

***ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ  
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА***

*Научные труды  
№ 40Р*

**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ:  
ПОСЛЕ КОММУНИЗМА**

(Материалы международной конференции)

**Москва  
2002**

## **Институт экономики переходного периода**

Институт экономики переходного периода провел в Москве 20-21 марта 2002 года Международную конференцию “Экономический рост: после коммунизма”. Завершение первого этапа посткоммунистической трансформации сделало актуальным вопрос о характере экономического роста в России. Поэтому центральным вопросом дискуссии стало определение путей консолидации экономического роста, создания условий для обеспечения высокого устойчивого роста российской экономики.

В настоящем сборнике содержатся как выступления, так и статьи участников конференции, подготовленные авторами по тематике их выступлений.

**Редактор: Н. Главацкая**

**Корректор: С. Хорошкина**

**Компьютерный дизайн: В. Юдичев**

*Настоящий сборник издан на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством международного развития США*

ISBN 5-93255-079-1

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 0279 от 19 июня 2000 г.

103918, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229-6413, FAX (095) 203-8816

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

© **Институт экономики переходного периода 2002.**

## Содержание

<b>Раздел 1. Макроэкономические факторы экономического роста</b> .....	6
<b>Е. Гайдар</b> России необходимо надежно закрепиться в "клубе конвергенции" .....	7
<b>А. Улюкаев</b> Основные направления финансовой политики как предпосылки консолидации роста .....	10
<b>А. Крюгер</b> Реформы и рост в России .....	19
<b>М. Задорнов</b> Финансовая политика: гарантии и стимулы экономического роста .....	27
<b>А. Дворкович</b> Стратегическое бюджетное и инвестиционное планирование .....	33
<b>Е. Гавриленков</b> Экономический рост в России и ряде других экономик с противоречивыми экономическими системами .....	40
<b>П. Жуков</b> Политика ускоренного развития экономики России .....	44
<b>С. Дробышевский</b> Внутренние факторы денежно-кредитной политики России .....	57
<b>А. Костриченко</b> Проблемы и перспективы рынка ценных бумаг в России .....	93
<b>Н. Райская, Я. Сергиенко, А. Френкель</b> Особенности хозяйственной динамики в переходной экономике России .....	98
<b>А. Харбергер</b> Производительность и реальный валютный курс .....	110

<b>Раздел 2. Институциональные факторы экономического роста</b> .....	146
<b>К. Люхто</b> Процесс глобализации и российские инвестиции за границей .....	147
<b>С. Дубинин</b> Экономический рост и реформы естественных монополий .....	175
<b>В. Драганов</b> Таможенная политика и экономический рост .....	181
<b>О. Скворцов</b> Дороги как фактор экономического развития.....	184
<b>А. Ильницкий</b> Книгоиздание в контексте социально-экономических преобразований в современной России .....	188
<b>А. Лопес-Кларос</b> Перестройка МВФ – некоторые предварительные предложения .....	212
<b>Р. Антчак, М. Маркевич, А. Радзивилл</b> МВФ, макроэкономическая стабилизация и валютный кризис в некоторых странах СНГ.....	220
<b>Раздел 3. Политические факторы экономического роста</b> .....	273
<b>В. Мау</b> Экономический рост и постиндустриальные вызовы .....	274
<b>С. Афонцев</b> Мобилизация политической поддержки реформ: мотивации, стратегии, результаты .....	283
<b>М. Алексеев</b> Фискальная независимость местных бюджетов .....	290
<b>Л. Арон</b> Бедные демократические страны .....	300
<b>К. Яновский</b> Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах .....	313
<b>Раздел 4. Социальная политика</b> .....	321

<b>А. Починок</b>	
Реформы в социальной сфере - необходимые условия экономического роста .....	322
<b>В. Гимпельсон</b>	
Сколько в России занятых? Измерение, динамика и структура .....	329
<b>Р. Капелюшников</b>	
Российская безработица: оправдались ли опасения .....	347
<b>А.Суринов</b>	
Август 1998 года – воздействие на социальное неравенство и потребительское поведение домохозяйств в России .....	355
<b>Раздел 5. Бюджетная и налоговая политика</b> .....	378
<b>С. Баткибеков</b>	
Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов .....	379
<b>П. Кадочников</b>	
Перспективы создания Стабилизационного фонда в РФ .....	386
<b>А. Шадрин</b>	
Проблемы развития системы субнациональных заимствований. Институциональные аспекты .....	389
<b>Д. Некипелов</b>	
Оценка некоторых результатов реформы подоходного налога .....	410
<b>С. Четвериков</b>	
Анализ перераспределения средств между федеральным и региональными бюджетами в рамках системы межбюджетных отношений, оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов .....	415
<b>Е.Шкребела</b>	
Реформирование налогообложения прибыли .....	426
<b>Ю. Бобылев</b>	
Реформа налогообложения минерально-сырьевого сектора .....	441

## **Раздел 1**

### **Макроэкономические факторы экономического роста**

*Е. Гайдар*  
*Директор ИЭПП*

### **России необходимо надежно закрепиться в "клубе конвергенции"**

Проблемы экономического роста после социализма, устойчивости этого роста, факторов, которые на него влияют, - все это выходит сегодня на первый план. Двадцать лет назад, благодаря так называемой Комплексной программе научно-технического прогресса, в Советском Союзе действовал мощный блок научных учреждений, которые занимались исследованием долгосрочных проблем экономического развития. Подавляющее большинство экономических институтов давали свои прогнозы относительно того, какой будет наша страна через двадцать лет. К реальной жизни такого рода исследования имели мало отношения, тем не менее, они позволяли организовывать обсуждения существовавшей экономической проблематики. В то же время практически никто не составлял прогнозы о том, какой будет отечественная экономика через три, через шесть месяцев или в течение ближайшего года.

Сегодня мы располагаем большим числом квалифицированных публикаций, в основе содержания которых - краткосрочный анализ и краткосрочное прогнозирование событий в российской экономике. И очень слабо представлены исследования, связанные с долгосрочной перспективой. В условиях бурного переходного периода такой перекоп был неизбежным, но сейчас ситуация объективно меняется. Произошла глубокая трансформация собственности. В крупных российских компаниях составляются программы долгосрочного развития, идет работа над крупномасштабными инвестиционными проектами. Для того чтобы их осмысленно осуществлять, необходимо понимать, какой станет окружающая среда к тому времени, когда инвестиционный проект будет реализован. Мы ведем переговоры о вступлении во Всемирную торговую организацию, и, надеюсь, они будут достаточно эффективными. Между тем, вести их, не имея представления о долгосрочных приоритетах в области банковского сектора, сферы услуг, аграрной экономики и т.д. достаточно сложно. И у бизнеса объективно растет спрос на работы, связанные со стратегией развития экономики.

На эти факторы, определяющие устойчивый спрос на исследования, посвященные долгосрочным факторам экономического роста, накладывается текущая политическая конъюнктура.

За последние полтора-два года в ряде важных для экономики областей были проведены довольно глубокие и важные реформы. Но, к сожалению, способность любого правительства проводить глубокие структурные реформы ограничена.

Тут-то и возникает соблазн прибегнуть к патентованным средствам: начинаем выбирать отраслевые приоритеты, обсуждать вопросы субсидирования той или иной отрасли, делать прочие малоосмысленные с точки зрения экономической политики вещи, которые скорей всего ни к чему, кроме роста коррупции и дополнительным препятствиям на пути экономического роста, не приведут. Понимание того, что происходящее в экономике сегодня имеет свои корни в событиях начала 90-х годов (а от осуществляемого нами сейчас в огромной степени зависят перспективы роста в 2005-2010 годах), свойственно любому серьезному исследователю. Значительно труднее добиться, чтобы это понимание стало свойственным обществу и тем, кто принимает принципиальные политические решения. В этой связи важнейшая задача, которая перед нами стоит, - избежать того, что Хайек называл "пагубной самонадеянностью". Нужно четко представлять себе границы того, что мы знаем об экономическом росте и, особенно, о постсоциалистическом экономическом росте.

В прошлом году была опубликована интересная работа профессора W. Easterly, перечитав которую, еще раз понимаешь, что, к сожалению, и сегодня, спустя два века углубленного изучения, мы знаем об экономическом росте немногим больше того, что знал Адам Смит в конце XVIII века. А именно: для богатства народов, т.е. для экономического роста, необходимы в первую очередь мир, низкие налоги и разумные законы. Весь массив знаний, который мы накопили за два с лишним столетия, не очень много прибавляет к тому, что было понятно к концу XVIII века. И это не потому, что экономисты уделяли мало усилий исследованию этого вопроса, просто проблемы оказались предельно сложными. Мы изучаем не стационарную ситуацию, а постоянно изменяющийся процесс, и то, что лет тридцать назад казалось абсолютно очевидным, воспринимается и трактуется сегодня совершенно иначе. В середине-конце 80-х годов было крайне трудно понять, например, что Япония стоит перед тяжелейшим экономическим кризисом. Сегодня это очевидно. Связано это со спецификой японских ин-



ституты и трудностью их адаптации к постиндустриальной фазе развития страны.

Мы гораздо лучше знаем, чего не следует делать, если мы не хотим остановить экономический рост, нежели то, что можно и нужно предпринять для его форсирования. Не нужно манипулировать валютным курсом и допускать образование черного рынка. Не нужно допускать высокую инфляцию. Не нужно допускать крупный бюджетный дефицит. Желательно иметь менее коррумпированную бюрократию. Желательно опираться на хорошо работающую правовую и судебную систему. Этот набор условий достаточно изучен и понятен. Но попытки ускорить рост на основе набора нестандартных рецептов, к сожалению, оказываются мало результативными. При доставшейся нам в наследство крайне неэффективной бюрократии риски ошибок в выборе отраслевых приоритетов особенно велики.

К тому же надо помнить, что решаем мы не задачу догоняющего индустриального развития, где в качестве ориентира можно взять образ структуры экономики более развитых стран и пытаться этим образом подражать. Мы решаем другую, гораздо более сложную задачу - задачу догоняющего постсоциалистического постиндустриального развития, где сами закономерности развития изучены существенно хуже, где перемены происходят очень быстро. И есть огромный риск того, что, выбрав и реализовав некий отраслевой приоритет, мы окажемся перед досадным фактом: результаты этой реализации никому не нужны, не востребованы рынком. Именно по такой причине усилия, направленные на создание гибкой системы национальных институтов, обеспечивающих рост, гораздо продуктивнее, нежели попытки выстроить ту или другую модель отраслевой политики.

В последние годы укоренилось понятие "клуба конвергенции", то есть набора стран, в котором менее развитые страны с меньшим уровнем ВВП на душу населения растут в долгосрочной перспективе темпами более высокими, чем страны более развитые. Этим клубом охвачен отнюдь не весь мир, а Советский Союз выбыл из него еще в конце 70-х годов. Содержательная база конвергенции - это способность стран, соответствующих национальных институтов поддерживать эффективный обмен рыночно ориентированной информацией о технологиях, которые могут быть применены в менее развитых странах, обеспечивая им более высокие темпы экономического роста, чем имеют те страны, которые находятся на грани собственных технологических возможностей. Сложнейшая задача России сегодня - надежно закрепиться в "клубе конвергенции". Мне кажется, это

играет роль неизмеримо более важную, чем величина темпов роста, которых нам следует добиваться в 2002-2003 годах.

*А. Улюкаев*

*Первый заместитель Министра финансов РФ*

### **Основные направления финансовой политики как предпосылки консолидации роста**

Я очень рад возможности выступить в этом зале, поскольку конференции Института экономики переходного периода стали выдающимся событием в экономической и политической жизни не только нашей страны, но и в международной экономической жизни. Вероятно мне, как чиновнику, положено начать с наших достижений за последние годы.

Мы четвертый год подряд выдерживаем высокие стабильные темпы экономического роста, причем набор факторов роста меняется. Так, в прошлом году рост ВВП на 5% достигался, прежде всего, за счет внутренних факторов, доля которых в общем объеме роста составила 87%. Большую часть внутренних факторов обеспечил потребительский спрос, который корреспондировал как с ростом реальных денежных доходов на 6% за год, так и с ростом розничного товарооборота практически на 11% за тот же период.

Вторым серьезным фактором роста было увеличение инвестиций в основной капитал, которые приросли почти на 9% за прошлый год. Это особенно отрадный фактор, поскольку рост инвестиций происходил на фоне некоторого сокращения сальдо торгового баланса. Рост инвестиций происходил, наверное, в обратной зависимости от величины чистого оттока капитала, который сократился примерно на 7 млрд долларов за год. Понятно, что ситуация с высоким положительным сальдо платежного баланса, которое хотя и было ниже, чем в 2000 году, но тем не менее обеспечило прирост почти на 9 млрд долларов резервов денежных властей, потребовала серьезных мер по обеспечению макроэкономической сбалансированности. В условиях, когда Центральный Банк России был, видимо, ограничен в использовании своих механизмов регулирования, значительную долю ответственности пришлось взять Министерству финансов. С этим связан высо-

кий уровень профицита бюджета по итогам прошлого финансового года – 2,9% ВВП.

В результате выполнено две базовые задачи: первая - выплата долга в соответствии с оригинальным графиком (не все позиции долга были включены в закон о бюджете прошлого года) и вторая – создание механизма стерилизации и обеспечения контроля над уровнем инфляции. В итоге инфляцию в прошлом году удалось удержать на уровне 18,5% по индексу потребительских цен, что можно считать неплохим результатом. В области собственно бюджетной политики профицит бюджета существенно увеличился (фактически в два раза), и это на фоне того, что происходило не сокращение, а увеличение общего объема расходов федерального бюджета. В целом доходы бюджета составили 17,6% ВВП при расходах в 14,7%, а по консолидированному бюджету доходы достигли 29,6% при 26,6% расходов, т.е. практически весь объем профицита в консолидированном бюджете обеспечил федеральный бюджет и только одну десятую процента ВВП – бюджеты субъектов Федерации. При этом первичный профицит федерального бюджета составил 5,5% ВВП. Достичь таких показателей удалось благодаря, прежде всего, продолжению налоговой реформы с резким улучшением налогового администрирования.

Хочу напомнить о таких мерах по снижению налогового бремени, как введение плоского одноставочного подоходного налога, регрессия по единому социальному налогу, сокращение с 4% до 1% объемов оборотных налогов. Все это не только не привело к снижению налоговых поступлений, но на фоне серьезного улучшения налогового администрирования обеспечило их увеличение. Рост собираемости налогов за прошлый год был более 4%, а в целом за три прошедших года вообще сложилась уникальная ситуация: практически в полтора раза увеличилась собираемость налогов, а это означает, что налоговое бремя не только уменьшилось по объему, но стало распределяться гораздо более равномерно. Это обеспечивало более здоровую конкуренцию на всех рынках товаров и услуг, при которой преимущества формировались не за счет ухода от налогообложения, а за счет лучшего использования факторов производства. В прошлом году была упрощена система и снижены ставки импортного таможенного тарифа, что, наряду с улучшением таможенного администрирования, увеличило поступления и по этому показателю.

Конечно, и экономический рост сам по себе и хорошая внешнеэкономическая конъюнктура также способствовали увеличению поступления доходов в бюджетную систему. На этом фоне удалось обеспечить и неко-

торое увеличение расходных обязательств. Общий объем расходов федерального бюджета составил 14,7%, причем изменилось соотношение между процентными и непроцентными расходами. У нас уже в течение последних трех лет сокращалась доля процентных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета, и в прошлом году она составила чуть больше одной шестой расходов или 2,6% ВВП. Это позволило без ухудшения общих макроэкономических пропорций серьезно увеличить финансирование по непроцентным расходам - на 1,2% ВВП. Примерно 12% ВВП составили непроцентные расходы.

Должен сказать, что среди специалистов оценка влияния непроцентных расходов бюджета на экономический рост неоднозначна и противоречива. С моей точки зрения, нет прямого влияния непроцентных расходов на экономический рост, и у государства отсутствует непосредственная задача сокращения непроцентных расходов, как фактора воздействия на экономический рост. Существует задача снижения непроцентных расходов как фактора обеспечивающего возможности для снижения налогового бремени, которое прямо влияет на экономический рост. Главной задачей является не столько арифметическое сокращение расходов, сколько задача структурная: какие именно непроцентные расходы мы готовы были профинансировать в приоритетном порядке, какие мы должны были ограничивать.

В прошлом году были предприняты значительные усилия, чтобы справиться с задачей ликвидации накопленной задолженности по обязательствам прошлых лет. Формально соответствующие расходы, конечно, вошли в непроцентные расходы прошлого года, но фактически это были обязательства прошлых лет, прежде всего кредиторская задолженность по государственному оборонному заказу, кредиторская задолженность по социальной сфере. И другой важный момент, на который необходимо было обратить самое серьезное внимание при финансировании расходных обязательств, заключается в том, чтобы выбрать из дополнительных расходов, которые позволяют разгрузить бюджетную систему страны в будущем, дополнительные вложения в прошлом году в реформу вооруженных сил и правоохранительных органов.

Остановлюсь также на вопросе изменения соотношения между уровнями бюджетной системы в пользу федерального уровня. Уровень централизации доходов увеличился в связи с тем, что налог на добавленную стоимость стал полностью зачисляться в федеральный бюджет. По этому поводу существуют разные точки зрения, идет дискуссия на тему, что цен-

трализация финансовых средств на уровне федерального бюджета снижает стимулы экономического развития субъектов Федерации. Хотелось бы сказать, что здесь, с моей точки зрения, не допустим такой простой арифметический подсчет: если записано в Бюджетном кодексе, что доходы должны делиться 50:50 между федеральным уровнем и субъектом Федерации, то при отходе от этой пропорции искажается ситуация. С моей точки зрения, главное состоит в том, насколько объем расходных обязательств соответствует объему расходных полномочий. Если при сокращении объема доходных полномочий субъектов Федерации, муниципальных образований мы обеспечиваем в меру этого и сокращение расходных обязательств, то не происходит искажений в межбюджетных отношениях. В нашей ситуации та пропорция, которая есть сейчас между уровнями бюджетной системы, нормальна для стран федеративного устройства, сходного с Россией по масштабу экономики, по численности населения, по уровню экономического развития.

В 2002 году мы продолжаем линию на обеспечение макроэкономической стабильности. Уже начало этого года удалось пройти с меньшим уровнем потрясений, чем в прошлые годы. Я имею в виду, что контроль над уровнем инфляции удалось остановить уже фактически во втором месяце года. В январе прошлого года у нас была инфляция 2,8%, в феврале - 2,3%. В этом году мы начали с более высокого уровня: в январе - 3,1%, но затем в феврале вышли на уровень 1,2%. Я уверен, что в марте у нас инфляция будет не выше, а, скорее всего, немножко ниже этого уровня, и мы, начиная со второго месяца года, выходим на уровень примерно 1% в месяц, что позволяет нам полностью вписаться в то, что было заложено в законе о бюджете - 12-14%. Эта тенденция свидетельствует о том, что бюджетная политика, политика расходов, политика равномерности расходования стала лучше выполняться. Но в целом это, конечно, важнейшая задача на ближайший период.

Мы должны обеспечить равномерность бюджетных расходов. На самом деле, серьезный вред для макроэкономической стабильности для уровня инфляции причиняет неравномерность выброса средств в экономику. Каждый раз, когда мы в течение года накапливаем серьезные остатки на бюджетных счетах главного управления федерального казначейства, а бюджетополучатели - на своих счетах в территориальных органах федерального казначейства, а затем в декабре эти деньги вбрасываются в экономику, тем самым и создаются условия для всплеска инфляции, и формируются инфляционные ожидания, гасить которые бывает не так просто.

Именно эту задачу обеспечения равномерности расходов мы сейчас перед собой ставим, меняя способы и процедуры работы с главными распорядителями бюджетных средств, с бюджетополучателями, давая теперь главным распорядителям, т.е. министерствам и ведомствам большую возможность свободы маневра. Теперь мы не доводим им лимитов ежемесячных бюджетных обязательств, они действуют в рамках квартальной росписи, т.е. у них есть большая возможность перебрасывать одни статьи расходов на другие, чтобы таким образом не формировать излишних запасов средств, которые могут быть несколько месяцев в ожидании того момента, когда они будут ассигнованы и направлены на выполнение фактических функций.

Перед нами стоит серьезная задача дальнейшего проведения налоговой реформы. В этом году у нас был предпринят очень серьезный шаг в этом направлении – снижение ставки по налогу на прибыль предприятий до 24% при отмене льгот, которые были прежде введены по этому налогу. Пока мы, к сожалению, не имеем сопоставимых данных для анализа, потому что в соответствии с инструкциями Министерства по налогам и сборам уплата налога на прибыль происходит по условиям III квартала прошлого года, поэтому есть основания полагать, что сейчас уровень сбора по налогу на прибыль немного завышен. Мы будем иметь точные сведения, наверно, только со II квартала, но в целом мы полагаем, что реформа окажет благотворное влияние на финансы предприятий и позволит улучшить общую экономическую ситуацию. Второй важный момент – это введение плоской простой ставки налога на добычу полезных ископаемых. Хочу напомнить, что мы твердо следуем по пути снижения налогового бремени: со следующего года отменяем – из оборотных налогов – налог на пользователей автотрасс, что серьезно снижает налоговое бремя на предприятия. По условиям текущего года это примерно 1,3% ВВП. С 2004 года у нас дополнительно снижается налоговая нагрузка в связи с отменой налога с продаж. Остается только один базовый косвенный налог – налог на добавленную стоимость.

Все более важной становится задача оптимизации бюджетных расходов, и в этой связи мы должны провести серию очень серьезных мероприятий по перенастройке механизма формирования бюджетных обязательств. Необходимо реформирование всей системы бюджетных обязательств, что, прежде всего, связано с объемом законодательных полномочий и пересмотром всей системы мандатов, большая часть которых относится к числу нефинансируемых мандатов. Приблизительная оценка нефинансируемых

мандатов в расчете на год составляет около 8% ВВП, т.е. больше 700 млрд рублей в условиях прошлого года. Объем нефинансируемых мандатов вызывает необходимость бюджетам разного уровня принимать решения текущего характера, чтобы как-то справиться с ситуацией. Нефинансируемые мандаты ставят в очень сложное положение тех, кто предоставляет соответствующие услуги, прежде всего для системы жилищно-коммунального хозяйства и транспорта.

Мы делали в прошлом году и делаем в этом году серьезные шаги в этом направлении с тем, чтобы, с одной стороны, определить те мандаты, которые в любом случае должны быть профинансированы. У нас в рамках межбюджетных отношений функционирует Фонд компенсаций, куда включены обязательства по таким важным мандатам, как законодательство об инвалидах и о детских пособиях. С этого года через Фонд компенсаций будут финансироваться обязательства перед лицами, пострадавшими в период политических репрессий, от чернобыльской и некоторых иных техногенных катастроф.

С другой стороны, все, что не может быть профинансировано, подлежит отмене, прежде всего отмена ряда натуральных льгот. Хочу заметить, что у нас до сих пор натуральными льготами по оплате жилья и коммунальных услуг пользуются 42 категории населения, около 2/3 общей численности. Примерно такая же ситуация с транспортными льготами. Мы начали с перевода натуральных льгот в форму денежной компенсации: сейчас во втором чтении принят соответствующий закон о повышении денежного довольствия военнослужащим при отмене льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Уже внесены в Государственную Думу соответствующие законопроекты, касающиеся работников судов, прокуратуры и правоохранительных органов. Прошел обсуждение в Правительстве и в скором времени будет внесен в Думу закон о переводе в форму жилищных субсидий натуральных льгот для других категорий населения, что позволит очень серьезно продвинуться по этому пути. В следующем году мы должны будем предпринять соответствующие шаги и в области льгот по транспорту.

Отдельно стоит вопрос о таком серьезном федеральном мандате, как единая тарифная сетка. То, что федеральный законодатель вводит обязательства по выплате заработной платы для бюджетников всех уровней, в том числе и на уровне субъектов Федерации, на уровне муниципального образования в принципе не может считаться позитивным. Наверное, мы должны скорректировать эту систему, сведя гарантии до минимального

уровня оплаты труда и давая широкие права и полномочия для установления конкретных ставок на других уровнях, не вводя здесь обязательного федерального мандата.

Следующий важнейший момент состоит в уточнении механизмов формирования бюджетных обязательств. Мы должны разобраться с тем, кто у нас на самом деле есть бюджетополучатель. Мы в прошлом году проводили инвентаризацию и составляли реестр бюджетополучателей и убедились в том, что средства бюджета получают те, кто вообще не должны их получать. У нас единственная форма легального получателя – это бюджетные учреждения. Вторая форма, близкая к первой, – государственные унитарные предприятия. Но при составлении реестра выяснилось, что среди них есть разного рода акционерные общества, товарищества, некоммерческие партнерства вплоть до колхозов и совхозов, которые как форма собственности даже не зафиксированы в Гражданском кодексе. Они почему-то оказались в числе получателей средств, в том числе и из федерального бюджета. Наведение здесь порядка и установление правила, согласно которому только форма бюджетного учреждения является основанием для того, чтобы быть бюджетополучателем средств из бюджета соответствующего уровня, чрезвычайно актуально. Этот принцип должен быть у нас поставлен во главу угла.

Второй важнейший момент – это упорядочивание самой сети бюджетных учреждений, потому что бюджет имеет обязательство двух видов: с одной стороны, обязательство перед населением за те услуги, которые оказывает бюджетная сеть, а с другой стороны, обязательства перед самой этой бюджетной сетью. У нас 70 000 бюджетных учреждений – получателей средств из федерального бюджета. Это огромная, совершенно неупорядоченная сеть. Она должна быть серьезно сокращена за счет корректировки организационно-правового статуса. По смете бюджета будет финансироваться только небольшая часть бюджетных учреждений, все остальные могут получать деньги бюджета только на основе госзаказа за произведенный товар или оказанную услугу на конкурсной основе при проведении нормальных тендеров или иметь некоторую субсидию в том случае, если это необходимо, но полностью финансироваться из бюджета они в этом случае не могут. В дальнейшем мы должны перейти к нормальной конкуренции за бюджетные деньги всех предприятий, независимо от форм собственности на основании принципа: деньги следуют за оказанной услугой. Так, например, финансирование системы средней школы или си-



системы здравоохранения должно осуществляться на базе бюджетных нормативов на одного ученика или на одного пациента, соответственно.

Важной задачей является проведение административной реформы, выделение из бюджетных учреждений и органов государственного управления непрофильных функций и подразделений и перевод отношений с ними на контрактную систему. Это позволит, с нашей точки зрения, не только значительно снизить уровень расходов в системе государственного управления, но и повысить эффективность функционирования этой системы так, чтобы бюджетная сфера, сфера государственного управления оказывала полезные услуги обществу, а не просто финансировалась по смете. Должен быть задействован такой важнейший механизм, как введение объективных критериев для определения объема ассигнований на основе результативности действия бюджетных учреждений, на основе соответствующих нормативов.

Поскольку у нас сохраняется довольно высокая зависимость бюджета от внешних факторов, от факторов внешнеэкономической конъюнктуры, мы должны всерьез проработать вопрос о разделении бюджетных обязательств на две категории: на постоянное бюджетное обязательство и возобновляемое бюджетное обязательство. Постоянное бюджетное обязательство финансируется всегда при любом уровне мировой конъюнктуры, а возобновляемые обязательства могут быть профинансированы только в том случае, если уровень конъюнктуры был позитивен и удалось получить большие доходы. В этой связи мы считаем, что формирование финансового резерва в рамках государственного бюджета, который позволяет аккумулировать средства при более благоприятной конъюнктуре и служить амортизатором для выполнения обязательства в условиях ухудшения конъюнктуры, является первым шагом в этом направлении. Мы должны, конечно, пойти по пути законодательного оформления механизма формирования и использования резерва и затем уже идти по пути формирования отдельных бюджетных обязательств – постоянных и возобновляемых. Это позволит нам обеспечить полное выполнение всех расходных полномочий, недопущение формирования каких-либо задолженностей.

Хочу сказать еще несколько слов о бюджетном федерализме. Прямая ответственность федерального правительства не включает в себя обязательства нижестоящих уровней, но мы считаем, что в рамках бюджетного федерализма необходимо добиться решения нескольких важных проблем, чтобы оптимизировать в целом систему государственных финансов. И первая здесь задача – четкое распределение расходных обязательств и доход-

ных полномочий между уровнями системы. Когда готовилась концепция бюджетного федерализма, мы составляли таблицу расходных полномочий, где по горизонтали были отмечены виды полномочий, а по вертикали – уровень бюджетной системы, ответственный за их выполнение. Оказалось, что в большинстве строчек задействованы все три уровня бюджетной системы. Например, образование – за него несут ответственность и федеральный уровень и уровень субъекта Федерации, и муниципальный уровень. Это в принципе неверная система, которая плодит безответственность и нефинансируемые мандаты.

Мы должны идти по пути четкого разделения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы (первый этап) и вменения им соответствующих собственных источников дохода (второй этап). Мы хотели бы уже на первом этапе в отношении так называемых регулирующих налогов, которые распределяются на уровне субъектов Федерации, ввести нормативы обязательного минимума, который должны получать муниципальные образования.

Недостатком бюджетной системы и федерального, и субфедерального уровней является очень большая неравномерность бюджетной обеспеченности. Межрегиональный разрыв в бюджетной обеспеченности до бюджетного выравнивания на душу населения в настоящее время является более чем двадцатикратным. Должны быть созданы очень серьезные механизмы бюджетного выравнивания. То же самое происходит на уровне субъектов Федерации: как правило, в каждом из них есть один, два, три бюджетообразующих муниципалитета, а разрыв между ними и прочими муниципалитетами в бюджетной обеспеченности достигает нескольких раз. В этой связи необходимо дальнейшее развитие межбюджетных отношений, создание новых механизмов в предоставлении финансовой помощи.

Мы считаем, что в современных условиях механизмы предоставления финансовой помощи должны быть, прежде всего, механизмами софинансирования, т.е. средства федерального бюджета должны предоставляться регионам в том случае, если они сами предпринимают определенные шаги для решения соответствующей задачи. В 2002 году создан Фонд софинансирования социальных расходов для решения важных социальных задач. Мы уже в этом году из него будем частично финансировать обязательства, связанные с зарплатой бюджетников на уровне субъектов Федерации. У нас нет прямой ответственности за это обязательство, но есть косвенная ответственность, так как единая тарифная сетка обязательна для всех. Поэтому там, где возникают финансовые разрывы и опасность невыполнения

этого обязательства, мы будем заключать определенные соглашения с субъектами Федерации, согласно которым они обязуются предпринимать меры по инвентаризации своих активов и пассивов в части наведения порядка с обслуживанием долга, в части уточнения бюджетной классификации и т.д. В этом случае мы готовы оказывать им финансовую поддержку.

Еще хотелось бы остановиться на таком прогрессивном механизме, как Фонд реформирования региональных финансов, который как бы приглашает регионы к участию в конкурсе по оптимизации своих бюджетов, по внедрению известных принципов «лучшей финансовой практики». Регионы сами формируют для себя программы, Федерация лишь оценивает эти программы, и победители, которые берут на себя амбициозные задачи и выполняют их в течение двух лет в два этапа, получают средства из федерального бюджета. Мы в этом направлении работаем уже с шестью регионами, и должен сказать, что результаты очень хорошие, а у некоторых из этих регионов нам самим пора учиться прозрачности устройства системы государственных финансов.

Все эти направления реформирования, на наш взгляд, позволят в ближайшей перспективе создать ситуацию, при которой бюджетная политика, политика бюджетных расходов, налоговая политика, политика межбюджетных отношений будут способствовать продолжению экономического роста и решению социальных проблем.

***А. Крюгер***

*Первый Заместитель Директора Распорядителя МВФ*

## **Реформы и рост в России**

### ***Введение***

Для меня большая честь участвовать в настоящей конференции. Наша встреча тем более интересна, поскольку в данный момент российской экономике присущи значительные успехи, притом что в мире сложилась довольно неблагоприятная экономическая ситуация. Власти достигли значительных успехов в создании сильной макроэкономической динамики, подкрепляя ее столь необходимыми структурными реформами. Благодаря высоким ценам на энергию и последствиям девальвации рубля в 1998 году, благоразумие властей было вознаграждено тремя годами сильного эконо-

мического роста. Если придерживаться набранного темпа роста, то можно будет сдержать обещание стабильного роста в будущем.

Сегодня, прежде всего, мне бы хотелось немного поговорить о нынешней ситуации в экономике, а уже потом перейти к вопросу о том, какие задачи должна Россия ставить перед собой, когда речь идет о достижении долгосрочного роста, о методах его достижения. Самое главное, что Россия находится, в общем-то, на правильном пути. Хорошо было бы закрепить на достигнутом уровне и расширить круг необходимых реформ.

### *Текущее положение дел*

Хотя экономический рост заметно снизился, до 5 процентов в прошлом году, все равно, это впечатляющий результат и это намного лучше, чем мы или российские власти могли предполагать в начале года. Спрос на внутреннем рынке можно сравнить с машиной роста, питающейся повышенным покупательским спросом и восстановлением реального уровня доходов. Экономический рост способствовал сокращению безработных на треть за последние два года, и сейчас данный показатель находится на уровне меньше чем 8,5 процента. Конечно, рост занятости отстает от роста ВВП, поскольку реализуются накопленные товарные запасы прошлых лет. Тем не менее возникший в результате этого рост производительности помог обеспечить рост корпоративных доходов.

Тем временем финансовая ситуация продолжала улучшаться не только благодаря повышенной экономической активности. Большая налоговая согласованность подняла доходы на самый высокий уровень со времен распада Советского Союза. А в то же время были предприняты похвальные попытки ограничить расходы. В результате первичный бюджет федерального правительства (с корректировкой на цены на нефть) в прошлом году вырос более чем на 1 процент ВВП.

Внешняя ситуация также достаточно стабильна, несмотря на то что сальдо платежного баланса по текущим операциям все еще остается значительным и составляет 12 процентов ВВП. Но оно сокращается, и это происходит благодаря высокому уровню экспорта. Это позволило России аккумулировать достаточно финансовых резервов и выплатить Фонду часть долга раньше, чем было предусмотрено по графику. Однако большие резервы имеют как положительные, так и отрицательные стороны. Валютные интервенции для ограничения усиления рубля подстегнули увеличение денежной массы и предотвратили обвальную инфляцию, что полностью соответствовало задачам властей.

Если говорить о ближайшем будущем, то надо предполагать продолжение стабильного роста спроса на внутреннем рынке, движимого потребительскими расходами и инвестициями, хотя и в меньшей степени, чем в прошлом году. Скорее всего рост ВВП упадет ниже отметки в 4 процента в этом году, однако он должен уже в 2003 году вместе с набирающей силу мировой экономикой постепенно снова выйти на высокий уровень. Сальдо по текущим платежам должно в этом году снова значительно снизиться, в то время как счет операций с капиталом будет увеличиваться в связи с уменьшением утечки частных капиталов, поскольку Россия возвращается на международный рынок капитала.

В конечном итоге, лица, руководящие экономикой страны, должны быть удовлетворены созданным положением. Финансовая консолидация и прочная внешняя позиция помогли предотвратить в России то, чего не удалось избежать другим странам с развивающейся рыночной экономикой. Устойчивая макроэкономическая ситуация вкупе со структурными реформами и большей политической стабильностью обеспечили увеличение доверия инвесторов. Это отразилось в значительном росте доходности фондового рынка. Улучшился рейтинг России по долгосрочным заимствованиям в сравнении с другими странами с развивающимися рынками. Пользу от сложившейся ситуации получила не только Россия – ее экономический рост и стабильность в большой мере помогли выходу из кризиса всего региона.

#### *Какие задачи России надо ставить перед собой?*

Отталкиваясь от этой благоприятной точки, какие же цели надо преследовать России для обеспечения себе долгосрочного роста? Нам кажется, что в ближайшие 10-15 лет Россия должна оставаться на пути относительно устойчивого экономического развития, подобного тому, что наблюдается в развитых странах с переходной экономикой и странах с развивающейся рыночной экономикой. Рост в этих странах обычно колеблется в пределах от 4-х до 6-ти процентов в год. Это верно для последних 20 лет, если не учитывать финансовые кризисы конца 90-х годов. Страны с развитой переходной экономикой смогли обеспечить себе такой же уровень роста даже во время кризисов конца 1990-х годов, с увеличением в полтора раза в год производительности всей совокупности факторов производства.

Большое количество научных работ, анализирующих процесс роста в странах с переходной экономикой, показывает, что в потенциале вполне

можно ставить перед собой задачу долгосрочного ежегодного роста от 5 до 6 процентов.

В странах с богатыми природными ресурсами обычно рост происходит несколько медленнее, во всем же остальном у стран равные возможности. Но в России есть большой плюс - это фактор относительно образованного населения. Обеспеченность населения России начальными школами на 90 процентов ставит Россию по этому показателю на один уровень со странами с быстро развивающимися экономиками, и этот показатель выше почти в два раза по сравнению с медленно развивающимися странами. Если же говорить о среднем образовании – то Россия далеко впереди – в три раза более обеспечена, чем быстро развивающиеся страны, и в девять раз – чем медленно развивающиеся.

Если Россия длительный период времени будет удерживать рост ВВП на уровне 5–6 процентов в год, из которого половина будет обеспечена ростом производительности совокупности всех факторов производства, то какие же потребуются инвестиции? В течение последних 20 лет валовые капиталовложения в странах с развивающейся рыночной экономикой составляли от 15 до 20 процентов ВВП. Однако данный показатель был значительно выше для стран с прогрессивной переходной экономикой, где от 20 до 25 процентов ВВП составляли частные инвестиции, и 3–6 процентов – государственные инвестиции.

Россия, если мы будем реалистичны в оценках ее капиталоемкости, должна придерживаться данных значений. Для сравнения приведем следующие цифры: в прошлом году частные инвестиции в России составляли немногим более 12 процентов, а государственные инвестиции около 7-ми процентов.

Нормы сбережения в России уже приблизились к нормальному уровню. Похоже, что в странах с прогрессивными новой и переходной экономикой нормы сбережения имеют положительную связь с реальным ростом ВВП и совершенствованием финансовых органов и отрицательную связь с бюджетным дефицитом. Такого рода связи предполагают, что России надо добиться частных норм сбережения на уровне 20 процентов ВВП.

#### *Как нам этого добиться?*

Очевидный вывод: необходимо строить дальнейшую политику, опираясь на сложившийся благоприятный климат для частных инвестиций. Это включает в себя как макроэкономическую политику, ориентированную на стабилизацию, так и дальнейшие усилия на пути структурных реформ.

Очевидным доказательством данного утверждения является история развития всех стран с переходной экономикой. Как стабилизация, так и структурные реформы вносят свой вклад в экономический рост, и чем стремительнее и решительнее они проводятся, тем выше экономическая отдача.

Безусловно, стабилизация и реформы в России и странах СНГ были составной частью длительного и болезненного процесса. Отчасти это явилось простым отражением того огромного объема работы, которую необходимо провести, и того факта, что экономические реформы надо проводить одновременно с демократическими преобразованиями и построением новой страны. Если учитывать масштаб задачи, то будут неудивительными временные «приливы усталости» от реформ. Так был упущен решающий момент во время выборов 1996 года, когда влиятельные меркантильные круги объединили свои усилия по удержанию политической и экономической власти, усугубляя коррупцию.

Я с радостью констатирую, что на данном этапе курс реформ устойчив, что подтверждается усилением структурных реформ в последнее время. И это во многом благодаря многолетней выдержке и настойчивости российских реформаторов, многие из которых собрались сегодня на этой конференции. Выражаю надежду и сама в этом полностью уверена, что МВФ тоже внес свой позитивный вклад в дело достижения Россией макроэкономической стабилизации, эффективных рынков и интеграции ее в мировую экономику. Однако, в конечном результате, реформы продолжают потому, что в них заинтересованы, и они приняты самим российским народом. Конечно, это не означает, что своекорыстные круги перестали создавать препоны. Должна быть использована любая возможность для ослабления их хватки. Нужно добиваться этого путем увеличения прозрачности, институциональных реформ, рыночной либерализации и уничтожением нецелесообразных привилегий и льгот.

#### *Что необходимо делать в настоящий момент?*

С течением времени будет увеличиваться производительность, и соответственно реальный обменный курс будет по необходимости повышаться. Однако, учитывая подверженность цен на энергоносители к колебаниям и ту роль, которую играют энергоносители в экономике страны, представляется разумным сдерживать увеличение обменного курса. Это позволит развивать сектора не связанные с энергоносителями. Недостаточная валютная интервенция нанесла ущерб для снижения инфляции в последние несколько лет. Если думать о будущем, то монетарная политика должна стремить-

ся к долгосрочному сокращению инфляции. Однако не стоит ради подавления инфляции использовать неэффективный способ занижения монопольных цен.

Если смотреть с финансовой стороны, то стабильность платежного и бюджетного балансов в последние годы дает определенный люфт, в пределах которого могут быть терпимы некоторые потери из-за внешней конъюнктуры. Однако данный запас для маневров не стоит расходовать слишком быстро. Надо помнить, что непредсказуемые затраты на структурную реформу и опасность ослабления экономической активности могут обратить вспять достигнутый прогресс в налогообложении. Власти, в своей попытке улучшить долгосрочную фискальную ситуацию, выбрали правильный путь. Они увеличивают золотовалютные резервы и проводят мониторинг финансов региональных правительств.

#### *Что можно сказать о структурных реформах?*

В отличие от основных налоговых реформ, структурные реформы, проводимые правительством с июля 2000, еще прошлой весной очень сильно отставали от намеченного графика. Затем, начиная с принятия ряда мер по регулированию и консолидации в банковском секторе, реформы начали значительно ускоряться. В конце прошлого года мы увидели долгожданные меры в различных областях, включая: план реконструкции железных дорог, модернизации энергетического сектора, главу о налогообложении прибыли в Налоговом кодексе, пакет мер по дерегулированию экономики, закон об отмывании денег, новый земельный закон, новые шаги в реформировании жилищно-коммунального хозяйства, и, из самого последнего, новый КЗОТ, законодательство по пенсионной реформе и начало судебной реформы.

Намеченные на этот год планы реформирования широки и амбициозны. Во-первых, очень важно завершить реформы, начатые в прошлом году, особенно это касается пенсионной и судебной систем. В некоторых областях необходимо принятие дополнительных законов, чтобы реформы прошлого года заработали. Во-вторых, будут необходимы новые начинания, чтобы и в дальнейшем улучшать инвестиционный климат и приводить законы в соответствие с требованиями ВТО для вступления в эту организацию. Я не хочу подробно вдаваться в поименный список того, что было сделано и того, что еще предстоит сделать. Однако, я бы хотела кратко упомянуть четыре приоритетные зоны.



Во-первых, **реформы банковского сектора**. Кризис 1998 года привел к жесточайшему давлению на банковскую систему и развалу системы платежей. Развитие экономики последнего времени привело к улучшению балансовых отчетов банков, но все же необходима фундаментальная реформа, которая позволит развиваться сильной и эффективной банковской системе.

Как и прочие составляющие структурной реформы, реформа банковского сектора получила новый импульс в последние месяцы. В декабре, после ценных поправок от ряда правительственных институтов, частного сектора и иностранных организаций, правительством и центральным банком была одобрена пересмотренная программа стратегии развития. Она очерчивает круг намеченных реформ, хотя многие важные детали еще нужно дорабатывать.

Основной проблемой является стимулирование конкуренции, при том что на рынке доминирует несколько крупных государственных банков. Принципиально необходимо выровнять условия для игроков, чтобы государственные банки более не имели преимущества в конкуренции от существования свободных и неограниченных депозитных гарантий, которые недоступны для банков частного сектора. Необходимо заставить Сбербанк работать на общих коммерческих условиях.

В свете изменений, которые проводятся властями в данной области, решение правительства создать Комитет по финансовому мониторингу можно только приветствовать.

Во-вторых, **частная собственность и судебная реформа**. Они имеют не только значение сами по себе, но и как еще один стимул для привлечения инвестиций. Возьмем, к примеру, закон о банкротстве. Усиление роли арбитражных управляющих и строгие критерии для начала процедуры банкротства смогут помочь сократить практику корпоративных поглощений и лишения капитала. Попытки упростить судебную систему и постановка ее на профессиональную основу также призваны помочь ускорить процесс принятия решений по спорам хозяйствующих субъектов.

В-третьих, **система обмена и торговли**. Россия должна как можно скорее принимать меры для дальнейшей своей интеграции в мировую экономику. Вслед за кризисом 1998 года, некоторые ограничения по обмену действовали примерно также как контроль за капиталом и давали какую-то возможность дышать, пока не были приняты соответствующие регулирующие документы в финансовой и структурной сферах. Власти с выгодой использовали эти ограничения. Валютные резервы были выведены на ре-

кордно высокий уровень, что улучшило положение России на рынке капитала и позволило ей войти на мировые рынки. Однако сейчас уже имеет обозначить временную границу, когда эти ограничения должны быть сняты.

В области торговли, власти приняли мудрое решение, что приоритетом должно являться вступление в ВТО. Интенсивность переговоров возросла в прошлом году, поддержанная пересмотром тарифной сетки. Однако еще многое предстоит сделать, чтобы законодательство отвечало требованиям ВТО.

И последнее, четвертое, **энергетический сектор и естественные монополии**. Как в газовой отрасли, так и в электрическом секторе целью реформы является разделение естественного монополизма от потенциально конкурентных видов деятельности. На данный момент государство занимает доминирующее положение в этих отраслях. Власти одобрили план реформ энергетического сектора, а предложения по реструктуризации газового сектора будут разработаны в очень скором времени. Реформы продвинулись значительно дальше в нефтяном секторе, но и здесь правительство проводит меры по дальнейшей либерализации.

### ***Заключение***

Позвольте мне закончить свое выступление тем, что я еще раз хочу подчеркнуть положительные результаты развития за последний год, которые дают достаточно оснований для оптимистических прогнозов относительно будущего России. Они подтверждают внутреннюю мощь российской экономики, а так же показывают, что меры, проводимые правительством, соответствуют необходимому курсу. Заметные макроэкономические преобразования и осмысленные структурные реформы уже приносят плоды. Если они будут продолжены, то Россия сможет полностью реализовать свой значительный экономический потенциал.

*М. Задорнов*  
*Депутат Государственной Думы*

### **Финансовая политика: гарантии и стимулы экономического роста**

В последние три года достаточно устойчивый экономический рост, который составил 20% ВВП (за 1999-2001 годы), очевиден. Россия, безусловно, по этому показателю опережает целый ряд своих соседей, не говоря уже о ситуации в глобальной экономике.

Тем не менее, достаточно очевидны и признаки замедления экономического роста в последние 4-5 месяцев. Так, рост ВВП IV квартала по отношению к III кварталу прошлого года составил менее 1,5%. К сожалению, тенденция к замедлению свойственна и промышленности, и ВВП в целом в январе и феврале текущего года. Наиболее опасно (с точки зрения оценки факторов конечного спроса), что вместе с сокращением чистого экспорта в январе и феврале наблюдается некоторое замедление и прироста инвестиций, которые, наряду с потреблением населения, были основным двигателем экономического роста в прошлом году.

Ряд специалистов и экспертов считает, что, как и в прошлом году, это временная пауза, а с марта вновь начнется увеличение темпов роста российской экономики. Некоторые сомнения в этом вызывает значение сводного опережающего индекса, который определяет ожидания руководителей промышленных предприятий. Февральский расчет сводного опережающего индекса показывает, что он достиг минимального значения за последние полтора года. Индекс потребительских настроений в январе хотя и вырос, но был ниже уровня сентября 2001 года.

Конечно, необходимо учитывать сохраняющуюся высокую зависимость России от сырьевого экспорта и повышение цен на нефть в последнее время, и достаточно быстрое восстановление американской и европейской экономики, что, возможно, обещает для России достаточно благоприятный год.

Однако основной вывод, который нужно сделать, состоит в том, что темпы роста замедляются, и наша общая задача предложить те меры экономической политики, которые могут все-таки обеспечить устойчивый рост и преодолеть тенденцию к замедлению экономического роста.

Следует остановиться на финансовой политике и тех мерах, которые обсуждаются в Государственной Думе и которые, видимо, должны дать

определенные среднесрочные гарантии макроэкономической стабильности и экономического роста. Можно выделить пять мер, которые сейчас активно дискутируются и которые должны быть внедрены в ближайшем будущем.

*Первое.* Полемика по внедрению стабилизационного фонда в российскую бюджетную практику. Всем известно, что дискуссия ведется уже около года. В этом году сделан квазишаг в этом направлении: в федеральном бюджете на 2002 год создан финансовый резерв в размере 82 млрд руб., или 2,7 млрд долл. Правительство не может их тратить на непроцентные расходы, если такого решения не принимает парламент. Средства финансового резерва могут направляться на инвестирование в государственные бумаги внутри страны и за ее пределами, но только в первоклассные бумаги.

В настоящее время с Егором Тимуровичем Гайдаром, с Александром Дмитриевичем Жуковым и рядом коллег обсуждается законопроект, который должен стать следующим шагом в создании полноценного механизма стабилизационного фонда. Нелишне коротко пояснить эту идею.

Институт экономики переходного периода выполнил достаточно подробную работу, касающуюся международной практики функционирования стабилизационных фондов, есть наработки Международного валютного фонда с анализом международной практики. В этих документах достаточно четко разделяются задачи стабилизационных фондов: либо стабилизационный фонд, сглаживающий колебания бюджетных доходов разных периодов в странах с высоким экспортом энергоресурсов или других сырьевых товаров, либо фонд будущих поколений.

С точки зрения разработчиков, в России можно совместить две эти задачи, т. е. строить стабилизационный фонд одновременно как фонд, сглаживающий краткосрочные колебания мировой конъюнктуры и одновременно все-таки создающий задел для будущих поколений. Поэтому, по всей видимости, источниками формирования этого фонда может быть фиксированная часть доходов от определенных сырьевых ресурсов, прежде всего нефти и газа. Использовать этот фонд можно только по специальному закону, который должен быть принят парламентом, что ограничивает его использование на текущие расходы. Управляться этот фонд должен отдельно от золотовалютных резервов Центрального банка и, по всей видимости, не Центральным банком, а Минфином.

Прохождение данного законопроекта породит достаточно серьезную дискуссию, с одной стороны, с правительством (правительство не слишком

охотно идет на эту бюджетную процедуру), а, с другой стороны, с рядом коллег, которые хотят использовать эти средства на инвестиции во внутреннюю экономику, т. е. как дополнительный ресурс для бюджетных инвестиций. Тем не менее, не исключено, что перспектива принятия подобного законопроекта парламентом достаточно высока.

*Вторая* мера, которую нужно рассмотреть в ближайшем будущем, это среднесрочное, а именно трехлетнее бюджетное планирование. В 1996-1997 годах правительство пыталось внедрить эту практику, но финансовый кризис сделал фактически невозможным на некоторый период времени продолжение среднесрочного бюджетного планирования. Однако сегодня возникли все предпосылки для возврата к идее среднесрочного бюджетного планирования.

Что именно должно войти в программу среднесрочного бюджетного планирования? Макроэкономический прогноз, который должен стать неотъемлемой частью такого бюджетного планирования, и определенные ориентиры для каждого из разделов бюджета, закрепленные на трехлетний период. Сейчас уже существует отработанный механизм подготовки некоторых разделов федерального бюджета: расходы ряда силовых структур, инвестиционная программа. Эту практику можно распространить и на остальные разделы бюджета, кроме того, в таком среднесрочном планировании нуждаются расходы на обслуживание и погашение государственного долга. Переход к среднесрочному планированию дает достаточно четкие ориентиры не только для самого федерального бюджета, региональных бюджетов, но и для всех экономических агентов, многие из которых работают с государством.

*Третий* элемент, который также сейчас обсуждается в парламенте, гораздо более дискуссионный – включение в среднесрочное бюджетное планирование или в годовое бюджетное планирование регулирования тарифов естественных монополий. Суть нашего предложения заключается в том, чтобы включить практику планирования этих тарифов, т.е. установление предельных уровней тарифов на следующий год или на среднесрочную перспективу в бюджетную процедуру, чтобы правительство принимало решения об определенных уровнях тарифов до внесения проекта бюджета на соответствующий год. Кроме того, инвестиционные программы естественных монополий, которые многократно превышают бюджетные инвестиции, соединяясь с бюджетным планированием, могли бы также стать элементом среднесрочного бюджетного планирования.

Госдума уже приняла соответствующие поправки в закон об установлении тарифов на электроэнергию. Сейчас рассматриваются такие же поправки в целый ряд законов о естественных монополиях. Очень важно соединить работу в этом направлении с работой по федеральному бюджету на следующий год и среднесрочную перспективу.

*Четвертый* элемент касается налоговой политики. В этом вопросе налицо абсолютно согласованная позиция правительства и парламента о необходимости дальнейшего снижения налогового бремени. Эта работа уже прошла половину пути, и к следующему году работа над Налоговым кодексом может быть в основном завершена. Очень важно наряду с закреплением бюджетных полномочий рассмотреть вопрос о закреплении налоговых и неналоговых источников доходов за тремя уровнями государственного управления – за федеральным бюджетом, бюджетами региональными и муниципальными. В случае создания устойчивых, закрепленных доходных источников за муниципальным и региональным уровнями мы можем получить достаточно существенный прирост доходов даже при действующих ставках налогов. Было бы целесообразно создать в Бюджетном кодексе систему закрепления доходных источников за каждым из уровней государственного управления.

Сейчас существует достаточно серьезный перекоп в пользу федерального бюджета, т.е. федеральный бюджет уже слишком много берет на себя доходных источников, и, естественно, за этим будут следовать полномочия и ответственность по расходам. Закрепление доходных источников было бы позитивно в среднесрочной перспективе. Конечно, оборотной стороной этого движения является фиксация и расходных полномочий. Необходимо перейти от практики последних трех лет, когда просто приостанавливались действия целого ряда федеральных законов, к практике отказа государства от целого ряда действующих законов и к пересмотру бюджетных обязательств государства.

И, наконец, *пятый* вопрос, который серьезно будет влиять в среднесрочной перспективе на темпы экономического роста. Это проблема государственного долга, который, по существу, сегодня сводится к проблеме внешнего долга. Несмотря на то, что, действительно, в бюджете расходы на обслуживание внешнего долга заметно сократились, суммарные расходы на обслуживание и погашение внешнего долга сегодня составляют 5% ВВП. Сопоставимая величина в расходах федерального бюджета будет вплоть до 2008 года, а может быть, и дольше. Долг остается серьезным внешним ограничителем для экономического роста. Поэтому необходимо,

снижая нагрузку на следующие периоды, что успешно было сделано в последние полтора года, все-таки при любой политической возможности добиваться сокращения обязательств государства перед нашими кредиторами.

Эти пять элементов мы можем уже сейчас внедрить в законодательство и в практику бюджетного планирования, причем должны это сделать, не дожидаясь окончания бюджетного цикла на 2003 год.

В заключение уместно остановиться на нескольких конкретных мерах финансовой и денежной политики, которые обсуждаются в последнее время и рассматриваются как возможные стимулы для экономического роста.

Обсуждаются три вопроса: реальный и эффективный курс рубля и необходимость ускоренной девальвации или продолжение той курсовой политики, которая проводилась в последнее время; уровень налогообложения экспортеров; уровень непроцентных расходов и их влияние на экономический рост.

Очень коротко остановимся на этих трех позициях.

Достаточно подробно в последние месяцы говорилось о том, что реальный курс рубля уже приблизился к курсу рубля июля 1998 года и что это является достаточно серьезным ограничителем для конкурентоспособности российских товаров. Раздаются призывы к тому, чтобы перейти к ускоренному обесцениванию рубля как к элементу политики, которая подерживала бы экономический рост.

Однако этот тезис – ошибочный, причем, ошибочный по ряду причин. Во-первых, совершенно очевидно, что через цикл ускоренного обесценивания и увеличения инфляции мы вновь приходим к необходимости повторять определенную девальвацию, т.е. вынуждены будем двигаться по замкнутому циклу. Во-вторых, при изменении курсовой политики цели по инфляции становятся недостижимыми. И, наконец, если перейти к более быстрому обесцениванию рубля, то будут подорваны возможности для технологического обновления российской промышленности. Известно, что подавляющую часть современных технологий мы покупаем по импорту, и изменение курсовой политики сделает эти закупки неэффективными для импортеров. Поэтому, видимо, правительство и Центральный банк должны не менять курсовую политику, а более четко выработать меры антиинфляционной политики и с этой стороны воздействовать на реальный курс рубля, т.е. методом ограничения темпа ростов цен.

Вторая тема – уровень налогообложения экспортеров. Сейчас уже есть достаточно эмпирических данных по итогам налогообложения сверх-

доходов экспортеров основных сырьевых отраслей. За последние два года по различным оценкам, которые делали и институты Минтопа, и другие специализированные центры, государство смогло изъять не более половины сверхприбыли. Здесь необходимо подчеркнуть: не только сверхприбыли экспортеров нефти, поскольку сравнительные оценки показывают, что уровень налогообложения и черной и цветной металлургии даже ниже, чем уровень фактического налогообложения нефтяной отрасли. Поэтому естественно возникает вопрос о том, чтобы использовать часть доходов экспортеров сырьевых товаров, во-первых, для формирования стабилизационного фонда, а во-вторых, для снижения налоговой нагрузки для остальных несырьевых секторов экономики. Этот вопрос должен быть достаточно внимательно рассмотрен, и здесь возможны подвижки в сторону увеличения фактического уровня налогообложения для изъятия арендных доходов экспортных отраслей.

И последнее: по непроцентным расходам. Есть все-таки определенная связь между уровнем непроцентных расходов и экономическим ростом. И государству вряд ли стоит отказываться от использования непроцентных расходов для обеспечения условий экономического роста. Конечно, это не прямая связь, и далеко не всегда деньги федерального бюджета идут туда, куда они должны идти в идеальной схеме. Тем не менее, видимо, нужно учитывать то, что социальная инфраструктура финансируется по остаточному принципу. И такие сферы, как образование и здравоохранение, нуждаются в обновлении базовой инфраструктуры. Необходимо учитывать, что целый ряд объектов производственной инфраструктуры нуждается именно в государственных инвестициях.

Мы все-таки должны использовать федеральный бюджет и расходы федерального бюджета как один из факторов создания условий для развития бизнеса в частном секторе и для стимулирования конечного спроса. С этой точки зрения, все разговоры о том, что у нас завышенный уровень непроцентных расходов по сравнению с сегодняшними возможностями государства и федерального бюджета, неверны. По существу, все послекризисные три года мы лишь на 0,5-1% ВВП увеличили непроцентные расходы и федерального, и региональных бюджетов, т. е. консолидированного бюджета по сравнению с уровнем 1999 года. И совершенно очевидно, что послекризисный уровень являлся недостаточным, с точки зрения долгосрочных интересов страны. Мы можем и должны, наряду с реформой бюджетных организаций, рассматривать возможность увеличения непроцентных расходов, конечно, в увязке с производительностью труда в про-



мышленности и в целом в экономике и с общей макроэкономической ситуацией.

*А. Дворкович*  
*Заместитель Министра экономического*  
*развития и торговли РФ*

### **Стратегическое бюджетное и инвестиционное планирование**

Бюджетное и инвестиционное стратегическое планирование, т.е. планирование на период больший, чем 3–7 лет, предполагает соблюдение по крайней мере трех условий, которые заключаются в следующем:

*Первое.* Макроэкономическая стабильность или, по крайней мере, знание того, как будет развиваться макроэкономическая ситуация. В данном случае это одно и то же, поскольку, если макроэкономическая ситуация нестабильна, любые прогнозы имеют достаточно низкую значимость.

*Второе.* Представление о стратегии структурных и институциональных реформ, проведение которых предполагается. Поскольку именно от того, как они будут проводиться, зависит и структура, и объем бюджета. Что, в свою очередь, в значительной мере определяет перспективы притока инвестиций в те или иные отрасли.

*Третье.* Механизм реализации этих реформ, т.е. насколько эффективно будет реализовываться то, что закреплено законодательно в виде программы реформ. Эффективность реализации программы реформ определяет микроклимат для осуществления инвестиционной деятельности.

Рассмотрим выделенные выше три элемента более подробно.

Достаточно ли стабильна макроэкономическая ситуация, чтобы сегодня начать осуществлять именно стратегическое бюджетное и инвестиционное планирование? С формальной точки зрения относительная стабильность достигнута, но говорить о полной макроэкономической устойчивости еще нельзя. С одной стороны, валютный курс изменяется абсолютно непредсказуемо. Так, например, дисперсия прогнозов валютного курса сразу после кризиса 1998 г. или даже через год после него и прогнозы в настоящее время у разных исследователей и экспертов резко уменьшилась. Сегодня можно говорить о том, что все приблизительно одинаково понимают, как будет развиваться ситуация в области валютной политики в ближайшие, по

крайней мере, три года. В этом смысле никто не ожидает каких-либо сюрпризов. Все предполагают, что будет медленное удорожание национальной валюты. Никто не ожидает ни девальвации, ни быстрого укрепления рубля. Эти ожидания поддерживаются уже стабильно высоким и достаточным уровнем золотовалютных резервов, накопленных банком России. Неправильно было бы говорить, что сегодняшний номинальный уровень золотовалютных резервов в 37 млрд долл. является достаточной величиной на 3 – 5 – 10 лет вперед. По мере роста товарооборота и импорта это цифра, возможно, даже несколько возрастет. Вместе с тем государственный внешний долг снижается, и поэтому быстрый рост резервов, вообще говоря, не обязателен.

Однако по мере развития финансовых рынков будут накапливаться внешние обязательства, валютные пассивы частного сектора. В связи с этим необходимо увязывать политику накопления резервов с общим объемом потенциальных обязательств страны перед внешним миром. Видимо, на ближайшие годы совершенно разумной является политика не очень быстрого, но постепенного накопления резервов. По нашим прогнозам на 10-летний период, если резервы возрастут примерно в 1,5 раза по сравнению с сегодняшним уровнем, это будет совершенно нормально.

Вторая ключевая составляющая макроэкономической стабильности – инфляция. Достигнута ли в этой области стабильность? И в этом случае можно говорить о том, что прогнозный интервал, который дают абсолютно все исследователи, достаточно узкий. Никто не ожидает, что инфляция будет выше 25%, а 90% исследователей считают, что инфляция выше 20% не может быть. Никто также не ожидает, что инфляция может быть ниже 10% в самое ближайшее время, хотя многие считают, что она может быть ниже 10% через 3–4 года. В чем основной риск, связанный с прогнозом инфляции? Риск это носит, в основном, структурный характер. В период, когда достаточно быстро меняются относительные цены в связи с проведением значительных институциональных, структурных преобразований в экономике, в частности в отношении субъектов естественных монополий, любые слишком оптимистичные прогнозы инфляции часто оказываются неправильными. Более того, существует опасность, что чрезмерный оптимизм в установлении ориентиров инфляции может приводить к негативным последствиям с точки зрения экономического роста. Так, например, обсуждаемые ориентиры инфляции на 2003 г. взяты в интервале от 10 до 13%. В чем разница между установлением ориентира инфляции на уровне 13% и на уровне 10%? Разница в следующем. Предполагается, что тарифы есте-

ственных монополий будут расти на 8–10% быстрее, чем среднеотраслевые цены, что необходимо для повышения эффективности использования энергоресурсов и для обеспечения инфраструктурных преобразований в стране. При этом, если расчетный уровень инфляции принимается равным 13%, то это означает, что во всех других отраслях цены могут вырасти примерно на 9–10%. Если же мы расчетную инфляцию определяем на уровне 10%, то это означает, что в других отраслях цены могут вырасти на 5–6%. Получается, что в первом случае, т.е. при более высокой расчетной инфляции, сокращение рентабельности в других отраслях, связанных с естественными монополиями, меньше, чем сокращение рентабельности во втором случае. Другими словами, устанавливая меньшую расчетную инфляцию, есть опасность чрезмерного подавления рентабельности в других секторах, а значит, сокращения инвестиций в них. Разница небольшая, макроэкономически трудноощутимая, но один процентный пункт рентабельности означает на самом деле десятки млн долл. для производства каждого товара внутри страны, десятки млн долл. инвестиций.

Эти две составляющие – валютная политика и политика в отношении инфляции – ключевым образом связаны с независимостью Центрального банка. Дискуссия, которая развернулась в последнее время, имеет серьезные последствия для независимости Центрального банка. Наша позиция заключается в том, что ни в коем случае правительство, Дума и другие органы власти не должны покушаться на независимость Центрального банка в проведении денежно-кредитной и валютной политики, т.е. в тех областях, за которые он несет ответственность. С другой стороны, мы считаем, что необходима большая прозрачность в расходовании средств самим Центральным банком, в административных расходах, непосредственно несвязанных с проведением денежно-кредитной и валютной политики. Мы считаем, что любые дополнительные ограничения в деятельности Центрального банка, в отношении определения его политики, в отношении механизмов реализации этой политики могут привести к плачевным последствиям для макроэкономической стабильности.

Третья составляющая макроэкономической стабильности – устойчивость экономического роста. Насколько устойчив сейчас экономический рост? По нашим оценкам, нет оснований опасаться снижения темпов экономического роста ниже уровня 2–3% в год. Такими темпами валовой внутренний продукт будет расти при любой достаточно разумной экономической политике, т.е. такой рост является устойчивым на ближайшие десять лет. Разумеется, если не будет делаться уж совсем каких-то ката-

строфических вещей. Вместе с тем такие темпы экономического роста недостаточны, чтобы решить основные проблемы, существующие сегодня в российском обществе, в российской экономике, связанные, в том числе с бедностью, с неконкурентоспособностью российских товаров. В более широком интервале, в 15–20 лет, есть значительный риск возникновения спада в российской экономике, т.е. остановки таких темпов роста. Если же в ближайшие 2–3 года мы сможем обеспечить темпы роста в 4–5% в год, то риск дальнейшего спада примерно через десять лет снизится на порядок.

Насколько серьезно нужно относиться к замедлению темпов роста, которое происходило в конце 2001 г.? С одной стороны, это достаточно тревожный сигнал о том, что правительству нужно более активно проводить те реформы, которые уже намечены. Это серьезный сигнал со стороны рынка, что замедление в действиях правительства грозит замедлением роста экономики. С другой стороны, это замедление было временным фактором и фундаментальных причин для остановки роста пока нет.

Февральские статистические данные и опросы руководителей предприятий показывают, что рост постепенно возобновляется и может достичь тех ориентиров, которые правительство установило на этот год. Почему темпы роста критичны для макроэкономической стабильности, а значит, для стратегического планирования? Прежде всего потому, что темпы роста влияют на показатели спроса на деньги и через этот показатель на инфляционные процессы и на валютную политику. очевидно, что сегодня для активизации краткосрочных факторов роста необходимы особые меры, не связанные с реализацией общей стратегии экономических реформ, особые меры, направленные на осуществление инвестиционных проектов в ключевых отраслях российской экономики. Инвестиционных проектов в частном секторе, которые не связаны с государственной финансовой поддержкой, но по которым нужно обеспечить максимально благоприятные условия для их реализации.

В настоящее время при реализации любого инвестиционного проекта возникает столько препятствий, столько барьеров, что зачастую у инвесторов либо опускаются руки, либо выход на эффективное производство откладывается на годы. Известны случаи, когда инвестиционные проекты не начинались, потому что уже на начальной стадии инвесторы сталкивались с множеством проблем административного характера, которые им не удалось решить собственными силами без помощи правительства. Если мы сегодня говорим о том, что нужны свободные экономические зоны, то не из-за любви к ним, не из-за того, что мы считаем, что вообще нужны льго-

ты. Мы говорим это исключительно по причине, что не видим возможности очень быстро создать благоприятные административные условия на территории всей страны. Исключительно поэтому мы пытались найти такой режим, который, прежде всего без создания дыр налогового характера, сможет обеспечить существенное увеличение инвестиций, главным образом в наукоемкие отрасли экономики.

Если суммировать те вопросы макроэкономической стабильности, которые создают условия для возможности стратегического планирования, то мы очень близки к тому моменту, когда эти условия будут выполнены. В настоящее время в связи с проблемами 2003 г., связанными с обслуживанием внешнего долга, еще сложно загадывать на 10–15 лет вперед в отношении макроэкономических прогнозов. Но уже через 2–3 года, когда ситуация с относительными ценами и с выплатами по государственному долгу стабилизируется, стратегическое планирование будет возможно.

Второй компонент – стратегия реформ. Есть ли она, и если есть, то насколько успешно реализуется. События последних двух лет показывают, что правительство следует одной линии, что нет шараханья в стороны, нет серьезного отступления от тех принципов экономической политики, которые были объявлены два года назад. Если сравнить законопроектный процесс с долгосрочной программой, со среднесрочными установками, то они практически совпадают. Главная проблема заключается в том, что в законопроектном плане все делается одновременно, без установок каких-либо приоритетов. Но каждый раз, когда мы пытались их определить, мы сталкивались с проблемой, что слишком сильно все связано между собой. Тянуть процесс только за одну ниточку слишком рискованно, эта ниточка имеет большой шанс разорваться. Поэтому мы пытаемся тянуть процесс сразу за несколько ниточек. Естественно это получается медленнее, но нам кажется, что это наиболее продуктивный путь. В данном выборном цикле мы почти уже исчерпали резерв активных законодательских действий и следующие год–полтора могут быть отведены на реализацию того, что уже было сделано в законопроектном плане.

Сегодня и у правительства, и у инвесторов не должно быть серьезных опасений отхода от намеченной стратегии в области планирования, как бюджета, так и инвестиций. Можно достаточно уверенно говорить о том, что правительство будет придерживаться объявленной экономической и бюджетной политики. Именно исходя из этого, можно планировать инвестиции на ближайшие несколько лет и делать долгосрочные инвестиционные вложения. Многие инвесторы так и поступают, причем как внутренние

инвесторы, так и внешние, которые понимают, что рынок огромен, потенциал велик и можно, ориентируясь уже на объявленную экономическую политику, планировать инвестиции на несколько лет вперед. Хотя большинство из них предпочитает пошаговое движение, т.е. за год создать какое-то небольшое производство, потом, посмотрев, все ли нормально, вкладывать уже значительно более крупные средства.

Серьезной проблемой является негативный PR в отношении проводимых реформ. Так, например, в СМИ налоговая реформа иначе как безобразной не называется, денежно-кредитная политика именуется исключительно беспомощной и т.д. Критика правительства, критика действий правительства является самоцелью. Это абсолютно очевидно при прочтении практически любых центральных газет. Такая позиция является серьезным препятствием для притока инвестиций. Поскольку очень часто гораздо более важно представление о политике, а не сама политика. Причем представление со стороны общества, а не только правительства. Правительство может говорить, что его политика прекрасная, что все его решения адекватны, но если общество не воспринимает это именно таким образом, то и инвесторы это не будут воспринимать таким образом.

С точки зрения бюджета ситуация столь же непростая, поскольку у нас нет уверенности в том, что через год будет можно принять закон о бюджете именно с теми финансовыми параметрами, которые сегодня закладываются в бюджет на среднесрочную перспективу. Это, с одной стороны, говорит о том, что мы немножко задыхаемся от скорости реформ, а с другой стороны, свидетельствует, что для стратегического планирования с точки зрения проведения реформ нет пока надежных оснований. Это особенно касается реформы здравоохранения и образования. Это касается реформ в любой сфере, в которой государство непосредственно принимает участие. Они напрямую влияют на бюджетную политику, и пока у нас нет определенности с этими реформами, трудно планировать бюджетные показатели вперед на несколько лет.

Наконец, третий компонент – микроклимат. Насколько хорошо реализуются те реформы, которые законодательно уже приняты. Так, например, если для развития малого предпринимательства в законодательном плане сделано очень много, и это уже серьезная предпосылка для изменения ситуации в стране, то в плане реализации этих законов сделаны пока только самые первые шаги.

Мы надеемся, что пауза в активном законодательном процессе, связанная с выборами, будет максимально эффективно использована прави-

тельством для реализации того, что уже сделано. Прежде всего это касается ключевых законов: Земельного кодекса, пакета по дебиюрократизации, который на практике пока еще не заработал. Это те законы, которые будут приняты, возможно, в этом году, прежде всего, по налогообложению малого предпринимательства и Таможенный кодекс. Здесь резервы с точки зрения бюджета настолько огромны, что таможене сейчас какое задание ни установи, она может собрать любое количество денег, поскольку в разы отличаются номинальные и эффективные ставки. С точки зрения предпринимательства резервы также значительны, поскольку как для экспорта, так и для эффективного импорта таможенные процедуры сегодня являются зачастую непреодолимым препятствием. В настоящее время «в белую» растаможить товары невозможно: это либо занимает значительное время, либо просто отторгает участников внешнеэкономической деятельности от занятий предпринимательством, или в 99% случаев толкает их к «серым» схемам. Микроклимат, который мы постепенно сегодня создаем для бизнеса, очень важен для стратегического планирования. Пока предприниматель не чувствует себя комфортно сегодня, загадывать на десять лет вперед он не будет. Он просто не может думать о таких горизонтах, пока у него есть проблемы, связанные с завтрашним днем. Причем, проблемы не нормального рутинного характера, а проблемы глобальные: потеряет он бизнес или сохранит его. Как можно в такой ситуации планировать на много лет вперед? Это касается не только мелкого бизнеса, но и крупного, поскольку у нас практически еженедельно происходят серьезные скандалы, связанные с правами собственности на крупных предприятиях.

Подводя итоги, отметим, что мы только подходим к возможности стратегического бюджетного и инвестиционного планирования. Мы еще не на той стадии, когда реально можем им заниматься, поскольку для стратегического бюджетного и инвестиционного планирования еще не созданы необходимые предпосылки. В ближайшие 2–3 года необходима серьезная работа, чтобы можно было начать стратегическое планирование.

*Е. Гавриленков*  
*Бюро экономического анализа*

### **Экономический рост в России и ряде других экономик с противоречивыми экономическими системами**

Статистика показывает, что уже четвертый год в стране продолжается экономический рост, причем первые три года темпы его были достаточно высоки, учитывая последний пересмотр Госкомстатом статистики 2000 года, когда было показано, что ВВП в том году вырос на 9%. Видимо, к этой цифре еще придется вернуться всем, кто анализирует систему национальных счетов. Есть вопросы к качеству этих новых данных, а также и к статистике 2001 года, которая показывает 5%-ный экономический рост. Думается, что в 2001 году динамика ВВП была выше, но об этом будет сказано ниже.

Сейчас хотелось бы остановиться не на этих краткосрочных факторах, не на текущей ситуации, а на некотором анализе долгосрочных перспектив роста, анализе тенденций, которые были характерны для российской, советской экономики в течение относительно длительного периода. А также сопоставить эти данные с данными по другим странам. Если посмотреть на динамику доли инвестиций в ВВП, инвестиций в основной капитал и на темпы роста, начиная с 60-х годов, то мы увидим, что с этого времени до конца 80-х годов доля инвестиций в ВВП удвоилась, в то время как темпы роста снизились практически до 0. Ясно, что кризис наступил не в 1992 году, как традиционно принято считать, но обозначился гораздо раньше, по крайней мере, в 1988 году. Экономика с первых шагов либерализации, в частности по реформам предприятий, которые тогда были объявлены, уже начала поправлять существующую весьма аномальную картину, когда все больше и больше средств валового внутреннего продукта вкладывалось в инвестиции, в основной капитал, а экономика не росла. Что, естественно, означает низкое качество этих инвестиций и, возможно, направление их абсолютно не в те сектора, которые в этом нуждались. Сейчас вопрос о том, что необходимо большое количество инвестиций, широко обсуждается. И это объяснимо, поскольку российская экономика в течение практически всех 90-х годов не получала достаточного количества инвестиций. Следует ожидать, что инвестиционный рост, который наблюдался в по-



следние годы, должен продолжиться. Видимо, это так и будет, но возникает вопрос, не грозит ли нам опасность повторить такой же цикл. В настоящее время высокие темпы роста ВВП порядка 9% достигнуты при достаточно низкой доле инвестиций в ВВП порядка 16-17%.

Если рассмотреть такие же данные по другим странам, то мы увидим, что доля инвестиций в ВВП в течение длительного периода времени колеблется в относительно узких пределах - от 17 до 21%, а темпы роста – около 3% и очень редко уходят в отрицательную область. Можно сказать, что такого рода экономика находится в некой точке равновесия. Для России само понятие равновесия просто не существует, нет этой точки равновесия. Поэтому возникают сомнения в возможности применения традиционных рассуждений для стран, у которых наличествуют такого рода циклы.

Можно посмотреть данные по другим странам. Например, в Таиланде имеют место примерно те же самые проблемы, что характерны и для России. В течение нескольких десятилетий темпы роста в этой стране не повышались, в то время как доля ВВП, направляемая на инвестиции в основной капитал, практически удвоилась. Затем наступает некий момент кризиса, экономика начинает себя поправлять и после кризиса растет относительно высокими темпами при гораздо более низкой доле инвестиций в ВВП.

В странах Юго-Восточной Азии – Индонезии, Малайзии и т. д. примерно одинаковая картина. В течение 20-30 лет по мере удвоения ресурса, направляемого на инвестиции, не наблюдается увеличения, ускорения темпов роста, и, как следствие, – некий обвал, некий кризис. Наверное, если сопоставить российскую экономику и экономику какой-нибудь страны в Юго-Восточной Азии, можно заметить, что есть достаточно много общего в отношении действий тех экономических институтов, которые в этот период времени складывались. Так, в Корее, в других странах Юго-Восточной Азии доминировали крупные вертикально интегрированные структуры, а инвестиционные решения принимались главами 15-20 крупнейших корпораций, которые тесно сотрудничали с властями.

Складывается впечатление, что такого рода экономики в долгосрочном плане проигрывают экономикам, где существует нормально работающая частная финансовая система, которая берет на себя риски неверного инвестирования. В этом смысле показательны американская и европейская экономики, где нет таких циклов и которые менее подвержены кризисам.

Не совсем корректно определять кризис 1997–1998 годов в странах Юго-Восточной Азии только как финансовый или банковский. Финансо-

вый, банковский кризис – это следствие более общего институционального и макроэкономического, системного кризиса, который выразался в том, что действующая система институтов в долгосрочном плане принимала неправильные инвестиционные решения. Хотя в краткосрочном плане мы видели, что обеспечивались достаточно высокие темпы роста. То же самое касается и России в советское время. Мы знаем, как принимались инвестиционные решения, т. е. никто не брал на себя риски от неэффективного инвестирования. Отсутствие частной финансовой системы является общим для экономик совершенно различного типа.

Обратимся к экономике Финляндии – аналогичная картина. Финская экономика в советский период была тесно связана с экономикой Советского Союза, развивала капиталоемкие отрасли, ориентированные на торговлю с Советским Союзом, получая достаточно дешевую энергию, т. е. она была, если не полностью, то во многом поражена теми же самыми макроэкономическими болезнями. С распадом Советского Союза, с изменением условий торговли внешнеторговый шок существенным образом повлиял на ситуацию в финской экономике, хотя, конечно, там имели место и другие причины. С 1990 года наблюдаются примерно те же самые симптомы: спад производства, девальвация валюты, высокая безработица. В период 1991–1993 годов в экономике Финляндии происходили существенные изменения: реструктуризация финансовой системы, развитие фондового рынка, банковского сектора. Со второй половины 90-х годов в финской экономике происходят важные изменения. В качестве примера можно привести компанию Nokia, которая в свое время производила капиталоемкую продукцию, а сейчас это телекоммуникации, мобильные телефоны, менее капиталоемкие отрасли. Пример страны показывает, что, в принципе, высокие темпы роста могут достигаться при весьма небольшой доле инвестиций, направляемых в ВВП.

Можно привести и другие позитивные примеры.

Мы сейчас стоим на пороге, на некоем перепутье. В России в последние годы интенсивно развиваются вертикально интегрированные структуры, когда крупнейшие экспортеры имеют возможность приобретать активы внутри страны, беря под контроль многие отрасли экономики – машиностроение, пищевая промышленность и т. д. Можно сказать, что сейчас в определенной степени облик российской экономики становится похож на облик докризисной азиатской модели. Причем, не исключено, что эта модель в краткосрочном плане может привести к определенным успехам, но в долгосрочном плане отсутствие частной финансовой системы чревато теми

же самыми неэффективными вложениями не в те сектора. Как следствие, рост, который мы имеем сейчас, может быть неустойчив. Поэтому все, что связано с реформой банковской системы или, в более широком смысле, с реформой финансовой системы, сейчас встает во главу угла.

Есть еще один момент, на который нужно обратить внимание. Рост экономики, который мы наблюдали в прошедшие годы, во многом обусловлен развитием уже действующих крупных предприятий, загрузкой их мощностей. Проблемой для России является то, что малый и средний бизнес практически не развивается так, как он мог бы развиваться и как он развивался в странах Восточной Европы, где малый и средний бизнес в самом начале реформ был одним из локомотивов роста. В России это пока не так. Мы видим, что в предыдущие два года как количество малых и средних предприятий, так и занятость в этом секторе экономики сократились. Хотя к этим выводам надо подходить осторожно, поскольку среди малых предприятий было достаточно фирм-однодневок. Можно допустить, что в последние годы появление таких фирм не столь интенсивно, по вполне понятным причинам. Тем не менее, доля продукции, производимая малым бизнесом, и общая доля занятых в этом секторе по-прежнему крайне мала.

Проблему слабого развития малого и среднего бизнеса многие ассоциируют с зарегулированностью экономики. Видимо, это действительно так. Сравним постоянно сокращающуюся численность населения и численность чиновников, занятых в сфере государственного управления, местных администрациях и т. д., растущую быстрее, чем ВВП. Причем надо сказать, что в первую очередь растут количественно местные органы власти, на федеральном уровне такого роста не наблюдается, но на местном уровне расцвет бюрократии в последние годы происходит достаточно бурно.

В подтверждение тех слов, что наличие избыточного регулирования мешает развитию малого и среднего бизнеса, можно привести статистические данные. Госкомстат предоставляет нам статистику о количестве занятых в местных органах власти на 1000 душ населения: в среднем по России - 8 человек, в отдельных регионах - 5-6, где-то - 20, а в автономных национальных образованиях бывает и 60-70 человек. Можно заметить некую зависимость, пусть и не особенно ярко выраженную. Мы видим, что чем выше доля чиновников, тем меньше малых предприятий в регионах. Достаточно явно выражен тот факт, что безработица выше в тех регионах, где количество занятых в сфере госуправления выше. Причинно-следственные связи могут быть разными, может быть, люди, которые хоть что-то умеют

делать, идут в сферу госуправления, но, видимо, здесь имеет место некий «эффект перехода количества в качество». Уже нанятые в эту сферу люди начинают изобретать себе работу, различные проверки, справки и т. д. Система начинает подавлять экономику. Мы видим, что, действительно, безработица в целом выше в тех регионах, где количество бюрократов на 1000 душ населения выше. Хотя есть исключения, скажем, Северная Осетия, Северный Кавказ – там другие факторы. Или Чукотка, где в принципе не может быть много безработных.

Есть и другая закономерность: приток иностранных инвестиций в те регионы, которые отягощены количеством бюрократов, меньше, а в наименее зарегулированные регионы приходит больше иностранных инвестиций. Здесь тоже могут быть разные причины, скажем, столица или приграничные регионы могут быть более привлекательными, но, тем не менее, на общем фоне картина достаточно понятна.

Наконец, последняя закономерность. Данные по чистой миграции из регионов показывают, что народ стремится уехать из тех регионов, где количество бюрократов выше среднего по стране. Люди едут в наименее зарегулированные регионы, туда, где легче начать бизнес, начать трудиться. Поэтому еще раз нужно подчеркнуть необходимость дерегулирования экономики, снижения административных барьеров, развития банков, реформы финансовых рынков, создания частной финансовой системы. Наверное, это должно позволить сделать темпы роста российской экономики более устойчивыми, снизить зависимость России от внешних условий.

*П. Жуков*

*экономический обозреватель газеты  
"Экономика и жизнь"*

## **Политика ускоренного развития экономики России**

Рассматривая экономическое развитие России с 1992 по 2001 годы, можно прийти к выводу, что существует некий «критический уровень» некоего **делового климата** (включающего инвестиционный климат, макроэкономическую ситуацию и конъюнктурные ожидания), ниже которого происходит затухание экономической активности, а выше которого происходит рост экономики и инвестиций. Так, самоподдерживающееся затуха-

ние экономической активности происходило с 1994 по 1998 годы. Но исходя из того, что с 1999 по 2001 годы экономика России обнаруживала явную способность к самоподдерживающемуся росту, можно было бы предположить, что этот “критический уровень” делового климата экономикой России уже пройден. Однако снижение темпов экономического роста в конце 2001 года, а также очевидные проявления рецессии в начале 2002 года заставляют в этом усомниться. Какие именно факторы делового климата порождают наибольшие сомнения?

### *Проблемы экономического роста в России*

В отношении рецессии 1994-1998 гг. очевидно, что самые главные (критические) препятствия для экономического роста создавали ошибки государства в бюджетной сфере и денежной политике. На примере России (и не только России) можно видеть, что макроэкономическая ситуация и экономическая политика властей имеют решающее значение для экономического роста (по крайней мере, для стран со слабой экономикой), а остальные условия обычно подтягиваются вслед за ростом, либо ухудшаются вслед за падением экономики.

Причина этого, вероятно, в том, что для устойчивого развития необходимо доверие субъектов экономики к макроэкономической политике власти, а также положительные оценки перспектив развития внутреннего рынка. Главные экономические ошибки периода 1994 –1998 годов были связаны, во-первых, с чрезмерным усилением рубля (следствием “голландской болезни” - проблемы, которая начала осознаваться недавно), во-вторых, со сверхдоходностью ГКО-ОФЗ (которая поглощала львиную долю инвестиционных ресурсов и даже оборотных средств предприятий) и, в-третьих, с беспрецедентным денежным сжатием. Все эти ошибки привели к сворачиванию экономики, породили кризис неплатежей предприятий, бюджетный кризис и серьезное обострение социальных проблем.

Девальвация 1998 года сыграла роль самой настоящей “шоковой терапии” для российской экономики. В 1999 году произошла маленькая (почти незамеченная) финансовая революция в реальном секторе - сумма прибылей превысила сумму убытков, причем прибыли имели тенденцию к увеличению, а убытки – к снижению. То есть реальный сектор экономики России в целом стал прибыльным. Это положило бесславный конец начавшим было развиваться теориям о том, что весь реальный сектор России производит, якобы, отрицательную добавленную стоимость (и существует за счет неявного кредитования со стороны сырьевых отраслей). Мы увидели, как

восстановление неискаженных ценовых ориентиров в условиях уже почти рыночной экономики привело к быстрому оздоровлению всех сфер экономической жизни. Практически ушла в прошлое проблема неплатежей, снизились до минимума объемы бартерного и вексельного оборотов. В течение 1999-2001 годов российская экономика не только восстановила докризисные объемы ВВП, но и показала устойчивые тенденции к росту. Реальная заработная плата в 2001 году превысила уровень начала 1998 года примерно на 20% (хотя реальные доходы населения в целом всего лишь восстановили утраченный после кризиса уровень).

Все эти позитивные тенденции, при общем снижении инфляции, во многом можно отнести на счет позитивного влияния денежной политики Банка России. В актив Правительству можно отнести улучшение собираемости налогов, существенное повышение доходов бюджета, приведшее к профициту федерального бюджета в 1999-2001 годах, заметное усиление бюджетной дисциплины и, наконец, устранение проблемы недофинансирования из федерального бюджета (вместе с крайне сомнительной практикой налоговых зачетов).

Позитивное изменение делового климата стало фактом: вектор экономической ситуации совершенно очевидно стал направленным на подъем национальной экономики. Этот подъем продолжался 3 года, и этот факт достаточно ясно осознавался субъектами экономики, став основой для инвестиционных планов. Это, впрочем, не означает, что политическая и деловая элита правильно понимали причины экономического роста и были готовы совместно проводить соответствующую политику. Скорее напротив, большинство документов Правительства и комментариев экономистов до 2001 года показывали обратное. Экономический рост вначале приписывали исключительно девальвации рубля, затем росту цен на нефть, а иногда объяснения носили и вовсе путаный характер. Только к 2001 году начало складываться понимание того факта, что экономический рост обусловлен самоподдерживающимся развитием внутреннего спроса.

Появились первые признаки понимания того, что одной из главных причин макроэкономических проблем России является “голландская болезнь”. Однако “голландская болезнь” при этом пока все еще понимается крайне упрощенно – просто как избыток валюты на валютном рынке, порождающий завышение курса рубля. Но даже и в такой упрощенной форме влияние “голландской болезни” не учитывалось при построении экономической политики. Главной целью (как и до 1998 года) выдвигалось снижение инфляции, причем это по-прежнему понимается как чуть ли не само-

цель экономической политики (предполагается, что роль государства на этом заканчивается, а остальное сделает “невидимая рука рынка”). Одним из инструментов политики снижения инфляции, как и прежде, было укрепление реального курса рубля по отношению к доллару США.

Первым внимание на чрезмерное укрепление курса рубля публично обратил, по-видимому, Андрей Илларионов. Эконометрические методы, использовавшиеся Илларионовым для эмпирического расчета коэффициента, связывающего валютный курс и экономический рост (рост ВВП), не вполне убедительны, поскольку количество используемых им данных явно недостаточно для вывода этих зависимостей. Тем не менее, построенная им зависимость желательного уровня стоимостей потребительской корзины в разных странах от уровня экономического развития (ВВП на душу населения) кажется вполне адекватной, в том числе и потому, что опирается на хорошо известный, теоретически и эмпирически доказанный эффект Баласа-Самюэльсона.

По оценкам Илларионова, в 1999-2001 годах реальный курс рубля по отношению к доллару США вырос на 27%, по отношению к евро – на 36%, а реальный курс, взвешенный по основным торговым партнерам России, вырос на 68%, что критически сказалось на конкурентоспособности российских товаров. Импорт потребительских товаров в 2001 год рос темпами 40-60% и более, а импорт в целом в 2001 году вырос на 20%.

Особо отметим, что в 2001 году рубль даже в номинальном выражении оказался стабильнее немецкой марки и евро. Это было бы прекрасным достижением, если бы экономика России хотя бы отдаленно приближалась к немецкой! Однако проблема не только в том, что доллар – неподходящий ориентир для рубля. Проблема, скорее всего, в том, что укрепление рубля не должно происходить быстрее роста ВВП (в соответствии с эффектом Баласа-Самюэльсона, даже реальных доходов населения).

Попробуем подойти к оценке зависимости экономического роста от валютного курса со стороны оценки потерь для роста ВВП России в 2001 году от завышения валютного курса. Для этого используем долю прироста совокупного спроса, удовлетворяемого за счет импорта. Если в 2000 году только 21% прироста совокупного спроса удовлетворялся за счет импорта, то в 2001 году – уже 43%. Нетрудно подсчитать, что если бы в 2001 году сохранялись пропорции 2000 года, то рост ВВП был бы не 5%, а 8%. Илларионов приходит к близким цифрам на основе эконометрических методов (хотя и при недостаточных данных). Следует также согласиться с Илларионовым, что достижение этих показателей просто необходимо для

экономики России, если мы планируем достижение средневропейского уровня развития в течение 10-15 лет. Приведенный расчет позволяет косвенно подтвердить выводы Илларионова, касающиеся коэффициентов, связывающих экономический рост в России с реальным курсом рубля. Хотя следует сделать оговорку, что это касается только 2001 года.

### *Валютная либерализация и промышленная политика*

Главным симптомом голландской болезни является избыток иностранной валюты на валютном рынке страны (из-за экспорта значительной части добываемого сырья), что приводит к завышению курса национальной валюты, снижает конкурентоспособность несырьевых отраслей экономики и тормозит экономический рост в целом.

В связи с этим главная проблема, которую необходимо решить для нейтрализации искажений, порождаемых “голландской болезнью”, является стерилизация “лишней валюты”, недопущение ее избытка на свободном валютном рынке. Возможности такой стерилизации со стороны Банка России (скупка лишней валюты на валютном рынке), очевидно, ограничены (целевыми показателями денежной массы и инфляции). Поэтому следует полностью согласиться с экспертами, считающими, что необходимы некоторые дополнительные меры: создание резервного фонда федерального бюджета, ускоренная выплата долгов и т.д.

Тем не менее, эти меры представляются совершенно недостаточными. Наиболее адекватными мерами сегодня были бы меры по либерализации валютного обмена для российских предприятий. Необходимо сделать решительный шаг к **полной конвертируемости рубля**, устранив ограничения как для российских, так и для иностранных предприятий для конвертации рублей в доллары, а также смягчив ограничения на возможность хранить валютные средства в иностранных банках. Очевидно, что и сегодня они могут это легко делать полулегальными методами, используя оффшорные компании и трансфертное ценообразование, но нужно вывести эти операции из тени, сделав их легальными.

Некоторые ограничения по капитальным операциям, которые, возможно, следовало бы сохранить, должны касаться только конвертации иностранной валюты в рубли при капитальных операциях (но не инвестиций, а именно конвертации). Хотя и здесь количество ограничений должно быть минимальным. Если провести подобную либерализацию, то с главным симптомом “голландской болезни” - избытком иностранной валюты можно будет справиться без усиления государственного регулирования



(искажающего рыночные ориентиры). Более того, можно предположить, что именно чрезмерное регулирование конвертации рублей в иностранную валюту и обостряло эту проблему.

Однако, вопреки установившемуся упрощенному представлению, “голландская болезнь” проявляется не только в завышении курса рубля, но также и в иных искажениях рыночных ориентиров. Норма прибыли в сырьевых секторах выше, а использование труда – ниже. Поэтому они вытягивают львиную долю инвестиций и лучшие кадры, но их развитие не порождает адекватного увеличения совокупного спроса. Следует также учитывать усиление социального расслоения, а также то, что потребление 10% наиболее обеспеченной части населения ориентировано почти исключительно на импортные товары. Таким образом, “невидимая рука рынка” тут бессильна (поскольку искажены ценовые ориентиры).

Необходима ли России для преодоления этих искажений сознательная промышленная политика, либо мы можем полностью предоставить экономическую политику тем, кто располагает реальными финансовыми ресурсами – крупнейшим финансовым группам (возглавляемым “сырьевыми олигархами”)?

**Во-первых**, очевидно, что интересы этих финансовых групп совсем не идентичны интересам российской экономики. Во многих отношениях они ведут себя, как транснациональные корпорации (каковыми они, обычно и являются). Тем не менее, это все же российские корпорации, получающие свои главные доходы в России и рассматриваемые во всем мире как российские юридические лица.

**Во-вторых**, следует учитывать, что сырьевой комплекс России – это реальность, от которой невозможно избавиться (да и нецелесообразно). Его невозможно изолировать от остальной экономики. Его также невозможно насильно заставить инвестировать в остальную экономику.

**В-третьих**, следует учитывать также ограниченность бюджетных ресурсов России для проведения промышленной политики. Перед бюджетной системой стоит множество совершенно иных проблем по обороне, поддержанию правопорядка, социальной поддержке населения, и оказанию обществу различных государственных услуг (включая образование и здравоохранение), причем эти задачи носят приоритетный характер по отношению к промышленной политике, необходимость которой неочевидна.

**В-четвертых**, широко распространенное заблуждение о том, что суть вопроса состоит в изъятии государством “природной ренты” и направлении

ее на нужды развития несырьевых отраслей, не выдерживает серьезной критики. В условиях рыночной экономики возможности такого изъятия “лишних” финансовых ресурсов из сырьевого сектора очень ограничены. Для сырьевых предприятий существует множество способов “допустимой самообороны” - усложнение структуры, трансфертное ценообразование, завышающее расходы и занижающее доходы, офф-шорные компании и так далее (не говоря уже о политическом лоббировании). В связи с этим попытки изъять из сырьевого сектора “избыточные доходы” могут быть продуктивны только до какого-то предела.

Таким образом, для промышленной политики остается возможной единственная задача – убедить “финансово-промышленные группировки” (преимущественно сырьевые и экспортные) создавать вертикально интегрированные финансово-промышленные группы (наподобие южнокорейских “чеболей” или японских корпораций), инвестируя в экономику России. Эта задача – абсолютно реальна. Собственно, их даже и убеждать не нужно, они сами это уже делают. Почему же их инвестиции в несырьевой сектор пока так малы? Потому что Правительство не пытается создать для этого необходимые условия, экономическая политика Правительства невнятна, а промышленная политика и вовсе отсутствует. Отсутствие промышленной политики лишает крупный бизнес необходимых ориентиров.

