциям. Кроме того, указание в постановлении Правительства № 134⁴ на возможность передавать средства Фонда в уставный капитал организаций приводит к возникновению неясности в вопросе о том, могут ли средства, передаваемые в уставный капитал организаций, передаваться только через Инвестиционный фонд с соблюдением порядка отбора проектов, установленного для получателей средств Фонда, или нет. Статья 80 БК РФ, регламентирующая порядок предоставления бюджетной поддержки инвесторам в форме вкладов в их уставный капитал, не требует проведения конкурсного отбора получателей такой помощи. Следовательно, Бюджетный кодекс прямо или косвенно допускает бюджетную поддержку частных инвестиционных проектов, минуя Инвестиционный фонд.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

² Размер государственных гарантий, предоставленных за счет средств Инвестиционного фонда, не может превышать 60% предоставляемых кредиторами средств для реализации проекта. Указанные гарантии предоставляются на срок, не превышающий срока действия обязательств, принимаемых инвестором, но не более чем на 5 лет.

³ См.: постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

⁴ На акты правительства ссылается ст. 179.2 БК РФ.

В практике работы Инвестиционного фонда вложение средств в уставный капитал организаций-инвесторов активно использовалось для создания ряда государственных компаний, предоставляющих инвестиционную поддержку частным лицам в обход ограничений, установленных на формы расходования бюджетных средств в Бюджетном кодексе. Так, постановлениями Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516 и от 9 августа 2006 г. № 476 предусмотрено направление средств Инвестиционного фонда на формирование уставного капитала двух ОАО — «Российской венчурной компании» и «Российского инвестиционного фонда информационно-коммуникационных технологий». Эти организации получили бюджетные средства в обход общей процедуры отбора инвестиционных проектов. В дальнейшем ассигнования, полученные этими организациями, использовались для деятельности, приносящей прибыль.

К числу проблем, связанных с функционированием Инвестиционного фонда, следует отнести в первую очередь неопределенность направлений деятельности, при осуществлении которой инвесторы получают право на поддержку, а также недостаточную четкость критериев отбора проектов¹. Предложенные критерии отбора, в частности, не ранжированы, что в совокупности с недостаточной определенностью направлений предоставления поддержки позволяет расходовать ассигнования, выделяемые Инвестиционному фонду, достаточно произвольно. В частности, на основе критериев, перечисленных в постановлении № 134, нельзя сделать однозначный вывод, что в конечном счете является более приоритетным: социально-экономическая значимость проекта, получающего бюджетную поддержку, или его прибыльность.

Российская венчурная компания (РВК). Постановлением Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516 было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК)² с целью поддержки проектов в инновационной области. Уставный капитал ОАО «РВК» в настоящее время составляет 28 225 879 400 руб.³ С 2006 по 2009 г. он неоднократно увеличивался за счет бюджетных средств, передаваемых ОАО «РВК» через Инвестиционный фонд. К примеру, это было предусмотрено постановлением Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516.

К числу приоритетных направлений инвестирования создаваемых с участием ОАО «РВК» венчурных фондов относятся:

- безопасность и противодействие терроризму;
- живые системы (понимаемые как биотехнологии, медицинские технологии и медицинское оборудование);
- индустрия наносистем и материалов;
- информационно-телекоммуникационные системы;

¹ Отбор проектов осуществляется на основе следующих критериев: а) наличие инвестора, подтвердившего готовность к участию в проекте (за исключением концессионного проекта); б) ожидаемый эффект по инновационному развитию экономики в связи с реализацией инновационных проектов; в) соответствие решаемой задачи при реализации проекта целям социально-экономического развития Российской Федерации и государственного инвестирования на среднесрочную перспективу, а также отраслевым стратегиям развития, утвержденным Правительством РФ; г) достижение положительных социальных эффектов, связанных с реализацией проекта; д) обоснование невозможности реализации проекта без участия бюджетных ассигнований Фонда; е) стоимость проектов (комплексных инвестиционных проектов), установленная для получения бюджетных ассигнований Фонда, составляет не менее 5 млрд руб.

² См.: Основные итоги работы федеральных органов исполнительной власти в 2006 г. и планы на 2007 г. <http://www.government.gov.ru/government/executivepowerservices/ministriesnews/archive/2006/12/25/4307520.htm>

³ <http://www.rusventure.ru/company/brief/>

- рациональное природопользование;
- транспортные, авиационные и космические системы;
- энергетика и энергосбережение.

Аналогичные цели были поставлены при создании целого ряда других институтов развития, таких, как Инвестиционный фонд, Роснано, Банк развития и др., но ОАО «РВК» как институт развития отличается преимущественно формой поддержки частных инвесторов, а также размерами предоставляемых вложений. Если Инвестиционный фонд предоставляет гарантии и взносы в уставный капитал, Банк развития — кредиты, то РВК осуществляет вложения в предприятия инновационного сектора путем отбора венчурных фондов и приобретения их паев. И уже сами венчурные фонды отбирают «пакет» проектов, получающих поддержку на коммерческой основе. Таким образом, РВК, как и Инвестиционный фонд, используется в качестве инструмента трансфера бюджетных ассигнований для их дальнейшего размещения в частном секторе.

При этом размер вложений, которые вправе осуществлять ОАО «РВК», значительно ниже, чем, к примеру, у Инвестиционного фонда и Банка развития. Размер каждого венчурного фонда, создаваемого с участием РВК, ограничен суммами от 600 млн до 1,5 млрд руб.¹ Это связано отчасти с тем, что ОАО «РВК» осуществляет поддержку только *начинающих* венчурных компаний, а финансовое участие Российской венчурной компании в венчурных фондах ограничивается 49% средств каждого фонда. Кроме того, это позволяет гарантировать достаточную диверсификацию портфеля Фонда.

Постановление Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516, на основании которого функционирует ОАО «РВК», носит рамочный характер², значительная часть существенных вопросов, связанных с порядком инвестирования средств РВК, урегулирована самой компанией на уровне утверждаемых ею положений. Так, РВК утвердила в 2007 г. положение «О конкурсном отборе юридических лиц для передачи им в доверительное управление денежных средств ОАО «Российская венчурная компания»» и «Принципы инвестиционной политики ОАО «Российская венчурная компания»», а также некоторые другие документы. При этом критерии, утвержденные компанией для отбора получателей средств, носят достаточно общий характер, как и в случае с критериями отбора получателей средств Инвестиционного фонда. Согласно Положению о конкурсном отборе, утвержденному Советом директоров РВК 22 февраля 2007 г.³, основными, но не исчерпывающими критериями оценки заявок являются:

- качество профессиональных достижений каждого из специалистов управляющей компании, выраженное в финансовых результатах инвестиций, осуществленных ранее под его руководством; общий опыт работы каждого из специалистов в инновационном бизнесе, венчурных и прямых инвестициях, а также продолжительность их совместной работы; наличие и квалификация группы советников управляющей компании;
- общая концепция венчурного фонда и ее соответствие целям и задачам, поставленным в документе «Принципы инвестиционной политики ОАО «Российская венчурная компания»»;

¹ См.: Погорелов Д.И. Финансовый потенциал Российской венчурной компании // Финансы. 2006. № 10.

² В нем установлены обобщенные требования к отбираемым компаниям.

³ См., например, <http://www.rusventure.ru/>

- качество инвестиционных сделок, подготовленных управляющей компанией к инвестированию (при наличии таковых);
- состав иных инвесторов (пайщиков) предлагаемого венчурного фонда с учетом их опыта ведения самостоятельного инновационного бизнеса или иной инвестиционной деятельности, включая инвестирование и управление фондами прямых и венчурных инвестиций;
- опыт учредителя (учредителей) управляющей компании в организации венчурных инвестиций, включая финансовые результаты управляемых ими венчурных фондов или фондов прямых инвестиций (если имеется).

Хотя направления инновационной деятельности очень разнообразны, для целей получения поддержки из РВК инновационными считаются только компании, чья деятельность внесена в «Приоритетные направления науки и техники Российской Федерации» или чьи продукты входят в перечень «Критические технологии Российской Федерации», утвержденные указами Президента РФ ПР-842 и ПР-843 от 21 мая 2006 г. Венчурный фонд, получающий поддержку за счет средств РВК, может инвестировать в любые из отраслей и продуктов, упомянутых в этих перечнях, или специализироваться только по некоторым из них¹.

При этом «Принципы инвестиционной политики ОАО «Российская венчурная компания»» устанавливают для направлений инвестирования средств РВК ряд дополнительных ограничений. Так, согласно указанным Принципам допускается приобретение ценных бумаг (долей) только новых инновационных компаний, не имеющих крупных оборотов. Их годовой доход от продаж должен составлять не более 150 млн руб. на момент первого приобретения их ценных бумаг (долей) в состав имущества венчурного фонда на сумму не менее 80% общего объема денежных средств, затраченных на приобретение ценных бумаг (долей) инновационных компаний². Кроме того, в состав имущества венчурного фонда, получающего поддержку из средств РВК, не могут входить ценные бумаги (доли) инновационных компаний, одним из видов деятельности которых является:

- производство и распространение алкогольных напитков, табачных изделий, эротической продукции;
- организация и проведение азартных игр;
- добыча, производство и переработка полезных ископаемых и энергоносителей, производство и распределение электроэнергии, за исключением разработки и использования технологий экологически чистого извлечения энергии;
- розничная торговля, оптовая торговля, и предоставление услуг населению, за исключением использующих публичные сети передачи данных или иные

¹ http://www.rusventure.ru/?page_id=2

² Принципами инвестиционной политики установлены и иные требования. Так, по истечении пяти лет с даты завершения формирования венчурного фонда его активы должны включать ценные бумаги (доли) не менее чем восьми различных инновационных компаний; суммарное вознаграждение управляющей компании, специализированного депозитария, лица, ответственного за ведение реестра владельцев инвестиционных паев, аудитора и оценщика за год не должно превышать 2,5% стоимости имущества, внесенного в оплату инвестиционных паев при их выдаче; оплата инвестиционных паев возможна только денежными средствами в полном объеме до внесения в законодательство Российской Федерации изменений, позволяющих осуществлять неполную оплату инвестиционных паев по мере подготовки очередных сделок с ценными бумагами (долями) инновационных компаний; срок доверительного управления венчурным фондом не может превышать 10 лет и не предусматривает возможности его продления.

новые информационные и телекоммуникационные технологии в качестве основного способа продажи товаров и оказания услуг;

- производство товаров народного потребления, за исключением разработки новых продуктов с использованием новых технологий;
- капитальное строительство, операции с коммерческой, промышленной и жилой недвижимостью, за исключением разработки новых технологий строительства и строительных материалов.

ОАО «РВК» имеет и определенные ограничения по доходности своих вложений. Поскольку основной функцией РВК, как и других институтов развития, является не получение максимальной прибыли, а развитие инфраструктуры (в том числе инновационных отраслей экономики), РВК подписывает с владельцами инвестиционных паев венчурных фондов соглашения, предоставляющие им право покупки принадлежащих ОАО «РВК» инвестиционных паев соответствующего венчурного фонда по цене, определяемой как сумма денежных средств, уплаченной ОАО «РВК» за инвестиционный пай на момент возникновения права требования покупки инвестиционных паев у лиц, заключивших соглашение, умноженный на повышающий коэффициент, который устанавливается Советом директоров ОАО «РВК».

Таким образом, ОАО «РВК» является одним из наиболее «рыночных» институтов развития и по своей организационно-правовой форме (ОАО, а не государственная корпорация), и по форме участия в инновационном процессе (приобретение доли венчурных управляющих компаний, не являющейся контрольной). Кроме того, она осуществляет вложения наиболее «мелкими» порциями и имеет узкоспециализированное направление вложения средств, которое хотя и пересекается с направлениями вложения средств прочих институтов по своим целям (развитие инновационного сектора), однако серьезно отличается по форме (приобретение паев венчурных управляющих компаний).

К числу проблем функционирования ОАО «РВК» можно отнести недостаточную урегулированность порядка отбора венчурных фондов, паи которых приобретаются за счет средств ОАО «РВК», а также потенциальную конкуренцию за проекты в сфере высоких технологий между РВК и другими институтами развития. В частности, в начале своего функционирования в 2006—2007 гг. ОАО «РВК» столкнулось с явной нехваткой готовых проектов, которые подходили бы для вложения ее средств. Изначально предполагалось, что оптимальное количество фондов, получающих поддержку ОАО «РВК», составит от 8 до 12¹. Однако на практике поддержку получило значительно меньшее количество организаций. Так, в 2007 г.² ОАО «РВК» приобрело инвестиционные паи только двух венчурных фондов, а именно ЗАО «ВТБ управление активами» и ООО «Управляющая компания “Биопроцесс капитал партнерс”»³.

Банк развития (Внешэкономбанк). В настоящее время главные вопросы деятельности Банка развития регулируются следующими нормативными актами:

- Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»;
- Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», утвержденным распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007-р;

¹ См., например: *Погорелов Д.И.* Финансовый потенциал Российской венчурной компании.

² Данные за 2007 г. являются последними официальными данными, находящимися в открытом доступе.

³ См. годовой отчет ОАО «РВК» за 2007 г. <http://www.rusventure.ru/company/performance/report-2007-rus.pdf>

- Положением о Наблюдательном совете государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Хотя Федеральный закон «О банке развития» был принят только в мае 2007 г., на практике этот банк существовал и ранее, однако он не выполнял функций института развития. С принятием нового Закона в 2007 г. Внешэкономбанк сменил и организационно-правовую форму, и направления деятельности. Если ранее он имел статус обычной кредитной организации, то начиная с 2007 г. приобрел статус государственной корпорации, а его деятельность фактически оказалась вне сферы контроля Центрального банка РФ. В частности, на его деятельность не распространяются положения законодательства о банках и банковской деятельности, регулирующие порядок:

- государственной регистрации кредитных организаций;
- лицензирования банковских операций;
- ликвидации или реорганизации кредитных организаций;
- предоставления информации о деятельности кредитных организаций;
- обеспечения требований устойчивости и финансовой надежности кредитных организаций, соблюдения иных обязательных требований и нормативов.

Также на деятельность Внешэкономбанка, получившего статус некоммерческой организации (НКО), не распространяются и положения, регламентирующие порядок осуществления контроля за деятельностью НКО, установленные п. 3, 5, 7, 10 и 14 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Это исключение из общего правила характерно и для прочих институтов развития, созданных в форме государственной корпорации в 2006—2009 гг.