Наивно было бы полагать, что крупный бизнес сам способен вырабатывать ориентиры промышленной политики. Это значило бы думать “за государство” (для чего у частного бизнеса нет ни желания, ни ясных стимулов). Но не менее наивно было бы полагать, что крупный бизнес будет игнорировать промышленную политику государства (хотя и ясно, что внимание к промышленной политике всегда будет мотивировано собственными интересами).

Более всего же крупному сырьевому бизнесу для инвестиций в экономику России нужно доверие к экономической политике государства. И то, что этого доверия пока все еще нет - вина государства. В том числе нужны уверенность в законодательстве, в макроэкономической стабильности, а главное - в позитивных перспективах развития внутреннего рынка России. Экспортные проекты, разумеется, также возможны, но в условиях развития протекционизма в мировой торговле они становятся все более рискованными.

Таким образом, промышленная политика для России абсолютно необходима, но не для государственного перераспределения ресурсов из сырьевого сектора в несырьевой, а для стимулирования капиталовложений в не-

сырьевой сектор - устранения искажений рыночной конъюнктуры, вызванных “голландской болезнью”.

### *Инвестиционный климат в России*

Если для краткосрочных перспектив развития экономики России решающее значение имеют макроэкономическая ситуация и деловая конъюнктура, то для долгосрочного роста определяющее значение имеют инвестиционный климат, включающий в себя долгосрочную макроэкономическую стабильность, стабильное законодательство (обеспечивающее права инвесторов), развитие деловой инфраструктуры (включая сферу финансовых, юридических и иных услуг), а также иные компоненты (финансовую и юридическую прозрачность компаний, обычаи делового оборота и т.д.).

При этом под долгосрочной макроэкономической стабильностью инвесторы понимают вовсе не численные значения годовой инфляции и даже не конкретные значения валютного курса. От этих показателей требуется только предсказуемость. Под долгосрочной стабильностью, в первую очередь, понимается устойчивый экономический рост, причем чем он выше, тем выше интерес инвесторов. При годовом росте в 3-5% интерес инвесторов умеренный, при росте в 8-10% он становится активным (инвестиции в точки роста – часть стратегий крупнейших корпораций). При нулевом или отрицательном росте интерес инвесторов вызывают лишь проекты, ориентированные на экспорт.

Таким образом, утверждения, что для инвестиций и долгосрочного роста необходима инфляция менее какой-то цифры (например, 10% или даже 15% в год) – абсолютно несостоятельны, по крайней мере, для развивающихся стран, к которым можно отнести и Россию. Для хорошего инвестиционного климата и долгосрочного роста абсолютно необходимы (хотя и не достаточны) экономический рост в краткосрочной перспективе и краткосрочные позитивные оценки деловой конъюнктуры.

В связи с этим следует отметить принципиальную бессмысленность приоритетов экономической политики Правительства, которое сегодня на первое место ставит снижение инфляции и рост курса рубля. Такие приоритеты могут привести не к долгосрочному росту, а только к новому кризису, подобному кризису 1998 года.

В то же время очевидно и то, что позитивные краткосрочные перспективы недостаточны для долгосрочного роста. В число достаточных условий необходимо включить стабильность и прозрачность законодательства,

обеспечивающего защиту прав инвесторов, а также развитость деловой инфраструктуры, в которой центральное место занимают финансовые услуги (банковские и иные).

Среди сохраняющихся серьезных проблем, особенно важных для долгосрочного экономического роста, можно выделить две – отсутствие реальных механизмов превращения сбережений в инвестиции и отсутствие доверия к рублю как к валюте в долгосрочном плане.

Первая проблема является во многом следствием плохой банковской системы, доверие к которой было безвозвратно утрачено в 1998 году. Можно спорить о причинах, но результат несомненен: за 10 с лишним лет рыночных преобразований в России было зарегистрировано рекордное число банков, но так и не сложилось адекватной банковской системы, способной аккумулировать сбережения и финансировать инвестиционные проекты. Сегодня на это способны буквально несколько банков, причем достаточный для инвестиционной деятельности уровень активов имеют только два фактически государственных банка – “Сбербанк” и “Внешторгбанк”.

Можно еще 10 лет потратить на дискуссии о национальной банковской системе, но совершенно очевидно, что без снятия ограничений на работу иностранных банков полноценной банковской системы в России в течении этих 10 лет создано не будет.

Однако банковские депозиты – не единственный (и даже не главный) механизм трансформации сбережений в инвестиции. Известно как минимум еще два таких механизма – акции и облигации (со множеством вариаций, не говоря уже о паевых фондах и других подобных). Наконец, страховые полисы во всем мире являются одним из главных механизмов сбережений, а страховые компании – крупнейшими инвесторами, составляющими очень серьезную конкуренцию банкам. Здесь также актуален вопрос о допуске иностранных страховщиков на российский рынок. Но просто снятие ограничений для иностранцев ничего не даст, если не будут устранены проблемы с безопасностью сбережений и инвестиций.

В первую очередь безопасности сбережений инвестиций существенно мешают препятствия законодательного характера. Собственники не чувствуют себя в безопасности, поскольку законодательство не обеспечивает им этого чувства – законодательство о банкротстве, об акционерных обществах, о рынке ценных бумаг, уголовное и т.д. К этой же категории препятствий можно отнести коррумпированность правоохранительной и судебной систем, а также непрозрачность и коррумпированность власти в целом.

Недостатки законодательной и правоприменительной систем порождают соответствующие настроения в обществе, правовой нигилизм представителей власти и неприемлемые в цивилизованных странах обычаи делового оборота. Это также серьезная помеха для экономического роста. Менее заметны, но ничуть не менее важны препятствия, состоящие в неразвитости деловой инфраструктуры – транспорта, телекоммуникаций, сервиса. Например, очевидное лидерство Москвы и Подмосковья в деловой и инвестиционной активности во многом объясняется именно благоприятной деловой инфраструктурой.

Для обеспечения длительного и устойчивого экономического роста простого невмешательства государства в экономику недостаточно, необходимо проведение определенной государственной экономической политики, как минимум устраняющей препятствия для инвестиций, а как максимум, активно их стимулирующей.

Одним из важнейших компонентов такой государственной экономической политики может стать европейская интеграция, которая, естественно, может рассматриваться только в контексте общей интеграции России в мировую экономику. Эта политика не исключает, а, скорее, даже предполагает активизацию сотрудничества с США, Китаем, Индией, с арабскими странами, странами Латинской Америки, Японией и т. д. Речь, разумеется, не идет о каких-то геополитических шорах. Однако следует ясно понимать, что, во-первых, даже деловая культура европейских стран не является пока единым целым. Во-вторых, она сильно отличается даже от деловой культуры США (несмотря на ее британские корни), не говоря уже о Японии. И в-третьих, деловая культура Китая, Индии и арабского мира отличаются от европейской еще сильнее.

Поэтому либо Россия будет претендовать на создание своей особой деловой культуры (что нереально из-за слабости российской экономики, да и нецелесообразно), либо она будет искать свою нишу в культуре общеевропейской (что наиболее логично, учитывая особую роль экономических, культурных и исторических отношений с Европой).

#### ***Условия стабильного экономического роста в России – европейская интеграция и переход к евро***

В вопросе включения России в процессы европейской экономической интеграции в первую очередь необходимо рассмотреть шаги, направленные на стимулирование сбережений, создание механизмов трансформации сбережений в инвестиции и на защиту инвестиций. Снятие ограничений с

деятельности иностранных банков и страховых компаний необходимо, но это еще не все, что нужно. Государство должно предпринять ясные шаги по разработке и реализации осмысленной политики, направленной на стимулирование инвестиций в производство товаров в России и на их защиту. При этом речь вовсе не должна идти о финансовых гарантиях (это был бы порочный путь, ведущий к коррупции). Речь идет о планомерной работе по устранению законодательных недоработок, неразумных административных барьеров, ошибочных налоговых барьеров, препятствующих инвестициям, борьбе против недобросовестной конкуренции, недобросовестных банкротств, нарушений прав акционеров, злоупотреблений правом и правоохранительной системой и т.д. В этой области мы слышим очень много позитивных (иногда противоречивых) деклараций, но реальные сдвиги пока что не очень заметны.

Во вторую очередь необходимо рассмотреть возможную политику государственных инвестиций, стимулирующих экономический рост. Разумеется, если государство будет на 100% финансировать инвестиционные проекты, то ни к чему, кроме расширения коррупции, это не приведет. Но если процент государственного финансирования снизить до 10-20% при условии привлечения остальных средств за счет продажи акций будущей компании, то можно будет совместить государственную поддержку и частный интерес. В этом случае государственные инвестиции не будут подменять частные, но лишь выступят катализатором инвестиционного процесса. Средства для таких инвестиций можно было бы получить от продажи государственных облигаций. В дальнейшем государственную долю акций следовало бы продать для погашения облигаций и выплаты процентов. Для некоторых инфраструктурных инвестиционных проектов (строительство ГЭС, АЭС, железных дорог, портов и т.д.) доля государства может быть и выше – до 50% и даже более, если создаваемый объект необходим для реализации государственных программ развития регионов.

В третью (но не в последнюю) очередь речь может идти о последовательной стабилизации денежной политики, имеющей целью постепенное снижение инфляции до общеевропейских значений, диверсификацию экспорта, накопление достаточных резервов и последующую стабилизацию курса рубля.

Уже сегодня можно было бы поставить задачу на перспективную (через 10 лет) интеграцию России в европейскую монетарную систему (с переходом на евро). После этого (а не до того) можно будет ставить вопрос о

постепенном сближении с Европейским союзом вплоть до вступления в ЕС.

При каких условиях такая интеграция будет возможна и выгодна для экономического развития России?

Во-первых, она станет возможной после вступления России в ВТО и принятия российскими экспортерами существующих в этой организации правил (включая и неформальные – отказ от демпингового давления). Это создаст условия для диверсификации российского экспорта в сторону продуктов переработки и обработки (пока что он слишком сильно зависит от минерального сырья и металлов, что создает высокие ценовые риски).

Во-вторых, можно будет говорить об интеграции только после снижения инфляции до уровня 3-5% в год, стабильном росте экономики, стабилизации курса рубля в течение нескольких (примерно 3-5) лет и накопления достаточных валютных резервов.

Достаточный уровень валютных резервов – это уровень, при котором валютные резервы, как минимум, покрывают широкую денежную базу (наличные деньги плюс обязательства Банка России перед банками), а как максимум – покрывают все пассивы Банка России, кроме капитала (то есть, включая средства бюджета и внебюджетных фондов). Эти условия вполне реальны – в 2001 году они фактически выполнялись по максимальному варианту. Возможно, что выполнение этих условий по максимальному варианту должно стать одним из критериев правильности политики денежных властей.

В-третьих (и это самое трудное условие), в России должны быть достигнуты некоторые минимальные стандарты потребления.

Например, минимальная зарплата в России не должна быть ниже 80-100 евро, а средняя – достичь 300-500 евро. При этом минимальная пенсия также должна быть не ниже 80 евро, а средняя – не ниже 100-200 евро. Эти цифры, разумеется, очень приблизительны и носят, скорее, характер ориентира. Обоснованы они следующим – переход на евро будет целесообразен только при условии, если внутренние российские цены в евро будут ниже среднеевропейских не более чем в 1,5-2 раза. Из этого простого соображения, а также необходимости поддержать минимально приличные стандарты потребления и вытекают приведенные цифры.

Очевидно, что выполнение этих трех условий потребует времени и не менее 10 лет экономического роста. Однако именно на эти сроки и рассчитаны долгосрочные программы Правительства и в них (декларативно) заложен экономический рост.

*Что даст России присоединение к европейскому  
монетарному союзу?*

Во-первых, Россия стабилизировала бы национальную валюту. Зарплаты и пенсии более не были бы подвержены риску инфляции, и стабильный внутренний потребительский спрос создал бы хорошую базу для долгосрочного экономического роста.

Во-вторых, Россия стала бы участником европейского рынка капиталов. Это сняло бы все вопросы о необходимости “более мягкой” или “более жесткой” денежной политики, укрепления или снижения курса рубля, а также многие другие аналогичные вопросы. Думается, что такая проблема, как “бегство капитала” просто перестала бы существовать в качестве национальной проблемы.

В-третьих, при рассмотрении инвестиционных проектов в России исчезли бы валютные и иные макроэкономические риски, что резко повысило бы их привлекательность и привело бы к привлечению консервативных инвесторов, а значит, к качественно иным объемам инвестиций.

В-четвертых (но не в последних), это вывело бы экономические и политические отношения России с Европой на совершенно другой уровень, а значит, создало бы реальные политико-экономические предпосылки для последующего вступления в ЕС.

Разумеется, для такого вступления пришлось бы решить очень много вопросов и не только экономических, но и политических. России пришлось бы намного больше считаться с мнением Европы по всем вопросам как внутренней и внешней политики. В конечном итоге это не только экономический, но и политический выбор. Если предположить, что в будущем такой выбор может быть сделан, то присоединение к европейской монетарной системе стало бы серьезным шагом к переходу от деклараций к делу. Даже признание такой задачи в качестве перспективной цели экономической политики (хотя бы и на 10 лет) уже было бы очень заметным шагом не только к реальному сближению с Европой, но и к обеспечению условий для долгосрочного экономического роста.



## **Внутренние факторы денежно-кредитной политики России**

В исследованиях ИЭПП много внимания уделялось изучению спроса на деньги в российской экономике, в частности, моделированию динамики индекса потребительских цен. Анализ факторов, определяющих изменения темпов инфляции, проведенный на докризисном (до августа 1998 г.) периоде, показал, что инфляционные процессы в российской экономике имели очевидный монетарный характер. Динамика индекса потребительских цен хорошо описывалась авторегрессионной моделью с учетом темпов роста цен и денежной массы за ряд предыдущих месяцев. Анализ на подпериодах (до и после момента начала программы финансовой стабилизации весной 1995 г.) позволил выявить влияние реального выпуска (индекса интенсивности промышленного производства) на изменения спроса на деньги, однако, ввиду малого количества наблюдений, более детальный анализ взаимодействия денежной политики и реального сектора экономики не проводился.

Изучение проблем в денежной сфере в посткризисный период показало, что характер многих процессов, определяющих равновесие на денежном рынке, взаимодействие реального и финансового секторов экономики и динамику цен, претерпел изменения после кризиса. Так, первоочередное значение приобрели проблемы «избыточной ликвидности», рационализации кредита и поведения мультипликатора, контроля над немонетарной составляющей инфляции. Другими словами, в настоящее время существует необходимость более глубокого изучения различных аспектов денежно-кредитной политики, проводимой ЦБ РФ. Возможность такого анализа определяется наличием длинного (более 100 наблюдений) ряда месячных значений показателей на всем периоде наблюдений с 1992 по 2001 г., а также достаточного (относительно) числа наблюдений после кризиса августа 1998 г. (более 30). Полученные на данных выборках результаты являются достаточно надежными и могут быть использованы при формулировании целей и задач денежных властей на современном этапе.

Целью работы, на основании которой подготовлен настоящий доклад, являлся анализ характера и механизмов взаимодействия денег и реального выпуска и выявление неявных правил в денежно-кредитной политике Цен-

трального банка России. Работа стала, по сути, первым исследованием такого рода в стране.

Вопрос о наличии и характере влияния денег и цен на реальный сектор экономики остается ключевым в дискуссии о роли ЦБ России и правительства РФ при проведении экономической политики, направленной на обеспечение реального 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 итоге, и к общему росту уровня цен), часто представляются привлекательными альтернативами, однако, до настоящего времени характер их взаимодействия остается неизученным.

В нашем исследовании мы уделили основное внимание анализу краткосрочного взаимодействия между деньгами, ценами и реальным выпуском, а также рассмотрели возможность существования различных каналов трансмиссии денежно-кредитной политики на экономику. Последнее представляется особенно важным при выборе инструментов и механизмов стимулирования реального роста с помощью средств денежно-кредитной политики.

Анализ неявных целей Центрального банка РФ при проведении денежно-кредитной политики имел целью определить наиболее вероятные макроэкономические показатели, изменения которых являлись определяющими для ЦБ России при осуществлении операций на открытом рынке (рынок государственных ценных бумаг, валютный рынок или рынок межбанковских кредитов) с целью приведения к равенству фактических и целевых значений рассматриваемых показателей.

### **1. Анализ внутренних аспектов денежно-кредитной политики в России в 1992–2001 гг.**

#### Цели и механизмы трансмиссии денежно-кредитной политики

*Цели денежно-кредитной политики.* Поскольку денежно-кредитная политика является одним из ключевых инструментов государства по регулированию экономики, конечные (стратегические) цели денежно-кредитной политики совпадают с общими целями государственной экономической политики (*macroeconomic goals*): обеспечение устойчивого экономического роста, высокой занятости, низких темпов инфляции и стабильности в финансовом секторе. Проблема денежных властей

(Центрального банка), которые непосредственно осуществляют денежно-кредитную политику, заключается в том, что они не имеют возможности контролировать и управлять поведением целевых переменных. Для достижения конечных целей денежные власти выбирают определенный набор промежуточных и оперативных целей (*intermediate and operating targets*), подконтрольных действиям денежных властей.

Выбор *промежуточных целей* денежно-кредитной политики, или режима денежно-кредитной политики, в наибольшей степени характеризует предпочтения денежных властей, но, одновременно, в наибольшей степени зависит от текущих макроэкономических и институциональных условий и преобладающего канала денежной трансмиссии<sup>1</sup>. В экономической литературе выделяют четыре основных типа режимов денежно-кредитной политики<sup>2</sup>:

1. таргетирование обменного курса;
2. таргетирование денежных агрегатов;
3. таргетирование инфляции;
4. денежно-кредитная политика без явного номинального якоря.

*Каналы денежной трансмиссии в экономике.* Непосредственными инструментами денежно-кредитной политики являются операции на открытом рынке, учетная политика и резервные требования. Основным инструментом Центрального банка являются его операции на открытом рынке, тогда как учетной политике и изменению резервных требований отдается вспомогательная роль. Проблема выбора инструмента возникает, поскольку у Центрального банка при осуществлении операций на открытом рынке возможен выбор между «ценой» и «количеством»: он может либо контролировать процентную ставку, по которой покупает или продает облигации, либо осуществлять покупку или продажу ценных бумаг на определенную сумму<sup>3</sup>. Другими словами, денежные власти выбирают между контролем за процентной ставкой (*interest rate targeting*) или за денежным предложением (*money targeting*).

Наиболее часто называются три механизма денежной трансмиссии:

1. процентный канал;
2. кредитный канал;
3. канал цен активов.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: McCallum (1999b).

<sup>2</sup> См., например: Mishkin (1999).

<sup>3</sup> Подробнее см.: Friedman (1990).

Схема функционирования процентного канала денежной трансмиссии может быть представлена в следующем виде: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  процентная ставка  $\downarrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Механизм действия кредитного канала представляется более разнообразным. Схема функционирования канала банковского кредитования может быть представлена как: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  депозиты  $\uparrow =$  кредиты  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ . Канал баланса активов и пассивов выглядит следующим образом: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  капитализация  $\uparrow \Rightarrow$  риск (асимметрия информации)  $\downarrow =$  кредиты  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ . В случае канала денежных потоков: 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: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  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, устроен как: 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 называется канал цен активов. Исторически первым вариантом данного механизма трансмиссии является теория  $q$  Тобиана: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  капитализация  $\uparrow \Rightarrow q$  Тобиана  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ . Другой важной разновидностью механизма денежной трансмиссии на основе цен активов является курсовой канал: 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: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  цены финансовых активов  $\uparrow \Rightarrow$  богатство домохозяйств  $\uparrow \Rightarrow$  потребление  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Таким образом, механизм денежной трансмиссии в общем виде может быть схематично представлен как:

1) изменение денежного предложения

$\downarrow$

2) влияние на финансовый сектор (процентные ставки, курс, цены финансовых активов, премия за риск)

↓  
3) влияние на реальный сектор (инвестиции, потребление, чистый экспорт)

↓

4) изменение выпуска.

Различия между каналами денежной трансмиссии проводятся на основе предположений о характере взаимосвязей в экономике при переходе от первой ко второй и от второй к третьей ступеням.

**Основные подходы к эмпирическому анализу механизма денежной трансмиссии и выявлению фактических целей денежно-кредитной политики**

В настоящее время в экономической литературе господствует подход к анализу влияния шоков денежной политики на реальный сектор экономики и, соответственно, каналы денежной трансмиссии в краткосрочном периоде на основе так называемого «подхода векторных авторегрессий» (*VAR approach*), предложенного Симсом в 1970-х гг.<sup>4</sup> Основное отличие данного подхода от традиционного эконометрического моделирования экономических процессов и так называемого подхода Лондонской школы экономики заключается в том, что он направлен не на получение выводов относительно оптимальной экономической политики, необходимой для достижения заявленных экономических целей, а на демонстрацию эмпирических свидетельств относительно реакции макроэкономических переменных на шоки экономической политики для выявления адекватной теоретической модели экономики<sup>5</sup>. Так же как и в подходе Лондонской школы экономики, теоретические знания относительно природы экономических процессов определяют лишь набор переменных, включаемых в модель, тогда как конечная спецификация эконометрической модели (количество лагов переменных) определяется эмпирически.

В сокращенном виде модель векторной авторегрессии может быть записана как:

$$\mathbf{Y}_t = \mathbf{A}(L)\mathbf{Y}_{t-1} + \mathbf{Z}_t + \mathbf{E}_t,$$

где  $\mathbf{Y}$  – вектор рассматриваемых переменных;

$\mathbf{Z}$  – вектор экзогенных (внешних по отношению к вектору  $\mathbf{Y}$ ) переменных;

$\mathbf{E}$  – вектор случайных ошибок;

---

<sup>4</sup> Sims (1972); Sims (1980).

<sup>5</sup> Favero (2001).

$A(L^i)$  – матрица лаговых операторов.

Таким образом, переменные в модели (за исключением строго экзогенных) являются эндогенными, а их лаговые значения – преддетерминированными.

В первых работах по анализу эффектов денежно-кредитной политики на основе подхода векторных авторегрессий (Симс, Айхенбаум<sup>6</sup>) рассматривались модели чистой векторной авторегрессии, т.е. отсутствовал вектор экзогенных переменных. Применение векторных авторегрессионных моделей с экзогенными переменными (*VARX model*) для анализа так называемых «закономерностей» (*stylized facts*) при денежных шоках связано с работами Кристиано, Айхенбаума, Эванса, Бернанки, Михова и Шиоджи<sup>7</sup>. Наиболее полный обзор основных результатов анализа краткосрочных эффектов денежно-кредитной политики и сравнение вариантов эконометрических спецификаций в рамках подхода векторных авторегрессий приведен в работе Липера, Симса и Жа 1996 г.<sup>8</sup>

Подход векторных авторегрессий является также преобладающим при анализе механизма денежной трансмиссии, что отмечается в работе Б. Маккалума<sup>9</sup>. Отвечая на критику Рудебуша, он предлагает расширить «структурную» часть векторных авторегрессионных моделей, включив в вектор экзогенных переменных текущие и лаговые значения экзогенных переменных, логические переменные, отвечающие за смену режимов в экономической политике или отдельные шоки в экономике. Аналогичный подход предложен также в работе, посвященной анализу каналов денежной трансмиссии в Израиле<sup>10</sup>. При анализе механизма денежной трансмиссии в число эндогенных переменных включается дополнительная переменная, ассоциируемая с определенным каналом денежной трансмиссии. Таким образом, вывод о преобладающем типе механизма делается на основе анализа импульсных функций отклика как «характерной» переменной на денежный шок, так и выпуска на изменения в денежной политике и динамике «характерной» переменной.

*Правила денежно-кредитной политики.* Эмпирическая проверка фактических правил (промежуточных целей) денежно-кредитной политики является относительно новой частью анализа денежно-кредитной полити-

---

<sup>6</sup> Sims (1992); Eichenbaum (1992).

<sup>7</sup> Christiano, Eichenbaum, Evans (1996); Bernanke, Mihov (1998); Shioji (1997).

<sup>8</sup> Leeper, Sims, Zha (1996).

<sup>9</sup> McCallum (1999c).

<sup>10</sup> De Fiore (1998).

ки. Основополагающая работа по данному вопросу<sup>11</sup>, предлагающая методологию анализа и представляющая результаты соответствующих оценок для США, ФРГ, Японии, Великобритании, Франции и Италии, подготовленная Кларидой, Гали и Гертлером, была опубликована только в 1997 г.<sup>12</sup> Альтернативные подходы представляют собой, по сути, упрощенную версию метода Клариды, Гали и Гертлера<sup>13</sup>.

Эмпирическая модель Клариды, Гали и Гертлера предполагает, что основным инструментом политики, которым пользуются денежные власти для достижения своей цели, является базовая процентная ставка. Таким образом, целевое значение базовой процентной ставки,  $r^*$ , устанавливается исходя из ожидаемых в момент времени  $t$  отклонений значений основных макроэкономических величин, являющихся целями при реализации денежно-кредитной политики (выпуска,  $y$ , и инфляции,  $\pi$ ), от целевых значений, т.е.:

$$r_t^* = \bar{r} + \beta E_t(\pi_{t+n} | \Omega_t - \pi^*) + \gamma E_t(y_t | \Omega_t - y^*),$$

где  $\bar{r}$  – долгосрочная равновесная номинальная процентная ставка.

Предположим, что фактическое значение базовой процентной ставки является линейной комбинацией целевого значения ставки и фактического значения ставки в предыдущий момент времени:

$$r_t = (1 - \rho)r_t^* + \rho r_{t-1} + v_t,$$

где  $\rho$  – коэффициент, отвечающий за степень сглаживания динамики процентной ставки.

Объединяя оба условия, а также заменяя ненаблюдаемые ожидаемые значения переменных их фактическими значениями, мы получаем следующую спецификацию уравнения для проверки правил денежно-кредитной политики:

<sup>11</sup> Согласно Taylor (1999).

<sup>12</sup> Clarida, Gali, Gertler (1997). В 1996 г. Клариды и Гертлер опубликовали работу по исследованию правил денежно-кредитной политики, проводимой Бундесбанком (ФРГ) на основе оценки модели структурной векторной авторегрессии, аналогично анализу краткосрочных реальных эффектов денежно-кредитной политики. См.: Clarida, Gertler (1996).

<sup>13</sup> Упрощение может касаться как спецификации уравнения, описывающего реакцию денежных властей на изменения целевых показателей, так и методов оценки. См.: Taylor (1999).

$$r_t = (1 - \rho)\alpha + (1 - \rho)\beta\pi_{t+n} + (1 - \rho)\gamma y_t + \rho r_{t-1} + \varepsilon_t$$

$$\varepsilon_t = -(1 - \rho)\{\beta(\pi_{t+n} - E_t\pi_{t+n}|\Omega_t) + \gamma(y_t - E_t y_t|\Omega_t)\} + v_t$$

Теперь предположим, что существует вектор  $\mathbf{U}_t$ , состоящий из переменных, входящих в информационное множество, доступное денежным властям при выборе значения базовой ставки, ортогональный к  $\varepsilon_t$ . Обычно элементы вектора  $\mathbf{U}_t$  включают в себя лаговые значения переменных, используемые для прогнозирования выпуска и инфляции, а также текущие значения переменных, не коррелированных с текущими шоками в процентной ставке  $v_t$ . Тогда, поскольку  $E_t(\varepsilon_t|\mathbf{U}_t) = 0$ , оценки параметров модели  $(\alpha, \beta, \gamma, \rho)$  могут быть получены с помощью обобщенного метода моментов.

Поскольку в нашем случае размерность множества доступной денежным властям информации и, следовательно, число ортогональных условий превышает число параметров, модель является переопределенной, и мы имеем право проверить выполнение наложенных ограничений. Другими словами, нулевая гипотеза предполагает, что существуют такие значения параметров  $(\alpha, \beta, \gamma, \rho)$ , что выполняется условие ортогональности между остатками и информационным вектором.

Базовая спецификация модели Клариды, Гали и Гертлера предполагает проверку гипотезы относительно таргетирования инфляции денежными властями, при этом целевое значение инфляции может быть рассчитано на основе полученных оценок коэффициентов в модели как:

$$\pi^* = \frac{r\bar{r} - \alpha}{\beta - 1},$$

где  $r\bar{r}$  – долгосрочное равновесное значение реальной процентной ставки, которая принимается равной средней реальной процентной ставки за период наблюдений.

Для проверки гипотезы относительно альтернативных неявных целей денежно-кредитной политики базовая модель может быть расширена в виде:

$$r_t = (1 - \rho)\alpha + (1 - \rho)\beta\pi_{t+n} + (1 - \rho)\gamma y_t + (1 - \rho)\phi z_t + \rho r_{t-1} + \varepsilon_t$$

$$\varepsilon_t = -(1 - \rho)\{\beta(\pi_{t+n} - E_t\pi_{t+n}|\Omega_t) + \gamma(y_t - E_t y_t|\Omega_t) + \phi(z_t - E_t z_t|\Omega_t)\} + v_t$$

где  $z_t$  – альтернативная целевая для денежных властей переменная (например, темп роста денежного агрегата, номинального или реального курса, текущее значение инфляции и т.д.) Соответственно, лаговые значе-



ния данной переменной должны быть добавлены в вектор инструментальных переменных.

Экономическая интерпретация оценок коэффициентов ( $\beta, \gamma, \phi$ ) предполагает, что коэффициенты имеют знак, соответствующий направлению изменения процентной ставки денежными властями для уменьшения разрыва между ожидаемым и целевым значением таргетируемого параметра (например, «плюс» – для коэффициентов при инфляции и выпуске). Статистическая значимость нескольких коэффициентов означает, что денежные власти стараются учитывать в своей политике сразу несколько целей, другими словами, в базовом случае таргетирование инфляции осуществляется с учетом ожидаемых изменений в выпуске. В зависимости от абсолютного значения коэффициента выделяют два режима политики денежных властей: 1) «адаптация» ( $|\beta, \gamma, \phi| < 1$ ) – денежные власти реагируют изменением процентной ставки на отклонение таргетируемого показателя от целевого значения, но реакция недостаточна для достижения целевого значения; 2) «стабилизация» ( $|\beta, \gamma, \phi| > 1$ ) – денежные власти изменяют процентную ставку при отклонении таргетируемого показателя от целевого значения на величину, достаточную для достижения целевого значения.

В числе основных работ, посвященных анализу неявных правил денежно-кредитной политики на основе подхода Клариды, Гали и Гертлера, следует назвать исследования Бернанки, Гали, Гертлера, Дули, Клариды, Кларка, Лэкстона, Роуза, Рудебуша и Чинна<sup>14</sup>.

## **2. Анализ механизмов трансмиссии денежно-кредитной политики в российской экономике**

Прежде чем приступить к анализу механизмов денежной трансмиссии в экономике России, мы провели анализ влияния денежного предложения и цен на динамику реального выпуска. Анализ проводился на основе построения импульсных функций отклика векторной авторегрессионной модели:

$$\begin{aligned} \mathbf{Y}_t &= \mathbf{A}(L)\mathbf{Y}_{t-1} + \mathbf{Z}_t + \mathbf{E}_t \\ \mathbf{Y}_t &= (\ln M \quad \ln Y \quad \ln P)^T, \\ \mathbf{Z}_t &= (X_1 \dots X_n) \end{aligned}$$

<sup>14</sup> Chinn, Dooley (1997); Bernanke, Gertler (2000); Clarida, Gali, Gertler (2001); Clark, Laxton, Rose (2001); Rudebush (2001).

где  $\ln M$  – показатель денежного предложения,  $\ln Y$  – реальный выпуск,  $\ln P$  – уровень цен,  $X_1 \dots X_n$  – экзогенные переменные.

В качестве показателя реального выпуска мы выбираем индекс промышленного производства (очищенный от сезонных и календарных эффектов). Мы будем рассматривать четыре показателя денежного предложения – наличные деньги  $M_0$  ( $M0$ ), денежную базу (резервные деньги,  $H$ ), денежную массу  $M_1$  ( $M1$ ) и денежную массу  $M_2$  ( $M2$ ). Аналогично методике, использованной при исследовании спроса на деньги, уровень цен рассчитан путем построения базового индекса цен на основе данных об индексе потребительских цен (уровень цен на конец января 1992 г. принят равным единице). Вектор экзогенных переменных включает темпы прироста номинального курса рубля ( $DER$ ) к доллару США, реальный эффективный обменный курс к доллару США ( $RER$ ), и логические переменные, отвечающие за финансовый кризис в августе и сентябре 1998 года ( $D_{898}$ ,  $D_{998}$ ). Данные о денежных агрегатах и номинальном курсе рубля взяты из материалов ЦБ России, индексе потребительских цен – Госкомстата РФ, реальном эффективном курсе рубля – МВФ (International Financial Statistics), индексе промышленного производства – ЦЭК при правительстве РФ и ГУ-ВШЭ.

Оценка модели проводится на четырех временных интервалах, месячные данные: с января 1992 г. по декабрь 2001 г. (120 наблюдений), с января 1992 г. по июль 1998 г. (79 наблюдений), с октября 1998 г. по декабрь 2001 г. (39 наблюдений) и с июня 1995 г. по декабрь 2001 г. (79 наблюдений). Последний временный интервал выбран для сопоставимости с периодом, на котором будет проведен анализ каналов денежной трансмиссии (определяется временным интервалом, для которого имеется ряд наблюдений резервных денег, которые мы будем использовать в качестве показателя денежного предложения).

Результаты тестов на единичный корень для рассматриваемых временных рядов на выбранных временных интервалах (мы руководствовались статистиками теста Филлипса–Перрона для временных интервалов 01.1992–12.2001 и 06.1995–12.2001, поскольку эти периоды включают момент структурного сдвига в августе–сентябре 1998 г., наблюдавшегося во всех временных рядах, и статистиками расширенного теста Дикки–Фуллера на двух других временных интервалах) свидетельствуют, что большинство переменных на рассматриваемых временных интервалах являются интегрированными первого порядка, и в дальнейшем мы будем оценивать векторные авторегрессионные модели с учетом коинтеграцион-

ных соотношений между эндогенными переменными. Исключение составляют темп прироста номинального обменного курса рубля к доллару США (на всех периодах) и логарифм цен (на периоде с октября 1998 г. по декабрь 2001 г.). Поскольку последний временной ряд является стационарным относительно детерминированного линейного тренда, в модели векторной авторегрессии будет включен ряд отклонений от линейного тренда (остатков от регрессии логарифма цен на константу и линейный временной тренд).

**Оценка на периоде 01.1992–12.2001.** Результаты теста Йохансена свидетельствуют о существовании единственного коинтеграционного соотношения для трехмерного вектора рассматриваемых переменных как при использовании в качестве показателя денежного предложения денежной массы  $M_0$ , так и денежной массы  $M_2$ . Для выбора количества лагов в модели векторной авторегрессии с коррекцией ошибок мы оценили варианты модели с количеством лагов от 1 до 12. Согласно информационному критерию Шварца для обоих показателей денежного предложения наилучшие статистические качества имеют модели с количеством лагов, равным четырем. Согласно двум другим статистическим критериям – Акаике и LogLikelihood Ratio – статистические качества моделей возрастают с увеличением количества лагов. Однако, поскольку с увеличением числа лагов у нас сильно сокращается число степеней свободы, при выборе конечной спецификации мы в данном случае больше полагаемся на критерий Шварца.

Импульсные функции отклика изменения логарифма выпуска на шоки цен и денежного предложения ( $M_0$  и  $M_2$ ) для моделей векторной авторегрессии с коррекцией ошибок с учетом четырех лагов приведены на *рис. 1*. Как видно из представленных графиков, значения функций откликов во всех случаях статистически незначимы, т.е. гипотеза о влиянии денег на объем выпуска на всем периоде отвергается на 95% уровне значимости.

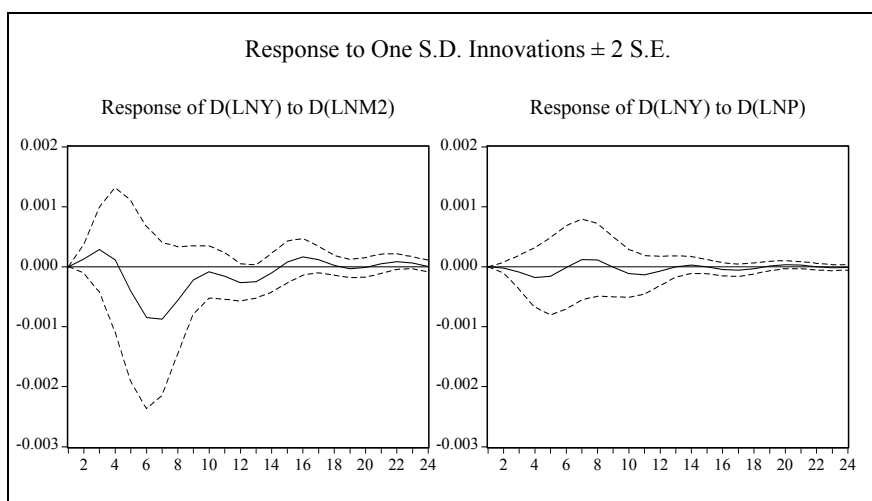
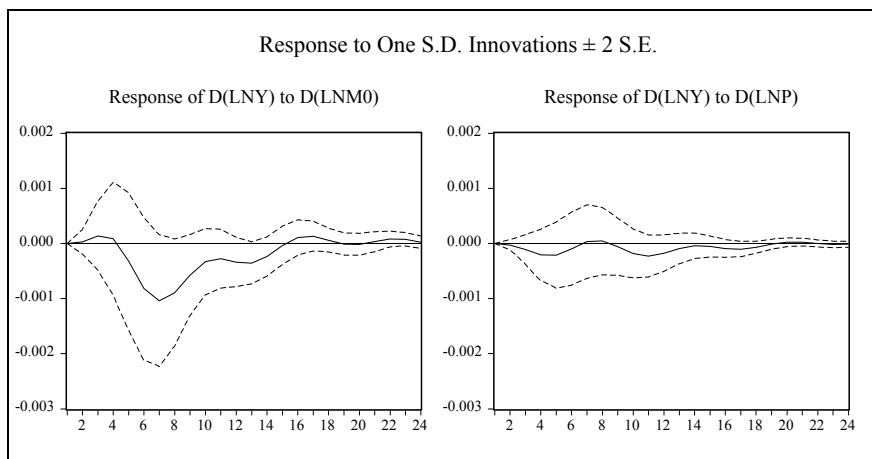


Рис. 1

**Оценка на периоде 01.1992–07.1998.** Результаты теста Йохансена свидетельствуют о существовании двух коинтеграционных соотношений для трехмерных векторов рассматриваемых переменных в случаях  $M_0$  и  $M_2$  и единственного коинтеграционного соотношения в случаях  $M_1$  и резервных денег.

Выбор количества лагов в моделях векторной авторегрессии с коррекцией ошибок осуществлялся по алгоритму, аналогичному тому, который был применен на всем периоде наблюдений. Согласно информационному критерию Шварца, наилучшие статистические качества имеют модели с количеством лагов, равным четырем – для денежного агрегата  $M_0$ , и шести – в случае  $M_2$ . Для моделей, включающих денежные агрегаты  $M_1$  и резервные деньги, оценки проводились до 7 лагов включительно, так как наблюдения данных показателей доступны на более коротком периоде (06.1995–07.1998, 38 наблюдений). Согласно всем статистическим критериям статистические качества последних моделей возрастают с увеличением количества лагов, однако, принимая во внимание малое число степеней свободы при большом количестве лагов, мы не можем рассматривать такие спецификации векторных авторегрессий как адекватные наблюдаемым данным и использовать оцененные импульсные функции отклика для анализа влияния денежных шоков на выпуск.

Таким образом, на данном подпериоде мы построили две импульсные функции отклика изменения логарифма выпуска на шоки цен и денежного предложения. В случае  $M_0$  модель оценена с учетом четырех лагов, а в случае  $M_2$  – шести лагов рассматриваемых переменных. Как видно из представленных графиков (*рис. 2*), значения функций откликов выпуска на денежные шоки также как и на всем периоде статистически незначимы. В то же время на протяжении первых 5–6 месяцев наблюдается отрицательный отклик выпуска на ценовой шок, т.е. резкое ускорение темпов инфляции в данный период вызвало сокращение объема выпуска на протяжении около полугода. Такая реакция выпуска на ценовой шок соответствует ситуации высокой инфляции, а также снижению инфляции при сохранении высоких инфляционных ожиданий экономических агентов (например, при низком доверии экономических агентов к проводимой политике финансовой стабилизации), что наблюдалось в России в рассматриваемый период времени.

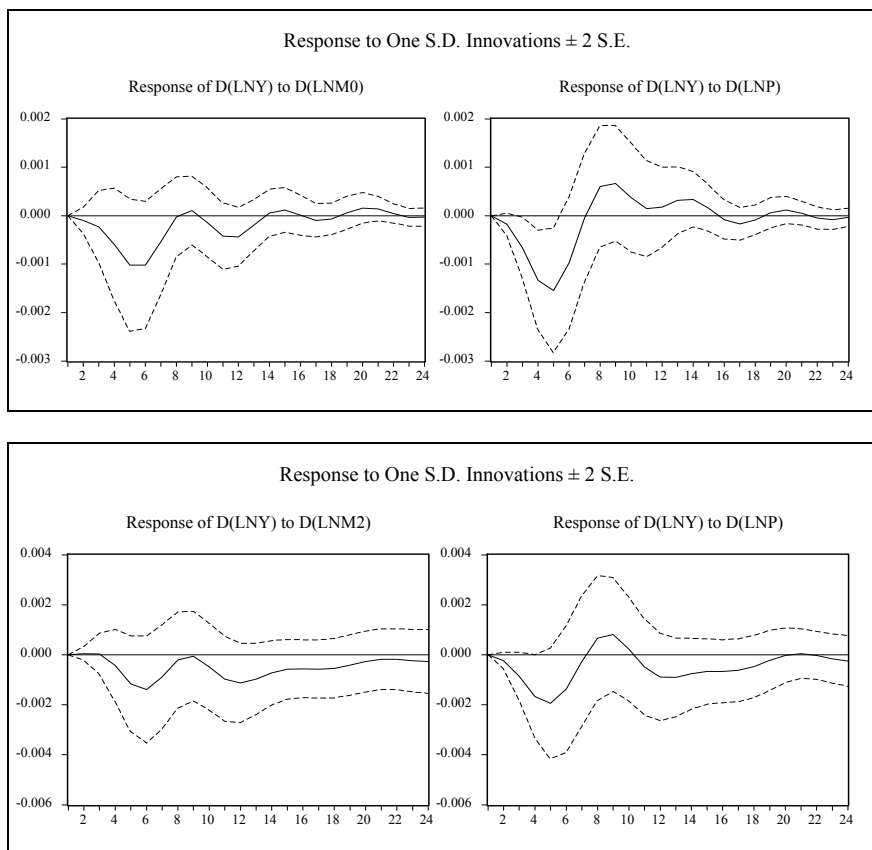


Рис. 2

**Оценка на периоде 10.1998–12.2001.** Так как на данном временном интервале ряд логарифмов цен является стационарным относительно линейного тренда, мы предполагаем возможность коинтеграции в системе только между двумя переменными – логарифмом выпуска и логарифмом денежного предложения. Результаты теста Йохансена свидетельствуют о существовании одного коинтеграционного соотношения во всех четырех случаях разных денежных агрегатов ( $M_0$ , резервные деньги,  $M_1$ ,  $M_2$ ).

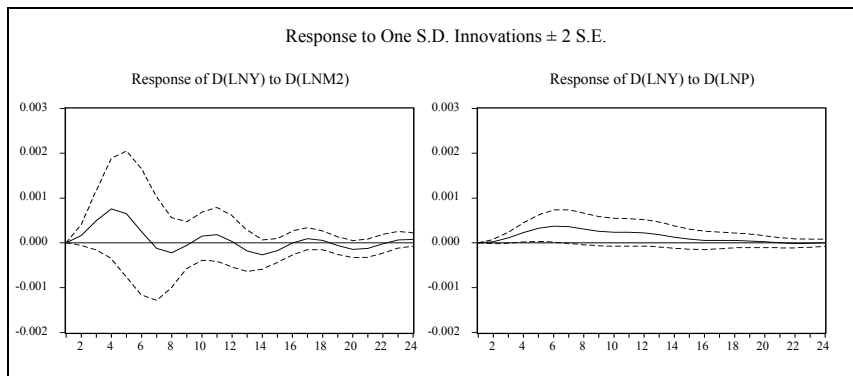
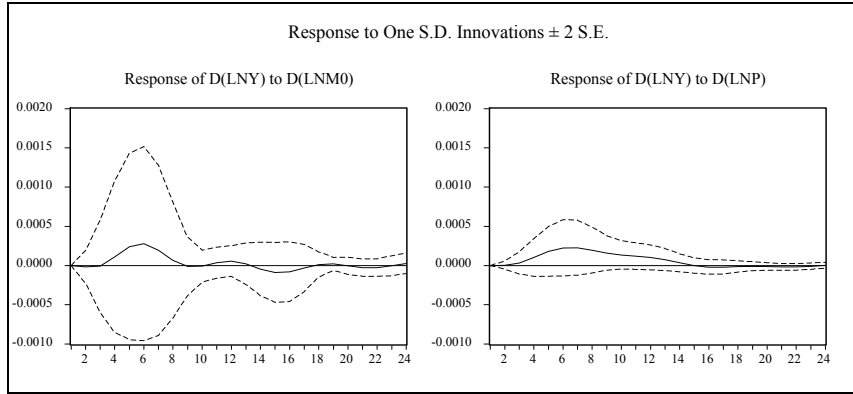
Вследствие небольшого числа наблюдений, доступных к настоящему времени (39), для выбора числа лагов в векторных авторегрессионных мо-

делях с коррекцией ошибок мы оценили варианты моделей лишь до 7 лагов включительно. Однако согласно всем статистическим критериям наилучшие статистические качества моделей достигаются при максимально возможном при данном числе наблюдений количестве лагов. В таком случае мы не можем рассматривать такие спецификации векторных авторегрессий как адекватные наблюдаемым данным и использовать оцененные импульсные функции отклика для анализа влияния денежных шоков на выпуск.

**Оценка на периоде 06.1995–12.2001.** Результаты теста Йохансена свидетельствуют о существовании единственного коинтеграционного соотношения для трехмерных векторов рассматриваемых переменных в случаях  $M_0$ ,  $M_1$  и  $M_2$ . В то же время отрицается гипотеза о коинтеграции между переменными в случае резервных денег.

Согласно информационному критерию Шварца, для всех денежных агрегатов наилучшие статистические качества имеют модели с количеством лагов, равным четырем. Так же, как и в других случаях, значения двух других статистических критериев (Акаике и LogLikelihood Ratio) говорят в пользу улучшения статистических качеств моделей при увеличении количества лагов и не могут служить руководством для выбора наилучшей спецификации.

Графики импульсных функций отклика выпуска на ценовые денежные и ценовые шоки показаны на *рис. 3*. Как видно из представленных графиков, отклики выпуска на денежные шоки являются статистически незначимыми на 95% уровне значимости, т.е. мы не можем отвергнуть гипотезу об отсутствии влияния денег на выпуск в экономике России на рассматриваемом периоде. В то же время, на периоде до 7–8 месяцев наблюдается отличный от нуля положительный отклик выпуска на положительный ценовой шок (наиболее значим в случаях резервных денег и  $M_2$ ). Такая реакция выпуска соответствует случаю, описываемому кривой предложения Лукаса, когда экономические агенты увеличивают объем выпуска, рассматривая ценовые шоки как рост относительных цен, а не повышение общего уровня цен. По нашему мнению, подход Лукаса применим для интерпретации полученных результатов, поскольку на протяжении рассматриваемого периода времени преобладали низкие (менее 3% в месяц) значения инфляции, наблюдался последовательный импортзамещающий рост экономики.





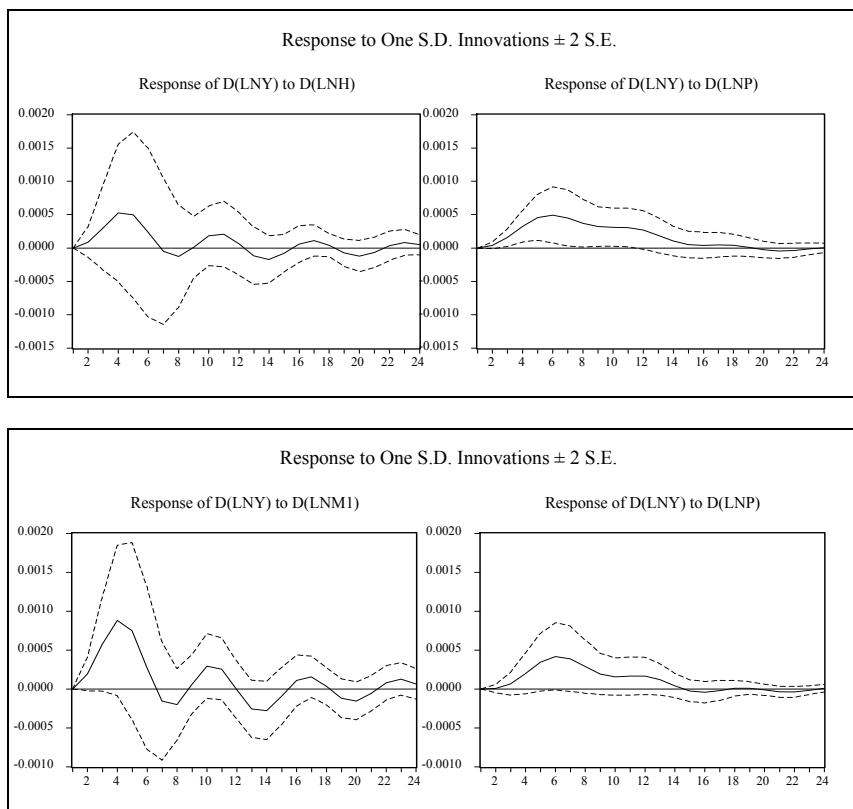


Рис. 3

\*\*\*

Проведенный анализ взаимосвязи денег, цен и выпуска в экономике России позволяет сделать четыре основных вывода:

- 1) шоки денежного предложения не оказывали прямого влияния на динамику выпуска на рассматриваемом периоде времени (1992–2001 г.);
- 2) количество имеющихся наблюдений на посткризисном периоде (с осени 1998 г. до конца 2001 г.) пока не достаточно для проверки гипотезы об изменении характера взаимодействия между деньгами и выпуском в экономике России по сравнению с докризисным периодом;

3) в период высоких значений инфляции и низкого доверия экономических агентов к политике финансовой стабилизации (1992–1996 гг.) ценовые шоки имели негативный эффект на динамику выпуска: наблюдалось сокращение объема выпуска на протяжении примерно полугода после шока;

4) в период низких значений инфляции и последевальвационного импортозамещающего роста (1997–2001 гг.) ценовые шоки имели положительный эффект на динамику выпуска: наблюдалось ускорение темпов роста выпуска на протяжении 7–8 месяцев после шока.

На наш взгляд, полученные выводы об отсутствии влияния денег на выпуск объясняются, во-первых, особенностями и быстротечностью процессов в реальном секторе экономики на протяжении рассматриваемого, достаточно короткого, периода времени. Так, традиционный анализ взаимосвязи денег и выпуска проводится на основе данных, очищенных не только от сезонных и календарных, но и циклических компонент. В нашем случае, все данные приходятся, фактически, на один цикл экономической конъюнктуры, т.е. мы проводим анализ взаимодействия денег и выпуска внутри одного среднесрочного экономического цикла.

Во-вторых, на динамику выпуска накладываются трансформационный спад, вызванный переходом от административно-командной к рыночной экономике, и рост экономики после кризиса 1998 г.ю, все влияние которого не может быть учтено включенными в модель экзогенными переменными.

В-третьих, на протяжении преобладающей части рассматриваемого периода в экономике России нарушались стандартные предпосылки относительно роли и значения денег. В частности, большую роль играли недежные формы расчетов между экономическими агентами, частным сектором и государством (бартер, зачеты, неплатежи), экономика России характеризуется высокой степенью долларизации. Таким образом, роль шоков рублевого денежного предложения, очевидно, была ограниченной.

*Анализ каналов денежной трансмиссии.* Проведенный выше анализ не позволил выявить характер влияния денег на реальный выпуск в экономике России, однако в силу указанных объективных условий развития российской экономики мы не можем также отвергнуть гипотезу о том, что такое влияние отсутствовало. В частности, отличные от нуля отклики выпуска на ценовые шоки в условиях преимущественно монетарной природы инфляции свидетельствуют о том, что номинальные денежные шоки не были полностью нейтральны. Это дает нам право провести анализ возможных каналов денежной трансмиссии в экономике России, хотя *a priori* можно

ожидать, что большинство результатов такого исследования окажутся отрицательными, т.е. нам не удастся строго формально выделить какой-либо преобладающий механизм денежной трансмиссии, и мы можем лишь получить свидетельства в пользу возможности существования одного либо нескольких каналов.

Для эмпирического исследования каналов денежной трансмиссии в экономике России мы будем использовать традиционный подход<sup>15</sup>, основанный на анализе импульсных функций откликов и статистических качеств уравнения выпуска в модели векторной авторегрессии (с учетом коррекции ошибок, где необходимо). Нами рассматривалась следующая спецификация модели:

$$\begin{aligned} Y_t &= A(L)Y_{t-1} + Z_t + E_t \\ Y_t &= (\Delta(\ln H_t) \quad \Delta(\ln Y_t) \quad X_t)' , \\ Z_t &= (D_{998}) \end{aligned}$$

где  $X$  обозначает переменные, характеризующие тот или иной канал денежной трансмиссии. Модель включает одну экзогенную переменную – логическую переменную, отвечающую за кризисные явления в сентябре 1998 г.<sup>16</sup> В качестве показателя денежной предложения мы будем использовать резервные деньги ( $\ln H$ ) 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, нами выбраны:

1) процентный канал (%) – средневзвешенная ставка по кредитам юридических лиц в коммерческих банках (включая Сбербанк России) сроком до 1 года (данные Банка России,  $IL$ );

2) канал банковского кредитования ( $BL$ ) – доля кредитов нефинансовому сектору экономике в общем объеме активов банковской системы (данные Банка России,  $BL = \frac{loans}{assets}$ );

<sup>15</sup> McCallum, B. (1999). Analysis of the monetary transmission mechanism: Methodological issues, *NBER Working paper*, 7395.

<sup>16</sup> Как показали результаты оценки моделей векторных авторегрессий при анализе влияния денег на реальный выпуск, логическая переменная, отвечающая за август 1998 г., является статистически незначимой в большинстве случаев.

3) канал денежных потоков (CF) – денежная масса  $M_2$  как показатель общего объема рублевых платежных средств в экономике (данные Банка России,  $\ln M_2$ );

4) канал непредвиденного роста уровня цен (UPL) – изменение логарифма цен (расчеты автора на основе данных Госкомстата РФ,  $CPI = \Delta \ln P$ );

5) канал денежной трансмиссии, связанный с эффектом ликвидности 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,

$$HD = \frac{\text{deposits}}{\text{liabilities}});$$

6) теория  $q$  Тобина (QT) – логарифм фондового индекса РТС (данные РТС, LRTS);

7) курсовой канал (ER) – логарифм реального эффективного курса рубля к доллару США (данные *International Financial Statistics*, МВФ, RER).

Ввиду особенностей развития и функционирования экономики России мы не будем рассматривать 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, корпоративные ценные бумаги составляют крайне незначительную долю активов домохозяйств.

Мы также признаем условность выбора переменных, отвечающих за определенные каналы денежной трансмиссии. Так, процентная ставка по кредитам в условиях жесткого рacionamento кредита не является адекватным показателем стоимости привлечения капитала при принятии решения об инвестировании. В качестве показателя объема денежных потоков в экономике было бы правильнее взять уровень монетизации экономики, например, отношение денежной массы к ВВП. Однако это невозможно, поскольку для обеспечения достаточного числа степеней свободы мы вынуждены работать с месячными данными, но надежные данные о месячном ВВП отсутствуют. Также не бесспорным представляется выбор отношения рублевых депозитов населения к обязательствам банковской системы в качестве показателя ликвидности домохозяйств, поскольку в России депозиты не могут рассматриваться как ликвидные средства для осуществления платежей. Кроме того, капитализация компаний, измеряемая уровнем фондового индекса, в специфических условиях российского фондового рынка

не является рыночной оценкой стоимости компаний, к тому же оценить восстановительную стоимость основных фондов практически невозможно. Таким образом, очевидно нарушены основные предпосылки теории  $q$  Тобина.

Оценка моделей векторных авторегрессий проводилась на периоде с июня 1995 г. по декабрь 2001 г. Мы также располагаем оценками на двух подпериодах (июнь 1995 – июль 1998 и октябрь 1998 – декабрь 2001), однако из-за малого числа наблюдений модели векторных авторегрессий не могут быть признаны адекватными наблюдаемым данным и результаты таких оценок не приводятся.

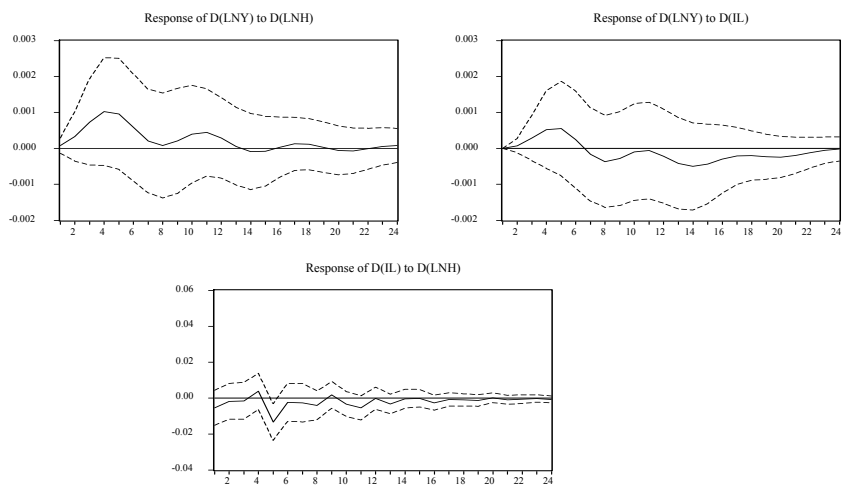
Результаты теста Филлипса–Перрона на единичный корень для всех переменных, используемых в данной части исследования, показывают, что только ряд отношения кредитов к активам банковской системы является стационарным в уровнях, тогда как все остальные ряды являются интегрированными первого порядка, и в моделях мы будем использовать первые разности указанных показателей.

Поскольку большинство рядов являются интегрированными первого порядка, мы провели тесты Йохансена на проверку гипотезы о наличии коинтеграции между переменными. Результаты тестов (статистики не приводятся) отрицают гипотезу о наличии коинтеграции между рассматриваемыми переменными во всех случаях. Таким образом, здесь мы будем оценивать модели векторной авторегрессии без учета коррекции ошибок.

Также как и выше, для выбора количества лагов в моделях векторной авторегрессии мы оценили варианты модели с количеством лагов от 1 до 12. Согласно статистическим критериям наилучшие статистические качества имеют модели с количеством лагов, равным четырем, во всех случаях, кроме процентного канала и канала денежных потоков. В двух последних случаях число лагов в лучшей спецификации равно шести.

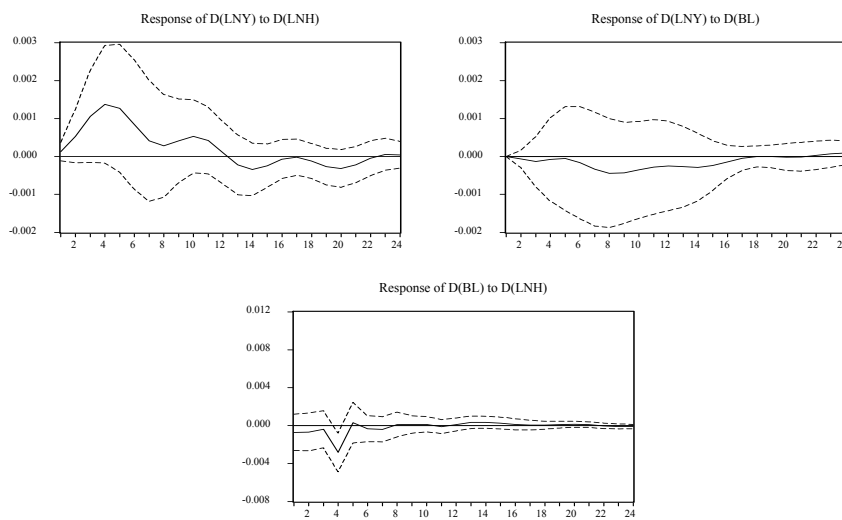
Графики импульсных функций откликов выпуска на шоки резервных денег и переменной, отвечающий за определенный канал денежной трансмиссии, а также реакции такой переменной на шок резервных денег показаны на *рис. 4–10*.

Response to One S.D. Innovations  $\pm 2$  S.E.



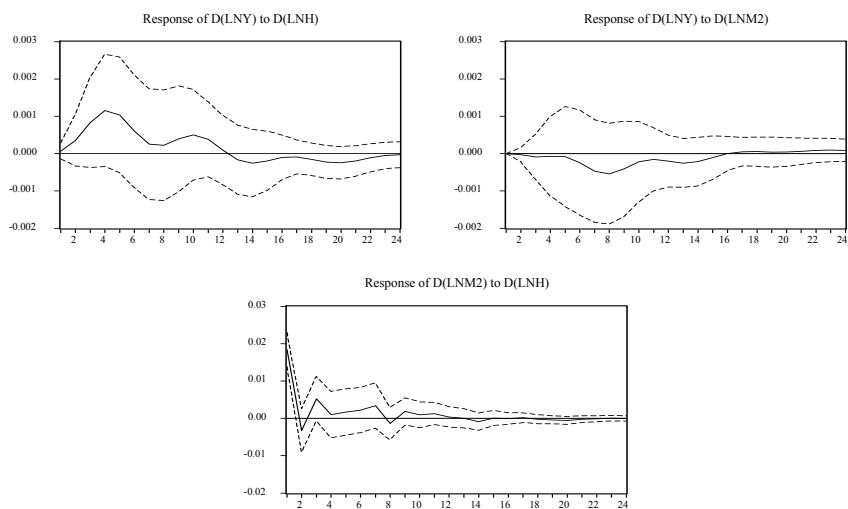
*Puc. 4*

Response to One S.D. Innovations  $\pm 2$  S.E.



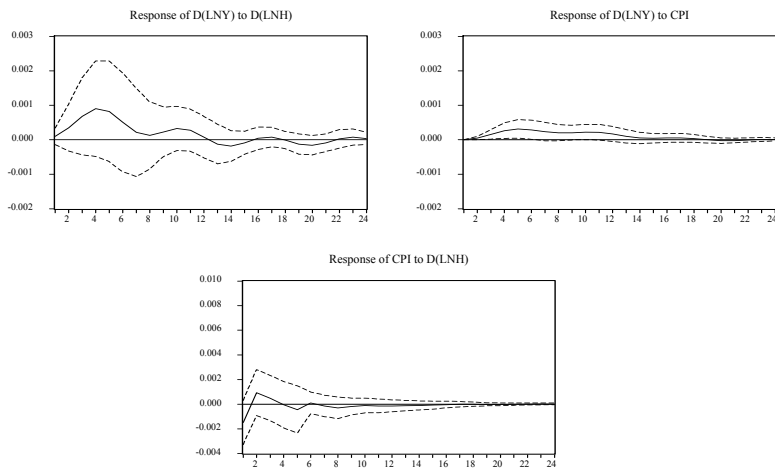
*Puc. 5*

Response to One S.D. Innovations  $\pm 2$  S.E.



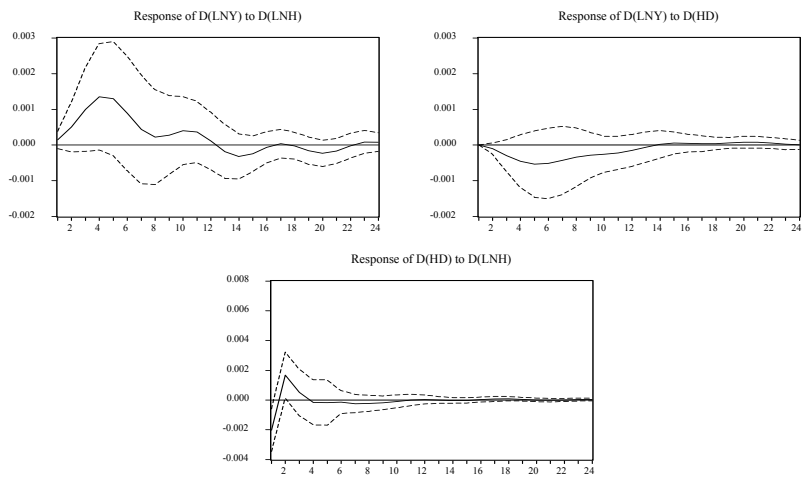
*Puc. 6*

Response to One S.D. Innovations  $\pm 2$  S.E.



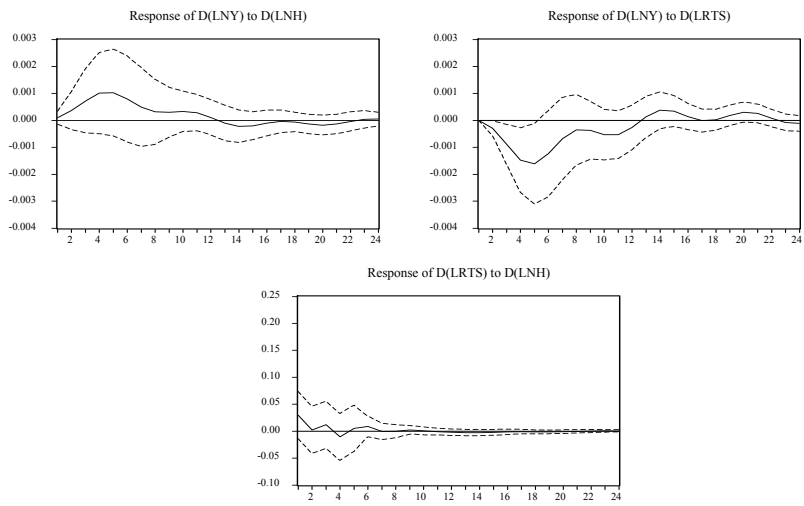
*Puc. 7*

Response to One S.D. Innovations  $\pm 2$  S.E.



*Puc. 8*

Response to One S.D. Innovations  $\pm 2$  S.E.



*Puc. 9*



Response to One S.D. Innovations  $\pm 2$  S.E.

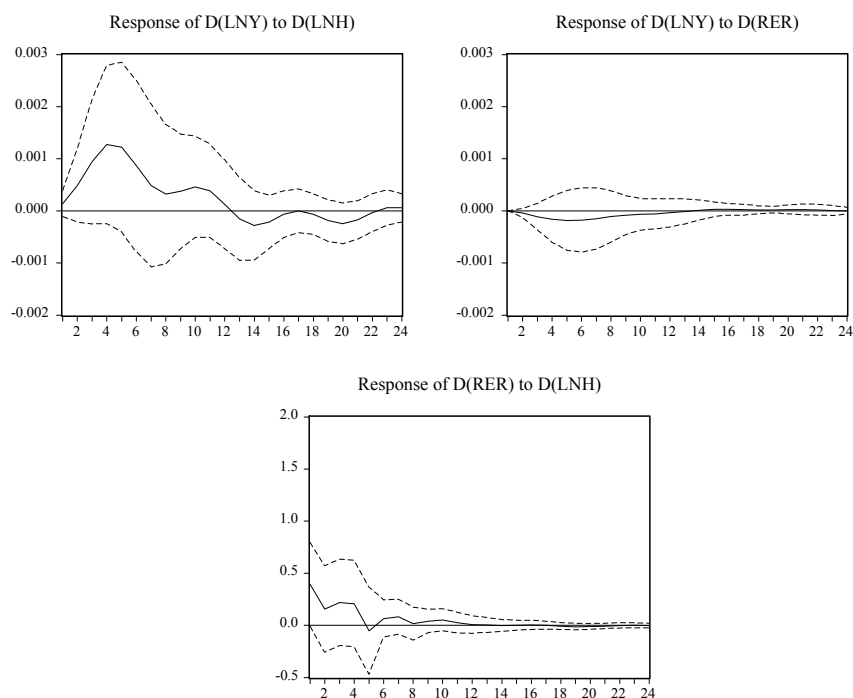


Рис. 10

Аналогично результатам, полученным при исследовании влияния денег на реальный выпуск, мы не можем 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, который, фактически, повторяет один из результатов из первой части нашего исследования: выпуск отвечает положительной реакцией на ценовой шок, однако даже в данной модели отклик выпуска на шок денежного предложения статистически не отличим от нуля.

Таким образом, мы получили отрицательные результаты для всех каналов денежной трансмиссии на основе графиков импульсных функций

отклика, и анализ статистических качеств уравнения для уровня выпуска в модели может показать лишь «степень отсутствия» какого-либо канала, но не выделить канал, роль которого имеет наибольшее значение, среди нескольких альтернативных вариантов, имеющих статистически значимые функции отклика выпуска.

Все три критерия указывают на «минимальное» отсутствие разных каналов денежной трансмиссии: LR – канала непредвиденного роста уровня цен, AIC – процентного канала и VIC – канала денежных потоков. На наш взгляд, такой результат вполне согласуется с общими представлениями о характере взаимодействия реального и финансового секторов в экономике России. В частности, процентный канал мог действовать в период до августа 1998 г., когда рынок государственных ценных бумаг играл важную роль в перераспределении финансовых ресурсов между реальным, финансовым секторами экономики и государством. В то же время малое количество наблюдений (около 3 лет, 1995–1998 гг.) не позволяет получить статистические свидетельства о действии данного канала.

Возможность канала непредвиденного роста уровня цен объясняется наличием выявленной ранее реакцией выпуска на ценовые шоки, хотя мы не получили статистически значимые результаты для выпуска и шоков денежного предложения. Возможно, это вызвано использованием в качестве показателя денежного предложения резервных денег, связь которых с изменением уровня цен выражена слабее, чем для более широких денежных агрегатов (например  $M_2$ ). Однако в России возможности денежных властей влиять на динамику широких денежных агрегатов несравнимо слабее, чем в случае денежной базы, и выбор широкого денежного агрегата в качестве показателя денежного предложения, на наш взгляд, менее обоснован.

Роль канала денежных потоков также нельзя отрицать на основе наблюдений в 1999–2001 гг., когда рост доходов предприятий-экспортеров привел к увеличению общего объема ликвидности в экономике, росту монетизации ВВП, снижению доли неденежных форм расчетов и неплатежей. В конечном счете увеличение внутреннего платежеспособного (т.е. обеспеченного денежными, а не суррогатными формами платежа) спроса стало одним из факторов быстрого роста выпуска в 2001 г., когда закончился период первичного импортозамещения и произошло снижение мировых цен на нефть.

### *3. Выявление фактических целей денежно-кредитной политики, проводимой Банком России*

Для анализа фактических промежуточных целей денежно-кредитной политики, проводимой Центральным банком России, мы будем применять методологию, предложенную Кларидой, Гали и Гертлером, модифицированную с учетом специфики российских данных.

Во-первых, в России затруднен выбор показателя процентной ставки, регулируемой Банком России, для достижения определенных целей в проводимой денежно-кредитной политике. Ставка рефинансирования ЦБ РФ играет, скорее, справочную роль и изменяется не регулярно. Доходность по рублевым государственным ценным бумагам, на которую Банк России оказывал влияние до августа 1998 г., поскольку являлся крупнейшим игроком на рынке ГКО–ОФЗ, может служить ориентиром только до кризиса. После восстановления рынка ГКО–ОФЗ в 1999 г. доходность по рублевым ценным бумагам представляется искусственно заниженной вследствие малых размеров рынка, роль Банка России на нем крайне мала. Поэтому в качестве показателя процентной ставки, на которую ЦБ РФ мог оказывать влияние для изменения ситуации на денежном рынке в желаемом направлении, мы выбрали ставку по однодневным рублевым межбанковским кредитам (МБК). Выбор срока – один день – обусловлен тем, что на кредиты на такой срок приходится от 75% до 95% всего оборота рублевого межбанковского рынка.

Банк России оказывает влияние на данную процентную ставку несколькими способами: 1) через регулирование объема свободных ликвидных средств внутри банковской системы путем операций на открытом рынке или интервенций на валютном рынке; 2) через изменение ставок по депозитам в ЦБ РФ, операциям РЕПО и внутридневным кредитам.

Во-вторых, в отличие от принятых гипотез о статистических свойствах временных рядов процентных ставок в США, Германии, Японии и других странах, для которых проводились подобные исследования, для временного ряда процентной ставки по МБК в России мы не можем отвергнуть гипотезу о нестационарности, т.е. временной ряд имеет единичный корень. Таким образом, для эмпирической проверки неявных правил денежно-кредитной политики мы должны перейти к первым разностям процентной ставки по МБК и переформулировать уравнение как:

$$\Delta r_t = (1 - \rho)\beta(\pi_{t+n} - \pi_{t+n-1}) + (1 - \rho)\gamma(y_t - y_{t-1}) + (1 - \rho)\phi(z_t - z_{t-1}) + \rho\Delta r_{t-1} + \varepsilon_t$$

В такой формулировке мы теряем свободный член в уравнении и не можем оценить неявный целевой уровень инфляции  $\pi^*$ .

Максимальный интервал наблюдений, для которого доступны наблюдения процентной ставки по МБК, охватывает период с мая 1994 г. по декабрь 2001 г. (92 наблюдения). Для выявления возможных различий в неявных целях денежно-кредитной политики до и после кризиса 1998 г. мы будем также рассматривать два подпериода: май 1994 г. – июль 1998 г. (51 наблюдение) и январь 1999 г. – декабрь 2001 г. (36 наблюдений).

В качестве показателя инфляции мы будем использовать темпы прироста индекса потребительских цен, рассчитываемые Госкомстатом РФ (CPI). На наш взгляд, объем реального выпуска в экономике России может быть адекватно аппроксимирован с помощью индекса промышленного производства, сезонно сглаженного, рассчитываемого ЦЭК при правительстве РФ и ГУ–ВШЭ. Мы будем рассматривать логарифм данного показателя ( $Y$ ).

В качестве альтернативных целевых переменных мы будем рассматривать:

1) темпы изменения номинального курса рубля к доллару США (рублей за доллар, DER);

2) логарифм реального эффективного курса рубля к доллару США (данные International Financial Statistics, МВФ, рост данного показателя означает реальное удорожание рубля по отношению к доллару США, RER);

3) темп прироста индекса потребительских цен с лагом в один месяц;

4) логарифм денежной массы  $M_0$  ( $M_0$ , ЦБ РФ);

5) логарифм денежной массы  $M_1$  ( $M_1$ , ЦБ РФ);

6) логарифм денежной массы  $M_2$  ( $M_2$ , ЦБ РФ);

7) логарифм узкой денежной базы ( $MВ$ , ЦБ РФ);

8) логарифм резервных денег ( $H$ , ЦБ РФ);

9) логарифм золотовалютных резервов ЦБ РФ ( $ZVR$ , ЦБ РФ);

10) отношение золотовалютных резервов к резервным деньгам ( $RH$ ).

Статистически значимые оценки уравнений для альтернативных целевых переменных, полученные с помощью обобщенного метода моментов, показаны в *табл. 1*. В качестве инструментальных переменных мы использовали: константу, первые шесть лагов приращений индекса промышленного производства, темпов прироста ИПЦ, темпов прироста курса рубля к доллару США, а также соответствующей целевой переменной. Таким образом, количество инструментальных переменных составляет 19 или 25. Го-

ризонт целевых значений инфляции выбран равным 4 месяцев на основе сравнения статистических качеств (по информационным критериям) общих (без дополнительных возможных целевых переменных) моделей с разными вариантами инфляционного горизонта (от 1 до 6 месяцев).

Таблица 1

$Z$	$\rho$	$\beta$	$\gamma$	$\phi$	J-статистика
<i>Оценки на периоде 05.1994–12.2001.</i>					
–	0,299 (8,04)	3,807 (2,60)	-2,371 (-2,53)	–	<b>6,606</b>
CPI <sub>t-1</sub>	0,299 (4,91)	3,781 (2,24)	-2,363 (-2,45)	-0,0002 (-0,001)	<b>6,605</b>
<i>Оценки на периоде 05.1994–07.1998.</i>					
M1	0,101 (5,19)	0,415 (18,76)	-3,015 (-9,13)	1,142 (19,59)	<b>8,829</b>
MB	0,115 (4,71)	0,265 (1,13)	-1,381 (-2,19)	0,832 (4,51)	<b>9,650</b>
<i>Оценки на периоде 01.1999–12.2001.</i>					
DER	0,273 (7,26)	0,260 (3,27)	-1,320 (-12,17)	0,071 (2,18)	<b>7,215</b>
REER	0,297 (3,87)	0,302 (2,10)	-2,968 (-7,63)	-0,159 (-5,01)	<b>7,755</b>

Гипотеза о выполнении ограничений не отвергается лишь в 6 из 33 случаев, для большинства уравнений накладываемые ограничения не выполняются, и, следовательно, оценки таких уравнений являются ложными. Тем не менее, принимая во внимание малое количество наблюдений (максимум – 81 наблюдение на всем периоде), необходимо оговориться, что полученные оценки коэффициентов хотя и являются несмещенными, но могут быть несостоятельными, либо неэффективными.

При оценке на всем периоде (05.1994–12.2001) гипотеза о выполнении ограничений не отвергается только для общего уравнения (без дополнительных целевых переменных) и для уравнения, где в качестве целевой переменной выбрано значение прироста ИПЦ в предыдущем месяце. Однако в последнем случае оценка коэффициента при дополнительной целевой переменной является статистически не значимой. Оценка общей модели свидетельствует о достаточно низкой инерционности процентной ставки по МБК – значение коэффициента  $\rho$  составляет около 0,3 (оценки для развитых стран – 0,90–0,95<sup>17</sup>), что может объясняться большей волатильностью

<sup>17</sup> Clarida, Gali, Gertler, 1997.

российского рынка МБК (вследствие резких колебания инфляции, кризисов августа 1995 г. и августа 1998 г. и малого объема рынка).

Другим важным результатом является отрицательный знак коэффициента при переменной объема выпуска. Другими словами, денежные власти реагировали на колебания выпуска, изменяя процентную ставку в направлении, противоположном направлению стабилизации выпуска. При этом абсолютное значение оценки коэффициента (около  $2,5 > 1$ ) свидетельствует, что ЦБ РФ «достигал» своей цели, усиливая колебания выпуска. На наш взгляд, такой результат объясняется слабой взаимосвязью процессов в финансовом и реальных секторах экономики России и сложностью процессов, протекающих в реальном секторе. В частности, в условиях трансформационного спада среднее значение объема выпуска за период наблюдений, неявно принимаемое при оценке уравнения за «естественный уровень производства», таковым не является, и отклонения выпуска от него зачастую не являются шоками, с которыми денежные власти должны бороться. Более того, истинной целью денежных властей могут являться любые положительные отклонения от такого среднего уровня. Однако оценка уравнения целей денежно-кредитной политики с переключением режима между положительными и отрицательными отклонениями выпуска от среднего уровня за период наблюдений технически затруднена.

Высокое абсолютное значение оценки коэффициента при переменной инфляции (больше единицы<sup>18</sup>), означающее политику стабилизации, т.е. успешного противодействия ценовым шокам, определяется тем, что за рассматриваемый период действительно проходила финансовая стабилизация, и темпы инфляции снизились с 10–15% до 1–2% в месяц. Однако такой результат, хотя и отражает антиинфляционную политику денежных властей, не может интерпретироваться как свидетельство таргетирования инфляции, поскольку, как уже говорилось, введение в уравнение инфляции как дополнительной целевой переменной не подтверждает гипотезы о статистической значимости данной переменной.

На первом подпериоде (1994–1998 гг.) гипотеза о выполнении накладываемых ограничений не отрицается только для случаев таргетирования денежных агрегатов:  $M_1$  и узкой денежной базы (наличные деньги + обязательные резервы). В обоих случаях оценка коэффициента  $\rho$  близка к 0,1, т.е. инерционность ставки на данном периоде была наименьшей, что под-

---

<sup>18</sup> Оценки соответствующего коэффициента при будущих темпах инфляции превышают единицу и для большинства случаев в развитых странах.

тверждает наше предположение о причинах низкой инерционности ставки на всем периоде (именно на данном подпериоде наблюдались максимальные темпы инфляции и кризисных явлений на рынке МБК).

Оценки коэффициентов при денежных агрегатах имеют ожидаемый (положительный) знак и статистически значимы. При этом оценка коэффициента при денежной массе  $M_1$  превышает по модулю единицу (около 1,1), а оценка соответствующего коэффициента в уравнении с узкой денежной базой – меньше единицы, но больше нуля (0,8). Таким образом, в предположении о таргетировании денежной массы  $M_1$  действия Центрального банка РФ являются стабилизирующими, т.е. изменения процентной ставки были достаточными для поддержания целевых темпов роста денежного предложения. Если же принять предположение о таргетировании темпов роста узкой денежной базы, то политика ЦБ РФ имела адаптационный характер, т.е. Банк России, хотя и реагировал на «нежелательные» (с его точки зрения) изменения данного денежного агрегата, но достичь целевых ориентиров роста ему не удалось. Необходимо отметить, что для развитых экономик оценки коэффициентов при переменной денежного предложения не превышают 0,6.

Аналогично результатам, полученным на всем периоде, оценки коэффициента при выпуске имеют отрицательный знак, статистически значимы и превышают единицу по абсолютному значению, т.е. денежные власти и на данном подпериоде не рассматривали выпуск в качестве своей цели, в том числе из-за сложных фундаментальных процессов в реальном секторе.

Оценка коэффициента при будущих изменениях темпов инфляции в уравнении с  $M_1$  статистически значима и находится в диапазоне от нуля до единицы, тогда как в уравнении с узкой денежной базой оценка соответствующего коэффициента статистически не отличается от нуля, что соответствует случаю чистого таргетирования денежного агрегата.

Принимая во внимание количество имеющихся наблюдений (ряд  $M_1$  начинается с середины 1995 г.), оценки уравнения с узкой денежной базой представляются заслуживающими доверия в большей степени. Таким образом, на данном периоде Банк России проводил адаптационную политику таргетирования темпов роста узкой денежной базы, направленную на снижение темпов инфляции, без учета колебаний выпуска. Примечательно, что номинальный курс рубля не выявлен в качестве значимой целевой переменной, несмотря на то, что на протяжении основной части данного временного интервала действовал режим валютного коридора. Такой результат может интерпретироваться как свидетельство в пользу вторичности

таргетирования обменного курса. Во-первых, практически весь период динамика номинального обменного курса рубля к доллару США протекала вдали от границ коридора, и ЦБ РФ не было необходимости проводить политику, направленную на поддержание какого-либо целевого значения курса. Во-вторых, введение режима валютного коридора было направлено, в первую очередь, на снижение инфляционных ожиданий, курс играл роль «номинального якоря» в ходе реализации ортодоксальной программы финансовой стабилизации, основная роль в которой принадлежала ограничению роста денежного предложения.

На втором подпериоде (1999–2001 гг.) гипотеза о выполнении наложенных ограничений также не отрицается в двух случаях – при выборе ЦБ РФ в качестве промежуточных целей темпа роста номинального курса рубля к доллару США, либо изменения реального эффективного курса рубля к доллару США.

В обоих случаях оценки свидетельствуют об адапционном характере политики, т.е. изменение процентных ставок было недостаточным для компенсации нежелательных изменений в таргетируемых переменных, при этом степень адаптации достаточно мала – около 7% – для номинального и 16% – для реального курсов рубля<sup>19</sup>. Аналогичные значения оценок коэффициентов при соответствующих переменных обменного курса национальных валют (номинальных или реальных) получены и для большинства развитых стран (не более 0,10), что означает распространенное использование прочих возможностей поддерживать таргетируемый курс рубля, помимо прямого управления базовой процентной ставкой. В частности, курс может поддерживаться за счет устойчивой ситуации с платежным балансом благодаря ситуации на мировых товарных рынках, снижения спроса на иностранную валюту как средство сбережения при высоких инфляционных ожиданиях, ограничения ликвидности внутри банковской системы, создающей угрозу атаки на курс.

---

<sup>19</sup> Отрицательный знак коэффициента при переменной реального эффективного курса рубля к доллару США означает изменение процентной ставки в том же направлении (для компенсации нежелательного изменения таргетируемого показателя), что при положительных знаках прочих коэффициентов в данной спецификации модели, так как в нашем случае положительное изменение переменной реального курса будет означать реальное удорожание российской валюты по отношению к доллару США.



Также как и в двух описанных выше случаях, оценки коэффициента при выпуске имеют отрицательный знак, статистически значимы и превышают единицу по абсолютному значению.

Оценки коэффициента при будущих темпах инфляции статистически значимы и составляют 0,26–0,3, т.е., хотя Банк России и реагировал на изменения темпов роста цен в посткризисный период, его политика по отношению к темпам инфляции была адаптационной. Сочетание адаптационной политики по отношению как к темпам роста номинального курса рубля, так и к темпам роста цен определяет, на наш взгляд, невозможность отвергнуть гипотезу о таргетировании и реального курса рубля. В то же время очевидно, что ЦБ РФ не проводил в данный период чистого таргетирования номинального или реального обменного курса, либо темпов инфляции.

Необходимо отметить, что на данном периоде увеличилась инерционность процентной ставки (до 0,27–0,3), что объясняется, по нашему мнению, снижением средних темпов инфляции и расширением рынка рублевых межбанковских кредитов.

Таким образом, на данном периоде Банк России проводил адаптационную политику таргетирования номинального и/или реального обменного курса рубля по отношению к доллару США. Изменения инфляции, денежного предложения и золотовалютных резервов, напрямую связанные в этот период с ситуацией на валютном рынке, имели, таким образом, скорее эндогенный характер, в зависимости от степени противодействия ЦБ РФ нежелательным (с его точки зрения) изменениям обменного курса. Однако результаты оценок не позволяют определить, какой курс (номинальный или реальный) был для Банка России фактической промежуточной целью.

#### ***Выводы и рекомендации для экономической политики***

Проведенный анализ процессов в денежно-кредитной сфере в 1992–2001 гг. позволяет сделать следующие важные выводы, касающиеся политики Центрального банка РФ в данной области.

1) За имеющийся период наблюдений (1992–2001 гг.) статистические данные не свидетельствуют в пользу гипотезы о наличии влияния денег на реальный сектор экономики. Денежно-кредитная политика не оказывала прямого влияния на темпы роста или объем реального выпуска. Тем не менее, в силу крайне короткого периода наблюдений и того обстоятельства, что в реальном секторе происходили такие фундаментальные процессы, как трансформационный спад и импортозамещающий рост, говорить о нейтральности денег в экономике России нет достаточных оснований. В

этой связи ЦБ РФ следует учитывать возможные последствия увеличения денежного предложения для реального сектора (как положительные, так и отрицательные). Однако для оценки масштабов и характера такого влияния требуются дополнительные исследования.

2) Анализ более широких взаимосвязей между деньгами и выпуском с учетом различных механизмов трансмиссии денег в экономике показал, что наиболее вероятными каналами денежной трансмиссии являются те, которые не связаны напрямую с денежно-кредитной политикой и являются, скорее, следствием изменения фундаментальных основ функционирования экономики России после кризиса 1998 г. (канал непредвиденного изменения в уровне цен и канал денежных потоков). Первый канал связан с ускорением процессов структурных сдвигов в относительных ценах, а второй – с увеличением объема ликвидных средств в экономике вследствие роста прибыльности экспортного сектора. В то же время до кризиса 1998 г. не отрицается гипотеза о существовании в экономике процентного канала, и поддержание высокой доходности на рынке государственных ценных бумаг имело отрицательное влияние на реальный сектор. Такой результат свидетельствует в пользу политики поддержания, по крайней мере в краткосрочной перспективе, низкого реального курса рубля, а также координации торговой политики со странами-членами ОПЕК.

3) В посткризисный период (1998–2001 гг.) инфляция, имеющая значительную структурную компоненту, оказывала позитивное влияние на темпы роста реального выпуска (промышленного производства). Изменения относительных цен, очевидно, стимулировали выпуск во многих отраслях экономики. В этой связи необходимо ускорять процесс реформирования естественных монополий и либерализации цен и тарифов на их услуги.

4) Анализ фактических (неявных) промежуточных целей денежных властей показал, что, при условии ряда методологических оговорок, реальный выпуск (темп роста промышленного производства) ни на одном из периодов не входил в число целевых макроэкономических индикаторов<sup>20</sup>. Фактически, единственной промежуточной целью властей на всем периоде в целом (1995–2001 гг.) можно считать снижение (но не таргетирование) средних темпов инфляции. По мере снижения средних темпов инфляции

---

<sup>20</sup> Это противоречит официальным заявлениям Председателя ЦБ РФ в 1998–2002 гг. В. Геращенко о том, что поддержание реального сектора является для него приоритетной задачей по сравнению со снижением инфляции или поддержанием определенного курса рубля.

необходимо усиливать координацию политики Центрального банка и правительства РФ в деле формирования условий для роста реального выпуска.

5) В период до кризиса 1998 г. не отвергается гипотеза об адапционном (т.е. ЦБ РФ стремился к достижению целевых значений, но практически никогда не достигал их) таргетировании денежного предложения относительно агрегата узкой денежной базы. Такая политика, очевидно, позволила достичь быстрого снижения темпов инфляции, однако, в силу выбранного варианта финансовой стабилизации, – ортодоксальная стабилизация с номинальным якорем не позволяла разрешить дисбалансы на внутреннем денежном и валютном рынках. В частности, по мере либерализации внутреннего финансового рынка и развития кризисных явлений политика ЦБ РФ стала терять независимость от внешних факторов (отток капитала из страны).

С 1999 г. Банк России придерживается политики таргетирования обменного курса рубля. Несмотря на то, что данный случай имеет ряд важных отличий от рассматриваемых в литературе примеров (в первую очередь, основная угроза заключается в том, что при уходе с рынка ЦБ РФ «атака» на рубль приведет к удорожанию, а не к девальвации национальной валюты вследствие высокого положительного сальдо счета текущих операций и избытка предложения валюты на рынке) основной недостаток политики таргетирования обменного курса сохраняется: внутренняя денежно-кредитная политика не является независимой и в значительной степени определяется динамикой цен на нефть и другие основные товары российского экспорта.

В этой связи представляется необходимым проводить политику, направленную на развитие финансовых рынков, что позволит расширить возможности Банка России по проведению операций стерилизации денежных потоков из-за рубежа. Кроме того, возрастает актуальность либерализации капитальных потоков в сочетании с введением мер, направленных на усиление контроля за краткосрочными портфельными иностранными инвестициями. Вместе с тем ЦБ РФ и правительство РФ должны сознавать, что в среднесрочной перспективе (до 5 лет) желательно добиваться постепенного повышения реального курса рубля. Во-первых, к 2005 г. будет пройден период, на который приходится пиковый объем платежей по внешнему долгу, и объемы привлечения валютных поступлений для потребностей государства снизятся. Снижение спроса на валюту при устойчивом положительном сальдо торгового баланса снимет ограничения на укрепление рубля. Во-вторых, ожидаемый экономический рост будет способствовать

повышению инвестиционной привлекательности России и ускорению движения в сторону положительного сальдо как счета текущих операций, так и счета движения капитала. В-третьих, по мере подъема промышленного производства жизненно важно постепенно ослаблять барьеры входа на российский рынок, стимулируя обновление оборудования и технологий и повышение конкурентоспособности российской промышленности.

Переходя к перспективам долгосрочного роста российской экономики, основанного на импортозамещении, необходимо остановиться еще на одном аспекте, связанном с соотношением эластичностей экспорта и импорта по доходу. Как было показано П. Кругманом<sup>21</sup>, при таком соотношении между ними, какое наблюдается в настоящее время в России (низкая – для экспорта, высокая – для импорта), устойчивый долговременный рост национальной экономики возможен только при периодической девальвации валюты. Пределы сырьевого экспорта ограничены относительно неэластичным по цене спросом на топливо и слабой возможностью влиять на мировые цены на нефть и газ. В то же время по мере повышения уровня жизни населения спрос на импортные товары, имеющие более высокое качество по сравнению с отечественными субститутами, повышается. Таким образом, происходит ухудшение торгового баланса. Если данный процесс накладывается на ухудшение условий торговли страны и усиление оттока капитала, вызванного ростом странового риска, результатом становится кризис в экономике, что мы наблюдали в 1998 г. В этих условиях для поддержания темпов внутреннего экономического роста и положительного сальдо торгового баланса правительство страны вынуждено периодически девальвировать национальную валюту.

б) Тем не менее сопоставление альтернативных промежуточных целей денежно-кредитной политики показывает, что сохранение политики таргетирования обменного курса (фактически осуществления режима плавающего обменного курса с медленной реальной ревальвацией рубля) является наиболее предпочтительным вариантом в настоящих условиях (высоких цен на основные товары экспорта и высокого положительного сальдо торгового баланса, а также накануне крупных платежей по внешнему долгу РФ). В краткосрочном периоде это позволяет накапливать золотовалютные резервы и не допустить резкого роста реального курса российской национальной валюты. В частности, переход к таргетированию денежных агрегатов или инфляции, особенно в условиях значительных структурных сдви-

---

<sup>21</sup> Krugman (1989).

гов в относительных ценах, способны привести к ускоренному удорожанию рубля и резкому сокращению предложения денег в экономике.

*А. Костриченко*  
*Воронежская государственная*  
*лесотехническая академия*

## **Проблемы и перспективы рынка ценных бумаг в России**

Главной задачей, которую должен выполнять рынок ценных бумаг в переходной экономике России, является, прежде всего, обеспечение гибкого межотраслевого перераспределения инвестиционных ресурсов, максимально возможного притока национальных и зарубежных инвестиций на российские предприятия, формирование необходимых условий для стимулирования накопления и трансформации сбережений в инвестиции.

С учетом специфики формирования российского рынка ценных бумаг в рамках переходной экономики складывающаяся модель должна содействовать также достижению следующих целей:

- обеспечение общего рыночного равновесия;
- содействие в формировании условий для экономического роста;
- эффективное финансирование дефицита федерального бюджета посредством выпуска различных типов государственных ценных бумаг;
- надежная защита прав инвесторов;
- страхование предпринимательских рисков;
- развитие процессов интеграции регионов России на основе формирования единого цивилизованного фондового рынка;
- стимулирование вложения капиталов российских инвесторов преимущественно в российскую экономику;
- превращение России в один из самостоятельных мировых центров фондовой торговли.

Если говорить о конечной цели развития рынка ценных бумаг, то ее можно определить как обеспечение стабильного экономического роста в стране и, как следствие этого, повышение уровня благосостояния граждан, формирование среднего класса как устойчивой опоры общества.

Следует подчеркнуть, что рынок ценных бумаг – это важнейший компонент экономического роста на современном этапе развития экономики России. Рынок ценных бумаг формирует инвестиционный климат для привлечения финансовых ресурсов, необходимых предприятиям, в первую очередь, капитала для акционерных обществ открытого типа. Этот способ получения финансовых ресурсов составляет альтернативу банковскому кредиту и на примере развитых стран показывает свою эффективность.

В последние годы (1999–2001 годы) в российской экономике наметились некоторые положительные макроэкономические тенденции, имеющие значение для развития рынка ценных бумаг:

- снижен уровень инфляции, и значительно меньшими стали инфляционные ожидания населения;
- стабилизировался курс национальной валюты (укреплен реальный курс рубля);
- наметился прирост промышленного производства, вызванный увеличением объемов экспорта сырья и энергоресурсов;
- сохраняется положительное сальдо торгового баланса;
- замедлились темпы бегства капиталов из России;
- более чем в три раза возросли золотовалютные резервы ЦБ;
- снижен налоговый пресс, что должно способствовать повышению уровня собираемости налогов (подходный налог, налог на прибыль).

В связи с этим, а также из-за известных политических событий, повысилось доверие к России со стороны иностранных инвесторов. Улучшился рейтинг России по долгосрочным заимствованиям в сравнении с другими странами с развивающимися рынками ценных бумаг (emerging markets).

В то же время остается множество негативных факторов, которые сдерживают рост российского рынка ценных бумаг. Сюда можно отнести неудовлетворительность законодательной базы по защите прав собственности, высокие налоги, высокий уровень коррупции.

Все это является причиной повышенных рисков инвестиций в любые финансовые инструменты на российском рынке ценных бумаг (инвестиционные риски можно разделить на политические, валютные, рыночные, риски, связанные с несовершенством законодательства, и др.). Поэтому нынешнее развитие российской экономики протекает на фоне инвестиционного кризиса. Он выражается как в острой нехватке инвестиционных ресурсов на рынке, так и в нежелании инвесторов (как внутренних, так и внешних) вкладывать средства в промышленность (реальный

сектор). Для сравнения объемов российского рынка ценных бумаг с западными можно привести следующие цифры: дневной оборот нью-йоркской фондовой биржи в 1999 году составлял примерно 35 млрд долларов, а годовой оборот крупнейшего российского организатора торговли акциями, Российской торговой системы за 1999 год составил всего 2,5 млрд долларов.

Инвестиции в российскую экономику до кризиса 17 августа 1998 года в основном состояли из мирового спекулятивного капитала, более 70% которого направлялось на приобретение государственных ценных бумаг и лишь около 10% - на прямые инвестиции. В настоящее время произошло перераспределение в пользу корпоративных акций и облигаций, но сам объем инвестиций существенно снизился.

Низкая активность отечественных частных инвесторов на рынке ценных бумаг связана с недоверием к нему, а также с тем, что реальные доходы населения за период с 1991 по 2000 год сократились примерно в 4 раза. На Западе именно частный инвестор играет важную роль в инвестиционном накоплении.

Основными проблемами развития самого рынка ценных бумаг являются организационные, кадровые и методологические:

- организационные проблемы связаны с отсутствием развитой инфраструктуры рынка и слабым информационным обеспечением;
- кадровые проблемы предопределены небольшим сроком развития рынка ценных бумаг и недостаточным числом высокопрофессиональных специалистов;
- методологические проблемы вызваны непроработанностью методик осуществления многих фондовых операций и отдельных процедур на рынке ценных бумаг.

Существуют различные программы развития фондового рынка, и уже разработано достаточное количество законов, регулирующих его. Однако в результате непоследовательности экономических реформ сложилась ситуация, при которой потенциальные участники фондового рынка не проявляют достаточной активности. Многие потенциальные эмитенты не заинтересованы в том, чтобы выпускать ценные бумаги с целью привлечения дополнительных средств, а инвесторы – вкладывать средства в эти предприятия. Отчасти это объясняется, как уже говорилось выше, отсутствием опыта привлечения средств посредством фондового рынка и неразвито-

стью его инфраструктуры. Но можно выделить и более существенные причины. В их числе необходимо отметить:

1. Отрицательные результаты приватизации: распыление акционерного капитала среди мелких («миноритарных») акционеров, которые не могут реально участвовать в управлении предприятием; скупка государственных предприятий по заниженным ценам и отсюда незаинтересованность в их развитии (в настоящее время в РТС котируются акции более 300 российских эмитентов, в то время как в системе NASDAQ (внебиржевой рынок США) несколько тысяч. Для успешного размещения своих ценных бумаг необходимо полно раскрывать требуемую информацию о деятельности компании, включая и данные о финансовых потоках. Другой проблемой является то, что передел собственности в России еще не закончен. Менеджеры и собственники ведут борьбу за предприятия и до ее окончания на рынок ценных бумаг выходить не спешат, а те, кто уже получил полный контроль над предприятием, не продают акции, стремясь его сохранить.
2. Налоговый пресс, который приводит к невыгодности инвестирования в предприятия, так как большая часть прибылей забирается государством, региональными и местными органами власти. Для изменения такого положения, по нашему мнению, необходимо оставлять предприятию не менее 60% прибыли.
3. Нестабильность экономики в целом, невыполнение государством своих обязательств, отсутствие разграничения регулирующих функций между его финансовыми структурами.

При этом у российского рынка ценных бумаг существует значительный потенциал для дальнейшего развития. В основе этого потенциала лежат такие факторы, как:

- большое число созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ;
- значительное число перспективных предприятий, акции которых пока явно недооценены;
- интерес многих предприятий к дополнительным эмиссиям ценных бумаг;
- желание многих региональных и муниципальных органов власти осуществить выпуски своих займов (облигаций) и ряд других.



Значительные перспективы роста российского рынка связаны с разумной политикой финансирования дефицита федерального бюджета посредством выпуска различных типов государственных ценных бумаг. В условиях высоких рисков необходима мобилизация в первую очередь внутренних источников инвестиций, и в особенности денежных средств населения. Необходимо развивать российский рынок ценных бумаг, повышать его надежность и степень доверия к рынку инвесторов посредством усиления контроля со стороны государства. Государственное регулирование рынка ценных бумаг должно осуществляться путем прямого вмешательства в этот сектор экономики:

- регулирование дает «правила игры» для цивилизованной конкуренции между участниками рынка, которая в конечном результате приводит к расширению и улучшению качества предлагаемых инвесторам услуг;
- регулирование создает условия, позволяющие населению с уверенностью вкладывать средства, а участникам рынка – безбоязненно расширять свой бизнес;
- регулирование обеспечивает высокие стандарты поведения участников, минимизируя риск мошенничества и злоупотреблений.

На наш взгляд, приоритетными направлениями политики государства на рынке ценных бумаг в настоящее время являются:

- активное развитие регионального и создание единого рынка ценных бумаг в рамках СНГ;
- создание подразделений ФКЦБ в каждом субъекте Федерации;
- налоговое стимулирование (сокращение числа налогов и дифференцированный подход при налогообложении);
- сочетание торговли крупными и мелкими пакетами бумаг;
- обслуживание в первую очередь инвестиционных проектов в производстве и жилищном строительстве.

Немаловажное значение имеет политика ФКЦБ, направленная на снижение регулятивных и временных издержек, которые несут малые и средние компании, прибегая к выпуску ценных бумаг. Они выступают в качестве наиболее инновационного и динамичного сегмента бизнеса. Если объем эмиссии незначителен, является разовым и предназначен для распространения среди малого числа инвесторов, то следует упростить процедуру регистрации.

Эти и другие меры в комплексе помогут повысить эффективность работы рынка ценных бумаг, его конкурентоспособность среди других развивающихся фондовых рынков мира, а также обеспечить устойчивый экономический рост в стране.

*Н. Райская, Я. Сергиенко, А. Френкель  
Институт экономики РАН*

### **Особенности хозяйственной динамики в переходной экономике России**

Уже несколько лет подряд на стыке двух годовых периодов основной проблемой российских экономистов является ответ на вопрос: изменится ли динамика хозяйственного развития в нашей стране. Всякий раз в конце года (как правило, по итогам одиннадцати месяцев) сначала появляются оптимистические прогнозы, указывающие на сохранение значительного потенциала развития. Затем по завершении декабря все больше специалистов начинают склоняться к пессимистическим оценкам. В конечном счете, решающими оказываются итоги развития января-февраля. В прошлом году они оказались довольно удачными (промышленное производство выросло за первые два месяца 2001 г., по данным Госкомстата, на 5,4%, инвестиции – на 6,6%) и в значительной мере предсказали результаты года в целом.

В этом году ситуация несколько иная. Темпы наращивания выпуска за январь-февраль снизились до 2,1%. Динамика инвестиций еще более удручающая – 0,3% прироста относительно соответствующего периода прошлого года. Как результат, все более отчетливо среди российских экономистов начинают звучать тревожные прогнозы итогов года, и даже самые известные либералы начинают предлагать различные рецепты административного предотвращения «неминуемой» рецессии.

На наш взгляд, причина такой ситуации напрямую связана с недостаточно четким пониманием природы и направленности хозяйственной динамики в российской экономике. Среди отечественных экономистов и политиков явно просматривается желание видеть среди основных факторов роста производства инвестиции и внутренний конечный спрос. Формальных подтверждений этой позиции достаточно.

Самой динамичной по итогам 2001 г. были пищевая промышленность, где выпуск увеличился на 8,4%, а также машиностроение и металлообработка, итоговый прирост производства в котором составил 7,2%.

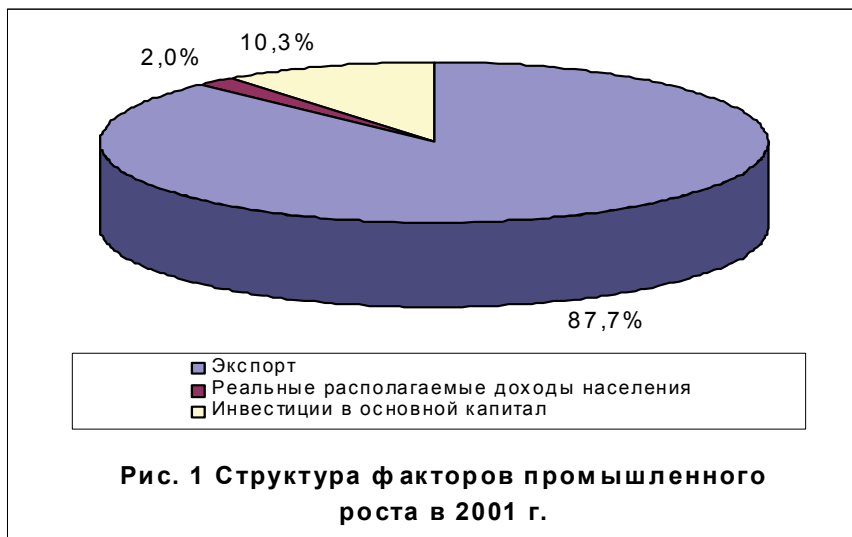
Однако, выступая в явном виде, эти факторы роста все-таки вторичны. Первопричиной же является динамика экспорта сырьевых и топливных товаров, благодаря чему и были запущены механизмы внутреннего спроса. В 2001 г. удельный вес экспортоориентированных отраслей в инвестициях в основной капитал в промышленности достиг 71,8%, в прибыли – 85%.

Расчеты, проведенные по моделям гребневой регрессии с учетом различных факторов роста, позволили установить, что за счет экспорта было сформировано 87,7% прироста промышленного производства в России<sup>22</sup>. На внутренние факторы при формировании хозяйственной динамики пришлось лишь 12,3% (*рис. 1*). В 1999 г. ситуация была в принципе такой же. Изменения промышленного производства в тот период на 86,6% были обусловлены экспортом и лишь на 13,4% - внутренними факторами. Если рассматривать фазу роста национальной экономики за период с октября 1998 г. по декабрь 2001 г., т.е. за весь послекризисный период, получается аналогичная картина: экспорт определяет 76,5% промышленного производства, тогда как внутренние факторы – 23,5%.

Впрочем, сама по себе высокая внешняя зависимость экономического роста в России не является уникальной. Во многих развитых странах мира (Бельгии, Ирландии, Голландии) доминирование экспорта в структуре факторов роста не меньше. Главной особенностью отечественной хозяйственной динамики является минимальный уровень диверсификации экспортных потоков, преобладание в их составе топливных и сырьевых ресурсов. Согласно данным Госкомстата, на готовую продукцию приходится лишь 9,2% российского экспорта, тогда как на минеральные продукты – 56,7% и на продукцию металлургического комплекса – 15,3%.

---

<sup>22</sup> Более подробно см.: *Райская Н., Френкель А.* Применение гребневой регрессии в статистическом моделировании // *Экономика и математические методы.* 1985. Т. XXI. Вып. 4. С. 715–725.



Именно сырьевая направленность российского экспорта ставит хозяйственную динамику в зависимость от малейших колебаний мировой хозяйственной конъюнктуры и сезонности спроса. Экспорт сырья и энергоносителей характеризует крайняя нестабильность. Например, коэффициент вариации мировой цены на сырую нефть в период с начала 1999 г. по июль 2001 г. составил 20,7%, природный газ – 34,2%, никель – 22,4%, алюминий – 8,9%. Колебания темпов роста экспорта по месяцам зафиксированы для этого периода в пределах от 71,4% до 116,3% при среднемесячной характеристике изменений в 103,6%. И динамика промышленного роста повторяет эти колебания, что отчетливо видно на рисунке 2.

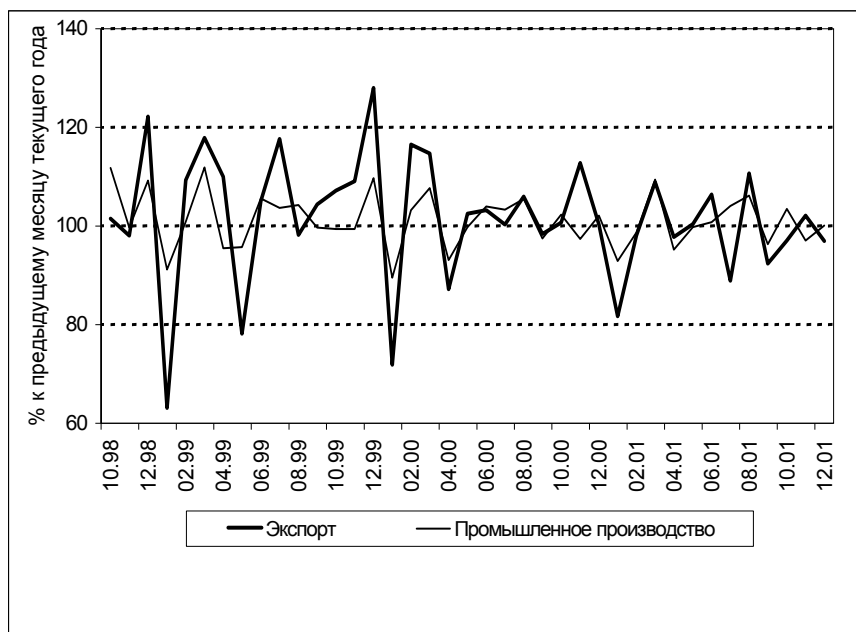


Рис. 2 Темпы роста объема экспорта и промышленного производства

Наиболее естественной реакцией предприятий на сокращение внутренних источников финансирования в условиях негативной внешнеэкономической конъюнктуры становится сжатие инвестиционной деятельности. Первыми обычно уменьшаются вложения в запасы, поскольку это минимально сказывается на эффективности текущего производства. Однако по мере торможения экономического роста сокращения вложений в оборотный капитал оказывается недостаточно, чтобы компенсировать падение доходов компаний. В результате предприятия начинают снижать капитальные затраты.

Именно это и наблюдается сейчас в России. В течение второго полугодия 2001 г. конъюнктурные опросы ЦЭК фиксировали уменьшение запасов готовой продукции в ответ на сжатие внешнего и внутреннего спроса на фоне слабой положительной динамики капитальных вложений. Однако к концу 2001 г. стабилизационные возможности сокращения оборотного капитала были исчерпаны и, несмотря на рост производства, в целом ряде отраслей инвестиции в основной капитал также стали снижаться. Как результат, наименьшая динамика производства в декабре 2001 г. была зафик-

сирована в машиностроении и металлообработке, т.е. в отрасли, ориентированной, главным образом, на инвестиционный спрос. По данным Госкомстата, при общем темпе увеличения производства по промышленности на 2,6% здесь был зафиксирован спад в 1,1%.

В развитых странах мира негативное влияние повышенных колебаний доходов реального сектора на инвестиции в значительной мере компенсирует деятельность финансовой системы. Как показывают эконометрические расчеты, проведенные за рубежом, ее включение в инвестиционный процесс оказывает существенное стабилизирующее влияние на экономическую ситуацию и динамику выпуска. Например, результаты расчетов С. Фаззари, Р. Хаббарда и Б. Петерсена (Fazzary S.M., Hubbard G., Petersen B.C.) свидетельствуют, что в случае "идеальных" рынков капитала инвестиционные вложения перестают зависеть от динамики денежных потоков, а амплитуда их колебаний сокращается<sup>23</sup>. Схожий вывод был получен У. Эстерли, Д. Исламом и Д. Стиглицем (Easterly W., Islam R., Stiglitz J.E.). На основе анализа межстрановой экономической динамики они установили, что увеличение кредитования сокращает колебания производства<sup>24</sup>. Причем доказано, что первичной реакцией финансовых учреждений рыночных экономик на негативные изменения выпуска становится рост финансирования реального сектора, призванный не допустить банкротство заемщиков. Неслучайно максимальный спад выпуска, запасов и инвестиций в развитых странах мира (например, в США) происходит лишь через 6–9 месяцев после первичного спросового шока.

В России финансовая система в гораздо меньшей степени, чем в рыночных экономиках, вовлечена в инвестиционные процессы реального сектора. Доля капитальных вложений, осуществляемых из собственных средств, составила в нашей стране, по данным Госкомстата, 48,7%, удельный вес кредитования в ВВП не превышает 10,8%. При этом даже предоставляемое рыночное финансирование почти полностью приходится на экспортные предприятия и осуществляется, главным образом, в рамках тесных межфирменных взаимоотношений. По данным ЦМАКП, доля экспортеров в объеме кредитования банковской системой составляет 80% (состояние на 2000 г.).

---

<sup>23</sup> Fazzary S. M., Hubbard G., Petersen B. C. Financing Constraints and Corporate Investment. – Brookings Papers on Economic Activity, 1988, 1. P. 141–195.

<sup>24</sup> Easterly W., Islam R., Stiglitz J. E. Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility. – World Bank Economic Review, 2000, forthcoming.

Как результат, большинство отечественных компаний оказалось перед необходимостью создания своих механизмов стабилизации производства и капитальных вложений, главным из которых, на наш взгляд, является ценовой. В отсутствие достаточного по размеру финансового сектора и высокой нестабильности собственных денежных доходов единственной возможностью для предприятий является привлечение ими внешних финансовых ресурсов контрагентов. Этого удается достичь благодаря неодинаковой динамике цен. Однако возможности повышения цен для разных отраслей далеко неодинаковые. И если постоянные попытки ускоренного повышения цен со стороны естественных монополий часто оказываются успешными, то для большинства отраслей, ориентированных на внутренний спрос, реализация такой политики затруднена ввиду крайне низкого уровня конкурентоспособности продукции. Доля производственных мощностей, не позволяющих выпускать конкурентоспособную продукцию, составляет, по данным Минэкономразвития, в легкой промышленности более 40%, а в машиностроении и металлообработке – почти 32%. Причем в силу ограниченности возможностей отечественных производителей по выпуску качественной продукции, от 50% до 80% ассортимента по различным товарным группам формируется за счет импортных поставок.

Чтобы хоть как-то обеспечить сбыт своей некачественной продукции, по целому ряду ассортиментных позиций российские компании, ориентированные на внутренний конечный спрос, начинают сознательно занижать цены относительно импортных аналогов, а также следовать в ценообразовании за инфляцией в потребительской сфере. Зачастую этого удается достичь лишь за счет продажи в убыток. На протяжении последних трех лет удельный вес убыточных промышленных предприятий, по данным Госкомстата, не опускался ниже 34%, а доля плановой убыточности продукции в суммарных затратах, по данным Российского экономического барометра (РЭБ), устойчиво превышала 25%.

При этом периоды спада и роста экономики отражаются на тактике поведения производителей. В период кризисного развития острота проблемы убыточного «дотирования» сбыта в значительной мере снималась благодаря использованию в промышленности практики неплатежей, формировавших 70–80% от общей суммы платежей в экономике. Такие расчеты позволяли хозяйствующим субъектам приобретать большую часть необходимой продукции и услуг без «живых» денег, а значит, динамика стоимости промежуточной продукции и услуг практически не оказывала сколько-

нибудь ощутимого воздействия на уровень цен производимой конечной продукции. Происходила своеобразная «консервация» увеличения издержек в виде взаимной задолженности при неизменности цен и характера производства. А это автоматически означало невозможность использования ценовых методов стабилизации производства и сбыта даже производствами, продукция которых была вне конкуренции на внутреннем рынке (таких, как сырьевые, топливные и энергетические отрасли). Любое повышение здесь цен практически полностью выражалось в увеличении объема неплатежей, не принося дополнительного финансового результата.

С переходом к этапу роста экономики ситуация изменилась. Девальвация августа 1998 г. значительно ослабила жесткость ограничений производства со стороны спроса в большинстве отраслей промышленности. Согласно результатам опросов РЭБ, к 1999 г. число предприятий, испытывающих такие ограничения, сократилось до 37% против 54% в 1997–1998 гг. и 58% в 1996 г. Как результат, объем неплатежей в экономике стал стремительно снижаться. По данным Госкомстата, к началу 1999 г. удельный вес неденежных расчетов в экономике снизился до 40,8%, а к концу 2001 г. достиг уровня 22,6%. Повысившаяся платежная дисциплина привела к тому, что динамика цен в отраслях, производящих продукцию и услуги промежуточного назначения, стала менее зависимой от бытовой ситуации в отраслях, ориентированных на конечный спрос, что позволило последним более интенсивно использовать ценовые методы стабилизации производства и инвестиций.

Различия во взаимосвязи ценовых динамик реального и потребительского секторов экономики в периоды спада и роста национального хозяйства подтверждаются и математико-статистическими расчетами. В *табл. 1* представлены значения взаимокорреляционных функций с различным временным лагом для периода негативной динамики (январь 1994 г. - июль 1998 г.) и в условиях перехода к росту национального хозяйства и кардинального снижения значимости неденежных платежей (октябрь 1998 г. – ноябрь 2001 г.)<sup>25</sup>. По максимальной величине коэффициента взаимной корреляции видно, что существует статистически значимое запаздывание влияния индекса потребительских цен на отпускные цены в реальном секторе в период спада. Для цен производителей промышленной продукции период запаздывания составил один месяц ( $r = 0,945$ ). Такой же временной лаг ха-

---

<sup>25</sup> Здесь и далее расчеты проводились с помощью программного обеспечения по математической статистике, разработанного в Центре макроэкономической стратегии Института экономики РАН.



рактен для химической и нефтехимической ( $r = 0,921$ ), топливной промышленности ( $r = 0,855$ ), а также машиностроения ( $r = 0,938$ ). На цены в промышленности строительных материалов, черной металлургии и на тарифы на грузовые перевозки наиболее сильное воздействие инфляции в потребительской сфере наблюдается через три месяца. Коэффициенты взаимной корреляции соответственно равны 0,934; 0,909; 0,770. Максимальный период запаздывающего влияния индекса потребительских цен на цены производителей зафиксирован в электроэнергетике, где он составил четыре месяца ( $r = 0,831$ ). В остальных отраслях изменение отпускных цен в период с января 1994 по июль 1998 г. происходило синхронно динамике индекса потребительских цен (для пищевой  $r = 0,957$ , лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной  $r = 0,942$ , для легкой промышленности  $r = 0,932$ , цветной металлургии  $r = 0,854$ ).

Таблица 1

**Взаимнокорреляционные функции динамики потребительских цен и цен в реальном секторе экономики в период спада и подъема экономики\***

Показатели	Период запаздывания (месяцы)							
	0	1	2	3	4	5	6	7
Индекс цен производителей промышленной продукции	0,940	<b>0,945</b>	0,888	0,866	0,735	0,635	0,578	0,518
	0,565	<b>0,654</b>	0,546	0,434	0,406	0,372	0,382	0,432
Индекс цен в легкой промышленности	<b>0,932</b>	0,893	0,792	0,796	0,676	0,621	0,591	0,575
	0,693	0,748	<b>0,777</b>	0,596	0,383	0,298	0,229	0,315
Индекс цен в пищевой промышленности	<b>0,957</b>	0,926	0,822	0,715	0,591	0,499	0,476	0,487
	<b>0,862</b>	0,845	0,747	0,629	0,499	0,375	0,369	0,545
Индекс цен в промышленности строительных материалов	0,864	0,902	0,907	<b>0,934</b>	0,870	0,799	0,756	0,712
	-0,015	0,080	-0,031	-0,074	-0,088	-0,079	0,082	<b>0,355</b>
Индекс цен в машиностроении	0,921	<b>0,938</b>	0,853	0,871	0,742	0,621	0,564	0,508
	0,696	<b>0,819</b>	0,611	0,481	0,475	0,323	0,232	0,302

Таблица 1 продолжение

Индекс цен в черной металлургии	0,856	0,890	0,886	<b>0,909</b>	0,792	0,704	0,624	0,577
	0,249	0,400	0,458	0,503	0,485	<b>0,541</b>	0,499	0,494
Индекс цен в цветной металлургии	<b>0,854</b>	0,787	0,720	0,631	0,515	0,506	0,476	0,328
	0,543	<b>0,739</b>	0,515	0,402	0,422	0,217	0,135	0,090
Индекс цен в химической и нефтехимической промышленности	0,892	<b>0,921</b>	0,871	0,849	0,818	0,691	0,551	0,505
	0,523	<b>0,559</b>	0,478	0,359	0,345	0,140	0,091	0,138
Индекс цен в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности	<b>0,942</b>	0,937	0,888	0,836	0,738	0,651	0,569	0,521
	0,736	<b>0,764</b>	0,761	0,641	0,591	0,534	0,391	0,387
Индекс цен в электроэнергетике	0,634	0,670	0,692	0,813	<b>0,831</b>	0,660	0,686	0,584
	<b>-0,248</b>	-0,011	0,007	-0,248	-0,254	-0,233	-0,230	-0,300
Индекс цен в топливной промышленности	0,832	<b>0,855</b>	0,808	0,716	0,540	0,449	0,360	0,315
	0,142	0,157	0,106	0,169	0,235	0,316	0,372	<b>0,460</b>
Индекс тарифов на грузовые перевозки	0,596	0,730	0,761	<b>0,770</b>	0,744	0,597	0,453	0,369
	-0,108	-0,096	-0,112	-0,148	-0,153	<b>-0,166</b>	-0,068	-0,041

\*) Здесь первая строка - взаимнокорреляционная функция в период спада (январь 1994 г. – июль 1998 г.); вторая - в период подъема (октябрь 1998 г. – декабрь 2001 г.).

При анализе взаимнокорреляционных функций в период подъема экономики установлено резкое изменение характера ценовых процессов.

Во-первых, динамика цен производителей в естественных монополиях (топливной промышленности, электроэнергетики и грузового железнодорожного транспорта), а также в промышленности строительных материалов перестала быть связанной с изменениями инфляции на потребительском рынке, что выразилось в статистически незначимых коэффициентах их взаимной корреляции.

Во-вторых, для цен производителей промышленной продукции произошло снижение влияния индекса потребительских цен ( $r = 0,654$ ), хотя период запаздывания остался равным одному месяцу.

На уровне отдельных отраслей также прослеживается некоторое изменение характера ценовой динамики. Наибольшее воздействие на цены производителей индекс потребительских цен оказывает в пищевой промышленности ( $r = 0,862$ ) без лага, машиностроении ( $r = 0,819$ ) с лагом в один месяц, а также в легкой промышленности ( $r = 0,777$ ) с лагом в два месяца. Чуть меньше влияние потребительской инфляции на динамику отпускных цен в отраслях-экспортерах. В лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности ( $r = 0,764$ ), цветной металлургии ( $r = 0,739$ ), химической и нефтехимической промышленности ( $r = 0,559$ ) период запаздывания составляет один месяц.

Сравнение характеристик взаимосвязи отраслевых ценовых траекторий было дополнено исследованием их однородности с помощью непараметрического рангового критерия Краскела и Уоллиса, который позволяет проводить исследование в отсутствии сведений о законе распределения<sup>26</sup>.

Исходной точкой при расчете данного критерия стало объединение всех помесячных данных по отраслевым индексам цен производителей

$n = \sum_{i=1}^m n_i$  для  $m$  анализируемых отраслей (в нашем случае  $m=10$ ). Далее они

были расположены в единый вариационный ряд, где каждому значению члена ряда присвоили соответствующий ранг от 1 до  $n$  с отметкой номера отрасли. Для равных значений членов вариационного ряда, характеризующих разные отрасли, назначался одинаковый (средний) ранг.

Статистика критерия Краскела и Уоллиса была рассчитана по формуле<sup>27</sup>:

$$H = \frac{12}{n(n+1)} \left( \sum_{i=1}^m \frac{R_i^2}{n_i} \right) - 3(n+1),$$

где  $R_i$  – сумма рангов  $i$ -ой отрасли, а  $\sum_{i=1}^m R_i = \frac{1}{2} n(n+1)$ .

<sup>26</sup> Более подробно см.: *Сергиенко Я.* Статистическое исследование ценовых процессов в реальном секторе российской экономики // Вопросы статистики, 2002. № 2. С. 18–22.

<sup>27</sup> *Айвазян С., Енюков И., Мешалкин Л.* Прикладная статистика. Основы моделирования и первичная обработка данных. М.: Финансы и статистика, 1983.

Величина  $H$  при  $n_i \geq 5$  и  $m \geq 4$  распределена по закону  $\chi^2_k$  с  $k = m-1$  степенями свободы.

Если выполнялось неравенство

$$H \leq \chi^2_\alpha,$$

то нулевая гипотеза об однородности ценового развития в отраслях промышленности не отвергалась. В противном случае принималась альтернативная гипотеза об их неоднородности.

В *табл. 2* представлены результаты статистического анализа однородности динамики цен в отраслях промышленности для отдельных периодов с января 1994 по декабрь 2001 гг. В целом, они подтверждают полученные ранее выводы.

Результаты расчетов свидетельствуют об однородности ценовых динамик в период спада производства при доминировании системы неплатежей и следования за инфляцией в потребительской сфере. Исключение составили итоги анализа однородности ценовых изменений в отраслях промышленности, полученные для 1996 г. Представляется, что данная оценка обусловлена кардинальным изменением в этом году общего уровня инфляции в нашей стране. Так, если в 1995 г. прирост индекса цен производителей промышленной продукции достигал 175%, индекса цен в электроэнергетике 198,7%, а увеличение цен в пищевой и легкой промышленности составляло соответственно 155,6% и 163,2%, то спустя год темпы изменения указанных показателей не превышали соответственно 25,6%, 35,4%, 21,8% и 20,2%.

В условиях подъема экономики, когда значимость системы неденежных платежей резко снижается, наблюдается исчезновение однородности траекторий ценового развития на уровне отраслей.

Таким образом, важной особенностью прошедшего этапа развития российской экономики является использование в том или ином виде ценовых инструментов стабилизации производства в различных отраслях промышленности. В настоящее время в условиях замедления темпов роста национального хозяйства данное обстоятельство имеет крайне важное значение. При достижении пороговых минимальных значений рентабельности отраслями, имеющими наименьшую (из-за конкурентных качеств продукции) гибкость цен, в реальном секторе вновь могут возобновляться неплатежи, поскольку исходно их динамика связана с периодом спада. Ведь только благодаря неденежным расчетам, наиболее «слабые» производства способны препятствовать оттоку финансовых ресурсов.

Таблица 2

**Результаты статистического анализа однородности динамики цен в отраслях промышленности в период с января 1994 по декабрь 2001 гг.**

Периоды	Величина критерия Краскела и Уоллиса	Качественная характеристика ценовой динамики в течение периода
1994 г.	3,976	Однородная
1995 г.	2,897	Однородная
1996 г.	19,167	Неоднородная
1997 г.	12,068	Однородная
1998 г.*	6,726	Однородная
1999 г.	43,722	Неоднородная
2000 г.	17,064	Неоднородная
2001 г.	35,569	Неоднородная
Значение $\chi^2_{\text{табл}} (m-1=9) = 16,919$		

\* Данные по сентябрю 1998 г. не включены в анализ, поскольку ценовые изменения в этом месяц являются непосредственной реакцией на финансовый кризис и для годовых периодах расчетов могли изменить качественные выводы.

Собственно говоря, именно это и происходит в настоящее время. Согласно опросам Института экономики переходного периода (ИЭПП), в феврале 2002 г. практически во всех отраслях промышленности вновь возрос бартер, увеличилось число вексельных и зачетных схем. При этом статистические расчеты свидетельствуют о доминировании влияния индекса тарифов на грузовые перевозки и цен в отраслях ТЭКа, наиболее динамично растущих в последнее время. Как свидетельствуют данные, представленные в *табл. 3*, изменение цен на электроэнергию ассоциируется теперь с практически единовременным увеличением объема просроченной кредиторской задолженности в промышленности. В остальных отраслях, генерирующих издержки, влияние ценовой динамики на квазиденежные платежи имеет период запаздывания до трех месяцев.

Иными словами, использование ценовых методов стабилизации производства и инвестиций в российской промышленности, обусловленное доминированием внешних причин роста и отсутствием эффективной финансовой системы, в условиях ухудшения хозяйственной конъюнктуры автоматически приводит к возобновлению практики неденежных расчетов в экономике. А это означает, что без реформирования финансовой системы и изменения структуры факторов хозяйственной динамики развитие нашей страны будет постоянно происходить по замкнутой спирали от временного оживления и инвестиций к спаду и неплатежам.

Таблица 3

**Взаимнокорреляционные функции при влиянии динамики цен  
в отраслях ТЭК и тарифов на грузовом транспорте на индекс  
просроченной кредиторской задолженности в промышленности, стро-  
ительстве, транспорте и сельском хозяйстве  
(январь 2000- декабрь 2001 гг.)\***

Показатели	Период запаздывания (месяцы)			
	0	1	2	3
	Значения коэффициентов корреляции для периода запаздывания			
Индекс цен на электро- энергию	0,248 <b>0,693</b>	0,420 0,231	0,199 0,387	-0,142 -0,096
Индекс цен на сырую нефть	-0,136 0,363	-0,186 0,273	0,092 0,037	0,135 <b>0,496</b>
Индекс тарифов на грузо- вые перевозки	-0,148 0,144	-0,213 0,147	0,406 <b>-0,560</b>	0,086 -0,044
Индекс цен на естествен- ный газ	0,050 0,116	<b>0,719</b> 0,382	-0,034 -0,149	0,299 -0,024
Индекс цен на уголь	-0,495 0,228	-0,476 0,331	0,084 0,269	-0,221 <b>0,626</b>

\*) Здесь первая строка – взаимнокорреляционные функции при влиянии динамики цен в отраслях ТЭК и тарифов на грузовом транспорте на индекс просроченной кредиторской задолженности в промышленности, строительстве, транспорте и сельском хозяйстве в период с января по декабрь 2000 г.; вторая – аналогичная функция, рассчитанная с января по декабрь 2001 г.

***А. Харбергер***

*Калифорнийский Университет (Лос-Анжелес, США)*

### **Производительность и реальный валютный курс**

Позвольте начать с краткого экскурса в недавнюю "историю реального валютного курса" России. До валютного и банковского кризиса 1998 г. курс рубля был значительно завышен (т.е. доллар был дешев) в реальном выражении. Затем грянул кризис, который принес с собой резкую девальвацию рубля (как в номинальном, так и в реальном выражении). Эта девальвация послужила хорошим стимулом для производства торгуемых товаров (чья рублевая цена имеет тенденцию изменяться наряду с ценой доллара). Большая часть увеличения производства торгуемых товаров сосредоточилась на товарах, замещающих импорт; характерно, что в анало-

гичной ситуации реакция экспортного производства была более постепенной (хотя в итоге - не менее значимой), чем производства импортозамещающих товаров.

Особое место в нашей истории должно быть отведено экспорту нефти и газа, бум которого начался в середине 1999 г. и был вызван резким ростом мировых цен на данные товары. Он породил избыток долларов, приведший к прогрессивному снижению реальной стоимости доллара. Похоже, что к настоящему времени бум цен на нефть прошел, делая в предстоящие годы маловероятным стабильное и непрерывное реальное удорожание рубля за счет быстрого роста цен на нефть. Тем не менее многие экономисты верят, что подобное непрерывное удорожание действительно возможно. На вопрос о вероятном источнике такого роста, типичным ответом является: "Повышение производительности".

С этого интуитивного ответа и начинается данная работа, в которой мы будем задавать примерно такие вопросы:

а) Какие связи существуют между повышением производительности и изменениями реального валютного курса?

б) Являются ли эти связи общими и идущими в одном направлении, так что мы можем ожидать, что всякий рост производительности приведет к повышению РВК; или же сложными, при которых одни виды роста производительности вызывают повышение РВК, а другие – его понижение?

с) Всегда ли эти связи одинаковы, или они в определенной степени зависят от состояния экономики и рынка труда? В частности, отличается ли влияние роста производительности на реальный валютный курс в периоды полной занятости населения (равновесие рынка труда, отражающее гибкую коррекцию номинальной и реальной заработной платы) от периодов существования безработицы (неустойчивость рынка труда, отражающая определенный застой в процессе коррекции заработной платы)?

### *1. Типично ли повышение РВК для периодов быстрого роста?*

Отличной отправной точкой нашего путешествия может послужить Рис. 1. На нем показано, как реальный курс японской валюты падал почти непрерывно в период, когда японская экономика переживала очень быстрый рост. (Следует отметить, что здесь реальный валютный курс определяется как «реальная йена к реальному доллару». Снижение этого курса означает, что доллары дешевеют в реальном выражении, а значит йены становятся дороже.)

Высокий рост японской экономики в этот период свидетельствует о быстро растущей производительности. Таким образом, Рис. 1 может служить иллюстрацией того, что имеется в виду, когда предполагают твердую и однонаправленную связь между повышением производительности и снижением реальной цены иностранной валюты.

Но четкая и ясная картина, предстающая перед нами на Рис. 1, погружается в туман, если мы рассмотрим другие случаи очень быстрого роста ВНП на душу населения. На Рис. 2а — 2h представлены графики похожие на изображенный на Рис. 1. Поражает то, что ни на одном из них не прослеживается такого же четкого негативного соотношения, которое мы видим на Рис. 1.

Позвольте сформулировать загадку следующим образом. Японский опыт, представленный на Рис. 1, в точности отражает интуитивную догадку многих экономистов о том, что нормальным или типичным является то, когда растущая производительность отражается на снижении реальной цены иностранной валюты. Однако другие рисунки не подтверждают этого заключения. Что нам необходимо, так это достичь понимания и полной определенности, почему дело обстоит именно так.

## *II. Решение загадки: Соотношение торгуемых и неторгуемых товаров*

Позвольте приступить к этому разделу с замечания о том, что во многих теоретических работах по реальному валютному курсу дается определение РВК как соотношения  $P_t/P_h$ , цены торгуемых товаров, поделенной на цену домашних (неторгуемых) товаров. Это определение — не самое полезное для практического измерения РВК, но оно имеет преимущество концептуально очень четкого и недвусмысленного. Поэтому пока будем продолжать рассуждения, основываясь на данном определении.

Ключом к решению загадки предыдущего раздела является то, что японский период быстрого роста характеризовался гигантским и непрерывным повышением производительности в секторе торгуемых товаров в сочетании с почти застоєм в производительности в секторе домашних (неторгуемых) товаров. В ту эпоху гигантского роста в Японии шел процесс овладения технологическими тонкостями производства автомобилей, камер, техники «hi-fi» и других электронных потребительских товаров, компьютеров, ксероксов и т. д. Доля Японии на мировом рынке экспорта всей этой продукции стремительно росла. Для многих рынков японская марка стала символом высокого качества. Но в то время как в производстве тор-



гуемых товаров происходила столь невероятная трансформация, в секторе неторгуемых товаров наблюдалось серьезное сопротивление технологическим новшествам. Похоже, что оно возникало вследствие социополитического давления. В городах интересы владельцев мелких магазинов защищались при помощи возведения многочисленных бюрократических и юридических барьеров на пути создания супермаркетов и других современных торговых цепей. В сельской местности под защиту были взяты мелкие фермеры-производители риса и овощей. Хорошо известно, что до недавнего времени рис в Японии продавался по цене в три раза превосходящей цену на мировом рынке. Несмотря на все практические цели, протекционистские меры изолировали фермеров от международной конкуренции, таким образом эффективно смещая большую часть японской сельскохозяйственной продукции из сектора торгуемых в сектор неторгуемых товаров. Большинство сельскохозяйственных продуктов по природе своей являются торгуемыми, таким образом, превращая свою внутреннюю цену в функцию от мировой цены на соответствующие продукты. Но когда протекционистские меры достаточно сильны, они могут нарушить эту зависимость и заставить внутренние цены зависеть исключительно или в основном от силы внутреннего спроса и внутреннего предложения. Именно это подразумевается под высоко протекционистским перемещением продукта из сектора торгуемых в сектор неторгуемых товаров.

Так каков же сценарий, разыгрывавшийся в Японии с 1960-х по 1980-е годы? Рассмотрим мировые цены на торгуемые товары, определяемые на международных рынках. Япония не может на них влиять (в значительной степени). Добавьте сюда очень большое увеличение коэффициента производительности в целом в секторе торгуемых товаров. Одним из возможных результатов этого могло бы стать ежегодное увеличение производства торгуемых товаров на  $\lambda$  процентов, и одновременное падение их цены на  $\lambda$  процентов. При совмещении этого с теми же коэффициентами производства, которые существуют в секторе; увеличение выхода продукции обусловлено повышением производительности при тех же затратах труда и капитала.

Если такое происходит, то это и есть то новое равновесие, порожденное тем, что я называю случаем Кобба-Дугласа. Формально этот случай должен был бы характеризоваться функцией полезности Кобба-Дугласа, управляющей распределением конечного спроса между торгуемыми и неторгуемыми товарами, и функциями производства Кобба-Дугласа, управляющими процессами производства внутри каждого из этих секторов. Но

экспозиция каждого из следующих разделов не будет формальной. Напротив, будет выстроена удобная функция собственности Кобба-Дугласа – а именно то что в условиях конкуренции функция полезности Кобба-Дугласа дает толчок росту функциям спроса, в которых доля общих расходов, выделенных на каждый конечный продукт, является константой. Аналогично, функция производства Кобба-Дугласа приводит к спросу на такие производственные факторы, каждый из которых (в данном секторе) в условия конкурентной борьбы получает постоянную долю общих издержек на продукцию данного сектора.

### *III. Случай Кобба-Дугласа: Рост производительности в производстве торгуемых товаров*

Случай Кобба-Дугласа легко приводится к относительно простой экспозиции. Поэтому я представляю ее в первую очередь, чтобы познакомить читателя с основными направлениями анализа. Что отличает случай Кобба-Дугласа, так это простота отношений спроса, возникающих из него. Функция полезности Кобба-Дугласа приводит к таким функциям спроса, в которых постоянные доли дохода ( $\alpha_t, \alpha_n$ ) соответственно тратятся на продукцию секторов торгуемых и неторгуемых товаров. В свою очередь, производственная функция Кобба-Дугласа приводит к тому, что постоянные доли  $[\beta, (1-\beta); \gamma, (1-\gamma)]$  общей выручки в каждом секторе расходуются на оплату факторов труда и капитала, используемых в данном секторе.

В нашем анализе примем установленные производственные фонды каждого сектора за постоянную величину в рассматриваемый период времени. Это относит наш анализ к кратко — среднесрочному, что особенно нам подходит, когда мы рассматриваем динамику реального валютного курса за периоды меньше, чем десятилетие. Таким образом, труд становится переменным фактором производства. В стандартной ситуации естественными предпосылками является то, что рынок труда пребывает в состоянии равновесия до и после анализируемых изменений. Это означает, что единая ставка заработной платы  $w$  должна уравнивать рынок труда.

Рассмотрим первый случай (подробно представленный в Таблице 1) повышения производительности в секторе торгуемых товаров. Это приведет к сдвигу функции предложения в объеме производства данного сектора, поскольку те же самые ресурсы смогут производить больше продукции. Точка на кривой предложения, показывающая, что 300 единиц продукции предлагаются по цене 1.0, превратится (после 10 % изменения в произво-

дительности и при поддержании постоянной ставки заработной платы) в точку, где 330 единиц продукции предлагаются по цене 0.91. Общая выручка останется прежней, обеспечивая эти факторы возможностью получать те же платежи, что и раньше. Более того, в этой новой точке сохранилось бы требуемое соотношение ( $w = MPL \times r_t$ ) между оплатой труда и ценой дополнительной продукции, поскольку оплата труда осталась бы прежней, а дополнительная физическая продукция выросла бы на 10 %, в то время как цена продукции снизилась бы на 10 %.

Выясняется, что превращение первоначальной точки равновесия и является новым равновесием в случае Кобба-Дугласа. Здесь мы принимаем оплату труда за масштаб цен. На долю труда приходится  $2/3$  из 300 единиц продукции сектора торгуемых товаров, и  $1/2$  из 200 единиц продукции сектора неторгуемых товаров. Следовательно, на труд приходится общая выручка за 300, в то время как фактор основных средств получает 200. При сохранении прежнего уровня номинальной заработной платы и фиксированного предложения труда, общий счет зарплат (300) останется прежним и после изменения производительности, как и общий национальный доход (500) в номинальном выражении.

В подобных обстоятельствах нет причин для изменений равновесия сектора неторгуемых товаров. Общие расходы на неторгуемые товары все еще 200; заработная плата не изменилась, так что все та же цена 1.0, которая уравнивала рынок с самого начала, будет продолжать это делать и после изменения производительности.

В этом случае изменение производительности отражает растущий объем производства и снижение цен на продукцию сектора торгуемых товаров. Это — единственные изменения и они подразумевают снижение номинального валютного курса  $E$  с 1.0 до 0.91. Мировая цена на торгуемые товары  $\bar{p}^*$  принимается как фиксированная на уровне 1.0, но номинальная цена доллара падает, чтобы привести внутреннюю цену на торгуемые товары к 0.91.

Таб. 1 объединяет все вышеприведенные предположения. Предположения Кобба-Дугласа подразумевают, что труд в секторе торгуемых товаров будет получать  $\alpha_t\beta$  от общих затрат, в то время как труд в секторе неторгуемых товаров будет получать  $\alpha_h\gamma$  от общих затрат. Таким образом, труд в целом получает постоянную долю ( $\alpha_t\beta + \alpha_h\gamma$ ) от общих затрат. Эта доля равна 60 % в примере, данном в Таб. 1. Но мы сохраняем ставку зара-

ботной платы постоянной (как масштаб цен в нашем упражнении). Поэтому общие выплаты по заработной плате остаются прежними (300) в номинальном выражении как до, так и после повышения производительности. Постоянная доли труда подразумевает, что общие затраты должны оставаться прежними (500) как до, так и после изменения производительности. Это, в свою очередь, означает, что общие затраты на неторгуемые товары остаются прежними (200) в номинальном выражении. Поскольку номинальная ставка заработной платы остается все той же, не произошло ничего, что изменило бы равновесие неторгуемых товаров. Цена ( $p_H$ ) остается 1.0, а количество ( $q_H$ ) остается 200.

Большие изменения происходят в секторе торгуемых товаров, как следствие повышения в нем производительности. Цена продукции ( $p_T$ ) снижается с 1.0 до 0.91, а количество возрастает с 300 до 330. Той переменной, которая изменяется для того, чтобы привести к снижению  $p_T$ , является  $E$ , номинальный валютный курс. В основе здесь лежит предпосылка о том, что торговля сбалансирована как до, так и после повышения производительности. Поскольку заработная плата является здесь масштабом цен, а мы проводим анализ полного равновесия, то для того, чтобы прийти к сбалансированной торговле, у нас должен быть гибкий валютный курс. Таким образом  $E$ , номинальный валютный курс, становится инструментом, в определенном смысле «легализующим» снижение  $p_T$  с 1.0 до 0.91.

В этом случае уровень цен неторгуемых товаров остается постоянным, в то время как уровень цен торгуемых товаров падает до 0.91. Таким образом, относительная цена торгуемых товаров снижается. Если мы посчитаем реальный валютный курс по формуле  $E\bar{p}^* / \bar{p}_D$ , то у нас получится, что по этому определению снижается и реальный валютный курс.  $E$  падает с 1.0 до 0.91,  $\bar{p}^*$  (мировая цена торгуемых товаров) остается неизменно 1.0, а общий уровень цен  $\bar{p}_D (= 0.6 p_T + 0.4 p_H)$  снижается с 1.0 до 0.946. Таким образом,  $E\bar{p}^* / \bar{p}_D$  падает с 1.0 до 0.962 (= 0.91/0.946).

#### *IV. Случай Кобба-Дугласа: Рост производительности в производстве неторгуемых товаров*

В Таб. 2 представлена «противоположная» ситуация роста производительности в производстве неторгуемых товаров. Все остальные предполо-

жения те же, что и в Таб. 1. Эти предположения также определяют, что номинальный доход остается на постоянном уровне 500, а общие затраты будут поделены, как 300 на торгуемые и 200 на неторгуемые товары. Снова заработная плата является масштабом цен. Труд в секторе торгуемых товаров зарабатывает те же суммы, и ставка заработной платы такая же, как и раньше, поэтому в целом в производстве торгуемых товаров используется тот же труд, что и ранее. Это значит, что общий объем производства  $q_t$  торгуемых товаров остается прежним, и что конкурентоспособная цена  $p_t$  торгуемых товаров также останется прежней. Это, в свою очередь, подразумевает, что равновесие номинального валютного курса  $E$  сохранится на том же уровне, поскольку  $p_t = E\bar{p}^*$ .

Таким образом, до и после изменения производительности все в секторе торгуемых товаров остается таким же, каким и было. Значит, в каждом из обоих секторов будет задействовано одно и те же количество ресурсов, как до так и после изменения. При том же количестве ресурсов, объем производства неторгуемых товаров вырастет на определенный процент (в данном случае на 10 %) от изменения производительности. В Таб. 2 это означает с 200 до 220. Соответственно, поскольку общие затраты остаются неизменными, цена неторгуемых товаров ( $p_n$ ) должна снизиться с 1.0 до 0.91, а общий уровень цен  $\bar{p}_d$  падает до 0.964.

Следовательно, когда в секторе неторгуемых товаров производительность возрастает, реальный валютный курс, определяемый как  $p_t/p_n$ , поднимается с 1.0 до 1.10. По «эмпирическому» определению  $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$ , реальный валютный курс поднимается с 1.0 до 1.037.

***V. Рост производительности в секторе торгуемых товаров в условиях прибавочного труда (При неизменной номинальной заработной плате)***

Продолжим, исходя из той же предпосылки Кобба-Дугласа, что и ранее, но примем за условие, что рост производительности происходит в начальных условиях безработицы кейнсианского типа. Краткое вводное обсуждение поможет читателю понять, почему этот случай подходит сюда.

Нынешний кризис в Аргентине может послужить хорошим фоном. Дольше 6 лет уровень безработицы в Аргентине оставался в среднем на уровне 15 %, а теперь (на начало декабря 2001 г.) приблизился к 20 %. Наиболее серьезные экономисты диагностировали, что эта безработица –

результат неспособности реального валютного курса правильно адаптироваться к ее уровню равновесия. Все признаки указывают на необходимость девальвации в реальном выражении. Имея фиксированный валютный курс, строго регламентированный законом о конвертации, и вследствие довольно веских исторических причин, о которых я писал в предыдущих работах, одно за другим правительства Аргентины отказывались рассматривать вопрос о девальвации номинального валютного курса. Таким образом, естественный для экономики путь продвижения в направлении девальвированного реального валютного курса заключается в понижающей коррекции внутренних цен и затрат (особенно на заработную плату) в номинальном выражении. Используя определение реального валютного курса  $PVK = E\bar{p}^* / \bar{p}_d$ , можно видеть, что для данных мировых цен, если коррекция не может пройти путем повышения  $E$ , она должна пройти (если вообще пройдет) за счет снижения  $\bar{p}_d$ . Можно заметить, что все последние 6 лет в Аргентине работал очевидный дефляционный пресс, но он оказывал крайне незначительное влияние на уровень заработной платы и цен в целом. Экономисты приписывают это неизменяемости номинальной заработной платы, которая препятствовала коррекции в сторону понижения.

Поэтому власти Аргентины, признавая необходимость реальной девальвации для приведения в равновесие реального валютного курса, частенько посматривали в сторону роста производительности как альтернативы девальвации или дефляции. Конечно, они считают, что рост производительности может изменить равновесие PVK, повышая его в реальном выражении и, таким образом, приближая его к курсу, который мы видим на самом деле, может быть даже конвертируя существующий курс в уравновешенный.

Наш анализ в разделах III и IV показывает, что их желание исполнится только наполовину, если сопутствующие условия будут аналогичны тем, что мы предположили здесь. В подобных обстоятельствах повышение производительности в секторе торгуемых товаров понизило бы равновесие PVK, приближая его к действительному курсу в Аргентине, и таким образом, помогая решить проблему. Однако, повышение производительности в секторе неторгуемых товаров работало бы в обратном направлении, повышая равновесие PVK, и еще более увеличивая пропасть, которую нужно преодолеть для приведения экономики в состояние равновесия.

Однако, этот результат получен при моделировании экономики в условиях полной занятости населения, поэтому вполне правомерно задать

вопрос — будет ли результат таким же в условиях широко распространенной безработицы.

Здесь наступает время для анализа данного и следующего разделов. Мы делаем предположение стандартное для многих моделей кейнсианского типа о том, что номинальная заработная плата  $w$  является неизменной. На основе свидетельств полагаем, что это предпосылка довольно близка к действительности, когда на рынок труда оказывается давление, направленное вниз, — то, что фактически происходило в Аргентине последние 6 лет. Это же предпосылка, вероятно, дальше отстоит от реальности в условиях, когда, начиная с ситуации высокой безработицы, спрос на рынке труда значительно возрастает. В таких обстоятельствах мы видим как заработная плата растет, ударяя по одному за другим компонентам рынка труда. Это превращает данное моделирование экономики в крайний случай, но мы убедимся, что на деле это полезно, поскольку подкрепляет общие выводы, к которым мы придем.

Далее мы сохраним все основные предположения разделов III и IV, за исключением полной занятости. Мы сохраним постоянную заработную плату как 1.0 — но теперь не как масштаб цен, а скорее как «функцию поведения» — как бесконечно эластичную кривую предложения труда при данной номинальной заработной плате. Тем не менее, нам необходима переменная, которая будет играть роль масштаба цен, и для этой цели мы выбрали номинальный валютный курс. Это прекрасно подходит к Аргентинскому случаю и является высоко вероятным способом охвата процесса валютной экспансии, который должен начаться, если занятость и объем производства возрастут в кейнсианских условиях.

Когда в таких условиях производительность возрастает в секторе торгуемых товаров, первое, что хочется отметить, это то, что те же ресурсы, которые раньше производили 300 единиц продукции по цене 1.0, теперь могут производить 330 единиц продукции по цене 0.91. Вследствие чего эта последняя точка (330, 0.91) является точкой на новой смещенной кривой предложения объема производства торгуемых товаров. Назовем ее точкой А. Она находится на новой кривой предложения, но не является точкой равновесия, потому что единица стоит 0.91, в то время как цена продукции составляет 1.0 (мировая цена 1.0 переведенная по номинальному валютному курсу 1.0). Выясняется, что при функции производства Кобба-Дугласа, в которой доля труда составляет две трети, кривая предложения объема производства торгуемых товаров достигнет цены 1.0 при объеме производства равном 396.

Теперь на этой основе проверим новое положение спроса. Затраты на торгуемые товары должны, по нашим предположениям, составить 60 % всех затрат, значит общие затраты должны составить 660 ( $= 396 \div 0.6$ ). Следовательно, затраты на неторгуемые товары должны равняться 264. Это повлечет за собой движение во внешнем направлении вдоль «старой» кривой предложения неторгуемых товаров (поскольку здесь не произошло изменений в производительности). При производственной функции Кобба-Дугласа, которая в данном случае имеет долю труда равную половине, новый уровень равновесия общего дохода будет представлять собой увеличение количества до 230 и цены до 1.15. Реальный валютный курс, определяемый как  $p_f/p_H$  снижается до 0.87. При определении как  $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$  он снижается до 0.943.

*VI. Рост производительности в производстве неторгуемых товаров в условиях прибавочного труда (При неизменной номинальной заработной плате)*

В Таб. 4 представлен случай роста производительности в секторе внутренних товаров при высоком уровне безработицы. Исходные предположения те же, что и в разделе V, за исключением того, что здесь мы заменим сектор, в котором предполагается рост производительности.

Наши предпосылки Кобба-Дугласа делают этот пример особенно легким для решения. Начнем с сектора торгуемых товаров. Здесь нет никаких причин для изменения производства. Дана мировая цена торгуемых товаров  $\bar{p}^*$  и фиксированный валютный курс  $E$ , так что цена торгуемых товаров в местной валюте  $p_f$  остается постоянной 1.0. Это та цена, которую видят и на которую отвечают производители торгуемых товаров. Но она не меняется, так же как и ставка заработной платы  $w$ . Так что предыдущая точка производства ( $q_f = 300$ ) снова будет точкой равновесия. Условие сбалансированной торговли означает, что предложение торгуемых товаров должно равняться спросу на торгуемые товары. Значит, затраты на торгуемые товары должны равняться 300. Но наши предпосылки Кобба-Дугласа означают, что затраты на торгуемые товары составят 60 % от общих затрат, значит общие затраты составят 500. Это, в свою очередь, подразумевает, что затраты на неторгуемые товары должны оставаться неизменно на уровне 200. Так что единственное реальное изменение, которое произойдет вследствие роста производительности состоит в том, что цена на неторгуемые товары упадет до 0.91, а их количество вырастет с 200 до 220. Таб.



4 является точной копией Таб. 2. Перемещение от предполагаемой полной занятости к предполагаемому добавочному труду совершенно не изменило того нового равновесия, которое наступит после повышения производительности в производстве неторгуемых товаров. Реальный валютный курс, определенный как  $r_f/r_h$  повышается с 1.0 до 1.1. Определенный как  $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$ , он повышается с 1.0 до 1.037.

Итак, наш вывод, сделанный на основе анализа разделов V и VI, заключается в том, что соотношение между ростом производительности и реальным валютным курсом, когда мы начинаем с кейнсианских предположений (прибавочный труд), чрезвычайно похоже на то, когда мы используем неоклассические предположения (полная занятость). Повышение производительности в секторе торгуемых товаров вызывает снижение реальной цены доллара, в то время как повышение производительности в секторе производства неторгуемых товаров вызывает ее подъем. В контексте Аргентинской проблемы, вкратце изложенной в начале раздела V, правительству Аргентины следует осознать, что повышение производительности поможет сузить пропасть между действующим реальным валютным курсом и уровнем его равновесия только в той степени, в какой это повышение произойдет в секторе торгуемых товаров. Повышение производительности в секторе неторгуемых товаров увеличит объем производства в экономике и повысит реальный курс заработной платы, но одновременно с этим, отодвинет равновесие реального валютного курса еще дальше от существующего, и в этом смысле обострит проблему коррекции реального валютного курса, с которой, например, должна справиться аргентинская экономика.

#### ***VII. Проведение более общего анализа***

Самый удобный способ обобщения выше приведенного анализа заключается в простом изменении предположений, относящихся к конечному спросу. В частности, доли общих затрат на продукцию двух секторов скорее могут измениться в период между старым и новым равновесием, чем остаться постоянными, как того требует случай Кобба-Дугласа.

В случае полной занятости у нас используются те же ресурсы до и после изменения производительности. Цена торгуемых товаров падает, создавая настоящий эффект положительного дохода для потребителей торгуемых товаров. Перемещаясь от предыдущего равновесия к новому, потребители продвигаются вдоль кривой спроса на торгуемые товары, ко-

торая включает в себя этот эффект дохода. В случае Кобба-Дугласа эластичность этой кривой спроса составляет  $-1.0$ . Именно этим определяется то, что до и после повышения производительности на производство торгуемых товаров будет выделяться одинаковое количество ресурсов. Если эта эластичность больше единицы (допустим,  $-1.2$ ), то на производство торгуемых товаров будет выделяться больше ресурсов после повышения, чем до него, и цена торгуемых товаров может упасть с  $1.0$  до  $0.93$  (допустим) вместо  $0.91$ . Если это случится, то ресурсы будут оттягиваться из сектора неторгуемых товаров, а цена на неторгуемые товары будет снижаться (допустим) до  $0.98$  вместо того, чтобы оставаться  $1.0$ .

Если эластичность спроса на торгуемых товаров меньше единицы (допустим,  $-0.8$ ), то происходит обратная коррекция. Ресурсы не перемещаются из сектора торгуемых товаров в сектор неторгуемых товаров, и цена торгуемых товаров при новом равновесии может в итоге достичь  $0.89$  (вместо  $0.91$ ), в то время как цена на неторгуемые товары может подняться до  $1.02$  или  $1.03$  вместо того, чтобы постоянно оставаться  $1.0$ .

В этом случае (когда эластичность спроса меньше единицы) реальный валютный курс падает ниже, чем в случае Кобба-Дугласа. Когда эластичность спроса превышает единицу, он снижается меньше, чем в случае Кобба-Дугласа.

Читателя может заинтересовать возможно ли, что в крайней точке реальный валютный курс не понизится вообще вследствие повышения производительности в секторе торгуемых товаров. Ответ: такой вариант в реальности невозможен. Эластичность спроса, превышающая единицу, ясно обозначает идущую вниз кривую спроса (включая эффект дохода). При перемещении вдоль этой кривой спроса от меньшего количества к большему относительная цена торгуемых товаров должна падать. Это гарантирует, что контр-интуитивный результат (когда рост производительности в секторе торгуемых товаров вызывает повышение  $p_t/p_n$ ) фактически не будет получен.

Когда повышение производительности происходит в секторе неторгуемых товаров, анализ проводится точно так же. Случай Кобба-Дугласа подразумевает, что эластичность собственной цены спроса на неторгуемые товары равна  $-1.0$ . Это то, что сохраняет использование ресурсов на одинаковом уровне до и после повышения производительности. Повышая или понижая эту эластичность, мы увеличиваем или уменьшаем использование ресурсов в секторе неторгуемых товаров, как следствие повышения производительности. Если использование ресурсов уменьшается, это вызывает

еще большее падение  $r_f$ , еще больше повышая реальный валютный курс. Если использование ресурсов в производстве неторгуемых товаров возрастает вследствие повышения производительности, то рост реального валютного курса будет меньше, чем в случае Кобба-Дугласа. Но в условиях полной занятости относительная цена неторгуемых товаров должна снижаться, когда рост производительности происходит исключительно в этом секторе. Итак, наши общие выводы относительно эффектов повышения производительности не меняются, когда мы изменяем наши предположения, касающиеся спроса. Рост производительности в секторе торгуемых товаров вызывает падение реальной уравнивающей цены доллара; рост производительности в секторе неторгуемых товаров вызывает ее повышение.

Вышеприведенный анализ может послужить отправной точкой при рассмотрении ситуации кейнсианского типа – при наличии большого избыточного предложения труда. Здесь можно сказать, что коррекция была бы такой же, как и при полной занятости, если бы ситуация полной занятости не изменилась вследствие повышения производительности. Ситуация, представленная в Таб. 4 показывает, что это вполне вероятный результат в случае повышения производительности в секторе неторгуемых товаров. В этом случае изменение предположений об эластичности спроса могло бы вызвать либо увеличение (эластичность спроса на неторгуемые товары больше единицы), либо уменьшение (эластичность меньше единицы) общего количества занятых ресурсов в результате повышения производительности. Но это должно произойти в секторе неторгуемых товаров. Равновесие в производстве торгуемых товаров в этом случае совсем не изменится, потому что ставка заработной платы, валютный курс и посредством их внутренняя цена торгуемых товаров  $p_t$  — все останется таким же, как и до повышения производительности. Поэтому повышение производительности в производстве неторгуемых товаров вызовет общий рост занятости (при эластичности выше единицы) или падение (при эластичности ниже единицы), или же останется прежним (при эластичности равной единице), в зависимости от эластичности спроса на неторгуемые товары.

Что касается повышения производительности в секторе торгуемых товаров, производственное равновесие, представленное в Таб. 3 не зависит от эластичности спроса на торгуемые товары. Оно возникает на пересечении смещенной кривой предложения торгуемых товаров с постоянной внутренней ценой ( $p_t$ ), гарантированной в наших предположениях. Если доли, в

которых затраты поделены между торгуемыми товарами и внутренними товарами, остаются такими же, как и до роста производительности, то мы получаем результат, представленный в Таб. 3. Если доля затрат на торгуемые товары возрастает, то равновесие будет достигнуто путем меньшего роста объема производства неторгуемых товаров, чем мы видим в Таб.3. Если эта доля уменьшится, то новое равновесие повлечет за собой большее увеличение объема производства неторгуемых товаров, чем показано в Таб. 3.

### *VIII. Валютная динамика*

В только что рассмотренном кейнсианском случае фиксированный валютный курс  $E$  играет критическую роль в проведении валютной корректировки. Если производительность повышается в секторе торгуемых товаров, то начальный ответ производства возникает там. Превышение этого производства над спросом на торгуемые товары создает излишки в торговом балансе. Это увеличивает денежную массу, оставляя людей с более высокими реальными запасами наличных денег, чем раньше. Если эти запасы выше того, что люди хотят держать, то эти излишки имеют тенденцию расходоваться, наращивая увеличение спроса (как на  $q_f$ , так и на  $q_h$ ), возникающего из растущих доходов. Если же запасы наличных денег окажутся меньше, чем люди хотели бы хранить, то увеличение расходов на  $q_f$  и  $q_h$  на время станет меньше, чем то, к чему привел бы только увеличившийся доход.

Этот процесс валютной динамики обеспечивает в новом равновесии увеличение денежной массы ровно настолько, насколько это необходимо, чтобы согласовать новый уровень общественного спроса на реальные запасы наличных денег. Тем не менее, он не влияет на уровень самого нового равновесия.

Во многих кейнсианских моделях денежная масса рассматривается как скрытая переменная, как мы делали в случаях, проиллюстрированных Таб. 3 и 4. Это абсолютно правомерно, поскольку в таких случаях денежная масса является эндогенной переменной. Динамика только что обсуждавшегося процесса — это способ, при помощи которого данная эндогенная переменная проводится к ее новому уровню равновесия. Этот уровень равновесия зависит от новых уровней равновесия реального дохода  $y$  по сравнению с уровнем цен  $\bar{p}_d$ , но в таких моделях нет обратной связи со

стороны денежно-кредитного механизма, которая будет влиять на эти новые уровни равновесия  $u$  и  $\bar{p}_d$ .

Тем не менее, легко установить модели, которые воплощают кейнсианскую предпосылку бесконечно эластичного предложения труда при заданной номинальной ставке заработной платы, но выглядят совсем по-разному, особенно в случае, проиллюстрированном в Таб. 3. Причина заключается в том, что кейнсианская предпосылка бесконечно эластичного предложения труда при заданной номинальной ставке заработной платы по существу устанавливает уровни кривых предложения для  $q_t$  и  $q_h$ , но ничего не говорит об уровнях спроса. В случаях Таб. 3 и 4 элемент, который в окончательном анализе определяет уровень спроса, является предпосылкой того, что номинальный валютный курс  $E$  остается фиксированным. Но это только одно из множества предположений, которые можно сделать о том, как определяется спрос. Коротко говоря, когда для типичного представления экономики существует единое реальное базовое равновесие, берущее начало от клиринга по всем рынкам (включая рынок труда), это не тот случай, когда мы представляем тип институциональной или поведенческой ригидности, обычно воплощаемой в кейнсианских моделях.

Для иллюстрации этого предположим, что мы используем кейнсианскую предпосылку бесконечно эластичного предложения труда при заданной номинальной заработной плате вместе с предпосылками о денежно-кредитной политике, поддерживающей постоянное количество денег,  $M$ . Простейшей презентацией этого предположения является «Кембриджская» версия количественной денежной теории, а именно,  $M^d = k \bar{p}_d u$ . В действительности, это – функция спроса на реальные запасы наличных денег, которая полностью совместима со случаями, представленными в Таб. 3 и 4. Но в этих случаях к этому уравнению мы добавляем условие равновесия  $M^s = M^d$ , подразумевая, что денежная масса пассивна при денежной системе, «обеспечивающей» любую требуемую денежную массу.

Если в предположении мы поменяем постоянство валютного курса  $E$  на постоянство денежной массы  $M^s$ , то все изменится самым радикальным образом. Теперь у нас есть константа  $u \bar{p}^d = q_t p_t + q_h p_h$ . Бесконечно эластичное предложение труда  $w = 1.0$  означает, что изменения объемов производства происходят на данном отрезке кривой предложения, которая, однако, перемещается, отражая рост производительности. Поэтому, если производительность возрастает в секторе торгуемых товаров, то одним из

возможных вариантов равновесия производства было бы сохранение производства неторгуемых товаров  $q_H$  и цен на неторгуемые товары  $p_H$  на постоянном уровне, а объем производства торгуемых товаров  $q_T$  вырос бы на  $\lambda$  процентов, цена на торгуемые товары  $p_T$  снизилась бы на  $\lambda$  процентов (посредством снижения на  $\lambda$  процента номинального валютного курса  $E$ ). Это именно то равновесие, которое возникнет, если спрос подчиняется условиям Кобба-Дугласа. Если спрос не соответствует условиям Кобба-Дугласа, то ресурсы будут либо перемещаться из сектора торгуемых товаров в сектор неторгуемых товаров, либо из сектора неторгуемых товаров в производство торгуемых товаров. Здесь  $q_T$  и  $q_H$  не могут резко возрасти, как в случае, представленном в Таб. 3.

Фактически, кейнсианское равновесие, возникающее когда мы делаем предположение о постоянной денежной массе, очень похоже на неоклассическое равновесие, проиллюстрированное в Таб. 1 и 2. В обоих случаях, когда происходит сдвиг в сторону новой кривой предложения в секторе, где возросла производительность, есть только возможность компромисса объемов производства. В неоклассическом случае компромисс возникает из заданного предложения труда, поэтому увеличение объемов производства в одном секторе достигается только за счет перемещения труда из другого сектора. В кейнсианском случае при постоянной денежной массе эти же самые компромиссы возникают из того факта, что при  $M^S = k(q_T p_T + q_H p_H)$ , можно получить увеличение  $q_T p_T$  только путем сокращения  $q_H p_H$ , и наоборот.

### *IX. Резюме*

В Таб. 5 представлена попытка подытожить наши результаты в виде схемы. По сути своей, она самодостаточна, так что читатель может обратиться к ней, без подробного изучения всей работы.

Данное резюме, по сути, является дистиллированной версией Таб. 5, представляя собой попытку извлечь самые существенные элементы аргументации. В первую очередь, каждое увеличение производительности несет с собой определенный базовый потенциал для роста экономики, в которой оно происходит. Этот рост представлен возможностью использования в секторе, где увеличилась производительность, такого же объема ресурсов, что и раньше, для производства большего количества продукции по более низкой цене. Это определяет особую точку на «новой» кривой

предложения в секторе, испытывающем рост производительности. Назовем эту точку А и используем как эталонную точку.

У нас пять случаев (A1a, A2a, B2a, C1a, C2a), в которых равновесие сектора, испытывающего рост производительности, пребывает в точке А. Это случаи Кобба-Дугласа и характеризуются они тем, что кривая спроса пересекает «новую» кривую предложения точно в точке А. Уровень цен в секторе, который подвергается этому воздействию, снижается точно на процент роста производительности.

Вокруг каждого из этих пяти лежит пара других случаев (b и c), характеризуемых тем, что кривая спроса пересекает «новую» кривую предложения либо справа, либо слева от А. Когда пересечение лежит справа от А, ресурсы перемещаются в сектор, переживающий рост производительности, и его уровень цен снижается меньше, чем в точке А. Когда пересечение лежит слева от А, ресурсы перемещаются из сектора, переживающего рост производительности, и его уровень цен снижается больше, чем в точке А.

В каждом из этих 15 случаев уровень цен всегда снижается в секторе, переживающем рост производительности, и реальный валютный курс изменяется в направлении, указанном этим снижением цен. Иначе говоря, реальная рублевая цена доллара падает, когда производительность растет в секторе торгуемых товаров, и поднимается, когда производительность растет в секторе неторгуемых товаров. Во всех этих пятнадцати случаях реальный доход тоже растет, но только при увеличении самой производительности (т. е. за счет дополнительной продукции, которую можно теперь выпускать в секторе, переживающем рост производительности, за счет того же объема ресурсов, которые до этого были заняты в этом секторе).

Есть еще 3 дополнительных случая — B1a, B1b, B1c, в которых происходит более существенный рост реального дохода. Эти случаи проявляются при кейнсианском сценарии, когда неизменной являются номинальная ставка заработной платы (характеризующая кривую предложения труда) и валютный курс (отражающий денежно-кредитную политику, которая устанавливает валютный курс, как эффективный масштаб цен в экономике). Все эти три случая возникают, когда рост производительности происходит в секторе торгуемых товаров. Происходит следующее: в точке А, где стоимость единицы торгуемой продукции снизилась на сумму роста производительности, эта стоимость единицы продукции гораздо ниже рыночной цены торгуемых товаров, определяемой мировым уровнем цен на торгуемые товары  $\bar{p}^*$ , умноженной на (постоянный в данном случае) валютный курс Е. Как следствие этого несоответствия между стоимостью

единицы продукции и рыночной ценой, производство расширяется за пределы А. Расширение заканчивается только в новой точке равновесия, где новая кривая предложения достигает мировой цены  $E\bar{p}^*$ . В этой точке наступает наибольшее увеличение дохода, вследствие которого возрастает спрос как на торгуемые, так и на неторгуемые товары. Таким образом, полное описание нового равновесия представляет собой производство торгуемых товаров в только что обозначенной точке и производство неторгуемых товаров, значительно превосходящее то, что было до изменения производительности. Этот рост производства неторгуемых товаров вызван ростом доходов и увеличивает его. Поскольку изменение производительности происходит в секторе торгуемых товаров, расширение производства неторгуемых товаров проходит вдоль «старой» кривой предложения неторгуемых товаров. Уровень их цен  $p_H$ . Идет вверх по мере роста производства вдоль этой кривой. Следовательно, во всех этих трех случаях (В1а, В1б, и В1с) мы имеем рост  $p_H$ , в то время как  $p_T (= \bar{p}^* E)$  остается неизменным. Что отличает эти случаи от 15 других, так это то, что уровень цен в секторе, где растет производительность (торгуемых товаров) не снижается. Вместо этого, он остается неизменным, но уровень цен другого сектора ( $p_H$ ) поднимается. Таким образом, результат для реального валютного курса остается «нормальным». Относительны цены в секторе падают с ростом производительности.

#### **Х. Выводы**

Надеюсь, что эта работа поможет читателю яснее увидеть то, как рост производительности влияет на объем производства, цены и реальный валютный курс. Главной целью является показать, что не следует ожидать повышения реального валютного курса, как естественного следствия роста ВВП на душу населения. Это ожидание верно тогда, когда рост производительности происходит преимущественно в секторе торгуемых товаров, но результат получается прямо противоположным, когда производительность растет в секторе неторгуемых товаров.

Пример Рис. 1 (Япония) драматично представляет случай роста производительности, сконцентрированный в секторе торгуемых товаров. Но все остальные случаи, представленные на Рис. 2а — 2н, показывают, что японский случай не представителен для ситуаций быстрого роста ВВП на душу населения. Эти последние случаи показывают, что не следует «ожидать» повышения реального валютного курса вследствие быстрого роста объемов



производства. Это произойдет настолько, насколько плотно рост производительности сконцентрирован в секторе торгуемых товаров, но рисунки показывают, что не стоит слишком надеяться на то, что это действительно произойдет в данном случае.

Некоторые читатели могут ответить, что в очень долгой перспективе рост производительности скорее произойдет в секторе торгуемых, чем неторгуемых товаров. Я полагаю, что так и будет, если взять достаточно долгий период. Здесь аргументом является то, что такие секторы как производственный, сельскохозяйственный и добывающий больше подвержены техническим усовершенствованиям, чем такие секторы, как услуги и правительственный. Этот аргумент используется в поддержку того явления, о котором я впервые узнал как о «шведской инфляции», идея которого состоит в том, что при фиксированном валютном курсе и заданных мировых ценах рост производительности в секторе торгуемых товаров ведет к повышению заработной платы (как в номинальном, так и в реальном выражении), и это толкает вверх  $r_H$ , уровень цен на неторгуемые товары и с ним общий уровень цен  $\bar{p}_d$ . Считается, что общая тенденция стоимости услуг быть выше в более богатых странах, также является результатом перекаса роста производительности в сторону сектора торгуемых товаров. Это наблюдение связано с именами Бэла Баласса и Пола Самуэльсона, одними из первых указавших на это.

Эти широкие общие тенденции могут иметь существенное значение в течение длительного периода истории и для рационального объяснения определенных различий, которые мы видим в разных странах. Но они не слишком полезны в качестве основания для политических решений и суждений. Политика, полагающаяся на постоянное повышение равновесия валютного курса, по прошествии значительного времени, даже за период пять-десять лет, станет неправильной. Может быть, первым правилом хорошей политической экономики является уважение к основным работающим экономическим силам. Закон спроса и предложения, безусловно, является тем, что не может отменить ни одно правительство, и у нас есть сотни примеров, подтверждающих то, что правительства, которые его игнорируют, идут на риск. Самым безопасным вмешательством является то, которое помогает экономике в переходе от одного равновесия к другому.

Как я уже отмечал, экономика Аргентины, по крайней мере, пять лет уже сигналила о том, что для достижения равновесия нужно понизить реальный валютный курс. Неизменная понижающая тенденция зарплаты и цен помешала достичь этого равновесия за счет процесса внутренней де-

фляции (спросовая динамика зарплат и цен). История Аргентины, ситуация с международным долгом и законодательная связь конвертируемости с долларом разубедили ее правительство попытаться провести прямую девальвацию (резко повысить цену доллара в песо). Результатом стала мучительная потеря равновесия, которая в итоге взорвалась крупным кризисом.

Я не знаю, в каком направлении должен изменяться реальный валютный курс равновесия в России в ближайшие несколько лет. Падение цен на нефть сигнализирует о подъеме реальной равновесной цены доллара. Резкое сокращение утечки капитала или увеличение притока капитала служило бы сигналом падения этой самой цены равновесия. Рост производительности также служил бы сигналом понижения, если бы произошел в области торгуемых товаров, и повышения в реальной равновесной цене доллара, если бы произошел в секторе неторгуемых товаров. На мой взгляд, ситуация слишком затуманена неопределенностью, чтобы можно было с уверенностью предсказывать непрерывное реальное повышение, что подразумевалось бы, допустим, при поддержании более-менее стабильного валютного курса за счет крупных потерь международных резервов или (а-ля Аргентина) за счет непрерывного дефляционного пресса в международной экономике. Я считаю, что лучшей политикой является внимательное и чуткое отслеживание сигналов, которые подает сама экономика, и при помощи разумных политических мер усиление движущих рыночных сил спроса и предложения, а не борьба с ними.

Таблица 1

**Рост производительности на 10 % в производстве торгуемых товаров: случай полной занятости**

	Повышения производительности	Повышения производительности
	До	После
Затраты на торгуемые товары ( $q_t p_t$ )	300	300
Производство торгуемых товаров $q_t$	300	300
Цена торгуемых товаров $p_t$	1.0	0.91
Затраты на неторгуемые товары ( $q_h p_h$ )	200	200
Производство неторгуемых товаров $q_h$	200	200
Цена неторгуемых товаров $p_h$	1.0	1.0
Ставка заработной платы (Денежное выражение)	1.0	1.0
Уровень цен $6p_t + 4p_h = \bar{p}_d$	1.0	0.946

Реальная заработная плата $w/\bar{p}_d$	1.0	1.057
Дополнительный продукт труда В секторе торгуемых товаров = $w/p_t$	1.0	1.10
В секторе неторгуемых товаров = $w/p_h$	1.0	1.0

Таблица 1 продолжение

Количество труда в секторе торгуемых товаров $L_t$	200	200
В секторе неторгуемых товаров $L_h$	100	100
Количество капитала (фиксированный фактор) в секторе торгуемых товаров $K_t$	100	100
В секторе неторгуемых товаров $K_h$	100	100
Мировая цена торгуемых товаров ( $\bar{p}^*$ )	1.0	1.0
Номинальный валютный курс (E)	1.0	0.91
Индекс реального валютного курса определяемый как $p_t/p_h$	1.0	0.91
Определяемый как $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$	1.0	0.962

Таблица 2

**Рост производительности на 10 % в производстве неторгуемых товаров: случай полной занятости**

	Повышения производительности	
	До	После
Затраты на торгуемые товары ( $q_t p_t$ )	300	300
Производство торгуемых товаров $q_t$	300	300
Цена торгуемых товаров $p_t$	1.0	1.0
Затраты на неторгуемые товары ( $q_h p_h$ )	200	200
Производство неторгуемых товаров $q_h$	200	200
Цена неторгуемых товаров $p_h$	1.0	0.91
Ставка заработной платы (Денежное выражение)	1.0	1.0
Уровень цен. $6p_t + 4p_h = \bar{p}_d$	1.0	0.964
Реальная заработная плата $w/\bar{p}_d$	1.0	1.037
Дополнительный продукт труда в секторе торгуемых товаров = $w/p_t$	1.0	1.0
В секторе неторгуемых товаров =	1.0	1.10

$w/p_h$		
Количество труда в секторе торгуемых товаров $L_t$	200	200
В секторе неторгуемых товаров $L_h$	100	100
Количество капитала (фиксированный фактор) в секторе торгуемых товаров $K_t$	100	100

Таблица 2 продолжение

В секторе неторгуемых товаров $K_h$	100	100
Мировая цена торгуемых товаров ( $\bar{p}^*$ )	1.0	1.0
Номинальный валютный курс (E)	1.0	1.0
Индекс реального валютного курса определяемый как $p_t/p_h$	1.0	1.10
Определяемый как $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$	1.0	1.037

Таблица 3

**Рост производительности на 10 % в производстве торгуемых товаров:  
кейнсианский случай при неизменных номинальной ставке  
зарботной платы и номинальном валютном курсе**

	Повышения производительности	
	До	После
Затраты на торгуемые товары ( $q_t p_t$ )	300	396
Количество $q_t$	300	396 <sup>1</sup>
Цена $p_t$	1.0	1.0
Затраты на неторгуемые товары $q_h p_h$	200	264
Количество $q_h$	200	230
Цена $p_h$	1.0	1.15
Ставка заработной платы (w)	1.0	1.0
Уровень цен ( $.6p_t + 4p_h = \bar{p}_d$ )	1.0	1.06
Реальная заработная плата $w/\bar{p}_d$	1.0	0.934
Дополнительный продукт труда в секторе торгуемых товаров = $w/p_t$	1.0	1.0
В секторе неторгуемых товаров = $w/p_h$	1.0	0.87
Количество труда в секторе торгуемых товаров $L_t$	200	264
В секторе неторгуемых товаров $L_h$	100	132
Количество капитала (фиксированный фактор) в секторе торгуемых товаров $K_t$	100	100

В секторе неторгуемых товаров $K_H$	100	100
Мировая цена торгуемых товаров $\bar{p}^*$	1.0	1.0
Номинальный валютный курс $E$	1.0	1.0
Индекс реального валютного курса определяемый как $p_t/p_H$	1.0	0.87
Определяемый как $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$	1.0	0.943

Примечания к Таблице 3

1. Чтобы получить 396 для  $q_t$  после повышения производительности, мы сперва отражаем точку А ( $q_t = 330$ ,  $p_t = 0.91$ ), использующую те же ресурсы (300), которые использовались для производства торгуемых товаров при начальном равновесии. В этой точке нарушается равновесие между добавочными издержками (0.91) и рыночной ценой (1.0) в секторе торгуемых товаров. Для достижения равновесия продвигаемся вдоль кривой нового предложения. Эластичность этой кривой равна 2, поэтому для 10 % повышения  $p_t$  (с 0.91 до 1.0) мы получаем 20 % повышение количества (с 330 до 396).

Расчет эластичности

Функция Кобба-Дугласа  $\log q = \beta \log L + (1-\beta) \log K$

Эластичность  $q$  по отношению  $L = \partial \log q / \partial \log L = \beta$ .

Доля постоянной труда  $\beta$  означает  $\beta q p = wL$ .

$d \log \beta + d \log q + d \log p = d \log w + d \log L$

В функции Кобба-Дугласа  $\beta$  не изменяется.

В нашем случае  $w$  фиксирован.

Поэтому кривая предложения производится от

$d \log q + d \log p = d \log L$

Заменяем  $d \log L = d \log q / \beta$  (от эластичности объема производства) для получения

$d \log p = (d \log q / \beta) - d \log q$

$= d \log q [(1-\beta)/\beta]$

$d \log q = \beta d \log p / (1-\beta)$

Для торгуемых товаров:  $\beta = 2/3$ , поэтому  $d \log q_t = 2 d \log p_t$ .

Таким образом, 10 % повышение  $p_t$  (с 0.91 до 1.0) означает 20 % повышение  $q_t$  (с 330 до 396).

Для неторгуемых товаров:  $\gamma$  (соответствует  $\beta$  для торгуемых товаров)  $= 1/2$ , поэтому  $d \log q_h = d \log p_h$ . Таким образом 32 % повышение в общих затратах (с 200 до 264) означает 15 % рост как  $q_h$  (с 200 до 230), так и  $p_h$  (с 1.0 до 1.15).

Таблица 4

**Рост производительности на 10 % в производстве неторгуемых товаров Кейнсианский случай при неизменной номинальной ставке заработной платы и неизменном валютном курсе**

	До	После
	Повышения производительности	Повышения производительности
Затраты на торгуемые товары ( $q_t p_t$ )	300	300
Количество $q_t$	300	300
Цена $p_t$	1.0	1.0
Затраты на неторгуемые товары $q_h p_h$	200	200
Количество $q_h$	200	220
Цена $p_h$	1.0	0.91
Ставка заработной платы ( $w$ )	1.0	1.0
Уровень цен ( $.6p_t + 4p_h = \bar{p}_d$ )	1.0	0.964
Реальная заработная плата $w/\bar{p}_d$	1.0	1.037
1.037Дополнительный продукт труда в секторе торгуемых товаров = $w/p_t$	1.0	1.0
В секторе неторгуемых товаров = $w/p_h$	1.0	1.10
Количество труда в секторе торгуемых товаров $L_t$	200	200
В секторе неторгуемых товаров $L_h$	100	100
Количество капитала (фиксированный фактор) в секторе торгуемых товаров $K_t$	100	100
В секторе неторгуемых товаров $K_h$	100	100
Мировая цена торгуемых товаров $\bar{p}^*$	1.0	1.0
Номинальный валютный курс $E$	1.0	1.0
Индекс реального валютного курса определяемый как $p_t/p_h$	1.0	1.10
Определяемый как $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$	1.0	1.037

**Схематичное представление влияния роста производительности на  $\lambda$  процентов**

Во всех случаях мы рассматриваем экономику двух секторов (торгуемых и неторгуемых товаров). В каждом секторе есть постоянный фактор (капитал) и переменный фактор, труд. Стоимость труда в обоих секторах одинаковая. При постоянной «производительности» изменения в объеме производства происходят от подъемов и снижений вдоль кривой предложения, беря начало в применении большего или меньшего количества труда. Мы остаемся на заданной кривой предложения до тех пор, пока ставка заработной платы остается неизменной, а «производительность» постоянной. Ставка заработной платы неизменна во всех примерах. Она рассматривается как масштаб цен в сценарии с полной занятостью (А). В кейнсианских сценариях (В и С) предполагается, что предложение труда бесконечно эластично при номинальной заработной плате равной 1.0.

Берем:

$E$  = номинальный валютный курс (изначально = 1.0)

$\bar{p}^*$  = мировая цена торгуемых товаров (всегда = 1.0)

$p_t$  =  $E\bar{p}^*$  = вну (тренинная цена торгуемых товаров (изначально = 1.0)

$p_h$  = цена неторгуемых товаров (изначально = 1.0)

$w$  = номинальная ставка заработной платы (всегда = 1.0, либо потому что  $w$  — масштаб цен, как в А, или потому что предложение труда бесконечно эластично при 1.0, как в В и С).

То нарушение, которое мы анализируем, в каждом случае является повышением в производительности на  $\lambda$  процентов либо в торгуемом секторе, либо в секторе неторгуемых товаров. Это делает возможным повышение объема производства в данном секторе на  $\lambda$  процентов при цене  $(1-\lambda)$  с использованием такого же количества ресурсов, как и раньше. Если начальное равновесие было  $q_0, p_0$ , то «старая» кривая предложения очевидно прошла через эту точку. Изменение производительности выстраивает новую кривую предложения, проходящую через  $q_0(1+\lambda), p_0(1-\lambda)$ . Это будет точкой равновесия, если новая кривая спроса пройдет через нее. В противном случае, новым равновесием станет какая-то другая точка на этой новой кривой спроса, либо справа от  $q_0(1+\lambda), p_0(1-\lambda)$ , если затраты



на товар, о котором идет речь, возросли, или слева, если затраты на этот товар снизились.

Мы определяем реальный валютный курс (РВК) либо как  $p_t/p_h$  (теоретическое определение), либо как  $E\bar{p}^*/\bar{p}_d$  (эмпирическое определение). Для последнего определения  $\bar{p}_d$  является средне взвешенной от  $p_t$  и  $p_h$ . Отметим, что когда реальный валютный курс поднимается по одному из этих определений, он также должен подняться и по другому. На всем протяжении этой работы повышение РВК представлено ростом цены доллара, выраженной в местной валюте, т. е. когда цена доллара изменяется с 28 до 30 рублей, это – повышение реального валютного курса.

#### *А. Сценарий полной занятости*

A1. Рост производительности секторе торгуемых товаров

A1a Ресурсы не перемещаются (Кобб-Дуглас)

$p_t$  идет вниз,  $q_t$  вверх, обе – на  $\lambda$  процентов

$p_h, q_h$  остаются прежними

РВК понижается

A1b Ресурсы перемещаются из сектора торгуемых товаров

$p_t$  опускается больше, чем на  $\lambda$  процентов

$q_t$  опускается меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$p_h, q_h$  возрастают вдоль кривой предложения неторгуемых товаров

РВК отклоняется больше, чем на A1a.

A1c Ресурсы смещаются в сектор торгуемых товаров

$p_t$  снижается меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$q_t$  поднимается больше, чем на  $\lambda$  процентов

$p_h, q_h$  снижается вдоль кривой предложения неторгуемых товаров

РВК снижается меньше, чем на A1a.

РВК не может оставаться постоянным, поскольку это означало бы, что изменения спроса возникают только при возросшем доходе, а для равновесия потребовалось бы тратить весь возросший доход на торгуемые товары. В этом ограничивающем случае (теоретическая возможность)  $p_h$  должна была бы оставаться равной 1.0 для сохранения постоянного РВК, а  $q_h$  оставалось бы неизменным.

A2. Рост производительности в секторе неторгуемых товаров

A2a Ресурсы не перемещаются (случай Кобба-Дугласа)

$r_h$  снижается,  $q_h$  повышается, обе на  $\lambda$  процентов

$r_t, q_t$  не изменяются

РВК растёт.

A2b Ресурсы перемещаются из сектора неторгуемых товаров

$r_h$  снижается больше, чем на  $\lambda$  процентов

$q_h$  повышается меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$r_t, q_t$  увеличиваются

РВК повышается больше, чем на A2a.

A2c Ресурсы перемещаются в сектор неторгуемых товаров

$r_h$  снижается меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$q_h$  поднимается больше, чем на  $\lambda$  процентов

$r_t, q_t$  снижается

РВК поднимается меньше, чем на A2a.

РВК не может оставаться неизменным. Если бы он не менялся, изменения спроса отражали бы только рост дохода. Но в этом случае для равновесия потребовалось бы, чтобы весь прирост дохода тратился бы на неторгуемые товары. В этом ограничивающем случае (теоретическая возможность)  $r_t$  должна была бы оставаться равной 1.0, чтобы РВК оставался постоянным, а  $q_t$  не менялось бы.

### *V. Кейнсианский сценарий при $w = 1.0$ ; $E = r_t = 1.0$*

V2. Рост производительности в секторе торгуемых товаров

V1a Доля расходов на торгуемые товары постоянна (Случай Кобба-Дугласа) Производство расширяется вдоль новой кривой предложения [с  $r_t$  (1- $\lambda$ )] до достижения точки  $r_t = 1.0$ . Это увеличивает общий доход, получаемый в секторе торгуемых товаров. Сумма этого увеличения дохода определяется кривой предложения. Для достижения равновесия затраты на торгуемые товары должны соответственно возрасти. Но предпосылки Кобба-Дугласа означают, что затраты на неторгуемые товары должны увеличиваться в равной пропорции. Продвигаясь вдоль кривой предложения неторгуемых товаров,  $r_h$  должна возрасти, следовательно  $r_h/r_t$  должна расти, РВК должен падать.

V1b Доля расходов на торгуемые товары снижается

Производство торгуемых товаров увеличивается вдоль кривой нового предложения до точки, где  $p_t = 1.0$ .

Это снова определяет уравновешенное производство и цены торгуемых товаров. Но поскольку доля расходов на торгуемые товары снизилась, доля расходов на неторгуемые товары должна возрасти. Следовательно, реальный доход  $u$ , количество неторгуемых товаров  $q_h$ , и цена неторгуемых товаров  $p_h$  должны возрасти больше, чем на  $V1a$ . Следовательно, РВК должен снизиться более, чем в  $V1a$ .

**V1c** Доля расходов на торгуемые товары возрастает

Производство торгуемых товаров снова увеличивается до той точки на кривой нового предложения, где  $p_t = 1.0$  (так же как и в  $V1a$  и  $V1b$ ). Но теперь расходы на неторгуемые товары возрастают меньше, чем в случае Кобба-Дугласа, так что  $p_h$  поднимается меньше, чем в  $V1a$ . Отметим, что  $p_h$  не может оставаться такой же, как и раньше, поскольку это означало бы неизменность цен или  $q_h$ . На спрос повлияло бы только изменение в реальном доходе, которое возникало бы только при увеличении  $q_t$ . Равновесие спроса и предложения возникло бы только если весь дополнительный доход тратился бы на торгуемые товары (что в реальности невозможно).

**V2. Рост производительности в секторе неторгуемых товаров**

**V2a** Случай Кобба-Дугласа

Производство в секторе торгуемых товаров должно оставаться неизменным, по определению  $w = 1.0$ ,  $E = p_t = 1.0$ . Предпосылки Кобба-Дугласа требуют, чтобы расходы на торгуемые товары были постоянной долей от общих расходов, так чтобы общие расходы не могли изменяться. Следовательно, расходы на неторгуемые товары остаются неизменными, и у нас  $p_h$  снижается на  $\lambda$  процентов,  $q_h$  возрастает на  $\lambda$  процентов. РВК поднимается.

**V2b** Снижение доли расходов в секторе неторгуемых товаров

Производство торгуемых товаров остается постоянным, как в  $V2a$ . Равновесие требует, чтобы общие расходы на торгуемые товары также оставались неизменными. Но здесь предполагается, что доля неторгуемых товаров снижается, вызывая понижение  $p_h$  больше, чем на  $\lambda$  процентов,  $q_h$  поднимается меньше, чем на  $\lambda$  процентов. РВК вырастает больше, чем в  $V2a$ .

**V2c** Доля расходов в секторе неторгуемых товаров

Производство и цена торгуемых товаров снова остаются неизменными, определяясь предложением. Производство неторгуемых товаров увеличивается больше, чем на  $\lambda$  процентов, а  $p_h$  снижается меньше, чем на  $\lambda$  процентов. РВК возрастает меньше, чем в В2а.

РВК не может оставаться неизменным, поскольку это потребовало бы  $p_t = p_h = 1$ , и 100 % увеличение общих расходов должно было бы сконцентрироваться на неторгуемых товарах (только как результат эффекта дохода).

*С. «Кейнсианский» сценарий при постоянной денежной массе ( $w = 1.0, dM = 0$ )*

Рассмотрим функцию спроса на реальные запасы наличных денег  $M = k\bar{p}_d u$ , или  $M = k(q_t p_t + q_h p_h)$ . Сохранение  $M$  неизменной означает, что общие расходы на торгуемые товары плюс неторгуемые товары остаются постоянными. Если одно поднимается, другое должно снизиться.

С1. Рост производительности в секторе торгуемых товаров

С1а Доли расходов не изменяются (Случай Кобба-Дугласа)

$p_t$  снижается,  $q_t$  поднимается, и то и другое – на  $\lambda$  процентов

$p_h, q_h$  не изменяются, РВК снижается

С1б Доля расходов в секторе торгуемых товаров снижается

$p_t$  снижается больше, чем на  $\lambda$  процентов

$q_t$  увеличивается меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$p_h, q_h$  возрастают вдоль кривой предложения неторгуемых товаров

РВК снижается более, чем в С1а.

С1с Доля расходов в секторе торгуемых товаров возрастает

$p_t$  снижается меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$q_t$  возрастает больше, чем на  $\lambda$  процентов

$p_h, q_h$  снижаются вдоль кривой предложения неторгуемых товаров

РВК снижается меньше, чем в С1а.