Таким образом, Внешэкономбанк прямо не подконтролен Центральному банку и органам финансового контроля, его деятельность контролируется только Президентом РФ и Правительством РФ. И поскольку ни банковское законодательство, ни законодательство о рынке ценных бумаг, ни тем более бюджетное законодательство в полной мере не распространяется на деятельность Банка развития, практически каждое из его полномочий, перечисленных в Законе и Меморандуме, нуждается в дополнительной специальной регламентации. Так, в доработке нуждаются:

- механизмы внутреннего и внешнего контроля за деятельностью Внешэкономбанка;
- порядок его взаимодействия с федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- механизмы его взаимодействия с другими институтами развития, кредитными и страховыми организациями;
- порядок открытия филиалов на территории Российской Федерации и за рубежом, а также иные направления его деятельности.

Как и в случае с другими институтами развития, законодателем были недостаточно четко определены условия отбора проектов, которым может предоставляться поддержка за счет средств Внешэкономбанка, а также гарантии обеспечения «отсутствия конкуренции» со стороны Внешэкономбанка для кредитных организаций¹. Из комплексного толкования текстов Закона и Меморандума вытекает, что проекты, получающие поддержку, с одной стороны, должны быть рентабель-

¹ Комплексное толкование норм Закона и Меморандума позволяет сделать вывод о том, что предоставление финансовой поддержки за счет средств Банка развития должно осуществляться по итогам отбора проектов и организаций. Однако условия такого отбора четко не определены ни по одному из перечисленных направлений поддержки.

ными, а с другой — на их финансирование не должны претендовать другие банки (принцип отказа от конкуренции). Каким образом должны обеспечиваться указанные два условия, непонятно.

Направления деятельности Банка развития и других институтов развития, функционирующих в Российской Федерации, разграничены недостаточно, а формы их взаимодействия не определены. Не совсем понятно, к примеру, какие направления отраслевого развития экономики могут получать поддержку за счет средств Банка (только инновационные или же любые). Согласно п. 7 Меморандума «основными отраслевыми приоритетами деятельности Банка развития на 2007—2010 годы» являются:

- а) авиастроение и ракетно-космический комплекс;
- б) судостроение;
- в) электронная промышленность;
- г) атомная промышленность, в том числе атомная энергетика;
- д) транспортное, специальное и энергетическое машиностроение;
- е) металлургия (производство специальных сталей);
- ж) деревообрабатывающая промышленность;
- з) оборонно-промышленный комплекс.

При этом возникает вопрос о том, относится ли к предмету деятельности ВЭБа поддержка только инновационных разработок или также финансовая поддержка проектов, направленных на развитие перечисленных отраслей как таковых.

Государственная корпорация нанотехнологий (Роснано). Порядок функционирования корпорации определяют:

- Федеральный закон «О российской корпорации нанотехнологий» от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ;
- постановление Правительства РФ от 2 августа 2007 г. № 498 «О федеральной целевой программе “Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008—2010 годы”»;
- распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 1188-р «О программе координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации»;
- распоряжение Правительства РФ от 7 сентября 2007 г. № 1175-р «О составе наблюдательного совета государственной корпорации “Российская корпорация нанотехнологий”» и другие акты.

Корпорация, как и прочие институты развития, была создана с целью поддержки и развития в первую очередь инновационной инфраструктуры. Однако в отличие от Банка развития, Инвестиционного фонда и ГК «Ростехнологии» для корпорации, как и для ОАО «РВК», было определено относительно «узкое» научно-техническое направление вложения средств, а именно сфера нанотехнологий.

В целом способ создания, организационная форма корпорации и формы осуществления ее деятельности похожи на организацию деятельности прочих институтов развития, созданных в форме государственных корпораций. Как и прочие институты развития, созданные в этой организационной форме, корпорация наделена широким перечнем прав и обладает высокой степенью самостоятельности в решении текущих вопросов, в том числе связанных с вложением имеющихся в ее распоряжении средств¹.

¹ Ее имущество формируется за счет вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности корпорации, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью корпорации.

В частности, корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность, так как в ст. 5 Закона указано, что имущество корпорации «формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, *доходов, получаемых от деятельности Корпорации*, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью Корпорации». Также корпорация вправе за счет своего имущества «*создавать другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации* и союзы на условиях, определенных наблюдательным советом Корпорации»¹.

Помимо этого Законом № 139-ФЗ установлено право корпорации «*формировать целевые фонды*» (т.е. создавать целевой капитал для достижения целей своей деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»). При этом некоторые нормы этого Закона могут рассматриваться как противоречащие Закону «О Российской корпорации нанотехнологий». Проблема заключается в том, что Закон № 275-ФЗ жестко ограничивает круг НКО, уполномоченных создавать целевой капитал. Согласно данному Закону формировать его могут исключительно фонды, автономные некоммерческие организации, общественные организации, общественные фонды, религиозные организации².

Такая форма НКО, как государственная корпорация, к числу организаций, уполномоченных формировать целевой капитал, не относится. И поскольку Закон «О Российской корпорации нанотехнологий» не делает уточнений относительно порядка применения норм Федерального закона № 275-ФЗ по отношению к деятельности корпорации, это можно трактовать как запрет на формирование корпорацией нанотехнологий целевого капитала.

Порядок и условия его формирования корпорацией также практически не урегулированы. Даже если предположить, что корпорация со временем сможет формировать целевые фонды, необходимо будет решить проблему отбора управляющих компаний, получающих средства корпорации в доверительное управление, ведь Закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» предполагает необходимость привлечения внешнего управляющего для работы с целевым капиталом.

Согласно ст. 2 Закона целевой капитал некоммерческой организации представляет собой сформированную «за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств, часть имущества некоммерческой организации, *переданную некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании* для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций в порядке, предусмотренном Федеральным законом».

В Законе № 139-ФЗ отсутствуют и какие-либо нормы, посвященные условиям отбора компаний, управляющих целевыми фондами корпорации. Для сравнения следует отметить, что другие институты развития передают государственные сред-

¹ Что же касается создаваемых корпорацией некоммерческих организаций, то они также практически не ограничены действующим законодательством в праве на осуществление коммерческой деятельности.

² Согласно ст. 2 данного Закона собственником целевого капитала может являться только некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации.

ства в управление частным компаниям на более прозрачной основе. Так, хотя бы в общем виде критерии оборота венчурных управляющих компаний установлены для Российской венчурной компании (РВК).

С учетом этого можно сделать вывод, что, если нормы Закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» будут применяться по отношению к целевым фондам корпорации без каких-либо изъятий, возможные направления вложения целевого капитала окажутся ограниченными.

Деятельность корпорации имеет и ряд отличий от прочих институтов развития. Помимо более «узкой» сферы вложения средств законодатель определил и ряд особенностей их размещения. Так, если Внешэкономбанк и ОАО «РВК» ориентированы на обеспечение хотя бы минимальной рентабельности финансируемых проектов, то корпорация в большей степени ориентирована *на субсидирование* инновационных разработок, а задача обеспечения их рентабельности перед ней не ставится.

Следует отметить, что хотя в области субсидирования нанотехнологий корпорация не конкурирует с другими институтами развития, однако ее деятельность по своим целям в значительной степени дублируется органами государственной власти, реализующими федеральную целевую программу «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008—2010 годы»¹. В числе государственных заказчиков программы указаны Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по промышленности, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю. При этом в роли заказчика-координатора выступает Министерство образования и науки Российской Федерации. За счет средств, выделяемых через данную программу, как и за счет средств РоснаноТех, финансируются разработка и продвижение на рынок нанотехнологий.

Следует отметить, что Российская корпорация нанотехнологий среди получателей бюджетных средств в данной целевой программе не упоминается, в связи с чем неясно, каким образом она взаимодействует с государственными заказчиками по данной программе.

Государственная корпорация «Ростехнологии». В ноябре 2007 г. был принят Федеральный закон «О государственной корпорации “Ростехнологии”» от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ, на основании которого была сформирована еще одна государственная структура, получающая из федерального бюджета значительные средства на развитие инноваций и отрасли высоких технологий.

Согласно ст. 3 указанного Закона целью деятельности ГК «Ростехнологии» является «содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций — разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, *включая оборонно-промышленный комплекс*».

Таким образом, деятельность новой корпорации помимо «гражданских» инноваций охватывает также коммерциализацию военных разработок и разработок двой-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 2 августа 2007 г. № 498.

ного назначения. Следует отметить, что создание корпорации на этапе разработки закона о ее деятельности¹ мотивировалось не столько необходимостью повышения прибыльности торговли высокими технологиями, имеющими отношение к военной промышленности, сколько необходимостью развития высокотехнологичного сектора экспорта вообще. Созданию ГК «Ростехнологии» предшествовал комплексный анализ положения России на мировом рынке высоких технологий², в котором указывалось на крайне низкую долю РФ на мировом рынке высоких технологий (не более 0,5%), а также на проблемы с экспортом продукции *гражданского* машиностроения. Однако в результате Закон «О ГК «Ростехнологии»» оказался приспособлен в первую очередь для оборонной отрасли. Работа ГК «Ростехнологии» в существующем виде, по нашему мнению, едва ли может способствовать улучшению ситуации в области *гражданского машиностроения и экспорта невоенных технологий*, так как ни в Законе № 270-ФЗ, ни в каких-либо официальных планах и программах об инвестициях в эту сферу посредством использования ГК «Ростехнологии» ничего не говорится.

Направления деятельности корпорации в значительной степени пересекаются с направлениями деятельности Внешэкономбанка, РВК и корпорации нанотехнологий. Так, и «Ростехнологии», и прочие институты развития призваны содействовать экспорту наукоемкой продукции, и ГК «Ростехнологии» вправе осуществлять «работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну». Как следствие участие банка в проектах, реализуемых в оборонной отрасли, оказывается возможным наряду с участием ГК «Ростехнологии».

Однако по сравнению с другими институтами развития деятельность ГК «Ростехнологии» оказывается менее прозрачной. Так, направления деятельности Внешэкономбанка, РВК и даже корпорации нанотехнологий сформулированы значительно более конкретно, чем направления деятельности ГК «Ростехнологии».

Так, в качестве ее основных функций в Законе № 270-ФЗ указаны: «содействие организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции», «обеспечение продвижения на внутренний и внешний рынки и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности» и т.д. При этом совершенно непонятно, что именно имел в виду законодатель под «содействием» и «участием в реализации государственной политики». Возникает вопрос, могут ли эти функции корпорации быть реализованы, например, за счет предоставления субсидий, не предполагающих получения прибыли, могут ли они быть реализованы путем предоставления кредитов, гарантий, участия в концессионных соглашениях и т.д.

Таким образом, основной проблемой функционирования ГК «Ростехнологии» является исключительная широта полномочий корпорации на фоне крайней неопределенности целей, задач и порядка ее работы. Проблема усугубляется и тем, что в отличие от прочих институтов развития ГК «Ростехнологии» работает с военными технологиями и технологиями двойного назначения, что из-за их секретности еще сильнее затрудняет «внешний» контроль.

ОАО «Россельхозбанк». ОАО «Россельхозбанк» функционирует в качестве организации, реализующей государственную политику по поддержке сельскохозяйственных производителей, начиная с 2000 г., когда он был создан распоряжением

¹ См., например, http://www.gosrf.ru/print_1486.htm

² См. там же.

Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 75-рп. Однако попытки сформировать специализированный институт развития, который поддерживал бы сельхозпроизводителей, предпринимались и ранее. Поскольку кредитование сельского хозяйства было нерентабельным, а федеральный бюджет не осуществлял последовательного субсидирования структур, кредитующих сельское хозяйство, эти попытки долгое время не давали желаемого эффекта.

Так, в 1991 г. распоряжением первого заместителя председателя Верховного Совета РСФСР был создан Российский республиканский сельскохозяйственный банк (Россельхозбанк)¹, впоследствии преобразованный в Агропромбанк. Это был коммерческий банк с незначительной долей государственного участия, который действовал в первую очередь в целях извлечения прибыли и уже во вторую — в качестве агента государственной политики в сельском хозяйстве. В рамках взаимодействия с государством по данному направлению он получал бюджетные средства, выделяемые, к примеру, на выкуп чеков «Урожай-90»², а также государственные гарантии под кредиты, выделяемые сельскохозяйственным производителям³.

Однако поскольку Агропромбанк имел право осуществлять предпринимательскую деятельность в других, более прибыльных областях, он так и не стал инструментом, позволяющим создать эффективную систему кредитования сельского хозяйства⁴. Помимо этого у Агропромбанка возник целый ряд проблем, связанных с

¹ См.: Распоряжение первого заместителя председателя Верховного Совета РСФСР от 29 июля 1991 г. № 1605-1 «О создании Российского республиканского сельскохозяйственного банка (Россельхозбанка)». Позднее в развитие положений распоряжения № 1605-1 были также приняты распоряжение первого заместителя председателя Верховного Совета РСФСР от 30 июля 1991 г. № 1615-1, постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 сентября 1991 г. № 1673-1, постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 13 февраля 2000 г. № 13-СФ.

² См.: Письмо Минфина РФ № 09-02-02/1, Агропромбанка № 19001/2, Минсельхозпрода РФ № 5-24/205 от 7 июня 1994 г. «Порядок выкупа чеков «урожай-90» и погашения задолженности по обязательствам сдатчика сельскохозяйственной продукции урожая 1991 г.».

³ См.: Распоряжение Правительства РФ «Об оформлении гарантии Агропромбанку под кредитные ресурсы, выделяемые животноводческим комплексам, птицеводческим предприятиям, звероводческим и рыбоводческим хозяйствам на закупку концентрированных и специализированных кормов» от 23 марта 1996 г. № 445-р.

⁴ В значительной степени неэффективность государственной поддержки сельхозпроизводителей была связана с тем, что в 1994 г. государство предприняло попытку перейти от системы льготного кредитования сельского хозяйства к централизованному товарному кредитованию, которое оказалось неэффективным, и как следствие государство вынуждено было списать значительную часть долгов сельхозпроизводителей. См., напр., А.Ф. Мезин, департамент финансовой, кредитной и налоговой политики Минсельхозпрода РФ. <http://www.agroxxi.ru/docs/051998/051998002.htm>.