РВК не может оставаться постоянным, поскольку это означало бы, что изменения спроса возникают только при возросшем доходе, и для равновесия потребовалось бы, чтобы все увеличение в доходе тратилось на торгуемые товары.

С2. Рост производительности в секторе неторгуемых товаров

С2а Постоянные доли расходов (Случай Кобба-Дугласа)

$p_h$  снижается,  $q_h$  растет, и то и другое на  $\lambda$  процентов

$p_t, q_t$  не изменяются

РВК поднимается.

C2b Доля расходов в секторе неторгуемых товаров снижается

$p_h$  снижается более, чем на  $\lambda$  процентов

$q_h$  возрастает меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$p_t, q_t$  увеличиваются

РВК поднимается выше, чем в C2a.

C2c Доля расходов в секторе неторгуемых товаров возрастает

$p_h$  снижается меньше, чем на  $\lambda$  процентов

$q_h$  поднимается больше, чем на  $\lambda$  процентов

$p_t, q_t$  снижается

РВК увеличивается меньше, чем в C2a.

РВК не может оставаться неизменным. Если бы это было так, то изменения спроса отражали бы только эффект роста реального дохода. Но для равновесия потребовалось бы, чтобы весь прирост дохода тратился на неторгуемые товары (возможно только теоретически).

#### Графическое приложение

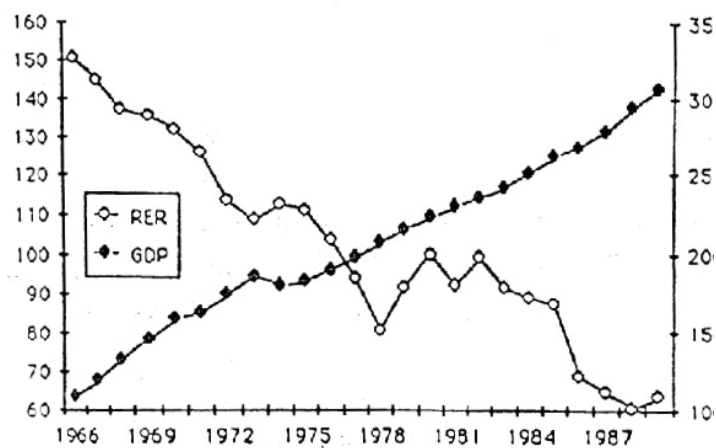


Рис.1. РВК и ВВП на душу населения. Япония

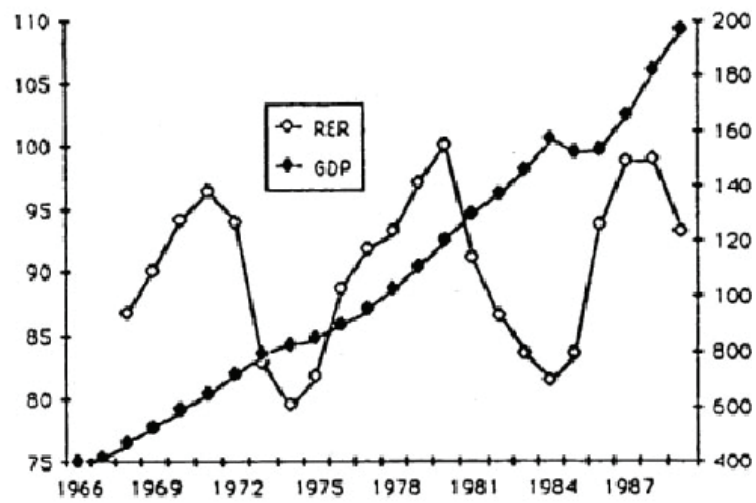
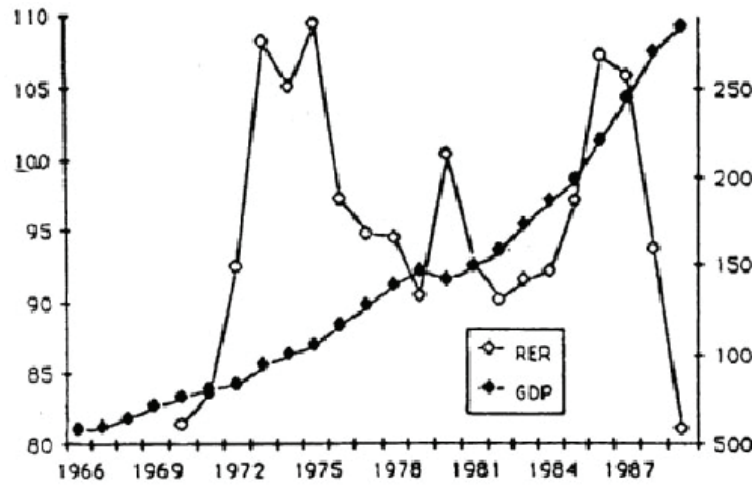


Рис. 2 а. РВК и ВВП на душу населения. Корея

Рис. 2 б. РВК и ВВП на душу населения. Сингапур



Рис. 2 с. РВК и ВВП на душу населения. Малайзия

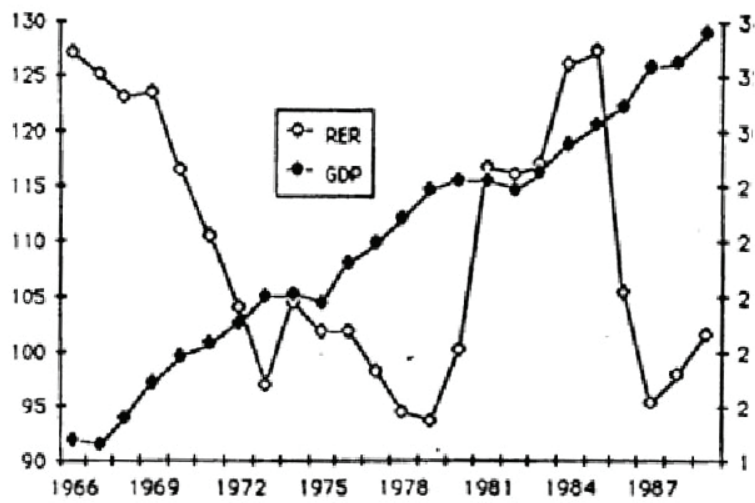


Рис. 2 d. РВК и ВВП на душу населения. Германия



Рис. 2 e. РВК и ВВП на душу населения. Португалия



Рис. 2 f. РВК и ВВП на душу населения. Испания



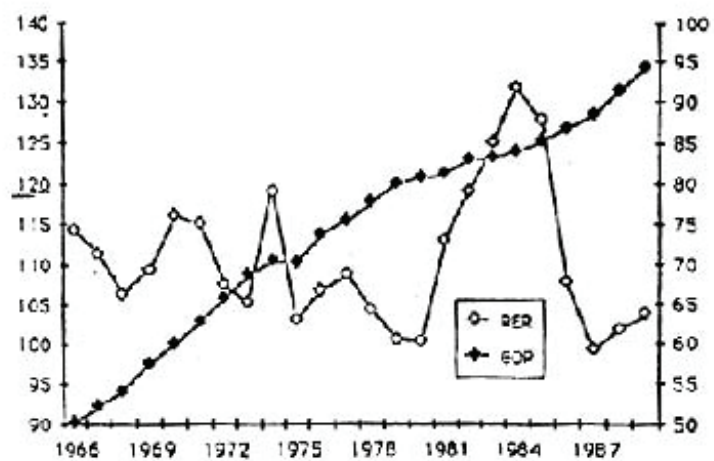


Рис. 2 г. РВК и ВВП на душу населения. Франция

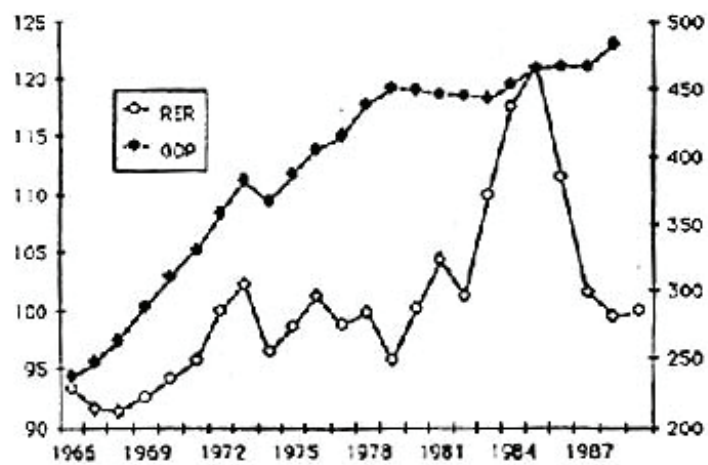


Рис. 2 h. РВК и ВВП на душу населения. Греция

## **Раздел 2**

### **Институциональные факторы экономического роста**

**К. Люхто**  
*Профессор Технологического университета*  
*г. Лаппеенранта (Финляндия)*

### **Процесс глобализации и российские инвестиции за границей (некоторые свидетельства заграничной деятельности основных российских корпораций)**

#### *Прямые иностранные инвестиции в Россию и прямые российские инвестиции за рубежом*

С середины 1990-х годов иностранные фирмы активизировали свою деятельность в странах с переходными экономиками (СПЭ). По данным ЮНКТАД за 2001 год прямые иностранные инвестиции (ПИИ) во все СПЭ составили 7 миллиардов долларов США в 1994 году, в то время как шесть лет спустя объем ПИИ превысил 25 миллиардов долларов. К началу 2001 года объем ПИИ в бывшие страны плановой экономики достиг 150 миллиардов долларов США<sup>1</sup>.

На Польшу, Венгрию и Чехию приходится половина всего объема ПИИ в страны с переходными экономиками. Россия с ее гигантскими природными ресурсами и населением в 146 миллионов человек, т.е. примерно в 2,5 раза больше, чем население этих трех стран Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ) вместе взятое, смогла привлечь ПИИ на сумму менее 20 миллиардов долларов, т.е. столько же, сколько Венгрия с населением 10 миллионов и скромными природными ресурсами.

ПИИ на душу населения еще менее впечатляющие для СНГ и России, в частности. По данным ЕБРР (2001 год) совокупный чистый объем притока ПИИ в период 1989-2000 годов в Россию составил всего 70 долларов США, в то время как соответствующий показатель для СНГ составил 170 долларов и 500 долларов для всех СПЭ. Самыми привлекательными СПЭ по показателю совокупного чистого объема ПИИ на душу населения явля-

---

<sup>1</sup> Внутренний объем прямых инвестиций во все СПЭ был немного выше, чем в Испанию (142 миллиарда долларов США).

ются Чехия, Венгрия, Эстония и Латвия. Каждая из этих стран смогла привлечь более 1000 долларов США на душу населения, а Чехия собрала 2000 долларов США (см. Рис. 1)<sup>2</sup>.

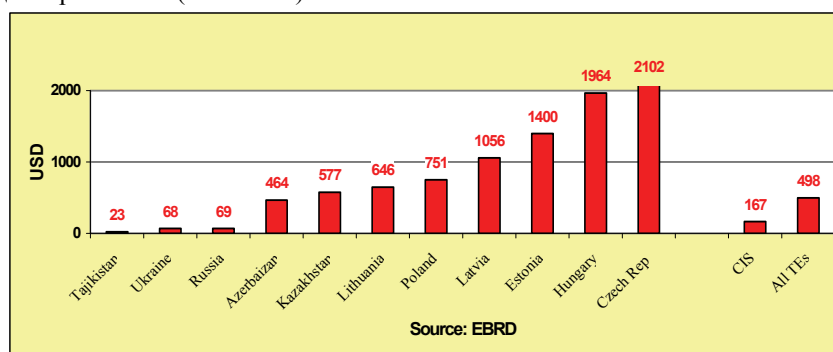


Рис. 1. Совокупные чистые ПИИ на душу населения в некоторые страны с переходными экономиками (1989-2000)

Источник: ЕБРР

Анализ притока ПИИ дает основания предположить, что иностранные компании не участвуют в экономиках России и СНГ в той же степени, как в экономиках СЦВЕ. Если западные корпорации не участвуют в экономиках России и СНГ в такой же степени, как в экономиках СЦВЕ, каково же противоположное направление потока ПИИ, т.е. в какой степени инвестиции переместились с востока на запад?

Поток прямых инвестиций из стран с переходными экономиками за границу все еще невелик по сравнению с инвестиционным потоком в СПЭ. Объем заграничных ПИИ стран с переходными экономиками составляет не более 20 миллиардов долларов США, т.е. почти 15% объема ПИИ, направ-

<sup>2</sup> ЕБРР дает данные по объемам ПИИ в чистом виде и, следовательно, его цифры значительно ниже данных, предоставляемых ЮНКТАД или Институтом международных экономических исследований в Вене (WIIW). По данным ЕБРР совокупный объем ПИИ в Россию составляет примерно 10 миллиардов долларов, тогда как ЮНКТАД указывает, что объем ПИИ в Россию составляет примерно 20 миллиардов долларов. WIIW предполагает, что внутренний объем ПИИ в Россию составляет 23 миллиарда долларов. Российские источники сообщают иногда даже более высокие показатели по ПИИ, чем WIIW в силу того, что они неверно включают портфельные инвестиции и суммы внешнего долга в привлеченные ПИИ.

ленных внутри этих стран. Процентное соотношение самое высокое для России – 60%. Объем ПИИ России за границей составлял на начало 2001 года почти 12 миллиардов долларов. При этом показателе России явно принадлежит более половины объемов ПИИ стран с переходными экономиками в другие экономики (см. Таблицу 1)<sup>3</sup>.

ТАБЛИЦА 1.

**Объемы ПИИ стран с переходными экономиками, полученные и размещенные ими к концу 2000 года (в миллиардах долларов США)**

	Объем ПИИ за границей	Полученные ПИИ	Соотношение объемов ПИИ, (%)
Все страны с переходными экономиками	19.8	150.3	13
Содружество независимых государств (СНГ)	12.5	41.9	30
Страны Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ)	7.3	108.4	7
Некоторые страны с переходными экономиками (по объемам ПИИ в экономики других стран) Россия	11.6	19.2	60
Венгрия	2.0	19.9	10
Польша	1.5	36.5	4
Хорватия	1.1	4.9	22
Чехия	0.8	21.1	4
Словения	0.7	2.9	24
Азербайджан	0.7	4.5	16
Эстония	0.4	2.8	14
Словакия	0.3	4.9	6

Источник: расчеты автора на основе данных ЮНКТАД за 2001 год.

Зарегистрированный отток ПИИ из России с середины 1990-х годов увеличился в несколько раз. Отток ПИИ в 2000 году фактически в 10 раз превосходил объемы пятилетней давности. Зарегистрированный отток ПИИ из России в 2000 году превосходил 3 миллиарда долларов. Рост отто-

<sup>3</sup> Поток прямых инвестиций стран с переходными экономиками за границу все еще невелик в сравнении с развитыми экономиками Запада. Например, прямые трансграничные инвестиции Ирландии, самого неактивного инвестора среди стран ЕС, составляют 16 миллиардов. На долю Великобритании, самого активного инвестора в экономики других стран, приходится 900 миллиардов долларов. США принадлежат самые крупные объемы прямых инвестиций в мире, составляющие почти 1250 миллиардов долларов, т.е. более чем в 100 раз превосходящие соответствующие показатели для России (ЮНКТАД, 2001 год).

ка ПИИ дает основания полагать, что финансовое положение некоторых российских компаний значительно улучшилось и заставило их все в большей степени интересоваться в заграничной деятельности. Есть предположение, что отток будет увеличиваться параллельно с активизацией России в процессе глобализации (см. Рис. 2).

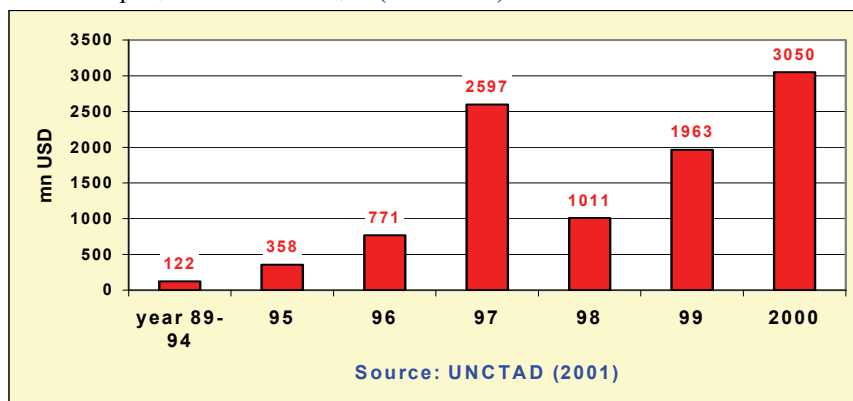


Рис. 2. Зарегистрированный отток ПИИ из России по годам

В этой связи следует подчеркнуть, что зарегистрированные объемы ПИИ покрывают только небольшую часть общего оттока капитала из России за границу: беглый капитал, представляющий собой основу российского капитала за пределами России, следует принимать во внимание, если пытаться определить точные объемы оттока капитала. По приблизительным подсчетам за период 1994-1998 годов зарегистрированный ежегодный отток ПИИ составлял в среднем не более 8% беглого капитала (см. таблицу 2)

Целью настоящего доклада являются ответы на следующие вопросы: (1) каким образом развивалась интернационализация российских корпораций; (2) где за границей оказались российские ПИИ; и (3) какие из корпораций стоят за оттоком ПИИ из России. В целях ответа на поставленные вопросы данное исследование описывает деятельность наиболее интернационализированных российских корпораций за границей в процессе вхождения России в глобальную экономику.

Таблица 2.

**Зарегистрированные объемы оттока ПИИ, бегство капитала и  
российский экспорт (в миллиардах долларов США)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Зарегистрированный отток ПИИ 0.1*	0.1*	0.1	0.4	0.8	2.6	1.0	2.1	3.0
Бегство капитала	неизв	15.0	7.5	26.0	11.0	21.0	21 **	25 **
Экспорт	59.7	68.1	81.3	88.4	86.7	73.9	74.3	105.2
Отток ПИИ / бегство капитала	...	0.7%	5.3%	3.1%	23.6 %	4.8%	10.0	12.0 %
Отток ПИИ / экспорт	0.2%	0.1%	0.5%	0.9%	3.0%	1.4%	2.8%	2.9%

\*1988–1993 годы, в среднем за год. \*\*Экспертное бюро журнала «Экономист», 2001 год.

Источники: МВФ, 2001 год; ЮНКТАД, 2001 год; Банк Англии, 2001 год; подсчеты автора.

***Эволюция внедрения российских корпораций за границей***

Булатов (1998, с. 69–70) хорошо описывает ранние стадии интернационализации российских корпораций: «Российские фирмы начали инвестировать за рубежом в последние десятилетия XIX века. Капитал, в основном экспортировался в Китай и Персию, а также в Монголию. В период с 1886 по 1914 годы экспорт российского капитала достигал 2,3 миллиардов рублей (что соответствует 33 миллиардам долларов США в ценах 1996 года). В период между двумя мировыми войнами Союз Советских Социалистических Республик не отозвал все внешние инвестиции, хотя в значительной степени и уменьшил их. Для поддержания торговли с Турцией, Ираном, Афганистаном и Монголией была создана целая сеть торговых компаний, которые работали в этих традиционных странах-партнерах. Позднее были открыты отделения в странах Западной Европы. Кроме того за границей были основаны различные банки, транспортные, страховые и другие фирмы с участием советского капитала. В послевоенный период количество заграничных компаний несколько увеличилось.»

Даже если число советских компаний за границей и увеличилось после Второй мировой войны, их количество оставалось скромным. Важно различать деятельность советских предприятий по двум основным категориям: (1) советские фирмы в социалистических странах и (2) советские компании в несоциалистических странах.

**Советские компании в социалистических странах:** завуалированное нежелание малых стран Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) к усилению сотрудничества с Советским Союзом, равно как и различного рода экономические трудности не позволяли развиваться кооперации между предприятиями. К середине 1980-х годов было основано совсем небольшое количество совместных предприятий с советским участием. Матейка (Matejka) (1988) называет восемь совместных предприятий СЭВа с советским участием: Улан-Баторская железная дорога (сфера деятельности: железнодорожная сеть, местонахождение: Монголия, год создания: 1949), Висмут АГ (урановые разработки, ГДР, 1954), Эрденет (медные рудники, Монголия, 1973), Монголсовцветмет (золотодобыча, Монголия, 1973), Петробалтик (нефте-газо-разведочные работы, Польша, 1975), Интерлихтер (грузоперевозки по Дунаю и морем, Венгрия, 1978), Робот (научно-техническое сотрудничество, Чехословакия, 1985), и Болгаро-советское предприятие (изготовление электронных компонентов, Болгария, 1986).

Перестройка в СССР раздвинула границы международного сотрудничества. Как следствие этого количество предприятий с советским участием в рамках СЭВ увеличилось во много раз. Уже к 1990 году в европейских странах СЭВа было зарегистрировано по меньшей мере 175 предприятий с советским участием: 68 в Польше, 50 в Венгрии, 38 в Болгарии, 21 в Югославии и четыре в Чехословакии (Чеклина, 1991 год).

**Советские компании в несоциалистических странах:** как и в социалистических странах деятельность советских компаний в несоциалистических странах была также крайне ограниченной. Фирмы, принадлежавшие СССР, владели примерно 30-ю дочерними компаниями в развивающихся странах и 116-ю дочерними компаниями в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития по состоянию на конец 1983 года. Большинство из них (более 60%) работали на территориях сегодняшних стран-членов ЕС. Например, девять принадлежащих Советскому Союзу предприятий были основаны в Финляндии, включая компанию Suomen Petrooli (торговля нефтью), Teboil (бензозаправочные станции) и Konela (торговля советскими автомобилями). Всего лишь пять из них были зарегистрированы в США: Amtorg Trading Corp. в Нью-Йорке, Morflot America Shipping Inc. в Кларке, Marine Resources Co. в Сиэттле, Sovfracht Ltd в Нью-Йорке и Belarus Machinery Inc. в штате Милуоки (Zaleski, 1986, изд-во МакМиллан, 1987).

Подавляющее большинство советских дочерних предприятий на Западе работало на рынках нефти, металлов, древесины, химикатов, машин и



оборудования. В дополнение к стимулированию экспорта советские дочерние предприятия обслуживали внешнеторговую деятельность СССР, работая в области транспорта, банковской сфере и страховой деятельности. Также советские организации вели активную деятельность за границей в области туризма (Hill, 1986).

Обычно советским контролирующим компаниям принадлежал контрольный пакет акций их дочерних компаний на Западе. Типичная советская контролирующая компания имела контрольный пакет в девяти фирмах из десяти. Наличие контрольного пакета акций проявляло естественную инвестиционную стратегию, поскольку советским фирмам хотелось скорее сохранить прямой контроль за деятельностью созданных ими предприятий, нежели выступать в качестве стремящихся заработать инвесторов.

Количество основных советских корпораций за границей до распада СССР не превышало 500. Несмотря на их скромное число, они играли важную роль в развитии советского экспорта. Они реализовывали более 40% советской нефти и нефтепродуктов за границей, 60% экспорта древесины, бумаги и целлюлозы и более 50% экспорта товаров народного потребления (Соколов, 1991a; 1991b). Оценивая роль советских предприятий за границей, важно напомнить, что их деятельность не была продиктована только логикой предпринимательства. Советские фирмы за границей служили также целям проводимой СССР внешней политики (Hamilton, 1986).

#### *Где приземлился русский орел*

В конце 1980-х годов за границей функционировало менее 500 советских предприятий. Спустя одно десятилетие за пределами России было создано множество российских компаний. Уже в середине 1990-х Министерство внутренних дел России сообщало о том, что в удобных для укрытия от налогов странах было зарегистрировано около 60.000 фирм с участием российского капитала. По распространенному мнению огромные объемы российского капитала оказались на Багамских Островах, Кипре, Виргинских Островах и в других либеральных точках земного шара. В дополнение к этим удобным странам множество российских фирм было создано и в других местах.

Например, в Финляндии к началу 2001 года было зарегистрировано более 1500 акционерных обществ с российским участием в их управлении (Юмппонен, 2001 год). Совокупные российские ПИИ в Финляндию составили 260 миллионов долларов США, финские ПИИ в Россию были меньше – 230 миллионов долларов (Лиухто и Юмппонен, 2001 год).

Данные Госкомстата РФ указывают на то, что подавляющее большинство прямых российских инвестиций в 1999 году были направлены в США и ЕС, особенно в Великобританию (см. Приложение 1). Госкомстат указывает на гораздо более низкие цифры российских инвестиций в бывшие социалистические страны, чем некоторые западные источники: по меньшей мере 1/3 часть российских ПИИ оказалась в бывших странах социалистического блока (см. Таблицу 3).

По предварительным исследованиям около 1,3 миллиарда долларов США российского капитала было размещено в Польше. Россия со своей 3-процентной ставкой является 10-м по объемам инвестором в польскую экономику. К пяти самым крупным иностранным компаниям в Польше относятся (1) Франс Телеком (3,2 миллиарда долларов), (2) Фиат (1,69), (3) Дэу (1,55), (4) Ситибанк (1,3) и (5) Газпром (1,25).

Газпром владеет долями акционерного капитала по меньшей мере двух польских компаний: Газ Трейдинг и Европол Газ. Подавляющее большинство инвестиций Газпрома в Польше было размещено в акциях Европол Газ. Газпрому принадлежит 48% акций Европол Газ. Эта компания владеет частью газопровода «Ямал – Европа», проходящего по территории Польши.

Помимо Газпрома в Польше были зарегистрированы сотни других российских фирм поменьше. Только в 1999 году было основано почти 170 компаний с российским участием в капитале. Несмотря на их значительное количество, общий объем инвестиций в эти компании в 1999 году не превысил 63 миллионов долларов США. Этой суммой Россия закрыла лишь 0,13% общего объема прямых иностранных инвестиций в Польшу на тот год (CSO, 2000)..

Болгария и Украина вместе привлекли почти 500 миллионов долларов. Самые крупные единовременные инвестиции в этих двух странах были сделаны в нефтегазовую отрасль. Например, «ЛУКОЙЛ», крупнейшая российская нефтяная компания, купила по нефтеперерабатывающему заводу и в Болгарии, и на Украине.

Российские инвестиции в странах Балтии превысили сумму в 150 миллионов долларов. Российский орел свил себе очень удобное гнездо в Латвии, где и оказалась большая часть российского капитала. Российские корпорации вложили в Латвию примерно 100 миллионов долларов. К трем самым крупным инвестиционным проектам в Латвии относятся (1) Латространс (инвестор: Транснефтьпродукт; объем инвестиций: 62 миллиона долларов; область деятельности: транспортировка нефтепродуктов), (2)

Латвияс Газе (Газпром; 19 миллионов; газоснабжение) и (3) «ЛУКОЙЛ» Балтия («ЛУКОЙЛ»; 15 миллионов долларов; транзит нефтепродуктов и их реализация). Эти три инвестиционных проекта покрывают почти 90% всех российских ПИИ в Латвию.

Российские нефтяные и газовые компании проявили большую активность и в других странах Балтии. Самым крупным инвестором в Литве является «ЛУКОЙЛ». Он инвестировал около 25 миллионов долларов США в Литву через «Евро Ойл Инвест», инвестиционную компанию, расположенную в Люксембурге. Соответственно Газпром рассматривает возможность приобретения доли капитала в Литовской газовой компании. Более того, и «ЛУКОЙЛ» и Юкос намереваются приобрести доли в капитале нефтеперерабатывающего завода в Мажейкяе. В случае если одной из них удастся приобрести 26-процентный пакет акций нефтеперерабатывающего завода в Мажейкяе, общий объем российских ПИИ в Литву резко возрастет с сегодняшнего уровня в 20 миллионов до 100 миллионов долларов США.

Нефтяные и газовые компании стоят и за большинством российских ПИИ в Эстонию. Крупнейшим российским инвестором является Газпром, которому принадлежит почти третья часть Эстонской газовой компании Ээсти Гаас.

Помимо долей в капиталах на территориях стран Балтии Газпром рассматривает возможности приобретения долей капиталов газовых компаний во всех Центральноевропейских странах и странах СНГ. Газпром намерен начать покупки долей капиталов газовых компаний Центральноевропейских стран (например, SPP в Словакии и MOL в Венгрии) или докупить к имеющимся долям в компаниях, где он уже утвердился (например, в Латвияс Газе в Латвии).

Поскольку данное исследование находится на своем начальном этапе, его автор не смог составить полную картину того, где же российский орел свил себе гнезда за границей. Дальнейшее изучение в отношении российских инвестиций в странах СНГ смогло бы прояснить картину российских ПИИ за границей. Подобное исследование может выявить тот факт, что серьезные российские инвестиции могут быть обнаружены в Азербайджане, Казахстане и Туркменистане. Кроме того более пристальное изучение российской деловой экспансии в страны-члены ЕС и страны, которые собираются стать членами ЕС, могло бы показать до какой степени российские предприятия уже интегрированы в расширяющийся единый европейский рынок.

Таблица 3.

**Объем российских ПИИ в некоторые страны  
с переходной экономикой за 2000 год**

Страна инвестиций <sup>4</sup>	Объем россий- ских ПИИ	Доля	Место среди стран- инвесторов
млн. долларов США (%)			
Польша	1172	2.8	10
Украина	314	8.1	4
Болгария (на сент 2001)	205	4.7	9
Латвия	100	7.3	5
Венгрия (на 1999 год) *	53	0.6	12
Эстония	39	1.4	10
Литва	23	1.0	16
Словакия (на сент. 2001)		9	1.6
Румыния (на сент 2001)		4	0.05
Словения (1996-2000)	1	0.04	28

\* Сюда включен общий приток ПИИ из всех стран бывшего СССР.

Источники: Hunya & Stankovsky, 2001; Лиухто, 2002b; национальные источники стран.

***Кто стоит за российской внешней деловой экспансией***

ЮНКТАД (2001) приводит список крупнейших нефинансовых транснациональных компаний Центральной и Восточной Европы. В этот список входят три российские компании, а именно «ЛУКОЙЛ», Приморская судоходная компания и Дальневосточная судоходная компания. «ЛУКОЙЛ» фактически считается крупнейшей транснациональной корпорацией в бывших социалистических странах по размеру своих зарубежных активов. Его активы за пределами России превышают 3 миллиарда долларов США. Зарубежные активы двух других российских компаний значительно скромнее, они меньше 300 миллионов долларов (см. Таблицу 4)

<sup>4</sup> Российские инвестиции в Чехию очень скромны. В период января-сентября 2001 года приток ПИИ из России в Чехию не превысил 0,27 миллионов долларов, т.е. 0,01% общего объема притока ПИИ.

Российские компании также вкладывали средства в страны с переходными экономиками не напрямую. Интересы российских компаний иногда просматриваются за крупными инвестициями в страны с экономиками переходного периода с Кипра, из Панамы или Люксембурга.

Таблица 4.

**25 крупнейших нефинансовых транснациональных корпораций  
Центральной и Восточной Европы (по размерам активов  
за границей в 1999 году)**

Корпорация	Страна	Отрасль	Активы (млн. долл.)	Продажи (млн. долл.)	Кол-во занятых (сотрудников)	Иностранные Всего	За границей Всего	За границей Всего
<b>1. Лукойл Ойл Ко.</b>	<b>Россия</b>	<b>Нефть и газ</b>	<b>3236</b>	<b>8422</b>	<b>4642</b>	<b>10903</b>	<b>10000</b>	<b>120000</b>
2. Латвийская судоходная Компания	Латвия	Транспорт	459	470	191	191	1124	1748
3. Hrvatska Elektroprivreda	Хорватия	Энергетика	296	2524	10,0	780		15877
4. Podravka Group	Хорватия	Пищев. и факмакол	285,9	477	119,4	390	501	6898
5. Приморская судоходная компания	Россия	Транспорт	256,4	444	85,3	116	1308	2777
6. Gorenje Group	Словения	Бытов. техника	236,3	618	593,3	1120	590	6691
<b>7. Дальневосточная судоходная компания</b>	<b>Россия</b>	<b>Транспорт</b>	<b>236,0</b>	<b>585</b>	<b>134,0</b>	<b>183</b>	<b>263</b>	<b>8873</b>
8. Pliva Group	Хорватия	Фармацевтика	181,8	915	384,7	587	2645	7857
9. TVK Ltd *	Венгрия	Химия	175,4	553	248,	394,	927	5225
10. Motokov	Чехия	Торговля	163,6	262	260,2	349	576	1000
11. Skoda Group Plzen	Чехия	Различные	139,1	973	150,7	244	1073	19830
12. Atlanska Plovidba	Хорватия	Транспорт	138,0	154	46,0	46,0		509
13. MOL Hungarian Oil & Gas	Венгрия	Нефть и газ	126,3	3131	582,4	3129	833	20684
14. Krka	Словения	Фармацевтика	120,7	447	209,0	283	429	3218

Таблица 4. продолжение

15. Adria Airways	Словения	Транспорт	116	129	103,4	104	19	597
16. Petrol	Словения	Нефть и газ	90,4	574	105,7	924	75	2356
17. Slovnaft *	Словакия	Нефть и газ	82,8	1367	627,5	1035	119	7540
18. Zalkeramia	Венгрия	Керамика	69,0	125	39,0	64,0	2022	3066
19. Matador	Словакия	Резина и пластмассы	51,9	305	34,0	203	5	3878
20. Malev Hungarian Airlines	Венгрия	Транспорт	43,3	206	274,1	367	49	3162
21. KGHM Polska Miedz	Польша	Горная	34,0	1266	265	1155	25	28300
22. Croatia Airlines	Хорватия	Транспорт	29,9	288	60,2	77,9	39	842
23. Elektrim	Польша	Различные	21,0	1228	42,0	874	62	26475
24. Petrom National Oil Co.	Румыния	Нефть и газ	19,0	2970	211,0	2041	67	82054
25. Intereuropa	Словения	Торговля	16,0	168	17,0	136	511	2103

\* TVK и Slovnaft перешли к MOL.

Источник: ЮНКТАД, 2001.

«ЛУКОЙЛ» – самая крупная российская нефтяная компания по объему производства. И хотя значительная часть запасов нефти этой компании находится за рубежом, лишь небольшая часть нефтедобычи осуществляется за пределами России. Однако производства за границей активно развиваются. Компания покупает доли в нефтяных месторождениях, особенно в районе Каспийского моря и в Египте. Кроме того, участвуя в разработке нефтяных месторождений, «ЛУКОЙЛ» приобрел контрольные пакеты нефтеперегонных заводов (в Болгарии, Румынии и на Украине).

«ЛУКОЙЛ» расширяет свои продажи на зарубежных рынках, поскольку цены на нефтепродукты за пределами России гораздо выше. На настоящий момент примерно 40% продукции компании экспортируется. Кроме экспорта, добычи нефти и ее переработки за рубежом, «ЛУКОЙЛ» также участвует в розничной продаже нефтепродуктов за пределами России. В конце 2000 года «ЛУКОЙЛ» приобрел американскую компанию

Getty Petroleum Marketing. Это было первым шагом в развитии «ЛУКОЙЛа» на рынке Соединенных Штатов, а также первым случаем приобретения российской фирмой публичной американской компании. Приобретение компании Getty показывает, что «ЛУКОЙЛ» ориентирован не только на рынки бывших социалистических стран. В июле 2001 года «ЛУКОЙЛ» приобрел канадскую компанию по разведке и нефтедобычи Bitech Petroleum, работавшую в Колумбии, Египте, Марокко и Тунисе. Сегодня «ЛУКОЙЛ» рассматривает возможность приобретения части Hellenic Petroleum, греческой нефтяной компании (см. Приложение 2).

По данным ЮНКТАД Приморская судоходная корпорация является второй после «ЛУКОЙЛа» транснациональной российской фирмой. Приморская судоходная корпорация обладает флотом из 45 танкеров и одного сухогрузного судна, 30 из которых зарегистрированы на Кипре и в Сингапуре. Третьим международным российским предприятием является Дальневосточная судоходная компания, которой принадлежит примерно 100 судов, зарегистрированных как в России, так и за рубежом. У компании есть агентства в Австралии, Китае, Новой Зеландии, Северной Америке и в Великобритании.

Вполне вероятно, что в этом списке значилось бы большее количество российских корпораций, если бы они объявили свои зарубежные активы. Смысл описания заграничных операций 15 ведущих российских экспортеров как раз и состоит в том, чтобы попытаться заполнить пропуски в этом списке (см. Приложение 3). Крупнейшая российская компания, которой недостает в этом списке, конечно же, Газпром. Этой компании принадлежат доли акционерного капитала приблизительно в 20 странах. Основные зарубежные активы Газпрома перечислены в Таблице 5.

Инвестиции в иностранные акционерные компании были проведены Газпромом для поддержания его экспорта и улучшения его положения в мировой торговле газом. Газпром является крупнейшим экспортером природного газа, продавая почти 175 миллиардов кубических метров газа в более чем 25 стран. Его крупнейшие целевые рынки, а именно Германия, Украина, Италия, Франция и Беларусь покупают более 60% экспорта этой компании. В 2000 году экспорт Газпрома составил более 15 миллиардов долларов США (Лиухто, 2002а).

Юкос – крупнейший российский экспортер после Газпрома и «ЛУКОЙЛа». Юкос не только экспортирует, но уже начал свою деятельность за рубежом. В октябре 2001 года Юкос приобрел часть капитала Британско-Норвежской машиностроительной фирмы Kvaerner и купил ее дочернюю

компанию, находящуюся в Лондоне и занимающуюся техническим обслуживанием прибрежных нефтяных и газовых промыслов. Кроме этого Юкос присоединил к себе отделения компании Kvaerner Process Technology во Франции, Италии, Швейцарии и Великобритании. Еще до приобретения части компании Kvaerner у Юкоса уже были дочерние предприятия в странах Балтии и в Соединенных Штатах. На Балканах Юкос сотрудничает по модернизации Адриатического нефтепровода с хорватской компанией Jadranski Naftovod.

Третья по величине российская нефтяная компания Сургутнефтегаз, добыла в 2000 году 40 миллионов тонн нефти. Компании также принадлежит около 500 бензозаправочных станций в России. И хотя у этой компании имеются пока только российские дочерние фирмы, Сургутнефтегаз также в большой степени ориентирован на экспорт, который дал почти 80% общей выручки компании в 2000 году.

Тюменская нефтяная компания (ТНК) помимо экспорта также ведет деятельность за границей. В 2000 году ТНК приобрела через свою дочернюю компанию ТНК-Украина Лисичанский нефтеперерабатывающий завод на Украине. ТНК также принадлежит сеть заправочных станций на Украине. ТНК подписала с фирмой Petrol (Словения) соглашение о сотрудничестве в области маркетинга нефтепродуктов в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Македонии и Югославии.

Таблица 5

**Основные инвестиции Газпрома в акционерные капиталы в Европе**

<i>Страна</i>	<b>Совместное предприятие</b>	<b>Доля (%)</b>	<b>Сфера деятельности</b>
<b>Австрия</b>	GHW	50	Торговля газом
<b>Беларусь</b>	Белгазпромбанк	35	Банковское дело
	Брестгазоаппарат	51	Производство газового оборудования
<b>Болгария</b>	Топэнерго	50	Торговля газом и транспортировка
<b>Эстония</b>	Eesti Gaas	31	Торговля газом и транспортировка
<b>Финляндия</b>	Gasum Oy	25	Транспортировка газа и маркетинг
	North Transgas Oy	50	Строительство газопровода по дну Балтийского моря
<b>Франция</b>	FRAgaz	50	Торговля газом
<b>Германия</b>	Ditgaz	49	Торговля газом
	Verbundnetz Gas	5	Транспортировка газа и маркетинг
	Wingas	35	Транспортировка и хранение газа



Таблица 5 продолжение

	Wintershall Erdgas		Эксклюзивный оптовый продавец в период до
	Handelshaus	50	2012 года всего газа, экспортируемого
	Zarubezhgas	100	Газэкспортом (Россия) Торговля газом
	Erdgashandel		
<b>Греция</b>	Prometheus Gaz	50	Маркетинг и строительство
<b>Венгрия</b>	Borsodchem	25	Нефтехимия
	DKG-EAST Co. Inc.	38	Производство нефтяного и газового оборудования
	General Banking and Trust Co. Ltd.	26	Банковское дело
	Panrusgas	40	Торговля газом и транспортировка
	TVK	14	Нефтехимия
<b>Италия</b>	Promgaz	50	Торговля газом и маркетинг
	Volta	49	Торговля газом и транспортировка
<b>Латвия</b>	Latvijas Gaze	16	Торговля газом и транспортировка
<b>Литва</b>	Stella-Vitae	30	Торговля газом
<b>Молдова</b>	Газснабтранзит	50	Торговля газом и транспортировка
<b>Нидерланды</b>	Peter-gaz	51	Торговля газом
<b>Польша</b>	Europol Gaz	48	Транспортировка газа
	Gas Trading	35	Торговля газом
<b>Румыния</b>	WIROM	25	Торговля газом (под контролем Wintershall Erdgas Handelshaus)
<b>Словакия</b>	Словрусгаз	50	Торговля газом и транспортировка
<b>Словения</b>	Тагдем	8	Торговля газом
<b>Турция</b>	Gamma Gazprom	45	Торговля газом
<b>Украина</b>	Дружниковский завод газовой аппаратуры	51	Производство газового оборудования
	Институт Южнийгипрогаз	40	...
<b>Великобритания</b>	Interconnector	10	Газопровод из Бэктона (Великобритания) в Зеебрюгге (Бельгия)
<b>Югославия</b>	ЮгоРосГаз	50	Торговля газом и транспортировка
	Progress Gas Trading	50	Торговля газом

Источник: ЮНКТАД, 2001 год.

Роснефть, государственная нефтяная компания, участвует в международных операциях еще со времен Советского Союза. На Украине эта компания управляет одной четвертой Черноморского нефтеперерабатывающего завода в Херсоне по двухлетнему соглашению совместно с сегодняшними совладельцами, Казахойл и Альянс. В Казахстане Роснефть заключила соглашения с First International Oil Corporation из Техаса (на разработку нефтяных месторождений) и с фирмой Itera из Флориды (на создание холдинга в нефтегазодобыче). Роснефть совместно с российско-

белорусской компаний Славнефть управляет сетью бензозаправочных станций в Болгарии и Румынии.

В июне 2001 года Роснефть подписала контракт с государственной колумбийской нефтяной компанией Esocretrol и двумя другими компаниями из Колумбии о начале разработки месторождения в Южной Колумбии. В Алжире Роснефть подписала аналогичное соглашение с местной государственной компанией Sonatrach о разработке нефтяного месторождения. В Иране Роснефть также подписала соглашение о разработке нефтяного месторождения, однако его воплощение будет зависеть от политики санкций ООН. Кроме того ожидается, что Роснефть запустит проекты также в Судане.

Славнефть летом 2001 года подписала договор о создании совместного предприятия по разработке нефтяного месторождения в Судане. Договор о совместной производственной деятельности с правительством должен быть подписан до завершения 2001 года. Славнефть также рассматривает возможности участия в проектах в Иране, где она уже работает по ремонту и обслуживанию нефтяных скважин. Эта компания также подписала договор о сотрудничестве с Ираком, хотя его воплощение ограничено в силу санкций ООН. Славнефть, координирующая поставки российской нефти в Словакию, намеревается приобрести бензозаправочные станции в этой стране.

Татнефть ведет деятельность по разведке, разработке месторождений и добычи сырой нефти и производству нефтепродуктов, а также по переработке и маркетингу. К экспортным рынкам Татнефти относятся бывшие республики Советского Союза и страны ЕС, такие как Германия и Франция. У Татнефти есть свое представительство в Ираке, где компания занимается бурением на нефть. Предполагается, что Татнефть также запустит свои проекты в Судане.

Другие основные российский нефтяные компании, Сибнефть и Башнефть менее активны в интернализации своей деятельности, за исключением нефтяного экспорта. Обе эти компании в настоящее время экспортирует примерно по 30% добытой ими нефти. В таблице 6 дается обзор основных заграничных операций крупнейших российских нефтедобывающих компаний.

Таблица 6.

**Некоторые сведения о заграничной деятельности основных нефтедобывающих компаний России (в порядке их описания в настоящем докладе)**

Компания	Рынки	Деятельность
ЛУКОЙЛ	Азербайджан, Египет, Ирак, Казахстан	Добыча нефти
	Болгария, Румыния, Украина Азербайджан, страны Балтии, Чехия	Переработка нефти
	Казахстан, Молдова, Украина, США	Бензозаправки
	Великобритания	Торговое представительство
	Различные страны	Экспорт нефти
Юкос	Хорватия	Нефтепровод
	Латвия, США	Маркетинг
	Различные страны	Экспорт нефти
Сургутнефтегаз	Различные страны	Экспорт нефти
ТНК	Украина	Переработка нефти
	Украина	Бензозаправки
	Различные страны	Экспорт нефти
Роснефть	Алжир, Колумбия, Ирак, Казахстан	Добыча нефти
	Украина	Управление нефтепереработкой
	Болгария, Румыния	Бензозаправки
	Различные страны	Экспорт нефти
Славнефть	Болгария, Румыния	Бензозаправки
	Иран	Эксплуатация нефтяных скважин
	Судан	Добыча нефти
	Различные страны	Экспорт нефти
Татнефть	Ирак	Добыча нефти
	Различные страны	Экспорт нефти
Сибнефть	Различные страны	Экспорт нефти
Башнефть	Различные страны	Экспорт нефти

Несмотря на то, что нефтяные и газовые корпорации доминируют в российских ПИИ за границей, также и некоторые металлургические компании России развивают свою деятельность за границей. Алроса, одна из ведущих мировых компаний по добыче алмазов, в 2000 году дала одну пятую мировой добычи алмазов и имела совокупный доход в 1,6 миллиардов долларов США. В советское время эта компания представляла собой монопольное государственное производство алмазов. В 1992 году Алроса была перерегистрирована в качестве компании по разведке и разработке алмазных месторождений и продаже необработанных алмазов. Кроме осуществления экспорта Алроса имеет представительства в Анголе, Бельгии, Израиле и Великобритании. В Анголе Алроса является совладельцем алмазных шахт Catoca, добывших в 2000 году алмазов на сумму в 150 миллионов долларов. Компания также проявляла интерес к дальнейшему расширению своей деятельности в Африке, а именно в Ботсване, Намибии и Танзании.

«Норильский Никель» производит большую часть мирового никеля, палладиума, платины и других редких и полудрагоценных металлов. В октябре 2000 года компания создала с бельгийской компанией Sogem совместное предприятие Norgem по продаже производимого «Норильским Никелем» кобальта. Norgem был зарегистрирован в Бельгии как предприятие, на 51% принадлежащее «Норильскому Никелю». На Кубе Норильским Никелем достигнута договоренность об инвестировании примерно 300 миллионов долларов для завершения строительства завода по переработке никелевой руды, которое было начато СССР в 1983 году. Недавно компания объявила о создании совместного предприятия с канадской компанией Argosy Minerals для оценки возможностей сотрудничества в восточной Австралии.

Россия входит в первую четверку производителей стали в мире, 60% сталелитейного производства идет на экспорт. Крупнейшим производителем стали в России является Северсталь. Компания увеличила свои продажи, особенно на Североамериканском континенте и в Азии, особо сосредоточившись на производстве специализированных и особых типов стали во избежание обвинений в демпинге.

Компания «Российский Аллюминий» была создана в 2000 году путем слияния нескольких плавильных заводов и предприятий по производству алюминия России. Этот комплекс производит на сегодняшний день 70% сырьевого алюминия в России. Основным рынком сбыта «Российского Аллюминия» стала Азия, покупая 50% его экспорта. На США приходится 30%, а на Европу остальные 20%. На Украине «Российскому Аллюминию»

принадлежит три четверти Николаевского алюминиевого завода. Компания уже заказала строительство еще одного завода на Украине в Первомайске в течение трех ближайших лет. В Гвинее компания также заключила сделку на 25 лет по управлению местным бокситовым заводом и по развитию крупного месторождения бокситов Диан-Диан. «Российский Алюминий» также купил обогатительную фабрику в Румынии, а своей деятельностью в Армении управляет посредством совместного предприятия.

Более 75% продукции Новолипецкого металлургического комбината (НЛМК) экспортируется в страны Ближнего Востока, Северной Америки, Европы, Юго-Восточной Азии и в Китай. Помимо экспорта НЛМК выказывает интерес к международному сотрудничеству. У НЛМК есть планы участия в реформировании сталелитейного производства в Польше. В таблице 7 суммирована заграничная деятельность наиболее важных горнодобывающих и металлургических компаний России.

Таблица 7.

**Некоторые сведения о деятельности основных российских металлургических компаний за границей (в порядке их упоминания в данном докладе)**

Компания	Рынки	Виды деятельности
<b>Алроса</b>	Ангола	Разведка алмазов
	Ангола, Бельгия, Израиль, Великобритания	Представительства
	Различные страны	Экспорт
<b>Норильский Никель</b>	Бельгия	Совмное предприятие по маркетингу
	Куба	Строительство никелевого завода
	Новая Каледония, Новая Гвинея	Горно-обогатительный завод
	Различные страны	Экспорт
<b>Северсталь</b>	Различные страны	Экспорт
<b>Русский Алюминий</b>	Румыния	Обогатительная фабрика
	Армения, Украина	Производство алюминия
	Гвинея	Производство бокситов, алюминия
	Различные страны	Экспорт
<b>НЛМК</b>	Различные страны	Экспорт

### *Вовлечение России в процесс глобализации*

Участие в международных экономических связях дает преимущества всем вовлеченным в них сторонам, которых ни одна из них не смогла бы достичь в одиночку. Кроме того экономическая интеграция представляет собой эффективный способ укрепления международной стабильности. Изучение потока ПИИ в Россию дает ясную картину того, что прямые иностранные инвестиции не помогли России интегрироваться в панъевропейское экономическое сотрудничество в той степени, в какой она интегрирована с СЦВЕ. Скромные размеры притока ПИИ в Россию объясняются жесткими условиями для деловой активности в этой стране: недостатком законодательства в сфере деловой активности, непоследовательным применением законов, высоким уровнем бюрократизма и коррупции, что приводило к тому, что потенциальные иностранные инвесторы держались вдали от российских границ.

Если иностранным фирмам не удалось интегрировать Россию в мировой бизнес, то российские корпорации через свои внешние ПИИ смогли интегрировать свою страну в иностранные рынки в большей степени, чем компании любой из стран с экономиками переходного периода. Статистические данные указывают на то, что российские корпорации внедрились не только на Запад, но и в СЦВЕ и в бывшие советские республики.

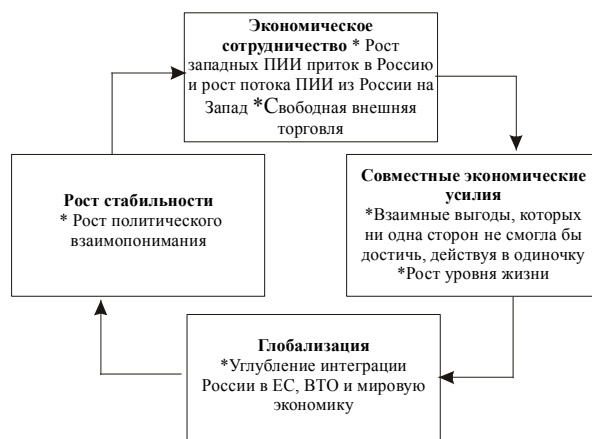
Особенно сильное внедрение в страны бывшего СЭВ породило некоторые сомнения в конечной цели такой интеграции: приведет ли такое внедрение российских компаний за границей к усилению интеграции России в мировую экономику или к созданию нового блока. Схема 1 поясняет эту альтернативу.

Эти схемы представляют два крайних возможных исхода внедрения российских корпораций за границей. В случае если деловые цели будут превалировать над стратегией интернационализации, то российским компаниям не составит труда найти свою нишу в общеевропейской и мировой деловой активности.

Путем своих инвестиций в сегодняшний и расширенный в будущем ЕС Россия сможет извлекать непосредственные выгоды этого расширения. Более того, российские инвестиции в ЕС будут поддерживать торговлю между Россией и ЕС. Расширение этой торговли подвело бы Россию ближе к сотрудничеству с западноевропейскими странами, что в свою очередь окончательно укрепило бы стабильность в Европе и за ее пределами.

### Сценарий А

#### Глобализация России



### Сценарий В

#### «Блокизация» России



Схема 1. Два крайних сценария внедрения российских корпораций за границей.

Можно сделать вывод, что своим более активным участием в мировой предпринимательской деятельности российские корпорации подготовят экономику России к вступлению в ВТО. Более того, деятельность российских компаний на рынках расширенного ЕС будет способствовать созданию общего для России и стран ЕС европейского экономического пространства.<sup>5</sup>

### *Литература*

Банк Финляндии (2001) *Russian Economy, The Month in Review 5/2001*, Институт экономик переходного периода, Банк Финляндии, Хельсинки.

Булатов, Александр (1998) Russian Direct Investment Abroad – Main Motivations in the Post-Soviet Period, *Transnational Corporations* 7/1, , стр. 69–82.

Чеклина, Татьяна (1991) Joint Ventures in Eastern Europe, *Foreign Trade* 8, стр. 25–27.

CSO (2000) Unpublished statistics on foreign direct investments in Poland by the end of 1999, Центральное статистическое бюро Польши.

ЕБРР (2001) Transition Report 2001, Европейский банк реконструкции и развития, Лондон.

EIU (2001) Russia, Country Report, Экспертное бюро журнала «Экономист», Лондон.

Эксперт-РА (2001) [www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru).

Госкомстат (2000) «Россия и страны мира, Статистический сборник», Москва.

Hamilton Geoffrey (ed.) (1986) *Red Multinationals or Red Herrings? The Activities of Enterprises from Socialist Countries in the West*, изд-во «Pinter», Лондон.

---

<sup>5</sup> Хотя президент ВТО Майкл Мур заявил в январе, что членство России в ВТО может стать реальностью уже в середине 2003 года, Максим Медведков, заместитель министра экономического развития России и руководитель российской делегации на переговорах настроен не так оптимистично. России придется ввести много изменений, таких как реформа российских таможенных правил, снижение таможенных тарифов и урезание субсидий до того, как она станет членом ВТО. Далее, разработка общего европейского экономического пространства только началось в прошлом году. И хотя этих целей нельзя достичь в один день, это явно указывает на то, что Россия открывается в сторону Запада, т.е. все указывает на то, что она стремится следовать сценарию глобализации, представленному на Схеме 1.



Hill Malcolm (1986) Soviet and Eastern European Company Activity in the United Kingdom and Ireland, в книге «*Red Multinationals or Red Herrings? The Activities of Enterprises from Socialist Countries in the West*», изд-во «Pinter», Лондон, стр. 17–87.

Hunya Gabor & Stankovsky Jan (2001) *Foreign Direct Investment in Central and East European Countries and the Former Soviet Union*, база данных WIIW–WIFO Database, июнь.

МВФ (2001) *World Economic Outlook 2001*, Международный валютный фонд, Вашингтон

Jumpponen Jari (2001) 'Made in Russia' in Finland – Some Preliminary Findings в книге *East Goes West – The Internationalisation of Eastern Enterprises*, под редакцией Кари Лиухто, Технологический университет в Лаппеенрата, Лаппеенрата, стр. 223–232.

Liuhto Kari (2002a) *Russian Oil and Gas - A Source of Integration*, Технологический университет в Лаппеенрата, Лаппеенрата.

Liuhto Kari (2002b) *Russian Direct Investments in Poland*, в книге «*Business in Poland*» под редакцией Kari Liuhto, Технологический университет в Лаппеенрата, Лаппеенрата.

Liuhto Kari & Jumpponen Jari (2001a) International Activities of Russian Corporations - Where Does Russian Business Expansion Lead, *Russian Economic Trends*, 10/3-4, pp. 19-29.

Matejka Harriet (1988) More Joint Enterprises within CMEA в книге *Planned Economies, Confronting the Challenges of the 1980s*, под редакцией Hardt John and Macmillan Carl H., изд-во «Cambridge University Press», Кеймбридж, стр. 171–189.

McMillan Carl H. (1987) *Multinationals from the Second World, Growth of Foreign Investment by Soviet and East European State Enterprises*, изд-во «MacMillan Press», Лондон.

PlanEcon Report (2001) Various issues.

Соколов, Сергей (1991a) Companies Set Up Abroad with Soviet Capital, *Foreign Trade* 10, стр. 15–17.

Соколов, Сергей (1991b) «Советский капитал за рубежом», *Экономика и жизнь* 14, стр. 1.

ЮНКТАД (2001) *World Investment Report 2001*, ООН, Нью-Йорк.

Zaleski Eugene (1986) Socialist multinationals in developing countries, в книге *Red Multinationals or Red Herrings? The Activities of Enterprises from Socialist Countries in the West*, под редакцией Geoffrey Hamilton, изд-во «Pinter», Лондон, стр. 156–184.

Различные статьи в многочисленных обзорах деловой активности и источники Интернета.

*Приложение 1.*

*Где оказался российский капитал?*

**Годовые оттоки инвестиций из России (в тысячах долларов США) \***

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>ВСЕГО</b>	216122	141509	447068	982622	7683485
<b>СЦВЕ</b>					
<b>Албания</b>					
<b>Босния и Герцеговина</b>					
<b>Болгария</b>	3	99	0.1	...	11031
<b>Хорватия</b>	...		1 907	1 907	
<b>Чехия</b>		6		513	
<b>Эстония</b>	...	475	604	...	...
<b>Венгрия</b>	55	...	...	241	22 391
<b>Латвия</b>	...	25	...	...	0.1
<b>Литва</b>	199	...	...	...	...
<b>Польша</b>	1294	40	...	...	1415
<b>Румыния</b>	68	...	...	...	...
<b>Словакия</b>	...	...	...	...	...
<b>Словения</b>	170	...	...	...	...
<b>ЕС</b>					
<b>Австрия</b>	143	...	...	1364	27364
<b>Бельгия</b>	5809	5382	233	3049	4472
<b>Дания</b>	16	6	...	1956	210
<b>Финляндия</b>	351	349	...	3886	980
<b>Франция</b>	...	...	...	...	...
<b>Германия</b>	167200	2865	191615	166431	525795
<b>Великобритания</b>	1553	26230	157584	...	150353
<b>Греция</b>	22	1382	417	42	12372

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Ирландия</b>	<b>6408</b>	<b>258</b>	<b>1516</b>	<b>176</b>	...
<b>Италия</b>	<b>9544</b>	<b>75</b>	...	<b>257</b>	<b>279</b>
<b>Люксембург</b>	...	...	<b>85</b>	...	...
<b>Нидерланды</b>	...	<b>50</b>	<b>20</b>	...	<b>296739</b>
<b>Португалия</b>	...	...	...	...	...
<b>Испания</b>	...	<b>8</b>	...	...	...
<b>Швеция</b>			<b>649</b>		<b>39058</b>
Некоторые другие страны					
<b>Китай</b>	<b>1490</b>	...	<b>26</b>	<b>1725</b>	<b>2997</b>
<b>Кипр</b>	...	<b>8158</b>	<b>21</b>	<b>181</b>	<b>18677</b>
<b>Швейцария</b>	<b>7388</b>	<b>1081</b>	<b>1043</b>	<b>88</b>	<b>15732</b>
<b>США</b>	<b>4368</b>	<b>76507</b>	<b>75243</b>	<b>764515</b>	<b>6274667</b>

\* Данные Госкомстата свидетельствуют о том, что лишь небольшая часть российских инвестиций оказалась вложенной в страны с переходными экономиками, в то время как цифры некоторых западных исследователей говорят, что в эти страны было сделано гораздо больше инвестиций.

Источник: Госкомстат, 2000.

## Приложение 2.

### Отраслевая структура нефтяного и газового рынков России

Принадлежность	Резервы	Добыча в 2000 году	Принадлежность		
			Правительству	Руководству	Мелким акционерам
<b>Газпром</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте *	29427,7	474,4	40	25	35
Нефть, миллионов тонн	627,7	9,8			
Газ, млрд. куб. м.	32000	516,2			
<b>ТНК</b> , миллионы тонн в нефтяном эквиваленте	2895,6	38,5	100		
Нефть, миллионов тонн	2.631,9	36,1			
Газ, млрд. куб. м.	293,0	2,6			
<b>ЛУКОЙЛ</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	1.934,3	70,0	17 **	23	60

Принадлежность	Резервы	Добыча в 2000 году	Принадлежность		
			Правительству	Руководству	Мелким акционерам
Нефть, миллионов тонн	1.836,0	67,5			
Газ, млрд. куб. м	109,2	2,8			
<b>Юкос</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	1.919,6	53,7	0	84	16
Нефть, миллионов тонн	1.520,9	52,1			
Газ, млрд. куб. м	443,0	1,8			
<b>Сургут</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	1.08,1	50,5	0	60	40
Нефть, миллионов тонн	784,2	40,1			
Газ, млрд. куб. м.	359,9	11,5			
<b>Татнефть</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	881,1	25,0	33	32	35
Нефть, миллионов тонн	864,0	24,4			
Газ, млрд. куб. м	19,0	0,7			
<b>Сиданко</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	788,4	10,2	0	94	6
Нефть, миллионов тонн	718,2	9,3			
Газ, млрд. куб. м	78,0	1,0			
<b>Сибнефть</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	717,3	17,4	0	88	12
Нефть, миллионов тонн	671,6	17,0			
Газ, млрд. куб. м	50,8	0,5			
<b>Итера</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	нет данных	16,2	0	100	0
Нефть, миллионов тонн	нет данных	0,3			
Газ, млрд. куб. м.	226,3	17,7			
<b>Роснефть</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	4.079,5	17,2	96	0	4
Нефть, миллионов тонн	1.573,0	13,0			
Газ, млрд. куб. м	2.785,0	4,7			
<b>Славнефть</b> , миллионов тонн в нефтяном эквиваленте	331,0	12,6	87 **	0	13
Нефть, миллионов тонн	286,0	12,0			
Газ, млрд. куб. м	50,0	0,6			
<b>Башнефть</b> , миллионов тонн в нефтяном эквива-	374,9	12,1	65	0	35

Принадлежность	Резервы	Добыча в 2000 году	Принадлежность		
			Правительству	Руководству	Мелким акционерам
ленте					
Нефть, миллионов тонн	365,0	11,8			
Газ, млрд. куб. м.	11,0	0,3			

\* Примечание: один миллиард кубических метров природного газа равняется 0,9 миллиона тонн в пересчете на нефть.

\*\* Правительство намеревается в 2002 году отдать в приватизацию 6% «ЛУКОЙЛА» и 20% «Славнефти».

Источники: ЕБРР (2001), Sagers (2001) и Лиухто (2002)

### Приложение 3.

#### 50 ведущих экспортеров России \*

	Название	Отрасль	Экспорт (в млн долл.) в	
			2000г.	в 1999 г.
1.	Газпром	Нефтегазовая	15933,1	10409,4
2	Лукойл	Нефтегазовая	5713,8	2931,0
3	Юкос	Нефтегазовая	5247,5	2548,2
4	Тюменская нефтяная компания (ТНК)	Нефтегазовая	3477,5	1236,3
5	Татнефть	Нефтегазовая	2629,5	953,4
6	Норильский никель	Цветная металлургия	2246,9	1835,5
7	Русский алюминий	Цветная металлургия	2161,6	2451,1
8	Сургутнефтегаз	Нефтегазовая	1700,5	750,6
9	Сибнефть	Нефтегазовая	1699,9	950,1
10	Роснефть	Нефтегазовая	1294,5	752,6
11	Северсталь	Черная металлургия	1067,1	875,5
12	Славнефть	Нефтегазовая	1018,1	480,1
13	Алроса	Цветная металлургия	877,4	730,3
14	Новолипецкий металлургический комбинат	Черная металлургия	866,0	619,0
15	Башнефть	Нефтегазовая	858,7	639,9
16	Магнитогорский металлургический комбинат	Черная металлургия	849,2	679,0
17	ОНАКО	Нефтегазовая	681,6	413,5

	Название	Отрасль	Экспорт (в млн долл.) в 2000г. в 1999 г.	
18	Сиданко	Нефтегазовая	662,3	331,7
19	Итера	Нефтегазовая	657,1	1252,5
20	ТВЕЛ	Машиностроение	571,0	362,0
21	Московская нефтяная компания	Нефтегазовая	529,4	
22	Сибирско-Уральская алюминиевая компания	Цветная металлургия	506,4	506,1
23	Еврогазхолдинг	Цветная металлургия	470,8	264,3
24	Башнефтехим	Химия и нефтехимия	442,8	427,7
25	Уральская ГМК	Цветная металлургия	424,3	298,7
26	Нижекамскнефтехим	Химия и нефтехимия	225,4	
27	Концерн «Антей»	Машиностроение	403,4	236,0
28	Илимский ЦБК	Лесной и целлюлознобумажный комплекс	340,0	250,0
29	АвтоВАЗ	Машиностроение	335,7	155,1
30	Металлоинвест	Черная металлургия	257,6	188,3
31	Акрон	Химия и нефтехимия	222,2	229,2
32	Оскольский электрометаллургический комбинат	Черная металлургия	213,1	179,7
33	РАО ЕЭС	Электроэнергетика	212,3	185,7
34	Волгоградский алюминий	Цветная металлургия	189,9	174,6
35	Салаватнефтеоргсинтез	Химия и нефтехимия	180,2	93,6
36	Сибур	Химия и нефтехимия	179,3	0,2
37	Полярное сияние	Нефтегазовая	169,1	28,8
38	Аммофос	Химия и нефтехимия	168,1	196,7
39	Лебединский ГОК	Черная металлургия	166,6	31,6
40	Тольяттиазот	Химия и нефтехимия	165,8	81,9
41	Авиастар	Машиностроение	155,2	67,2
42	ВСМПО	Цветная металлургия	155,0	131,9
43	Волга	Лесной и целлюлознобумажный комплекс	151,6	149,1
44	Кристалл	Машиностроение	141,2	181,5
45	Якутуголь	Угольная промышленность	140,4	130,2
46	Кондопога	Лесной и целлюлознобумажный комплекс	137,3	113,9
47	Интерхимпром	Химия и нефтехимия	125,6	51,9
48	Акрбум	Лесной и целлю-	113,5	73,1

	Название	Отрасль	Экспорт (в млн долл.) в 2000г. в 1999 г.	
		лознобумажный комплекс		
49	Сыктывкарский ЛПК	Лесной и целлюлознобумажный комплекс	110,0	76,6
50	Куйбышевазот	Химия и нефтехимия	102,6	66,7

\* Компании, о которых шла речь в данной статье, выделены полужирным шрифтом.

Источник: Эксперт-РА, 2001.

**С. Дубинин**

*Заместитель председателя правления РАО «ЕЭС России»*

## **Экономический рост и реформы естественных монополий**

Говоря об экономических итогах периода, который характеризуется как весьма успешный, и высоко оценивая имеющиеся экономические результаты, тем не менее, необходимо сосредоточиться на нерешенных проблемах. Это сегодня более существенно, более интересно. С этой позиции цифры, показывающие динамику инфляции, внушают достаточно много опасений. Это, видимо, на сегодняшний день единственное, но весьма существенное облачко на благополучном пейзаже российской экономики. Для профессионального анализа совершенно очевидно, что эта инфляция имеет монетарный характер. Об этом говорит динамика показателей денежного обращения, прежде всего динамика М2, которая в 2000 г. выросла на 60%, в 2001 г. – на 40%. Сергей Михайлович Игнатьев в одном из своих интервью сказал, что мы собираемся сдерживать рост динамики этого показателя на уровне 25–28% в текущем году и что это обеспечит уровень инфляции, который предусмотрен в бюджете – 12–14%. Но я более пессимистичен. Думаю, что инфляция будет выше. Вклад естественных монополий в уровень этой инфляции достаточно незначительный. Но, проводя политику постепенной девальвации национальной валюты, просто невозможно не покупать соответствующие объемы валюты, продаваемой в соответствии с законом об обязательной продаже валюты. Причем продаваем-

мой, практически, напрямую Центральному банку, поскольку это происходит в рамках валютных аукционов, на валютной бирже, а не через банковскую систему. В результате автоматически происходит рост денежной базы, денежной массы. Наверное, можно говорить о том, что за динамику курса и за инфляцию прежде всего отвечает Центральный банк. Но очевидно, что это – согласованная с правительством политика. Они вместе и разделяют реальную ответственность за нее. Следует отметить также, что в этот период проявились очень важные структурные характеристики нашей экономики. Собственно говоря, это произошло на протяжении, конечно, не трех, а десяти лет. Наша экономика сегодня – это открытая экономика. Экспорт и импорт в сумме дают больше половины валового внутреннего продукта. При этом, судя по сальдо торгового баланса – это успешная открытая экономика. Сальдо положительное, более того, и в текущем году оно, очевидно, будет положительным на уровне где-то 40 млрд долл. Вместе с тем очевидно, что это одностороннее развитие, поскольку доля топливно-энергетического сектора в экспорте составляет больше половины. Доля этого же топливно-энергетического сектора во всей экономике около 20%, в инвестициях – свыше 30%. Если просуммировать инвестиции естественных монополий, государственного сектора и топливно-энергетического, то очевидно, что те, кто может получать первичные доходы от производства и экспорта топливно-энергетических ресурсов или перераспределять их с помощью налоговой системы в свою пользу, – именно эти сектора российской экономики сегодня осуществляют инвестирование. Отсюда следует еще один вывод: не происходит полноценного финансового посредничества между формированием сбережений и инвестиций, т. е. инвестируют только те, кто имеет право некой «первой руки» на финансовые ресурсы, на денежные потоки. Нужно отметить и то, что энергоемкость экономики фактически не снижается, но с ростом ВВП формально этот показатель в расчете на рубль валового внутреннего продукта стал лучше, чем в предыдущие годы. Это связано, скорее, с динамикой именно ВВП, а не с качественными изменениями в энергопотреблении. Надо отметить, что в начале текущего года наблюдается вполне адекватная связь: падение или, вернее, пауза в экономическом росте, в динамике ВВП сопровождается также снижением объема потребления электроэнергии в российской экономике..

Главная проблема – производительность труда также растет медленно, она остается на уровне порядка 25% от американского уровня. Все в этой области грустно, особенно в условиях, когда и реальная заработанная пла-



та, и реальный курс растут темпами более высокими, чем производительность труда. Если бы не это, то можно было бы говорить о том, что довольно низкие социальные расходы и уровень заработной платы создают определенную базу для конкурентоспособности. Но если обратить внимание на динамику этих показателей, то напрашивается вывод: базовый, реально влияющий на конкурентоспособность фактор, т. е. уровень производительности труда, не меняется должным образом.

Сегодня достаточно часто, с легкой руки Андрея Николаевича Илларионова, конкурентоспособность характеризуется с помощью показателей реального курса рубля, соотношения между номинальным и реальным курсом, покупательной способностью рубля, внутренним и номинальным курсом. Это действительно очень важные аналитические показатели. Однако это отнюдь не способ выработать адекватную государственную экономическую политику. Все это факторы искусственного поддержания конкурентоспособности. Глубокая девальвация 1998 г. продолжена поддерживающей постоянной девальвацией с целью снижения номинального курса рубля и сдерживания роста реального курса рубля. Действительно происходит укрепление рубля в реальном исчислении при номинальной девальвации, постоянно поддерживаемой скупкой валюты, которую производит Центральный банк, а рублевые доходы обесцениваются, нет стимулов для инвестиций, что выгодно только экспортерам, так как при этом отношение номинального курса – рубль к доллару США – и к паритету покупательной способности остается свидетельством выгоды в настоящее время, покупать внутри, а продавать на экспорт, именно за счет диспаритета между ППС и реальным курсом. Собственно говоря, номинальным курсом и живет экспортная российская экономика. При этом названное соотношение по топливно-энергетическому комплексу гораздо более благоприятно для экспортеров, чем в каком-либо другом секторе экономики, о чем свидетельствуют последние цифры. Это ведет нас в тупик. Только ответственная денежная политика, установление жестких целей по инфляции – ниже 10% в год – и достижение таким путем укрепления рубля даст нам рост инвестиций и рост ВВП в долгосрочной перспективе.

Еще раз о финансовом посредничестве. Реально располагаемые денежные доходы населения выросли в прошлом году почти на 6%, сбережения населения – на 32%, соответственно, объем денежной массы по отношению к ВВП медленно, но увеличивается. Но, тем не менее, очевидно, что наша финансовая система неадекватна задачам перераспределения этих финансовых ресурсов, трансформации сбережений в инвестиции. Возмож-

но, у нового руководителя Центрального банка есть планы интенсификации банковской реформы или каких-то преобразований в этой области. Простое введение международных стандартов финансовой отчетности (на что, видимо, не потребуется нескольких лет, а достаточно будет одного года, и тогда к концу 2002 г. можно потребовать составления отчетов в российских и международных стандартах за предыдущий 2001 г. плюс тот, который будет сделан к акционерным собраниям банков) позволит достаточно быстро увидеть реальную картину состояния активов наших банков. Есть опасения, что примерно до половины банков окажутся у нас с отрицательным капиталом, с отрицательными активами и т. д. Следует остановиться на факторах экономического роста, которые обеспечивали его в последние три года. Это рост инвестиций в основной капитал, рост платежеспособного внутреннего спроса, динамика внутреннего спроса в процентах к приросту ВВП. Показатели демонстрируют, что инвестиционный спрос в значительной степени стимулировал платежеспособный потребительский спрос. Об этом я буду говорить более подробно. В целом, можно сделать вывод о том, что рыночный механизм в России адекватно среагировал на импульсы кризиса. Пройти первый кризис и выйти на экономический рост без ломки механизма рыночной экономики, который был создан к 1998 г. — это очень важный момент в экономической истории страны и вообще в развитии России. Экономический рост обеспечен рыночными механизмами, и определенная пассивность и бездеятельность правительства непосредственно после 1998 г., как и Центробанка, позволили, с одной стороны, рублю упасть ниже, чем это можно было ожидать по номинальному курсу, но, вместе с тем, дали старт для работы чисто рыночных механизмов. Сложилось удачно, но с другой стороны, это чревато тем, что на инерцию сложившегося механизма, инерцию сложившейся политики у нас полагаются избыточно. И импульс, заданный послекризисным развитием, уже затухает, о чем говорят и показатели исчерпания эффекта девальвации. Однако в целом прогноз на 2002 г. благоприятен.

Итак, естественные монополии. В этой области наконец-то от разговоров о необходимости их реформирования происходит переход к определенным решениям, к делу. Однако надо постараться оценить ситуацию, из которой страна начинает переход к преобразованию в области естественных монополий. Начнем с газовой отрасли. Фундаментальным фактом является то, что производство природного газа происходит сегодня в России в основном на месторождениях с падающей добычей. Месторождение «Заполярье», которое было введено в конце прошлого года, практически по-

следнее месторождение с относительно благоприятными природными условиями добычи и относительно низкой себестоимостью. Недавно заместитель министра энергетики заявила о том, что на планируемом к разработке месторождении «Штокмановском» только себестоимость газа от месторождения до входа его в трубу будет составлять 30 долл. за тысячу кубометров. Давались и другие оценки, еще более дорогие. Но даже если взять этот уровень за критерий, то да, конечно, «Штокмановское» месторождение – это Северный Ледовитый океан. Безусловно – это дорого. Но готова ли экономика России к такому преобразованию уровня цен? Уже сегодня баланс газа в стране поддерживается, с одной стороны, благодаря тому, что мы экспортируем газ и именно поэтому Газпром, в основном Газпром, имеет существенные финансовые ресурсы для того, чтобы вкладывать деньги, капитальные вложения и в транспортировку, и в добычу. Российские долгосрочные контракты предусматривают значительный рост объема экспорта, но даже если он будет, в зависимости от сценария экономического развития в Европе, не столь уж велик и останется на уровне 120–130 млрд куб. м, в этом случае потребуются импорт газа для сбалансирования положения на внутреннем рынке. Что и происходит сегодня. Из Туркмении, Узбекистана, Казахстана газ импортируется, причем эти страны не готовы продавать газ дешевле 40 долл. за тысячу кубометров. Сегодня цена внутреннего рынка – это 19 долл. Можно сделать совершенно обоснованный вывод, что в ближайшее время мы будем вынуждены, исходя из вышесказанного, перейти к совершенно другому уровню цены газа во внутренней экономике. Отсюда же будет, видимо, и рост остальных затрат, прежде всего в электроэнергетике, в которой на 60 с лишним процентов топливные ресурсы обеспечиваются именно поставкой природного газа. При этом ситуация в европейских странах меняется не только в зависимости от сценария экономического роста, но также и от целенаправленных усилий Европейского Союза, от введения газовой директивы. Предприняты серьезные меры для снижения цены газа на внутреннем европейском рынке. Давление, в основном, будет перенесено на поставщика газа, т. е. на российских поставщиков, если они будут участвовать в экспорте газа. Будут требовать отмены различных, закрепленных в контракте, защитных мер – отмены оговорки о предназначении поставки, например, для определенного рынка или для определенной страны. Если к тому же будет допущена и острая конкуренция между российскими поставщиками газа на европейском рынке, то с уверенностью можно сказать, что произойдет просто обвал цены. Но это вряд ли произойдет: Газпром просто пустит в

свои контракты других поставщиков газа и сохранит систему с одним экспортером.

Не менее сложная ситуация складывается и с электроэнергетической промышленностью. Уровень средних тарифов на электроэнергию и их сопоставление показывают, что сегодня из стран СНГ наиболее дешевая электроэнергия именно в России. На основе данных Госкомстата было проведено сравнение уровня тарифа декабря 2001 г. к соответствующим периодам, начиная с 1980 г. Очевидно, что первый скачок в электроэнергетических тарифах приходится только на начало 1990-х гг., когда произошла, во-первых, определенная либерализация в целом в экономике, во-вторых, все расходы на т. н. инвестиционную составляющую в электроэнергетике стали переносить на электроэнергетический тариф для поддержания уровня капиталовложений. Неизвестно, как Министерство финансов при Е. Т. Гайдаре боролось за вычеркивание из федерального бюджета инвестиционных расходов на электроэнергетические объекты. Однако неправильно, когда стройки идут за счет федерального бюджета, причем федеральный бюджет не в состоянии контролировать, как именно расходуются выделенные на эти стройки средства. Само включение инвестиционной составляющей в тариф считалось оправданным, хотя, конечно, понятно, что ожидается его рост, и необходимо определенное регулирование. В дальнейшем тариф на протяжении очень длительного периода рос темпами на порядок ниже, чем увеличивалась в целом инфляция по промышленной продукции. Причем на протяжении периода 1995–1997 гг., а может и 1998 г., тариф был просто заморожен в номинальной величине. И только в последние годы произошло некоторое увеличение темпов роста тарифа по сравнению с динамикой цен в целом по промышленной продукции. Если сравнить динамику цен в целом в топливно-энергетической промышленности по отдельным энергоносителям, по газу, мазуту и т. д., можно увидеть, что уголь за последние годы дорожал быстрее всего, газ отставал от этого процесса, а индекс тарифов по электроэнергии был где-то на среднем уровне и ниже, чем по мазуту и углю, т. е. никакого опережения в росте цен на электроэнергию в этот период не наблюдалось. Но отсюда и результаты с капитальными вложениями. Наблюдается постоянное затухание капиталовложений в электроэнергетику. С этим мирятся, поскольку есть большие избыточные мощности, которые не задействованы даже на 80%, однако необходимо обратить пристальное внимание на состояние этих мощностей. Смогут ли эти мощности в случае действительно серьезного продолжения экономического роста в России обеспечить нашу страну,

нашу экономику электрической энергией? Это вопрос для дискуссий. Оценка РАО «ЕЭС России» заключается в том, что после 2005 г. мы должны столкнуться с достаточно быстрым выбытием мощностей в силу их износа на фоне роста цены на газ. Сжигание газа на целом ряде наших старых электростанций становится экономически неоправданным ни при каких тарифах. Если учесть топливную составляющую, то выпадение мощностей произойдет просто по экономическим причинам, поскольку они перестанут быть конкурентоспособными. Этим определяется важность выработки уже сегодня механизмов, обеспечивающих привлечение инвестиций в электроэнергетику. РАО «ЕЭС России» предлагает использовать с этой целью предоставление в управление международным авторитетным компаниям оптовые генерирующие компании. А также предоставление стратегическим инвесторам гарантии окупаемости вложений.

***В. Драганов***

*Заместитель председателя Комитета Государственной  
Думы по бюджету и налогам*

## **Таможенная политика и экономический рост**

Считаю за честь выступить на этой конференции. История Института экономики переходного периода насчитывает уже более десяти лет, и ваш институт, несомненно, вносит значительный вклад в формирование менталитета не только гражданского населения в целом, но и профессионалов, так как в нашем обществе до сих пор идет дискуссия о приоритетах экономической стратегии.

Меня очень ободряет тот факт, что последние два года все уровни власти в стране занимаются законодательством, пытаются придать реформам реальный практический смысл, что, к сожалению, не всегда удавалось в предшествующие годы.

Тема моего выступления «Таможенная политика и экономический рост» может вызвать неоднозначное отношение, потому что последние десять лет государство и правительство, к сожалению, делали все возможное и невозможное, чтобы как раз опровергнуть сам тезис: «таможенная политика и экономический рост».

Несмотря на то, что в течение этого десятилетия действительно через таможенное администрирование во многом наполнялась казна, говорить о

реальном вкладе таможенной политики и ее влиянии на экономический рост не приходится.

В начале 90-х гг. наряду с первыми шагами по формулированию и реализации внятной таможенно-тарифной политики страны одновременно расцвела практика предоставления таможенных льгот. Я думаю, это была невиданная в мировой экономической истории практика, когда были придуманы специальные свободные от уплаты импортных таможенных пошлин структуры и фонды. В тот момент была заложена трещина, которая долгие годы представляла собой кровоточащую рану в бюджете.

Когда эти льготы были даны людям, которые имели доступ к верхам, оказались в положении изгоев те, кто находился в авангарде новой экономической ситуации, хотел заниматься бизнесом и пытался заниматься, наивно полагая, что настала свобода экономическая, социальная и другая. Они, конечно, ошибались. И когда они поняли, что ошибались, им ничего не оставалось делать, как скупить чиновничество снизу. В обществе воцарилась полная тишина, благоденствие. СМИ говорили о том, как хорошо идут реформы, мелкий и средний бизнес под гнетом чиновников продолжал давать взятки, а крупные субъекты внешнеторговой деятельности, получая кусок от общего пирога в результате необоснованных льгот, чувствовали себя очень хорошо. Так продолжалось достаточно долгое время.

Следует добавить, что практически интеллектуального потенциала для разработки внятной таможенной политики не было. И эту нишу заняли те, кто должен был заниматься не политикой, а только администрированием. Выработкой основных направлений таможенной политики обязаны, безусловно, заниматься такие экономические ведомства, как Министерство экономики; Министерство финансов; Министерство по антимонопольной политике и др. Результатом искаженной тарифной политики, неумного распоряжения нетарифными мерами, чудовищно агрессивного административного прессинга служб, которые исполняют эту таможенную политику, стало неприспособленное к экономической реформе таможенное законодательство. Однако уже сегодня у нас есть возможность эту ситуацию изменить в ходе обсуждения в Государственной Думе проекта нового Таможенного кодекса.

Но в этой сфере еще много неопределенности и неразберихи. Сегодня многие, в том числе и специалисты, и экономисты, и политические деятели и даже министры, путают Таможенный кодекс с таможенным тарифом. Говоря о Таможенном кодексе, они подразумевают нашу тарифную политику. Спрашивают, каким образом мы в новом кодексе будем защищать

интересы наших товаропроизводителей при вступлении в ВТО, потому что мы должны снижать ставки и т.д. Другие специалисты, наоборот, зная, что во главе угла стоит таможенный тариф, не придают значения Таможенному кодексу. В то время как сам Таможенный кодекс стал очень серьезным административным барьером на пути движения товаров.

Действующий кодекс не облегчает торговлю, а ухудшает ее, не демократизирует, не упрощает таможенные процедуры, а, наоборот, делает их крайне громоздкими, сосредоточив вокруг таможенного администрирования массу негосударственных структур, которые практически занялись исполнением государственных функций.

Приведу только один пример, связанный с деятельностью таможенных брокеров. В западных странах они исполняют четко определенную посредническую функцию. У нас этот институт имеет совершенно другое лицо: базируясь на коммерческой основе и имея возможности эксплуатировать таможенные терминалы, они в силу того, что государство не имеет денег в достаточных масштабах на поддержание своей таможенной службы, пригласили государственных таможенников к себе на службу, сделав их аффилированными лицами. Тем не менее именно институт таможенных брокеров может при нормальном функционировании разорвать или не допустить порочные связи преступности с государством.

Все это не способствует поддержанию доверия к государству, которое не может разобратся, не может сделать администрирование незаметным, легким, изящным и эффективным. И в этом смысле у нас с вами есть сегодня возможность повлиять на этот процесс через принятие нового Таможенного кодекса, поскольку эти проблемы находят понимание бизнес-сообщества и специалистов.

Сегодня в Государственную Думу внесен не соответствующий духу времени правительственный вариант Таможенного кодекса, который, по нашему мнению, не должен выйти из Думы без внесения радикальных изменений, основанных на здравых передовых идеях, которые сегодня мы продуцируем.

Мы хотим добиться следующего: во-первых, упростить таможенные процедуры; во-вторых, сделать необременительными отношения, возникающие на таможенном поле. Мы хотим уравнять права сторон, т. е. чтобы государство и власть с одной стороны, экспортеры-импортеры с другой стороны имели равные права. Мы будем добиваться минимизации внесудебных решений.

Мы не можем мириться с таким обилием отсылочных норм к ведомственным подзаконным актам. И сегодня нет оснований полагать, что к трем с половиной тысячам инструкций, которые изданы Государственным таможенным комитетом в развитие плохого нынешнего Таможенного кодекса, не будут добавлены еще две тысячи, потому что правительственный вариант нового кодекса создает для этого замечательные условия.

Мы хотим также объективно взглянуть на функции, которые сегодня реализуются при администрировании. Мы считаем, что институт лицензирования должен быть исключен из сферы таможенного регулирования. Не может заниматься лицензированием орган, который одновременно администрирует, наказывает, тем более что санкции за неисполнение таможенных правил очень суровые.

**О. Скворцов**

*Заместитель Министра транспорта РФ*

## **Дороги как фактор экономического развития**

Следуя контексту всей конференции, хотелось бы остановиться на одном вопросе, который, как показал опыт целого ряда стран, может быть действенным катализатором экономического роста. Это вопрос развития дорог.

Для нашей страны он очевидно достаточно актуален, учитывая современный уровень автомобилизации и состояние дорожных коммуникаций. Необходимо отметить, что последние десятилетия характеризовались не только крайне бурным ростом информационных и космических технологий, очень бурно шло развитие транспорта и, в первую очередь, автомобильного транспорта. Причем, известное изречение Ильфа и Петрова, что «автомобиль не роскошь, а средство передвижения», наконец получило реальное воплощение, и действительно автомобиль стал неотъемлемой частью нашего быта. Хотелось бы остановиться на чисто экономических аспектах и основных тенденциях процесса автомобилизации.

Наши коллеги из США провели обследование по 98 странам, причем с различным уровнем развития экономики. В результате этой работы была выявлена достаточно четкая зависимость между валовым общественным продуктом на душу населения и плотностью дорог на душу населения. Таким образом, в современной ситуации плотность дорожной сети и уровень



ее развития в некоторой степени определяет уровень жизни населения государства.

Необходимо отметить, что у нас в стране, несмотря на наличие кризисных явлений в экономике на протяжении целого ряда лет, развитие и автомобильных перевозок, и автомобильного транспорта происходило достаточно быстрыми темпами. Однако эти процессы мало повлияли на темпы роста самой автомобильной отрасли. В целом, по данным Мирового банка, на сегодняшний день общая мировая тенденция такова, что объем перевозок растет в полтора-два раза быстрее, чем валовой национальный продукт. Это определяет эту сферу экономики как одну из приоритетных.

Всего по прогнозам в 2010 г. в США будет действовать 6,2 млн км автомобильных дорог; в Азии будет построено 2,98 млн км; в Европе – 3,6 млн км, из которых 600 тыс. км будет приходиться на Россию. К 2010 г. число транспортных средств у нас в стране возрастет в 1,5–1,6 раза. Это поставит еще одну проблему перед государством. Если в России мы традиционно ругали бездорожье, то у нас появилась вторая транспортная проблема, связанная с возникновением заторов и пробок на дорогах.

На сегодняшний день около 20% наших автомагистралей работают в режиме перегрузки. Это приводит к огромным экономическим потерям. Если обратиться к той оценке, которая была сделана отечественной наукой при подготовке Среднесрочной программы социально-экономического развития страны для Правительства РФ, то там был сделан вывод о негативном влиянии этих факторов на конкурентоспособность отечественной продукции и темпы экономического роста.

К сожалению, все вопросы, связанные с эффектом от развития дорог, эффектом от инвестиций в автомобильные дороги, весьма сложно поддаются учету, тем более что в этом процессе задействована как сама автотранспортная отрасль, так и целый ряд других смежных отраслей, вплоть до малого бизнеса, который тем или иным образом участвует в этом процессе. Наиболее яркий показатель – это скорость перевозки. Например, если оптимальная скорость транспортного потока составляет порядка 70 км/час, при ее снижении до 20 км/час стоимость перевозок возрастает в 1,5–1,6 раза. Это очень существенно, особенно для нашей страны с ее огромными территориями и гораздо более длинными расстояниями средней перевозки груза. Еще больший ущерб наносит простой в пробках, каждый час, потерянный тяжелым грузовиком, приносит существенный ущерб.

Если говорить о какой-то количественной оценке, есть один важный показатель – ровность покрытия. Так, например, стоимость перевозки воз-

растает при переходе с дороги уровня автомагистрали на гравийную дорогу в 1,5–1,7 раза. Наибольший ущерб ощущает отечественный агропромышленный комплекс, где при перевозках доля транспортной составляющей в себестоимости продукции в отдельных случаях превышает 50%. Таким образом, конкретные цифры говорят о том, что уровень развития автомобильных перевозок может оказать существенное влияние на общий экономический климат в стране.

В принципе экономический анализ процесса представляет собой достаточно сложный алгоритм, который включает в себя несколько компонентов и основан на взаимодействии непосредственно дорожного сектора, автомобильных перевозок, а также других отраслей. Не иллюстрируя подробно эту схему, следует отметить, что именно этот алгоритм порождает так называемый мультипликативный эффект, который обеспечивает высокую эффективность инвестиций в дорожное строительство.

Есть еще один важный фактор – доля налоговых поступлений, уплачиваемых пользователем автомобильных дорог, в бюджете страны. Если говорить о цифрах, то в среднем этот показатель составляет около 5% годового бюджета, в США – 11,7%; в странах Азии – 12,8%. По мнению международных экспертов, это весьма ощутимые поступления.

Далее рассмотрим зависимость между прямой выгодой пользователя автомобильной дороги и затратами на ее ремонт и содержание. В среднем на 1 руб. вложений на ремонт и содержание дороги непосредственно транспортный эффект составляет от 2 до 4,5 руб., в зависимости от интенсивности движения на дороге.

Хотелось бы остановиться и на еще одном аспекте, имеющем для России особое значение. Дело в том, что в нашей стране с ее огромной территорией около 50% регионов до сих пор не связаны с внешним миром автомобильными дорогами с твердым покрытием. Масштабы этой проблемы огромны. На этой территории проживает более 12 млн человек, причем по большей части это люди, которые не имеют возможности свободного передвижения. Транспортные связи там осуществляются сезонно. Если в советское время действовала финансируемая за счет государства малая авиация, то сейчас она оказалась неконкурентоспособна. Жители этих регионов не в состоянии оплачивать дорогостоящие авиабилеты, что создает множество социальных проблем. На сегодняшний день из-за отсутствия дорог перепробежка при доставке грузов в регионы достигает от 50 до 1000 км. При этом Дальний Восток, Чукотка, северные районы России не имеют возможности осуществлять постоянные транспортные связи и используют для

этого так называемый «северный завоз», на который ежегодно расходуется из федерального бюджета сумма более 5 млрд руб. Кроме того, громадные территории еще не вовлечены в хозяйственный оборот, не имеют возможности заниматься торговлей. Есть железная дорога и на Дальний Восток, и на Север, но, тем не менее, прилегающие к железной дороге территории лишены возможности участвовать в обмене товаров из-за того, что отсутствуют подъездные пути к этим железным дорогам.

Есть еще один аспект, касающийся занятости населения. Развитие дорог прямо или косвенно влияет на занятость населения. Эта занятость обусловлена не только прямым созданием рабочих мест непосредственно при строительстве, управлении, эксплуатации автомобильными дорогами, но привлечением к этому процессу смежных отраслей. Если брать структуру расходов, которые направляются на дорожные работы, за вычетом уплачиваемых налогов, то 70% их идет на осуществление закупок продуктов других отраслей. Это промышленность стройматериалов, дорожного машиностроения, нефтепереработки, транспорта и т.д. Поэтому когда, например, в 1996 г. имел место спад дорожного финансирования, в первую очередь это отразилось на смежных отраслях. Здесь интересен анализ динамики цен на продукцию этих отраслей. Например, предприятия дорожного машиностроения в 1996 г., несмотря на то что в те годы были достаточно высоки темпы инфляции, снизили стоимость своей продукции по сравнению с предыдущим годом где-то на 30–40%. Как потом удалось установить, продавали ее себе в убыток, лишь бы получить какие-то доходы.

От развития сети автомобильных дорог непосредственно зависит и уровень развития придорожного сервиса. Рыночные реформы открыли широкую дорогу предпринимательству в непосредственной близости от автомобильных дорог, где начала развиваться торговля, обслуживание и т.д. На сегодняшний день, по нашим оценкам, в этой сфере занято около 1 млн чел. Это действительно огромное количество рабочих мест. Особенно важно это для удаленных регионов, где порой людям, проживающим в сельской местности, трудно найти работу. Повышенный потребительский спрос, который вызывает автомобильная дорога, позволяет решить эту проблему.

Проиллюстрируем занятость в системе дорожного транспорта на примере данных ЕЭС. Сегодня в этом секторе занято 13,5–14 млн человек, или более 6% от общей численности работающих в странах ЕЭС.

Опыт целого ряда стран показал, что развитие дорожного сектора помогло развивать экономику более быстрыми темпами и решать целый ряд

экономических проблем. Мне кажется, у нас в стране есть неплохие предпосылки для этого. Тем более, что в последние годы правительство уделяло достаточное внимание этой проблеме. За последние пять лет у нас только в дорожном секторе было создано 250 тыс. рабочих мест, что, естественно, оказало благоприятное влияние на социально-экономическое положение в стране.

В прошлом году правительством России была одобрена специальная программа еще на десятилетний период. Целью этой программы является увеличение протяженности дорожной сети в 1,1 раза, или на 72 тыс. км. За счет увеличения пропускной способности основных автомагистралей планируется сократить транспортные издержки в 1,5–3 раза. Кроме того, планируется соединить около 8 тыс. населенных пунктов на тех территориях, о которых упоминалось выше, дорогами с твердым покрытием. В 2004 г. должно завершиться строительство автомагистрали Москва – Владивосток на участке Чита – Хабаровск. Таким образом, весь дальневосточный регион получит автотранспортную связь с западной территорией страны.

*А. Ильницкий*

*Издательство «ВАГРИУС»*

### **Книгоиздание в контексте социально-экономических преобразований в современной России**

Попадая сегодня на книжные развалы Москвы, испытываешь своего рода шок от изобилия книг. В глазах пестрит от многоцветья переплетов и обложек, и подчас бывает довольно трудно разыскать нужную книгу.

А ведь всего 15 лет назад ничего подобного не было!

В советской стране, где «книга была лучшим подарком», а поэт почитался «больше, чем поэт», в стране, занимавшей лидирующие позиции в мире по количеству и суммарному тиражу выпускаемых книг, в стране, населенной «самым читающим народом в мире», царил жуткий книжный дефицит. «Свой человек» в книготорге ценился больше, чем «обувной завмаг» и «мясник в продуктовом». В СССР – стране тотального дефицита, где, по словам героя М. А. Булгакова, «чего нихватишься, ничего нет», отсутствовали и книги. Книжные магазины, конечно, не пустовали, но приличную книжку можно было достать только «из-под полы» у сумрачно-суетливого вида перекупщиков, отиравшихся на Кузнецом мосту...