Товарное кредитование сельского хозяйства в целом сводилось к следующему: государство выделяло средства, к примеру, на закупку ГСМ для села. Однако бюджетные средства передавались не сельхозпроизводителям, а нефтяным компаниям, с которыми были заключены контракты на поставки ГСМ для села, ставшие к 1995 г. практически монопольными. Так, согласно утвержденному Правительством РФ «Временному порядку оформления товарного кредита на поставку горюче-смазочных материалов сельскохозяйственным товаропроизводителям в 1995 году» от 31 марта 1995 г. № 0948п-П1 отбор поставщиков ГСМ осуществлялся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Следствием этого стал постоянный рост цен на поставляемые в кредит ГСМ. Параллельно с этим росли и процентные ставки по товарным кредитам. Если в начале 90-х гг. они были ниже ставок ЦБ РФ, то к 1995 г. они практически вплотную приблизились к учетной ставке Центробанка. И поскольку низкая рентабельность сельхозпредприятий не позволяла им полностью выполнять условия предоставления товарных кредитов, значительная часть долгов отрасли была списана. За счет этого, товарное кредитование предприятий сельского хозяйства по сути превратилось в их выборочное безвозвратное субсидирование и приобрело черты нерыночного и непрозрачного механизма.

мошенничеством, хищением его ценных бумаг и подделкой его гарантий и поручительств¹. В результате в 1997 г. Агропромбанк был продан «Столичному банку сбережений». На базе этих двух кредитных организаций был сформирован «СБС-АГРО»², который продолжил кредитовать сельскохозяйственных производителей на коммерческой основе, также не став полноценным институтом развития. В результате банковского кризиса конца 1990-х гг. этот банк оказался в состоянии банкротства.

После этого с целью формирования новой системы государственной поддержки сельского хозяйства и был создан ОАО «Россельхозбанк»³. Хотя он прямо упоминается в числе институтов развития в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, его статус остается двойственным. С одной стороны, ОАО «Россельхозбанк» функционирует как обычная кредитная организация, с другой — выполняет некоторые функции по реализации государственной политики в области сельского хозяйства. В отличие от Банка развития Россельхозбанку не был присвоен статус государственной корпорации, специального закона, который определял бы его статус, нет. Именно в полном отсутствии специального правового регулирования деятельности «Россельхозбанка» заключается одно из его отличий от прочих институтов развития, вопросы функционирования которых определяются правом более подробно⁴.

И хотя еще в 2000 г. п. 2 распоряжения Президента РФ № 75-рп было установлено, что статус банка должен быть урегулирован специальным Федеральным законом «О Российском сельскохозяйственном банке»⁵, этот закон так и не был принят⁶. В результате статус банка определяется:

- Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (действует в ред. ФЗ от 3 марта 2008 г. № 20-ФЗ);
- распоряжением Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 75-рп «О создании Российского сельскохозяйственного банка».

Оба указанных документа носят общий характер и никаких особенностей функционирования банка не устанавливают. В частности, 100%-е участие государства в капитале Россельхозбанка в данных актах не отражено. Основным содержательным документом, в котором хотя бы в общих чертах прописаны статус, а также все особенности функционирования ОАО «Россельхозбанк», является его Устав⁷. Однако даже в Уставе отсутствуют четкие указания на особое положение и сферу деятельности этой кредитной организации. В совокупности все это существенно понижает прозрачность его функционирования в качестве агента агропромышленной политики государства.

¹ См., например: Телеграмма ЦБ РФ от 6 октября 1994 г. № 185-94 «О похищенных бланках сертификатов акций Агропромбанка, бланках депозитных сертификатов и о фальшивых гарантиях-поручительствах».

² См., например, <http://aboutbank.ru/vozvraschenie-gosudarstvennogo.html>

³ Россельхозбанк *не являлся* правопреемником ранее существовавших кредитных организаций, принимавших участие в реализации мер государственной политики в сельском хозяйстве, хотя он и приобрел часть кредитного портфеля ставшего неплатежеспособным «СБС-АГРО».

⁴ В такой же степени неопределенным остается только статус ОАО «Росагролизинг».

⁵ Само распоряжение Президента РФ № 75-рп не содержит никаких норм, регулирующих особенности статуса банка, а также его деятельности.

⁶ Проект соответствующего закона был внесен в Государственную думу группой депутатов 31 мая 2000 г., однако 22 апреля 2004 г. он был ими отозван. Такая же судьба за четыре года до этого постигла внесенный депутатами 21 июля 1998 г. проект ФЗ «О сельскохозяйственном государственном банке Российской Федерации (Россельхозбанке)».

⁷ См. <http://www.rshb.ru/about/regulations/>

В качестве института развития и агента государственной агропромышленной политики ОАО «Россельхозбанк»:

- участвует в реализации ряда федеральных и региональных целевых программ (к примеру, является участником федеральной целевой программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг.);
- выполняет функции банка-агента Правительства РФ по взысканию просроченной задолженности перед Российской Федерацией и по реализации финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей¹;
- выполняет функции уполномоченного банка отдельных региональных администраций²;
- участвует в осуществлении государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия³.

ОАО «Росагролизинг». С целью стимулирования развития сельскохозяйственной отрасли помимо Россельхозбанка, в 2001 г. была создана еще одна компания со 100%-м государственным участием — ОАО «Росагролизинг»⁴, которая, как и прочие государственные корпорации, является одним из институтов развития, позволяющим государству на коммерческой основе инвестировать бюджетные средства в развитие конкретных отраслей экономики и научных направлений.

Помимо того что Росагролизинг получает прибыль от своей деятельности⁵, ему регулярно перечисляются бюджетные средства на осуществление уставной деятельности⁶. Передача бюджетных средств выглядит следующим образом: из федерального бюджета выделяются средства, как правило, по разделу «Сельское хозяйство и рыболовство» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, которые передаются Минимущество России. Минимущество, в свою очередь, увеличивает за счет этих средств уставный капитал ОАО

¹ См. ст. 26 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ, в которой утвержден перечень организаций, выполняющих в 2008 г. функции агентов Правительства РФ, Федеральный закон от 9 июля 2002 г. № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», а также распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2007 г. № 1559-р.

² См., например: Постановление Правительства Москвы от 20 мая 2008 г. № 409-ПП «Об уполномоченных банках Правительства Москвы и изменениях в составе Совета представителей уполномоченных банков при Мэре Москвы»; постановление Администрации Смоленской области от 21 апреля 1995 г. № 103 «Об утверждении уполномоченных банков Администрации Смоленской области»; распоряжение Правительства Республики Марий Эл от 26 февраля 2003 г. № 75-р «Об уполномоченном банке по обслуживанию блокированных счетов граждан для строительства жилья».

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2001 г. № 580 «Об утверждении правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

⁴ Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению федеральным имуществом владеет 99,99% акций АОА «Росагролизинг». См. официальный отчет ОАО «Росагролизинг» о результатах деятельности за 2007 г. <http://www.rosagroleasing.ru/docs/otcheti.php>

⁵ За 2007 г. размер прибыли Росагролизинга составил 365 686 000 руб. См. официальный отчет ОАО «Росагролизинг» о результатах деятельности за 2007 г. <http://www.rosagroleasing.ru/docs/otcheti.php>

⁶ Необходимость предоставления бюджетной поддержки, как и в случае с Россельхозбанком, вызвана тем, что получение прибыли не является основной целью деятельности Росагролизинга. За счет участия компании в реализации государственной политики в области сельского хозяйства ее рентабельность может снижаться.

«Росагролизинг»¹. За счет подобных операций уставный капитал общества постоянно растет: он вырос с 5 млрд руб. в 2001 г. до суммы, превышающей 35 млрд руб., т.е. более чем в 7 раз.

Целью создания ОАО «Росагролизинг» было создание возможностей для приобретения сельскохозяйственными производителями племенного скота, оборудования для животноводства, сельскохозяйственной техники.

Так, в настоящее время ОАО «Росагролизинг» является крупнейшим покупателем (заказчиком) сельскохозяйственной техники, приобретающим ее у производителей и предоставляющим ее в лизинг сельхозпроизводителям или перепродающей ее с отсрочкой (рассрочкой) платежа.

И хотя ОАО «Росагролизинг» успешно функционирует на рынке уже почти восемь лет, его деятельность до сих пор практически не урегулирована правом. Так, не принято ни одного нормативного правового акта, который бы четко описывал его особый статус как института развития, сферу деятельности, а также права и обязанности. На уровне подзаконных нормативных актов в настоящее время урегулированы только некоторые вопросы, связанные с перечислением ОАО «Росагролизинг» конкретных ассигнований. Например, ОАО «Росагролизинг» упоминается в постановлении Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 «О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы».

В принципе это не является нарушением законодательства, так как ОАО «Росагролизинг» в отличие от таких институтов развития, как ГК «РоснаноТех» и ГК «Ростехнологии», имеет форму акционерного общества. Если для создания государственной корпорации требуется принятие специального федерального закона, то для создания ОАО со 100%-м государственным участием этого не нужно.

Тем не менее складывается ситуация, когда, будучи получателем достаточно крупных бюджетных инвестиций, Росагролизинг в отличие от прочих институтов развития не имеет четко определенного круга обязательств. Это значит, что с течением времени направления его инвестиционной политики могут меняться правительством без публичного обсуждения и какого-либо участия представительных органов. Кроме того, если инвестиции, осуществляемые Росагролизингом, окажутся неэффективными, это не повлечет практически никакой ответственности для должностных лиц, определяющих направления деятельности компании.

ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК)». ОАО «АИЖК» функционирует с 1996 г., когда было принято постановление Правительства РФ от 26 сентября 1996 г. № 1010 «Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию». Сто процентов акций ОАО «АИЖК» принадлежит государству, за время деятельности агентства его уставный капитал неоднократно увеличивался², кроме того, по обязательствам агентства неоднократно предоставлялись государственные гарантии³. Правила предоставления государственных га-

¹ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 12 февраля 2004 г. № 198-р «О выделении Минимущество России средств для внесения в уставный капитал ОАО «Росагролизинг»; распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2003 г. № 1711-р «Об обеспечении увеличения уставного капитала ОАО «Росагролизинг»; распоряжение Правительства РФ от 13 сентября 2002 г. № 1273-р «О выделении Минимущество России средств для направления в уставный капитал ОАО «Росагролизинг»».

² См., например: Распоряжение Правительства РФ от 10 декабря 2002 г. № 1723-р «Об увеличении уставного капитала ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»».

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. № 885 «О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации открытому акционерному обществу «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»».

рантий Российской Федерации по заимствованиям ОАО «АИЖК» утверждены постановлением Правительства РФ от 25 августа 2001 г. № 628.

И собственные средства, и гарантии, предоставленные федеральным бюджетом, используются ОАО «АИЖК» для участия в системе рефинансирования ипотечных кредитов. В частности, агентство выполняет функции оператора универсальной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов (УСР ИЖК), а также основного разработчика стандартов ипотечного рынка. В частности, через так называемых региональных операторов, выступающих в качестве посредников, агентство приобретает у первичных кредиторов права в отношении таких кредитов и выпускает собственные облигации, за счет которых покрываются расходы агентства. Выпуск облигаций проводится с учетом положений Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах».

Именно по обязательствам ОАО «АИЖК» предоставляются государственные гарантии. Помимо государственных гарантий снижение кредитных рисков обеспечивается и за счет разделения убытков по выкупленным и невозвращенным кредитам между самим агентством и региональными операторами, которые действуют с использованием государственных гарантий субъектов Федерации.

ОАО «АИЖК», в частности, стимулирует предоставление банками гражданам долгосрочных и недорогих кредитов путем рефинансирования ипотечных кредитов, номинированных в рублях, со сроком погашения до 27 лет и ставкой 15%. Максимальная сумма кредита дифференцирована по регионам¹.

Таким образом, посредством внесения средств в уставный капитал ОАО «АИЖК», а также гарантирования его обязательств государство как кредитует ипотечную систему в целом, так и поддерживает кредитные организации, которые в ней участвуют.

Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В 2007 г. была сформирована еще одна государственная корпорация — Фонд содействия реформированию ЖКХ. Она функционирует на основании таких актов, как:

- Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;
- Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 323-ФЗ «О порядке определения минимального объема долевого финансирования проведения капитального ремонта многоквартирных домов, переселения граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) средств местных бюджетов в 2009 году и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 15 февраля 2008 г. № 76 «О размещении временно свободных средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и других актов.

В качестве целей деятельности Фонда Законом № 185-ФЗ определены «создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий».

¹ Подробнее об этом см. официальный сайт ОАО «АИЖК» <http://www.ahml.ru/file.res?src=about/conz/Koncepciay.pdf>

В целом, несмотря на бесспорную актуальность государственной поддержки реформы в области ЖКХ, целесообразность выбора такой формы, как государственная корпорация, вызывает серьезные вопросы. Дело в том, что получателями поддержки здесь являются отнюдь не частные лица, прямое взаимодействие с которыми для федерального бюджета ограничено, а субъекты Российской Федерации и муниципальные образования при условии, что они активно реформируют ЖКХ, в том числе:

- создают товарищества собственников жилья (ТСЖ);
- формируют конкурентную среду на рынке ЖКХ;
- способствуют развитию частных поставщиков услуг в сфере ЖКХ;
- принимают и самостоятельно финансируют адресные программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и расселению граждан из ветхого жилого фонда и т.д.¹

При этом возникает закономерный вопрос: для чего нужно было создавать государственную корпорацию и формировать специальный административный аппарат, если все эти условия могут быть установлены применительно к обычной статье федерального бюджета, по которой могли бы распределяться бюджетные субсидии регионам (и далее из региональных бюджетов — субсидии муниципальным образованиям)? Судя по всему, основной причиной формирования государственной корпорации вместо утверждения обычной статьи в бюджете стало надевание ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» правом размещать «временно свободные средства», т.е. использовать бюджетные ассигнования, которые предназначены для субсидирования регионов в коммерческих целях.

При реализации схемы прямого субсидирования региональных расходов, связанных с проведением реформы ЖКХ, перечисление денежных средств выглядело бы следующим образом: федеральный бюджет — ассигнования (в форме субсидий) — регион — ассигнования (в форме субсидий) — муниципальные образования.