И вот на протяжении жизни одного поколения все коренным образом изменилось. Нет и той страны – СССР, нет и книжного дефицита... Есть демократическая Россия. Есть и очевидное книжное изобилие.

Так что – все хорошо?.. Не будем торопиться с выводами...

По данным ВЦИОМ за 2001 г. более трети (34,2%) россиян практически не читают книг. По экспертным оценкам [5,8] – в провинциальном российском городе с населением в пятьсот тысяч человек суммарный книжный ассортимент по всем торговым точкам не превышает пяти тысяч наименований, что в десять (!) раз меньше ассортимента одного лишь московского магазина «Библио-глобус». В конце 2000 г., будучи в командировке в Нагайбакском районе Челябинской области, автор имел случай убедиться, что в школьные библиотеки района книги последний раз поступили в где-то в 1986/87 гг. Книжных магазинов нет вообще. А ведь это типичная российская глубинка. Не хуже других...

Словом, не все так однозначно в книжном деле, как кажется на первый столичный взгляд.

### Проблемы книгоиздания

Предметом нашего рассмотрения будет российское книгоиздание в контексте социально-экономических преобразований, происходивших в нашей стране в конце XX в. Под термином «книгоиздание» здесь и далее понимаются составляющие книжного дела, связанные с подготовкой, производством и распространением (продажей) книг.

Актуальность данной темы предопределена необходимостью осмысления тех существенных, революционных изменений, которые произошли в российском книгоиздании за последние 15 лет.

Мы рассмотрим, как формировалось современное книгоиздание, его состояние и перспективы.

Автору довелось быть участником этого процесса. Представленный материал является попыткой систематизации и анализа сведений, почерпнутых в том числе из личного практического и более чем десятилетнего опыта.

Анализируя события, произошедшие в нашей стране за последние полтора десятилетия, многие отечественные и зарубежные исследователи приходят к заключению, что на пространстве бывшего СССР произошла полномасштабная революция, по многим признакам характеризующаяся как великая [1]. Народ России пережил эпоху драматических перемен, сущность которых состоит в быстром, глубоком и системном преобразова-

нии общества. Фундаментальные изменения коснулись всех сторон российской действительности. Одной из ярких иллюстраций этих изменений являются преобразования в книгоиздании, прошедшем за 15 лет путь от важнейшего идеологического ресурса социалистического государства до полноправного субъекта рыночной экономики новой России.

Просуществовавшая около 70 лет, советская система книгоиздания базировалась на идеологически строгих и жестких плановых принципах выпуска книг. Количество издательств было невелико – фактически основной выпуск книг на всю огромную страну обеспечивало около 70 издательств, имевших, как правило, всесоюзный статус, большая часть из которых находилась в Москве и Ленинграде. Всего же в 1990 г. издательская система СССР насчитывала около 280 издательств, что было меньше, чем в царской России [2, 3, 4].

Тематический план и выпуск книг формировался исходя из спущенных сверху «потребностей общества». В этих условиях роль издателя по существу сводилась к редакционному обслуживанию подготовки идеологически выверенного книжного ряда, который затем печатался в «прикрепленной» типографии и далее через государственные книготорги распространялся гигантскими тиражами по стране.

Справедливости ради надо отметить, что в советском книгоиздании были сектора, где идеологический прессинг был не так жесток, и прежде всего это относилось к издательствам, специализировавшимся на научной, справочно-энциклопедической литературе. Забегая вперед, отметим, что сама объективность предмета их деятельности позволила лучшим из этих издательств адаптироваться к новым условиям, пройти 90-е гг. не без потерь, но достойно («Просвещение», «Наука», «Высшая школа», «Большая российская энциклопедия» и др.). Высокопрофессиональной была советская редакторская школа, славилась школа литературного и научного перевода, лучшие традиции русской школы художественного оформления книги, заложенные А. Бенуа, Е. Лансерэ, П. Кузнецовым, В. Фаворским и др., сохранились и при советской власти.

Тем не менее, не эти элементы определяли общее построение советской книгоиздательской системы. Книги в советском обществе исполняли воспитующую миссию, интересы читателя игнорировались. Потребительскому спросу на книги отводилась сугубо вторичная роль – проблемы реализации книги государство полностью брало на себя.

Таким образом, в советском книгоиздании сформировалась парадоксальная ситуация: в стране – лидере мирового книгоиздания – сложился

колоссальный книжный дефицит. Наиболее остро ощущался недостаток в художественной литературе, переводных изданиях. Интересные читателям книги, т.н. книги массового спроса (а таковые в строго дозированных количествах выпускались, расходясь в основном по «номенклатурным» сетям распространения), были практически недоступны «самому читающему народу в мире», являясь предметом спекуляции. В этих условиях кадровое наполнение советских издательств было весьма специфическим – при высоком уровне профессионализма редакционного состава, обеспечивавшего допечатную подготовку книги, их руководящий состав (менеджмент) был ориентирован прежде всего на строгое обеспечение идеологической выверенности содержания книг и выполнение спущенных сверху плановых показателей книгопроизводства, расписанных на годы вперед.

Первые попытки демократизировать советскую систему книгоиздания были предприняты в период перестройки (1986–1991 гг.). В эти годы был выпущен целый комплекс постановлений и директив, направленных на ослабление идеологического диктата, на расширение прав издательств в формировании тематических планов, на решение проблемы приведения выпуска в соответствие со спросом читателей [4]. Тем не менее, несмотря на определенную положительную роль, все эти меры носили половинчатый характер, сохранив командно-административную, подконтрольную КПСС основу книгоиздания. Отрасль, как и вся страна, находилась в кризисном состоянии. Начиная с 1988 года, наблюдалось ежегодное снижение выпуска книг и брошюр по всем основным показателям, цены же на продукцию отрасли, несмотря на государственное регулирование, с 1988 по 1991 г. выросли почти в три раза.

К рубежу 80/90-х гг. советское книгоиздание, плоть от плоти продукт социалистической системы, подошло в виде, практически не подверженном эволюционным преобразованиям [3, 4]. Эта была жестко регламентированная и фрагментированная система, не способная к внутренним преобразованиям, отвечающим вызовам «нового революционного времени». Встроенные в советскую систему книгоиздания структурные перегородки и идеологические ограничения должны были быть устранены. Итак, «Карфаген с неизбежностью должен был быть разрушен»...

Принципиальным этапом, вехой и отправной точкой в возникновении современного книгоиздания стало принятие летом 1990 г. закона «О печати и других средствах массовой информации». Закон, ликвидировав институт цензуры, существовавший в России около 200 лет, снял идеологические ограничения, фактически разрушив основу советской системы книгоизда-

ния, заложил базовые предпосылки для организации книгоиздания на новых рыночных принципах. Положения, регламентирующие деятельность средств массовой информации, утратили сугубо разрешительный характер, перейдя, по сути, на регистрационную основу. Революционный этот закон дал толчок к созданию в нашей стране издательского дела в его сегодняшнем понимании.

Таким образом, современное российское книгоиздание возникло в культурном контексте сформированного при советской власти книжного дефицита, в структурных рамках кадрово и организационно неподготовленной к изменениям советской системы книгоиздания, в условиях развала советской экономики и начатой в стране «шоковой терапии».

Кадровая революция в книжном деле началась отнюдь не «сверху» и даже не «снизу», а, скажем так, «сбоку». На первом этапе эта была «структурная революция системы», «кадровая революция менеджмента», пришедшего в эту отрасль со стороны, выражаясь фигурально, «ниоткуда». Привлекательность книжного дела для людей, принявших на ментальном уровне революционные изменения в стране и ринувшихся в стихию рынка, была весьма велика. Творческая, креативная составляющая этого интересного дела дополнялась заманчивой конъюнктурной ситуацией. Для иллюстрации напомним еще раз про книжный дефицит и тогдашние цены на книги. На рубеже 80/90-х гг. официальная отпускная цена на обычную текстовую (черно-белую в терминах полиграфистов) книгу в твердой обложке составляла в магазинах около 1–3 руб. Для сравнения – литр бензина стоил менее 40 копеек, бутылка пива – около 40 копеек, батон хлеба примерно 20 копеек и т.д. В то же время цена тех же книг на «черном рынке» была на порядок выше – в среднем 10–15 руб., доходя зачастую до 50 руб. Цена на альбомную (полноцветную) продукцию была еще в 2–3 раза выше. Средний тираж коммерческих изданий составлял около 50000 экземпляров! Ликвидность продукции – стопроцентная, что называется, «в деньги». Тогда было расхожей шуткой – «по прибыльности книжный бизнес сравним лишь с торговлей наркотиками и оружием, но там опасно – убивают...». К сожалению, не обошлось без жертв и в издательской среде. В условиях благоприятной конъюнктуры в книгоиздание хлынуло много новых людей, отнюдь не всегда соответствовавших по культурному и профессиональному уровню требованиям этого бизнеса, но горящих желанием «сделать деньги».

Как грибы после дождя выросли новые издательства, причем большая часть из них возникала в Москве и Петербурге.



Несмотря на то, что перестроечный (1986–1991 гг.) бум «толстых журналов» частично удовлетворил читательский спрос, прежде всего на отечественную художественно-публицистическую литературу, по-прежнему ощущался колоссальный дефицит массовой литературы, в особенности переводной. Это обстоятельство чутко уловили «новые книгоиздатели». Идеологическую цензуру сменил диктат рынка – теперь издавалось прежде всего то, что продавалось. Лотки и прилавки книжных магазинов быстро заполнили «Чейзы, Сандры Браун, Кунцы, Макбейны, Спиллейны и прочие Анжелики». Вал зарубежной литературы, зачастую плохо и наспех переведенной и изданной, но весьма и весьма востребованной изголодавшимися по развлекательному чтению россиянами, захлестнул страну.

Тематический выпуск т.н. коммерческих издательств не блистал разнообразием – детективы, женские романы, фантастика, детская, прикладная литература (последние два – в основном переиздания) и т.п. Что касается переводных книг, то по данным [5] в 1991–1994 гг. преобладали следующие жанры: сентиментальный роман – 65%, детектив/триллер – 15%, фантастика – 12%, прикладная литература – 5%, детская литература – 3%. Тогда же появился и расцвел суррогатный литературный жанр «эпохи дикого российского капитализма» – кинороман. Этот незаконнорожденный ребенок литературы, кино и телевидения позволил миллионам россиян, не имевшим в начале 90-х гг. возможности смотреть видео, ознакомиться с мировым кино в вольном пересказе(!) российских литературных «негров». В начале 1994 г. в первой десятке рейтинга бестселлеров Москвы [8] шесть позиций занимают книжные версии кино – от вполне литературных Дж. Крайтона «Парк юрского периода» и Р. Майлз «Возвращение в Эдем» до «шедевров» жанра – кинороманов «Дикая роза» и «Просто Мария», кстати, возглавлявших эту десятку. Жанр сей находился на Олимпе российского книгоиздания недолго (около трех лет), но денег издателям принес немало. Любопытно отметить, что одними из самых продаваемых в то время книг были различные издания Библии, поступающие в страну по каналам гуманитарной помощи и проникавшие через цепочки посредников неведомыми путями на «черный» рынок. Воистину – новое российское книгоиздание поднималось на «слове Божьем»... Миллионными тиражами переиздавались дефицитные прежде детские книги.

К сожалению, официальную статистику выпуска книгоиздания тех лет [2] нужно воспринимать лишь как очень приблизительную. В то смутное

время издатели и полиграфисты сплошь и рядом нарушали «Закон об обязательном контрольном экземпляре».

Продукция российских издателей, отпечатанная за границей, также зачастую не попадала в государственную статистику. По разным оценкам «мимо» учета «Книжной палаты» проходило от 20% до 40% выпуска. И нарушали этот закон в основном «новые российские книгоиздатели»...

Несмотря на галопирующую инфляцию, благодаря высокой норме прибыльности, стопроцентной ликвидности коммерческих книг, бизнес процветал. В основе этого процветания в то время были государственные цены на полиграфию и материалы, «теневой характер» большой доли бизнеса, возможность устанавливать коммерческие цены на продукцию при ажиотажном спросе на книжном рынке.

Как и во всей стране, в книгоиздании царил «нал», торговцы выстраивались в очередь к издателям, покупая книги тиражами и «в деньги», обогачивались «красные директора типографий», на которых «обрушился денежный дождь» от заинтересованных в коммерческих тиражах издателей. Отметим, что лишь немногие из руководителей государственных (а такие в начале 90-х гг. составляли практически 100%) типографий в тот момент задумывались над тем, чтобы хотя бы часть средств инвестировать в развитие производства – шла в основном работа «на свой карман»... К тому же государственный статус предприятий сковывал и затруднял коммерческую инициативу добросовестных директоров, заботившихся о завтрашнем дне своих типографий. В результате полиграфическая отрасль, эта важнейшая составляющая книгоиздания, практически ничего не «сняла» с книжного бума начала 90-х гг. Основные производственные мощности так и остались на уровне 80-х гг. Автор убежден, что истоки нынешнего кризиса полиграфической отрасли надо искать в тех днях десятилетней давности и в менеджменте «красных директоров».

В то же время в издательском сообществе происходили революционные перемены. Неспособная адаптироваться к рыночным условиям советская книжная отрасль рухнула. На смену быстро терявшим свои позиции советским книгоиздательским концернам пришли десятки новых частных издательских образований [2,5]. Произошла кадровая революция в менеджменте. Достаточно быстро (за 2–3 года) в новые издательства были приглашены и перешли на работу лучшие профессионалы из бывших советских издательств. Качество выпускаемых книг стало заметно повышаться. К 1993–1994 гг. издательское сообщество оформилось настолько, что возникла потребность упорядочить и цивилизовать «правила игры», Тогда

и позднее возникли и весьма эффективно работают до сих пор Ассоциация Книгоиздателей (АСКИ), Ассоциация книгораспространителей (АСКР), Ассоциация «Издатели против пиратства», Российский книжный союз (РКС) – в создании институтов гражданского общества издатели далеко опередили страну...

Параллельное и, скажем так, равнозначимое сосуществование остатков советской издательской системы, отождествляемой с государственными издательствами, и нового книгоиздания продолжалось с 1990 по 1993/94 гг. Если в 1990 г. удельный вес негосударственных издательств в общем книжном выпуске в стране составлял по числу наименований – 8% и по тиражу 21,2%, то уже к концу 1993 г. эти показатели были соответственно 44,7% и 55,8%, а в рейтингах издательств–лидеров за 1993 г. частные издательства занимали половину списка. К концу 1994 г. обескровленная кадрово и не способная адаптироваться к рыночным реалиям государственная книгоиздательская система фактически отошла на задний план, играя впредь лишь второстепенные роли в книгоиздательской отрасли России [2, 3, 5]. За малым исключением от советских издательств остались лишь названия-бренды.

Как уже указывалось выше, особая ситуация сложилась в полиграфической отрасли. Большинство предприятий сохранили государственную форму собственности. Но часть из них, в том числе типографии, входившие в десятку крупнейших в СССР, к примеру Ярославский полиграфкомбинат (ЯПК), Можайский полиграфкомбинат и некоторые другие типографии, приватизировались и стали акционерными обществами (по данным «Книжного обозрения» [8] – 50,9% акций ЯПК принадлежат германскому концерну «Бартельсманн», а 49,1% российскому издательскому холдингу «Терра»), вполне адаптировавшись к рыночной экономике. Большая же часть типографий не воспользовались благоприятной конъюнктурой, предопределив тем самым начавшийся в середине 90-х гг. перманентный кризис полиграфической отрасли [5, 8].

Иное развитие имела ситуация в целлюлозно-бумажной промышленности (ЦБП), производящей полиграфматериалы – отрасль начала активно приватизироваться, причем с заметным участием зарубежного капитала. Российское государство теряло контроль над бумажной промышленностью.

Таким образом, начиная с 1993–1994 гг., ситуацию на книжном рынке стали определять частные издательства. За очень короткий срок издательское дело в России перешло на рыночный путь развития.

Тем не менее, говорить о полной перестройке системы было еще рано – по сути весь этот период издатели заполняли лакуны книжного выпуска, перешедшего в наследство от советской системы.

Первый серьезный кризис в новом книгоиздании наступил в конце 1994 г.

Во многом он был инициирован неблагоприятной для российского производителя, коим являлись издатели, макроэкономической ситуацией. «Черный вторник» октября 1994 г. породил валютную панику, дестабилизировав цены в стране, в том числе и на книжном рынке, развивавшемся по преимуществу в рублевой зоне.

Осенью 1994 г. резко ухудшилась конъюнктура рынка. Анализ тогдашних цен на книжную продукцию, в контексте финансового состояния в стране, показывает, что с 1991 по 1994 г. цены на книги выросли в 500 раз, а расходы на бумагу и полиграфию в 900–1200 раз. К 1994 г. цены на книжную продукцию в России в долларовом эквиваленте были в 5–10 раз ниже мировых, в то время как цены на бумагу и полиграфуслуги были ниже аналогичных за рубежом лишь на 20–40%. Причина – в монопольном положении бумажной отрасли, переориентировавшейся на экспорт, и ценовом диктате полиграфистов.

На эти неблагоприятные макроэкономические факторы «наложился» еще и кризис перепроизводства, кризис сформировавшейся на тот момент структуры книжного выпуска. За прошедшие с 1991 г. три года был ликвидирован книжный дефицит, созданный советским книгоизданием. Читательский спрос на переводные детективы, женские романы, кинороманы и т.п., составлявших основу выпуска коммерческих издательств, резко упал. Первые признаки затоваривания рынка появились еще в конце 1993 г., однако настоящий кризис разразился к осени 1994 г. Буквально за полгода (с лета 1994 до зимы 1995) ситуация поменялась катастрофическим для издателей образом – еще вчера не знавшие проблем со сбытом своей продукции, они вдруг оказались со складами, заполненными непроданными книгами. Резко упали тиражи изданий, возросли издержки, остановились отпускные цены на книги (в стране, напомним, была инфляция. Книготорговцы, еще недавно покупавшие тиражи «в деньги», теперь стали брать их в основном «на реализацию»). Возросли сроки возврата вложенных издателями в производство книг средств – от 2–3 месяцев в начале 1995 г. до полугодия и более к его концу. На этот же период приходится целая серия банкротств издательств («Северо-Запад», «Прогресс», «Дом» и др.), не среагировавших с должной оперативностью на изменение конъюнктуры рын-

ка, не скорректировавших выпуск и не отладивших каналы реализации продукции [4, 8]. Серьезные трудности возникли и у многих других лидеров книгоиздания начала 90-х гг. («Терра», «Голос», «Лениздат», «Художественная литература» и др.). Книга перестала быть дефицитом и быстроликвидным товаром первой необходимости. Из книгоиздательского бизнеса спешно ушли люди, пришедшие сюда в начале 90-х гг. за быстрыми и большими деньгами. Тогда же начался развал государственной системы книжной торговли – книготорги, особенно в регионах, стали переориентироваться на зарабатывание денег не с продажи книг, а от сдачи в аренду торговых площадей. Книги вытеснялись из магазинов более «ликвидным» товаром... Инфляция 1991–1994 гг. постепенно «съела» оборотные средства государственных книготорговых предприятий, фактически лишив их резервов саморазвития. Именно тогда наметился системный кризис с распространением продукции книжной отрасли, продолжающийся до сих пор. Те издатели, которые остались в бизнесе, встали перед необходимостью реформирования структуры выпуска книг.

Таким образом, в 1995 г. закончился период, который можно назвать постсоветским периодом в новом книгоиздании. Это был период революционных преобразований в книжном деле России, период формирования нового издательского сообщества, период создания основных капиталов в этом бизнесе. Это был период больших приобретений и немалых потерь...

\*\*\*

С 1995/96 гг. книжный бизнес перешел на эволюционный путь развития. Издательское сообщество консолидировалось и оформилось практически в том виде, в котором оно существует по сегодняшний день [2, 5]. Российское книгоиздание стало полноправным субъектом рыночной экономики.

Определились основные стадии книгоиздательского дела, составляющие процесс создания книги в новых рыночных условиях, превращение ее из идеи и авторского текста в товар, доведение этого товара до потребителя – читателя. Системообразующим звеном в цепи изготовления и распространения книжной продукции стали не производители тиражей – полиграфисты (типографии), а ее «разработчики» – издательства, оставляя полиграфии лишь вспомогательно-промежуточную, хотя и важную с точки зрения ценообразования книги, но, в сущности, второстепенную роль.

Итак, к 1996 г. российское книгоиздание не без потерь, но в целом успешно преодолело первый серьезный кризис. И тут надо отдать должное

тогдашнему руководству России, поддержавшему издателей введением в конце 1995 г. налоговых льгот на СМИ. Это был своевременный и продуманный шаг, что впоследствии нашло отражение в качественном и количественном росте российского книгоиздания [4]. Уже в следующем 1996 г. прирост выпуска книжной продукции составил около 10 000 наименований. Забегая вперед, важно отметить, что за весь период действия этих льгот (1996–2001 гг.) не отмечено ни одного случая злоупотреблений ими. Это тот самый случай, когда льготы действовали «по месту» и эффективно.

Немаловажную роль в становлении книгоиздания в период 1995–1998 гг. сыграла относительная стабилизация и прогнозируемость курса национальной валюты. Для отечественной производящей отрасли, в которой деньги оборачивались более полугода, значение этого макроэкономического фактора трудно переоценить.

К рубежу 1995/96 гг. можно отнести и начало «примата книготорговца над издателем». Резко уменьшившаяся доходность бизнеса, удлинение сроков оборота средств вынудили издателей заняться перестройкой структуры выпуска, оптимизацией ценообразования на книги, построением собственных сетей реализации. И тут в выигрыше оказались те игроки книжного рынка, которые начинали свой бизнес с книжной торговли, построения своих реализационных сетей, перепродававшие на этапе становления книги, изданные другими, и лишь затем начавшие развивать собственное издательское направление (АСТ, Дрофа, Олма-пресс, ЭКСМО и др.) [5]. Явно обозначилась тенденция на специализацию издателей. Изменилась жанровая структура и содержательное наполнение книжного выпуска, приобретшего более «национальный характер». Если в 1994 г. в списке десяти самых «тиражных» мы видим лишь 2 российских имени, то в 1995 г. уже 5, а к 1996 г. уже 8! На смену Б. Картленд, Ж. Бенцони и Д. Кунцу пришли В. Доценко, Д. Корецкий, Н. Леонов и другие (см. подробнее ниже). Наряду с несколькими крупными «универсальными» издательствами, в каждом направлении книгоиздания сформировались свои лидеры и законодатели. Рыночные ниши к 1997–1998 гг. распределились между издательскими группами. Сократился приток денег и новых людей в книгоиздание, практически перестали появляться новые издательства.

Финансовый кризис, разразившийся в стране в августе 1998 г., больно ударил по книгоизданию, особенно по той части, которая была связана с валютными операциями. Сократился выпуск переводных изданий, печать тиражей на зарубежных полиграфбазах, что снизило общий уровень качества книг. Резко упала «долларовая» отпускная (издательская) цена книг (с

2–3 долл. до 0,7–1,1 долл. за экземпляр текстовой книги в твердой обложке), что повлекло катастрофическое снижение гонорарных ставок и зарплат в книгоиздании. Если до кризиса средняя величина авансовой выплаты автору прозаического произведения крупной формы составляла около 2000 долл., то после кризиса она упала до 300–600 долл. Усилился отток квалифицированных кадров из издательств в смежные отрасли (реклама, электронные и печатные СМИ). Книжный бизнес становился все менее привлекательным для сторонних инвестиций.

Тем не менее, сократив тиражи и оптимизировав выпуск по содержанию, российские книгоиздатели преодолели и этот кризис, сохранив рублевую оборотную массу. Это был скорее не кризис отрасли, а кризис людей, работающих в отрасли. Свою положительную роль в его преодолении сыграла ориентированность книгоиздательского бизнеса на российского производителя и потребителя.

В заключение нашего краткого экскурса в новейшую историю российского книгоиздания остановимся на его сегодняшнем состоянии.

Сразу отметим, что ситуация в российском книгоиздании весьма противоречива и неоднозначна. Парадокс заключается в том, что если бы эти строки писались два-три месяца назад, то положение, по-видимому, оценивалось более оптимистично.

Преодолев кризис 1998 г., российское книгоиздание развивалось поступательно. Весь этот период (1998–2001 гг.) отрасль находилась на подъеме. В 2001 г. впервые (!) за всю историю книжного дела в России было выпущено более 70 000 наименований книг [2, 4] (отметим, что хотя в СССР этот показатель достигал и 80 000 титулов, мы отталкиваемся от статистики выпуска именно российских издательств). Стабильно рос и суммарный тираж изданий. Россия вновь уверенно закрепила в десятке лидеров мирового книгоиздания.

#### Новый системный кризис в книжном бизнесе

Еще в середине 2001 г. эксперты, оценивая перспективы отрасли, сходились в положительных прогнозах [5, 8]. Хотя и тогда звучали нотки опасения перед возможными трудностями, обусловленными прежде всего неразвитостью книготорговых сетей. С тревогой издатели ждали и решения вопроса с налоговыми льготами, действие которых заканчивалось 1 января 2002 г. И дождались...

К сожалению, эта дата фактически положила начало новому системному кризису в книжном бизнесе, а сделанные ранее оптимистические прогнозы пришлось отставить.

В середине декабря 2001 г. Государственная Дума Российской Федерации в третьем чтении приняла законопроект по налогообложению СМИ, касающийся в том числе и книгоиздания. Еще летом 2001 г. все книгоиздатели гадали – введут НДС 5–10% или все же сохранят нулевую ставку. К сожалению, действительность оказалась хуже самых плохих ожиданий... В окончательной редакции закона льготный НДС в размере 10% вводится лишь на учебную и научную литературу. Странным образом из списка «льготируемых» книг исчезли «книги культурного характера». Отметим, что данная формулировка – «книги культурного характера» – соответствует международным соглашениям, подписанным Россией много ранее, в частности т.н. Флорентийскому соглашению, принятому Генеральной ассамблеей ЮНЕСКО. Фактически это означает введение с 1 января 2002 г. налога на добавленную стоимость на книгоиздание в полном объеме — 20%.

Это также означает, что к осени 2002 г. книги неминуемо подорожают на 60–80%.

Принятый Думой закон не дает однозначного ответа и на вопрос: «Где грань, отделяющая учебную и обучающую литературу, научно-познавательную и научную книгу, и т.д.?». А ведь нечеткость и возможность толкования законодательных актов и ведомственных инструкций порождают злоупотребления и коррупцию.

Во всем мире книгоиздающие организации получают основные преимущества именно при уплате налога на добавленную стоимость. В ряде стран, к примеру, в Аргентине, Бразилии, Великобритании, Норвегии, Швейцарии, Южной Корее и др. – налог на добавленную стоимость в книжном деле вообще не взимается. В подавляющем большинстве других стран НДС на книги значительно ниже, чем на другие товары. Так, в Германии при номинальной ставке НДС в 16% размер этого налога на книги составляет 7%, во Франции соответственно 19,6 и 5, в Греции – 18 и 4, в Испании – 16 и 4% и т.д. В США НДС в зависимости от типа и жанра издания колеблется от 1 до 7% [4, 8].

#### Перспективы на 2002/2003 гг.

Поскольку рублевые цены на книги растут, а «долларовая» емкость российского рынка не меняется, то по нашим прогнозам «неликвид» книжного товара к концу 2002 г. достигнет:



- \$250 000 000 – \$300 000 000 в денежном исчислении;
- или около 100 000 000 – 150 000 000 экз. книг;
- или около 15 000 –16 000 наименований.

Этот потенциальный «неликвид» – либо «замороженные» в товаре деньги, либо перспектива, что к 2003 г. выпуск книг в России будет сокращен на 25–30%. Происходит все это на фоне публично провозглашенной заботы о духовности россиян, культуре и среднем классе как системообразующем социальном слое стабильного общества. Перспективы безрадостные.

Рассмотрим и некоторые культурологические аспекты современного книгоиздания. Оговоримся сразу – в задачу настоящего исследования не входит анализ литературного процесса. Литературоведческие вопросы нами рассматриваются прежде всего в контексте книгоиздательских проблем

Сначала немного статистики.

В 80-е гг. в СССР издавалось примерно 80 000 наименований книг (в России – где-то 50 000) в год суммарным тиражом около 1800 млн экз., что составляло около семи книг на человека в год [3].

В середине 90-х гг. в России выпускалось около 35 000 наименований суммарным тиражом около 425 млн экз, т.е. менее трех книг в год на россиянина [2].

В 2000 г. выпущено почти 60 000 наименований книг тиражом 470 млн экземпляров или чуть более трех книг на человека в год (точнее 3,3–3,4 кн./год), или около семи книг на одну семью [2]. Напомню, что в развитых странах этот же показатель составляет около 15 книг на человека в год [4, 8].

По количеству наименований книг, выпускаемых сегодня российскими издателями на душу населения, мы отстаем, к примеру, от Германии в 2,5 раза [4, 8].

Средний россиянин тратит на покупку книг сумму эквивалентную 10 долл. в год [8, 13].

По данным ВЦИОМ сегодня самые популярные жанры таковы: детективы, боевики, приключения (около 30%), романы о любви, «женские» романы (23,9%), книги по истории, исторические романы (24,1%), книги по домашнему хозяйству (16,4%), романы русских и зарубежных классиков (14,1%), энциклопедии, словари, справочники (11,5%) и т.д.

Читают люди в основном дома [11]. Информацию о новинках книжного рынка черпают где угодно, но только не через специальные книжные рубрики в СМИ (не более 10%).

Сегодня в России основным читателем становится нарождающийся средний класс, составляющий, по исследованиям журнала «Эксперт» [11], около 20% населения. За год «новый средний русский» прочитывает примерно 20–25 книг, тратит на их покупку около 40 долл. год, но готов тратить в 2,5 раза больше.

По данным ВЦИОМ [13] треть россиян (около 34%) не читает вообще или «очень редко» (менее 1 книги в год).

Такова ситуация с книгоизданием и чтением в «сухих цифрах».

#### Предыстория книгоиздания

Если рассматривать содержательное наполнение российского книгоиздания последних десяти лет, то можно выделить три этапа, совпадающих по сути с этапами становления отрасли, рассмотренными выше.

Первый назовем условно «постсоветский». Его хронологические рамки 1991–1994/1995 гг. Это был этап ликвидации дефицита литературы массовых жанров – от детектива до женского романа, от детских книг до прикладных. В этот период доля тиража переводной литературы в общем выпуске достигала 50%, а в художественной литературе доходила и до 80%. Приведем лишь один пример – входившие в то время в число российских лидеров издательства РМЖ «Панорама», «Центрполиграф», «Гермес» не выпустили в 1993 г. ни одной (!) книги отечественного автора [5]. Самые популярные жанры: сентиментальный роман – 30%, детективы – 26%, фантастика – 15%. Лидеры среди авторов – Д. Хилпатрик, Д. Кунц, С. Шелдон, Ж. Бенцони, Б. Картленд, киноман «Просто Мария» [5, 8] и т.п. Новые частные издательства заняли лидирующие позиции в выпуске художественной литературы, разделив с государственными нишу детской книги, заметно уступая «старым» издательствам в выпуске специализированной литературы (словари, медицинская книга, энциклопедии и др.).

Второй период условно можно назвать «периодом вала» или «периодом серий», а можно и «периодом раскрутки». Хронологически он совпадает с эволюционным периодом становления российского книгоиздания (1995–1998 гг.). Издательское сообщество, пережив кризис 1994/1995 г., оформилось и консолидировалось. Исчерпав лимиты, отпущенные советским книжным дефицитом, издатели встали перед необходимостью формирования нового содержания и структуры выпуска, раскрутки собствен-

ных издательских и авторских брендов. Для решения этих задач был выбран единственно правильный путь – если имен и названий нет, их надо создавать. Но как?.. Выпуская серии, эмпирическим путем изучая читательский спрос, «высеивая» из серий новые авторские имена, занимая свою нишу на рынке, зарабатывая издательскую репутацию. Если в 1993 г. в России существовало 220 книжных серий, то к 1997 г. их число достигло 1200 (!). Среди этих проектов отдельного упоминания заслуживают серии «Черная кошка» (издательство ЭКСМО), «Любовный роман» (РМЖ «Панорама») и «Арлекин» («Радуга»), счет книг в которых шел на сотни! Количество должно было неминуемо перерасти в качество – постепенно российское книгоиздание обрело «свое лицо». В отличие от начала 90-х гг. литературный процесс стал более «национальным» [7]. Наши литераторы научились создавать любовные романы, фэнтези, детективы, триллеры и в том числе на «отечественном материале». Тут надо отдать должное издательствам ЭКСМО, ВАГРИУС, РИПОЛ и некоторым другим, которые, пойдя на коммерческий риск, еще в 1993/1994 г. начали системно выводить на рынок отечественных авторов. Дорогостоящий «натурный» эксперимент удался – появились, вернее, были созданы, авторы-бренды В. Доценко, А. Маринина, Н. Леонов, В. Бушков, Д. Корецкий, В. Суворов и т.д. [5]. Родились и обрели популярность новые жанры – отечественный боевик, российский женский роман и др. Возрождались интерес издателей к современной «серьезной» отечественной прозе – книги В. Пелевина, Л. Улицкой, В. Токаревой, Л. Петрушевской, Э. Радзинского все чаще появлялись в списках бестселлеров. Снижались средние тиражи изданий, росло число наименований, повышалось качество содержания и исполнения книг. Заметно сократился выпуск переводной литературы. Характеризуя этот период, важно отметить «пропасть», существовавшую между т.н. коммерческой и «настоящей» литературой [9, 11, 12]. Под последней обычно понимался модный и «широко популярный в узких столичных кругах» т.н. постмодернизм.

И наконец, третий период в российском книгоиздании в его содержательном аспекте наступил где-то после дефолта 1998 г. и продолжается до сих пор. Этот период можно назвать «временем издательских проектов», или «временем брендов», или «временем мейнстрима».

За последние 15 лет литература прошла путь превращения из идеологического ресурса партии, поля общественных битв времен перестройки в сугубо личное дело каждого [11]. За это время закончилась эпоха писателей-трибунов и «поэтов – больше чем поэтов». Канул в лету социалистиче-

ский реализм, теперь же проходит и время остромодного постмодернизма, будоражившего умы и вкусы интеллектуалов 90-х гг. Заканчивается пора литературных экспериментов, иногда изящных и талантливых по форме, но почти всегда беспредметных по содержанию. Драматизм и насыщенность современной жизни делает сегодня этот жанр малоактуальным. Теперь проанализируем списки номинантов литературных премий (от Букера до Анти-Букера и т.п.) за последние десять лет и рейтинги продаж книг за тот же период. Пересечение имен авторов – минимально. Собственно, Пелевин, Маканин, Чхартишвили-Акунин, Юзефович, еще два-три имени – и все! Причин и объяснений этому немало. В них не следует лишь включать нежелание российских издателей публиковать произведение номинантов. Оно – желание – есть, нет тиражей. Средний тираж книг современной прозы 5000 экземпляров. Почему так? Отчасти объяснение в элитарности и «столичности» литературной тусовки, формирующей литературно-премиальную жизнь, в замкнутости ее на самое себя, а не на читателя, в ориентации на модность, но не популярность. Читая многих современных прозаиков, задаешь себе вопрос: «А где, собственно, тот message, с которым автор выходит к читателю?» Нет ответа... Не думают авторы этих произведений о читателе, презрительно отвергая разговоры о коммерческой составляющей любого настоящего успеха. Что же – их право, однако для российского издателя в его сегодняшних обстоятельствах прав прежде всего читатель...

«Тихо отошел» в область мифологии и «самый читающий народ». Многие из тех, кто анализирует современный российский книжный рынок, делают поспешный вывод о том, что читательские предпочтения переходят к качественной современной прозе, имея ввиду ту самую «настоящую литературу». Верно, но лишь отчасти! Весь мир читает хорошие детективы, мемуарную литературу и женские романы. А мы вот в России, выходит, пошли другим путем – мы читаем качественную современную прозу. Не так! На самом деле изменились не предпочтения. Изменилась читательская аудитория. Точнее, она сильно сократилась. Осталось ее ядро. Это ядро составляют те, у кого за 90-е гг. появился или не пропал вкус к чтению. Банально, но верно утверждение – чтение любой литературы требует интеллектуальных усилий. Те, кто от скуки, от отсутствия других развлечений в начале и середине 90-х гг. брал в руки дешевые боевики, бульварные романы, кинороманы, наспех переведенные детективы и т.п., чтобы занять время, сейчас решают лишь «Кто пойдет за «Клинским?»... Что, опять не повезло с народом? Да нет – так везде. Повторим – изменились не предпо-

чтения, упорядочилась и оформилась часть общества, которая, собственно, и имеет право называться читателями. Она – эта часть – более разборчива в жанрах и авторах, более требовательна к качеству текстов. Ее читательские интересы и предпочтения вполне корреспондируются с таковыми же в других развитых странах [8, 11, 13]. При этом нет никакой беды в том, что современный прозаик издается тиражами 5000 экземпляров. Аналогичная ситуация и в США, и в Англии, и в Голландии, и в Китае. Все те же 5000 – 7000 экземпляров. Эти изменения аудитории уловили и «монстры» издательского бизнеса (ЭКСМО, АСТ, ОЛМА-пресс и др). Не потому, что их руководителям вдруг «вспомнилось о высоком» и захотелось «сеять разумное, доброе, вечное», а потому, что им теперь надо обслуживать другого читателя. Того, с кем давно и плодотворно работают толстые журналы, ВАГРИУС, «НЛО», «Захаров», «Ad Marginem», «Амфора» и др. Не стремление «к духовности» движет издателями, но здравый смысл и экономическая выгода.

Собирательный образ читателя нового века – представитель среднего класса, не потерявший вкуса к чтению и не желающий читать ни элитарную, ни массовую литературу [9, 11, 12]. Именно на него будут работать издатели. Отсюда, в частности, и уменьшение тиражей при увеличении количества наименований, отсюда сегодняшний коммерческий успех изданий Акунина, Пелевина, Юзефовича, Радзинского, Хмелевской, Фаулза, Вен. Ерофеева. Как справедливо отметила в своей статье в «Еженедельном журнале» [12] Г. Юзефович: «Долгожданное пришествие мейнстрима, рассчитанного на кассовый успех, имеет и свою обратную сторону: прочей литературной жизни грозит скорая маргинализация. Впрочем, маргинализация – это не обязательно плохо. Уход литературного эксперимента туда, где ему и положено находиться – на периферию литературного процесса, – явление правильное и закономерное. Именно там и только при условии существования литературной магистрали может зародиться новый авангард...»

Среди аспектов, значимых для издателей, отмечу еще один – тенденция последнего времени такова, что вновь возрастает роль издателя как креативной составляющей книжного бизнеса. Реализаторы, эти «длинноручки мальчишки», воспринимающие книги лишь через прайс-листы, пачки и контейнеры, начинают прислушиваться к издателям, редакторам, художникам. Диктат торговца снижается. Начался, как уже указывалось, период проектов в книгоиздании. И тут преуспеют те, кто лучше думает, лучше образован, лучше организовал литературный процесс в издательстве. При-

ходит время мейнстрима, время литературы и книг хорошего качества, но не элитарных, время авторов, ориентированных на успех, в том числе коммерческий, но не на модность [13]. Это равно относится ко всем жанрам – от детектива до мемуаристики, от детской литературы до справочно-энциклопедической. Новые реалии порождают новый реализм в литературе. И это хорошо. Это дает издателям надежду на сохранение интереса россиян к книге.

Вместе с научно-техническим прогрессом в книгоиздании за последнее десятилетие приходят Интернет, электронные библиотеки (е-библиотеки), т.н. электронные книги (e-book), сетература и прочие новомодные понятия и явления. Автору этих строк приходилось участвовать в разного рода обсуждениях и «круглых столах», посвященных новым издательским технологиям. На них нередко звучат мрачные прогнозы в отношении бумажных книг и традиционного книгоиздания. Мол, наступает закат этой отрасли и все дальше будет совсем по-другому – между автором и читателем не будет посредников, издательства отомрут, бумажная книга уйдет в небытие. И случится это все чуть ли не завтра... Особенно часто такие оценки исходят от людей, которые в своей профессиональной и обыденной жизни боются ближе чем на метр подойти к компьютеру, видя в нем нечто большее, чем просто электронное устройство.

Сейчас в связи с появлением e-book ведется много разговоров о будущем бумажной книги, нужна ли она вообще, каковы ее перспективы и каково место издателя в новых условиях. Возникновению этих дискуссий способствовали определенные события [10]. Так, к примеру, большой резонанс и едва ли не эпохальный масштаб получил факт, имевший место 14 марта 2000 г., когда на сайте издательства Simon & Schuster был выставлен на продажу текст ранее не публиковавшейся новеллы Стивена Кинга «Верхом на пуле». Тогда за двое суток было продано полмиллиона ее электронных копий. Первые результаты вдохновили автора новеллы и апологетов электронного книгоиздания. Однако достаточно быстро тон в оценке ближайших перспектив e-book сменился на пессимистический. Причина в трудностях с электронными платежами и проблемах с пиратством в сети. Таким образом, даже на Западе полагают, что эпоха электронных книг еще не наступила. По данным ежегодного опроса читателей, проведенного Consumer Book Buying Study для журнала Publishers Weekly, большинство пользователей Интернета, активно читающих книги, не верят, что электронные устройства для чтения текстов в ближайшее время заменят обычные бумажные издания, а многие вообще про них ничего не слышали. Да и

те, кто слышал, пока осторожны. Около 70% зарубежных пользователей Интернет – т.е. тех, кто знает, что такое e-book, не собираются их покупать в ближайшие годы. Опрашиваемые считают, что их пока вполне устраивает возможность покупать печатные (бумажные) книги через Интернет – это очень удобно. Оказалось, что три четверти зарубежных пользователей Интернета предпочитают покупать книги в сетевых, а не в традиционных книжных магазинах. Сейчас обычные бумажные книги – самые продаваемые во Всемирной паутине товары. Их доля в номенклатуре продаж – более 40% , книги опережают по продажам через сеть даже компакт- и DVD-диски. Самым успешным Интернет-магазином является сетевой книжный магазин – Amazon.com.

Продажа бумажных книг через Интернет на Западе, пожалуй, главное новшество в книгоиздательском бизнесе за последние десятилетия. Говорить же о значимых объемах Интернет-продаж книг в России пока не приходится (по разным оценкам – это 1–2% рынка). Причины тому – неразвитость электронных платежей, тотальное пиратство в Рунете, слабая правовая база, низкая компьютеризация страны, бедность населения, относительная дешевизна бумажных книг, культурные традиции, наконец.

Стоит ли российским издателям бояться электронных книг? Не отомрет ли в перспективе профессия издателя? Убежден, что на оба вопроса ответ – нет, поскольку здесь нет актуальной проблемы. Если в обозримом будущем электронная книга станет по удобству пользования и по себестоимости сопоставима с книгой бумажной, издатели просто перейдут на новый носитель. Однако по всем прогнозам этого не произойдет в ближайшие 10–15 лет.

Реальная проблема – публикации текстов в сети. Сегодня в Рунете опубликовать текст может кто угодно: и его автор, и издательство, и вообще непонятно кто, что создает понятийные и правовые проблемы.

С юридической точки зрения публикация в Интернете текста без согласования с правообладателем – это чистой воды пиратство.

Несмотря на то, что все понимают пиратскую сущность электронных библиотек, они, тем не менее, существуют и процветают в Рунете. Почему издатели и правообладатели не борются с этим? Ответ – цена вопроса не та. Речь идет о некоем кризисе системы охраны авторских прав и системы правопринуждения. Если говорить кратко – правопринуждение не может стоить дороже, чем защищаемый продукт. В этом и состоит основная причина пассивности правообладателей. Для них это слишком большие траты средств и времени, напоминающие борьбу с ветряными мельницами [10].

Издательства, разумеется, пытаются бороться за свои права, но в силу непроработанности правовой базы эта борьба пока не эффективна и на Западе, и уж подавно в России. По тем же причинам российские издатели не только мирятся с этим явлением, но и пытаются обратить его себе на пользу, не ставя жестких препон публикациям текстов в сети и не пытаясь перебороть эту ситуацию «в лоб». Полагая, что лучше использовать ее себе во благо, побуждая пиратов давать информацию о правообладателях. Тем самым используя Интернет для рекламы и продвижения своих авторов и проектов.

Напомню, что в начале 90-х гг. процветало массовое пиратство и в традиционном «бумажном» книгоиздании. Это продолжалось до того момента, пока потери крупных издательств не превысили определенную «цену вопроса». Тогда серьезные издательства договорились и создали «Ассоциацию по борьбе с пиратством». В результате был принят корпоративный кодекс. Суть его можно кратко сформулировать так: «Лучше жить по закону, соблюдать и авторские, и издательские права. Иначе себе дороже». Вот пока в Интернете не наступило «себе дороже», разумнее использовать онлайн-пиратство таким компромиссным способом.

Если говорить о представлении книгоиздания в Рунете (русскоязычная составляющая мировой сети), то оно не впечатляет. Судя по всему, российские издатели пока не считают Интернет в системе приоритетов на первых местах. За малым исключением, задача, выполняемая издательскими сайтами, – информационно-присутственная: мол, «не иметь уже стыдно, но времени и денег на это еще жалко». В начальной стадии роста находится и Интернет-торговля книгами, причем большая доля продаваемых в Сети книг проходит через универсальные Интернет-магазины, торгующие книгами «в том числе». Как указывалось выше, суммарная доля электронных продаж на книжном рынке России менее 2%.

Пока большинство издателей пребывает на Интернет-периферии, их потенциальную нишу и аудиторию успешно осваивают разного рода е-библиотекари, от монстроидальных (десятки тысяч текстов) ресурсов типа «Библиотеки Мошкова» до библиотек текстов В. Пелевина и песен Ф. Киркорова.

#### Основные выводы

Книгоиздательский бизнес, как мы его сегодня понимаем, является ровесником постсоветской России. То есть ему чуть больше десяти лет. Если обратиться к рейтингу издательств, то по ситуации на конец 2001 г. все



ведущие позиции заняты частными издательствами. В первой двадцатке лишь одно государственное издательство «Просвещение», да и то лишь потому, что занимается выпуском школьных учебников, выполняя государственный заказ [5]. В настоящее время негосударственные издательства выпускают свыше половины всех изданий по наименованиям и более 80% по тиражам [2]. При том, что за истекшее десятилетие было выдано около 15 000 издательских лицензий, сегодня выпускают книжную продукцию около 6000 организаций, а издателей, реально определяющих ситуацию на рынке, менее 300 [5]. Основные издательские мощности сконцентрированы в Москве и Петербурге, в то время как типографии распределены по всей России. В 2000 г. более 70% всех книг было выпущено издателями Москвы и Петербурга, а их тираж превысил 90% суммарного тиража по стране [2, 4].

По ситуации на сегодняшний день книгоиздательский бизнес по преимуществу можно характеризовать как малый и средний, достаточно низкорентабельный и малобюджетный. Издательство, выпускающее более 200 оригинальных наименований книг в год (оборот 1–1,5 млн долл.), считается крупным. Таких лишь несколько десятков [2, 5]. Средний срок возврата средств, вложенных издательством в производство среднестатистической книги, – более полугода. В силу отсутствия у большинства издателей своих торговых сетей отпускная цена книги по пути от издателя к читателю в среднем утраивается. Большая часть прибыли оседает у торговцев-посредников. Налицо тенденция к поглощению мелких издательств более крупными, имеющими свои реализационные сети (а таких, работающих в российском масштабе, вообще единицы [5]).

Книгоиздательский бизнес исчерпал или исчерпывает резервы саморазвития. Связано это прежде всего с неразвитостью книготорговых сетей. Государство по-прежнему является владельцем большей части книготорговых площадей и инфраструктур, особенно в регионах. И, следует добавить, весьма неэффективным владельцем. За редким исключением региональные книготорги ориентированы на зарабатывание денег не с продажи книг, а со сдачи в аренду торговых площадей. В условиях отсутствия у издателей средств на развитие альтернативных книготорговых структур происходит фактическое навязывание услуг со стороны плохо работающих государственных книготоргов и библиотечных коллекторов [8]. Классическим примером являются неудачные попытки весьма крупных коммерческих издательских структур построить систему торговли через «Книгу – почтой» и книжные клубы. Все упиралось в невозможность обойти монопо-

лию государственной почты и банковских структур, ее обслуживающих. А ведь на просторах нашей страны такой род книготорговли по идее должен быть очень эффективным.

В перманентном кризисе пребывает полиграфическая отрасль, основные мощности которой физически и морально устарели и исчерпают к 2003–2005 гг. свой ресурс [8]. Резервов саморазвития здесь также не видно.

Далека от нормальной ситуация в целлюлозно-бумажной промышленности. Высока степень монополизации отрасли. В России всего восемь ЦБК-комбинатов (ЦБК), из которых на долю пяти крупнейших в 2001 г. пришлось 86% выпуска офсетной и 95% газетной бумаги [8]. Все ЦБК проводят согласованную ценовую политику. Отрасль имеет экспортную ориентацию: 70% всей бумаги реализуется за рубежом, цены же на нее внутри страны сопоставимы с общемировыми. При этом сами «бумажники» не видят причин изменения структуры продаж, тенденция роста объема экспорта бумаги сохраняется (доля России в мировом экспорте газетной бумаги более 10%). При этом основной объем экспорта бумажной отрасли составляют поставки в страны дальнего зарубежья. В результате за последние три года (после августа 1998 г.) рост рублевых цен на бумагу составил более 200% [8].

Другое обстоятельство, обусловившее грядущий системный кризис отрасли, связано, как уже указывалось, с отменой налоговых льгот. Пять лет (с 1996 по 2001 г.) российское книгоиздание развивалось в особых налоговых условиях. И вот в 2002 г. принято непродуманное решение об их отмене. Отрасль фактически вновь оказалась на пороге глубокого системного кризиса, поскольку в отсутствие прибыли, съеденной налогом, издатели постепенно лишаются оборотных средств, вынужденно сокращая выпуск. Этим ситуация принципиально отличается от кризиса августа 1998 г.

В 2002 г. цены на книги продолжают рост, а спрос на них будет падать. Интерес к чтению все больше приобретает утилитарный характер.

В условиях концентрации и относительной малобюджетности книгоиздательского бизнеса надвигающиеся обстоятельства создают угрозу повышения степени монополизации российского книгоиздания. В результате мы можем опять, как в «старые добрые советские времена», прийти к тому, что вся книгоиздающая отрасль будет поделена между несколькими крупными корпорациями, вполне контролируемые государством. За десятилетием революционных и демократических реформ может наступить реакция...

В заключение хотелось бы привести слова философа Мераба Мамардашвили: «Человеку по праву принадлежит все, что сказано и придумано на том языке, на котором он говорит. И никто не может определить, читать эту книгу или не читать. Все сказанное на моем языке, на языке моей культуры, принадлежит мне по праву. И обеспечить эту принадлежность – наша первая задача...» Российские книгоиздатели в меру своих сил пытаются выполнять эту благородную задачу...

### Список литературы

1. *Стародубровская И., Мау В.* Великие революции. М.: ВАГРИУС, 2001.
2. Печать Российской Федерации 1991–2000 гг. Статистические сборники. М.: Российская книжная палата, 1992–2001 гг.
3. Печать СССР в 1970–1990 гг. Статистические сборники. М.: Финансы и статистика; Всероссийская книжная палата. 1971–1991 гг.
4. *Ленский Б. В.* Книгоиздательская система современной России. М.: Наука, 2001.
5. *Книжный бизнес.* 2002, № 1 С. 5 – 8. См. также другие выпуски за 1994–2002 гг. Материалы ИМЦ «Альвис».
6. *Полиграфист и издатель.* 2000, № 11. С. 77–79.
7. *Читающая Россия.* 2000, № 1. С. 8–10.
8. Книжное обозрение. Еженедельная газета. № 15 от 1994 г., № 4 от 1996 г. Материалы вкладки PRO за 2001–2002 гг.
9. *Архангельский А.* Факш про фикшн // «Известия» 26.11.2001 г.
10. *Воронько В., Костинский А.* Год разочарований. Стивен Кинг и электронное книгоиздание. Материалы сайта «Радио Свобода».
11. *Наринская А.* Меньше чем свобода // *Эксперт.* 2002, № 1–2.
12. *Юзефович Г.* Светлый путь // *Еженедельный журнал* .12. 2001.
13. Мониторинг общественного мнения. выпуски ВЦИОМ, 1997–2000.

*А. Лонес-Кларос*  
*Исполнительный директор Lehman Brothers в Лондоне*

### **Перестройка МВФ – некоторые предварительные предложения**

Последние события в Аргентине уже в который раз поднимают серьезный вопрос о сегодняшнем подходе к кризисному управлению на новых рынках, основными чертами которого оказываются крупномасштабные импровизации и доморощенные хитроумные решения, имеющие серьезные социальные и политические последствия. МВФ раз за разом оказывается в центре этих фиаско, при этом периодически ставится вопрос о его эффективности, а некоторые даже утверждают, что данная организация и вовсе перестала быть необходимой в условиях сильных колебаний валютных курсов. Однако в сегодняшнем мире, который характеризуется тесной интеграцией рынков при постоянно усложняющихся связях, наличие института, обладающего достаточными ресурсами для борьбы с периодически возникающими явлениями финансовой нестабильности и могущего смягчить последствия кризисов в будущем или оградить от них, является жизненно необходимым. Представим некоторые наши выводы по поводу перестройки единственной всемирной «финансовой силы по поддержанию мира», которая может сделать работу этого кризисного управляющего более эффективной.

При сегодняшней организации МВФ не может выполнять ту роль, которую играют центральные банки в экономиках своих стран. Как и любой центральный национальный банк, он может создавать «международные деньги» посредством своих кредитных операций и периодического ассигнования своим странам-членам так называемых «особых прав на получение» (Special Drawing Rights (SDRs)) его коллективной валюты. Таким образом, как указывал Ричард Купер (Richard Cooper), МВФ уже сегодня является, в ограниченном смысле этого слова, небольшим международным эмиссионным банком. Как свидетельствуют многие явления прошедшего десятилетия, начиная с кризиса в Мексике 1994-95 годов, фонд также в состоянии играть роль «кредитора последней инстанции» (как Федеральный резервный банк) экономики страны, испытывающей трудности с обслуживанием своего долга. Однако объем помощи, которую он может предоставить, традиционно ограничен размером доли членства страны и, разумеется, предельным размером *общей суммы* имеющихся в его распоряжении ресурсов. На конец ноября 2001 года данная сумма составляла

сравнительно небольшую величину порядка 100 миллиардов долларов США, равную примерно 1% внешних активов банков, подотчетных Центру клиринговых расчетов.

Помимо недостатка в средствах, позволяющего Фонду отзываться лишь на крайне ограниченное количество кризисов в странах среднего размера, существуют и другие серьезные структурные изъяны в его функционировании в качестве «кредитора последней инстанции». Начнем с того, что управляющие функции Фонда находятся в исключительно зачаточном состоянии. Члены фонда - это независимые страны, теоретически связанные Договором о создании этого Фонда, который, однако, не обладает реальной властью, помимо несколько ограниченных функций по «определению условий» для стран, пользующихся его ресурсами. Так, в случае если страна вступила на путь неприемлемой или необоснованной политики, Фонд не обладает властью принудительного изменения ее политики (к тому же если страна не обращается к Фонду за финансовой помощью, как это было в случае со странами Азии в 1997 году). Даже та незначительная власть, которой МВФ обладает, иногда бывает ослаблена в силу того, что страна-заемщик имеет могущественного покровителя, который может попытаться принудить Фонд и его руководство проявить терпимость или смотреть сквозь пальцы на неверную политику страны. Сравните эту ситуацию с действиями обыкновенного центрального национального банка, обладающего гигантскими возможностями воздействия на коммерческие банки, находящиеся под его юрисдикцией при предоставлении им средств, в особенности в момент кризиса. У МВФ просто нет подобной власти на международном уровне в отношении стран, имеющих право пользоваться его ресурсами.

Исправить эти недостатки можно несколькими способами. Для пополнения ресурсов МВФ можно предложить основать Международный фонд финансовой стабильности. Это будет фонд, средства которого будут складываться из отчислений от совокупных заграничных инвестиций. Отчисления в 0,1% может, по мнению Эдвина Трумана (Edwin Truman), бывшего помощника министра финансов США, привлечь за один год средства в объеме 25-30 миллиардов долларов США, которые впоследствии можно будет использовать на увеличение средств этого фонда до 300 миллиардов долларов. Это поможет справиться с относительной нехваткой ресурсов в МВФ и частично отделить исполнение функции «кредитора последней инстанции» от периодических поступлений средств в Фонд, выраженных в национальных валютах, которые в настоящее время составляют основу для

роста финансовых ресурсов МВФ. В качестве варианта можно предложить делегировать этому Фонду право при необходимости выпускать SDR, как это теоретически может делать любой национальный банк, по мере обращения за ними будущих заемщиков.

Когда эта идея впервые была выдвинута в начале 1980-х годов, возникли возражения по поводу возможных инфляционных осложнений при таких вливаниях ликвидности, однако инфляция в различных странах тогда была не в пример гораздо более серьезной проблемой, чем сейчас, и против этого могли быть приняты соответствующие меры. Это, конечно, подразумевало бы придание Фонду гораздо более мощных средств для воздействия на политику стран, желавших получить гораздо более широкий потенциальный доступ к его ресурсам. Ведь никто не ставит под сомнение права центральных банков по регулированию и контролю за деятельностью коммерческих банков, находящихся под их юрисдикцией. Эти права рассматриваются в качестве законного дополнения к их функциям «кредитора последней инстанции». При значительном увеличении средств, Фонд точно так же должен был бы иметь в своем распоряжении более сильные меры воздействия и обладать более значительной независимостью.

Пока еще ничего не было сказано по поводу проводимой МВФ политики, а также того, способствует ли она увеличению благосостояния или нет. Недавний кризис в Аргентине, а в равной мере и чрезвычайные события в России и в странах Азии вызвали горячие дискуссии в отношении того, является ли МВФ частью проблемы, частью решения, или понемногу и тем, и другим. Какое бы из указанных мнений ни оказалось правильным, очевидно, что предоставление Фонду потенциального доступа к гораздо большим объемам ресурсов должно было бы сопровождаться значительной внутренней перестройкой, как в *содержании* проводимой им политики, так и во внутреннем *руководстве*. В предыдущее десятилетие этим двум вопросам уделялось незначительное внимание, в основном оно фокусировалось на видах институтов, через которые выделяются ресурсы и бюрократическому обоснованию каждого из них.

Однако становится все очевиднее, что по меньшей мере некоторые случаи неудачной интервенции МВФ в последние годы (тут же на память приходит пример России, хотя Пауль Кругман (Paul Krugman) считает, что пример Аргентины также подходит) могут свидетельствовать скорее не о нехватке ресурсов, а об ошибках в политике, возникающих из предвзятых мнений руководителей Фонда, их специфичных взглядов на надлежащую экономическую политику, а также из капризов внутреннего процесса при-

нятия решений, содержащего целый ряд серьезных недостатков. В период между 1992-м и 1998-м годами МВФ предоставил России займов порядка 22 миллиардов долларов, взамен ничего особенно не добивших в плане реформ. Шестилетняя поддержка МВФ закончилась провалом в августе 1998 года, а попутно, с ведома МВФ, правительству было разрешено распродать свои лучшие активы, следуя исключительно коррумпированным схемам приватизации. Одновременно с этим население России испытало на себе более резкое снижение уровня жизни, нежели это было оправдано устранением некоторых негативных сторон централизованного планирования. При этом доверие народа к рыночным реформам было подорвано. В прошлом году во время своего визита в Москву один из высших чиновников МВФ официально охарактеризовал предоставление кредитов в 1995 году в качестве «очень удачного» и «крайне важного достижения», поскольку было достигнуто снижение инфляции. Однако общее мнение в Москве остается неизменным: программа 1995 года оказалась полной катастрофой, ибо какой был смысл в снижении инфляции (во временном снижении, она вернулась с утроенной силой после падения рубля в 1988 году), если это произошло за счет наращивания государством задолженностей по зарплатам и пенсиям, а налогоплательщикам таким образом дали понять, что поскольку государство не исполняет свои собственные обязательства, то и другие вполне законно могут этого не делать?

Итак, если Фонду должны быть предоставлены расширенные права по исполнению функции «кредитора последней инстанции» таких стран как Аргентина, Турция и Россия, тогда ему требуется и новая философия, ставящая в центр его программ (и его требований по исполнению условий) те виды деловых и политических отношений, которые он мог пока поддерживать только в теории. В своих открытых выступлениях высшее руководство Фонда говорит о прозрачности, социальной защите, о разумном управлении и «качественном росте», но пока так и не смогло воплотить эти достойные цели в конкретные планы действий. И действительно, становится все более очевидно (что отчетливо продемонстрировал кризис в Аргентине), что на поддержку населения, от которого в конечном итоге зависит успех любого начинания, могут рассчитывать только программы, которые будут восприняты как соответствующие реальным нуждам и являющиеся справедливыми и объективными в отношении поставленных в них целей. Если следовать этому критерию, большинство программ МВФ дают удручающе печальные результаты. И совсем неудивительно, что Фонд все в

большей мере оказывается в центре малоэффективных программ, и его обвиняют в провалах данных им политических рецептов.

Внимательное прочтение работы Амартии Сен (Amartya Sen) «Развитие как свобода» (*Development As Freedom*) дает исчерпывающий список составляющих эффективного подхода к экономическому развитию, очень скоро заставляющий читателя понять, что фискальная жесткость не единственный способ. И действительно, как недавно заметил министр финансов Великобритании Гордон Браун (Gordon Brown), предположения о том, что «для роста экономики и занятости можно всего лишь провести либерализацию и приватизацию, прекратить регулирование и просто-напросто привести цены к их естественным значениям» оказалось «недостаточно для ответа на вопросы, которые постоянно ставит глобализация».

Расширение политического содержания программ Фонда для того, чтобы они соответствовали задачам расширенного видения эффективного развития по Амартии Сен, чтобы они заслуживали доверия, должно быть подкреплено структурной перестройкой, когда пайщики Фонда придадут ему большую меру интеллектуальной независимости, сделав его в то же время в большей степени ответственным за последствия своих решений. Было бы желательным отделить надзорную деятельность Фонда от его решений в отношении предоставления кредитов во избежание острых конфликтов интересов. Призыв Гордона Брауна к созданию «более прозрачного, более независимого, а следовательно, более авторитетного» Фонда, конечно является шагом в правильном направлении, также как и его призыв к новым подходам к реструктуризации долгов государств и введению системы правил для фискальной, денежной и других видов политики с целью уменьшения вероятности кризисов в будущем. Фокус обсуждения этих вопросов должен быть однозначно перенесен с разрешения кризисов на их предупреждение.

Но даже пересмотренного набора политических рецептов вряд ли будет достаточно без соответствующей перестройки внутренней работы этой организации. В качестве подготовительного мероприятия международное сообщество могло бы окончательно отойти от обычая, соблюдавшегося с самого момента основания МВФ, по которому директор-распорядитель Фонда должен быть гражданином страны Европейского союза. (То же можно рекомендовать и для Всемирного банка, президентом которого по традиции является гражданин США).

Эта организация слишком важна и ее ошибки слишком дорого обходятся в социальном плане для страны происхождения кандидата на пост



директора-распорядителя, чтобы быть решающим фактором оценки того, подходит ли данный кандидат на эту должность или нет. Некрасивый переговорный процесс, имеющий место каждые несколько лет, при котором раз за разом происходит целая цепь событий в поисках самого подходящего кандидата из определенной страны, по сути своей оскорбителен для народов тех стран, которым приходится мириться с жесткими и суровыми требованиями МВФ, не говоря уже о том, что этот процесс являет собой пример той самой неэффективности, на которую обречены должностные лица МВФ в своем общении со странами-членами Фонда. (Нет сомнений в том, что эта практика не могла бы быть поддержана существующим судебным кодексам, по сути воплощая известные планы в отношении мира, только что оправившегося от ран, нанесенных мировой войной.) Еще одной желательной реформой в данном направлении было бы ограничение полномочий директора-распорядителя определенным сроком без права его возобновления, таким образом выведя его из-под возможного столкновения интересов тех, в чьих руках находится его переназначение, и стран, которым по своей должности он обязан служить: таким образом, он не чувствовал бы себя под давлением при попытке примирить различные установки.

Здесь уместно заметить, что зарплата директора-распорядителя Фонда, а также всего штата его сотрудников (равно как и все административные расходы) финансируются как раз из процентов, выплачиваемых налогоплательщиками Аргентины, Турции, России и других стран, пользующихся его ресурсами. При этом кредитные операции МВФ никоим образом не влияют на бюджеты его членов, таких как США и ЕС – на самом деле они зарабатывают на принадлежащих им резервных активах SDR. Напротив такая страна как Россия с августа 1998 года уже выплатила более 3 миллиардов долларов в виде процентов по предыдущим долгам Фонду. Думается, что одного этого обстоятельства с лихвой хватило бы для опровержения представления о том, что поскольку крупные акционеры «вносят большой вклад» в данную организацию, им также принадлежит некоторое право надзирать за ее деятельностью. К тому же им и так принадлежит большая часть голосов в Совете директоров МВФ.

При такой постановке вопроса возникает еще одно соображение, а именно: на рынках, среди заемщиков и прочих субъектов экономических отношений существует возрастающая тенденция рассматривать Фонд как находящийся в услужении его основных акционеров, проводника интересов большой семерки или, что еще хуже, как недавно высказался Пауль Крюгер, «подразделение министерства финансов США». Такое восприятие

в корне губительно для способности этой организации действовать эффективно. Оно подталкивает страны рассматривать свои отношения с МВФ скорее под углом краткосрочных политических выгод, а не с точки зрения экономической пользы в долгосрочной перспективе. Например, в России в середине 1990-х годов власти понимали, что «деньги придут в любом случае», а направленная на реформы политическая воля почти одновременно с этим умерла. Подобный ход мыслей может существовать и в Турции как раз в тот момент, когда эта страна головокружительными темпами накапливает неимоверные долги перед МВФ, ниспровергая и разбивая все ранее существовавшие в истории параметры, привязывавшие объемы внешнего финансирования к темпам корректировки политики, и уничтожая давно существующий и уважаемый принцип Фонда одинакового отношения ко всем в него входящим странам. (Чтобы взглянуть на это в перспективе, можно рассмотреть следующие данные. Если бы Аргентина в какой-либо момент в этом году снова обратилась в Фонд, имея вразумительную экономическую программу, и запросила бы МВФ о финансовой помощи в объемах, в общих чертах схожих с объемами, предоставленными Турции, она могла бы получить право на заем в размере 50 миллиардов долларов, что равнялось бы примерно 50% общего объема свободных ресурсов, находящихся в распоряжении МВФ. Правда, никто и не думает, что Аргентине был бы предоставлен столь значительный кредит, какую бы впечатляющую и полную программу она ни представила. Однако к концу 2002 года Турция вполне может обладать долгом, равным 35-40% общей суммы долга всех стран-членов МВФ; впечатляющее достижение для сравнительно небольшой страны.)

Сегодняшняя организационная структура также имеет последствия и для должностных лиц Фонда, которых при существующем режиме руководства нельзя обвинять в просчетах в политике. При отсутствии у них полной свободы в составлении независимых оценок, ввиду того, что контролирующим влиянием пользуются крупные вкладчики, которые, как уже было сказано выше, могут быть подотчетны своим собственным разнообразным «стратегическим», читай «политическим», интересам, они вынуждены играть роль исключительно исполнителей, а не роль, рассчитанную на усиление их позиций в отношениях с официальными лицами стран-членов Фонда. И в той мере, в какой они рассматриваются соответствующими странами как простые функционеры, их возможности действовать в качестве сторонников перемен всегда будут ослаблены.

В далеком 1944-м году на конференции в Бреттон Вудс, на которой были созданы и МВФ, и Всемирный банк, Джон Мэйнард Кейнс высказал следующую мысль: «В качестве попытки расширения международного сотрудничества данная конференция явила собой значительный успех». С того момента мир неузнаваемо изменился. С появлением глобальной экономики вопрос об институте, призванном продвигать дело международного сотрудничества и отождествляемом со стимулированием экономической политики, способствующим усилению эффективности и справедливых отношений, становится все более насущным. Кажется, созрели благоприятные условия для созыва всемирной конференции глав государств для обсуждения политики и институциональных перемен в целях дальнейшей стабилизации мировой финансовой системы в эпоху глобализации. Вполне очевидно, что такая конференция должна ответить на два следующих вопроса: как следует в дальнейшем улучшать работу по антикризисным программам, и каким образом следует более эффективно вовлекать в процесс принятия решений страны в наибольшей степени подверженные этим кризисам. Итак, уже очень скоро может наступить время для созыва новой бреттонвудской конференции, направленной на превращение наших двух основных организаций по развитию в более гибкие и эффективные инструменты улучшения благосостояния во всем мире.

*Р. Антчак, М. Маркевич, А. Радзивилл  
Центр социальных и экономических исследований (Польша)*

## **МВФ, макроэкономическая стабилизация и валютный кризис в некоторых странах СНГ<sup>6</sup>**

### Введение

Международный Валютный Фонд (МВФ) поддержал процесс перехода на рыночную экономику в ряде стран бывшего Советского Союза (БСС)<sup>7</sup>. Эта помощь включала в себя льготное финансирование, политическое консультирование и техническую поддержку. Несмотря на временные конфликты, сотрудничество между Фондом и странами БСС в течение данного периода оценивается Фондом как в основном успешное. Было доказано, что оно способствует макроэкономической и финансовой стабилизации<sup>8</sup>. Однако финансовый кризис 1998 г. уничтожил эту стабилизацию и доказал полную несостоятельность предшествующей политики. Мы попытаемся

---

<sup>6</sup> \*Статья подготовлена по результатам исследования, предпринятого в рамках проекта «Исследование причин и развития валютного кризиса в азиатских, латиноамериканских и восточно-европейских странах: Выводы для Польши и других стран с переходной экономикой», осуществленного Центром социальных и экономических исследований под руководством Марека Домбровски.

<sup>7</sup> Авторы хотели бы выразить благодарность Мареку Домбровски (Marek Dąbrowski), Кшиштофу Линку (Krzysztof Link), Кристоферу Маллману (Christopher Mallman) и Эрику Шпитталеру (Erich Spittaler) за их полезные комментарии. Нами высоко оценена и принята критика со стороны МВФ, включая комментарии специалистов: Джона Одлинг-Сми (John Odling-Smee), Жерара Бэланже (Gerard Belanger), Марка-Руата (Marquez-Ruarte), Олега Гаврилишина (Oleh Havrylyshyn), Сиддхарта Тивари (Siddharth Tiwari), Эванса Оуэна (Evans Owen), Томаса Лорсена (Thomas Laursen), Дэвида О. Робинсона (David O. Robinson) и Рика Гааса (Rick Haas). Работа выражает исключительно точку зрения авторов и не должна восприниматься никак иначе. Все неустраненные неточности – наши.

<sup>8</sup> Большое количество документов МВФ, имеющих отношение к программам переходной экономики (по крайней мере, до кризиса 1998 года), начиналось и заканчивалось похвалой успехам процесса стабилизации экономики и развитию курса реформ. Сравните: МВФ (MEP, LI, A4C, RED, SP), Камдессус (Camdessus) (1994) и Фишер (Fischer) (1998).

ответить на ключевой вопрос, почему странам, тесно сотрудничавшим с МВФ и следовавшим политике, поддержанной Фондом, пришлось пережить глубокий экономический кризис. Вопрос стал еще более острым после проведения исследований<sup>9</sup>, показавших, что это был кризис первого поколения, т.е. вызванный недальновидной политикой, ведущей к макроэкономическому дисбалансу. Пока в центре проблем была внутренняя ситуация, ухудшению внешних условий способствовало соглашение, которое дало начало неизбежному краху. Правда, теперь также хорошо понятно, что влиятельные политические круги, недостаток структурного реформирования и нехватка политической воли были ключевыми факторами, препятствовавшими необходимому политическому регулированию. Но повлиял ли Фонд на темп структурных реформ и ужесточение фискальной политики? Следовало ли МВФ быть более настойчивым в отношении реформ, ставя более жесткие условия, или дать большую самостоятельность в проведении реформ? Наконец, не следовало ли прекратить предоставление кредитов задолго до 1998 г. и не подписываться под несостоятельной политикой?

Прежде чем дать ответы на эти вопросы, мы бы хотели сделать небольшой комментарий по методологии. Для того чтобы оценить воздействие программы МВФ на экономическую ситуацию, нам придется поставить несколько специфических вопросов. Во-первых, оригинальный замысел программы (предположения и цели) и его адекватность по отношению к экономическим проблемам страны. Во-вторых, выполнение программы, особенно в соответствии с критерием эффективности. В-третьих, если МВФ решил поддерживать программу даже при нарушении некоторых своих ключевых установок, мы считаем, что Фонд продолжает разделять ответственность за конечный результат. Одно из преимуществ конкретных исследований в противоположность к большим многонациональным исследованиям<sup>10</sup> – это возможность не только проверить само существование программы, но и лучше оценить ее ключевые характеристики и рассмотреть качество ее выполнения. В то же время мы надеемся, что группа исследуемых стран – Россия, Украина, Молдова, Гру-

---

<sup>9</sup> См. Анчак (Antczak) (2000), Маркевич (Markiewicz) (2000), Радзивилл (Radziwill) (2000), Siwinska (Сивиньска) (2000).

<sup>10</sup> См. Гакк (Haque) и Хан (Khan) (1998) для обсуждения.

зия и Киргизстан (РУМГК) – достаточно обширна и разнообразна, чтобы позволить нам сделать некоторые обобщения.<sup>11</sup>

Существует проблема выбора базового сценария, с которым можно сравнивать результаты программ, поддержанных МВФ. В литературе<sup>12</sup> рассматриваются три основных подхода. Подход «до и после» сравнивает ситуацию в стране до и после принятия программ, поддержанных МВФ. Этот подход вызывает сомнения, особенно, если страна столкнулась с серьезным внешним нарушением экономического равновесия, или ей пришлось осуществлять фундаментальные изменения в своей экономической структуре. По этой причине данный способ не является подходящим для оценки программ в экономиках переходного периода. Еще один популярный подход – сравнивать страны, которые приняли программу МВФ, со странами с похожими характеристиками (в терминах экономических структур и воздействия на внешние потрясения), которые ее не приняли. В случае со странами БСС нет такой контрольной группы, поскольку фактически все страны с переходной экономикой сотрудничали с МВФ<sup>13</sup>. Единственный теоретически достоверный метод оценки влияния такой программы основывается на конструкции контрфактического сценария: *«сравнение макроэкономических результатов программы с соответствующими результатами, достигнутыми при альтернативном наборе возможных политических мероприятий – наиболее уместный путь обсуждения эффектов программ. Тем не менее, не стоит недооценивать трудности, связанные с использованием этого критерия»*<sup>14</sup>. Фактически, этот подход особенно труден в случае со странами с переходной экономикой. Невозможно построить полную структурную модель экономики, когда она создается заново и постоянно меняется. Однако при обсуждении политической экономии реформ и морального риска мы не можем предотвратить появление вопроса: «А что, если бы?..» Последний методологический аспект более тривиальный и имеет отношение к недостатку информации. Поскольку детали воплощения программы были (по крайней мере, до 1998 г.) строго конфиденциальными, было *«чрезвычайно сложно сторонним*

---

<sup>11</sup> Выбор подборки стран СНГ также связан с личным опытом авторов, работавших и продолжающих работать консультантами при правительствах и центральных банках этих стран.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Среди 26 стран с переходной экономикой только Туркменистан не принял ни одной программы поддержки от МВФ.

<sup>14</sup> Гакк (Haque) и Хан (Khan) (1998).

*наблюдателям провести серьезную объемную аналитическую экспертизу политики МВФ»<sup>15</sup>. Мы попробуем охватить проблему путем широкого использования опубликованных материалов и материалов, предоставленных правительствами анализируемых стран.*

### Природа кризиса в странах СНГ

Из набора типичных экономических и финансовых кризисов, которые могут быть рассмотрены<sup>16</sup>, валютный кризис происходит тогда, когда имеет место спекулятивная атака на местную валюту. Банковский кризис относится к фактическому или потенциально массовому изъятию депозитов или неплатежеспособности, что заставляет банки прекратить выполнение их платежных обязательств или вынуждает руководящие денежно-кредитные учреждения вмешаться для предотвращения этого явления посредством массивной помощи. Долговой кризис – это ситуация, когда страна не может обеспечить свои ценные бумаги, иностранные, или местные, или те и другие, независимые или частные. Кризис платежного баланса – структурный дисбаланс между дефицитом счета операций с капиталом и финансовыми инструментами и финансовым счетом (источниками финансирования), что приводит после истощения международных резервов к валютному кризису<sup>17</sup>. Системный финансовый кризис может включать в себя эти типы кризиса, которые не являются взаимоисключающими, однако совершенно необязательно, что любой из этих кризисов ведет к полномасштабному системному финансовому кризису. Элементы валютного, банковского и долгового кризисов, а также кризиса платежного баланса могут присутствовать одновременно, поскольку они предполагают некоторую степень обусловленности.

Россия, Украина, Молдова, Грузия и Киргизская Республика испытали типичный валютный кризис. Экономическая отсталость финансовых рынков большинства стран СНГ, за исключением рынка иностранной валюты, сделала валютный кризис в традиционном понимании практически невозможным на Украине, в Молдове, Грузии и Киргизской Республике. Только Россия испытала элементы паники в банковских операциях, банкротства

---

<sup>15</sup> Джеффри Сакс (Jeffrey Sachs), процитировано в Бандоу и Васкес (Bandow and Vasques) (1994).

<sup>16</sup> Всемирное Экономическое Обозрение (1998).

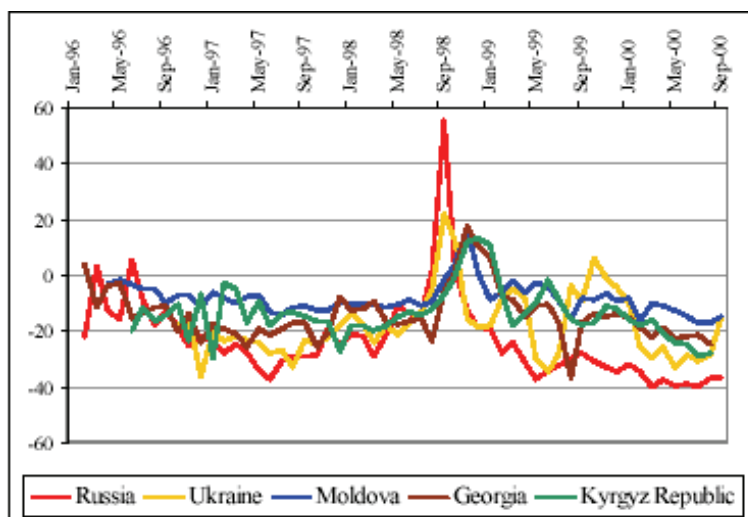
<sup>17</sup> Кризис платежного баланса часто считается синонимом валютного кризиса как модель первого поколения кризисных последствий кризиса платежного баланса.

банков и массового невыполнения обязательств по государственным и негосударственным долгам. Валютный кризис в РУМГК определяется в соответствии с индексом давления валютного рынка (ДВР) Эйхенгрена (Eichengreen), Роуза (Rose), Выплоша (Wyplosz) [1994]. Индекс ДВР включает все каналы спекулятивного давления на финансовые рынки: неустойчивость курса валют, изменения в международных валютных резервах, различия в процентных ставках<sup>18</sup>. Произвольно выбранный порог спекулятивного давления в валютном кризисе – это период (в нашем случае месяц), в течение которого среднеквадратическое отклонение индекса ДВР как минимум в 1,5 раза выше выборочного среднего. В дополнение ко всему, чтобы исключить сильную неустойчивость финансовых рынков в странах СНГ, необходимо как минимум двухмесячное постоянное давление на рынки (см. *рис. 1*). В соответствии с этим правилом, Россия испытала валютный кризис в период с августа по октябрь 1998 г., Украина – с сентября по октябрь 1998 г., Молдова – с октября по декабрь 1998 г., Грузия – с октября 1998 г. по январь 1999 г. и Киргизская Республика – с ноября 1998 г. по январь 1999 г. Если с момента Азиатского кризиса (девальвация тайландского бата 2 июля 1997 г.) до его достижения России (17 августа 1998 г.) прошел примерно год, то эффекты кризиса в России отразились практически немедленно на Украине (5 сентября 1998 г.), в Молдове и Грузии (октябрь 1998 г.) и, наконец, в Киргизской Республике (ноябрь 1998).

---

<sup>18</sup> За иностранную валюту принимается доллар США, а различия в процентных ставках – это разница между рыночным и федеральным курсами местной валюты. Резервы – это сеть международных резервов в долларах США без золотого запаса руководящих денежно-кредитных учреждений. Средневзвешенная величина трех компонентов имеет одинаковое значение для всех пяти стран, поэтому необходимо уравновесить их высокую степень неустойчивости и предотвратить доминирование любого из них при расчете индекса.





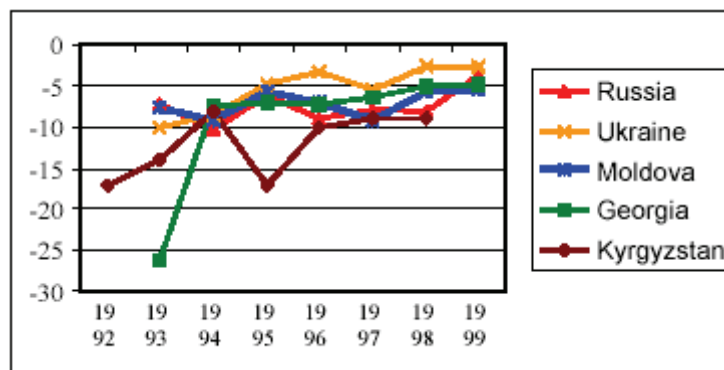
Источники: МВФ Международная Финансовая Корпорация (МФК), авторские расчеты.

Рис. 1. Индекс давлений валютных рынков в России, на Украине, в Молдове, Грузии и Киргизской Республике, 1996–2000

Валютный кризис, пережитый странами БССТ в 1998 г., может быть убедительно объяснен фундаментальным макроэкономическим дисбалансом. Неудачи в фискальной политике и недостаток структурного реформирования привели к ухудшению внутренних и внешних позиций. Без быстрого политического урегулирования эта ситуация должна была привести к финансовому кризису. Для России беспорядок на финансовых рынках, последовавший за Азиатским кризисом 1997 г., совпал с падением цен на нефть и привел в действие механизм, который обнаружил существование дисбаланса и огромное количество обязательств по обслуживанию долгов. Для других стран очевидное заразное влияние из России (действовавшее через каналы торгового и финансового рынков) привело к развертыванию кризиса только в экономиках с похожими фундаментальными негативными факторами. Среди них наиболее очевидным был глубокий дефицит бюджета<sup>19</sup>. Финансовый дисбаланс всегда был очень глубоким во всех пяти стра-

<sup>19</sup> Домбровский (Dąbrowski) (1996b) пишет: «Опыт процесса перехода на рыночную экономику предоставляет множество доказательств того, что проведение фискаль-

нах, за исключением, может быть, Украины, где с 1995 г. дефицит не превышал 5% ВВП. *Рис. 2* показывает дефициты кассовых операций. Дефициты средств на обслуживание обязательств в России, на Украине и в Молдове были даже еще больше в период, предшествующий кризису, в то время как политика этих стран вела к систематическому накоплению просроченных платежей.



Источник: МВФ.

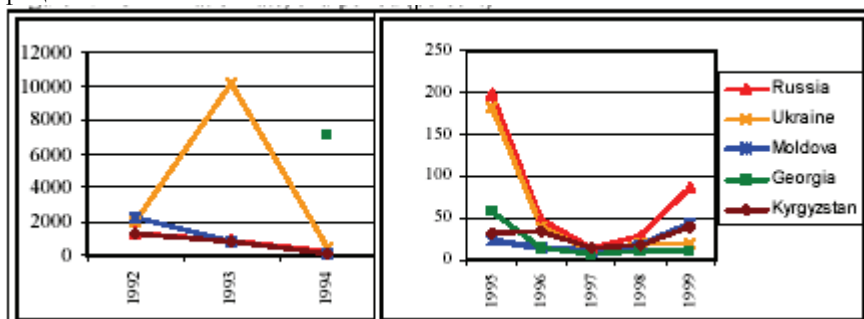
*Рис. 2.* Общий дефицит кассовых операций в процентах ВВП

Однако даже при провале фискальной политики все же может быть достигнута кратковременная валютная стабилизация. Это было выполнено через стабилизацию курса валют в России, Молдове, Грузии и Киргизстане начиная с середины 1994 г., и на Украине начиная с середины 1995 г., и продолжалось вплоть до кризиса августа 1998 г. Стабильные курсы валют удерживались за счет валютных интервенций центральных банков (особенно в России и на Украине) в то время как резервы иностранной валюты пополнялись выплатами от МВФ. Доходы от продажи иностранной валюты служили, в свою очередь, в этих двух странах для покрытия бюджетного дефицита. Молдова, Грузия и Киргизстан полагались, в основном, на ино-

---

ной политики отражает качество экономической политики и системных реформ в конкретной стране. Любая несогласованность в проводимой политике, задержка при переходе на микроэкономический уровень, слабость институтов власти и благоприятный политический климат для интенсивной приватизации негативно влияют на финансовый баланс. Тем не менее, финансовое равновесие зависит не только от фискальной политики, но также от скорости, качества и согласованности всего процесса реформирования.

странные займы для поддержания стабильности курса валют и финансирования бюджетного дефицита. В результате курсовой политики, основанной на интервенции центральных банков и внешних источниках финансирования дефицита, инфляция по индексу розничных цен (ИРЦ) (и инфляционные ожидания) в РУМГК были в течение 1995–1998 гг. снижены до умеренных уровней. Низкий рост инфляции и стабильный курс валют позволили выпускать ценные бумаги для финансирования бюджетного дефицита.



Источник: МВФ.

Рис. 3. Рост инфляции по ИРЦ, на конец периода (%)

Изменение модели финансирования дефицита было шагом в правильном направлении, но за ним не последовало жестких бюджетных ограничений, необходимых для нормального функционирования рыночной экономики. Эта несогласованность привела к накоплению большого долгового бремени с плохой структурой (т.е. большая часть краткосрочных обязательств оказалась сосредоточенной у нерезидентов). В то время было распространено мнение о том, что дефициты при переходе на рыночную экономику могут быть приемлемыми до тех пор, пока они обусловлены затратами на реформы<sup>20</sup>. Однако первопричинами бюджетных дефицитов в изучаемых странах были затягивание финансовых реформ и поддержка предпереходных бюджетных мероприятий, а не стоимость реформ. В результате дополнительные ресурсы и время были потеряны: иностранные вложения были потрачены на текущие расходы, а не на проведение необ-

<sup>20</sup> Ср. Сакс (Sachs) (1994). Для противоположного мнения см. Домбровский (Dąbrowski) (1995).

ходимых реформ<sup>21</sup>. Это сделало страны крайне уязвимыми для изменений на международных финансовых рынках.

Валютный кризис 1998 г., его экономические последствия и экономические затраты были огромными для всех стран нашей выборки. В результате расходы по обслуживанию долга стремительно возросли, вытеснив другие бюджетные расходы, включая социальные. До сих пор большинство стран не может полностью обслуживать долг и, следовательно, их доступ к международным финансовым рынкам прекращен на многие годы. Кризис банковского сектора в России взвалил дополнительное бремя на юридических и физических вкладчиков во всех странах, потерявших существенную часть своих сбережений в национальной валюте из-за резкого скачка инфляции. Но, возможно, наибольшей трагедией, особенно для маленьких стран, на промежуточном этапе стало драматическое увеличение задолженности из-за падения курса национальной валюты. Тяжелое долговое бремя должно было бы ограничить перспективы роста на много лет вперед.

*Таблица 1*

**Предполагаемый / реальный долг в 1999 г.**

	Молдавия		Грузия*		Киргизстан**	
	Пред-полагаемый в 1996	Реальный	Пред-полагаемый в 1996	Реальный	Пред-полагаемый в 1997	Реальный
Внешний долг в %	25	80	24	63	67	112
Долг, млн долл. США	978	1041	1861	1720	1292	1382
ВВП, млн долл. США	3912	1304	7754	2728	1928	1232

*Источник:* МВФ и ВБ (2001).

\*В 1996 г. в Грузии была пересмотрена методика подсчета ВВП.

\*\*Исключая негарантированные долги.

### **Роль МВФ**

Кризис в данном регионе возник в основном из-за безответственной финансово-бюджетной политики. Следовательно, та роль, которую играл МВФ, нуждается в оценке на основе влияния, которое имели программы

<sup>21</sup> Домбровски (Dabrowski) (1999a).

поддержки МВФ на финансовое положение. Это влияние могло быть оказано следующими методами корректировки дисбалансов экономики:

- жесткий критерий эффективности (максимальный уровень бюджетного дефицита, накопление текущих и просроченных задолженностей, финансирование из центральных банков);
- соответствующие структурные базы, относящиеся к реформированию финансового сектора (налоговая система, расходы и их приоритетность, формирование бюджета) и политическая информация;
- строгая обусловленность кредитов, касающаяся соответствия критерию эффективности и структурным базам.

Эти три независимых аспекта могли дать возможность правительствам проводить ограничительную политику, даже если текущая политическая ситуация создала давление на неподдерживаемую политику. Если бы местные реформаторы были готовы следовать по пути ответственной политики, внешние вложения предоставили бы им дополнительный политический инструмент. Однако другие аспекты программы должны также приниматься в расчет:

- нереалистичные предположения касательно роста ВВП, экспорта и бюджетных доходов, приведшие к формированию программ, которые могли быть устойчивыми, только если бы эти предположения оправдались;
- неточная обусловленность кредитов, подрывающая макроэкономическую дисциплину;
- мягкий подход к накоплению просроченных платежей и долгов;
- улучшающийся доступ к не повышающим инфляцию источникам финансирования дефицита;
- неэффективная обусловленность кредитов в области структурных реформ, стимулирующая «бумажные реформы», а не действительную реструктуризацию экономики.

По нашему мнению, эта группа факторов (подробно обсуждаемых ниже) имела негативное влияние на финансовое регулирование и подрывала возможные позитивные эффекты от действий, направленных на исправление обстановки. Этот недостаток был тесно связан с изменениями в способе, которым МВФ оперирует со времен долгового кризиса начала 1980-х гг.

### *Изменение функций МВФ*

Среди всех международных организаций именно МВФ играл наиболее важную роль в процессе перехода посткоммунистических экономик на рыночную экономику<sup>22</sup>. Это объясняется тем фактом, что в начале 1990-х гг. МВФ располагал значительным опытом не только в макроэкономической политике, но и в структурном и институциональном реформировании. Поэтому он воспринимался как полностью готовый принять на себя ответственность осуществлять мониторинг, управлять и поддерживать трансформационный процесс. Но все эти виды деятельности были довольно далеки от тех целей, для которых МВФ создавался изначально.

МВФ был основан в 1946 г. как часть Бреттонвудской системы. Задачей фонда было предоставлять краткосрочное финансирование странам с проблемами в платежном балансе для избежания повторения межвоенной протекционистской практики и конкурентных девальваций. МВФ играл системную роль в глобальной системе курсов валют. Соответственно, он работал в основном с развитыми странами, и его внимание было направлено на основные кредитно-денежные и финансовые механизмы. Структурная политика в МВФ по большей части отсутствовала, и обусловленность кредитов была довольно слабой. Статья об обусловленности кредита была добавлена в Устав Фонда только в 1968 г. и до середины 1970-х гг. касалась только макроэкономических показателей. Тем не менее после 1971 г., после краха Бреттонвудской системы, МВФ утратил свою основную функцию. Система свободного плавания курсов валют, принятая в большинстве развитых стран, не требовала от Фонда постоянного наблюдения и поддержки. Как подметил Мильтон Фридман (Milton Friedman)<sup>23</sup>: *«МВФ потерял свою единственную функцию и должен был закрыть лавочку»*. Вместо этого в 1970-х гг. упор деятельности Фонда стал быстро перемещаться в сторону сотрудничества с развивающимися странами. Вспышка долгового кризиса 1982 г. предстает как главная поворотная точка этого процесса (обычно называемая «обвалом задачи»). В последующие годы деятельность Фонда была сосредоточена на финансовой и технической поддержке развивающихся стран, пострадавших от кризиса. Эти перемены нашли отражение в увеличении средней продолжительности программ, расширении их целей и в изменении обусловленности кредита. *«В ответ на значительные изменения в природе и важности экономических неравновесий, с которы-*

---

<sup>22</sup> Домбровски (Dabrowski) (1995) и Гомулка (Gomulka) (1995).

<sup>23</sup> Фридман (Friedman) (1998).

ми сталкиваются страны, программы поддержки МВФ в течение нескольких лет делают больший упор на структурные реформы и достижение устойчивого экономического роста»<sup>24</sup>.

Таблица 2

### Задачи программ поддержки МВФ

Официальные цели
<ul style="list-style-type: none"> <li>• улучшить платежный баланс (без применения политических мер, негативных для роста мировой торговли)</li> <li>- основная цель МВФ</li> <li>• способствовать в течение продолжительного времени экономическому росту</li> <li>- повышенное внимания после 1982 г.</li> <li>• повысить использование (распределение) производственного потенциала</li> <li>- особенно важно в экономиках переходного периода</li> </ul>
Другие цели, декларированные в меморандуме, публичных заявлениях и служебных бумагах
<ul style="list-style-type: none"> <li>- сокращение нищеты</li> <li>- охрана окружающей среды</li> <li>- сокращение военных расходов</li> <li>- политические обсуждения</li> </ul>

Источник: МВФ (1987), МВФ (LI, МЕР).

Изменение в иерархии целей и характере проблем в главных подопечных странах привело к увеличению продолжительности действия соглашений о праве использования кредита до трех лет и внедрению новых среднесрочных программ, таких, как система расширенного финансирования (СРФ) (EFF), средства структурной перестройки экономики (ССПЭ) (SAF) и расширенные средства структурной перестройки экономики (РССПЭ) (ESAF) (см. табл. 2). Основной причиной для создания EFF в 1974 г. была проблема «экономики, переживающей серьезный платежный дисбаланс, относящийся к структурным диспропорциям, [...] или экономики, характеризующейся низким экономическим ростом и неустранимо слабым положением платежного баланса, который препятствует проведению политики активного развития»<sup>25</sup>. Подобно этому целью ССПЭ было

<sup>24</sup> МВФ (1987).

<sup>25</sup> МВФ (2001a).

*«смягчение структурных дисбалансов и жесткостей»* в странах с невысокими доходами, *«многие из которых много лет страдали от низких рейтингов экономического роста и снижения дохода на душу населения»*.

С целью компенсации дополнительного риска, с которым МВФ сталкивается при льготном кредитовании проблемных стран на более длительный период, обусловленность кредитов на протяжении 1980-х гг. постоянно усиливалась. Самые значительные изменения были в области структурных баз, связанных с совершенствованием долгосрочных прогнозов роста. Если в начале десятилетия структурные элементы были редким исключением, то к его концу их содержали уже приблизительно две трети программ Фонда, и среднее число структурных баз достигло почти трех на программу<sup>26</sup>.

Первоначально основным фактором обусловленности кредита было наличие уверенности, *«что страна-получатель проводит политику, которая будет снижать или исключать свои внешние платежные проблемы»* и, следовательно, также *«будет в состоянии вернуть кредит МВФ в известные сроки – и, благодаря этому обороту, сделает доступными ограниченные ресурсы Фонда для других кредитополучателей»*<sup>27</sup>. Однако в результате введения среднесрочных программ и трудностей в оздоровлении развивающихся экономик обусловленность кредита превратилась в инструмент микровоздействия на экономики стран-получателей. В то же время средства МВФ стали недоступными для некоторых проблемных стран. Многие правительства попали в постоянную зависимость от средств МВФ. Как отмечает Бёрд (Bird 2000), *«представление о Фонде, как о приходящем в страну с предложением быстрой финансовой поддержки, помогающей выровнять платежный баланс и потом удаляющемся, абсолютно ошибочно»*<sup>28</sup>. Удлинение срока действия программ лишь отчасти явилось источником этой зависимости.

---

<sup>26</sup> МВФ (2001b).

<sup>27</sup> МВФ (1998a).