Включение в эту цепочку ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» серьезно усложняет схему трансфера ассигнований, выделяемых для поддержки реформирования ЖКХ на местном уровне и, судя по всему, удлинит ее по времени. В настоящее время она выглядит следующим образом:

федеральный бюджет — взнос в капитал ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» — вложение «временно свободных средств» — получение прибыли ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» — перечисление так называемой финансовой поддержки, т.е., судя по всему, субсидий, не предполагающих последующего получения прибыли, регионам — ассигнования (в форме субсидий) — муниципальные образования.

Важным отличием деятельности ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от системы работы других институтов развития, созданных в форме государственных корпораций, является именно то, что прочие ГК все-таки ориентированы на преимущественное получение прибыли от своей *основной* деятельности (от предоставления банковских кредитов до внедрения нанотехнологий), а инвестиционная поддержка проектов со стороны ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» является заве-

¹ В ст. 14 Федерального закона № 185-ФЗ установлен подробный перечень таких условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда, а в главах 6 и 6.1 определяются условия распределения средств Фонда между субъектами Российской Федерации.

домо убыточной. Свою прибыль ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» получает не от основного вида деятельности, а от размещения «временно свободных средств».

Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд «РЖС»). В 2008 г. был принят Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», которым предусмотрено создание данного Фонда.

В отличие от других институтов развития Фонд как юридическое лицо создан не в форме ОАО или госкорпорации, а именно в форме фонда (так же, как и ГК, являющегося разновидностью НКО).

Целью его деятельности является «содействие развитию жилищного строительства, иному развитию территорий, развитию объектов инженерной инфраструктуры (в том числе объектов инфраструктуры связи), объектов социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, производства строительных материалов, изделий, конструкций для жилищного строительства и содействие созданию промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов в целях формирования благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, в том числе безопасных и благоприятных условий проживания для всех категорий граждан».

Создавая Фонд «РЖС», Российская Федерация преследовала цель инвентаризации земель и оптимизации их использования. В настоящее время целый ряд органов государственной власти, а также хозяйствующих субъектов публичного сектора (ГУПы, казенные предприятия, бюджетные учреждения и т.д.) располагает неиспользуемыми земельными участками, которые были получены ими еще в советское время и в перспективе могут быть изъяты для жилищного строительства, в том числе под застройку социальным жильем. С целью более эффективного перераспределения земельной собственности, а также стимулирования жилищного строительства и был создан данный Фонд.

В частности, Фонд должен выполнять функции по проведению аукционов при продаже и передаче в аренду земельных участков, по передаче земельных участков на безвозмездной основе субъектам Федерации и муниципальным образованиям и т.д.¹

Цели и задачи деятельности Фонда обусловили и особенности формирования его экономической базы. В отличие от других институтов развития, получающих федеральное имущество в виде бюджетных ассигнований, передаваемых в уставный капитал, и государственные гарантии, Фонду передаются земельные участки, находящиеся в собственности Российской Федерации. При этом, однако, Фонд не становится единственным инструментом управления земельной собственностью на уровне Российской Федерации, поскольку в Федеральном законе № 161-ФЗ нигде не указано, что все передаваемые частным лицам на праве собственности или аренды земельные участки, а также участки, передаваемые регионам и муниципальным образованиям, должны «проходить» через Фонд «РЖС». Напротив, в п. 2 ст. 4 Закона № 161-ФЗ указано, что «формирование имущества Фонда... осуществляется на основании... решений межведомственного коллегиального органа». Таким образом, Фонд распоряжается только теми участками, которые ему переданы по определенной схеме, при этом сохраняются другие каналы перераспределения земельных участков, и без участия Фонда.

¹ Круг полномочий и задач Фонда определяется в ст. 3 и 4 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ.

В целом создание Фонда «РЖС» представляется очень актуальным. Тем не менее на законодательном уровне недостаточно четко урегулирован ряд вопросов. Так, в Законе № 161-ФЗ не очень четко указано, за счет чего Фонд должен получать прибыль и как он должен ее использовать. В нем отсутствуют четкие указания, должны ли средства, полученные Фондом от коммерческого использования земельных участков, зачисляться в бюджет или оставаться в собственности Фонда. Определенные поправки, связанные с этим вопросом, были внесены в Бюджетный кодекс РФ. Однако они коснулись вопроса об использовании доходов от реализации и сдачи в аренду *не всех видов участков*, а только участков, «которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано» органам власти других уровней¹.

Вопрос о зачислении в федеральный бюджет доходов от использования прочих видов земельных участков в составе поправок, вносимых в БК РФ, рассмотрен не был. И поскольку все участки передаются «в собственность» Фонда «РЖС» (ст. 3, 4 Закона № 161-ФЗ), можно предположить, что доходы, получаемые в результате отчуждения и иного использования участков, не упомянутых в ст. 57 и 62 БК РФ, также остаются в собственности Фонда «РЖС», не поступая в федеральный бюджет для общего покрытия расходов.

Если это так, то необходимо более детальное регулирование вопроса об их дальнейшем использовании. При этом следует иметь в виду, что собственные расходы Фонда, судя по всему, должны быть незначительны, поскольку они носят в основном административный характер (связаны с проведением аукционов и т.д.). При этом инвестиционная деятельность Фонда является его правом, а не обязанностью². В ст. 4 Закона № 161-ФЗ указано, что Фонд «вправе» приобретать в собственность земельные участки и иные объекты недвижимого имущества для обеспечения деятельности Фонда, а также «для строительства объектов инфраструктуры». Кроме того, он «вправе» принимать участие «в финансировании строительства объектов инфраструктуры» и осуществлять «инвестиционную деятельность в форме капитальных вложений в строительство и приобретение жилых помещений»³.

Определенную проблему представляет сложность создания правовых механизмов, которые препятствовали бы неэффективному вложению средств Фонда. Поскольку Фонд не является бюджетной организацией, на его деятельность не распространяется законодательство о госзакупках. К примеру, Закон № 161-ФЗ не создает эффективных запретов для приобретения Фондом земель у фиктивных посредников и частных лиц по завышенной цене. Частично эта проблема снимается за счет того, что процесс вложения средств контролируется попечительским советом Фонда⁴, однако принятие решений на уровне попечительско-

¹ Поправки внесены в ст. 57, 62 БК РФ.

² Поскольку Фонд не обязан размещать *все* свои временно свободные средства подобным образом. Следовательно, прибыль от реализации земельных участков, находящихся в федеральной собственности, может значительно превысить его расходы.

³ Впоследствии Фонд «вправе» распоряжаться жилыми помещениями, приобретенными в собственность Фонда в результате осуществления инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений в строительство или приобретение жилых помещений, в том числе за счет имущественного взноса Российской Федерации в виде денежных средств, способами и в порядке, которые предусмотрены решением межведомственного коллегиального органа».

⁴ Решения о вложении средств Фонда принимаются попечительским советом, который формируется Правительством РФ. См., например: Распоряжение Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 1212-р «О попечительском совете федерального Фонда содействия развитию жилищного строительства».

го совета не может гарантировать стопроцентной защиты от рисков неэффективного использования средств.

Также Закон ничего не говорит о том, как должны распределяться инвестиционные ресурсы Фонда между субъектами Федерации. Для сравнения при распределении «поддержки», поступающей в регионы от ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», используются формализованные критерии, позволяющие оценить нуждаемость региона-получателя, например, в переселении граждан из ветхого жилого фонда. Для инвестиций, поступающих из Фонда «РЖС», таких критериев нет. Следовательно, отдельные регионы могут получить больше инвестиций в жилищное строительство, тогда как другие могут не получить их вообще.

ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий». Деятельность данного Фонда урегулирована в минимальном объеме. Он был создан в 2006 г. По вопросам его функционирования приняты:

- постановление Правительства РФ от 9 августа 2006 г. № 476 «О создании открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»;
- распоряжение Росимущества от 11 октября 2007 г. № 3254-р «Об открытом акционерном обществе «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий».

Данный Фонд был сформирован с целью осуществления инвестиций в имущество организаций отрасли информационно-коммуникационных технологий. Российской Федерацией в его уставный капитал был внесен вклад в размере 1450 млн руб. Кроме того, в отличие от других ОАО, созданных в качестве институтов развития, ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» постановлением № 476 было разрешено провести дополнительную эмиссию акций. И хотя изначально 100% акций находилось в федеральной собственности, в перспективе планируется их отчуждение. Так, в 2009 г. запланировано отчуждение большей части акций, находящихся в федеральной собственности, при сохранении доли участия Российской Федерации в уставном капитале ОАО в размере 25% акций плюс одна акция. В 2010 г. планируется полностью реализовать долю Российской Федерации в уставном капитале этого ОАО.

Таким образом, государство планирует вернуть хотя бы часть инвестиций, выделенных для поддержки данной отрасли.

* * *

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что активизация процесса создания институтов развития в 2006—2008 гг. была обусловлена не только формированием новой инвестиционной политики Российской Федерации, но и желанием профинансировать ряд приоритетных направлений экономики и социальной сферы в обход существующих правил финансирования расходов, установленных Бюджетным кодексом. Так, использование институтов развития, получающих средства из федерального бюджета, позволяет государству участвовать в предпринимательской деятельности, а также выдавать кредиты частным лицам (что напрямую невозможно сделать в силу запрета, установленного в БК РФ) и т.д.

В ряде случаев создание институтов развития является безусловно оправданным. К примеру, управление земельными ресурсами, находящимися в федеральной собственности, через Фонд «РЖС», наряду с возможным лишением органов

государственной власти освобождений от уплаты земельного налога, действительно может способствовать оптимизации землепользования в бюджетном секторе. Однако по целому ряду направлений целесообразность использования институтов развития вместо прямого бюджетного финансирования совершенно неочевидна. К примеру, совершенно непонятно, почему расходы, связанные с проведением реформы ЖКХ в регионах, не могут субсидироваться из федерального бюджета напрямую, без создания специализированной государственной корпорации.

Обобщая анализ правовых основ функционирования институтов развития, можно отметить ряд проблем, которые являются общими практически для всех рассмотренных институтов.

Основной из таких проблем является нечеткая регламентация прав и обязанностей институтов развития. Так, законы «О банке развития», «О российской корпорации нанотехнологий» и «О государственной корпорации “Ростехнологии”» регулируют финансовую деятельность институтов развития только в самом общем виде, обеспечивая руководству вновь созданных государственных корпораций широкие возможности для расходования бюджетных средств, но не создавая при этом адекватной системы контроля за эффективностью их использования. Деятельность таких институтов развития, как ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Росагролизинг» и ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий», практически вообще не урегулирована правом. Специальных законов, которые регламентировали бы их права и обязанности, а также особенности их статуса как институтов развития и агентов государственной политики в соответствующих областях, нет.

Также общей проблемой для целого ряда институтов развития является их неподотчетность специализированным органам финансового контроля. К примеру, финансовые операции Внешэкономбанка, после того как он сменил статус кредитной организации на статус государственной корпорации, вышли за пределы финансового контроля, осуществляемого Центральным банком.

Деятельность прочих вновь созданных корпораций и ОАО практически не может контролироваться такими органами, как Росфиннадзор и федеральное Казначейство. Невозможность контроля вытекает из того, что эти институты развития не имеют статуса получателей (или распорядителей) бюджетных средств. Средства федерального бюджета передаются им не в качестве бюджетных ассигнований, а в качестве вложений в уставный капитал и в других формах, не предполагающих контроля за целевым использованием финансовых ресурсов. По этой причине и парламентский контроль, осуществляемый в процессе рассмотрения и утверждения закона о федеральном бюджете, не затрагивает деятельность большинства институтов развития.

При этом прямая подотчетность перечисленных институтов развития Президенту РФ и Правительству РФ не может обеспечить должного уровня прозрачности их финансовых операций, поскольку Президент РФ и Правительство РФ как органы государственной власти не обладают необходимым аппаратом для проведения детальных финансовых ревизий.

Контроль за деятельностью перечисленных институтов развития мог бы обеспечиваться частично за счет ежегодного аудиторского контроля, который является обязательным, к примеру, для Внешэкономбанка, Ростехнологий и Роснанотеха.

Однако во всех трех случаях аудиторов уполномочены выбирать не «внешние» органы, а само руководство перечисленных корпораций. При этом опыт аудиторских проверок, проводящихся в отношении столь крупных клиентов (например,

опыт проверок ЮКОСа), показывает, что аудиторы далеко не всегда готовы дать объективные заключения, не соответствующие интересам заказчика. Таким образом, проблема прозрачности функционирования вновь созданных институтов развития остается открытой.

Общей для целого ряда институтов развития (Банк развития, Роснано, РВК, Ростехнологии, Инвестиционный фонд) является и проблема пересечения сфер их деятельности в области высоких технологий. Законы, определяющие круг проектов, получающих поддержку за счет их средств, практически продублировали друг друга, определив в качестве наиболее приоритетной сферы финансовой поддержки «инновации». Однако законодатель нигде четко не раскрывает, что именно понимается под инновациями для целей бюджетной поддержки (все предпринимавшиеся попытки дать четкое определение оказались недостаточно удачными). Кроме того, применительно к отбору проектов, реализуемых с участием институтов развития, не установлен четкий порядок экспертизы на предмет их «новизны» и «перспективности» в качестве товара на внутреннем и международном рынке, что также создает определенные риски.

Пересечение целей деятельности ряда институтов развития создает и своего рода конкуренцию за поддержку наукоемких технологий, близких к стадии завершения, а также обеспеченных бизнес-планами и прочей документацией, необходимой для участия в конкурсах на получение поддержки от институтов развития. В результате создаваемые институты развития могут испытывать сложности с формированием необходимого «пакета» крупных проектов в сфере высоких технологий. Одновременно с этим проекты, находящиеся на стадии относительной готовности к реализации, существенно дорожают за счет конкуренции среди инвесторов. Это снижает эффективность расходования бюджетных средств, направляемых для поддержки инновационной сферы.

ЭКОНОМИКА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Сборник избранных работ 2003—2009

Заказное издание

Гл. редактор *Н.Г. Главацкая*
Редактор *К.Ю. Мезенцева*
Художник
Компьютерная подготовка
оригинал-макета *А.В. Жилкин*
Корректоры , *Ф.Н. Морозова*

Подписано в печать 00.00.2010 г. Формат 70×100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Ньютон». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 000. Тираж 0000 экз.
Заказ № . Изд. № 000.

Издательство «Дело» Академии народного хозяйства при Правительстве РФ
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий отдел — тел.: 433-2510, 433-2502

com@anx.ru
www.anx.ru

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»»
105005, Москва, ул. Фридриха Энгельса, 46