<sup>28</sup> Возвращение МВФ к своим первоначальным краткосрочным «аварийным» предоставлениям кредитов постулировалось многими авторами; ср. Мельцер и Сакс (Meltzer, Sachs 2000).



### Основные программы МВФ

<p><b>Соглашение о праве использования кредита (СПИ) (SBA), с 1952 г.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- финансирование дефицита платежного баланса временного или циклического типа;</li> <li>- сроки кредитования: 6–36 месяцев (изначально 6–12 мес.), возврат кредита: 3,5–5 лет по окончании срока действия;</li> <li>- изначально обусловленность кредита ограничивалась макроэкономической политикой, с 1980-х гг. также и структурными элементами;</li> <li>- контролируется ежегодно.</li> </ul> <p><b>Система расширенного финансирования (СРФ) (EFF) с 1974 г.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- финансирование среднесрочного регулирования хронического или резкого дефицита платежного баланса из-за структурных деформаций или показателя низкого экономического роста;</li> <li>- сроки кредитования: 3 года (могут быть продлены до 4-х лет), возврат кредита: 4,5–10 лет;</li> <li>- обусловленность кредита включает больше структурных элементов, чем СПИ</li> <li>- контролируется по полугодиям.</li> </ul> <p><b>Средства структурной перестройки экономики (ССП) (SAF), с 1986 г.</b></p> <p><b>Расширенные средства структурной перестройки экономики (РССПЭ) (ESAF), с 1987 г.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- высокособлюдное финансирование среднесрочного макроэкономического регулирования в странах с низкими доходами, описанное в основной документации;</li> <li>- сроки кредитования: 3 года (могут быть продлены до 4-х лет), возврат кредита: 5,5–10 лет;</li> <li>- более строгая обусловленность кредита, включая критерии структурной политики;</li> <li>- контролируется по полугодиям.</li> </ul> <p><b>Повышение жизненного уровня и средства экономического роста (СБСЭР) (PRGF), с 1999 г.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- замещение программ ССПЭ и РССПЭ со строгим упором на повышение жизненного уровня со среднесрочной политикой, оговоренной в стратегических документах по повышению жизненного уровня;</li> <li>- сроки кредитования: 3 года (могут быть продлены до 4-х лет), возврат кредита: 5,5–10 лет;</li> <li>- строгая обусловленность кредитов, включая критерии структурной политики;</li> <li>- контролируется по полугодиям.</li> </ul>
--

Источник: [www.imf.org](http://www.imf.org).

Еще одним фактором послужила целая серия программ абсолютно безуспешных. Например, в Бразилии с 1965 по 1972 г. было введено 8 отдельных резервных программ, а в Перу с 1971 по 1977 г. было подписано 17 различных компромиссных соглашений<sup>29</sup>. В общем, оценка программ поддержки МВФ в развивающихся странах является спорной. В то время как эмпирические исследования часто показывают негативное влияние на рост и позитивное краткосрочное влияние на текущий платежный баланс и положительное влияние на экономический рост на более длительный период времени, общие результаты совершенно неубедительны<sup>30</sup>. Некоторые авторы доказывают, что готовность Фонда поддерживать непродуманную экономическую политику провоцирует правительства на проведение такой политики<sup>31</sup>. МВФ категорически отрицает мнения о своем негативном влиянии на экономические политики, но признает ограниченность своего влияния на проведение плодотворной экономической политики в странах-должниках<sup>32</sup>.

Наряду с характерным для современной истории вниманием к поддержке экономического роста в слаборазвитых странах и нежеланием отдельных правительств стран-кредитополучателей к введению жестких регулирующих мер, Фонд начал поддержку посткоммунистических экономик. В этих странах структурные реформы были особенно важны из-за ожидания, что первоначальный спад производства сменится быстрым ростом, вызванным улучшением экономической структуры. Вследствие этого значимость МВФ как «организации технической поддержки» даже еще более возросла.

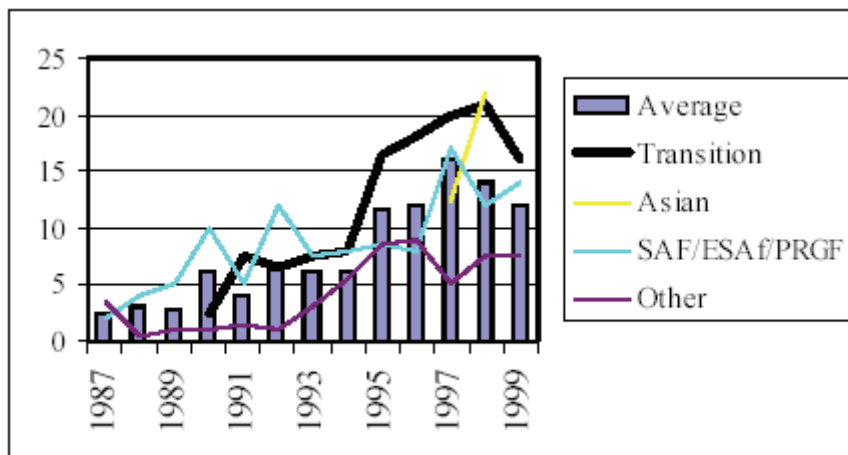
---

<sup>29</sup> МакКиллан (McQuillan 1998).

<sup>30</sup> Гак и Хан (Haque, Khan 1998) предлагают обзор оценок Программ поддержки МВФ.

<sup>31</sup> Мельцер (Meltzer 1998) указывает, что «без МВФ и Казначейства США Мексика научилась бы вести лучшую политику, меньше одалживаться и, я думаю, добилась бы лучших результатов».

<sup>32</sup> Рассмотрение взаимосвязей программ обусловленности кредитов, национального суверенитета экономической политики и их качества отражены в текущем обсуждении внутри МВФ изменений в обусловленности кредитов. Ср. МВФ (2001a).



Источник: МВФ (2001b).

Рис. 4. Средняя насыщенность структурными базами программ 1987–1999 гг.

Ожидание будущих высоких показателей роста и рассуждения об издержках реформ вели к недооценке важности введения ограничительной финансово-бюджетной политики в переходных экономиках. По нашему мнению, это игнорирование имело колоссальное влияние на будущее развитие. Вскоре выяснилось, что страны, которые выиграли от сотрудничества с МВФ, были странами с сильным национальным приоритетом в проведении реформ – в основном это страны Центральной Европы и страны Балтии. Характерно, что эти страны пошли по пути более сильных финансово-бюджетных ограничений, чем большинство стран БСС. Первоначальные стабилизационные программы оказались в основном успешными и на последующих стадиях процесса вхождения в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и, особенно, в Европейский Союз (ЕС) привели ко всеобъемлющим структурным реформам. В результате, финансирование МВФ во многих случаях перестало быть необходимым.

Однако в большинстве стран БСС финансовая политика оставалась нежесткой, несмотря на первоначальную макроэкономическую стабилизацию и конец гиперинфляции. Обусловленность кредитов не смогла управлять экономической политикой, укрепляя широко распространенное мнение, что МВФ не может эффективно внедрять хорошие стратегии. Последовательность безуспешных программ, двойные стандарты и долгосрочная зависимость от кредитов МВФ повторялись. В конце концов, ми-

раж макроэкономической стабилизации, подкреплявший готовность МВФ поддерживать экономику, сконцентрировался в российском кризисе 1998 г.

#### Программы МВФ в странах БСС

МВФ приступил к поддержке переходных экономик очень действенно. Фактически, все страны, предпринимающие реформационные усилия, получают финансовую поддержку. Табл. 4 содержит основные программы, которые были получены изучаемыми здесь странами. Вообще говоря, внешнее финансирование вело к поддержке усилий по стабилизации и реформированию посткоммунистической экономики. Россия, вследствие своих размеров и важности, получила наиболее значительное финансирование (в абсолютных размерах) из всех стран с переходной экономикой. За ней была Украина. Однако важность программ МВФ и их влияние на политику было сильнее в небольших странах, таких, как Киргизстан, Молдова или Грузия.

Таблица 4

Выплаты МВФ изучаемым странам

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Russia	SBA	STF	STF	SBA	EFF				SBA	
Ukraine			STF	SBA	SBA	SBA	EFF			
Moldova		STF	SBA	SBA	EFF					PRGF
Georgia			STF	SBA	ESAF					PRGF
Kyrgyzstan		STF	SBA	ESAF				ESAF		

Источник: www.imf.org.

Примечание: исключая ССФФ.

Поддержка МВФ странам БСС началась с Соглашения о праве использования кредитов (СПИ) в 1992 г. Программа не содержала жестких условий, и стратегия реформ Ельцина–Гайдара сосредоточилась главным образом на либерализации, приватизации и институциональных реформах, а вовсе не на детально проработанной стабилизационной политике<sup>33</sup>. Все остальные страны начали сотрудничество с Фондом с программы «Средства Структурной Перестройки» (ССП), которая была разработана специально для переходных экономик с сильными торговыми и платежными диспропорциями (между 1993 и 1995 гг.). Эта программа не только поддерживала страны на начальной стадии перехода, но также готовила их к

<sup>33</sup> Цитрин, Дэниэль А., Эшкок К., Лагири (Citrin, Daniel A., Ashkok K., Lahiri 1995, стр.112).

получению обычных средств Фонда. Выплаты фондов под ССП были относительно небольшими и содержали очень слабую обусловленность кредитов (наиболее успешно выполненные первоочередные действия). Критерий эффективности был расплывчатым, с допустимым финансово-бюджетным дефицитом до 10% ВВП<sup>34</sup>. Затем последовала серия краткосрочных соглашений (по программам СПИ). Обычно программы ССП и СПИ рассматривались<sup>35</sup> как программы первого поколения, которые способствуют установлению базовой краткосрочной макроэкономической стабильности и останавливают гиперинфляцию. Эти программы включают достижение следующих целей: конвертируемость валюты, либерализацию торговли и ликвидацию системы государственных заказов.

Напротив, среднесрочные программы «Система расширенного финансирования» (СРФ) и «Расширенные средства структурной перестройки экономики» (РССПЭ) были программами второго поколения, целью которых было создание базиса для долгосрочного роста и стабилизации. Соответственно, эти программы содержали гораздо более комплексную обусловленность кредитов. Киргизстан был первой страной, подписавшей такую программу (в 1994 г.), в 1996 г. Россия, Молдова, Грузия подписали свои программы второго поколения. Украина отставала от прочих стран и подписала среднесрочную программу только вскоре после разразившегося в России кризиса (в начале сентября 1998 г.). До того были три соглашения о праве на использование кредитов, отражавшие скорее отсутствие последовательной программы реформ и отставание экономической политики, чем наличие какой-то сознательной стратегии<sup>36</sup>. Среди рассматриваемых стран СРФ была предоставлена России, Украине и Молдове, как более развитым странам, и соответственно РССПЭ Грузии и Киргизстану<sup>37</sup>.

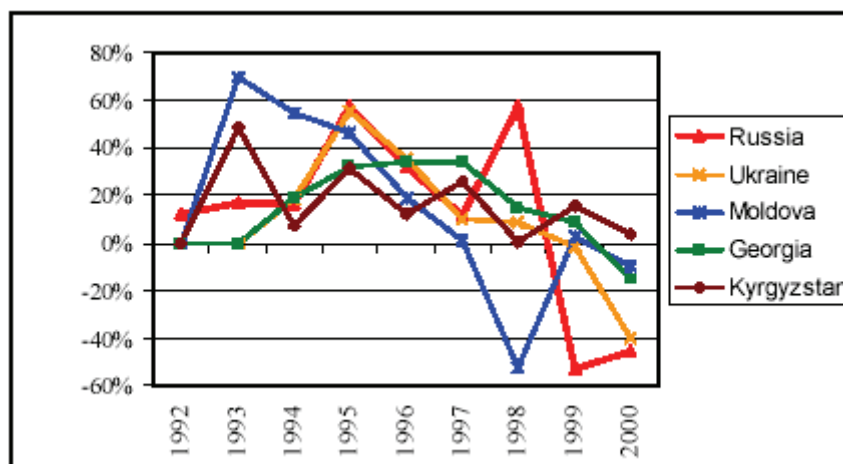
---

<sup>34</sup> Домбровский (Dabrowski 1995).

<sup>35</sup> МВФ (2001b).

<sup>36</sup> МВФ (2001a) называет эти мероприятия «подтягивающей операцией» и «временным решением» соответственно.

<sup>37</sup> После кризиса Молдова квалифицируется вместе с Грузией и Киргизстаном как страна, подходящая для программы «Повышение уровня жизни и средства экономического роста», т.е. успешно прошедшая программу «расширенные средства структурной перестройки экономики».



Источник: www.imf.org.

Рис. 5. Чистое финансирование МВФ (в % от квоты)

Еще одним аспектом финансирования является общий объем чистой финансовой помощи, полученной под различные задачи. Грузия и Киргизстан получали относительно постоянный приток средств МВФ, хотя и был умеренный убывающий тренд (особенно в Грузии после 1997 г.). Более важно то, что в 1998 г. не было особенных потрясений, во всяком случае, слабое взаимодействие с МВФ не нарушалось вплоть до момента российского кризиса. Молдова представляет отчасти другой пример: после тесного сотрудничества с Фондом в первые годы перехода, когда эта страна добилась относительно высокого уровня финансирования, последующие же финансовые потоки в Молдову больше походили на непостоянные и непредсказуемые потоки в самые большие страны – Россию и Украину.

Хотя Россия начала сотрудничество с Фондом и подключилась к среднесрочным программам гораздо раньше Украины, финансовые потоки в эти две страны в период с 1994 до 1997 г. были почти одинаковыми, что может навести на мысль о «заразности финансирования», обычно приписываемой политическим факторам. Для России, Украины и Молдовы постепенный спад в 1994–1997 гг. является признаком политического отставания и пропущенных выплат. Только в 1998 г. мы видим заметную разницу. В то время как Россия получает рекордно высокий транш последнего шанса, Украина получает минимальные средства, а Молдова сталки-

вается с драматическим и возможно дестабилизирующим чистым оттоком средств МВФ. Россия переживает период значительного негативного финансирования в 1999 и 2000 гг., так же как Украина в 2000 г. В эти годы представление о Молдове меняется, и эта страна становится приемлемой для тех же льготных программ, что и Грузия с Киргизстаном.

Очевидно, что это очень поверхностная картина. Финансирование МВФ отражает не только выбор донора, но также и – теоретически, по крайней мере, - комбинацию финансовых нужд, основных положений реформаторской стратегии и выполнения обусловленности кредита. Еще одно важное замечание: все пять стран получали средства от МВФ каждый год докризисного периода<sup>38</sup>.

#### *Недостатки программ и их последствия*

Программы первого поколения (ССП и СПИ), целью которых было установление базовой макроэкономической стабильности, в основном ее достигли. Хотя и по различным показателям инфляция во всех пяти странах была снижена до более низких двузначных чисел. Эта стабилизация не была, однако, поддержана финансово-бюджетным регулированием и была, вследствие этого, недолговечной<sup>39</sup>. Программы второго поколения должны были закрыть этот пробел. Ниже мы обсудим два фактора, которые, по нашему мнению, лежат в основе провала программ второго поколения: слабая обусловленность кредитов и крайне оптимистичные прогнозы, реализация которых была необходимым условием для стабильности программ. Эти факторы привели к известной близорукости программ поддержки Фонда, что явилось причиной того, что краткосрочная макроэкономическая стабилизация была воспринята как признак долгосрочной устойчивости экономической ситуации.

#### *Предположения экономического роста*

Частично, благодаря наследию 1930-х гг. и опыту Фонда после долгового кризиса 1980-х гг., было практически невозможно, чтобы Фонд разработал программу, которая не предполагала бы быстрого реального эконо-

---

<sup>38</sup> Хотя в Молдове в 1998 г. новые выплаты совсем незначительно превосходили возвраты кредитов.

<sup>39</sup> Ср. «нежелательная монетаристская арифметика»: в более длительный период финансово-бюджетная и кредитно-денежная политика не могут существовать раздельно, а долг вызывает инфляцию. (Саргент и Воллэс (Sargent, Wallace 1981)).

мического роста, основанного на экспорте. Равновесие вместе с низким уровнем производства и затрат во многом видится Фондом как сдерживаемое неравновесие<sup>40</sup>. Очевидно, теперь даже яснее, чем ранее, что обслуживание долга возможно только при наличии реального экономического роста. Однако одно дело осознать этот факт, а совсем другое – строить программы на нереалистичных предположениях роста, делая невозможным их (программ) осуществление и, что более важно, неустойчивыми в более продолжительный период времени. В то время как было понятно: *«первоначально была надежда, что реформы быстро приведут к скачку экономического роста и притоку иностранных инвестиций»*<sup>41</sup>. Продолжением таких прогнозов в последующем были просто мечтания.

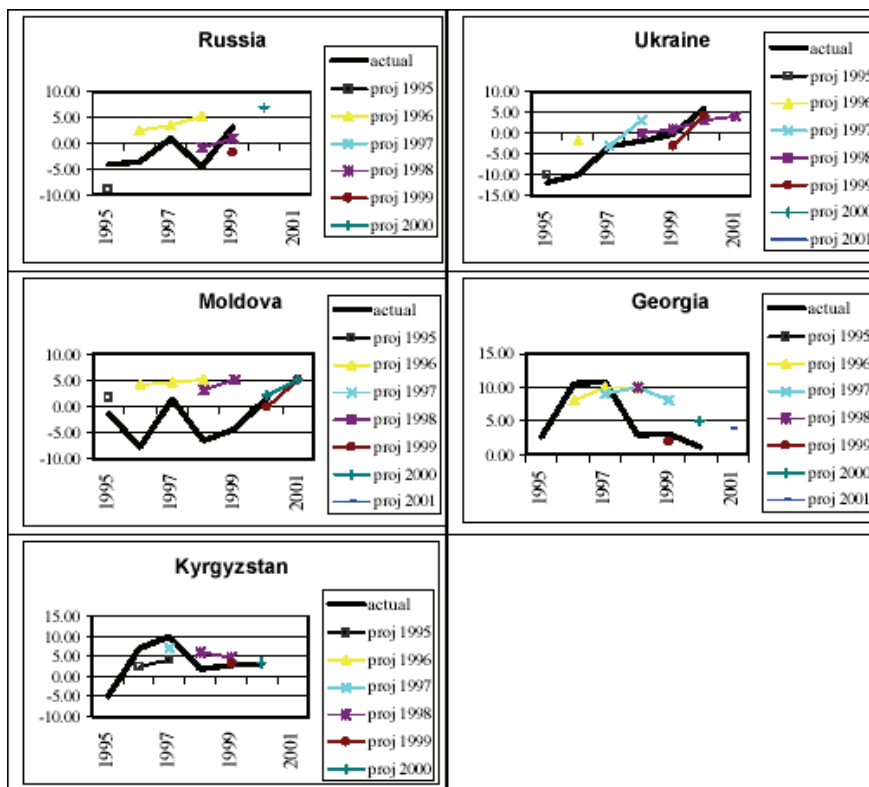
Диаграммы роста, закладываемые (в основном) среднесрочными программами, представлены ниже на *рис. 6*. Можно четко выделить две группы стран: Россия, Украина и Молдова (РУМ) с программами СРФ и Киргизстан и Грузия с программами РССПЭ. В случае с РУМ МВФ систематически пересматривал темпы реального экономического роста. Это особенно верно в случае среднесрочных программ СРФ, построенных на предположении, что проведение рекомендованных структурных мероприятий приведет к росту. Показатели роста в Грузии и Киргизстане были различными. Завершение военного конфликта в Грузии и открытие месторождений золота в Киргизстане примерно в одно и то же время, что и выполнение программы РССПЭ, привели к высоким темпам экономического роста. На более поздних стадиях, тем не менее, прогнозы все же переоценили возможный рост, особенно в Грузии.

---

<sup>40</sup> МВФ (1987).

<sup>41</sup> МВФ и ВБ (2001).





Источник: МВФ (MEP, LI, A4C, RED).

Примечание: Обозначение «proj xxxx» содержит прогнозы, сделанные в xxxx г..

Рис. 6. Реальный экономический рост: прогнозы и действительность (в %)

### Финансово-бюджетная политика и устойчивость программ

Эти ложные предположения имели важное влияние на устойчивость программ. Во-первых, прогнозы высоких темпов роста снизили внимание к бюджетно-финансовому регулированию – раз накопление долга не значительно превышало реальный рост ВВП, то это и не воспринималось как важная проблема. В соответствии с МВФ, успешные программы нуждались бы в «некоторой комбинации увеличения производства и снижения из-

*держек»*<sup>42</sup>. Коль скоро достигнуты прогнозируемые высокие темпы роста, то сокращению затрат не было уделено достаточно внимания. Кроме того, есть более существенная проблема такого подхода: в экономиках бывших социалистических стран с гипертрофированным государственным сектором, экономический рост без финансово-бюджетного регулирования был невозможен. Доля государственного сектора должна была сократиться, чтобы освободить пространство для частного сектора, который является основным источником экономического роста. В переходных странах правильная финансово-бюджетная политика была, таким образом, условием для достижения экономического роста на долгое время, условием, которое не было выполнено. Во-вторых, если прогнозы доходной части бюджета (зависящие от роста) слишком высоки, то степень регулирования расходных обязательств недооценивается. До тех пор пока политики имеют склонность игнорировать реалистичное прогнозирование дохода, шансы устойчивой и эффективной финансово-бюджетной политики будут малы. Но доходы систематически были ниже ожиданий<sup>43</sup>, что вело к увеличению дефицита.

Влияние большого финансово-бюджетного дефицита на рост не является само собой разумеющимся. На самом деле, финансово-бюджетная экспансия обычно воспринимается как краткосрочное стимулирование экономики. Однако теперь точно установлено, что переходные страны, проводящие жесткую финансово-бюджетную политику, возобновили рост быстрее, и он был более стабильным и высоким по сравнению со странами с большими и неподдерживаемыми бюджетными дефицитами, ассоциирующимися с высоким уровнем правительственных затрат<sup>44</sup>. Неэффективная финансово-бюджетная политика перекладывает всю ответственность за поддержание стабилизации на денежно-кредитную политику, что ведет непосредственно к необходимости дальнейшего кредитно-денежного ужесточения. Даже ограничительная кредитно-денежная политика, характерная для меньших стран из нашей подборки, не могла, тем не менее, долго компенсировать слабость финансового бюджета. Высокие реальные процентные ставки, вели к сокращению капитала, доступного для порождающих экономический рост частных инвестиций, понижению ликвидности экономики и появлению просроченных межотраслевых платежей, бартерных и взаимно компенсационных операций. Падение конкурентоспособно-

---

<sup>42</sup> МВФ (1987).

<sup>43</sup> Программы также часто предполагали улучшения в налоговой системе.

<sup>44</sup> См. Кампос и Коричелли (Campos, Coricelli 2000).

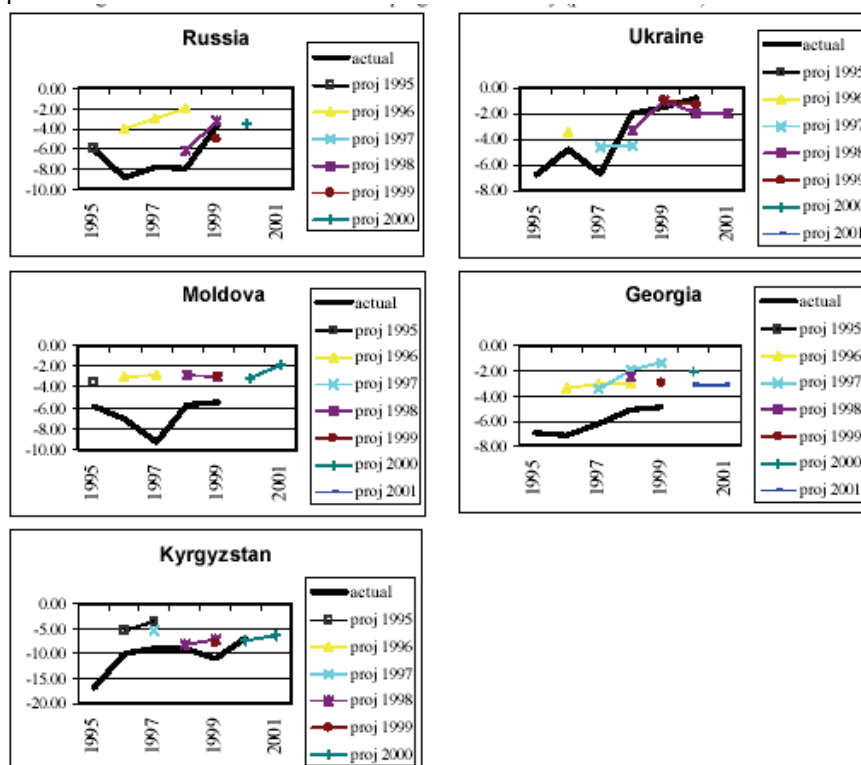
сти отечественной продукции было отражением внешнего финансирования правительственных расходов. Мягкие бюджетные ограничения следует рассматривать как микроэкономическую характеристику вялой финансово-бюджетной политики, которая препятствует реструктуризации: экономические субъекты действовали в системе с явными и предполагаемыми субсидиями, освобождение от уплаты налогов предоставлялось по решению государственных чиновников, что создало больше мотивов для интенсивного взяточничества, чем для реального регулирования.

Кроме того, финансовый критерий эффективности первоначально был подсчитан в программах МВФ кассовым методом. Соответственно, во многих странах БСС просроченные платежи стали наиболее важным и постоянным источником финансирования бюджетного дефицита (подсчитывавшегося методом накопления). В ответ на доходы ниже ожидавшихся правительству было удобнее представлять движение цен на фондовых биржах в расходах и замораживать пенсии и заработную плату государственных служащих. Такое сокращение расходов также часто было недолговечным, так как за периодом замораживания прогнозируемо следовал стремительный рост цен<sup>45</sup>. Неудачи правительства в сборе прогнозируемого дохода и в сдерживании расходов также приводили правительство в затруднительное положение в сомнительных некассовых операциях, которые снижали эффективность управления и деформировали экономическую жизнь. Более того, правительства снимали с себя ответственность за некоторые операции, заставляя коммерческие и национальные банки проводить квазифинансовые операции, приводя, таким образом, к бюджетным затратам, фиксируемым в финансовой статистике. Тем не менее, МВФ выдвинул (по крайней до кризиса) довольно либеральный подход к этим искажениям, так как эти действия помогали держать кассовый дефицит под контролем. Поэтому Бьютер (Buitter 1998) установил, что показатели кассового дефицита, широко использовавшиеся МВФ в его программах, были «близоручными» и «более чем бесполезными» при оценке и составлении макроэкономических политических отчетов. Когда МВФ осознал накапливаемость просроченных платежей, они вносились в задачи программы. Наглядный пример дает Украина. Бюджетные просроченные платежи значительно росли с 1995 г. Как задачи программы они были внесены в программу СПИ 1997 г. Программа предполагала, что дефицит не будет расти (и не сни-

---

<sup>45</sup> Так случилось в России в 1995 и в начале 1996 г. перед президентскими выборами.

жаться с таким же успехом), а существующие бюджетные просроченные платежи должны быть сокращены, в то время как появление новых просроченных платежей будет предотвращено. Однако вплоть до кризиса 1998 г. бюджетные дефициты так же, как и просроченные платежи, продолжали расти.



Источник: МВФ (MEP, LI, A4C, RED).

Примечание: Обозначение «proj xxxx» содержит прогнозы, сделанные в xxxx г.

Рис. 7. Кассовые финансовые программы МВФ и реальность (в % от ВВП)

Из-за недостатка необходимого регулирования финансовое положение всех пяти стран было неустойчивым в течение всего переходного периода. Табл. 5 показывает анализ МВФ финансовой устойчивости, сопровождаемой относительно благоприятными предположениями. Даже если брать небольшую разницу в процентных ставках и относительно высокие темпы

роста, которые, на самом деле, характеризует экономики БСС в 1997 г., нехватка финансового регулирования превышает как минимум на три процентных пункта в каждой стране.

Таблица 5

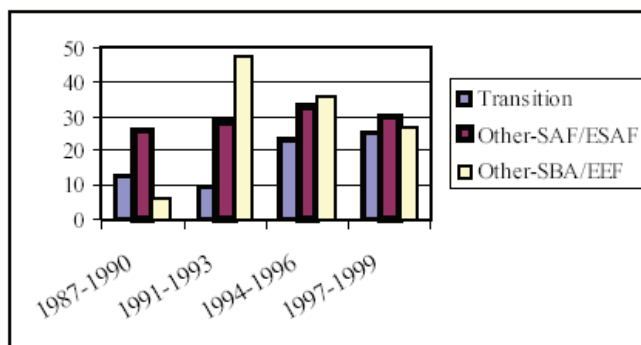
**Первичные балансы (в % ВВП)**

	1997 (фактический)	Устойчивый
Россия	-3.1	0.4
Украина	-3.2	0.4
Молдова	-3.1	0.8
Грузия	-2.4	0.6
Киргизстан	-7.7	0.8

Источник: МВФ (1998b).

Примечание: под устойчивым первичным балансом подразумевается первичный баланс, который позволил бы стабилизировать отношение суммы долга к ВВП на уровне конца 1996 г., при предположениях номинального роста ВВП в 8% и разницы процентных ставок на 2 пункта.

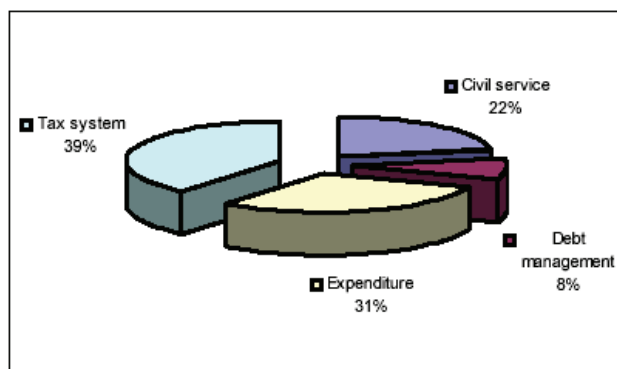
Это не означает утверждения, что МВФ в течение всего периода не выражал беспокойства по поводу финансового положения. В действительности, финансовое регулирование было объявленной целью всех программ, и необходимость этого была основным положением всех программных обзоров и Статьи IV консультаций. К тому же значительная и все повышающаяся доля общего числа структурных баз обусловленности кредитов сопутствовала реформам финансово-бюджетного сектора. Более поздняя тенденция была свойственна переходным экономикам во второй половине 1990-х гг.



Источник: МВФ (2001a).

Примечание: второй и третий столбики каждой диаграммы представляют непереходные экономики (получателей соответственно льготных и нелюготных кредитов МВФ, исключая программы для стран, затронутых Азиатским кризисом 1997 г.).

Рис. 8. Доля общего числа структурных баз обусловленности кредитов<sup>46</sup> по отношению к реформам в финансово-бюджетной сфере в 1987–1999 гг.



Источник: МВФ (2001b).

Рис. 9. Распределение структурных баз, касающихся финансово-бюджетной сферы

<sup>46</sup> Более низкий уровень числа структурных мероприятий в финансовом секторе переходных экономик по сравнению с прочими получателями кредитов является результатом большого числа структурных баз переходного процесса, в особенности приватизации.

Как видно, эта информация очень слабо отражала критерии эффективности, которые были сравнительно мягкими и демонстрировали слабую обусловленность кредитов. Финансово-бюджетное регулирование, которое МВФ представлял как ключевой элемент стабилизационных программ, вообще отсутствовало. Однако МВФ продолжал проводить поддержку стран с очень высокой финансово-бюджетной несбалансированностью, как бы премируя их за продвижение в сторону рыночной экономики, стабилизации и долгосрочного экономического роста. Даже когда финансово-бюджетное отставание выбивало программу из графика, новые программы предоставлялись почти немедленно. Таким образом, мы считаем, что финансово-бюджетные итоги оказались столь слабыми отчасти вследствие неверной концепции МВФ относительно перспектив роста и его нерасположенности к принуждению к непопулярным и трудным финансово-бюджетным регулирующим мерам.

#### *Недальновидность действий*

Экспансионистские финансово-бюджетные стратегии ведут к избытку совокупного спроса, который не получает соответствующего ответа. При очень ограниченных национальных сбережениях и низкой монетизации, сдерживающей накопление внутреннего долга, это давление может быть компенсировано или повышением уровня цен или увеличением дефицита текущего платежного баланса. Первый сценарий предпочтительнее в том случае, когда бюджетный дефицит финансируется кредитами центрального банка, поскольку соответствующее увеличение денежной массы неминуемо ведет к инфляции. Второй вариант предпочтительнее в случае, когда бюджетный дефицит финансируется зарубежными займами. По этому сценарию приток капитала ведет к действительному повышению курса валют и росту импорта. Следовательно, МВФ должен был выбрать концентрацию либо на борьбе с инфляцией или на избежании увеличения внешнего долга. Понятно, что основное внимание Фонда уделялось объединению главных достижений программ первого поколения, а именно: краткосрочной стабилизации, проявляющейся в низкой инфляции и стабильном курсе местной валюты.

Необходимость допущения краткосрочной инфляции с некоторым игнорированием проблемы долга становится ясной при сравнении инфляции и прогнозов текущего платежного баланса в странах больших и малых. В небольших странах кредитно-денежная политика была гораздо более строгой по нескольким причинам: ЦБ были сильнее, влияние МВФ больше, а

внешние займы меньше в абсолютном выражении (поскольку легче предоставить кредит в несколько миллионов долларов, нежели в несколько миллиардов). Соответственно, антиинфляционные процессы в программах второго поколения оказались в основном успешными. К сожалению, кредитно-денежная дисциплина не приводила к улучшению финансово-бюджетного баланса, а бюджетный дефицит без увеличения денежной массы ведет к быстрому увеличению внешнего долга. Устойчивый дефицит текущего платежного баланса (постоянно выше 10% ВВП в Молдове, Грузии и Киргизстане) был оборотной стороной этой медали. Интересным примером оказалась Молдова, где в первом квартале 1998 г. МВФ увидел необходимость повышения курса валюты для сохранения низкого уровня инфляции<sup>47</sup>, поскольку бюджетный сектор продолжал финансироваться за границей. Этот совет был дан, невзирая на имевшийся дефицит текущего платежного баланса, который в предыдущем году превысил 13% ВВП и в основном покрывался краткосрочными займами<sup>48</sup>. Это достаточно нетривиальная иллюстрация действительной роли МВФ как сторожевой собаки платежного баланса.

В России и на Украине текущие платежные балансы не составляли угрозы для макроэкономической стабильности, а программные прогнозы в основном были удовлетворительными. Частично это происходило благодаря относительно вялой кредитно-денежной политике: внутренняя несбалансированность проявлялась в основном в инфляции. Эти страны обладали сильной позицией на переговорах с МВФ и слабыми ЦБ. Наша критика не намеревается оправдывать более экспансионистскую кредитно-денежную политику, но мы скорее придерживаемся мнения, что МВФ оттягивал кризис (регулирование) слишком долго, вводя в заблуждение и правительства, и инвесторов. К сожалению, такая стратегия приветствовалась местными властями, поскольку *«министр финансов, поставленный перед необходимостью выбора, почти всегда предпочтет избежать кризиса сейчас, несмотря на риск будущего большего кризиса, нежели согла-*

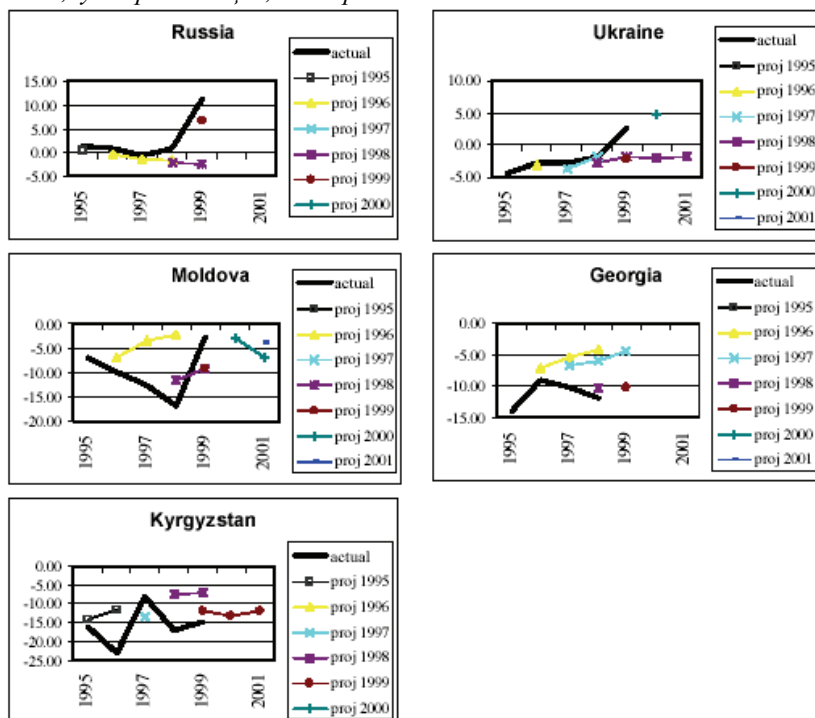
---

<sup>47</sup> МВФ (1998с). В том же документе указывается, однако, что ужесточение финансово-бюджетной политики является главным инструментом снижения макроэкономического дисбаланса и указывает на повышение риска финансового и валютного кризиса.

<sup>48</sup> Действительное повышение курса валют дополнительно усугубляло проблему вследствие высокой эластичности импорта относительно колебания курса валют.



сится на немедленный кризис, поскольку всегда найдется множество критиков, утверждающих, что кризиса можно было избежать»<sup>49</sup>.

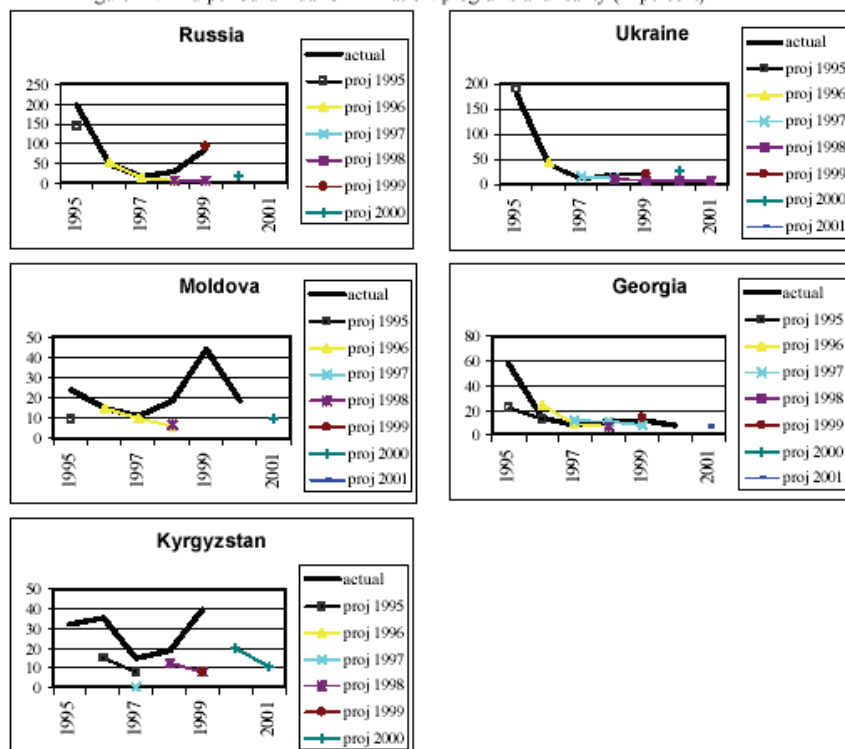


Источник: МВФ (MEP, LI, A4C, RED).

Примечание: Обозначение «proj xxxx» содержит прогнозы, сделанные в xxxx году. Для Грузии официальные транши исключены. Для Киргизстана исключаются безвозвратные ссуды.

Рис. 10. Текущие платежные балансы: программы МВФ и реальность (в % от ВВП)

<sup>49</sup> Мельцер (Meltzer 1998).



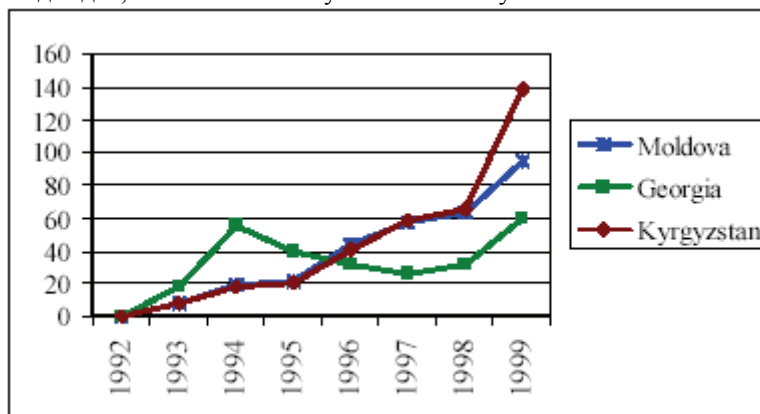
Источник: МВФ (МЕР, LI, А4С, RED).

Примечание: обозначение «proj xxxx» содержит прогнозы, сделанные в xxxx году.

Рис. 11. Ежегодная инфляция по индексу потребительских цен: программы и реальность (в %).

Высокие долговые ставки являются весьма затратными, поскольку они оказывают давление на реальные процентные ставки и увеличивают компонент обслуживания долга в общем дефиците. В пяти рассматриваемых странах расходы на обслуживание долга стали одной из наиболее значительных составляющих расходной части бюджета. Долгосрочные издержки краткосрочной дефляционной политики при слабой финансово-бюджетной политике оказываются особенно высокими в малых странах с высокой задолженностью. Грузия и Киргизстан следуют по пути долговременной за-

висимости от внешней помощи. Молдова, разочарованная в первоначальных надеждах, также готова вступить на этот путь.



Источник: МВФ и ВБ (2001).

Рис. 12. Внешний государственный долг (в % от ВВП)

Когда участники финансового рынка отказались от покупки новых долговых бумаг, правительства столкнулись с тремя возможностями: снижение финансово-бюджетного дефицита, повышение доходов от права печатания денег и задержка долговых платежей. Во всех пяти странах мы наблюдаем смесь этих мер. Финансово-бюджетное регулирование производилось с более высоким уровнем долга, высокими реальными процентными ставками, ограниченными требованиями к государственным ценным бумагам при обязательной реструктуризации долга (Россия, Украина) и со слабой степенью независимости ЦБ.

#### Обусловленность кредитов

Программы поддержки МВФ, в противовес дискуссиям о финансово-бюджетных проблемах, не сумели привести какую-либо значительную финансово-бюджетную консолидацию. Эта несостоятельность связана с важным вопросом о реформаторской самостоятельности. Наиболее фундаментальные проблемы могли быть решены только, если национальные власти, пользуясь широкой политической поддержкой, взяли бы на себя авторство и полную ответственность за реформы и необходимые политические изменения. К сожалению, в странах со слабой реформаторской самостоятельностью политика реформ выбиралась (и с неохотой продолжа-

лась) лишь для удовлетворения требования МВФ и получения выплат, скорее, чем для решения собственных проблем страны<sup>50</sup>. Но даже в этих случаях программы могли внедрять лучшую политику путем увеличения доверия к реформам и помощи реформаторским правительствам в преодолении политической оппозиции программам. Но это возможно только в том случае, когда программа МВФ предусматривает строгую финансовую ответственность. При «мягкой» обусловленности кредитов эта цель не может быть достигнута, даже если имеется соответствующий (почти стандартный) набор критериев эффективности. Обычно в качестве условий предоставления помощи со стороны МВФ рассматриваются изменения следующих баз:

- верхний предел совокупных изменений кредитов (денежно-кредитных учреждений и/или банковской системы)<sup>51</sup> федеральному правительству;
- верхний предел совокупного дефицита федерального правительства (позднее также накопление просроченных платежей);
- верхний предел совокупных изменений всех местных активов (денежно-кредитных учреждений и/или банковской системы);
- нижний предел совокупных изменений международных резервов (денежно-кредитных учреждений и/или банковской системы).

Исследования МВФ показывают, что согласованность этих критериев эффективности строго соотносится с ростом<sup>52</sup> (хотя зависимость не установлена; однако, как правило, полагается, что реформаторская самостоятельность есть общий неизмеряемый фактор роста). Это подкрепляется опытом наиболее продвинутых реформаторов Центральной Европы. Но соответствие среднесрочным программам резко снижается во всех исследуемых странах (за исключением Киргизстана), что частично объясняет

---

<sup>50</sup> В некоторых случаях протокол о намерениях и меморандум экономической политики готовились не страной-получателем, но командой самого МВФ, опирающейся в процессе переговоров на избранные критерии эффективности. Это противоречит официальной линии МВФ, заключающейся в том, что *«каждая поддерживаемая программа МВФ разрабатывается страной-кредитополучателем в тесном сотрудничестве с соответствующей командой МВФ»*. (МВФ, 1998а).

<sup>51</sup> Выбор денежно-кредитных учреждений или банковской системы зависит от специфической ситуации каждой страны и степени жесткости программы.

<sup>52</sup> Мерсер-Блэкман и Униговская (Mercer-Blackman, Unigovskaya 2000).

провал программ второго поколения. Однако такое несоответствие редко приводит к остановке программы.

Таблица 6

**Соответствие с количественной (измеряемой)  
обусловленностью кредитов МВФ**

Страна	Программа	Соответствие (полное = 100 )
Россия	СПИ (1995)	100
Россия	СРФ (1996)	77
Украина	СПИ (1995)	(внеочередной) 76
Украина	СПИ (1996)	99
Украина	СПИ (1997)	(внеочередной) 62
Молдова	СПИ (1993)	86
Молдова	СПИ (1995)	100
Молдова	СРФ (1996)	82
Грузия	СПИ (1995)	100
Грузия	РССПЭ (1996)	89
Киргизстан	СПИ (1993)	(внеочередной) 70
Киргизстан	РССПЭ (1994)	86

*Источник:* Мерсер-Блэкман и Униговская (Mercer-Blackman, Unigovskaya 2000).

*Примечание:* индекс рассчитывается как среднее арифметическое соответствие каждого критерия эффективности на каждую дату проверки. Соответствие данного условия на определенную дату оценивается по следующей шкале: присутствует – 100; просматривается – 50; присутствует после модификации – 50; просматривается после модификации – 30; не присутствует – 0.

Другим аспектом обусловленности кредитов является внедрение структурных баз. Легко видеть, что число структурных баз значительно варьирует по различным программам СПИ, а в случае среднесрочных программ (как СРФ, так и РССПЭ) оно намного выше. Это отражает различия в логике программ второго поколения. Доля структурных баз, применяемых в шкалах финансово-бюджетного сектора, также сильно варьирует,

начиная с почти половины баз, относящихся к финансовым реформам по программе СРФ в России<sup>53</sup>.

Таблица 7

**Соответствие со структурной обусловленностью кредитов МВФ**

Country	Program	Number of structural benchmarks								Compliance (full = 100)
		Trade/Exchange System	Pricing	Public Enterprise	Fiscal sector	Financial sector	Privatization	Other	Total	
Russia	SBA	3	-	-	1	-	-	2	6	50
Russia	EFF	2	1	1	18	7	6	2	37	73
Ukraine	SBA	2	-	-	1	1	5	3	12	68
Ukraine	SBA	1	2	2	1	2	1	2	11	83
Moldova	SBA	4	1	-	3	2	3	-	13	81
Moldova	SBA	2	-	1	-	-	2	-	5	75
Moldova	EFF	6	1	1	2	1	4	1	16	90
Georgia	SBA	1	-	3	8	2	3	-	17	77
Georgia	ESAF	-	2	1	5	5	4	5	22	79
Kyrgyzstan	SBA	-	4	-	-	-	1	1	6	0
Kyrgyzstan	ESAF	1	-	7	10	8	4	5	35	79

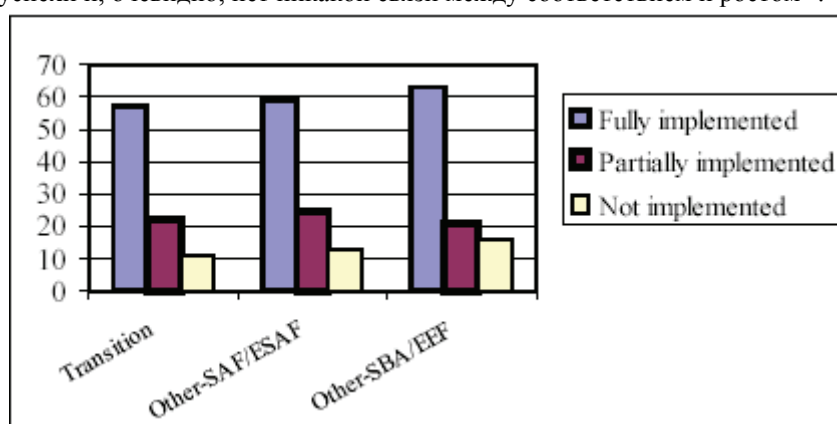
Источник: Мерсер-Блэкман и Униговская (Mercer-Blackman, Unigovskaya 2000).

Примечание: индекс соответствия (последняя колонка) рассчитывается как среднее арифметическое соответствий каждой структурной базы на каждую дату проверки. Соответствие данной структурной базы на определенную дату оценивается по следующей шкале: присутствует – 100; присутствует в определенной степени или с незначительной задержкой – 50; недостаточная информация об итоге – 50; не присутствует – 0.

Индекс соответствия определенно выше при рассмотрении среднесрочных программ. И Молдова, и Грузия, и (неожиданно) Украина оказались странами с лучшими показателями соответствия со структурными базами, в то время как Киргизстан и Россия улучшили свои показатели соответствия только в среднесрочных программах. Это международное сопоставление показывает также, что внедрение структурных баз в переходные экономики не было таким уж низким. Тем не менее, необходим комментарий относительно роли структурных баз в оценке эффективности процесса реформирования. Невзирая на трудности сопоставления, довольно часто наполнение структурных баз предполагало только «бумажные реформы»; а именно: череду законов, которые никогда не исполняются. С другой стороны, детальная обусловленность кредитов, которая охватывала определенные элементы реформы, искажала общую картину и конечную цель рефор-

<sup>53</sup> Также в программе СРФ для Украины, 35 из 88 условий относились к финансово-бюджетному сектору, но эта программа была начата после кризиса.

мы. Следовательно, структурные базы отражали скорее наиболее фундаментальные улучшения в институциональном устройстве. Характерно, что ведущие реформаторы стран Восточной Европы демонстрируют слабые успехи и, очевидно, нет никакой связи между соответствием и ростом<sup>54</sup>.



Источник: МВФ (2001b).

Примечание: второй и третий столбики каждой диаграммы представляют переходные экономики (получателей соответственно льготных и нельготных кредитов МВФ, исключая программы для стран, затронутых Азиатским кризисом 1997 г.).

Рис. 13. Соответствие со структурной обусловленностью кредитов МВФ

Официальная оценка МВФ программ первого и второго поколения в РУМГК указывает на довольно высокую согласованность с обусловленностью кредитов МВФ. По нашему мнению это весьма сомнительно. Россия, страна БСС наиболее серьезно финансируемая МВФ, представляет нам самые яркие проявления несоответствия. Детально мы анализируем этот случай ниже. Однако весьма похожие ситуации отчетливо прослеживаются и в остальных четырех странах.

#### Приложение 1: обусловленность кредитов МВФ: Россия

МВФ решил не вводить строгие условия в программу СПИ в 1992 г., и реформаторская программа Ельцина–Гайдара касалась в основном либерализации, приватизации и институциональных реформ и совсем не занима-

<sup>54</sup> Там же.

лась именно стабилизационной политикой. Единственным собственно стабилизационным характером их программы было то, что ни заработная плата, ни валютный курс не рассматривались как главная опора. Инфляция устанавливалась на уровне ниже 5% в месяц, что было не слишком амбициозно. Политическая слабость правительства Ельцина–Гайдара проявилась в назначении председателем ЦБ РФ Виктора Геращенко, представлявшего интересы лобби (производственники, регионы, страны БСС и т.д.) требующего кредитов от властей. Покрытие выросшего до 20% ВВП правительственного дефицита путем увеличения денежной массы и щедрое кредитование стран БСС привело в четвертом квартале 1992 года к 20% ежемесячному уровню инфляции по индексу потребительских цен. Очевидно, что все контрольные показатели МВФ были превышены в самом начале программы в сентябре-октябре 1992 г. В общей оценке результатов ельцинско-гайдаровских реформ потери превышают достижения. Макроэкономической политике не хватало кредитно-денежной и финансовой жесткости. Целью политики ЦБ РФ была поддержка производства и помощь финансово неэффективным государственным предприятиям и колхозам. Внешняя торговля была либерализована лишь частично. Неполное сокращение государственного регулирования ценообразования (вкупе с низкими темпами демонаполизации экономики) вызвало дефициты и рост давления в сторону массивов государственного вмешательства (смягчение кредитно-денежной и финансово-бюджетной политики). Правительство Ельцина–Гайдара решило не начинать приватизацию сельского хозяйства. В конце концов, как МВФ, так и российские власти начали проводить несостоятельную политику, выразившуюся в отказе от рублевой зоны с другими постсоветскими республиками, что привело к мощным трансферам российского ВВП и дальнейшему росту инфляции. В декабре 1992 г. Егора Гайдара сменил Виктор Черномырдин, умеренный представитель лобби «красных директоров», поддержанный большинством парламентариев.

Первая консультация по статье IV произошла 21 апреля 1993 г.<sup>55</sup> 30 июня 1993 г. Исполнительный комитет ввел экономическую программу, поддержанную двумя траншами кредитов под программу ССП. Россия получила первый транш в размере 1078,3 миллионов СПЗ (специальные права заимствования – расчетная денежная единица в рамках МВФ) (четверть от

<sup>55</sup> Согласно Статье IV, отделу 3 Устава Соглашений МВФ, МВФ получает право наблюдения за выполнением каждым кредитополучателем своих обязательств, и каждый кредитополучатель обязан предоставлять МВФ необходимую информацию.



квоты) 6 июля 1993 г. Программа ССП, как новая разработка МВФ, сделала возможным кредитование нового российского правительства, невзирая на неудачу предыдущих программ. Кроме того, программа несла в себе много новых черт. Во-первых, программа ССП установила, что кредит МВФ не будет добавлен к общей сумме российского валютного резерва. Это является существенным отклонением от первоначальной цели МВФ предоставления финансовой помощи странам, испытывающим временные проблемы с платежным балансом. Поступая так, МВФ вступил на территорию, обычно используемую Всемирным банком и его агентствами, финансирующими правительственные проекты (или, точнее, бюджетные расходы). Условия программы ССП представляют по большей части то же, что и условия программы СПИ, но в то же время имеют более определенные цели, нежели неустойчивые проекты.

Программа удачно стартовала, но еще раньше третьего и четвертого кварталов 1993 г. контрольные показатели были значительно превышены. Причиной было то, что жесткой денежно-кредитной политике не сопутствовало финансовое регулирование, поскольку президент Борис Ельцин наложил вето на бюджет 1993 г. (с дефицитом 20% ВВП) и распустил Верховный Совет. В последние месяцы 1993 г. Министр финансов Борис Федоров предпринял попытку ограничить расходы и прекратил платежи. Результатом секвестра стало наращивание государственных просроченных платежей, некоторые из которых пришлось погашать. Таким образом, большинство кредитно-денежных и финансово-бюджетных условий не было выполнено. К тому же выполнение кредитно-денежных условий оказывалось ложным, поскольку официальный рост процентной ставки ЦБ РФ сделал стоимость льготных кредитов ведущих банков ниже этого уровня. Соответственно, следующее условие МВФ, касающееся либерализации валютного курса, закончилось интервенциями Центрального банка РФ с целью поддержки обменного курса в районе 1000 руб. за 1 долл. США. Завышение реального курса рубля вело к увеличению импорта, таянию резервов и в итоге к падению курса рубля на 20% в сентябре-октябре 1993 г. Второй транш по программе ССП должен был поступить в сентябре 1993 г. после пересмотра программы, однако, неудачи 1992 г. повторились, и все условия были нарушены в течение квартала после подписания соглашения.

20 апреля 1994 г. Исполнительный комитет МВФ утвердил следующую программу нового российского правительства<sup>56</sup>, поддержанную вторым траншем в размере 1078,3 миллиона СПЗ под программу ССП. Основной целью программы была защита хрупких достижений российских реформ, особенно в области либерализации ценообразования и валютного курса, а также усиление структурных реформ, включая приватизацию, либерализацию внешней торговли, рост конкуренции и большей прозрачности принимаемых решений. Постепенность стала ключевой концепцией как для премьер-министра Виктора Черномырдина, так и для МВФ. К тому же условия второй программы ССП были похожи на условия первой программы ССП.

Вторая программа ССП объединила макроэкономическую обусловленность первой программы ССП со структурными реформами, в особенности массовой приватизацией, проводимой Анатолием Чубайсом на посту председателя ГКИ. Во втором квартале 1994 г. реализация этой программы началась. Показатель месячной инфляции снизился с 6% в июне 1994 до 4,5% в августе 1994 г. Правительство собиралось удержать свою задолженность перед ЦБ в рамках программных целей, но главным образом благодаря агрессивному секвестрированию расходов бюджета. В третьем квартале, однако, кредиты центрального банка выросли, в то же время доходы бюджета по отношению к ВВП упали, а субсидии аграрному сектору, северным территориям и прочим получателям бюджетного финансирования резко возросли. Возможность правительства использовать секвестр снизилась, и парламент отверг большую часть доходных статей, указанных во второй программе ССП. В середине 1994 г. власти расходовали государственные резервы с намерением компенсировать влияние увеличения кредита правительству на основании увеличения денежной массы и инфляции. После снижения международных резервов почти до 4 млрд долл. США в третьем квартале 1994 г., иностранные участники валютного рынка начали спекулятивные атаки на рубль. Участники рынка были обеспокоены непоследовательностью экспансионистской финансово-бюджетной политики и квазиужесточением денежно-кредитной политики, которая ограничивала кредиты банкам, но увеличивала финансирование дефицита. 11 октября 1994 г. на Московской международной валютной бирже курс рубля упал на 20% по отношению к американскому доллару. «Черный вторник»

---

<sup>56</sup> Виктор Черномырдин остался премьер-министром, Сергей Дубинин был назначен министром финансов.

стал первым валютным кризисом в посткоммунистической России. В четвертом квартале 1994 г. ЦБ ограничил кредитные выплаты банкам и правительству, а министр финансов ограничил расходы, но одновременно начал эмиссию государственных платежных обязательств по цене намного ниже рыночной. Кредитный кризис вел к росту процентных ставок, но инфляция продолжала расти, достигнув 16% в месяц в декабре 1994 г., в два раза превысив ожидания ССП. Финансовые контрольные показатели были существенно превышены, объем международных резервов снизился по сравнению с ожидаемым, обменный курс упал на 45% в течение второй половины 1994 г., и большинство либерализационных мер не были введены. Вторая программа ССП потерпела столь же полную неудачу, как и ее предшественница.

Рост инфляции, накопление просроченных бюджетных платежей и кризис обменного курса 11 октября 1994 г. привели к следующей перестановке в российском кабинете министров. Министр финансов Сергей Дубинин и руководитель ЦБ Виктор Геращенко были отправлены в отставку. Анатолий Чубайс был назначен первым заместителем премьер-министра по вопросам экономической политики, Евгений Ясин стал министром экономики и Татьяна Парамонова стала исполняющей обязанности председателя ЦБ. Переговоры с МВФ возобновились, на этот раз сосредоточившись на программе, которая была бы поддержана гарантийным кредитом в размере 4,313 миллиарда СПЗ (100% квоты). Как и в предыдущие годы, основное ужесточение кредитно-денежной и финансово-бюджетной политики произошло в начале 1995 г. В январе кредитование правительства было заморожено, ЦБ РФ повысил резервные требования и, поскольку международные резервы продолжали уменьшаться, кредитно-денежная база уменьшилась на 9%. В феврале-марте инфляция составила 10-11%. 10 марта 1995 г. в письме исполнительному директору МВФ Мишелю Камдессю президент Борис Ельцин выразил свою поддержку новым мероприятиям. 11 апреля 1995 г. исполнительный комитет МВФ одобрил постоянное соглашение, поддержанное кредитом в 4,313 миллиарда СПЗ на период 12 месяцев. Дополнительно, МВФ исключил из Статьи V, раздел 3(b)(iii) и увеличил лимит кредита до 200% российской квоты. Согласно официальным заявлениям программа СПИ была направлена на достижение прогресса в стабилизации и структурных реформах в течение 1995 г., а также предусматривала те же меры, что и в предыдущих программах как в макроэкономической, так и в структурной перспективе.

В рамках обязательной программы все количественные ежемесячные показатели имели небольшие отклонения. Наиболее уязвимое положение сохранялось в финансово-бюджетном секторе, вследствие устойчивого спада доходов на протяжении всего 1995 г. Меры по увеличению доходов выполнялись только частично. Основные доходные индикаторы едва превышали программные установления в абсолютных значениях, несмотря на постоянно растущую инфляцию, и для 1995 г. уровень доходов по отношению к ВВП установился на три пункта ниже запрограммированного уровня. В этих обстоятельствах, желая противостоять дефициту, власти удерживали расходы (по отношению к ВВП) ниже запрограммированного уровня. Что касается увеличения денежной массы, то приток крупного капитала оказывал давление на рубль, приводя к номинальному и реальному повышению курса рубля и/или росту денежной базы. Растущее доверие к рублю и увеличение резервов позволили ввести валютный коридор с 5 июля 1995 г. (4300–4900 рублей за американский доллар). Однако во второй половине октября предвыборное давление стало проявляться на финансовой политике, выражаясь в отходе от запланированных целей. Предварительно накопленная разница (с учетом совокупного предела увеличения кредитов, бюджетного дефицита и размера международных резервов) позволили достичь показателей, намеченных для октября и ноября. В декабре, особенно в последнюю декаду месяца, власти, по-видимому, использовали приемы, имеющие целью создать видимость высокой ликвидности («эффект витрины») для достижения соответствующих показателей. Поэтому политика отклонения от программных целей продолжилась в 1995 г., и, как и в предыдущих программах, это возымело негативное влияние на инфляцию (3,5% в декабре 1995 г. вместо 1%).

Структурные реформы, особенно реструктуризация банков, проходили сравнительно вяло. Это стало ясно после того, как в конце августа 1995 г. произошел межбанковский кризис ликвидности. Темпы и масштабы приватизации упали ниже ожидаемых, а прозрачность всего процесса приватизации, благодаря введению схемы «ссуды на акции» стала сомнительной. Кроме того, не было прогресса и в области земельной реформы.

Подводя итоги в 1995 г., российские власти, вероятно, решили достичь программных макроэкономических показателей, но отказались от структурных реформ, оказавшихся в конфликте с интересами различных лобби и приносящих вследствие этого политические затруднения. Сравнительный успех в накоплении резервов (по сравнению с выполнением предыдущих мероприятий) позволил российским властям искать поддержки МВФ для

среднесрочных программ макроэкономической стабилизации и структурных реформ.

В письме, датированном 6 марта 1996 г., российское правительство просило выделения трехлетнего кредита под программу СРФ на сумму 6,901 миллиарда СПЗ или 160% от квоты. Продолжающаяся резервная программа была бы отменена после даты одобрения расширенного соглашения. Этот обмен принес позитивные результаты: почти немедленно 26 марта 1996 г. Комитет МВФ принял программу (и опять отклонил статью V).

Предложенная стратегия 1996–1998 гг. имела цель создать основу для устойчивого роста путем снижения инфляции до однозначного ежегодного показателя, проведения ключевых структурных реформ и достижения среднесрочной сбалансированности платежного баланса. Программа 1996 г. основывалась на довольно оптимистичных прогнозах, таких как ежегодный рост ВВП (6% начиная с 1997 г.), 1% инфляции ежемесячно, начиная с конца 1996 г., возврат денежных требований, репатриация вывезенного капитала, увеличения объема иностранных инвестиций и всесторонняя реструктуризация долговых обязательств (7 млрд долл. США). Бремя обслуживания долга было особенно тяжким для федерального бюджета. Однако крайне необходимым элементом среднесрочной стратегии было дальнейшее сокращение бюджетного дефицита. Местные власти и внебюджетные фонды должны были составлять свои бюджеты или финансировать дефициты из неинфляционных источников (без кредитования ЦБ). Чистый рост доходов на пять процентных пунктов ВВП планировался на среднесрочный период (через увеличение налоговых ставок и расширение налоговой базы, отмены налоговых льгот и льготного таможенного режима, особенно для производителей энергоносителей). Основная денежно-кредитная работа была нацелена на те же параметры, что и предыдущие программы, ограничивающие увеличение роста кредитов и покрытие бюджетного дефицита дополнительной денежной массой. Запрограммированное увеличение внутренних активов не сказалось на росте денежной базы, потому что было возмещено сокращением международных резервов кредитно-денежных учреждений. Таким образом, целью МВФ было явно неинфляционное финансирование дефицита.

Период с 1996 по 1998 г. отражает слабую макроэкономическую стабилизацию. С 1995 г. Россия была не в состоянии достичь в финансово-бюджетной политике своих главных задач, которые заключались в сокращении неустойчиво высокого дефицита, повороте в бюджетных доходах от спада к росту и сокращении расходов. Основной первичный государствен-

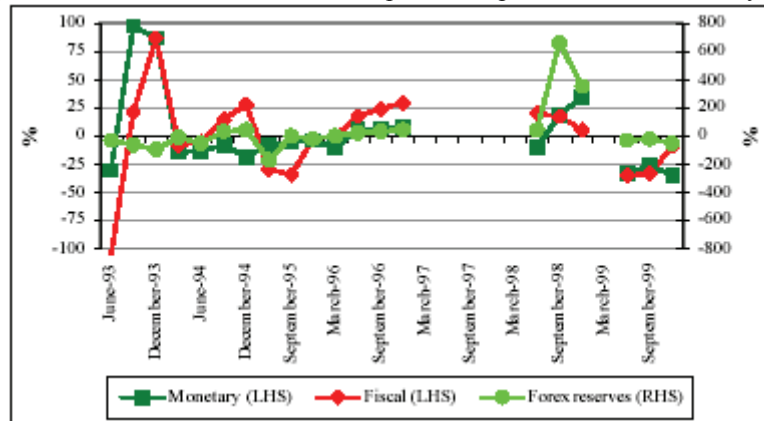
ный дефицит возрос с 2,6% ВВП в 1995 г. до 3,1% ВВП в 1997 г., а общий дефицит увеличился с 6,1% до 7,7% ВВП в тот же период. В то же время основные государственные доходы возросли всего лишь с 33,5% ВВП в 1995 г. до 35,5% ВВП в 1997 г., тогда как расходы возросли с 39,6% ВВП до 43,2% ВВП за тот же период.

В середине 1998 г. наращивание макро- и микроэкономических проблем совпало с совокупным наступлением сроков платежей, достигавших одной трети бюджетных доходов и с текущим дефицитом платежного баланса, ставшего результатом снижения мировых цен на нефть. Более того, Азиатский кризис 1997–1998 гг. увеличил нестабильность финансового рынка и пессимизм инвесторов в отношении российской экономики.

Некоторые регулирующие меры, которые были приняты в начале 1998 г. правительством премьер-министра Сергея Кириенко, особенно секвестрирование расходов и внесенные изменения в налоговое законодательство, были неэффективными (готовность Парламента поддержать эти планы правительства была крайне ограничена). Приток капитала оставался непостоянным и доверие рынка не было восстановлено. Российские власти намеревались принять срочные меры и ждали помощи от МВФ. 16 июля 1998 г. с МВФ был подписан меморандум Правительства РФ и ЦБ РФ по экономической и финансово-бюджетной стабилизационной политике. Правительственная программа была практически идентична тем, которые были предложены МВФ, но не реализованы в течение предыдущих пяти лет. Ее целью было радикально ужесточить федеральный бюджет и продлить сроки долговых обязательств, и власти ожидали «значительного иностранного финансирования» программы. Предложенный набор мер 1998 г. был частично основан на текущем соглашении о программе СРФ. Однако Дума отклонила предложенные изменения налоговой политики (расширение базы подоходного налога и перемещение большей доли доходов в федеральный бюджет, увеличение земельного налога и балансирование бюджета Пенсионного фонда). Российское правительство должно было предоставить МВФ меморандум 20 июля. 31 июля МВФ попытался предотвратить кризис выплатой транша в размере 3,4 миллиарда СПЗ. Однако в действительности это только ускорило неизбежную глубокую корректировку курса валют, ставшую необходимой из-за чрезмерного накопления дисбаланса макроэкономических индикаторов.

В результате кризиса августа 1998 г. Россия превысила все количественные показатели, установленные в программе СРФ. Выплаты России от МВФ приостановились. Позднейшая программа ССП на 3,3 миллиарда СПЗ (55,5% от квоты), рассчитанная на 17 месяцев, была подписана только 28 июля 1999 г.

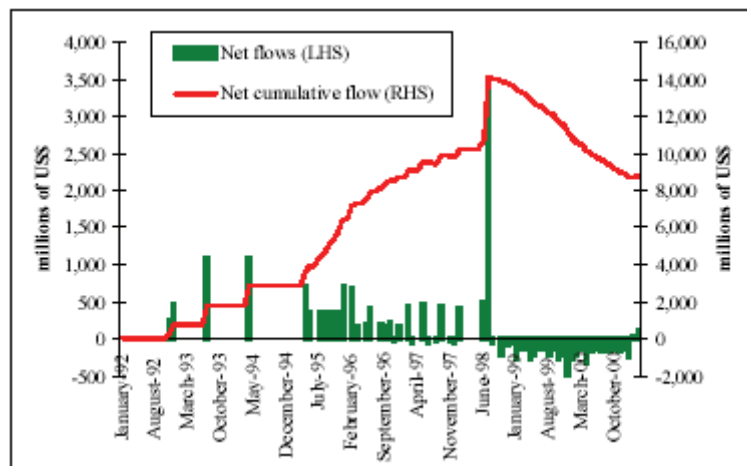
До конца 2000 г. Россия сделала только один заем. Количественный критерий эффективности на конец июля, сентября и декабря 1999 г. был достигнут.



Источник: МВФ (A4C, IFS, RED, SP).

Примечание: превышение показателей следует рассматривать как несоответствие с обусловленностью кредитов. Показатели одинаково взвешены.

Рис. 14. РФ в соответствии с количественными денежно-кредитными, финансово-бюджетными показателями и показателями курса валют МВФ в 1993–1999 гг. (в %)



Источник: www.imf.org.

*Рис. 15. Чистые выплаты МВФ России в 1992–2001 гг. (в млн долл. США)*

Пример России (к которому мы легко можем отнести похожие случаи из других четырех стран) ясно показывает, что с самого начала трансформационного периода МВФ не был достаточно настойчивым в вопросе обусловленности кредитов, особенно в области финансово-бюджетного регулирования. Кроме того, этот пример показывает, что обусловленность кредитов была гораздо мягче, чем предполагалось относительно высокими показателями, предоставленными источниками МВФ. Эта непоследовательность происходит от непрозрачности критерия эффективности. Попытки внести неточность были одной из причин для быстрого увеличения просроченных платежей, секвестрирования, определенных и подразумеваемых гарантий и квазифинансовых операций. Важно, что главенство «более чем бесполезных» показателей было установлено в значительнейшем секторе государственного бюджета. В то время как пропаганда государственной информированности и ответственности должна быть ключевой функцией Фонда<sup>57</sup>, нам долго предоставлялась довольно идеализированная картина стран БСС. Как отметил Борис Федоров: *«МВФ притворялся, что видит много реформ. Россия притворялась, что проводит реформы»*<sup>58</sup>. *«Экономист»* приводит комментарий анонимного российского министра по поводу переговоров марта 1996 г.: *«бухгалтерские фокусы демонстрировались с обеих сторон»*.

Другим фактором ослабления обусловленности кредитов было изменение значимости критерия эффективности и программного контроля. Критерий эффективности (и приоритетные действия) должен быть строго определен и представлять собой готовый тест на соответствие политики программе. Модификации в программном критерии подрывают роль обусловленности кредитов. Слабая обусловленность кредитов позволяет Фонду продолжать работать со странами с очень плохими перспективами. Опыт изучения России показывает это очень ясно, но подобную ситуацию мы можем наблюдать в большинстве изучаемых здесь стран: новые программы постоянно скрывали фундаментальную слабость экономик стран БСС.

Итак, обусловленность кредитов демонстрирует чрезмерную мягкость, позволяя странам-кредитополучателям избегать финансово-бюджетное и другое необходимое регулирование. Хотя гибкость важна, поскольку она

<sup>57</sup> Ср., например, Браун (Brown 1998).

<sup>58</sup> Цитировано в МакКиллан (McQuillan 1998).



позволяет принимать корректные меры при внешних потрясениях, наличествует явное злоупотребление ею в случае с БСС. Вместо продвижения хорошей политики Фонд убедительным образом показывал, что он «*проявляет должное внимание к местным социальным и политическим задачам*»<sup>59</sup>, даже если эти задачи были вредны для долгосрочного роста и стабилизации.

### *Низкое финансирование*

В данной работе мы доказали, что МВФ был недостаточно настойчив в финансово-бюджетном регулировании. Теперь мы хотим продолжить аргументацию и показать, что программы МВФ были фактически вредными для правильного финансового регулирования. Пока МВФ последовательно смягчал «тяжелую бюджетную напряженность» правительств путем предоставления не денежно-кредитных средств финансирования дефицита, политически финансово-бюджетные ограничения были даже более сложной задачей для осуществления, чем в том случае, если бы программы МВФ отсутствовали.

Поддержка МВФ не денежно-кредитного финансирования дефицита в РУМГК была двойкой. Во-первых, МВФ был расположен к непрямому финансированию правительств стран БСС. Программа ССП в 1993 г. указывала, что ассигнования МВФ не будут добавлены к российским официальным международным резервам, но будут доступны для предоставления дополнительного кредита экономике (и бюджету). Так же было и в программе 1995 г.: использование государственных резервов рассматривалось как часть чистого кредита кредитно-денежных учреждений федеральному и местному правительствам. Поступая так, МВФ пытался финансировать бюджетный дефицит неинфляционным способом. На самом деле, в наших пяти странах, все центральные банки которых напрямую финансировали

---

<sup>59</sup> МВФ (2001a). Ср. также Камдессю (Camdessus 1994): «(...) политики, на самом деле, нуждаются в прагматическом регулировании в свете обстоятельств и перемен. Одним примером была финансово-бюджетная политика. (...) Во многих случаях после осторожных оценок Фонд соглашался в этих обстоятельствах на временный перерыв от выполнения задач финансово-бюджетного дефицита в программах, которые Фонд поддержал, продолжая в то же время, конечно, делать основной упор на снижение инфляции и достижение среднесрочной финансово-бюджетной устойчивости». Опыт показывает, однако, что крайне сложно достичь устойчивости, когда регулировочные меры постоянно прерываются и продолжают существовать «временные перерывы».

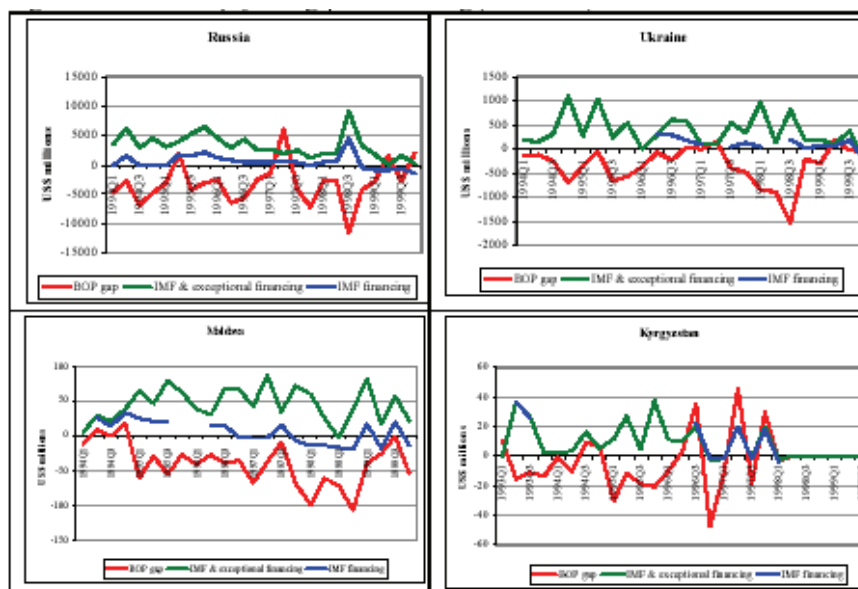
бюджет, выделяемые МВФ средства перемещались в бюджет и расходовались. Соглашения с МВФ позволяли вести переговоры с должниками о пересмотре платежей. Такие пересмотры должны были создать источник финансирования платежного баланса, отнесенный к «исключительному финансированию». Россия как законный наследник долгов (так же, как и активов) СССР и чистый кредитор стран БСС, получила самый большой пересмотр календарного плана долговых платежей. Существование рублевой зоны до июля 1993 г., межреспубликанская торговля и финансовые связи и похожесть трансформационных проблем привели к принятию западными правительствами общего подхода ко всем странам БСС со стороны международных финансовых институтов. На практике, неформальный пересмотр российских долговых платежей был обусловлен тем, что российское правительство, в свою очередь, пересматривало долговые платежи Украины, Молдовы, Грузии или Киргизстана. Этот многосторонний кредитный подход использовался в отношении почти всех стран БСС. Следовательно, выплаты МВФ могут – вместе с исключительным финансированием (т.е. долгового пособия или просроченного платежа) – считаться формой финансирования двоянных дефицитов (платежного баланса и бюджетного дефицита).

Необоснованная «печать хорошего ведения хозяйства» в дальнейшем смягчала бюджетные напряжения. Меморандум экономической политики вместе с МВФ открыл двери для взаимодействия с другими многосторонними или двусторонними донорами. Программы МВФ создали печать одобрения государственной политики, направленной на улучшение оценки страны, и привлечения новых капиталов. Эта роль катализатора определенно осознается как одна из главных функций МВФ в поддержке регулирования. Однако, когда МВФ поддерживает неустойчивую политику, для занимающей страны эффект получается губительный – внешний долг накапливается, а возможности регулирования сокращаются.

Для малых стран это иностранное финансирование является дорогой в долговую яму. Искаженные сигналы, посланные частным кредиторам и правительствам, имели вредное влияние на экономическую ситуацию в этих странах. Политика, основанная на проценте долга по отношению к ВВП, была неустойчивой, но могла сохраняться до тех пор пока финансовые рынки полностью не осознали это. Интересным примером такой попытки изменить настроение рынка было мероприятие, устроенное в России

в 1998 г., целью которого было продление недолговечной стабилизации с помощью внешнего финансирования<sup>60</sup>.

Рис. 16: дефицит платежного баланса и финансирование (1994–1999)



Источник: МВФ (IFS).

Примечание: дефицит платежного баланса определяется здесь как сумма текущего платежного баланса, счета капитала, финансового счета и ошибок и пропусков. Кредиты МВФ и внутреннее финансирование являются составляющими финансирования в платежном балансе. Остаток от этих двух компонент является изменением в чистых международных резервах денежно-кредитных учреждений. Данные о платежном балансе Грузии недостаточны.

Впоследствии, однако, МВФ признал, что кризис был неизбежным, иначе «постоянный процесс работы» был бы фундаментально изменен<sup>61</sup>.

Хуже всего, что предполагаемые гарантии («слишком большие, чтобы оправдаться»), особенно в случае с Россией, давались в течение многих

<sup>60</sup> Стэнли Фишер (Stanley Fischer 1998) заявил в начале 1998 г., что «Российская экономика в общих чертах достигла стабилизации и будущее должно принести гораздо больше спокойных дней».

<sup>61</sup> МВФ (RED) на России, выпущено в сентябре 1999 г.

лет. В то время как ролью МВФ в современном мире было препятствование кризисам через надзор за национальными политиками, прозрачную информацию и сокращение морального риска, практика показывала противоположное. Мельцер (Meltzer 1999) заключает: *«моральный риск кредитования России, стимулируемый выходом из затруднительного положения иностранных кредиторов Мексики, позволил России и другим странам финансировать большие несбалансированные бюджеты с помощью внешних займов. Результатом явились гораздо большая финансовая проблема для международных кредиторов и для экономик других стран»*. Вследствие открытия МВФ доступа к внешним капиталам задержало изменение направления потоков капитала и, таким образом, сняло необходимость применения защитных мер. Без МВФ, Россия и другие страны региона, должно быть, проводили бы лучшую политику.

#### **Заключение: политические и некоторые другие соображения**

Как мог МВФ совершить такие ошибки? Ответ на этот вопрос лежит в основном за пределами этой работы. Мы просто заметим, что это, вероятно, относится к политической природе. Как объясняет Мельцер (Meltzer 1999)<sup>62</sup>: *«правительства большой семерки или были нерасположены, или считали себя не в состоянии добиваться финансирования переходного процесса от своих парламентов. МВФ согласился принять ответственность на себя. Сделав так, он вышел далеко за пределы своей компетенции»*. Влияние политики на экономику и особенно на качество обусловленности кредитов может быть суммировано в популярной поговорке: *«спасение России от коммунизма предполагает нечто большее, чем тонкости бухгалтерского учета»*<sup>63</sup>. Еще одна группа факторов, которые могли бы способствовать решению этой проблемы, относится к системе стимулов, влияющих на бюрократический аппарат МВФ<sup>64</sup>. Как институт МВФ имеет установку на «успех» программы. Следовательно, для его чиновников сложно объявить программу неудачной, даже если она не может навязать ее действительного внедрения. В итоге, МВФ хочет остаться в стране, так как это предусматривает некоторое влияние на политику, что лучше,

---

<sup>62</sup> Ср. также Домбровски (Dąbrowski 1995). Несколько авторов доказывают, что политически независимый, МВФ был бы более эффективным в продвижении международной финансовой стабильности; ср. Дэ Грегорио (De Gregorio 2000) для противополож. мн.

<sup>63</sup> Экономист (1996).

<sup>64</sup> Ваубер (Ваубер 1994).

чем никакого влияния вообще. Это, однако, не слишком хорошо, если ведет Фонд к поддержанию плохой политики.

### *Литература*

Antczak, R. (2000), The Russian Crisis of 1998, in The Episodes of Currency Crisis in the European Transition Economies, CASE Reports No. 40.

Bandow, D., Vasquez, I., eds. (1994), Perpetuating Poverty, The World Bank, the IMF and the Developing World.

Bird, G. (1995), IMF Lending to Developing Countries, Issues and Evidence, London.

Brown, G (1998), Statement: Steering a Course for Stability, Summary Proceedings.

Buiter Willem H. (1997), Aspects of Fiscal Performance in some Transitions Economies Under Fund-Supported Programs, IMF Working Paper No. WP/97/31.

Camdessus, M. (1994), Supporting Transition in Central and Eastern Europe: An Assessment and Lessons from the IMF's Five Years' Experience, IMF Speeches No.95/2.

Campos, N., Coricelli, F. (2000), Growth in Transition: What We Know, What We Don't, and What We Should, prepared for World Bank's Global Development Network "Explaining Growth Project", mimeo.

Citrin, Daniel A., Ashkok K. Lahiri (1995), Policy Experiences and Issues in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, IMF Occasional Paper No.133, Washington, December 1995.

Dabrowski, M. (1995), Western Aid Conditionality and the Post-Communist Transition, CASE, Studies and Analyses No. 37.

Dabrowski, M. ed. (1999), Disinflation, Monetary Policy and Fiscal Constraints. Experience of the Economies in Transition, CASE Reports No. 16.

Dabrowski, M. ed., (1999b), Ukraine: From Fragile Stabilization to Financial Crisis, CASE, Studies and Analyses, No. 158.

De Gregorio, J., Eichengreen, B., Takotoshi I., Wyplosz, C. (2000), An Independent and Accountable IMF, Geneva Reports on the World Economy, No. 1.

Eichengreen, Barry, Andrew K. Rose and Charles Wyplosz (1994), "Speculative Attacks on Pegged Exchange Rates: An Empirical Exploration with Special References to the European Monetary System," in Matthew Canzoneri, Paul Masson and Vittorio Grilli (eds), *The New Transatlantic Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fischer, S. (1998), *The Russian Economy at the Start of 1998*, Speech 9 January.

Fischer, S., Sahay, R. (2000), *The Transition Economies After Ten Years*, IMF Working Paper No. WP/00/30.

Fischer, S. (1998), *The Russian Economy at the Start of 1998*, IMF, Speeches, January 9.

Friedman, M. (1998), *Markets to the Rescue*, Wall Street Journal, 13 October.

Gomulka, S. (1995), *The IMF-supported programs of Poland and Russia, 1990-1994: principles, errors and results*, CASE, Studies and Analyses No. 36.

Gomulka, S. (2000), *Macroeconomic Policies and Achievements in Transition Economies, 1989-1999*, Economic Survey of Europe, United Nations.

Haque, N., Khan, M.(1998), *Do IMF-Supported Programs Work? A Survey of the Cross-Country Empirical Evidence*, IMF Working Paper No. WP/98/169.

IMF (1987), *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs*, Occasional Paper No. 55, September.

IMF (1998a), *1998 IMF Survey Supplement on the Fund*, [www.imf.org](http://www.imf.org).

IMF (1998b), *Disinflation in Transition: 1993-1997*, September. 40

IMF (1998c), *Republic of Moldova-Staff Report for the 1998 Article IV Consultation*.

IMF (2001a), *Conditionality in Fund-Supported Programs – Policy Issues*, February.

IMF (2001b), *Structural Conditionality in Fund-Supported Programs*, February.

IMF (A4C), *Article IV Consultations for Russia, Ukraine, Moldova, Georgia, Kyrgyzstan, various years*, [www.imf.org](http://www.imf.org).

IMF (IFS), *International Financial Statistics*.

IMF (LI), Letters of Intent for Russia, Ukraine, Moldova, Georgia, Kyrgyzstan, various years, [www.imf.org](http://www.imf.org).

IMF (MEP), Memoranda of Economic Policies for Russia, Ukraine, Moldova, Georgia, Kyrgyzstan, various years, [www.imf.org](http://www.imf.org).

IMF (RED), Recent Economic Developments for Russia, Ukraine, Moldova, Georgia, Kyrgyzstan, various issues, [www.imf.org](http://www.imf.org).

IMF (SP), Staff Papers for Russia, Ukraine, Moldova, Georgia, Kyrgyzstan, various issues, [www.imf.org](http://www.imf.org).

IMF and WB (2001), Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova and Tajikistan: External Debt and Fiscal Sustainability.

Markiewicz, M. (2000), The Ukrainian Crisis of 1998, in The Episodes of Currency Crisis in the European Transition Economies, CASE Reports No. 40.

McQuillan (1998), The Case against the International Monetary Fund, Hoover Institution, Essays in Public Policy.

Meltzer, A. (1998), Statement before the Joint Economic Committee of the United States Congress: Asian Problems and the IMF, February 24. Mexico

Meltzer, A. (1999), What's Wrong with the IMF? What Would be Better? the Independent Review, Fall.

Meltzer, A., Sachs, J. (2000), Reforming the IMF and the World Bank, AEI On the Issues, April.

Mercer-Blackman, V., Unigovskaya, A., (2000), Compliance with IMF Program Indicators and Growth in Transition Economies, IMF Working Paper No. WP/00/47.

Radziwill, A. (2000), The Moldovan Crisis of 1998, CASE in The Episodes of Currency Crisis in the European Transition Economies, CASE Reports No. 40.

Sachs, J. (1994), Russia's Struggle with Stabilization: Conceptual Issues and Evidence, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.

Sargent, T., Wallace, N. (1981), Some unpleasant monetarist arithmetic, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review.

Siwinska, J. (2000), Currency Crises and Fiscal Imbalances, The Transition Countries Perspective, CASE Studies and Analyses No. 219.

The Economist (1996), Mr. Yeltsin Flexible Friend, Editorial, 13-19 July.

Vaubel, R. (1994), The Political Economy of the IMF: A Public Choice Analysis, in: Bandow, Doug and Ian Vasquez eds., Perpetuating Poverty, The World Bank and the IMF and the Developing World. World Economic Outlook (1998).



## **Раздел 3**

### **Политические факторы экономического роста**

**В. Мау**  
*Руководитель Центра экономических реформ  
при Правительстве РФ*

### **Экономический рост и постиндустриальные вызовы**

Открывая нашу дискуссию, Егор Гайдар, ссылаясь на Адама Смита и Вильяма Эстерли<sup>1</sup>, справедливо отметил, что мы не так далеко продвинулись в изучении экономического роста, и что все так же справедливо правило Адама Смита, которое гласит, что для экономического роста необходимы мир, хорошие законы и низкие налоги. Впрочем, опыт последних двух десятилетий позволяет добавить сюда еще несколько правил, которые, впрочем, также достаточно просты.

Первое правило: экономический популизм – это плохо. Андрей Илларионов очередной раз убедительно это доказал в своем выступлении на этой конференции.

Второй вывод: природные ресурсы – это тоже скорее плохо. Во всяком случае, если это не высокоразвитая демократическая страна с прозрачными политическими институтами или не абсолютная монархия, где государственный бюджет является одновременно и бюджетом правящей семьи<sup>2</sup>. Во всех остальных случаях природные ресурсы – это фактор, негативно влияющий на экономический рост и экономические реформы<sup>3</sup>. Это чрезвычайно важный вывод, поскольку нужна, по-видимому, специальная политика ограничения зависимости национальной экономики от влияния природных ресурсов.

Третий вывод, который явно вытекает из опыта посткоммунистических стран: следование рекомендациям «вашингтонского консенсуса» является позитивным фактором возобновления экономического роста. В России и во многих других странах до сих пор идут острые дискуссии на тему

---

<sup>1</sup> Easterly W. The Elusive Quest for Growth. Cambridge, Mass. and London: The MIT Press, 2001.

<sup>2</sup> На это обратил внимание С.Хантингтон. (Huntington S.P. The Third Way. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991. P. 65).

<sup>3</sup> См., например: Гильфасон Е. Природа, энергия и экономический рост // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2001. Том 5. № 4.

о роли «вашингтонского консенсуса». Можно сколь угодно долго анализировать детали и особенности экономической политики до и после финансового кризиса 1998 года, но факт остается фактом: в России экономический рост начался тогда, когда требования «вашингтонского консенсуса» были реализованы в полном объеме. Разумеется, выполнение требований «вашингтонского консенсуса» является необходимым фактором экономического роста, но не достаточным. Выполнение этих требований само по себе не является гарантией роста навсегда.

И, наконец, четвертый фактор роста: демократическое правительство, стремящееся к экономическому росту, не должно делать ничего, что непонятно рядовому читателю «Financial Times» (или «Ведомостей», если угодно). То есть не надо делать ничего экзотического, что требующего дополнительных сложных объяснений, почему принимаются те или иные решения.

Мне кажется, что эти четыре урока – важные уроки первого посткоммунистического, и отталкиваясь от них целесообразно порассуждать о текущих проблемах консолидации экономического роста в России. И особенно о тенденциях, которые вызывают тревогу. Количественные оценки текущей экономической ситуации были представлены в докладе А.Илларионов, я же намерен рассмотреть здесь аналогичные проблемы, но под несколько иным углом зрения, в терминах экономической политики.

За последнее десятилетие мы несколько раз были свидетелями того, как элементы экономической политики становятся элементами экономической истории. Они как-то незаметно, но быстро уходят в прошлое. Так же регулярно, хотя и несколько реже, приходится сталкиваться с тем, как экономическая история становится экономической реальностью. В конце 20-х гг. Россия была в экономико-политическом смысле в схожем состоянии с современной Россией: завершался революционный кризис, страна находилась в поиске модели устойчивого экономического роста на путях догоняющего развития, шли острейшие дискуссии о причинах замедления темпов роста после достижения довоенного уровня и способах ускорения этих темпов. И именно тогда известный советский экономист Станслав Струмилин произнес блестящую и полную горечи фразу: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие». Это была реакция на требования власти к экономиста: дайте нам высокие темпы роста.

На самом деле, именно эта проблема является сейчас очень важной. Существует очень специфическая политическая проблема у страны, выходящей из кризиса и проходящей через период высокого роста, который

затем, естественно, падает. В этот момент, как было с Россией в середине 20-х гг., возникает очень опасное искушение пойти на какие-то искусственные, экзотические меры по сохранению или увеличению темпов роста. Это новое испытание, может быть, более опасное, чем испытание низкими темпами роста. Власти, причем власти не слабой, а консолидирующейся, укрепляющейся власти (власть, выходящая из революции, укрепляется), очень трудно примириться с такой странной ситуацией: что вертикаль власти укрепляется, а темпы роста падают.

Все это подталкивает к поиску рецептов ускорения экономического роста. И, естественно, те простые рецепты, о которых говорилось выше, как-то не очень удовлетворяют политических лидеров. Это было в прошлом, так же обстоит ситуация и в настоящее время. Возникает два подхода к решению этой проблемы.

Один – это вернуться к истокам. В данном случае – к политике двухлетней давности, предполагающей сохранение макроэкономической стабильности с поправкой на адекватную политику валютного курса и дополнением комплексом институциональных реформ.

Второй подход – придумать что-то экзотическое, что-то такое, что может удивить мир, читателей «Financial Times». И тут мы сталкиваемся с набором критических заявлений, которые приходится нередко слышать в последнее время: зачем нам жалкие 3–5 процентов годового роста? Нам нужны 6, 8, 10, лучше 12 процентов. Да, начальные реформы, экономический либерализм обеспечил какой-то рост, но этого мало. Есть известные, хорошо проверенные меры активного вмешательства государства в экономику, концентрация ресурсов на «приоритетных» направлениях. Давайте более активно перераспределять деньги через госбюджет. Раньше это было неэффективно, но то было результатом слабости прежних правительств. Мы-то сможем а быть лучше их, эффективнее.

В общем, начинается нечто, что можно назвать психозом роста. Причем это не только феномен российский. Мне представляется, что происходящее сегодня в Соединенных Штатах отчасти объясняется этими же причинами. Ограничения на импорт стали, помимо очевидных политических предпосылок, является, несомненно, проблемой президента, который пришел во власть на волне длительного высокого роста и который стремится недопустить падения темпов, принять любые (или почти любые) меры для этого роста поддержания этого роста. Это – это типичный психоз роста.

В современной России стоит очень сложная проблема консолидации роста, проблема выхода на устойчивые темпы экономического роста, со-

проводящиеся глубокой структурной реформой. Собственно, суть нашего кризиса, начавшегося в середине 80-х гг., состояла в неспособности советской системы адаптироваться к постиндустриальному вызову, к новой политической и экономической структуре.

За последние 10-15 лет мы прошли на самом деле не через один, а через четыре кризиса, четыре трансформационных процесса<sup>4</sup>. Перечислю их: тяжелый макроэкономический кризис, вызовы постиндустриального общества и адаптация к постиндустриальной структуре, собственно посткоммунистический кризис и, наконец, четвертый процесс – революционная форма трансформации (т. е. трансформация в условиях слабого государства, когда все эти процессы происходят вне национального консенсуса и без государственного контроля).

Три из названных процесса сейчас завершены. Осталось адаптация экономики к постиндустриальной структуре, и это будет доминантой нашего развития на протяжении следующих, наверное, двух десятилетий. Адаптация экономики к постиндустриальной структуре при всей ее исключительной сложности тоже не является беспрецедентной задачей, поскольку Запад уже решал эту задачу в 70–80-е гг. В этой части наш кризис и кризис Запада 70–80-х гг. схожи друг с другом. Задача, повторю, исключительно сложная, она может быть определена как «догоняющая постиндустриализация». Тем самым мы используем тот анализ, который был предпринят в свое время Александром Гершенкроном<sup>5</sup>, но теперь уже применительно к постиндустриальному обществу.

Правда, задача формирования стратегии долгосрочного роста в условиях догоняющей постиндустриализации является гораздо более сложной, чем та, которую решал Гершенкрон. Тому есть несколько причин.

Во-первых, постиндустриальное общество находится только в процессе своего становления. Его основные, конституирующие черты еще не проявились в полной мере. Пока даже трудно определенно сказать, в какой

---

<sup>4</sup> И если уж говорить о специфике России, то она состоит как раз в переплетении этих четырех процессов. См. подробнее: Мау В. Экономико-политические итоги 2001 года и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 1.

<sup>5</sup> Gershenkron A. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

мере современное общество несет в себе постиндустриальные признаки<sup>6</sup>. Между тем, Гершенкрон писал свои работы на основе более чем столетнего опыта развития индустриального общества.

Во-вторых, ситуация усугубляется отсутствием вообще какого бы то ни было опыта догоняющего развития в постиндустриальном мире. То есть отсутствует сам феномен, который мы намерены анализировать. Все наиболее успешные примеры догоняющего развития (в том числе и догоняющего развития за последние пятьдесят лет) относятся к принципиально иному классу проблем – к трансформации традиционных обществ в индустриальные. Более того, как показывают события последнего десятилетия, пример их индустриального скачка вовсе не гарантирует им успешную адаптацию к вызовам постиндустриальной эпохи. Быстрый рост Японии и близких к ней стран Юго-Восточной Азии натолкнулся к началу 90-х годов на серьезные препятствия, связанные как раз с ограниченностью индустриальной модели роста и их неспособностью (во всяком случае, пока) перейти в постиндустриальную систему координат. Можно предположить, что с серьезными проблемами такого же рода столкнется позднее и быстро растущий в настоящее время Китай.

В-третьих, сама специфика постиндустриальной системы (в той мере, в какой мы в настоящее время знакомы с ней) несет дополнительные трудности для анализа. Важнейшей характеристикой этой системы является очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального. С одной стороны, происходит резкое повышение динамизма технологической жизни, что обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов экономического и технологического прогноза. С другой стороны, можно говорить о практически безграничном росте потребностей и, соответственно, резком расширении возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении).

---

<sup>6</sup> О крайней ограниченности наших представлений о новой системе общественной жизни свидетельствует и сам факт отсутствия пока даже собственного (позитивного) устоявшегося его наименования. Пока его преимущественно называют через противопоставление предыдущей системе: постиндустриальное, постэкономическое. «Позитивные» названия хотя и существуют (типа «информационное общество или “network society”»), до сих пор не стали общепринятыми.

Все это многократно увеличивает масштабы экономики и одновременно резко индивидуализирует (можно сказать, приватизирует) ее – как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными<sup>7</sup>, 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 и телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир ушел далеко вперед. Причем ушел 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. Злоупотребление государством пресловутым стратегическим планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф.Хайека) и может привести лишь к консервации отставания.

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.

---

<sup>7</sup> «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. Постиндустриализма – испытание на прочность // Глобальное сообщество: Новая система координат. (Подходы к проблеме). СПб: «Алетейя», 2000. С. 170).

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.

*Индивидуализация* обуславливает важность децентрализации. Если для индустриального общества важнейшей характеристикой была экономия на масштабах, то в постиндустриальном мире роль ее все более сокращается. Разумеется, там, где остается массовое типовое производство, сохраняется и экономия на масштабах, сохраняется и роль 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 масштабах, а за этим снижается и созидательный потенциал централизации.

Перечисленные трудности и ограничения, налагаемые сегодняшним состоянием знания (точнее, незнания) природы постиндустриального общества, не следует, впрочем, рассматривать как аргументы в пользу отказа от его изучения или признания принципиальной невозможности проведения государством какой-либо осмысленной политики догоняющего роста. Мы лишь считали необходимым подчеркнуть здесь, что на нынешнем, начальном этапе формирования новой экономической и технологической системы экономисты и политики должны особенно осторожно относиться к собственным представлениям и рекомендациям и намерениям. Пожалуй, можно быть уверенным только в одном: сегодняшние рассуждения и выкладки, какими бы обоснованными они нам не представлялись, в конечном счете (при достижении постиндустриальным обществом состояния зрелости) будут казаться весьма наивными.

Что все это означает для практической экономической политики? Я перечислю несколько аргументов и несколько выводов, которые позволят увидеть, что почти все они негативны, а не позитивны. Это не правила, каким надо следовать, это выводы о том, что не надо делать, принимая во внимание ограниченных возможностей долгосрочного планирования и прогнозирования в условиях постиндустриальных вызовов.

Первое. Признание того, что адаптивность институтов более важна, чем концентрация ресурсов. Основываясь на опыте на выигранных войн прошлого, мы сейчас опять получаем много рецептов о том, как сконцентрировать ресурсы, тем более ограниченные, на приоритетных направлени-



ях. Исключительно опасная вещь, поскольку при узких временных горизонтах и быстрой смене структурных приоритетов способность экономических агентов адекватно реагировать на эту смену гораздо важнее любой концентрации любых ресурсов.

Второй вывод. Очень важно отказаться от традиционной промышленной политики, предполагающей задание государством отраслевых приоритетов, политику субсидирования процентных ставок и перераспределения ресурсов в пользу «отраслей национальной гордости». К сожалению, в последние несколько месяцев этот вопрос опять часто поднимается. Опять мы сталкиваемся с рекомендациями о том, как бы хорошо было возродить и дополнить либеральные реформы промышленной политикой. Единственное, что радует, – что пока все сторонники промышленной политики не сходятся в вопросе о том, в чем эти приоритеты состоят. Нам еще не объявили, что надо концентрироваться на производстве танков, или паровозов, или компьютеров. Пока сторонники промышленной политики расколоты по вопросу о приоритетах – у страны есть шанс.

Третий вывод: не фетишизировать количественные параметры экономического роста, как к фетишу, не пугать себя тем, что вчера было 9%, сегодня – 5, 3%. Чем больше мы будем стремиться искусственно повысить темпы, тем больше вероятности возвращения к дискуссиям о темпах «минус три» или «минус шесть». Не говоря уже о том, что в условиях глубокой структурной трансформации сами по себе цифры роста еще мало о чем говорят.

И, наконец, последнее. Если уж хочется на чем-то концентрировать ресурсы, то эта концентрация должна охватывать и институциональную среду, и развитие личности. То есть структурными приоритетами являются укрепление государственных институтов и социальной сферы (образования и здравоохранения). Достаточно очевидно, что ту роль, которую сыграла железнодорожно-транспортная инфраструктура в индустриализации России рубежа XIX–XX вв. с точки зрения генерирования роста в России рубежа XX–XXI веков могут сыграть вложения в образование и здравоохранение.

Подводя итоги, можно сделать достаточно тривиальный вывод. Если вы ищите приоритеты, то этим приоритетом являются институты, а не отрасли. Конечно, это очень общая постановка. Дальше следует интересный вопрос: какие институты? Следует обозначить следующие приоритеты уже практической экономической политики на ближайшие годы.

Первое – приоритеты должны отдаваться политическим институтам и политическим реформам. Экономические реформы зашли уже достаточно далеко, и, строго говоря, экономическое законодательство и экономические институты уже не могут давать должного эффекта без адекватной политической и правовой среды. Прежде всего, без адекватной судебной системы, государственного управления и военной реформы.

Второе – это движение в направлении институтов западного общества. Идет бесконечно длинная дискуссия, вступать или не вступать России в ВТО, и кто от этого выиграет или проиграет. Вступление в ВТО, с точки зрения стратегии догоняющего постиндустриального развития, важно не само по себе и даже не только как доступ к антидемпинговым процедурам. ВТО важно для нас как один из шагов на пути в институты западного экономического сообщества, за которым должно последовать продвижение к общему формату, в общеевропейскому экономическому пространству, если угодно – к Общему рынку в Европе.

Третий блок вопросов, на который я хочу обратить внимание, – более активное использование институционального опыта европейского сообщества. Можно долго дискутировать о том, какие институты лучше: европейские, американские или китайские. Но Россия культурно, географически и экономически – часть европейского экономического пространства. Впрочем, речь не должна идти о принятии всех институтов европейского сообщества. Речь идет о разграничении тех институтов, которые эффективны в Европе и которые уместны, с точки зрения развития сравнительных экономических преимуществ, в России, и той части, которые неуместны в России. Совершенно очевидно, что, дискутируя, обсуждая проблему гармонизации законодательства и формирования институтов, мы не должны ориентироваться на аграрную политику европейского сообщества. Мы не должны ориентироваться на социальную политику европейского сообщества. Очевидно, что мы не должны ориентироваться на параметры бюджетного дефицита, задаваемые европейской экономической зоной, мы не должны ориентироваться на налоговую систему, поскольку российская уже лучше.

И, наконец, последнее, на чем хочется коротко остановиться. Все названные процессы не должны приводить к отступлению от стандартного набора макроэкономических требований и не должны нести в себе уступки популизму. Я имею в виду, во-первых, сохранение достижений того, что называется вашингтонским консенсусом, прежде всего, в области бюджетной и денежной политики. Сохранение профицитности бюджета. Кредит-

ная история России не такова, чтобы играть с бюджетным дефицитом при каких бы то ни было ценах на нефть. Это предполагает снижение относительных расходов бюджета в долях ВВП при возможном росте их абсолютных расходов по мере экономического роста. Это предполагает повышение эффективности бюджетных расходов. Это весь набор мер денежной политики.

В заключение представлю некоторый общий вывод. Мы не должны использовать экономический рост, как фетиш, как аргумент в политической борьбе, иначе, к сожалению, правило Струмилина вновь окажется актуальным.

*С. Афонцев*

*Российско-европейский центр экономической политики*

### **Мобилизация политической поддержки реформ: мотивации, стратегии, результаты**

Мое выступление будет посвящено проблемам мобилизации политической поддержки реформ. Прежде чем перейти собственно к теме сегодняшнего выступления остановлюсь на мотивации моего собственного доклада. В исследовании экономико-политических аспектов экономических реформ у нас все время присутствуют сравнительные подходы. То мы сравниваем градуализм с шоковой терапией, то вашингтонский консенсус сравнивается еще с чем-то, как если бы это что-то было сколько-нибудь цельным. Придуман даже специальный совершенно потрясающий термин – эволюционная институционалистская перспектива, в рамках которой можно рассматривать большинство построений критиков «вашингтонского консенсуса». Однако при этом упускается из вида, что иногда критики «вашингтонского консенсуса» спорят между собой еще более жаростно, чем с «вашингтонским консенсусом», как таковым. Чтобы понять логику рассмотрения проблематики политической поддержки реформ, необходимо остановиться на основных вопросах, которые должны анализироваться в этом контексте.

Первый вопрос, который всегда возникает при изучении политической поддержки реформ, является ли она (поддержка) вообще сколь либо существенным элементом успеха экономических реформ. Если на этот вопрос дан утвердительный ответ, мы можем сразу переходить ко второму вопро-

су, относительно того могут ли экономические реформы сами генерировать свою собственную политическую поддержку. Если мы отвечаем утвердительно и на этот вопрос, т.е. реформы генерируют свою собственную политическую поддержку, то, строго говоря, проблемы не возникает.

Но даже если мы говорим о том, что политическая поддержка, наверное, не является таким уж важным фактором для успеха реформ, тем не менее, возникает следующий вопрос. Вообще оказывает ли наличие политической поддержки или ее природа, если она есть, какое-либо влияние на характер проводимой экономической политики. И здесь, насколько я могу судить, существует достаточно полный консенсус относительно того, что – да, оказывает. Если мы согласились с утвердительным ответом на вопрос, что реформам нужна поддержка, но при этом реформы свою собственную поддержку не регенерируют, то мы переходим к следующему вопросу. А что же нужно делать, чтобы эта поддержка возникла. В ответе на этот вопрос, на мой взгляд, ключевую роль играют четыре блока проблем, которые я бы обозначил, как нижний уровень изучения проблемы.

Во-первых, существует ли у нас выбор между экономической и политической эффективностью? Иными словами, являются ли меры, которые способны генерировать политическую поддержку экономически эффективными или наоборот. Можем ли мы утверждать, как часто утверждалось и в нашей стране, и как в частности утверждают сторонники вашингтонского консенсуса, что хорошая политика это всегда плохая экономика.

Во-вторых, это вопрос о том каковы политические издержки и выгоды проводимой политики. В данном случае я использую термин, изобретенный не мной, который ориентируется на взвешивание числа голосов, полученных на выборах, или числа взносов от лоббирующих групп, которые привлекает соответствующая политика.

В-третьих, кто те группы, от которых следует ожидать политической поддержки?

В-четвертых, является ли эта политическая поддержка стабильной? Условно говоря, если прирост политической поддержки куплен за счет некоторых экономических мероприятий, то можно ли надеяться, что эта поддержка останется и в том случае, если курс экономической политики чуть-чуть изменится либо трансформируется радикально. Или же эта поддержка испарится столь же быстро, как и появилась?

Обозначив эти вопросы, можно перейти к рассмотрению тех ситуаций, при которых правительство может быть заинтересовано в получении политической поддержки. Теперь остановимся на некоторых типичных или

базовых вариантах статуса правительства в экономико-политической системе. И специалисты в области политической науки и экономисты, которые рассматривают различные варианты поведения правительства в области экономической политики, формулируют три варианта, три представления о поведении правительства.

Во-первых, это представление о том, что правительство функционирует автономно и способно самостоятельно фиксировать и проводить некоторые цели экономической политики.

Во-вторых, это представление о том, что правительство ограничено политическим рынком и субъекты, оперирующие на этом рынке, так или иначе могут влиять на деятельность правительства.

В-третьих, это ситуация коррумпированного правительства, которое полностью подконтрольно тем или иным группам давления и действует в их интересах.

В рамках автономного правительства, в свою очередь, можно выделить три варианта статуса правительства в зависимости от того какую политику оно может реализовывать.

Во-первых, это то, что можно назвать правительством победителей. Почему правительство автономно? Потому что все оппоненты разгромлены. Оно способно самостоятельно проводить свою собственную политику.

Второй вариант - это беспристрастное правительство. Почему правительство автономно? Потому, что в обществе существует консенсус относительно тех ценностей, которые правительство будет реализовывать. Соответственно правительству делегируется функция от имени общества эти ценности реализовывать.

Третий вариант – это правительство камикадзе. Когда у нас существует ситуация политического пата, когда оппоненты не могут договориться или когда никто не хочет брать на себя политическую ответственность, правительство, условно говоря, может действовать так, как оно считает нужным. Соответственно, если мы будем говорить о правительстве, ограниченном политическим рынком – это будет политический баланс, вокруг альтернативных источников поддержки.

Источники политической поддержки могут рассматриваться, как базовые силы, определяющие мотивацию поиска политической поддержки. Очевидно, что для правительства победителей и для правительства, ограниченном политическим рынком, приоритет - создание стабильной политической базы. Для беспристрастного правительства - это поддержание политического консенсуса, который собственно и обеспечивает его статус.

Что касается правительства камикадзе и коррумпированного правительства, здесь в дело вступают факторы, которые определяют статус этих правительств в политической системе.

Как мотивации влияют на выбор стратегии? Во-первых, рассмотрим проблему временного горизонта экономической политики, которая, так или иначе, затрагивается практически во всех моделях формулировки экономической политики. Мы видим, как это не парадоксально, что на долгосрочные цели может быть ориентировано либо беспристрастное правительство, это тот самый благонамеренный диктатор, который реализует в экономической политике принцип благосостояния, либо коррумпированное правительство, у которого существующая политическая поддержка вполне достаточна, чтобы продолжать свою политику до тех пор, пока ему это позволят. Я использую в данном случае, может быть не очень корректно, термин стационарный бандит.

Какова база поддержки, которую правительство может создать, реализуя ту или иную экономическую политику. Что касается правительства победителей применительно к рыночной трансформации, все мы еще помним, что основная надежда на поддержку возлагалась на предпринимателей, занятых в новом рыночном секторе. В случае правительства консенсуса, то здесь речь идет о поддержке всех избирателей.

Самое интересное, на мой взгляд, касается природы политического выбора, с которым сталкивается правительство. Выступавший до меня В.А.Мау несколько предупредил рассуждения на эту тему, сказав, что в 1992 году примерно было ясно, что делать. В условиях правительства триумфаторов, строго говоря, выбор достаточно фиксирован. Достаточно очевидны проблемы, которые так или иначе приходится решать. Точно также обстоит дело с правительством камикадзе. Строго говоря, всем понятно, что нужно делать. Есть ситуация, которая вызвала политический кризис, ситуация в экономике. Так или иначе, правительство должно ее решать. Во всех остальных случаях выбор естественно сложнее. Все зависит от того, каким образом развивается динамика политических рынков, либо какова структура того консенсуса, который возник в обществе.

Теперь мы подошли к вопросу реализации стратегий. Если у нас главный источник поддержки – это новый сектор, то единственный путь – предпринимать, как можно более радикальные усилия для того, чтобы этот сектор возник.

В случае ограниченного правительства или консенсусного правительства возникает гораздо более интересная вещь. Эти правительства вынуж-

дены выбирать наиболее экономически эффективные меры из тех, которые политически возможны. Поскольку, проведение неэффективной политики можем вызвать отчуждение избирателей. А почему из тех, которые политически возможны? Потому, что если мы будем наступать на хвост группам давления, то потеряем поддержку с их стороны. Это верно и в случае правительства, которое ориентируется на политический баланс, и для правительства, которое ориентируется на консенсус. В конце концов, группы давления, их деятельность, это такой же демократический механизм, как и поход избирателей к урнам раз в четыре года.

Давайте рассмотрим нормативные характеристики поведения правительства. Существует ли выбор между политической и экономической эффективностью политики? С точки зрения правительства триумфатора – безусловно, существует. Замечательный тезис о необходимых, но непопулярных мерах – подтверждение этому. Мы не можем позволить себе осуществлять политически-эффективные мероприятия, если они противоречат целям проведения реформ. Точно также правительство, ограниченное политическим рынком, признает наличие этого выбора, поскольку оно не может себе позволить проведение экономически эффективных мероприятий, если они ведут к размыванию политической поддержки. Они смогут успеть на протяжении нескольких месяцев осуществить только первую волну таких мероприятий, после чего правительство прекратит свое существование.

В случае беспристрастного правительства и правительства камикадзе, ситуация гораздо более сложная. В случае беспристрастного правительства в обществе действительно существует консенсус и общество побуждает правительство реализовывать именно ту концепцию экономической политики, которая соответствует ценностям этого общества. Трудно себе представить, что политические и экономические цели такого общества и такого правительства будут противоречить друг другу. Точно также перед правительством камикадзе стоит очень простая задача. Оно должно решить проблемы, которые встали перед ним, поскольку все остальное для него не имеет значения.

Наконец, я перехожу к самому противоречивому месту своего выступления, за которое меня можно ругать и с которым можно не соглашаться. Я предлагаю некоторую классификацию, точнее типологию моделей трансформации и особенно моделей трансформации России в соответствии с предложенной выше схемой. Правительство триумфаторов, ориентированное на проведение одновременных мероприятий по созданию нового сек-

тора, – это то, о чем идет речь в вашингтонском консенсусе. Беспристрастное правительство – это правительство, сформировавшееся на почве консенсуса во имя реформ.

Ограниченное правительство – это то, что во всех моделях рассматривается как политика градуализма, которая нужна для поэтапного осуществления реформ в условиях, когда их одномоментное осуществление невозможно.

Коррупцированное правительство – это нечто, делающее что-то, что в принципе можно назвать реформами, но результатов практически никаких.

Относительно России я предложил свою периодизацию или классификацию периода экономических реформ. Это, конечно, достаточно условно, но, на мой взгляд, рациональное зерно в этом есть.

Я развел достижение экономических и политических целей, поскольку, очевидно, что здесь присутствуют существенные различия. Строго говоря, поддержка политики и поддержка политиков – вещи разные. Мы не можем говорить о том, что поддержка политика развязывает ему руки в осуществлении той политики, которая ему нравится. Потому, что если этот политик пользуется поддержкой в обществе, но реформы или меры экономической политики, которые он выдвигает на первый план – непопулярны, то успех этих реформ или преобразований может быть достаточно ограниченным.

К каким выводам мы можем придти на основании рассмотрения этих проблем? Я предложу пять кратко сформулированных выводов.

Во-первых, из рассмотрения природы источников политической поддержки выясняется, что, строго говоря, варианты экономической политики не ограничиваются рамками градуализма или шоковой терапии, или вашингтонского консенсуса.

Во-вторых, противоречия между экономической и политической эффективностью существуют не всегда. Например, в правительствах, действующих консенсусным образом, или в правительствах, которые решают текущие, критические для экономики задачи, эти противоречия могут не возникать. И анализ такой экономической политики может вестись совершенно другим способом, нежели анализ влияния перераспределительных процессов на экономическую систему, как это делается, например, в теории общественного выбора.

В-третьих, стратегии, которые актуальны в рамках одной модели политического выбора, совершенно не актуальны в рамках другой модели. Самый, на мой взгляд, показательный пример – это правительство Кириен-



ко, которое, по сути дела, было правительством камикадзе, но выступало так, как если бы было правительством триумфаторов. Это правительство предлагало массу инициатив во всех сферах экономики, как будто у них были развязаны руки, вместо того, чтобы сконцентрироваться на решении конкретных вопросов, в первую очередь проблем, связанных с финансовой системой, о которых с конца 1997 года писал и Институт экономики переходного периода и Бюро экономического анализа.

В-четвертых – политическая поддержка политиков это не поддержка политики. Если мы будем об этом забывать, то мы можем не заметить роста оппозиции относительно проводимой политики. В этой аудитории в одном из выступлений прозвучала мысль о том, что, строго говоря, реального улучшения институционального климата в России следует ждать года четыре-пять, как минимум. Если мы будем исходить из таких предположений и считать, что года четыре-пять, как минимум, правительство в состоянии делать все, что ему хочется, опираясь на поддержку Владимира Владимировича, то это достаточно серьезная ошибка по той простой причине, что поддержка Владимира Владимировича как человека, отнюдь не означает поддержки политики правительства, которое сформировано президентом В.В.Путиным.

И, наконец, последний вопрос, который связан с тем, что в России остается проблема создания реального политического консенсуса во имя реформ. Не знаю, связано ли это с моими внутренними предпочтениями, либо с анализом того, что реально происходит в странах Центральной Восточной Европы, которые считаются успешными реформаторами. Проблема консенсуса во имя реформ, точнее механизм консенсуса во имя реформ, кажется, с учетом опыта последнего десятилетия, наиболее эффективным с точки зрения решения вопросов экономической политики. Создается впечатление, что правительство России исходит из того, что этот консенсус уже существует. Напомню, что в 2000 году были дискуссии относительно того, каким должен быть общественный договор в сфере экономической политики. После того, как была принята программа Грефа, все комментаторы, поднимавшие эту тему, исходят из того, что это и есть общественный договор: все программу Грефа поддерживают и у правительства опять оказываются развязаны руки. На самом деле такого рода аргументы совершенно беспочвенны, как я пытался показать в своем выступлении, и в случае каких-либо политических или экономических событий, связанных, например, с ухудшением экономической ситуации, вдруг может оказаться, что никакого консенсуса в помине не было.

В заключение хотелось бы заметить, что если мы действительно хотим проводить экономическую политику, которая была бы эффективна и генерировала свою собственную поддержку в обществе, мы, в первую очередь, должны ориентироваться на механизмы создания консенсуса, а не на построение схемы экономической политики по принципу правительства победителей.

*М. Алексеев*

*Университет штата Индиана  
Блумингтон (Индиана, США)*

### **Фискальная независимость местных бюджетов**

В последние годы все больше внимания уделяется роли властей в таких областях как защита прав собственности и принудительное исполнение договоров, в определении экономической эффективности стран с экономикой переходного периода. Значение эффективности властей для экономики страны в период 1990-х годов можно проиллюстрировать, например, на контрасте эффективности экономик Польши и Китая с одной стороны и России, с другой. В то время как существует ряд очевидных различий между этими странами, остается фактом, что, несмотря на проведение очень различных по своему характеру экономических реформ, экономика Польши и Китая показывали значительный рост, а экономика России сокращалась. Одним из возможных выводов, следующих из этого наблюдения, может быть то, что определять эффективность экономики в ее переходный период могут и факторы, не являющиеся аспектами экономической политики. Особенно показателен контраст между Польшей и Россией, поскольку экономика этих стран в дореформенный период были деформированы по большей части одинаковым образом, и обе эти страны прибегли к сходной политике экономических реформ. Сравнение с Китаем также важно, поскольку, несмотря на то, что экономическая политика в Китае часто шла вразрез с общепринятыми экономическими знаниями, экономика Китая показывает неплохие результаты.

Фрай и Шлейфер (1997) были, возможно, первыми, кто исследовал различия в эффективности властей в Польше и России относительно защиты прав собственности и принудительного исполнения контрактов. Они брали интервью у владельцев магазинов в Москве и Варшаве и обнаружи-

ли, что кроме всего прочего роль организованной преступности в обеспечении выполнения контрактов и защиты прав собственности, а также в вымогательствах у предпринимателей была гораздо важнее в России, чем в Польше. Кроме этого предписания российских властей оказались гораздо более жесткими, чем в Польше.

Почему же одни правительства работают неплохо в условиях одной экономики и не справляются со своей работой в условиях другой? Шлейфер (1997) предложил несколько возможных объяснений этих различий. Отвергнув такие причины как шоковая терапия, объемы "социального капитала" и "доверия" в обществе, а также культурного антагонизма по отношению к капитализму, он предположил, что эти различия в эффективности властей объясняются, в основном, следующими двумя причинами: (1) притоком новых политиков во власти различных уровней в Польше и отсутствие изменений в составе политических кадров в России и (2) различиями в стимулах для политиков на местах в этих двух странах.

Соглашусь с тем, что оба этих фактора сыграли значительную роль. Уже было показано, что смена руководства, ведущая к притоку нового "человеческого капитала" на приватизированные предприятия, была важной для их реформирования и инноваций. Однако одной смены кадров, оказывается, не достаточно для улучшения эффективности властей. В конце концов, хоть кадровые замены в рядах местных политиков в Польше и были значительно заметнее, чем в России, явные свидетельства того, что власти российских регионов, где смена кадров действительно имела место, начинали работать лучше, отсутствуют. Кроме того оказывается, что смена местных политических кадров в Китае, по крайней мере, в начале процесса реформ, не была особо значительной.

Каким бы ни было значение обновления кадров местных политиков, явно ключевой остается роль стимулов для них. Свежие кадры, у которых отсутствуют соответствующие мотивации, вряд ли смогут улучшить функционирование властного аппарата. Поэтому оставшуюся часть своего доклада я хочу посвятить моментам, связанным со стимулами для политиков, поскольку они чаще всего обсуждаются в литературе по этим вопросам.

Шлейфер особо выделяет два фактора, влияющих на наличие мотиваций у местных политиков. Во-первых, он подчеркивает благотворную роль выборов. Понятно, что выборы важны, поскольку политики, которым эти выборы предстоят, как-то подотчетны своим избирателям, и потому у них есть причины соотносить свои действия с интересами избирателей. Кроме этого необходимость финансирования предвыборной кампании создает

стимул к тому, чтобы политики на местах благосклонно относились к своим потенциальным спонсорам (в основном это мелкий бизнес). Однако выборы не являются абсолютно необходимыми для придания правильной мотивации действиям политиков на местах. У отнюдь не избранных китайских политиков существует необходимость в предоставлении своим избирателям надлежащих общественных благ. И коль скоро средства на предоставление этих общественных благ возникают из местной налоговой базы, у политиков всегда будет стимул увеличивать эту налоговую базу.

Однако местные налоговые базы не единственный источник средств предоставления общественных благ. Существуют еще два источника. Во-первых, местные политики могут требовать субсидий и субвенций из бюджета более высокого уровня. Я бы назвал это паразитарным подходом. Во-вторых, они могут получать средства, используя нелегальные методы, такие как вымогательство взяток с местных предпринимателей. Все эти три метода получения средств с точки зрения социальной эффективности очень разнятся.

Паразитарный подход явно неэффективен с социальной точки зрения. Лоббирование на более высоком бюджетном уровне стоит дорого и имеет чисто перераспределительный характер. Даже в случаях, когда выделение средств из бюджета более высокого уровня сравнительно неизбирательно, и возможности для лоббирования, таким образом, ограничены, сам факт того, что средства поступают откуда-то еще, не создает мотивов для развития местной налоговой базы. Собственно, это может заставить политиков скрывать ее, чтобы усилить очевидность того, что субсидии и субвенции действительно необходимы.

Вымогательство взяток с местных предпринимателей и других субъектов экономики поначалу может показаться средством мотивации политиков к увеличению возможностей этих объектов по даче взяток. Однако коррупция связана со значительными социальными затратами. Шлейфер и Вишны (1993) подчеркивают необходимость сохранения тайны, что само по себе требует затрат, и с легкостью может выразиться в значимых искажениях, если вымогательство взяток с одних видов деятельности происходит легче, чем с других. Кроме того, особый вред децентрализованной коррупции может проявляться в том, что независимые взяточники будут требовать суммы, превышающие суммы оптимальных с социальной точки зрения взяток, даже в случаях, когда сохранение тайны не является значимым фактором. Помимо этого необходимость сохранения секретности не позволяет эффективно управлять процессом дачи взяток. Например, взя-

точники вряд ли могут проводить ревизии или обосновывать размеры взяток на основе более или менее сложных показателей, таких как прибыль, что потребовало бы подробного изучения бухгалтерской отчетности. Получается, что размер взятки часто определяется на основании общих объемов продаж, что является способом сбора средств с предпринимательской деятельности, крайне искажающим общую картину. Вей (1997) подчеркивает неопределенность, которую создает наличие коррупции. Этот фактор особенно важен в плане ограничения инвестиций тех предпринимателей, которые могут быть не знакомы с правилами, установленными местными должностными лицами. В добавление к этому с целью увеличения своих возможностей по вымогательству взяток местные должностные лица части вводят новые нормы и правила, ставящие законопослушных предпринимателей в сложные для работы условия. После этого взятки можно выкачивать за получение возможности обойти эти правила. В то же время эти нормы и правила налагают дополнительные расходы на тех предпринимателей, которые стремятся работ совершенно легально.

При прочих равных условиях сбор средств с местной налоговой базы посредством налогов по разумным ставкам (во всяком случае по минимально допустимым) представляет собой наиболее действенный с социальной точки зрения метод получения ресурсов для предоставления местных общественных благ. Что еще более важно, этот метод создает сильную мотивацию у политиков для развития своих налоговых баз. Этот метод также не подвержен влиянию вышеназванных недостатков, вытекающих из коррупции.

Каким из трех способов сбора средств пользуются местные политики в большой мере определяется степенью фискальной независимости местного бюджета. Я определяю степень фискальной независимости как тот предел, до которого бюджет данного уровня может по остаточному принципу претендовать на ту часть налоговых сборов, которая зависит от усилий местных должностных лиц. Обратим внимание на то, что уровень сбора налогов зависит как от усилий налоговых органов, так и от размера налоговой базы. Местные органы власти в России сами не занимаются сбором налогов, хотя и могут влиять на работу местных органов по сбору налогов. Однако размер местной налоговой базы в большой степени зависит от действий местных органов власти.

В отсутствие фискальной независимости изменения объемов местных налоговых сборов мало влияют на ту часть средств, которая остается в распоряжении местных политиков. Напротив, прирост налоговых поступлений

достается властям более высокого уровня, тогда как их уменьшение компенсируется ростом субсидий со стороны бюджета более высокого уровня. В таких условиях местным политикам достанется больше, если они попытаются получить субсидии от властей более высоких уровней, нежели будут развивать свои собственные легальные налоговые базы. Кроме того, у политиков есть стимулы сбора средств через систему коррупции, поскольку полученными таким образом деньгами не надо делиться с властями более высоких уровней. Поэтому в отсутствие фискальной независимости у местных органов власти нет стимулов для развития своих налоговых баз.

В фискальной независимости существуют также и возможные негативные стороны, поскольку она может повлечь за собой фискальную децентрализацию, которая вызовет к жизни различия в системе налоговых правил и нормативов. Обратите, все же, внимание на то, что фискальная независимость не обязательно сопровождается децентрализацией правил и нормативов налоговых сборов. Децентрализация налогов может быть необходима для установления уровней налогов и правил для определенных местных условий, но, как уже было указано выше, фискальная независимость может быть достигнута даже при единой налоговой системе, но только при условии, что усиления местных должностных лиц могут влиять на размеры налоговой базы.

Признав ее значение в создании стимулов для политиков, понятно, почему в нескольких недавно проведенных исследованиях были предприняты попытки оценить степень фискальной независимости в некоторых странах с переходными экономиками. Такую оценку можно проводить, по меньшей мере, используя два различных подхода. Первый способ - оценить формализованные и неформализованные правила, по которым налоговые доходы и субсидии зачисляются в бюджеты различных уровней. Например, в Китае местные власти обязаны отчислять в бюджеты высших уровней более или менее фиксированные суммы доходов, однако оставшиеся в их распоряжении средства используются, в основном, самостоятельно. В России, напротив, региональные власти имеют большую свободу в определении объемов средств, оставляемых в распоряжение властей на местах.

Возможно, еще лучше анализировать то, что происходит с субсидиями, предоставляемыми властями более высокого уровня, когда местные сборы либо увеличиваются, либо сокращаются. Самое скрупулезное исследование по этому вопросу было проведено на уровне бюджетов регионов. Так, Журавская (2000) проанализировала бюджеты 35 крупных городов России в середине 1990-х годов и обнаружила, что во всех случаях измене-

ния уровней собственных доходов этих муниципальных образований в ту или другую сторону сопровождались изменениями в направляемых региональными властями субсидиях в противоположную сторону примерно на ту же сумму. Другими словами, в случаях, когда местным органам власти удавалось увеличить свои доходы на 1 рубль, субсидии, направляемые с регионального уровня, снижались на 1 рубль. Алексеев и Курляндская (2001) обнаружили ту же тенденцию в отношении бюджетов малых городов Ростовской области.

Оказалось, что в Китае такого типа компенсирование почти полностью отсутствовало. В исследовании под руководством Джин (1999) говорится, что рост собственных доходов какой-либо китайской провинции на 1 юань вызывал снижение в объемах субсидий из центра всего на 0,16 юаня. Подобная схема, вероятно, существует и в отношении более низких уровней власти. Я не знаком с какими-либо работами по этому вопросу в отношении Польши, однако Шлейфер (1997) считает, что основная часть средств в распоряжении местных властей в Польше состоит из местных налогов и сборов, и что субсидиями из центра изменения в объемах средств, собираемых на местном уровне, не регулируются.

В то время как фискальная независимость усиливает мотивацию местных политиков по развитию их собственных налоговых баз, она в то же время порождает некоторые важные затраты. В той мере, в которой недостаток средств возникает независимо от усилий местных властей и не компенсируется субсидиями из бюджетов более высоких уровней, местное население может испытывать недостаток в предоставлении социальных благ. Оптимальность уровня фискальной независимости в большой степени зависит от предпочтений при такого рода выборе между равенством и эффективностью. Алексеев и Курляндская показывают, однако, что в случаях, когда усилия местных властей существенно влияют на объемы налоговых поступлений, оптимальным решением для политиков более высокого уровня, оценивающих свои собственные денежные возможности, было бы предоставление этим местным властям хоть какой-нибудь степени фискальной независимости. Объясняется это, в основном, тем, что при отсутствии мотиваций у местных должностных лиц для расширения своих налоговых баз бюджету более высокого уровня придется в среднем затрачивать больше ресурсов на субсидии этому местному бюджету.

Отсутствием фискальной независимости местных властей в России и ее наличием в Польше и Китае можно объяснить различия в мотивациях, а, следовательно, в эффективности местных властей этих стран. Все это, од-

нако, не объясняет ПОЧЕМУ власти более высоких уровней в России не хотят предоставить какую-либо степень фискальной независимости более низким уровням власти. В частности, какие отличия в положении региональных властей в России от положения в Польше и Китае приводят к различиям в их отношении к предоставлению фискальной независимости муниципальным бюджетам?

По моему мнению, объяснение этому лежит в дореформенных условиях и в политических ситуациях на ранних стадиях реформ в этих странах. Во-первых, с точки зрения регионов фискальная независимость полезна только, когда действия муниципалитетов могут серьезно влиять на их доходы. В большинстве стран обычно собственная налоговая база, в большей или меньшей степени реагирующая на усилия местных властей в краткосрочной перспективе, представляет собой сектор мелкого предпринимательства. Поэтому регион был бы заинтересован в предоставлении фискальной независимости своим муниципалитетам только в случаях, когда эти муниципалитеты могут в значительной степени влиять на собираемость налогов с сектора малого бизнеса. В краткосрочной перспективе усилия муниципалитетов в этом направлении вряд ли сработают через создание новых предприятий, поскольку здесь, по всей вероятности, необходима значительная уверенность в постоянстве политики благоприятствования местным властям по отношению к предпринимательству. Кроме того начинающие фирмы обычно не создают прибылей или доходов и поэтому не участвуют в формировании налоговых доходов в течение некоторого периода после их создания. Поэтому работа по увеличению муниципальных доходов дает результаты только путем увеличения производства уже существующих фирм. Этот эффект, однако, в очень значительной мере зависит от первоначальных размеров сектора малого предпринимательства. Если этот сектор невелик, несмотря ни на какие усилия муниципальных властей, местные доходы значительно не вырастут и в отношении большей части изменений в их налоговых поступлениях в краткосрочной перспективе можно будет с уверенностью предположить, что они происходят независимо от усилий властей. Если же сектор малого бизнеса был значителен, усилия муниципальных властей могут сказаться на сравнительно большом росте их собственных доходов даже в краткосрочной перспективе.

Накануне реформ в Польше частный сектор (вероятно, небольшие предприятия) насчитывал 29% занятых в промышленности и давал 16% промышленной продукции. В отношении экономики в целом соответствующие цифры равнялись 47% и 30% (под руков. Эрнста, 1996). Эти данные



подразумевают, что в Польше фискальная независимость местных административных образований должна была быть важной для властей более высоких уровней уже в самом начале, что в свою очередь создавало стимулы для властей на местах по созданию условий для дальнейшего развития сектора малого бизнеса.

С другой стороны, сектор легального частного бизнеса в России в несельскохозяйственной сфере до начала реформ был ничтожен. Осенью 1991 году на официальных негосударственных предприятиях в России производилось не более 2,5% промышленной продукции (Иванов и Колбаева, 1992). В 1991 году количество занятых в кооперативах, представлявших собой малые частные предприятия, составляло около 3% всех занятых в несельскохозяйственных секторах (Россия-1993, 1993). Даже в 1992 году, первом году реформ, в малом бизнесе было занято чуть более 10% несельскохозяйственных работников. Более того, четверть всех занятых была сосредоточена в Москве и Санкт-Петербурге (ОЭСР, 1997)

Имея в виду небольшие размеры сектора малого бизнеса в России, усилия муниципальных властей не сыграли бы какой-либо значительной роли в отношении развития налоговых баз в краткосрочной перспективе. Поэтому региональные власти вполне оправданно не оценивали значение фискальной независимости сколько-нибудь высоко, во всяком случае, на ближайшую перспективу. И, разумеется, поскольку регионы не предоставили фискальную независимость муниципалитетам, последние не получили стимулов для развития своих секторов малого бизнеса, что в свою очередь продолжало оправдывать нежелание регионов предоставлять фискальную независимость муниципалитетам, создавая порочный круг, замедлявший экономический рост. Такую аргументацию поддерживает тот факт, что занятость в сфере малого бизнеса в России росла очень незначительно в период 1992-96 годов (ОЭСР, 1997).

Если вышеприведенным доводом можно объяснить разницу в действиях властей высших уровней в Польше и России, то он неприменим к различиям между Россией и Китаем, где в дореформенный период легального частного предпринимательского сектора также не существовало. Обратим внимание, однако, на то, что первоначальные размеры сектора малого бизнеса играют значительную роль только в случаях, когда регионы планируют свою деятельность на очень приближенную перспективу. При долгосрочном планировании значение создания новых предприятий возрастает значительно в большей степени, чем развитие существовавшего до этого бизнеса. Дальность горизонта планирования для властей более высо-

ко уровня определяется, в основном, степенью институциональной стабильности политической системы страны и общим уровнем неуверенности в стране. В обоих случаях Китай имел существенные преимущества перед Россией, если иметь в виду, что китайские власти всех уровней, наверняка, ориентировались на более дальнюю перспективу, чем соответствующие российские власти. Это в свою очередь обеспечивало заинтересованность властей высоких уровней в предоставлении некоторой степени фискальной независимости властям более низких уровней. Более того, долгосрочная перспектива, по всей видимости, также должна усиливать мотивацию предпринимателей к расширению существующих предприятий и закладке новых при любом инвестиционном климате.

Подводя итог, можно сказать, что и начальные размеры секторы малого бизнеса и степень политической и экономической неопределенности на ранних стадиях реформ могли повлиять на объяснимое нежелание властей высших уровней в России предоставлять значительную фискальную независимость нижележащим уровням власти, снижая тем самым мотивацию властей нижних уровней к ускорению экономического роста на местах.

Российские реформаторы уже некоторое время назад поняли значение фискальной независимости бюджетов более низких уровней, в особенности муниципального уровня. Они также поняли то, что у региональных властей не было мотивов предоставления этой фискальной независимости. В большой степени многие попытки и предложения в отношении проведения реформ фискального федерализма в России с 1997 года были направлены на то, чтобы заставить регионы предоставить большую степени фискальной независимости своим административно-территориальным единицам. Не пытаясь приуменьшить важность этих реформ, вышеприведенная аргументация свидетельствует о том, что пока регионы и центральные власти сами не придут к пониманию преимуществ фискальной независимости более низких уровней власти, эти реформы будут, в лучшем случае, неполными.

#### Литература

Alexeev, M. and G. Kurlyandskaya. 2001. "Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region", существует в копиях

Barberis, N., M. Boycko, A. Shleifer, and N. Tsukanova. 1996. "How Does Privatization Work? Evidence From the Russian Shops," журнал *Journal of Political Economy*, 104,4:764-90.

- Ernst, M., M. Alexeev, and P. Marer. 1996. *Transforming the Core: Restructuring Industrial Enterprises in Russia and Central Europe*, изд-во Westview, Боулдер, Колорадо, США
- Frye, T, and A. Shleifer. 1997. "The Invisible Hand and the Grabbing Hand", журнал *American Economic Review*, 87, 2:354-8, май.
- Иванов В. и Колбасова А., соредакторы. 1992 "Российская экономика в 1991 году", Москва, Россия, Институт экономики переходного периода
- Jin, H., Y. Qian and B. Weingast. 1999. "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," Стэнфордский университет, рабочий доклад, SWP-99-013.
- ОЭСР. 1997. *Russian Federation 1997*, экономические обзоры ОЭСР, Организация экономического сотрудничества и развития, Париж, Франция.
- Polishchuk, L. and A. Savvateev. 1997. "Spontaneous Emergence Of Property Rights: A Critical Analysis", существует в копиях.
- Roland, G. 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*, изд-во "The MIT Press", Кеймбридж, Массачусетс, США
- "Россия-1993: экономическая конъюнктура". 1993. № 1, Москва, Центр по изучению рыночных условий и прогнозов, февраль.
- Shleifer, A. 1997. "Government in Transition", журнал *European Economic Review*, 41:385-410.
- R. Vishny. 1993. "Corruption", журнал *Quarterly Journal of Economics*, 108, 3:599-617.
- Tanzi, V. 2001. "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization," рабочие доклады фонда Карнеги, доклад № 19, апрель
- Treisman, D. 2001. "Corruption, Fiscal Incentives, and Output in Federal States: On the Neutrality of Fiscal Decentralization", существует в копиях, март.
- Wei, S. 1997. "Why is Corruption So Much More Taxing than Taxes? Arbitrariness Kills," серия рабочих докладов NBER, рабочий доклад 6255, ноябрь.
- Zhuravskaya, E. 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style," журнал *Journal of Public Economics*, 76: 337-68.

*Л. Арон*  
*Директор Центра российских исследований*  
*при Американском институте предпринимательства*

### **Бедные демократические страны**

С окончанием «холодной войны» наступили новая эра, породившая новое явление мировой истории: обилие бедных демократий. На сегодняшний день стран с валовым национальным продуктом, не превышающим 10 000 долл. США на душу населения, и имеющих основные признаки демократического правления, насчитывается около 70. Отношение к этим странам со стороны Запада в своей основе пренебрежительное и высокомерное. Читая про них, мы узнаем об их экономических трудностях, пороках правления и неясности перспектив. Однако их существование может рассматриваться и как знак надежды, даже как замечательные примеры побед или дань уважения всемирным идеалам свободы и самоуправления.

До 1989 г. демократия среди «менее развитых стран» встречалась нечасто. Позволить себе стабильную демократическую систему могли только богатые страны, это было нечто вроде розочки на торте ВВП в десятки тыс. долл. на душу населения. Правда, верно и то, что эта зависимость не всегда строго соблюдалась. Целый ряд бедных стран – Индия, островные англоговорящие государства Карибского бассейна, Венесуэла – в течение десятилетий были демократическими. Почти все страны Центральной и Южной Америки прерывали периоды военных диктатур на демократические антракты. А в ходе 1980-х гг. в целом ряде бедных стран состоялись принципиальные выборы, положившие начало демократическому правлению, в частности в Сальвадоре в 1982 г. Однако начинающие демократические режимы, в один момент возникшие в третьем мире, были в высшей степени подвержены взаимоисключающему влиянию двух полюсов «холодной войны». И в течение всего нескольких лет большинство из них преврати-

лись в левацкие государства или правые диктатуры, часто раздираемые партизанскими восстаниями.

Сегодня ситуация совсем иная. Хотя окончание «холодной войны» само по себе не ввело демократическое правление в бедных странах, оно значительно помогло увеличить их шансы на демократическую стабилизацию. Больше не являясь средствами достижения целей противоборствующих сторон в мировом масштабе, бедные страны теперь предоставлены сами себе, и многим из них удалось установить пусть слабое и не без изъянов, но все же действительно демократическое правление – в Центральной и Южной Америке, Юго-Восточной Азии и в Африке, а также в странах бывшего советского блока.

Эти демократические страны по-настоящему бедны. Перед ними стоят серьезные экономические проблемы, их гражданские общества слаборазвиты по меркам Запада. Однако, несмотря на очевидные недостатки, эти страны характеризует наличие основных прав личности и политических свобод. Их население пользуется свободой слова, правом обращения в органы власти, свободой собраний и выезда за границу. Оппозиционные силы могут создавать свои объединения и участвовать в политике, критиковать власти, распространять свои агитационные материалы и участвовать в свободных и более или менее честных выборах в местные и национальные органы власти, при этом результаты этих выборов в конечном итоге будут отражать волю большинства. И наконец, в бедных демократических странах существует свободная от государственной цензуры пресса. Эти характеристики отличают бедные демократии как от недемократических государств (таких как Бирма, Китай, Куба, Северная Корея, Саудовская Аравия, Туркменистан и Вьетнам), так и от псевдodemократических режимов, скрывающихся за внешними демократическими атрибутами, однако не обладающих каким-либо из названных признаков или сразу несколькими (например, Азербайджан, Египет, Казахстан или Малайзия).

С экономической точки зрения бедные демократии представляют собой широчайший спектр государств: от Нигерии, Бангладеш и Индии (с ВВП на душу населения от 440 долл. США и ниже, по данным Всемирного Банка за 1999 г.), Перу, России, Ямайки или Панамы (на уровне от 2000 до 3000 долл.) до Польши, Чили, Венгрии и Чехии (между 4000 и 5000 долл.) и наиболее развитых Аргентины (7555 долл.), Южной Кореи (8500 долл.), Барбадоса (8600 долл.), Мальты (9200 долл.) и Словении (10 000 долл.). (Для сравнения: в богатых демократических странах уровень ВВП на душу населения составляет 20 000 долл. и выше: в Канаде, Италии и Франции он

находится в пределах от 20 000 до 24 000 долл.; в Соединенных Штатах составляет 32 000 долл., а в Швейцарии и Люксембурге – 38 000 и 43 000 долл. соответственно. К промежуточной категории – демократическим странам с ВВП на душу населения на уровне от 10 000 до 20 000 долл. – относятся Португалия, Испания, Греция и Израиль.) Даже если исключить мини-государства и протектораты, бедные демократии сейчас самая многочисленная категория из всех существующих.

Большую часть прошлого века исторический процесс формировался за счет глобального противостояния демократии и тоталитаризма, которые были представлены ведущими индустриальными и военными державами: Соединенными Штатами, Германией, Японией, Россией и Китаем. В противоположность этому история XXI в. может в большой степени определяться развитием бедных демократий.

Бедные демократический страны и их богатые родственники пришли к развитию демократических институтов совершенно по-разному. Начиная со средних веков, на пути к демократии страны Западной Европы добывали права и свободы постепенно, по мере того как знать становилась независимой от королевской власти, и города, церкви, университеты и цеха становились все более свободными по отношению к местным феодалам. Система взаимных прав и обязанностей складывалась веками, пока не приняла форму феодальной вассальной зависимости. Постепенно основанная на обычаях система приняла силу закона и воплотилась в ненарушаемости свободно заключенных договоров, справедливом суде, самоуправлении цехов, гильдий и профессиональных ассоциаций. Местное самоуправление опередило развитие демократии на национальном уровне на несколько веков.

Опыт бедных демократических стран во многих отношениях противоположен. Современные институты, морально-этические нормы и практика не были сформированы в этих странах из-за господства *l'ancien régime* (прежних режимов). И если у большинства бедных демократий отсутствует гражданская культура, то бывшие социалистические страны находятся в особенно сложном положении. Кроме нескольких стран Центральной Европы, таких как Эстония и Чехия, «генетическая программа» либеральной демократии, основанной на частной собственности, либо никогда не существовала, либо была сильно искажена или с корнем уничтожена за годы коммунистического правления. Обычно говорят, что народам бывших социалистических стран пришлось начинать «построение демократии без демократов», поскольку тоталитарное государство систематически уничтожало, разлагало или разрушало даже неполитические общественные

организации, т. е. именно те ассоциации, которые способствуют воспитанию и становлению внутренней сдержанности и соблюдению норм в обществе – религиозные, общинные, профессиональные и, на пике сталинизма, даже саму семью.

Восстания против тоталитарного или авторитарного государства, приведшие к рождению демократии в бедных странах, во многих случаях происходили скорее на национальном, чем на местном уровне. Это были случаи национального консенсуса в пользу личных и политических свобод. Это привело к принятию принципов демократического правления и быстрому заимствованию институтов, через которые они могли быть воплощены. Совсем не будучи результатом развития местного самоуправления, демократизация в этих странах была совмещением заимствованных политических структур – причем, очень активно заимствованных – с обществом, где тип социального поведения и ценности которого были в значительной степени унаследованы от недемократических режимов.

Еще одно важнейшее отличие бедных демократий от их более богатых и зрелых родственников состоит в различии отношений между собственностью и политической властью. Единство экономической и политической власти, существовавшее в Западной Европе в средневековье, в течение столетий разрушалось, и в конце концов экономическая и политическая сферы были (хотя и не полностью) разведены. В большинстве бедных демократических стран эти сферы только сейчас, нехотя, начинают отходить друг от друга. Политическая власть перерождается в право собственности или возможность экономического регулирования и, наоборот, на благо старейшины, вождя племени, мэра, губернатора, председателя колхоза или директора завода.

Высочайший из барьеров, который культура может выставить на пути беззакония и взяточничества, формируется многолетним опытом самоуправления на уровне города, в церковном приходе, профессиональной гильдии, местной благотворительной организации одновременно с разъединением экономической и политической сфер. Тот, кто свободно голосовал за создание местной кассы взаимопомощи и принимал в ней участие, сто раз подумает, прежде чем уворует из нее или нарушит правило, которое он вместе со всеми решил поддерживать. Самым непосредственным и очевидным следствием быстрого перехода бедных демократий к современным методам управления остается коррупция, которая в различной, но всегда очень значительной степени мешает им развиваться.

Разумеется, даже многовековой опыт Запада не был полной гарантией отсутствия мошенничества и взяточничества в ранние годы становления капитализма.

«Нетерпеливость в обогащении, презрение к медленным, но верным способам заработка, которые являют собой вознаграждение за усердие, настойчивость и бережливость, распространились во всем обществе...завладели авторитетными сенаторами города, ...депутатами, членами городского управления. [легко] и... прибыльно было распространить проспект о размещении новых акций и убедить несведущих граждан в том, что прибыли будут чуть ли не двадцать процентов... Каждый день надувался новый мыльный пузырь, переливался всеми цветами радуги, чтобы потом лопнуть и кануть в Лету».

Это могло быть написано о любой из бедных демократических стран. Однако это цитата из Маколея, его описания положения в Лондоне конца XVII в. как результата Славной революции. Да и при современных богатых демократиях остаются очаги широко разрекламированного мошенничества и коррупции: в Нью-Йорке и Чикаго в течение почти всего прошлого века, в Марселе и Палермо сегодня.

Однако в бедных демократических странах коррупция всепроникающая и систематична. Это один из главных вопросов национальной политики Перу и Мексики, Колумбии и Венесуэлы, Бразилии и Чехии, Болгарии и Румынии, всех стран бывшего Советского Союза, на Филиппинах, в Турции, Индии, Южной Корее, Нигерии и Южной Африке.

Большинство из этих стран уже были коррумпированы за несколько веков до того, как стали демократическими (или капиталистическими). Более того, необходимо понять следующее: правительственные чиновники при диктаторских режимах, партийные элиты при коммунистических правительствах обычно воровали незаметно, естественно не привлекая внимания средств массовой информации, в то время как новый класс, пришедший им на смену, гораздо менее скрытен и его неустанно преследуют журналисты. (Отсюда, наверное, энтузиазм американских бизнесменов по отношению к недемократичному Китаю, где взяточничество централизовано и строго упорядочено по ранжиру, работники исполнительны, за соблюдением тайн следит полиция, а послушание властям врезано в умы мелких чиновников при помощи страха и обеспечивает эффективность взятки – в противоположность, скажем, России, бедной демократии, где страх перед властями уже почти напрочь забыт, средства массовой информации дер-



жаться нахально и жаждут скандала, все привилегии безнадежно перепутаны, а тайны не живут больше двух дней.)

В странах, куда демократия пришла неожиданно-негаданно, государственная собственность, ранее узурпированная диктатором или партией и охраняемая оружием армии и тайной полицией, была вверена заботам гораздо менее сплоченной группы политиков-демократов первого поколения. Отмена собственности государства или его контроля над экономикой чуть ли не в один день превратила государственную собственность в выброшенное на сушу и поедаемое хищниками кита, при этом государственные служащие осуществляли допуск на берег посредством квот, лицензий и мошеннических аукционов. Проводимая в условиях институционального вакуума приватизация, будь то в Мексике, Бразилии, Чехии или России, неизбежно сводила вместе новоиспеченного (часто только что узаконенного), жадного до денег предпринимателя и обедневшего бюрократа – с предсказуемым результатом.

Еще одна определяющая черта бедных демократий – не имеющее аналогов в истории сочетание выборов на основе всеобщего избирательного права с ранним, не успевшим оформиться и жестоким капитализмом, который Маркс назвал капитализмом «стадии первоначального накопления».

На Западе капитализм появился минимум за сотню лет до всеобщего избирательного права. В большинстве бедных демократических стран, особенно стран посткоммунистических, демократия являлась наиглавнейшей социальной целью, а капитализм лишь вторым, а не основным пунктом повестки дня. (В некоторых странах явилось ранее не виданное зрелище современной демократии, по существу, при отсутствии капитализма, например, на Украине в период 1991–1995 гг.) Таким образом, возник ранее не известный социально-экономический организм: капитализм, ключевые элементы которого требовали утверждения со стороны избирателей, а именно такие основополагающие элементы, как право частной собственности на крупные промышленные предприятия, право купли-продажи земли, право найма и увольнения работников, рыночные цены на аренду и коммунальные услуги.

Если основы современного капитализма впервые закладываются в стране, управляемой по волеизъявлению большинства, последствия как для капитализма, так и для демократии могут быть серьезными. Произошедшее в бедных демократических странах – напоминание об основополагающей гетерогенности природы капитализма и демократии: в то время как первый устанавливает неравенство, последняя устанавливает равенство. Слившие-

ся воедино на Западе под гнетом времени и обычаев, капитализм и демократия в бедных странах будут вести напряженное и часто скудное сосуществование. Однако интересно, что нам предоставлена исключительная возможность в начале XXI в. снова окунуться в бурную и бесцеремонную атмосферу раннего капитализма, «кровавая история экономического индивидуализма и ничем не сдерживаемая капиталистическая конкуренция» которого, по словам Исайи Берлина, уже стерлась из памяти Запада.

А эта история среди прочего свидетельствует о той безжалостности, с какой богатые демократии избавились от ставших ненужными классов, в частности, как наиболее яркий пример, от едва мелких крестьян и неорганизованных ремесленников, обреченных промышленной революцией на вымирание. Пионер крупномасштабного промышленного капитализма, добрая старая Англия, где 8 из 10 мелких крестьян были согнаны с земли в течение 30 лет в период с 1780 по 1810 г., прошла путь к индустриализации, перешагнув через трупы крестьян и городской бедноты – они были доведены до нищеты, их арестовывали за бродяжничество, клеймили, вешали или отправляли в колонии. Автор классического исследования различных путей к современной демократии Б.Мор писал, что «в ходе промышленной революции [Англия] сняла крестьянский вопрос с политической повестки дня Англии. Общепризнанная жестокость огораживания ясно показывает ограниченность возможностей мирного перехода к демократии и напоминает нам об открытых и неистовых конфликтах, которые предшествовали ее установлению».

Свой скачок к современным отношениям и глобальному капитализму бедным демократическим странам пришлось совершать в условиях отсталых, изоляционистских и часто милитаризованных государственных экономик. Избыток рабочей силы в этих странах был сконцентрирован в государственном аппарате и в отсталых отраслях: судостроительстве, сталелитейной, горнодобывающей промышленности или в оборонном комплексе. По оценкам, в 1980-е гг. 30% экономики Советского Союза считались убыточными или, если использовать модное слово, «виртуальными», поскольку их конечный продукт стоил меньше затрат на сырье и оплату рабочей силы. Обзор Института МакКинси (McKinsey Global Institute) за 2000 г. (на сегодняшний день лучшее исследование российской экономики) подтвердил эту оценку. В обзоре говорится, что 30% российских предприятий, на которых занято 50% рабочей силы в промышленности, «не стоит модернизировать, поскольку они либо находятся на мини-

мальном уровне развития, либо основываются на устаревших технологиях».

По всей видимости, Россия, находившаяся в исключительной изоляции и имевшая милитаризованную экономику, представляет собой исключительный пример; однако любая из бедных демократических стран, проведя рыночные реформы, прошла через этап первичного снижения ВВП. В результате – избыток рабочей силы в отжившем свое государственном аппарате и на устаревших производствах, будь то чиновники в Бразилии, шахтеры Румынии, или рабочие судоремонтных заводов Гданьска – создающий невероятную политическую проблему. Однако в отличие от капиталистического Запада в демократическую эпоху бедные демократии не «устранили» жестоким образом имеющиеся в их странах миллионы от политики, а наоборот, предоставили им право создания институтов и порядков нарождающегося капитализма. Они изъявляют свою волю.

Динамика развития подобного «популярного» капитализма на сегодняшний день хорошо известна. Парламенты, зачастую при большинстве левых популистов, принимают бюджеты, предусматривающие еще большие «социальные выплаты» и субсидии убыточным государственным или номинально частным предприятиям, представляющим политически важные электораты, такие, как работники сельского хозяйства или шахтеры. В отсутствие налоговых поступлений, даже отдаленно не соответствующих постоянно возрастающим бюджетным расходам, растут дефициты бюджета (Польша, лидер посткоммунистического переходного периода, имеет дефицит бюджета, равный 8% ВВП), слабеют национальные валюты, растут ставки, а правительства набирают кредиты в международных финансовых организациях.

При развитии ситуации по наихудшему из сценариев порочный круг будет замыкаться по мере того, как власти будут пытаться свести концы с концами, урезая бюджеты, распродавая свои обязательства с астрономической доходностью и увеличивая и без того нереально завышенные налоги. Затем последуют занижение стоимостей ценных бумаг, сокращение прямых инвестиций в экономику, бегство капитала, перетекание существующей экономической деятельности в «серый» или даже «черный» сектор рынка и дальнейшее сужение налоговой базы. Правительству в данной ситуации придется выбирать из двух зол: либо увеличить инфляцию, запустив печатный станок, либо сократить и без того скудные социальные и государственные выплаты при соответствующем риске проиграть выборы

левым (в странах постсоветских режимов, бывших, реформированных или неокommунистических).

Главным действующим лицом в деле примирения демократии и капитализма в бедных демократических странах остается государство. А это невероятная задача. Почти во всех случаях доведенное до бедности (а часто почти до разорения) государство становится перед сложнейшей задачей: с одной стороны, одновременно развивать современный капитализм, открытый для всемирной экономики, а с другой стороны, справляться с громадными политическими задачами, которые несет с собой демократия. Так, в 1999 г. Бразилия попыталась сократить дефицит бюджета (в том числе возникший в связи с зарплатами, доплатами и пенсионными выплатами раздутому штату государственных служащих), обложив пенсии налогом и введя непопулярные повсеместные сокращения в государственном секторе. Чтобы справиться с той же проблемой, весной 2000 г. Аргентина сократила зарплаты государственным служащим на 10% до 15%.

К большому неудовольствию западных журналистов и исследователей «популярный» капитализм, исповедуемый в бедных демократических странах, оказался достаточно мудреным делом, сопровождаемым медленными и непоследовательными рыночными реформами, неполной приватизацией, совсем не подлинным принятием идей глобализма и, в лучшем случае, чрезвычайными трудностями при сокращении огромных дефицитов государственных бюджетов, возникающих в связи с социальными расходами и поддержкой обанкротившихся отраслей промышленности.

Принимая во внимание все вышеуказанные недостатки, можно было бы сделать вывод о том, что бедным демократиям, несмотря на их значительное количество, уготовано войти в историю как подававшим надежду однодневкам периода после окончания «холодной войны», слишком необычным, чтобы быть стабильными, не имеющим «генетического кода» демократии, разьедаемым коррупцией и раздираемым противоречиями между демократией и капитализмом.

Однако факты свидетельствуют об обратном. Демократия придала этим странам удивительную силу и стойкость, что было ясно продемонстрировано в момент финансового кризиса «возникающих рынков» в 1997–1998 гг. Бедные демократии, такие, как Россия, Бразилия и Южная Корея, без особых потерь вышли из этого кризиса, в то время как правительство Индонезии под влиянием восстаний и антикитайских выступлений рухнуло, а псевдодемократическому правлению Малайзии пришлось искать коз-

лов отпущения и инсценировать показательные судебные процессы для спасения своего режима.

Даже в тех странах, где демократии систематически подрывались, полностью разрушить их демократические элементы оказалось трудно. Здесь имеются в виду страны, чьи политические системы представляют собой сочетания недемократических и демократических порядков и институтов, при этом ни одна из сторон не может взять окончательный верх, например: Беларусь, Зимбабве, Гаити и Пакистан. Сюда также относятся «мягкие» однопартийные режимы или военные диктатуры, такие, как Мексика до победы Висента Фокса в 2000 году или Турция сегодня, где существование оппозиции разрешено, но ей не позволено получить большинство в национальном парламенте или продолжительно удерживать высшие посты в государстве.

Три такие страны в 2000 г. выдержали самый сложный экзамен по демократической передаче власти. В Мексике, Гане и Югославии оппозициям удалось, получив большинство голосов, сместить правительства и закончить соответственно 71-летний, 19-летний и 13-летний период однопартийного правления или власти избранного диктатора.

Случай Зимбабве, пожалуй, впечатляет и воодушевляет еще больше. Ни оглушающая пропагандистская кампания, ни открытое преследование оппозиции правительству не удалось благодаря решительному и иногда героическому сопротивлению избирателей. Сначала в ходе референдума в феврале 2000 г. население Зимбабве отказалось от проекта конституции, которым предполагалось закрепить пожизненный срок правления президента Роберта Мугабе и узаконить захват земель, принадлежавших белым фермерам. Затем в ходе парламентских выборов в июне 2000 г. успех пришел к Движению за демократические изменения, и спустя четыре месяца было проведена попытка импичмента Мугабе, управлявшего страной все время с момента получения ею независимости в 1980 г.

Еще одним примером стойкого противостояния демократии и авторитаризма может служить Беларусь. Хотя ее последние парламентские выборы оппозицией были бойкотированы, существует явная возможность того, что на следующих президентских выборах оппозиция президенту Александру Лукашенко объединится и выставит своего единого кандидата. «Сёння – Милошавич, заўтра – Лука» (сегодня Милошевич, завтра Лукашенко) – было написано на плакате, который нес один из участников демонстрации протеста в Минске в октябре прошлого года.

Такие страны как Югославия, Гана и Зимбабве подтвердили правильность классического минималистского определения демократии, данного Шумпетером: «свободное соперничество за свободного избирателя». В своей книге «Капиталистическая революция» Петер Бергер развивает эту мысль: в демократических странах «органы власти назначаются решением большинства голосов в ходе регулярных и свободных выборов, при которых существует «настоящее соревнование» за голоса избирателей; тем, кто участвует в таком соревновании, гарантированы свобода слова и свобода объединений». Конечным результатом является «наделенное законным правом ограничение власти правительства».

Свобода голосовать за кандидатов от оппозиции оказалась не только необходимым, но и достаточным условием для начальной победы демократии. Более или менее свободные выборы, не подлежащие цензуре государства средства массовой информации, реальный выбор, стоящий перед избирателем, и в основном честный подсчет результатов голосования могут послужить ключами к осуществлению народного суверенитета даже в отсутствие (или при бросающихся в глаза пороках) таких составных частей зрелой либеральной демократии, как независимость и беспристрастность судов, разделение властей и система сдержек и противовесов.

Среди наиболее впечатляющих подтверждений этой теории – победа Солидарности на парламентских выборах в Польше в 1989 г. и крушение сандинистского правительства в Никарагуа в 1990 г. благодаря Объединенной национальной оппозиции. Даже в случаях, когда соревновательные выборы и честный подсчет голосов при диктаторском режиме возможны только в нескольких округах, они могут предзнаменовать важнейшие изменения – как в случае серьезных успехов кандидатов за независимость и против коммунистической партии на выборах в республиках Советского Союза в период с 1988 по 1991 г. или избрание Бориса Ельцина делегатом Съезда народных депутатов в марте 1989 г. большинством в 92% голосов москвичей после того, как Ельцин был исключен Горбачевым из состава Политбюро. Варианты этого сценария были разыграны в феврале 2000 г. на выборах в Законодательные собрания в Иране, когда реформаторы и умеренные выиграли в ряде округов и одержали решительную победу в Тегеране, а затем в июне 2001 г. и на президентских выборах, когда президент Мохаммад Хатами, якобы выступавший за реформы, был переизбран 76% голосов страны. Похожим образом в марте 2001 г. на муниципальных выборах Берега Слоновой Кости кандидаты в мэры от оппозиции победили в большинстве городов после почти 40-летнего господства правящей партии.

(Вместе с тем на выборах 2001 г. в Уганде и Бенине отсутствие честного подсчета голосов воспрепятствовало тому, что могло стать еще двумя победами демократии.)

Каковы политические последствия этого? Во-первых, никогда нельзя недооценивать силу демократического импульса бедных демократических стран. Раз за разом стремление к свободе оказывается достаточно сильным для преодоления самых серьезных препятствий. Элиты, заявляющие о том, что они знают, что в действительности чувствуют народные массы, снова и снова пророчат разочарование в демократии и отказ граждан бедных стран от нее. Однако в прошедшее десятилетие всего лишь за некоторыми исключениями (нескольких африканских стран, где демократии были жестоко и цинично подавлены военачальниками, раздувающими межплеменную вражду и, возможно, Венесуэлы) бедные демократии устояли против обратного сползания в авторитаризм.

Во-вторых, спустя почти целое столетие существования современной демократии многие эксперты и журналисты Запада забыли о том, что демократия – это не «все или ничего», а система, к достижению которой политическая культура продвигается неравномерно, скачками, побуждаемая противоречивыми мотивами, мелкими, но становящимися все более важными шагами. Опыт неоднократно доказывал, что движение вперед может противостоять огромным трудностям. Это на самом деле показывает, насколько обманчив термин «нелиберальная демократия», который популяризирует Фарид Закария; более точным было бы название «демократия долиберального периода».

В-третьих, мы можем пересмотреть критерии, по которым оценивается движение вперед бедных демократий. Марксистская интерпретация истории стала настолько распространенной, что зачастую единственным мерилом прогресса считается экономический рост. За редкими исключениями средства массовой информации Запада описывают бедные демократии исключительно в ракурсе их ВВП.

Как это часто бывает, в вопросах свободы простые люди оказались гораздо мудрее и бесконечно терпеливее интеллектуалов. Бедные демократии проявили замечательную устойчивость в жестких условиях капитализма начального этапа. Избиратели в бедных странах демократии, кажется, поняли – в отличие от многих журналистов и экспертов – суть максимы Исайи Берлина «свобода это свобода, а не равенство, или справедливость, или культура, или человеческое счастье, или спокойная совесть». Последова-

тельными приверженцами демократии как таковой, концептуально отделенной от экономических трудностей, остаются широкие массы.

Серьезнейшая проблема – коррупция, однако политические культуры, сформированные столетиями и искаженные в последние десятилетия исключительно жестокими и нерациональными политическими и экономическими системами, за один день не изменить. Правильным ответом на недостатки бедных демократий был бы не отказ от их демократических перспектив или от указывания на их недостатки. Скорее нужно поддерживать их демократическое развитие, причем, не сводя степень их сложности к какой-нибудь одной проблеме и измеряя их прогресс единственным критерием. Кроме того, аналитикам придется научиться распознавать степень коррупции – различать уровни, потенциально смертельные для демократии и либерального капитализма (такой, как в Нигерии или до недавнего времени на Сицилии), и наносящие урон, но не смертельный (как в Индии, Мексике или Турции).

И, наконец, оценивая жизнеспособность и перспективы той или иной бедной демократии, мы скорее склонны фокусироваться на государстве, что вполне объяснимо, чем на других менее заметных, но не менее решающих частях общей картины: на гражданском обществе и тех аспектах экономического и социального развития, которые находятся вне сферы влияния государства. Случай одной из богатых демократий, Италии, указывает на ограниченность этого подхода. Ведущий член парламентской коалиции Сильвио Берлускони (одержавшей блестящую победу на выборах 13 мая 2001 г.) недавно описал разительное отличие Италии «государственной», которую он назвал «плохой» и «постыдной», ее законодательство «насмешкой», ее вооруженные силы «только получающими довольствие», ее полицию «достойной сожаления», от Италии «частной», которую он назвал «очень хорошей», «приводящей в восхищение весь мир» и которая за последние полвека смогла выстроить самую энергичную, наименее подверженную спадам экономику Европы. Может так случиться, что некоторые бедные страны демократии последуют по «итальянскому пути» развития, смирясь с существованием нефункционального государства – коррумпированного, расточительного, назойливого, всеми презираемого и постоянно обманутого налогоплательщиками, – но одновременно с этим будут иметь энергичную частную экономику.

В развитии бедных демократий в будущие годы кроется наша величайшая надежда на уменьшение бедности и сокращение насилия в мире. Если Запад действительно хочет помочь им, лидерам Запада, обществен-



ному мнению и международным финансовым институтам придется приготовиться пройти длинный и извилистый путь. Полезно будет напомнить, что в отличие от Запада на сравнимой стадии экономического развития эти бедные страны находятся на этапе раннего развития капитализма, и это развитие будет усиливаться и соответствовать интересам всех сторон благодаря наличию демократии на каждом этапе этого болезненного пути. Разумеется, бедные демократические страны, воодушевленные, в конце концов, примером более старых и богатых демократий, заслуживают помощи и поддержки, а не пренебрежительного отношения и презрения.

***К. Яновский***

*Рабочий центр экономических реформ  
при Правительстве РФ*

### **Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах<sup>8</sup>**

В статье рассматриваются различные подходы к определению источников политических и правовых инвестиционных рисков, а также соответствующих факторов экономического роста.

В значимость для процветания принятия и исполнения разумных законов задолго до Адама Смита, выдвинувшего их наличие в качестве условия экономического роста, верили еще древние евреи и древние греки.

Учет при принятии инвестиционных решений любого уровня (от расходов на получение высшего образования до разработки крупного месторождения) рисков, связанных с угрозами личной безопасности инвестора, представляется вполне очевидным. Более того, отказ от такого учета

---

<sup>8</sup> Статья подготовлена по материалам работ, выполненных в рамках проектов CEPRA (экономико-политических региональных исследований) при поддержке Ассоциации университетов и колледжей Канады.

лишает смысла ключевое допущение экономической теории о рациональности субъекта, принимающего решения.

Работа над формализованным описанием региональных особенностей политической и правовой культуры и институтов России, а также определением ключевых факторов, влияющих на направление и темпы экономического развития российских регионов, показала важность учета таких рисков и позволила найти ряд наборов данных, иллюстрирующих важность учета наряду с угрозами частной собственности (барьеры на перемещение товаров, государственное регулирование цен), а также факторов, влияющих на ситуацию с базовыми правами (неприкосновенность личности, свобода слова). Указанные факторы не только обеспечивают саму минимальную возможность частным лицам использовать свою собственность по своему усмотрению, но также и необходимую для современной экономики прозрачность. Их вполне возможно рассматривать как расширение неприкосновенности и безопасности личности (даже той, которая проповедует «неправильные взгляды», исповедует «неправильную» религию).

Устойчивость и укорененность гарантий базовых прав, в свою очередь, зависят от спроса на эти институты населения и формируемых в результате выборов региональных элит. Для оценки такого спроса использовались данные электоральной статистики (выборы в Государственную Думу в 1993–1999 гг.).

Существует весьма обширная литература, посвященная инвестиционным рискам (в частности обзор Подколзиной, 1996). При этом предлагаемые и используемые методики основаны, с одной стороны, на объективных данных экономической статистики, отчасти вполне релевантных (так, уровень инфляции в определенных диапазонах, близких к гиперинфляции, может использоваться для оценки опасности политических потрясений; еще более косвенным индикатором является дефицит бюджета). С другой же стороны – на многочисленных и весьма субъективных оценках политических рисков, даваемых экспертами.

Политические факторы экономического роста и непосредственно связанные с политическим выбором институциональные факторы также весьма широко анализируются в литературе. Прежде всего, необходимо выделить «The Rise and decline of nations» М. Олсона, объяснявшего экономический рост (инверсно) через условия, способствующие росту распределительных коалиций и групп специальных интересов, а также работы Д. Норта (к примеру North, 1990). Однако указанные выше базовые права в них не акцентируются (возможно, в силу естественной для англосаксон-

ских стран «привычки», отношению к ним как к чему-то само собой разумеющемуся).

Целый ряд работ, посвященных влиянию институциональных факторов на условия экономического роста, указывает на значимую положительную связь между уровнем экономической свободы (оцениваемой, правда, также с использованием значительного числа экспертных оценок) и экономическим ростом (Gwartney, Lawson 2000) Gwartney, Holcombe, Lawson 1998, Wu, Davis 1999). При этом они либо не рассматривают права, не касающиеся формально гарантий частной собственности, либо напрямую противопоставляют экономические свободы «политическим» (демократические права), как бы подразумевая отсутствие каких-либо иных заслуживающих внимания прав. Единственное, хотя и весомое исключение – последняя опубликованная книга М. Олсона (Olson, 2000). В ней, однако, приводятся аргументы лишь на качественном уровне.

В быстро ставшем известным труде Кутера (Cooter, 2000) так же, как и у Олсона, подчеркивается самостоятельная ценность и важность базовых прав (свободы слова, например). Однако они интерпретируются просто как некое дополнительное благо, чьи значения можно сравнивать и ранжировать (используя в принципе тот же ординалистский подход к оценке полезности, который принят в микроэкономике).

Наиболее близкая к данной работе методически, а также по намерению количественно оценивать ценность ряда институтов (в том числе, законодательства и судебных практик с помощью опросов предпринимателей и статистики) является книга Питера Мюррела (Murrell, 2001), а также ряд разработок иных авторов, сотрудничающих в основанном Олсоном Центре институциональных реформ и неформального сектора Мэрилендского университета (IRIS). Однако она также уделяет внимание хозяйственным спорам и реализации хозяйственного права.

Сепарация «политических» прав от экономических, от гарантий частной собственности, отказ от учета (по крайней мере в исследованиях, использующих формализованный количественный анализ) гарантий базовых прав является, таким образом, недостатком литературы, посвященной политическим и правовым рискам инвестиций и институциональным факторам экономического роста.

### *Данные*

В работе анализировались данные судебной статистики (с разбивкой по регионам) за 1999–2000 г., формализованные данные о работе незави-

симых СМИ и правозащитных организаций в регионах России, региональное законодательство, правоприменительные практики, а также данные о стабильности политической власти и отраженных в СМИ конфликтах между властями различных уровней.

***Объясняемые переменные брались из стандартных сборников официальной экономической статистики.***

Из анализа были исключены Чечня, Ингушетия, а также автономные округа, поскольку по этим регионам отсутствует необходимый для анализа набор данных (прежде всего, экономической и судебной статистики).

#### Модели

1. Первоначально анализировались политические и правовые факторы экономического роста. В связи с проблемами адекватности официальных статистических данных по динамике ВРП использовались косвенные показатели, характеризующие благосостояния населения, которые регистрируются относительно надежно (например, численность автомобилей на тысячу населения). В качестве объясняемых переменных использовались:

- судебная статистика по жалобам на незаконный арест, отмене приговоров судов первой инстанции (районных);
- данные о деятельности правозащитных организаций (наличие web-страниц и общественных приемных, наличие выигранных в судах дел, наличие в регионе сети правозащитных организаций);
- данные о наличии некоммунистических оппозиционных СМИ (обвиняющих региональные власти в недееспособности, уголовных преступлениях и аморальных действиях);
- данные о стабильности власти губернатора;
- данные о наличии ограничений на перемещение товаров через границы регионов;
- данные о различных способах регулирования цен;
- данные о региональных льготах по налогам<sup>9</sup>.

Большое количество взаимосвязанных и в то же время взаимодополняющих факторов обусловило целесообразность применения факторного

---

<sup>9</sup> Подробнее смотри Яновский, Жаворонков, Кочеткова и др., 2001, а также Мау, Яновский, 2001.

анализа и использования полученных главных компонент в линейных регрессиях.

Полученная зависимость имеет вид:

$$\text{CARcoeff}_{99} = 187,9 + 9,1 * \text{Fact2} - 14,3 * \text{Fact3} + 12,8 * \text{Fact10} + 48,2 * \text{DummBord},$$

где:

$\text{CARcoeff}_{99}$  – прирост числа автомобилей на 1000 жителей региона в 1999 г. по сравнению с 1991 г.;

$\text{Fact2}$  – вторая главная компонента, характеризующая, прежде всего, активность правозащитных организаций;

$\text{Fact3}$  – третья главная компонента; она не поддается однозначной интерпретации, в нее с наибольшими весами входят показатели, характеризующие независимость СМИ (с отрицательным знаком), роль независимости СМИ оказывает положительное влияние на динамику экономических процессов; ограничение торговых надбавок, уровней рентабельности, которое имеет положительный знак в главной компоненте и, следовательно, отрицательно влияет на параметры экономического развития; отмена приговоров судов кассационными инстанциями также вносит по этой модели отрицательный вклад в экономический рост, что вполне понятно, если свидетельствует о низкой эффективности действующей в данном регионе судебной системы.

$\text{Fact10}$  – десятая компонента, характеризующая ситуацию с защитой прав личности и наличие индивидуальных налоговых льгот, устанавливаемых решениями исполнительной власти (последнее, очевидно, плохо интерпретируется при агрегированном общенациональном анализе).

$\text{DummBord}$  – дамми-переменная на регионы, граничащие с Беларусью и (через море) с Японией (откуда ввозятся импортные автомобили, прежде всего поддержанные).

$R^2$  – 28,8% (до включения в модель дамми-переменной составлял около 21%)

2. На нынешнем этапе исследования анализировалось влияние институциональных факторов на показатели инвестиционной активности в частном секторе. В качестве таковых отобраны прямые иностранные инвестиции и число занятых на малых предприятиях. Выбор именно этих показателей связан как с особенностями официальной статистики (это основные показатели, позволяющие выделить предприятия нового, относительно мало контролируемого местными и региональными властями, бизнеса). Контроль региональных властей, какой они стремятся (и, как

правило, успешно) установить над крупными предприятиями на подконтрольной территории имеет, прежде всего, политический смысл. Побудительные мотивы при принятии инвестиционных решений менеджерами этих предприятий, вероятно, существенно различны, а направления инвестиций смещены по сравнению с выбранными группами предприятий (хотя это предположение нуждается в проверке). То же в значительной мере относится и к исключенным на данном этапе исследований из анализа крупным предприятиям ТЭК.

Данные судебной статистики за 2000 г., а также включение в модель индикатора спроса населения на институты позволили существенно расширить круг независимых переменных.

$$SmVempl = 3,66 + 1,50*Fact4 + 0,42*Fact9$$

где SmVempl – число занятых на малых предприятиях в регионе;

Fact4 – четвертая главная компонента, в которую с наибольшими весами вошли электоральная статистика (прежде всего – голосование за праволиберальные партии и блоки<sup>10</sup>) а также некоторые переменные, отражающие влияние в регионе независимых СМИ;

Fact9 – девятая главная компонента, в которую с наибольшими весами вошли две переменные, отражающие вынесение приговоров по статьям главы 19 УК «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина» и главы 31 УК «Преступления против правосудия» (в том числе за незаконный арест, фальсификацию доказательств, принуждение к даче показаний и т.д.).

$$R^2 = 0,505.$$

$$FOR\_DIRINV = 49,1 + 291,8*Dumm\_rent + 72,0*Fact4$$

где FOR\_DIRINV – нормированные по населению прямые иностранные инвестиции за 1996–1999 гг.;

Dumm\_rent – дамми на регионы нефте- и газодобычи.

$$R^2 = 0,182.$$

### ***Выводы и направления дальнейших исследований***

Институциональные факторы, в том числе связанные с гарантиями безопасности (неприкосновенности) личности, значимо влияют на инвестиционный климат. Провалы в их обеспечении повышают уровень рисков и снижают стимулы для инвестиций, в особенности долгосрочных.

---

<sup>10</sup> Методику формальной классификации партий и блоков смотри Мау, Яновский, Жаворонков, 2001.

При этом особенно чувствительными к этим параметрам оказываются мелкие фирмы, для которых бремя издержек, связанных с отстаиванием своих естественных прав и законных интересов, особенно велико. Существенно меньшую роль играют эти факторы для реализации относительно крупных инвестиционных проектов иностранными инвесторами.

Значимость этих факторов даже на региональном уровне, при том, что основные гарантии базовых прав закладываются на национальном (федеральном) уровне, делают актуальным и интересным сравнительные международные исследования.

В ходе дальнейших исследований на данных по российским регионам полезно проанализировать инвестиционную активность крупных и средних отечественных предприятий.

#### *Библиография*

1. Яновский К. Э., Жаворонков С. В., Кочеткова О. В., Мажуга А. Ю., Черный Д. А.; Пьер-Марсель Дежардин, Поль Хобсон, Дональд Савой. Политико-экономические проблемы российских регионов. М.: ИЭПП, 2001.

2. Мау В., Яновский К. Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах // Вопросы экономики, 2001, № 11.

3. Мау В., Яновский К., Жаворонков С., Черный Д. Результаты выборов, как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией. М.: ИЭПП, 2001.

4. Подколзина И. А. Проблемы дефиниции и оценки политического риска в зарубежных исследованиях // Вестник Московского университета. 1996. Сер. 12, Политические науки. № 5. С. 193-3.

5. Robert D. Cooter. The strategic Constitution, 2000, Princeton University Press, NJ.

6. James Gwartney, Randall Holcombe, Robert Lawson. The Scope of Government and the Wealth of the Nations. Cato Journal, 1998. Vol. 18, No 2. P. 163–190.

7. James Gwartney, Robert Lawson. Economic Freedom of the World, 2000. Annual report.

8. James Gwartney, Robert Lawson. Measuring Economic Freedom, 1997 Cato Journal.

9. Murrell P. Assessing the value of law in the transition countries, 2001, Michigan University Press.

10. *Douglass C. North*. Institutions, institutional change and economic performance, 1990, Cambridge University Press.
11. *Olson M*. Power and Prosperity, 2000, New York, Basic Books.
12. *Olson M*. The Rise and decline of nations, 1982, Yale University Press.
13. *Wenbo Wu, Otto A. Davis*. The two freedoms, economic growth and development: An empirical study *Public Choice* 100: 39-64, 1999, Kluwer Academic Publishers.



## **Раздел 4**

### **Социальная политика**

*А. Починок*

*Министр труда и социального развития*

### **Реформы в социальной сфере - необходимые условия экономического роста**

Традиционно министр социального развития, выходя на трибуну, как это было десятки лет в СССР и России, должен сказать о том, что экономический рост должен давать больше денег, которые можно направить в социальную сферу для защиты незащищенных слоев населения, для того чтобы поднять их жизненный уровень. Да, эта логика имеет место, но сейчас ситуация диаметрально противоположна. Как раз реформа в социальной сфере, если понимать ее в широком смысле слова, необходимое условие экономического роста. Поскольку, в принципе, доля средств, направляемых на социальные нужды в бюджете России, была традиционно высока и за последние годы она даже еще немножко выросла. И когда раздаются упреки, что министерство не дофинансирует те или иные социальные программы, можно в ответ провести сравнение средств федерального либо консолидированного бюджетов, которые тратит Россия, и затрат других развитых стран, и тогда станет ясно, что Россия находится далеко не в последних, а даже в первых рядах по этому показателю. Увеличить социальную нагрузку на бюджет в принципе возможно, но в очень небольших пределах, и сделать это чрезвычайно сложно. И попытки решить проблему путем предоставления огромного количества льгот, преференций, других мер социальной защиты вряд ли удастся. По той простой причине, что ни в какой экономике, тем более российской, не хватит денег. Придется взвинчивать налоги, а это как раз и остановит экономический рост. Именно поэтому для нас важнейшая проблема сейчас – это правильное распределение ресурсов и повышение заинтересованности самого гражданина участвовать в социальных программах. Вот на этом хотелось бы заострить внимание. Недавно была проведена большая пресс-конференция через Интернет, и на удивление большое количество вопросов связано с тем, что люди не поняли, что же в стране начало происходить с налогообложением фонда оплаты труда и какова должна быть стратегия человека. Государство, которое традиционно заботилось о человеке, полностью обеспечивало его в области пенсионной, социального страхования, медицинского страхования, сейчас

постепенно реализует другой подход Оно обеспечивает набор минимальных гарантий, но если гражданин хочет больших гарантий, то должен сам обратиться к системе добровольного страхования, должен сам продумать свою стратегию действий (индивидуально, или вместе с работодателем, или через коллективный договор). Понятно, что нужно снизить нагрузку на фонд оплаты труда, что и делается – подоходный налог 13%, регрессия по единому социальному налогу. Не исключено, что можно продвинуться и дальше и либо существенно увеличить регрессию, либо понизить ставки по единому социальному налогу. Это позволит обеспечить базовые гарантии. Это означает, что человек с высоким доходом, вернее, его работодатель, в этом году будет отдавать 100 с небольшим тыс. руб. в виде всех видов социального налога и платежей во все фонды. Но и получает он защиту по пенсионному страхованию, социальному страхованию, медицинскому страхованию именно на те суммы, которые он туда направил, не более того. Мы действительно обеспечиваем набор обязательных гарантий, а если гражданин хочет застраховать себя надежнее – пожалуйста. Для этого оставлены ресурсы – снижена налоговая нагрузка, оставлены деньги в распоряжении и работника, и работодателя. И это уже их дело решить, что с этими деньгами делать. Обеспечить дополнительную социальную защиту – пожалуйста, это возможно. Это первый, очень важный момент. И его важность состоит в том, что человеку придется самому принимать решения. Первое большое решение предстоит уже в следующем году, когда человеку придется выбирать, в какой из портфелей пенсионного фонда направлять ему средства, либо какому-нибудь негосударственному пенсионному фонду доверять. Обязанность государства в этом случае состоит в проверке оставшихся на плаву негосударственных пенсионных фондов, их ликвидности, в обеспечении ежесуточного контроля за состоянием их активов, в необходимости заблокировать все действия, которые могли бы подорвать ликвидность фондов. Но решения будет принимать сам человек. И отвечать за свои решения он будет сам. Учитывая ситуацию и российский менталитет, предусматривается некая «мягкая подушка», право человека не принимать никакого решения. Действительно, если человек не принял решения, государство будет защищать его в полном объеме, обеспечивать размещение этих средств, обеспечивать небольшой процент, небольшой прирост к накопительной части его пенсионного капитала, но не более того. И нужно понимать, чем выше риск, тем меньше защищенность. Если человек хочет иметь полную защищенность и никакого риска, это возможно, но при этом будет, естественно, минимальный размер доходов. Сейчас в связи с пере-

ходом к такой политике очень серьезная задача состоит в том, чтобы объяснить людям, что зависит от их решений и из чего они могут выбирать. И особо беспокоит в этой ситуации тот факт, что в России опять появилась «Властелина». К сожалению, мы опять наступаем на одни и те же грабли. Оказывается, период исторической памяти очень короткий. Ведь совсем недавно рухнули финансовые пирамиды, а граждане России уже забыли про них. И вот Соловьева снова принимает деньги под продажу машин под 60% от их стоимости с выдачей через тридцать два дня, а люди по-прежнему верят в чудо и несут ей деньги. Важнейшая задача государства сейчас – это очень активная пропаганда и объяснение, что чудес не бывает.

Однако, возвращаясь к системе реформируемого социального страхования, необходимо отметить, что в текстах соответствующих законов предложена система контроля, причем одна из самых жестких в мире, если не самая жесткая.

В России действуют 55 социальных законов. Стоимость этих законов чрезвычайно велика. Если просто суммировать все, что в этих законах было обещано, то получится 6 трлн руб. Потому что каждый из этих законов предусматривал определенную долю ВВП, идущую на культуру, науку, образование. И каждый из этих законов предусматривал строительство огромного количества объектов, резкое повышение оплаты труда. Хорошие идеи, только они в разы превосходят даже консолидированный бюджет страны. Сумма нефинансируемых бюджетных мандатов только в социальной сфере сейчас составляет около 700 млрд руб. И это наследие прошлого тянет назад развитие, и, действуя формально, правительство обязано увеличить на эту сумму налоги. Но все чудо в том, что даже если все эти законы будут выполнены, все же задачи, которые эти законы призваны выполнять, не будут решены. Проблема ликвидации бедности в России остается, потому что законы построены таким образом, что львиная доля средств достанется наиболее богатой части населения. Структура закона такова, что максимальные льготы по жилью до сих пор доставались тому, у кого больше квартира. Максимальные льготы по социальному страхованию, медицинскому и т.д. доставались тому, у кого была наибольшая зарплата. Если бы перед нами была поставлена задача довести доходы всех бедных в России до прожиточного минимума, оказалось бы, что для этой цели нужно 430 млрд руб. в год. Это доказывает простую вещь – при концентрации ресурсов можно гораздо более эффективно решать возникшую проблему, и поэтому наша задача на следующие годы – пересмотр, очень серьезный, тотальный пересмотр всей системы социальных законов. Мы

составили огромную таблицу всех видов и категорий. И мы будем проводить простую политику: там, где возможно заменять их денежными компенсациями, там, где они устарели, просто отменять эти льготы и сохранять льготы в чистом виде только там, где их предоставление в натуральной форме абсолютно необходимо. Очень важно, что мы двигаемся не только по категориям льгот, но и по видам получающих эти льготы. Депутаты Государственной Думы, наконец, внесли серьезные изменения в законодательство о военнослужащих. На очереди такой же закон в отношении сотрудников правоохранительных органов. Другое дело, конечно, что правительству пришлось заплатить за этот закон достаточно серьезно, заплатить резким увеличением финансирования из бюджета для военнослужащих, но это обоснованное увеличение расходов, военнослужащим действительно нужны были эти средства. Все-таки самое главное произошло – мы отказываемся от применения льгот, которые были построены по принципу, когда генералу с большой квартирой в центре Москвы доставалась приличная сумма льгот, а лейтенанту, у которого никогда квартиры вообще не было, не доставалось ничего. Когда 1 июля военные обнаружат, что денег в кармане у них действительно стало больше, они убедятся в том, что система работает. Хотя абсолютно необходимо будет проверить, как будут выдаваться субсидии военнослужащим, хорошо ли работают центры по выдаче этих субсидий, сделать простой и понятной систему этих выплат и просто убедиться, что механизм работает. Следующие категории, которыми льготы будут заменяться субсидиями, это прокуроры, судьи, сотрудники налоговой полиции и другие категории граждан. Если нам удастся серьезно сократить количество видов льгот, это, в свою очередь, позволит снизить налоговую нагрузку и открыть тем самым дальнейшую возможность для экономического роста.

Следующее направление реформирования касается затрат бюджетной сферы. Зарплата в бюджетной сфере крайне мала и составляет 46–47% от зарплаты в промышленности. Казалось бы, надо стать на позицию ее резкого увеличения. Но если посмотреть с другой стороны, то за прошлый год доля оплаты труда в ВВП в России выросла на 5 процентных пунктов. Это очень серьезный рост. Мы сделали невероятно большой скачок, раньше так никогда долю зарплаты в ВВП не поднимали. Мы ее стали поднимать такими темпами, что они начали во много раз превосходить темпы роста производительности труда. А вместе с тем все прекрасно понимают, к чему это может привести – к полной потере конкурентоспособности нашей промышленности в случае дальнейшего поддержания таких темпов. Поэтому,

если мы хотим дальше поднимать оплату труда, нужно, по меньшей мере, озаботиться проблемой производительности труда. А систему оплаты труда в бюджетной сфере необходимо реформировать. Нам придется отказаться от действующей единой тарифной сетки, заменять ее отраслевыми тарифными сетками, менять систему оплаты труда для руководителей предприятий. Стыдно, когда у ректора крупнейшего вуза тарифный оклад 2025 руб., что ниже прожиточного минимума в городе Москве. Это недопустимо, и, безусловно, такую систему нужно менять. При этом мы не должны увеличивать долю расходов, вернее, общую величину расходов на оплату труда в бюджетной сфере. Почему? По той простой причине, что низкая оплата труда спровоцировала чрезмерное количество рабочих мест в бюджетной сфере. Поскольку зарплата бюджетников в стране традиционно была низкой, то учитель, врач и т.д. работали на полторы, две и три ставки. И в штатных расписаниях наших больниц, школ и т.д. значилось огромное количество ненужных рабочих мест только для того, чтобы иметь возможность больше платить людям. Нам, например, на то количество учеников, какое у нас есть в школах, не нужно столько учителей. Нам не нужно столько врачей на то количество больных, которое у нас есть. По всем нормативам, по всем расчетам. Нам не нужно столько коек в больницах, сколько у нас есть. Именно поэтому наша очень сложная, но важная задача сейчас – это посчитать реальные нормативы бюджетной обеспеченности и в обычном рутинном порядке при формировании консолидированного бюджета страны учитывать расходы на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации, исходя из этих бюджетных нормативов. И предоставить возможность руководителям бюджетных организаций модернизировать систему оплаты труда таким образом, чтобы в пределах норматива фонда оплаты труда с соблюдением общих рекомендаций они могли сами организовывать систему оплаты труда, не провоцируя создание излишних рабочих мест. Даже просто демографическая ситуация нам этого не позволит. Через несколько лет мы прогнозируем спад минимум на 15 млн в активной части населения. И надо готовиться к этому спаду, нам волею неволей придется сокращать огромную бюджетную сферу. Возьмем, например, образование. Не секрет, что мы стремительно приближаемся к ситуации, когда у нас не хватит выпускников школ для того, чтобы найти студентов для первых курсов вузов. У нас сейчас в пятых классах общеобразовательной школы 1 млн 300 тыс. учеников и 1 млн 700 тыс. мест на первых курсах вузов. В конце концов пятый класс станет выпускным, и обнаружится, что у нас для многих вузов просто не хватает студентов.

Надо успеть подготовиться к этой ситуации. Именно поэтому, совместно с Министерством высшего образования, принято решение в этом году запретить открытие новых специальностей и увеличение объема приема в Российской Федерации в высшие учебные заведения. Мы не можем дальше наращивать сеть. Она в полтора раза больше, чем в СССР. И она превосходит численность населения Российской Федерации. Мы действительно создаем ситуацию, когда каждый выпускник школы, у которого будут удовлетворительные знания, сможет получить высшее образование. Место для него в вузе будет.

Но что же тогда будут делать техникумы, ПТУ? У нас сейчас страшный дефицит квалифицированных рабочих, станочников. Директора предприятий обращаются к нашим службам занятости и с ужасом говорят, что же делать, мы теряем великолепные заказы на Запад, просто потому, что у нас закончились квалифицированные работники. Это ставит перед нами задачу создать нормальный баланс рабочей силы по России, рассчитать его, и опять-таки и здесь сэкономить средства. Университеты и академии, безусловно, нужны, но если мы такими темпами будем продолжать увеличивать их количество, то у нас скоро в каждой деревне будет свой университет, а в каждом райцентре – своя академия. Это невозможно. Чтобы не пришлось в приказном порядке закрывать эти учебные заведения, придется устанавливать хотя бы элементарную конкуренцию между ними. Это планируется провести за счет процедуры единого экзамена и введения соответствующего финансирования, которое идет за поступающим в вуз.

Необходимо экономически побудить вузы к тому, что они либо пере-квалифицируются, либо займутся вторым дополнительным профессиональным образованием, либо закроются, если не конкурентоспособны. Возможно, вскоре будут опубликованы данные по итогам прошлого года о степени трудоустройства по специальности выпускников конкретных вузов. Январские предварительные данные показывают, что есть огромное количество вузов, в которых трудоустройство составило от 10 до 15%. Сфера высшего образования приведена просто в качестве примера. Она показывает, что во всех остальных отраслях социального блока есть возможность серьезной экономии ресурсов за счет более эффективного их расходования.

И последнее – реальный переход к казначейскому исполнению бюджета. Недавно состоялась совещание социальных работников, где очень живо обсуждался простой и понятный для огромной части земного шара вопрос. Традиционно как строилось финансирование в России в такой сфе-

ре? Территория, а потом бюджетные организации получали деньги из федерального бюджета. После получения денег проводили конкурс, принимали соответствующее положение, нормативный документ и эти деньги выдавали. Сейчас ситуация принципиально другая. Сначала необходимо провести конкурсы на закупку товара, принять все необходимые документы, а уже потом каждый месяц будут приходить деньги, которые вы в течение этого месяца сможете потратить. Стоит попробовать понять психологию чиновника. Его задача была выбить как можно больше денег, потому что он твердо знал, что потратить-то он их сумеет, но главная задача была выбить эти деньги и накопить запасы. Эта психология сыграла огромную роль в темпах инфляции в Российской Федерации. Почему? Потому что именно в соответствии с этой психологией у нас традиционно создавались декабрьские запасы средств, которые усиленно, любой ценой, в период с 21 по 27 декабря тратились. И январский скачок инфляции, который произошел в этом году, рецидив такой психологии. Если мы хотим ее победить, то нам придется изменить схему финансирования. Деньги будут получать субъекты финансирования только в том случае, если они покажут, что смогут их реально освоить в соответствии с законом. Это приведет к серьезному изменению психологии бюджетополучателя. Для 2002 г. эта задача номер один. Если мы ее не выполним, то 50% инфляции по-прежнему будут объясняться этим чисто психологическим фактором.

Хотя социальный министр должен всегда просить больше денег, но сейчас пропорция расходования средств в федеральном и консолидированном бюджете почти оптимальная. Безусловно, мы будем выходить к уважаемым депутатам с определенными просьбами об увеличении какого-то финансирования, но на самом деле главная проблема в настоящее время – это перераспределение средств, что даст гораздо лучшие результаты. Перераспределение, правильное использование и реализация адресной социальной политики и политики, при которой сам человек будет принимать решения будет отвечать за эти решения и будет видеть экономические последствия своих решений.



## **Сколько в России занятых? Измерение, динамика и структура**

Понимание базовых процессов и тенденций в сфере занятости является фундаментальным условием для выработки адекватной экономической и социальной политики. В то же время эволюция масштаба и структуры занятости недостаточно изучены, а информация о них противоречива. Например, российская статистика оперирует несколькими рядами показателей, характеризующих занятость, которые рассчитываются по-разному и количественно не совпадают.

В данной работе обсуждаются три взаимосвязанных вопроса<sup>1</sup>. Как измеряется занятость в России, и что следует из принятых определений и доступных данных? Как изменилась численность занятых за годы реформ? Каковы основные структурные сдвиги в сфере занятости? Основная задача данной работы в том, чтобы привлечь внимание к нескольким основным проблемам занятости, по поводу которых отсутствует ясность.

### *Измерение занятости: определения и источники данных*

В основе используемых в настоящее время в различных странах определений занятости обычно лежат рекомендации МОТ, принятые в резолюции 13 Международной конференции по статистике труда (Женева, 1982)<sup>2</sup>. Отсюда следует несколько важных положений, которые не всегда достаточно четко определены в национальной статистике отдельных стран. Например, значительная часть занятых производством товаров и услуг для собственного потребления должны считаться занятыми, даже если у них нет другой занятости. Итоговые оценки занятости должны включать в себя полную численность военнослужащих.

---

<sup>1</sup> Данная статья основана на материалах, подготовленных автором для главы 2 «Обзора занятости в России. Выпуск 1 (1991–2000 гг.)», БЭА, М., 2002.

<sup>2</sup> См.: Современные международные рекомендации по статистике труда. М., Финстатинформ, 1994. С. 51–52.

Национальные определения в силу разных причин могут отличаться от рекомендуемого международного стандарта. Определение, принятое в российской статистике, в основном соответствует рекомендациям МОТ. Однако ни рекомендуемое определение, ни то, что официально принято в России, не являются идеальными. Многие возникающие проблемы с идентификацией статуса занятости для некоторых групп в этих рамках не имеют решения. Например, они не устанавливают предельную продолжительность отсутствия на работе при определении статуса занятого. С формальной точки зрения отпуск может быть бесконечным. Самого факта наличия трудовых отношений вполне достаточно, чтобы считать индивидуума занятым. Сомнения в достаточности такого условия стали появляться, когда в середине 1990-х гг. практика неоплачиваемых административных отпусков в России приобрела значительные масштабы. Подобная проблема возникает и с идентификацией статуса в занятости женщин, находящихся в длительных отпусках по уходу за детьми<sup>3</sup>. Имеет ли смысл считать занятыми всех тех, кто в течение нескольких лет, не выполнял никакой работы на своем рабочем месте?

Другая проблема связана с определением самозанятости. Согласно определению МОТ, занятые производством товаров и услуг для собственного потребления, считаются самозанятыми, если эти блага составляют важную часть потребления их семей. Однако оно не устанавливает, какова эта часть и как ее следует определять. Это допускает различную идентификацию занятых в домашнем хозяйстве, которые могут относиться как к занятым, так и к безработным или неактивным.

В международной статистической практике в настоящее время используются четыре основных метода оценки занятости населения. Они могут быть основаны на:

- а) выборочных обследованиях семей (домохозяйств);
- б) обследованиях (сплошных или выборочных) предприятий и организаций;
- в) расчетах<sup>4</sup> национальных статистических органов;
- г) данных органов социального страхования.

---

<sup>3</sup> С 2001 г. женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком продолжительностью от 1,5 до 3-х лет, а также работники в административных отпусках, не включаются в число занятых в рамках методологии ОНПЗ.

<sup>4</sup> Такие оценки, основанные на использовании различных источников данных, иногда называются официальными.

В большинстве стран–членов ОЭСР основным источником информации для определения общей численности занятых в экономике являются выборочные обследования рабочей силы (семей). Только они дают возможность проводить детальный анализ занятости и занятых, а также обеспечивают наиболее полный охват всех групп населения. Обследования предприятий, в свою очередь, позволяют отслеживать изменения в занятости от месяца к месяцу по сопоставимому кругу предприятий и организаций в формальном секторе. Они обеспечивают наиболее точную идентификацию отраслевой принадлежности, а также увязывают занятость с издержками труда производителей и производительностью. Такие обследования, однако, часто не обеспечивают полного охвата всех занятых, поскольку упускают часть самозанятых, занятых на микропредприятиях, занятых в неформальном секторе.

В бывших социалистических странах официальные оценки до начала 1990-х гг. базировались на балансах труда. Все социалистические страны обязательно рассчитывали такие балансы и активно использовали их в планировании своего хозяйства. Однако в ходе экономических реформ страны Центральной и Восточной Европы перешли к регулярному проведению выборочных исследований семей и при этом отказались от официальных оценок на базе балансов труда. Балансы сохранились только в странах СНГ.

Балансы труда не следует путать с попытками интеграции данных в рамках системы трудовых счетов, которые являются элементом системы национальных счетов. Задача трудовых счетов – это получение интегральных оценок величины затрат труда в экономике. Их методология активно развивается в некоторых странах ОЭСР (например в Нидерландах), но они имеют мало общего с традиционными для нас балансами труда, оперирующими показателями численности занятых по основному месту работы.

В российской практике используются три основных вида оценок занятости (основанных на выборочных обследованиях населения, на данных обследованиях или отчетности предприятий и расчетах баланса трудовых ресурсов).

а) *Выборочные обследования населения* представляют собой наиболее прозрачный и непротиворечивый источник информации о занятости населения. МОТ считает эти обследования приоритетным источником информации. В рамках этих обследований фиксируется численность занятых в экономике на конкретный момент времени (момент обследования). С уче-

том данных демографической статистики выборочные оценки занятости распространяются затем на все население страны в обследуемом возрасте.

Как мы уже отмечали, в большинстве стран с развитой рыночной экономикой выборочные обследования рабочей силы являются основой всей статистики занятости. Лонгитюдный характер таких обследований еще больше повышает ценность собираемых данных, позволяя отслеживать поведение на рынке труда одних и тех же индивидуумов и их семей во времени. Обследования населения по проблемам занятости в России (далее ОНПЗ), регулярно проводимые Госкомстатом России, к сожалению, пока не являются лонгитюдными.

Само по себе использование ОНПЗ для определения занятости еще не гарантирует точного совпадения используемого национального определения с рекомендуемым международным. Например, в России занятые домашним производством товаров и услуг для продажи были отнесены к занятым только в 2001 г. (до 1999 г. в анкете ОНПЗ даже отсутствовали специальные вопросы). Занятые таким производством для собственного потребления (в том случае, когда оно составляет значительную часть потребления семьи) по-прежнему «размазаны» между безработными и неактивными, однако рекомендации МОТ на этот счет двусмысленны.

б) *Статистика предприятий*. Для определения общей занятости (в рамках официальных оценок), распределения занятых по отраслям, а также для оценки текущих изменений в занятости по сопоставимому кругу предприятий в формальном секторе используются данные отчетности крупных и средних предприятий и выборочных обследований малых предприятий.

Госкомстат РФ ежемесячно собирает данные по широкому кругу показателей по *всем* предприятиям и организациям, относящимся к категории «крупных и средних». Чтобы избежать двойного счета, в списочную численность не включаются внешние совместители (внутренние учитываются как один работник), а также работники, выполнявшие работу по договорам гражданско-правового характера.

Охватывая две трети всех занятых в экономике, отчеты крупных и средних предприятий позволяют проводить анализ изменений в занятости во времени по сопоставимому кругу предприятий. Кроме того, они позволяют анализировать занятость в увязке с широким набором экономических и финансовых показателей функционирования предприятий. Следует отметить также, что отнесение предприятий к средним и крупным определяется не только их размером (численностью), но и характером собственности.

Отсюда данный круг включает множество организаций с численностью работников меньше 50 человек.

Статистика малых предприятий в России в 1992–1995 гг. была основана на сплошном наблюдении, в 1996 г. в связи с законодательным изменением ценза численности работников малых предприятий она была переведена на режим выборочного наблюдения. В основу выборки для наблюдения включаются предприятия частной и смешанной форм собственности со средней численностью работающих, не превышающей определенного ценза численности. Форма статистического наблюдения для малых предприятий включает показатели средней численности работников списочного состава, совместителей и выполнявших работы по гражданско-правовым договорам (все за период с начала года).

в) Расчетные оценки статистических органов (балансовый метод)

Официальные оценки среднегодовой занятости в Российской Федерации выводятся из расчетов баланса труда. Баланс трудовых ресурсов представляет собой взаимосвязанную систему показателей, отражающих формирование и распределение трудовых ресурсов. В Советском Союзе он рассматривался в качестве составной части баланса народного хозяйства страны и служил, прежде всего, целям планирования и распределения трудовых ресурсов в централизованной экономике. Расчеты баланса базировались на обязательной и регулярной сплошной отчетности всех предприятий и организаций. В условиях перехода к рыночной экономике и по мере диверсификации форм занятости (развития частной собственности, увеличения числа малых предприятий, роста различных форм самозанятости) он утрачивает свое былое значение.

В настоящее время баланс представляет собой прежде всего арифметический свод данных, полученных из разных источников с помощью разной методологии и относящихся к разным группам населения. Для этого все данные о численности занятых «привязываются» к месту работы (а не к месту жительства, как в случае выборочных обследований населения). К среднесписочной численности работников, занятых на предприятиях и организациях (крупных и средних, малых, совместных), добавляется численность занятых вне регулярно отчитывающихся предприятий (например, индивидуальные предприниматели, занятые по найму у физических лиц и неоплачиваемые семейные работники), которая определяется с помощью выборочных оценок и различных косвенных методов досчета.

Вначале балансовые расчеты проводятся во всех регионах, затем региональные итоги сводятся в общероссийский баланс труда. Хотя методиче-

ские указания по расчету баланса трудовых ресурсов для региональных органов статистики в целом задают достаточно жесткий алгоритм действий, в них существуют определенные «окна», в которых возможна если и не произвольная, то весьма малопрозрачная, корректировка промежуточных результатов для отдельных категорий работников (например, индивидуальные предприниматели или занятые по найму у физических лиц). В итоге суммирование показателей, имеющих различную природу (разные источники, сплошные и выборочные обследования, среднегодовые и на момент времени, а также досчитанные на основе разных гипотез), вносит в балансовые итоги разнообразие статистические ошибки, величину которых трудно оценить. В целом методология расчета занятости в рамках построения баланса труда сглаживает резкие колебания численности. Поэтому и значительное падение занятости, и ее быстрая экспансия могут быть недооценены; итоговые цифры будут «прижиматься» к значениям прошлого года. Кроме того, в 1990-е гг. методология построения баланса труда неоднократно корректировалась, что ставит под вопрос полную сопоставимость во времени итоговых показателей занятости.

Среднегодовая численность занятых в экономике в рамках баланса труда рассчитывается по довольно сложному алгоритму<sup>5</sup>. Из него следует, что Госкомстат РФ старался учесть в балансе труда как занятых в формальном секторе, так и неформальном. Этому служат оценки численности занятых индивидуальным предпринимательством, занятых по найму у частных лиц и занятых в домашнем хозяйстве производством товаров и услуг с целью реализации. В то же время некоторые группы населения (например, находящиеся в учебном отпуске или отпуске по уходу за детьми до 1,5 лет и некоторые другие) не включались в среднегодовую численность занятых в рамках баланса труда, но учитывались в итоговых показателях по ОНПЗ. Среди последних – военнослужащие. В этом смысле итоговые показатели баланса относятся к гражданской занятости, а итоги ОНПЗ – ко всей занятости.

### *Динамика и уровень занятости*

Поскольку адаптация занятости к изменениям в объемах производства сопряжена со значительными транзакционными издержками оборота работников, в динамике этих показателей неизбежен разрыв и временной лаг.

---

<sup>5</sup> Укрупненная схема расчета приведена в: Методологические положения по статистике. Госкомстат России, 1996. Т. 1. С. 55–59.

Величина разрыва зависит от многих институциональных факторов, в том числе от жесткости законодательства о труде. В целом, на начальном этапе реформ в странах Центральной и Восточной Европы динамика занятости весьма последовательно следовала за динамикой ВВП. Сильный макроэкономический шок, имевший место в начале переходного периода, вызвал значительное снижение занятости и соответствующий рост безработицы.<sup>6</sup> В последующем, по мере восстановления ВВП, занятость также стала подрастать, однако ее эластичность по отношению к выпуску заметно снизилась.

В России связь между динамикой ВВП и занятостью была гораздо слабее, чем в странах Центральной Европы. За 1992-1998 годы ВВП сократился на 40%, тогда как занятость (по методологии баланса труда) - лишь на 14%. Другими словами, каждый процентный пункт сокращения ВВП уменьшал занятость лишь на треть пункта. Недостаточная «отзывчивость» занятости во многом компенсировалась сокращением рабочего времени и значительным снижением реальной оплаты труда.

Эластичность оставалась очень низкой и в 1999–2000 гг., когда в экономике возобновился рост. Если ВВП в 2000 г. превышал уровень 1998 г. примерно на 12%, то совокупная занятость была больше лишь на 2,2%. Другими словами, на каждый пункт роста ВВП приходилось лишь 0,2 пункта роста занятости, правда, при этом значительно улучшилось использование рабочей силы (сократились все виды потерь рабочего времени).

Именно колебания в величине реальных трудовых издержек, сильно «проседавшей» после каждого из макрошоков (в 1992, 1994 и 1998 гг.), стали ведущим механизмом адаптации рынка труда на протяжении большей части 1990-х гг. Количественное приспособление занятости к изменениям в выпуске сдерживалось целым рядом обстоятельств политико-экономического и институционального характера, сочетание которых привело к политике отказа от массовых увольнений<sup>7</sup>.

Хотя тенденции при разных способах измерения совпадают, их значения заметно различаются. Балансовые оценки занятости были устойчиво выше, чем оценки на основе выборочных обследований. Согласно офици-

---

<sup>6</sup> Boeri T., Burda M., Kollo J. Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe, CEPRA, L-N.Y., 1998.

<sup>7</sup> См., например: Капелюшников Р. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М., 2001; Gimpelson V. and Lippoldt D. The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil. Rowman and Littlefield, 2001.

альным оценкам (по балансу труда), занятость сократилась с 73,8 млн человек в 1991 г. до 65 млн человек в 2000 г. Суммарное снижение составило 8,8 млн человек или около 12% от начального уровня. Выборочные обследования населения дают в целом похожую картину: занятость (по сопоставимой методологии и без занятых в ЛПХ) сократилась с 71,1 млн в 1992 г. до 62,2 млн в 2000 г., или на 8,9 млн (12,5%). На протяжении этого периода разность между соответствующими годовыми значениями колебалась от 1 млн в 1992 г. до максимального разрыва в 5,7 млн в 1998 г. В 2000 г. этот разрыв сократился до 2,8 млн человек (4,3% по отношению к численности занятых по балансу труда)<sup>8</sup>.

Независимо от способа измерения, данные свидетельствуют о том, что эволюция занятости в течение 1990-х гг. прошла два этапа. Первый этап – этап монотонного сокращения числа занятых – длился с 1992 г. до экономического кризиса 1998 г. С 1999 г. начался второй этап – этап ее некоторого количественного восстановления. Выборочные обследования отчетливо показывают перелом в тенденции после 1998 г. Согласно этим данным, общая численность занятых за 1999–2000 гг. прибавила свыше 4 млн работников<sup>9</sup>. Данные баланса труда также свидетельствуют о приросте занятости, но оценивают его более умеренно – в 1,4 млн работников. В любом случае он, по-видимому, стал реакцией на заметный рост экономики в посткризисный (после 1998 г.) период. Тем не менее точно «позиционировать» этот прирост довольно трудно: он, скорее всего, имел место вне сегмента крупных и средних предприятий, где занятость продолжала сокращаться (хотя и в замедленном темпе), несмотря на существенный рост производства в последние два года<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Во всех странах с переходной экономикой, где занятость определяется (или определялась) одновременно обоими способами, различия в оценках в целом составляли от 2 до 10%, а на Украине – от 10 до 20%! Как правило, официальные оценки на базе баланса оказывались существенно выше, чем оценки, основанные на выборочных обследованиях, но они были ниже в Румынии и на Украине. См.: *Yearbook of Labour Statistics 1999*. Geneva, 1999. P. 100–103.

<sup>9</sup> Напомним, что с 1999 г. выборочные обследования проводятся ежеквартально и по иной схеме выборки. Изменение методологии обследований могло также повлиять на их итоговые результаты и сопоставимость с предыдущими итогами. Это особенно могло проявиться в первой половине 1999 г.

<sup>10</sup> В этом секторе заметно улучшилось использование рабочего времени.



Устойчивость значительных по величине расхождений в оценках занятости, сделанных на основе балансовых расчетов и путем распространения данных выборочных обследований, на протяжении всего периода 1990-х гг. ставит перед исследователями два принципиальных вопроса: а) чем можно объяснить эти расхождения? и б) как объяснить абсолютные колебания (от 1 млн до 5,7 млн и затем снижение до 2,8 млн) во времени в величине разрыва? Без ответов на данные вопросы сравнение этих двух временных рядов, по-видимому, не будет полным.

Исчерпывающего ответа на второй вопрос у нас нет. Ряд обстоятельств мог сказаться на величине разрыва. Во-первых, в начальные годы реформ шла быстрая диверсификация занятости и усложнялась ее структура, явно опережая возможности статистических служб адаптироваться к этим переменам. Во-вторых, шло совершенствование статистических инструментов. И тот, и другой процесс носили во многом нелинейный характер. Методология и расчета баланса труда, и ОНПЗ пересматривалась в этот период многократно.

Ответ на первый вопрос также не совсем очевиден. Различия происходят из многочисленных методологических расхождений в расчетах. Некоторые из особенностей составления баланса ведут к относительному завышению численности, другие – наоборот, к занижению. Разрыв частично связан также с различиями в охвате занятого населения в балансе труда и в выборочных обследованиях. Другой источник расхождений может быть связан с различной природой данных. Данные, составляющие баланс труда, привязаны к месту работы и в принципе допускают двойной счет. В этом случае также существуют значительные трудности в сборе информации о различных маргинальных группах занятых, не имеющих жестких трудовых отношений с предприятиями и организациями (например, работающие по договорам, индивидуальные предприниматели, занятые по найму у физических лиц, занятые производством в домашнем хозяйстве). По-видимому, чем меньше в экономике удельный вес работников, включенных в «стандартные» трудовые отношения с предприятиями и организациями, тем сложнее использовать методологию баланса труда и тем острее потребность в различных дооценках. Как уже отмечалось выше, расчет ряда составляющих баланса осуществляется с дооценкой исходных данных, процедура которой недостаточно прозрачна. Эта дооценка исходит из гипотезы о том, что исходные данные дают заниженную оценку. В итоге дооцененные показатели оказываются существенно выше исходных. Данные выборочных обследований, наоборот, привязаны к семье и месту жи-

тельства и исключают как произвольные дооценки, так и двойной счет. В то же время они сильно зависят от качества демографической статистики, которая используется для расчета выборки.

Необходимость дооценки в рамках методологии баланса зачастую обосновывается тем фактом, что многие респонденты ОНПЗ склонны скрывать свою занятость. Например, предполагается, что занятые в неформальном секторе или по найму у физических лиц зачастую не сообщают о своей работе, предпочитая считаться незанятыми. Из гипотезы «о сокрытии занятости» следует необходимость ее корректировки на основе привлечения других – контрольных – источников информации (миграционная статистика, налоговая статистика, данные обследований фермерских хозяйств и т.п.), что осуществляется в рамках баланса. По этому поводу можно сделать два замечания: во-первых, привлекаемая дополнительная статистика также далека от идеала; во-вторых, количественные гипотезы, принятые для дооценки, недостаточно прозрачны для исследователей вне системы Госкомстата РФ.

Порядок дооценки можно проиллюстрировать на следующем примере. Численность занятых по найму у физических лиц в 1999 г. по данным выборочных обследований составляла 2,364 тыс. человек. В баланс труда эта группа лиц была включена с численностью равной 3,877 тыс. человек. Таким образом, только по этой категории разница составила около 1,5 млн человек в пользу баланса труда.

Еще одна потенциальная причина отклонений – это различная восприимчивость используемых инструментов к возможным резким скачкам в занятости. Как уже отмечалось выше, балансовые оценки склонны сглаживать колебания. Наоборот, выборочные обследования высокочувствительны даже к небольшим изменениям. По-видимому, не является случайным тот факт, что наибольший разрыв между рядами данных отмечался в 1998 и 1999 гг. – в год финансового кризиса и первый послекризисный год.

Следует отметить, однако, что соображения о причинах расхождений носят сугубо предварительный характер. Для более точного и обоснованного ответа необходимы специальные сравнительные исследования используемых методологических и процедурных приемов. По-видимому, по мере сокращения доли имеющих «стандартную» занятость на крупных и средних предприятиях среди всех занятых в экономике будет расти влияние различных «досчетов» и «дооценок» на конечные показатели полной численности занятых. Наоборот, доля занятости, полученная «прямым» счетом, в общей занятости будет сокращаться. Соответственно, величина

ошибок в балансовых выкладках будет и далее возрастать, а их природа будет становиться все более диверсифицированной и трудноконтролируемой. Эта тенденция кажется неизбежной и ставит под вопрос перспективы использования баланса труда как главного инструмента оценки численности занятых.

### ***Изменения в структуре занятости***

*Занятость на предприятиях и вне предприятий.* Одна из особенностей эволюции занятости в 1990-е гг. – это существенная диверсификация ее структуры и отход от абсолютного доминирования «стандартных» форм занятости на крупных государственных предприятиях и в организациях, типичных для социалистической экономики. В рассматриваемый период отчетливо проявились тенденции перераспределения занятых с крупных предприятий на менее крупные и малые, с давно существующих – на вновь созданные, с государственных – на частные, с работы по найму – в самозанятость, из формального сектора в неформальный. Эти перераспределительные процессы имеют между собой много общего, поскольку многие новые предприятия оказываются одновременно и малыми, и частными, увеличивают долю самозанятых в экономике и содержат элементы неформального сектора. Масштабы и темпы такого перераспределения занятости служат индикаторами структурных сдвигов в экономике и хода реформ в целом.

За период с 1991 по 2000 гг. разрыв между общей численностью занятых в экономике (по балансу труда) и среднесписочной численностью занятых на крупных и средних предприятиях увеличился с 15 до 23 млн человек или с 20% до 35% от всех занятых. Эта разница в численности включает всех занятых вне крупных и средних предприятиях: занятых на малых предприятиях, в фермерских хозяйствах, индивидуальным предпринимательством, по найму у физических лиц, в домашнем хозяйстве производством товаров и услуг. Растущее разнообразие форм занятости стало одним из факторов, затрудняющих формирование баланса труда и определяющих превращение ОНПЗ в основной источник информации о занятости. Все свидетельствует о том, что занятость вне крупных и средних предприятий будет и далее постепенно увеличиваться.

Данные о численности занятых на предприятиях и в организациях из ОНПЗ (они имеются за 1997–2000 гг.) и отчетности предприятий ведут к разным оценкам. Первые показывают очень умеренные колебания: снижение с 55,5 млн человек в 1997 г. до 53 в кризисном 1998 г. и затем рост до

56,6 млн к 2000 г. Сведенные в баланс труда данные отчетности зарегистрированных предприятий всех типов (в нашем распоряжении есть такие данные за 1996–1999 гг.) дают более высокую начальную оценку и более высокий темп изменений. Согласно им, этот сегмент занятости сократился с 59,1 млн в 1996 г. до 51,6 млн в 1998 г. и затем подрос до 52,7 млн в 1999 г. Еще «круче» динамика занятости в рамках так называемого «полного круга», представляющего собой «сырую» сумму списочных работников (без досчетов) по отчетности всех предприятий. В этом случае численность занятых на предприятиях всех видов сократилась с 70,8 млн человек в 1991 г. до 51,2 млн в 2000 г.

Сопоставление этих рядов позволяет предположить, что, по-видимому, респонденты ОНПЗ считают «предприятием» не только официально зарегистрированные и формально существующие, но также и неформальные организации, не зарегистрированные и поэтому не существующие для статистики предприятий. В строительстве и торговле, например, таких «предприятий» действует немало. Разница между «полным кругом» (всех предприятий и организаций) по отчетности и численностью занятых на предприятиях по данным ОНПЗ может объясняться как статистической ошибкой, присущей любым выборочным обследованиям, так и расширительной интерпретацией понятия «предприятие» со стороны респондентов ОНПЗ. Если эта гипотеза верна, то тогда можно утверждать, что после кризиса 1998 г. сектор предприятий рос в основном за счет такой неформальной компоненты. Только этим можно объяснить заметное увеличение (+3,6 млн) численности занятых на предприятиях по версии ОНПЗ при стабильной (и даже некотором снижении на 0,3 млн) занятости в рамках «полного круга».

Занятые на крупных и средних предприятиях составляют самый крупный сегмент общей занятости. Согласно отчетам этих предприятий, в 2000 г. на этот сегмент приходилось 2/3 всех занятых в экономике. Темп снижения численности работников здесь был заметно выше, чем для занятости в целом. Среднесписочная численность работающих на крупных и средних предприятиях снизилась с 58,9 млн в 1991 г. до 41,8 млн в 2000 г. Таким образом, они потеряли 17,1 млн человек или около 30% исходной численности, что значительно больше, чем общее снижение занятости во всей экономике. Это позволяет предположить, что потенциал дальнейшего мас-

сового «сброса» численности в этом сегменте почти исчерпан<sup>11</sup>. Подобная реакция на снижение объемов производства, по-видимому, близка к показателям эластичности общей занятости относительно выпуска, наблюдавшимся в странах Центральной и Восточной Европы. Однако наблюдаемое падение занятости могло быть результатом не только количественных сокращений, но и институциональных изменений. Напомним, многие предприятия были физически разукрупнены или разделены на несколько частей, приватизированы, и некоторые могли быть перерегистрированы как малые. Подобные меры, безусловно, влияли на эволюцию занятости.

Интенсивность организационных слияний-разделений в 1990-е гг. была достаточно высокой. Почти 30% респондентов РЭБ сообщали об отделении от их предприятий целых подразделений, 12% – о присоединении. «В целом по выборке «структурные» потери рабочих мест составили 5,1%, «структурные» приобретения – 1,6%. Таким образом, десятую часть кумулятивного падения занятости в пореформенный период можно отнести на счет чисто организационных перемен»<sup>12</sup>.

Внешние совместители и работавшие по договорам, не включаемые в списочную численность, добавляли к ней примерно по одному миллиону человек. Абсолютная численность этих двух групп оставалась относительно стабильной на протяжении большей части 1990-х гг., хотя их доля среди всех работников соответственно несколько увеличилась.

Занятость на малых предприятиях представляет собой второй по величине компонент в общей численности занятых, определяемой по методологии баланса труда. Роль малых предприятий в условиях переходного периода, однако, выходит далеко за рамки простого генератора дополнительных рабочих мест. Ожидалось, что они станут важным элементом общего механизма «созидательного разрушения» (по Шумпетеру), обеспечивая переток работников с устаревших и малопроизводительных предприятий на новые и более производительные рабочие места.

В действительности развитие новых малых предприятий шло во многом по иному сценарию: они предпочитали «вытягивать» занятых со ста-

---

<sup>11</sup> Именно этот сектор был, по-видимому, основным «поставщиком» безработных. Если мы принимаем гипотезу о том, что его дальнейшее значительное сжатие маловероятно, то должны признать, что также маловероятен новый скачок уровня безработицы.

<sup>12</sup> *Капелюшников Р.* Что скрывается за «скрытой безработицей»? В кн.: «Государственная и корпоративная политика занятости». С. 78.

рых крупных предприятий, воздерживаясь от найма безработных. Причин тому было несколько, например, структурное несоответствие между предложением профессий безработными и спросом на труд со стороны новых фирм, отсутствие информации о профессиональных качествах и навыках безработных, недостаточное снижение резервированной заработной платы безработными, и т.п.

Данные Госкомстата РФ о развитии малых предприятий несопоставимы на протяжении всего периода, поскольку определение малого предприятия неоднократно пересматривалось. Ныне действующее было введено в 1995 г. Федеральным законом «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации». Из него следует, что многие организации, подпадающие под формальный ценз численности занятых на них работников, не являются «малыми» (в том смысле, как их определил законодатель), поскольку они либо не являются коммерческими, либо в их уставном капитале собственность государства или фондов превышает установленный лимит в 25%.

Во второй половине 1990-х гг. среднесписочная численность занятых на малых предприятиях колебалась в пределах 6,2–6,6 млн человек или около 10% от всех занятых в экономике. Практически персонал малых предприятий не рос, по-видимому, уступив потенциальных работников неформальному или полужформальному сектору. Дооценка численности в рамках методологии баланса труда увеличивает численность работников сегмента малых предприятий на 300–500 тыс. человек, или на 5–8%. За анализируемые годы сектор малых предприятий продемонстрировал свою высокую живучесть в неблагоприятной макроэкономической и институциональной среде, но его потенциал создавать новые рабочие места в силу различных причин оказался гораздо меньше, чем изначально ожидалось.

*Занятость вне предприятий и неформальная занятость.* В течение 1990-х гг. численность работающих на предприятиях и в организациях сокращалась на фоне абсолютного и относительного роста масштабов занятости как по найму вне предприятий (у физических лиц), так и различных форм самозанятости (индивидуальное предпринимательство, фермерство, занятые в личном подсобном хозяйстве или домашним производством товаров и услуг для реализации). Значительная доля занятых вне предприятий так или иначе связана с неформальным сектором.

У нас есть два основных способа оценить масштаб занятости вне сектора предприятий. В первом случае оценки основаны на данных ОНПЗ. Начиная с 1997 г., респонденты ОНПЗ отвечают на прямой вопрос о месте

основной работы. При этом выделяются такие компоненты занятости вне сектора предприятий, как занятость в фермерском хозяйстве, в сфере предпринимательской деятельности без образования юридического лица и по найму у физических лиц. Согласно этому источнику, суммарная занятость вне сектора предприятий выросла с 4,5 млн в 1997 г. до 5,5 млн в 2000 г.

Во втором случае предполагается, что размер подобной занятости представляет собой разницу между всей занятостью по методологии БТ и полным кругом занятых на предприятиях. При этом ее величина значительно больше: она выросла с 4,7 млн в 1992 г. до 12 млн в 1998 г. и затем до почти 14 млн в 2000 г. Природа этих расхождений связана с различиями в методологии БТ и ОНПЗ. Напомним, что основной подсчет в рамках БТ приходится как раз на занятость вне предприятий. Обсуждение структурных изменений в занятости не может обойти проблему неформального сектора. Во многих странах с переходной экономикой этот сектор значителен по своему масштабу и играет важную роль. Понятие неформального сектора нетождественно понятию теневой экономики. Если последняя может охватывать любую нерегистрируемую и необлагаемую налогами экономическую деятельность (в том числе криминальную, а также в рамках крупных или средних зарегистрированных предприятий), то неформальный сектор обычно представляет собой совокупность мелких хозяйственных единиц, домохозяйств или индивидуумов<sup>13</sup>.

Пятнадцатая Международная конференция статистиков труда (1993 г.) определила неформальный сектор в широком смысле «как совокупность единиц, занятых производством товаров и услуг с основной целью обеспечить работу и доход для тех, кто связан с этими единицами. Эти единицы характеризуются низким уровнем организации, низкой капиталоемкостью и небольшими размерами. Трудовые отношения – если они существуют – базируются преимущественно на привлечении случайных работников, родственных и личных связях, а не на договорных началах, дающие формальные гарантии»<sup>14</sup>. С точки зрения статистики национальных счетов неформальный сектор рассматривается как часть сектора домашних хозяйств<sup>15</sup>.

В данном случае мы рассматриваем только ту занятость, которую сами граждане считают своей основной работой. Понятно, что в большой степени вовлеченность граждан в неформальный сектор проявляется в форме

---

<sup>13</sup> Существует множество определений теневой и неформальной экономик. Детальный их разбор выходит далеко за рамки этого выступления.

<sup>14</sup> Современные международные рекомендации по статистике труда. С. 148.

<sup>15</sup> Там же.

второй или дополнительной работы. Доля неформального сектора в общих затратах рабочего времени в экономике может при этом быть значительно больше, чем его доля в численности занятых.

Поскольку значительная часть неформальной экономической деятельности протекает внутри домохозяйств или в связи с ними, то наиболее полным источником информации о неформальной занятости являются обследования домохозяйств (типа ОНПЗ). В той мере, в которой неформальная занятость учитывается в балансе труда, этот учет также опирается на данные ОНПЗ.

Занятые в сфере предпринимательской деятельности без образования юридического лица, занятые по найму у физических лиц и неоплачиваемые семейные работники, которых можно отнести к неформальной занятости, в сумме составляли в 1999–2000 гг. 8,4–8,5% от всех занятых. Это, по-видимому, нижняя оценка, так как она не учитывала занятых на мелких зарегистрированных и незарегистрированных предприятиях, которые также могут относиться к неформальному сектору. В итоге оценка неформальной занятости около 10% кажется вполне реальной.

Занятые в домашнем хозяйстве производством товаров и услуг для реализации до 2001 г. не включались в число занятых, несмотря на соответствующие рекомендации МОТа. Тех, кто производит «для себя», т.е. не включенных в рынок, эти рекомендации не включают в неформальную занятость. В целом же, если учесть всех тех, кто может считаться занятым в неформальном секторе (либо в соответствии с буквой рекомендаций МОТ, либо более расширительно), их численность составит как минимум около 9 млн человек. Будем считать это расширенным определением неформальной занятости. В этом случае ее доля в общей занятости (соответственно скорректированной в сторону повышения за счет занятых домашним производством) достигает 15%.

Касаюсь вышеприведенных оценок численности занятых в неформальном секторе, следует еще раз подчеркнуть, что они относятся лишь к тем физическим лицам, у которых неформальный сектор является основным местом экономической активности. В этом смысле такие оценки не отражают суммарные затраты труда в этом секторе, объем которых зависит также от продолжительности рабочего времени и масштабов вторичной неформальной занятости.

К сожалению, имеющиеся данные не позволяют нам проследить динамику численности этих групп за весь период, начиная с 1991 г. Однако один из самых интересных вопросов в этой области заключается в динамич-



ческом анализе взаимосвязи между неформальной занятостью, формальной занятостью и безработицей. Другими словами, является ли неформальный сектор «убежищем» (постоянным или временным) для тех, кто потерял или не нашел место в формальном секторе? В этом случае рост неформальной занятости будет частично сдерживать рост безработицы. В каком-то смысле ее иногда можно считать скрытой безработицей.

С чем связано увеличение масштабов неформального сектора? По-видимому, здесь могло проявиться несколько взаимосвязанных обстоятельств. В условиях общего спада в экономике и значительного сокращения «старой» формальной занятости спасение от безработицы и получение средств к существованию многие видели в мелком предпринимательстве. Высокие издержки на вход в формальный бизнес и его ведение стимулировали его неформализацию.

#### *Отраслевые сдвиги в структуре занятости*

Социалистическая экономика к началу 1990-х гг. оставалась в лучшем случае индустриальной, в то время как экономика стран ОЭСР становилась все более постиндустриальной и экономикой услуг. В экономически наиболее развитых странах в этом секторе занято до 3/4 всех занятых. С началом экономических реформ стало очевидным, что структура занятости будет радикально меняться в пользу сектора услуг за счет сокращения доли промышленного сектора. Эти ожидания во многом оправдались.

В новое тысячелетие Россия вошла с совершенно иной отраслевой структурой занятости, нежели та, что была характерна до начала реформ. Доля промышленности сократилась с 30 до 22%, строительства – с 11,5 до 8%, а науки – с 3,7 до 1,9%. В этих отраслях было зафиксировано наибольшее относительное сокращение по отношению к 1990 г. В то же время доля торговли и общественного питания возросла с 7,6 до 14,6%, а доля органов государственного управления – с 2,1 до 4,5%. Эти две отрасли, а также торговля и общественное питание, продемонстрировали наибольший относительный рост. Доля сельского и лесного хозяйства в суммарной занятости практически не изменилась: данный сектор терял работников в темпе, близком к среднему темпу сокращения всей занятости.

Удивительные, на первый взгляд, тенденции в занятости проявились в сфере образования и здравоохранении. Абсолютная численность занятых здесь все эти годы оставалась стабильной (и даже несколько выросла), а их суммарная доля в общей занятости увеличилась с 13,6 в 1990 г. до 16,3% в 1999 г. Это происходило несмотря на унаследованный с советских времен

чрезмерно высокий (по международным меркам) удельный вес социально-культурных отраслей в общей занятости и резкое сокращение их государственного финансирования. Рост этого сегмента занятости имел место прежде всего в бедных регионах, зависимых от финансовой помощи из федерального бюджета. Наем дополнительных врачей и учителей использовался зачастую как один из инструментов давления на федеральное правительство с целью увеличения размера трансфертов, выделяемых регионам<sup>16</sup>.

Обобщающей характеристикой структурных изменений в занятости стало увеличение удельного веса сектора услуг и сокращение доли промышленно-производственного сектора (промышленность и строительство) и сельского хозяйства (сельское и лесное хозяйство). Доля занятых в секторе услуг в России за 1990-е гг. значительно выросла и приблизилась к уровню некоторых стран ОЭСР. Этот рост, к сожалению, в большей степени был связан с коллапсом спроса на труд в промышленности и строительстве, чем с абсолютным ростом в секторе услуг. Если первые потеряли около 12 млн рабочих мест, то во всех отраслях, относящихся к производству услуг, абсолютный прирост составил лишь около 2,5 млн.

Хотя использование разных данных и различных классификаций видов деятельности затрудняет сопоставления, совпадение основных тенденций вполне очевидно. Роль промышленности как основного работодателя значительно снизилась, а удельный вес сектора услуг в общей занятости вырос с 45 до 56%. По данным ОНПЗ и при использовании классификации ОКДП (приближающейся к международной классификации ISIC3) в 2000 г. он составлял почти 59%. Это хотя и ниже среднего значения для всех стран ОЭСР, но уже заметно выше их нижней границы. Например, в 1998 г. доля услуг составляла 55,3% в Португалии, 56,4% в Греции, 52,3% в Чехии и 58,5% в Венгрии<sup>17</sup>.

Таким образом, можно констатировать значительный сдвиг в структуре занятости за 1990-е гг. Если судить на основании этих показателей, то российская экономика уже перестала быть экономикой промышленности, она становится экономикой услуг. Этот процесс, судя по всему, еще далеко

---

<sup>16</sup> *Gimpelson V. and Treisman D.* Fiscal Games and Public Employment: A Theory with evidence from Russia. *World Politics*, Vol. 54, January 2002, No. 2.

<sup>17</sup> При этом в США и Канаде эта доля составляла 73,8%. *Employment Outlook*, 2000. OECD, Paris. P. 85.

не завершен. Впрочем, качество этих рабочих мест – предмет для специального исследования.

*Р. Капелюшников*

*Центр трудовых исследований ГУ-ВШЭ, ИМЭМО РАН*

### **Российская безработица: оправдались ли опасения**

Порядок нашей секции построен так, что она начинается с разговора о безработице, потом должна перейти к разговору о занятости, а потом о демографических процессах, хотя было естественнее, конечно, все это поставить в обратном порядке. Видимо, такое ранжирование в каком-то смысле не случайно, потому что оно отражает сдвигнутость в представлении значительной части людей, которые занимаются изучением этой проблематики. Как правило, на первый план выдвигаются сюжеты, связанные с безработицей, тогда как все остальное идет во вторую или третью очередь.

Данное сообщение посвящено тому, насколько оправданна такая повышенная озабоченность, по крайней мере формально, к проблеме безработицы в России. Насколько типичной или нетипичной была динамика безработицы в российской переходной экономике.

Как известно, на старте реформ этот сюжет вызывал огромную озабоченность и страх у всех потенциальных участников процесса: у правительства, у экспертов, у населения, у международных организаций. Предполагалось, что Россия обречена на сверхвысокую безработицу, что это вызовет серьезные социальные катаклизмы. Кроме того, предполагалось, что безработица окажется одним из главных политических ограничителей курса реформ. Логика была такая: быстрые активные реформы, большая безработица, потеря политической поддержки реформаторским правительством, смена правительства, приход антиреформаторских сил, конец реформам. Эта логика и эти страхи разделялись буквально всеми, как отечественными исследователями, так и зарубежными, как представителями правительства, так и его критиками. Я приведу только один характерный пример. В конце

1991 г. тогдашний министр труда А. Шохин предсказывал, что в течение 1992 г. работу потеряют 30 млн человек. Из них 15 млн человек будут обречены на долгосрочную безработицу.

Надо сказать, что эти страхи возникли не на пустом месте, к тому были серьезные, рациональные предпосылки. Во-первых, в других странах с переходной экономикой, которые раньше России вступили на путь реформ, события действительно начали развиваться примерно по такому сценарию. Начало реформ стало спусковым крючком для очень быстрого роста открытой безработицы, и в значительной части стран она в течение первых же двух лет переходила за отметку 10%. Кроме того, предполагалось, что российская экономика накопила огромный навес избыточной занятости, и ее сброс неизбежно превратится в сверхвысокую открытую безработицу.

Итак, насколько оправданными оказались эти опасения и что реально стало происходить на российском рынке труда после того, как начались реформы?

Существуют два показателя, два измерителя безработицы. Показатель общей безработицы, оценивающийся исходя из критериев, которые разработаны международными статистическими организациями, когда безработным признается человек, который не имеет работы, ищет ее, готов к ней приступить. И второй показатель регистрируемой безработицы, который измеряется по числу людей, обратившихся в государственные службы занятости и признанных безработными. Напоминать об этом различии приходится, потому что в российских условиях между этими двумя показателями существовал и продолжает существовать огромный разрыв.

Вот несколько цифр, которые всем известны, но, тем не менее, это задаст количественную рамку последующего обсуждения. В России численность безработных за годы реформ увеличилась примерно с 4 млн человек в 1992 г. до 6–6,5 млн человек в 2001 г. и численность зарегистрированных безработных увеличилась примерно с 600 тыс. человек до 1 млн человек в 2001 г. В относительных величинах это выглядит так: общая безработица увеличилась с 5,2% до 8–9% в 2001 г., официальная безработица увеличилась с 0,8% до 1,5% в 2001 г. Надо сказать, что колебания в уровне безработицы были не очень хорошо синхронизированы с колебаниями в темпах падения роста ВВП или сокращения занятости. То есть далеко не всегда сокращение ВВП или падение занятости приводили к резкому росту безработицы, и наоборот, не всегда ускорение темпов роста и сокращение темпов падения занятости приводили к резкому убыванию безработицы.

Теперь посмотрим, какова была картина в динамике. Рост общей безработицы был плавным, постепенным, без каких-либо резких скачков. Точка максимума была достигнута, как это ни парадоксально, в первом квартале 1999 г., когда уровень общей безработицы достиг 14,6% по официальным оценкам, затем она резко пошла вниз и сократилась к настоящему моменту до уровня 8–9%. Динамика регистрируемой безработицы была еще более занятой. Здесь пик, точка максимума была достигнута в апреле 1996 г. Начиная с мая 1996 г., уровень регистрируемой безработицы резко пошел вниз, и хотя потом существовали какие-то небольшие подъемы, тем не менее, общий понижающий тренд господствовал, и с максимального уровня 3,8% в апреле 1996 г. к настоящему моменту она упала до 1,5%. Мы видим, что не только сама динамика была плавной, но и точки максимума достигались альтернативными показателями безработицы, совершенно в разных условиях и в разное время.

Как выглядела российская безработица в межстрановой перспективе? Россия начинала с достаточно невысокой отметки, она шла к точке максимума достаточно долго. Например, только на шестом году реформ российская безработица перевалила за отметку 10%, которая достигалась в других реформируемых экономиках чаще всего на втором году реформ. После того как точка максимума была достигнута и в российской экономике возобновился экономический рост, падение безработицы было очень резким, уровень общей безработицы уменьшился более чем в 1,5 раза. Сейчас по уровню общей безработицы российская экономика находится где-то в нижней части списка реформируемых экономик. А если посмотреть на динамику регистрируемой безработицы, то здесь видно, что Россия абсолютный чемпион по «нижине» уровня безработицы.

Таким образом, подводя итоги, можно выделить следующие специфические черты российской безработицы. Во-первых, ее рост был медленным и плавным, без каких-либо массовых выбросов людей на улицу, что приводило бы к резким скачкам в уровне безработицы. Набирала она высоту достаточно долго, дольше, чем в других реформируемых экономиках. Зато, когда в России начался экономический рост, спад уровня безработицы оказался активнее и быстрее, чем в других реформируемых экономиках в аналогичной ситуации. Нужно отметить, что в других переходных экономиках даже небольшое ухудшение конъюнктуры часто приводило к резкому повышению уровня безработицы. В России такой тесной корреляции не наблюдалось. И наконец, если судить по ситуации на рынке труда, по более высокому из двух альтернативных показателей безработицы, либо по уров-

ню регистрируемой, либо общей безработицы, то окажется, что Россия входит в тройку наиболее благополучных стран вместе с Чехией и Венгрией. Возникает вопрос, чем же была обеспечена такая нетипичная динамика безработицы в России. Здесь следует напомнить, что спад в России был глубок, намного глубже, чем в подавляющем большинстве стран Центральной и Восточной Европы. Безработица в России, как правило, оказывалась ниже, чем в этих странах.

Учитывая величину спада, можно сказать, что безработица в России находилась на непропорционально низкой отметке. Как такое стало возможно? Обсуждая эти факторы, сразу можно сказать, что здесь действовал целый комплекс причин, лежавших как на стороне спроса, так и на стороне предложения.

Начнем с первой половины. Российские предприятия демонстрировали высокую склонность к придерживанию избыточной рабочей силы, что объяснялось целым набором факторов. В начальном периоде, по всей очевидности, решающую роль играло прямое субсидирование государством предприятий. Это позволяло предприятиям сохранять свой персонал, несмотря на резкое ухудшение экономического и финансового положения. Хотя потом этот фактор, по видимому, начал быстро сходиться на нет, и сейчас ему едва ли принадлежит решающая роль, тем не менее, в любом регионе можно указать на конкретные случаи, когда региональные власти шли на предоставление крупным предприятиям субсидий, льготных кредитов, либо послаблений по налогам в обмен на отказ от массовых сокращений рабочей силы.

Большое распространение на российском рынке труда получила вынужденная неполная занятость, в виде переводов на неполное рабочее время, либо административных отпусков. По оценкам Госкомстата, в этой форме вынужденной неполной занятости в различные годы находилось от 2–5% всех занятых в российской экономике, а по данным административной отчетности предприятий эти цифры были еще больше: от 3–8% в различные годы. Здесь важно подчеркнуть, что государство фактически поощряло и поддерживало эту форму неполной занятости. Во-первых, в определенный период времени шла прямая финансовая поддержка этой формы вынужденной неполной занятости через государственные службы занятости. Они предоставляли предприятиям либо на безвозмездной, либо на возмездной основе деньги на оплату заработной платы работникам, которые переводились в административные отпуска или на неполную рабочую неделю. Кроме того, государство закрывало глаза на то, как предприя-

тия нарушали существующие правила компенсации людей, которые отправлялись в административные отпуска, хотя это противоречило существующим нормативным требованиям: примерно половина всех вынужденных отпускников не получали никакой компенсации за время вынужденного простоя.

Фактором, на который обращают внимание очень многие исследователи, является специфика российской приватизации, которая, как известно, привела к переходу основного массива акций в руки трудовых коллективов. Этот аргумент представляется не очень убедительным. Если этот фактор имел место, то, по всей очевидности, он играл третьестепенное значение. Во всяком случае, очень трудно обнаружить какие-то систематические различия в политике занятости между предприятиями разных форм собственности, либо между предприятиями, приватизированными по разным вариантам.

Важным фактором были также установки директорского корпуса. Руководители предприятий считали, что, не увольняя работников, сохраняя рабочие места, они ведут себя социально ответственно. Эта установка была погружена в плотную сеть неформальных отношений, которые существовали и поддерживалось между руководителями предприятий и трудовыми коллективами. В результате была сформирована специфическая система негативных и позитивных стимулов, при которой поддержание избыточной рабочей силы обходилось предприятиям достаточно дешево, потому что этому способствовали и субсидии со стороны государства, и финансирование вынужденной неполной занятости, и задержки заработной платы, и т.д. и т.п. В то же время попытки предприятий освободиться от избыточной рабочей силы стоили им достаточно дорого, потому что если посмотреть на то, какие издержки вменялись российским трудовым законодательством в случае высвобождения работников, то они были весьма существенными. Отсюда выбор подавляющей части российских предприятий. Вместо того чтобы вести себя так, как вело себя большинство фирм в других переходных экономиках, быстро освобождаясь от избыточных работников, российские предприятия предпочитали делать это медленно, прибегая к вынужденным увольнениям только в самых крайних случаях, предпочитая стратегию постепенного выдавливания работников. Именно отсутствие таких массовых выбросов людей в безработицу и придавало динамике российской безработицы плавный, не скачкообразный характер.

Второй фактор – высокая гибкость заработной платы. По официальным оценкам, реальная заработная плата за время реформ в нижней точке

сократилась на 60%. Очевидно, это преувеличенная оценка, и падение было меньше. Тем не менее сам факт драматического снижения трудовых доходов в период реформ трудно отрицать. Несмотря на то, что сокращение реальной заработной платы в России было глубже и существенней, чем в других реформируемых экономиках, нужно сказать, что и там оно было далеко не минимальным и достигало 25–35%, а в Болгарии было сопоставимо с российским. Контраст между поведением российского рынка труда и рынков труда стран Центральной и Восточной Европы станет заметнее, видней и понятнее, если мы перейдем от динамики потребительской реальной заработной платы к динамике производственной реальной заработной платы, т. е. если мы будем дефлировать номинальную заработную плату не по индексу потребительских цен, а по индексу цен производства. Оказывается, именно в этом отношении между российской экономикой и экономиками бывших социалистических стран наблюдался резкий контраст. В странах Центральной и Восточной Европы падение реальной производственной заработной платы было неглубоким, и очень быстро понижательная тенденция сменилась повышательной и в настоящий момент во многих из них реальная производственная заработная плата на 25–35% выше до-реформенного уровня. В России ничего подобного не было. Здесь цены производителей росли в большинстве случаев быстрее потребительских цен на большей части рассматриваемого периода. Таким образом, никакой тенденции к возврату реальной производственной заработной платы, к тому высокому уровню, который наблюдался до начала реформ, не было. Это означает, что, с точки зрения работодателей, рабочая сила дешевила еще быстрее или таким же темпом, как она дешевила для самих носителей этой рабочей силы. Это прогрессирующее удешевление рабочей силы позволяло поддерживать достаточно высокий устойчивый спрос на труд и препятствовало тем самым образованию долгосрочной массивной, открытой безработицы.

Теперь перейдем к факторам, лежащим на стороне предложения рабочей силы. Для российской экономики был характерен достаточно активный отток из экономической активности в неактивность и в неформальную занятость. Прирост уровня безработицы в России был бы примерно в два раза больше для трудоспособного населения, если бы не имел места бурный отток экономической неактивности. В России значение этих факторов было примерно сопоставимым. И в этом смысле Россия находилась где-то в середине списка, потому что в некоторых странах, таких как Болгария или Венгрия, значение выхода в экономическую неактивность было даже



на порядок больше, чем в России. Россия занимала промежуточное положение. Имел также место активный отток и в неформальную занятость. По последним оценкам Госкомстата занятые в неформальном секторе сейчас составляют около 8 млн человек, в относительном выражении — 12%. По всей видимости, это несколько заниженные оценки, может быть, величина должна быть повышена до 15—20%, лежать в этом диапазоне.

Но здесь важно отметить, не только насколько велик количественно этот сектор, но и определенные его структурные характеристики. Дело в том, что в российских условиях не существовало непроходимой границы между формальным сектором и неформальным сектором, как это имеет место во многих странах Латинской Америки. Попадание человека в неформальный сектор не закрывало ему дверь обратно в формальную занятость. Благодаря этому значительное число российских работников переходили из состояния формальной занятости в неформальную занятость и обратно, минуя состояние безработицы.

И последний серьезный фактор, также лежавший на стороне предложения рабочей силы. Хотя с формальной точки зрения российская система поддержки безработных строилась примерно так же, как в странах Центральной и Восточной Европы, в реальных терминах пособия по безработице в России были существенно меньше, чем в странах Центральной и Восточной Европы, и что может быть не менее, а более важно: российские безработные получали куда меньший набор услуг по социальной помощи, чем безработные в странах Восточной Европы. Уровень пособия по безработице определяет нижний порог резервируемой заработной платы. Той заработной платы, которую работники считают для себя приемлемой, по достижении которой они согласны занять то или иное рабочее место. Благодаря тому, что в России уровень пособия по безработице фактически поддерживался на достаточно низкой отметке, резервируемая заработная плата тоже поддерживалась на низком уровне. Это означало, что российские безработные были гораздо менее разборчивыми, чем их коллеги из стран Восточной и Центральной Европы, и были готовы соглашаться достаточно быстро на непривлекательные рабочие места. То есть работники с низкой производительностью, которые вымывались из занятости в странах Центральной и Восточной Европы, оставались в занятости в России.

Это схематический портрет того, что происходило с российской безработицей в переходный период. Теперь можно задаться нормативным вопросом: хороша или плоха российская модель по сравнению с той моделью, которая была выработана странами Центральной и Восточной

Европы? Надо сказать, что профессиональное сообщество склоняется к негативной оценке российской модели. Вряд ли в условиях России была возможна эволюция по тому сценарию, который имел место в странах Центральной и Восточной Европы, просто исходя из глубины того спада, который пережила российская экономика. Преимущества и недостатки каждой из этих моделей достаточно очевидны. Та модель, которая возобладала в странах Центральной и Восточной Европы, подталкивала процесс реструктуризации, она ускоряла его ход, она способствовала тому, что лишние работники быстро теряли рабочие места. Они попадали в состояние безработицы, там им оказывалась более или менее существенная поддержка, благодаря чему они могли надолго застревать в этом состоянии, но одновременно и их поиск становился более взвешенным, рациональным. Попадание значительной массы людей в безработицу оказывало понижающее давление на уровень заработной платы, но в то же время российская модель способствовала тому, что значительный контингент работников не терял связь с занятостью. Неизвестно, лучше ли переходить на новое место из состояния занятости или из состояния безработицы. В принципе считается, что лучше это делать, сохраняя за собой прежнее рабочее место. Это освобождало бюджет от большой нагрузки, связанной с поддержанием большого контингента зарегистрированных безработных..

И последний вопрос, который необходимо затронуть в связи с тем, что сейчас российская экономика вступила в новую фазу. Снова стали распространяться страхи о том, что ускорение процесса реструктуризации российских предприятий приведет к значительному выбросу работников. Это обострит проблему безработицы, и это снова становится пугающей вещью, хотя когда безработица в России достигла пика в 1998–1999 гг., никто о ней особенно не вспоминал, и она прошла абсолютно незамеченной за шлейфом других проблем. Сегодня, так же, как и в начале 1990-х гг., эти страхи представляются преувеличенными. Несмотря на то, что непосредственная реакция занятости на падение объемов выпуска в России была не слишком большой, но если учесть, какой временной протяженности был этот период спада, то оказывается, что сброс рабочей силы российскими предприятиями в абсолютных масштабах был очень значительным. В промышленности численность занятых сократилась на 40%, при этом никаких сверхвысоких показателей занятости Россия не демонстрировала. В этих условиях любые опасения, что в той или иной точке российской экономики то или иное предприятие активизирует сброс избыточной рабочей силы, может привести к серьезным проблемам в данной локальной точке. Однако

безработица как некая макроэкономическая проблема не стоит на повестке дня. По всей вероятности, никакой сверхвысокой безработицы в российской экономике наблюдаться не будет.

**А.Суринов**

*Первый Заместитель Председателя*

*Госкомстата России*

### **Август 1998 года – воздействие на социальное неравенство и потребительское поведение домохозяйств в России**

Социальные системы можно рассматривать через последовательность адаптационных и катастрофных этапов поведения. На адаптационных этапах параметры системы изменяются, но характер связей, т.е. ее качество, остается неизменным, иначе говоря, система приспосабливается к иной окружающей среде, не меняя своей сущности. А на катастрофных этапах меняется структура системы, возникает новая система, новое качество. Катастрофы и кризисы присущи всем видам общественных систем. Общество как система определяет взаимодействие элементов, ее составляющих, т.е. создает правила их поведения, в рамках которых они самостоятельны. При изменившихся условиях системные связи нарушаются, и механизм коллективного взаимодействия меняется. Это приводит к возникновению новой системы. Но пока системные связи не нарушены, элементы подчиняются коллективным правилам и ведут себя по отношению к внешней среде как единое целое, система сохраняет свое качество.

На поведение элементов в социальной системе оказывает влияние существование институтов, заставляющих домохозяйства, семьи и индивидов быть конкурентами в процессе распределения всегда ограниченного количества благ. Так проявляется социальная самоорганизация, которая обусловливает создание, с одной стороны, социальных ограничителей неравенства между членами общества и их группами, а с другой стороны, стимулирует конкуренцию между ними. В любом случае в основе процесса

лежит ограниченность благ и необходимость эффективного их использования обществом в целом, но элементы (слои и группы населения) конкурируют между собой, так же как внутри слоев конкурируют домохозяйства, семьи, лица.

Общество в целом и его составляющие находятся в прямой зависимости от результатов своего поведения: выше затраты труда – выше (как правило) доходы – выше (разнообразнее) потребление и т.д. При этом общество на все кризисные вызовы отвечает переходом к более сложным структурам с большей эффективностью расходования ресурсов, т.е. с более высоким уровнем самоорганизации. Примером из современной истории России является 1992 г. (либерализация экономики, введение свободных цен), когда домохозяйства были вынуждены очень существенно пересмотреть свое отношение к собственному поведению на рынках труда, товаров и капиталов. Похожая ситуация (может быть, менее драматичная), сложилась в августе 1998 г. Именно в эти периоды домохозяйства более внимательны при покупках товаров и услуг, более активны при поиске работы и вообще источников средств к существованию, более бережливы и т.д. Самоорганизация общества проявляется в изменчивости экономического (в самом широком смысле) поведения людей и формировании новых устойчивых и ярко выраженных типов поведения, обусловленных доступностью различного рода ресурсов, которые отличаются от наблюдаемых в докризисный период. Так, например, доступность в России земли и бесплатных услуг со стороны сельскохозяйственных предприятий для сельских жителей при низком спросе на рабочую силу в деревне обусловила повышенную активность сельского населения в области личного подсобного хозяйства.

Для того чтобы понять воздействие внешнего мира на общество как систему и на элементы, из которых оно состоит, необходимо учитывать, что любой элемент в своем развитии проходит три периода: становление; зрелость; угасание. Вот почему вся совокупность домашних хозяйств должна быть рассмотрена и с позиции, на какой стадии развития находятся конкретные домохозяйства. Каково влияние в обществе той или иной группы (ее численность, квота в доходах, размер сегмента потребительского рынка, рынка труда, рынка капитала и др.), включающей в себя домохозяйства (семьи), находящиеся в процессе становления, зрелости, угасания. Это важно и еще по одной причине: домохозяйства на разных этапах своего развития естественно различаются по возможностям (ресурсам, которые

можно использовать) и потребностям (даже с точки зрения физиологии – дети, взрослые, старики).

Социальное расслоение домохозяйств с точки зрения их материального благосостояния характеризуется многими признаками. В этих условиях задача классификации домашних хозяйств по нескольким характеристикам уровня жизни может быть решена методами кластерного анализа, которые дают возможность выделить однородные совокупности домашних хозяйств (кластеров) в многомерном пространстве наблюдаемых признаков. В качестве показателей для классификации домашних хозяйств были взяты следующие их характеристики:

$x_1$  – доля средств, отданных в долг в валовом доходе домохозяйства;

$x_2$  – доля суммы долга, кредита и расхода из личных сбережений в валовом доходе домохозяйства;

$x_3$  – расходы на покупку фруктов в расчете на члена домохозяйства;

$x_4$  – расходы на покупку предметов для отдыха и увлечений в расчете на члена домохозяйства;

$x_5$  – валовой доход домохозяйства в расчете на члена домохозяйства;

$x_6$  – доля потребительских расходов в валовом доходе домохозяйства;

$x_7$  – доля расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах;

$x_8$  – расходы на питание вне дома в расчете на члена домохозяйства;

$x_9$  – доля расходов в натуре в валовом доходе домохозяйства;

$x_{10}$  – отношение прожиточного минимума к валовому доходу.

Перечисленные индикаторы, на наш взгляд, позволяют оценить социальное неравенство через удельные показатели доходов и сбережений, а также с учетом закономерностей потребительского поведения домохозяйств.

Информационной базой классификации являлись данные бюджетов домашних хозяйств, обследованных в рамках государственного статистического наблюдения в субъектах Российской Федерации в 1997–2000 гг. В расчетах использованы результаты опросов 51–54 тыс. домохозяйств за четвертый квартал каждого года.

В связи с тем, что при классификации домохозяйств применялись показатели, измеряемые в несопоставимых единицах, было проведено нормирование (стандартизация) данных для придания одинакового веса всем признакам. Для измерения меры близости при выделении однородных групп домашних хозяйств использовалось взвешенное расстояние Махала-

нобиса. Было выделено 4 кластера домохозяйств по уровню благосостояния, которые априори определены как группы населения, составляющие:

- высокообеспеченные слои (чрезвычайно высокие доходы, максимальная ориентация на покупку дорогих и необязательных товаров и услуг, незначительное влияние доходов в натуре на потребительский бюджет) – группа 1;
- обеспеченная часть среднего слоя (относительно высокие доходы, существенные размеры покупок дорогих товаров) – группа 2;
- бедная часть среднего слоя (не очень высокие доходы, незначительные размеры покупок дорогих товаров, высокая ориентация на натуральные поступления) – группа 3;
- малообеспеченные (низкие доходы, отказ от покупки дорогих товаров, незначительное влияние натуральных поступлений на доходную часть бюджета) – группа 4.

Классификация домохозяйств по данным за 1997 г. позволила сформировать четыре кластера. Кластер 1 образован наиболее состоятельными домохозяйствами, имевшими самые высокие душевые доходы и расходы, низкую долю расходов на продовольствие и слабую зависимость от натуральных доходов. Кластер 2 состоит из домохозяйств, которые имеют относительно высокие доходы и расходы в расчете на душу, доля расходов на питание в потребительских расходах невелика. Кластер 3 состоит из домохозяйств, чьи душевые доходы и расходы малы, а удельный вес доходов в натуре самый высокий. Эту группу домохозяйств есть все основания отнести к населению, значительную часть своего потребления обеспечивающему за счет подсобного хозяйства. Кластер 4 сформирован домохозяйствами с низкими доходами и расходами, а доля затрат на продовольствие у них самая высокая среди обследованных. Это беднейшие группы населения.

Классификация домохозяйств по данным за 1998 г. подтвердила существование четырех слоев населения, различия в показателях доходов, расходов и сбережений между которыми существенны. Так, кластер 1 образован из домохозяйств, которые имеют самые низкие душевые денежные доходы и расходы, при наивысшей доле доходов в натуральном выражении и самой низкой доле в потребительских расходах затрат на покупку продуктов питания. Эта часть бедных слоев населения, которая обеспечивает потребление за счет личного подсобного сельского хозяйства. Кластер 2 сформирован теми домохозяйствами, которые имеют довольно высокие доходы и расходы на необязательные товары и услуги и могут быть отне-

сены к обеспеченной части среднего класса. Кластер 3 состоит из наиболее состоятельных домохозяйств, у которых самые высокие душевые доходы и расходы, удельный вес затрат на продовольствие крайне низок. Кластер 4 образован из беднейших домохозяйств, чьи доходы и расходы малы, что вынуждает их тратить существенную часть своих ресурсов на приобретение продуктов питания, а натуральные поступления в доходную часть бюджета занимают незначительную долю в их ресурсах для потребления.

Классификация домохозяйств по данным за 1999 г. выявила группу домохозяйств (кластеров), имеющих душевые доходы несколько выше среднего значения по обследуемой совокупности, это относится и к показателям расходов на покупку предметов для отдыха, на питание вне дома и покупку фруктов. Доля расходов на покупку продуктов питания в доходах здесь минимальная, и доля натуральных поступлений невысока. Есть основания отнести эти домохозяйства к среднему классу, который имеет характеристики потребительского поведения более благоприятные, чем у домохозяйств, образовавших кластеры 3 и 4. Кластер 2 образовали домохозяйства, чьи характеристики позволяют отнести их к наиболее состоятельной части обследованной совокупности: душевые доходы максимальные и их уровень значительно превышает уровень доходов не только у беднейших слоев, но и у домохозяйств, входящих в кластер 1. Роль доходов в натуре в формировании бюджетов самая низкая во всей обследованной совокупности, а расходы на приобретение предметов для отдыха, на питание вне дома и на покупку фруктов заметно выше чем у остальных. Кластер 3 состоит из домохозяйств, имеющих наиболее негативные характеристики потребительского поведения: самые низкие расходы на покупку необязательных товаров и услуг при самой высокой доле расходов на продовольствие. Денежные доходы домохозяйств в расчете на душу чрезвычайно низки. Все это позволяет идентифицировать домохозяйства из этого кластера как наиболее бедных. Кластер 4 сформирован домохозяйствами, имеющими характеристики душевых доходов и расходов на необязательные товары и услуги наиболее близкие к тем, которые наблюдаются у домохозяйств, входящих в кластер 3. При этом доля доходов в натуральном выражении в валовом доходе у этой группы домохозяйств наиболее значительная. Таким образом, низкие уровни доходов и расходов компенсируются за счет поступлений в натуре, которые образуются в связи с высокой трудовой активностью в личном подсобном сельском хозяйстве. Именно последнее обстоятельство объясняет низкие уровни расходов на питание вне дома, на приобретение фруктов и предметов для отдыха.

Классификация по данным за 2000 г. позволила следующим образом стратифицировать обследованные домохозяйства. Кластер 1 образовали домохозяйства, которые наиболее активно берут деньги в долг и отдают их, здесь максимальные доходы в расчете на члена домохозяйства, а также расходы на приобретение предметов для отдыха, питание вне дома и покупку фруктов, при этом удельный вес расходов на покупку продовольствия в расходах и доля доходов в натуре – минимальные. Это характеристики наиболее состоятельной части обследуемых домохозяйств. Кластер 2 состоит из домохозяйств, у которых наблюдаются самые низкие в расчете на душу валовые доходы и расходы на покупку предметов отдыха, фруктов, на питание вне дома. Доля расходов на покупку питания выше, чем у кластера 1, а вот доля доходов в натуре в валовом доходе самая значительная среди всех обследованных домохозяйств. Домохозяйства, составляющие данный кластер, относятся к той части населения, которая в значительной степени обеспечивают свое потребление за счет личного подсобного хозяйства. Кластер 3 состоит из домохозяйств, уровень доходов которых в расчете на душу практически совпадает с наблюдаемым у кластера 2. Это относится также и к величине расходов на покупку товаров для отдыха и на питание вне дома. Здесь наблюдается наиболее высокая доля расходов на покупку продовольствия, а расходы на покупку фруктов в расчете на душу несколько выше, чем у кластера 2, что наряду с незначительной долей доходов в натуре свидетельствует о низкой активности домохозяйств в производстве продовольствия собственными силами. Этот кластер сформирован наиболее бедными домохозяйствами. Кластер 4 образован домохозяйствами, которые имеют валовые доходы в расчете на душу выше, чем у домохозяйств, входящих в кластеры 2 и 3, расходы на покупку предметов для отдыха и питание вне дома в расчете на члена домохозяйства также несколько выше, но заметно ниже, чем у кластера 1. Доля расходов на покупку продовольствия наиболее низкая, а доля доходов в натуральной форме несколько выше, чем у тех, кто сформировал кластер 1. Таким образом, можно говорить о том, что в кластер 4 входят домохозяйства, которые могут быть отнесены к среднему классу.

Таким образом, использование при классификации домашних хозяйств метода К-средних на основе десяти признаков подтвердило существование четырех групп домашних хозяйств во всех исследуемых периодах и дало возможность для выделения соответствующих кластеров.

*Таблица 1*

#### **Средние значения переменных по группам домохозяйств**



Группы домохозяйств	$X_1$	$X_2$	$X_3$	$X_4$	$X_5$	$X_6$	$X_7$	$X_8$	$X_9$	$X_{10}$
<b>Группа 1</b>										
1997 г.	0,19	0,01	2,09	1,87	1,99	0,02	-0,76	1,28	-0,32	-0,16
1998 г.	0,01	0,11	0,52	2,37	1,57	0,11	-1,16	4,71	-0,55	0,18
1999 г.	0,19	0,02	2,76	0,81	1,99	0,23	-0,24	0,69	-0,63	-0,02
2000 г.	0,07	0,07	2,52	1,20	2,21	0,07	-0,41	0,73	-0,59	0,06
<b>Группа 2</b>										
1997 г.	0,09	0,00	-0,08	0,00	0,06	0,01	-0,84	0,07	-0,21	-0,07
1998 г.	-0,05	-0,04	2,39	0,20	1,01	-0,04	0,05	0,00	-0,56	-0,03
1999 г.	0,27	0,03	-0,10	0,10	0,23	0,08	-1,00	0,18	-0,38	0,01
2000 г.	0,00	0,00	-0,11	0,06	0,17	0,00	-0,94	0,13	-0,38	-0,01

Таблица 1 продолжение

<b>Группа 3</b>										
1997 г.	-0,09	0,03	-0,50	-0,21	-0,19	-0,09	-0,07	-0,19	1,37	-0,05
1998 г.	0,00	0,00	-0,37	-0,10	-0,19	-0,01	-0,54	-0,15	1,34	0,00
1999 г.	-0,06	-0,02	-0,37	-0,12	-0,33	-0,75	-0,10	-0,14	1,55	0,00
2000 г.	0,00	0,00	-0,39	-0,15	-0,36	0,00	-0,03	-0,13	1,64	0,00
<b>Группа 4</b>										
1997 г.	0,07	-0,01	-0,08	-0,20	-0,27	0,02	0,79	-0,18	-0,21	0,06
1998 г.	0,00	0,00	-0,19	-0,06	-0,11	0,00	0,24	-0,09	-0,44	0,00
1999 г.	-0,15	-0,01	-0,13	-0,11	-0,24	0,27	0,65	-0,13	-0,41	0,00
2000 г.	0,00	0,00	-0,10	-0,14	-0,26	0,00	0,72	-0,13	-0,38	0,00

Группа 1 (богатые) в табл. 1 представляет собой совокупность домохозяйств, составляющих кластер 1 при типологии по данным за 1997 г., кластер 3 (1998 г.), кластер 2 (1999 г.) и кластер 1 (2000 г.); группа 2 (средний класс) составлена из домохозяйств, объединенных в кластер 2 (1997 г.), кластер 2 (1998 г.), кластер 1 (1999 г.) и кластер 4 (2000 г.), группа 3 (малообеспеченная часть среднего класса) состоит из домохозяйств, образовавших кластер 3 (1997 г.), кластер 1 (1998 г.), кластер 4 (1999 г.) и кластер 2 (2000 г.), а группа 4 (бедные) образована из кластера 4 (1997 г.), кластера 4 (1998 г.), кластера 3 (1999 г.) и кластера 3 (2000 г.).

Средние значения переменных по кластерам в графическом виде представлены на рис. 1-4.

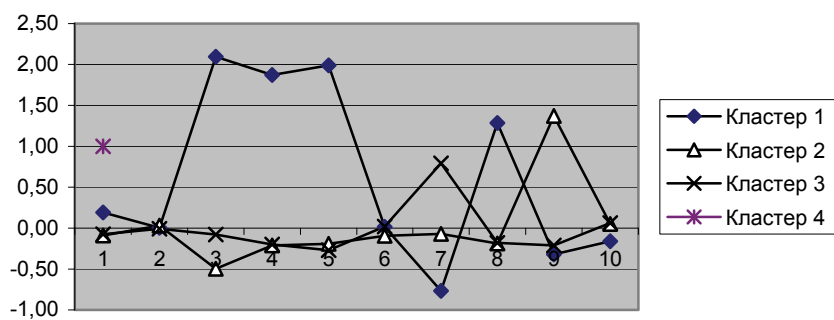


Рис. 1. Средние значения переменных по кластерам (классификация домохозяйств за 1997 г.)

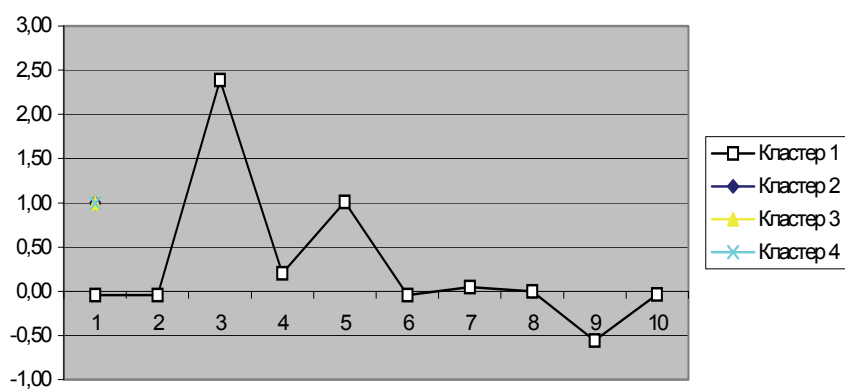


Рис. 2. Средние значения переменных по кластерам (классификация домохозяйств за 1998 г.)

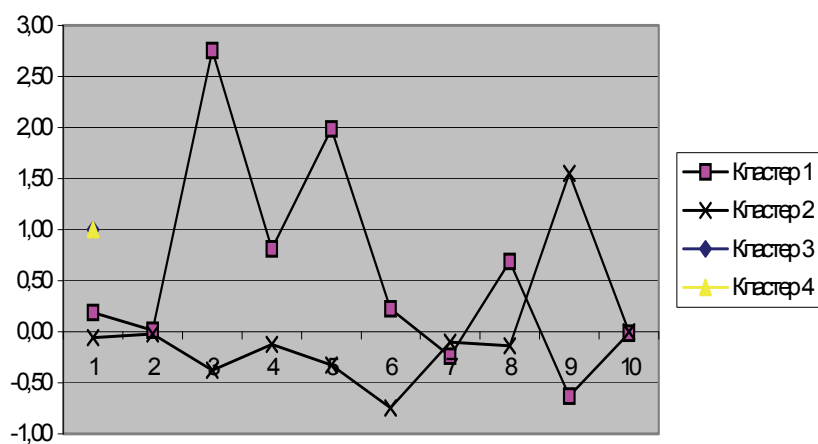


Рис. 3. Средние значения переменных по кластерам (классификация домохозяйств за 1999 г.)

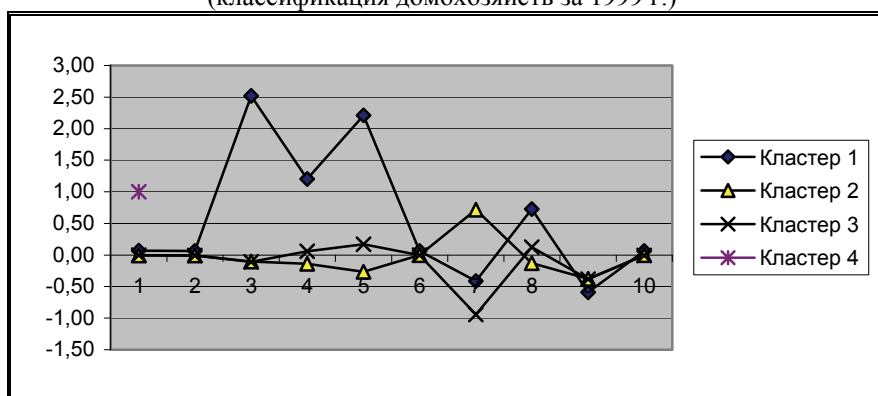


Рис. 4. Средние значения переменных по кластерам (классификация домохозяйств за 2000 г.)

Различия в характеристиках материального положения домохозяйств, включенных в разные группы в соответствии с проведенной их классификацией, проявились и в разной степени дифференциации (вариации) переменных, что характеризуется данными, приведенными в табл. 2.

Таблица 2

## Характеристики вариации переменных по группам домохозяйств

Группы Домохозяйств	Переменные									
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>	X <sub>9</sub>	X <sub>10</sub>
<b>Группа 1</b>										
1997 г.	3,13	0,02	4,64	10,25	7,09	0,03	0,81	10,83	0,35	0,01
1998 г.	0,00	11,10	2,02	38,58	22,47	12,37	0,65	18,35	0,48	35,14
1999 г.	4,38	0,63	4,17	13,57	6,73	0,59	0,92	11,85	0,23	0,00
2000 г.	16,32	16,32	4,80	12,78	5,62	16,32	1,07	12,44	0,27	16,32
<b>Группа 2</b>										
1997 г.	1,30	0,02	0,41	0,28	0,34	0,02	0,38	0,46	0,15	0,04
1998 г.	11,67	9,08	3,09	0,50	2,12	8,79	0,82	0,38	0,39	3,47
1999 г.	1,99	0,51	0,29	0,45	0,55	0,41	0,47	0,81	0,28	3,79
2000 г.	0,00	0,00	0,29	0,34	0,50	0,00	0,39	0,56	0,28	0,00
<b>Группа 3</b>										
1997 г.	1,40	6,58	0,10	0,03	0,54	6,32	0,82	0,05	4,03	3,40
1998 г.	0,00	0,00	0,08	0,07	0,33	0,00	1,26	0,11	0,79	0,00
1999 г.	0,45	0,41	0,12	0,02	0,21	0,21	1,03	0,03	0,65	0,00
2000 г.	0,00	0,00	0,12	0,03	0,22	0,00	0,93	0,03	0,65	0,00
<b>Группа 4</b>										
1997 г.	0,32	0,20	0,53	0,02	0,16	0,28	0,30	0,05	0,16	1,15
1998 г.	0,00	0,00	0,19	0,07	0,21	0,00	0,72	0,19	0,24	0,00
1999 г.	0,18	1,60	0,32	0,02	0,23	1,41	0,30	0,04	0,27	0,00
2000 г.	0,00	0,00	0,38	0,01	0,22	0,00	0,29	0,03	0,27	0,00

Числовые выражения характеристик вариации всех групп обследованных домохозяйств менялись в течение 1997–1999 гг. и стабилизировались в 2000 г. по показателям доходов и расходов, доле натуральных поступлений в доходе, доле расходов на покупку продуктов питания в валовом доходе. Наибольшие значения показателей вариации наблюдались в 1998 г. у самых богатых (группа 1) и средних слоев (группа 2). В высокой степени дифференцированы удельные показатели доходов (x<sub>5</sub>) и расходов на покупку фруктов (x<sub>3</sub>), предметов для отдыха (x<sub>4</sub>) и на питание вне дома (x<sub>6</sub>), а в 2000 г. также и показатели, характеризующие средства, отданные и взятые в долг (x<sub>1</sub> и x<sub>2</sub>).

Таблица 3

## Распределение обследуемых домохозяйств по группам в зависимости от уровня благосостояния

Годы	Группа 1		Группа 2		Группа 3		Группа 4	
	единиц	%	Единиц	%	единиц	%	единиц	%
1997 г.	3384	6,3	19051	35,4	7382	13,7	24038	44,6
1998 г.	1029	2,0	4407	8,6	12994	25,2	33019	64,2
1999 г.	3252	6,0	14217	26,3	11473	21,3	25064	46,4
2000 г.	3310	6,1	16278	30,2	10487	19,4	23927	44,3

Таким образом, с одной стороны, можно отметить определенную стабильность соотношений между группами домохозяйств, сформированными по характеристикам уровня жизни с использованием кластерного анализа и, с другой, – подвижность этой структуры, объясняемой динамикой общеэкономической ситуации. Показатели, характеризующие расслоение населения за исследуемый период при сравнении с 1998 г., когда кризис резко сократил слои и богатых и средних и увеличил распространенность бедности, свидетельствуют о восстановлении нарушенных в 1998 г. пропорций. Для сравнения приведены оценки, полученные из обследований бюджетов домашних хозяйств о структуре распределения доходов между их группами с разным уровнем доходов.

Таблица 4

**Показатели неравенства населения России по доходам соответствующего года (по данным за IV квартал) в процентах**

	1997	1998	1999	2000
Доля в общем объеме доходов населения - всего	100	100	100	100
20% населения с минимальными доходами	45,2	42,9	43,7	44,1
Вторые 20% населения	24,2	24,8	24,4	23,4
Третьи 20% населения	15,0	16,0	15,8	15,9

Таблица 4 продолжение

Четвертые 20% населения	10,1	10,5	10,4	10,4
20% населения с максимальными доходами	5,5	5,8	5,7	5,8
Соотношение среднедушевых доходов 10% населения, имеющего максимальные доходы к 10% населения, имеющего минимальные доходы, раз	0,392	0,370	0,377	0,376
Индекс концентрации доходов населения (коэффициент Джини)	14,0	11,9	12,1	12,0

Для исследования дифференциации потребительского рынка, определения его сегментов, ориентированных на различные слои населения, были рассчитаны распределения между квинтильными доходными группами домохозяйств объемов расходов, сбережений и потребления продуктов питания за аналогичный период времени и по той же совокупности домохозяйств. Результаты расчетов приведены в *табл. 5*.

Таблица 5

**Распределение расходов, сбережений и потребления продуктов питания по квинтильным группам домохозяйств (по данным за IV квартал соответствующего года) в %**

Группы домохо-	Показатели
----------------	------------

Зайств	потребительские расходы - всего	в том числе расходы на			сбережения	Потребление		
		покупку продуктов питания	питание вне дома	покупку непродовольственных		хлеба	фруктов	Мяса
Первые 20% домохозяйств (с низкими доходами)								
1997 г.	6,5	10,0	4,0	3,2	1,7	14,5	7,5	9,5
1998 г.	6,5	7,8	4,0	3,7	2,3	13,0	7,5	8,3
1999 г.	6,5	8,5	3,3	3,6	1,9	12,8	5,6	7,5
2000 г.	6,6	8,9	3,0	3,8	1,6	13,5	6,1	8,2
Вторые 20%								
1997 г.	10,9	15,3	9,0	6,4	4,2	18,1	13,7	15,0
1998 г.	11,1	12,7	10,2	7,4	6,2	16,5	13,1	13,5
1999 г.	11,1	13,9	7,7	7,3	5,0	16,4	11,0	13,2
2000 г.	11,3	14,1	8,7	7,7	5,0	17,3	12,0	13,7
Третьи 20%								
1997 г.	15,8	20,2	15,3	11,2	10,5	20,6	19,1	19,7
1998 г.	16,6	18,7	18,2	12,3	9,9	19,5	19,0	18,5

Таблица 5 продолжение

1999 г.	16,6	18,3	13,5	14,7	9,2	19,4	17,6	18,5
2000 г.	16,3	18,3	18,2	13,2	12,5	20,0	18,4	19,2
Четвертые 20%								
1997 г.	23,8	23,7	26,8	23,8	26,2	21,5	25,2	24,4
1998 г.	24,5	23,9	28,9	25,4	26,8	21,6	24,1	24,6
1999 г.	24,1	23,9	25,7	25,2	23,7	21,8	25,5	24,5
2000 г.	24,4	24,1	23,6	25,2	19,3	22,0	25,4	24,2
Пятые 20% домохозяйств (с высокими доходами)								
1997 г.	43,0	30,9	45,0	55,5	57,5	25,3	34,5	31,4
1998 г.	41,4	36,9	38,8	51,3	54,9	29,2	36,3	35,1
1999 г.	41,8	35,5	49,9	49,2	60,2	29,6	40,3	36,3
2000 г.	41,4	34,6	46,5	50,0	61,6	27,2	38,1	34,7

Результаты расчетов, характеризующие неравенство потребительского спроса, свидетельствуют о расслоении потребителей – хорошо заметна дифференциация потребительского поведения, которая выражается в высокой степени ориентации отдельных сегментов рынка на определенные слои населения. Так, рынки транспортных средств и санаторно-курортных услуг

практически полностью ориентированы на высокодоходные семьи, спрос на рынке товаров, не связанных с удовлетворением первичных потребностей, в значительной степени формируется под воздействием средних слоев, а от потребительского поведения более бедной части среднего класса зависит ситуация на рынках товаров первой необходимости.

Изменения в социальной стратификации (с точки зрения экономического поведения) домохозяйств в России в период 1997–2000 гг. можно охарактеризовать следующим образом: стабилизация доли богатой части общества после резкого ее сокращения в 1998 г. и восстановления в 1999 г., некоторое снижение числа бедных и расширение доли тех, кто самодостаточен. Наблюдаемый уровень бедности должен быть признан высоким и рассматриваться как серьезное ограничение спроса. Распределения объемов расходов по группам домохозяйств с разным уровнем достатка свидетельствуют об излишне высокой дифференциации покупательского спроса даже по товарам и услугам, удовлетворяющим первичные потребности.

Таким образом, классификация домохозяйств методом К-средних и традиционные показатели статистики семейных бюджетов подтверждают, что до 1998 г. характеристики стратификации домохозяйств и их потребительского поведения отличались от характеристик, зафиксированных статистическими наблюдениями после кризиса. При этом ситуация 1998 г. явилась переходной к новому состоянию, так как не все нарушенные соотношения в структуре доходов и расходов, расслоении потребителей восстановились.

В качестве показателя, описывающего зависимость расхода от дохода, использовался коэффициент эластичности, рассчитанный по ежегодным данным обследований бюджетов домашних хозяйств, который показывает прирост расхода в процентах на 1% прироста дохода при переходе от бедных к богатым домохозяйствам. Этот коэффициент рассматривался как характеристика степени насыщения потребностей домохозяйств в конкретном потребительском благе. Отсутствие прироста расходов на покупку определенного товара в сравнении с увеличением доходов следует трактовать как переход данного товара из класса товаров, связанных с удовлетворением первоочередных потребностей для конкретного домохозяйства или их группы, в класс товаров, удовлетворяющих необязательные (или менее обязательные) потребности.

*Таблица 6*

**Коэффициенты эластичных расходов и сбережений домохозяйств по доходам за 1997-2000 гг. (% на 1 % прироста доходов)**

	Продукты питания	Непродовольственные товары	Недвижимость	Услуги	Налоги	Сбережения
Первые 20% домохозяйств (с низкими доходами)						
1997 г.	0,857	0,711	-0,160	1,066	1,323	3,539
1998 г.	0,934	0,740	-1,546	0,967	1,315	3,445
1999 г.	0,941	0,770	1,177	1,000	1,373	2,636
2000 г.	0,903	0,846	1,283	1,009	1,363	2,555
Вторые 20%						
1997 г.	0,905	0,770	0,362	1,218	1,530	4,018
1998 г.	0,995	0,780	3,100	1,071	1,477	3,780
1999 г.	0,957	0,835	1,520	1,097	1,565	3,459
2000 г.	0,835	1,056	-0,013	1,074	1,432	3,258
Третьи 20%						
1997 г.	0,819	0,895	0,970	1,152	1,551	3,523
1998 г.	0,993	0,851	0,31	0,967	1,407	3,019
1999 г.	0,781	1,429	1,090	0,873	1,448	2,769
2000 г.	0,699	1,192	2,468	1,017	1,426	3,070

Таблица 6 продолжение

Четвертые 20%						
1997 г.	0,625	1,192	0,685	1,067	0,947	2,835
1998 г.	0,675	0,916	0,894	0,926	1,011	1,677
1999 г.	0,416	1,467	1,180	0,923	1,241	3,028
2000 г.	0,489	1,243	2,694	0,831	1,404	2,758
Пятые 20% домохозяйств (с высшими доходами)						
1997 г.	0,208	1,086	5,380	0,683	0,452	1,507
1998 г.	0,444	1,190	4,797	0,621	0,993	2,157
1999 г.	0,259	1,244	6,349	1,225	0,580	1,572
2000 г.	0,271	0,876	7,898	0,712	0,864	1,721

Ряд числовых выражений коэффициентов эластичности, приведенных в табл. 6, можно интерпретировать как свидетельство высокой потребительской активности населения России и его слабой ориентации на сбережение. Дифференциация строя потребностей у групп домохозяйств с разным уровнем материального достатка проявилась в заметной поляризации их потребительского поведения. Особое внимание обращает растущая из года в год ориентация богатых на покупку недвижимости на фоне сохранения высоких значений коэффициентов по расходам на продукты питания



(характеристика низкого уровня насыщения соответствующих потребностей) у беднейших домохозяйств. Совокупность домохозяйств-потребителей (покупателей товаров и услуг) является детерминированной системой с хаотическим поведением элементов, ее образующих. Последние, испытывая воздействие внешнего мира, сглаженное наличием внутренних системных связей, накапливают отклонения, которые в определенный момент переводят систему в другое состояние. Иначе говоря, система самоорганизуется в ином качестве, выстраивая иные связи между своими элементами. Хаотичное поведение элементов системы, в данном случае домохозяйств, приводит к упорядоченности на уровне системы в целом и на уровнях subsystem (групп домохозяйств, однородных по важным признакам). Схожее потребительское поведение однородных домохозяйств и дифференциация спроса в зависимости от уровня материального благосостояния может быть представлена как согласованное поведение социальных стратов на потребительском рынке. Так проявляется на макроуровне синергизм составляющих социальные страты элементов с хаотичным поведением на микроуровне, а дифференциация потребительских расходов доходных групп домохозяйств является хорошей иллюстрацией для описания потребительского поведения общества как сложной системы.

Сопоставление уровней доходов и потребления или структуры расходов домохозяйств дает основание для вывода о том, что между ними существуют ярко выраженные зависимости, которые позволяют говорить об обусловленности типа потребительского поведения уровнем материальной обеспеченности населения. Исследования зависимостей от доходов величины расходов домохозяйств на отдельные товары и услуги имеет смысл проводить, используя математически сопоставимые формы. Решение может быть найдено через применение уравнений регрессии для описания формы связи явлений, параметры которых позволяют оценить устойчивость зависимостей во времени. Функцией, аппроксимирующей фактическое поведение домохозяйств на отдельных товарных рынках, является нелинейная зависимость. Исходя из того, что в регрессионном анализе поиск многочлена, адекватно аппроксимирующего фактические данные, состоит в постепенном повышении его порядка, представляется достаточным для исследования зависимостей различных характеристик домашних хозяйств от доходов использовать полином шестого порядка:

$$y = a_0 + \sum_{i=1}^6 a_i x^i,$$

где  $a_0, a_i$  – параметры уравнений регрессии.

Такой подход позволяет описать с точки зрения покупателей нестабильности в дифференциации рынка, толчком к возникновению которых могут быть внешние факторы – изменения в общей экономической ситуации, политике на рынке труда, схемах реализации социальных программ, и внутренние изменения – смена стандарта жизни, потребностей, ресурсных возможностей. Это связано с тем, что структура расходов домохозяйств довольно чувствительна к изменениям соотношений доходов и цен на товары и услуги и отражает зависимость потребностей населения от материальных возможностей. Это связано с тем, что потребности домашних хозяйств в течение ограниченного промежутка времени остаются практически неизменными, резкое изменение пропорций внутри потребительских расходов наглядно иллюстрирует не только динамику уровня жизни населения, но и социальное положение домохозяйства, так как для каждого социального страта существует свой строй потребностей. Переход от одной структуры потребительских расходов к другой может быть представлен как переход в иные потребительские слои.

Смена схемы потребительского поведения населения выражается в изменении дифференциации рынков товаров и услуг, т.е. в изменении их ориентации на спрос со стороны привычных потребителей. Уровень дохода во многом определяет строй потребностей домохозяйств, поэтому динамика этих процессов может быть прослежена через изучение приобретений домохозяйствами товаров первой необходимости, товаров, ориентированных на удовлетворение вторичных потребностей, а также товаров, составляющих основу покупок богатой части общества. Расслоение потребителей проявляется через дифференциацию потребительского поведения и через ориентацию отдельных сегментов рынка на определенные слои населения. Переходы из одного потребительского класса в другой можно проследить при анализе уровней потребления наиболее дорогих и престижных товаров и услуг домохозяйствами с разным уровнем душевых доходов.

Август 1998 г. существенным образом сказался на потребительской активности домохозяйств, т.е. на их взаимодействии с продавцами товаров и услуг. Спрос на рынке товаров, не связанных с удовлетворением первичных потребностей, который в значительной степени определяется влиянием средних слоев, претерпел в 1998 и 1999 гг. довольно существенные изменения. Аналогичная ситуация наблюдалась и на рынках товаров первой необходимости, испытавших сокращение спроса со стороны бедных (чьи возможности уменьшились) и одновременное увеличение спроса со сторо-

ны среднего класса, значительное число представителей которого были вынуждены перейти в более бедные потребительские слои. Таким образом, население стало большую часть своего бюджета тратить на приобретение необходимых товаров и услуг. При этом наблюдавшиеся до кризиса существенные различия в потребительском поведении разных социальных групп в результате усилились, что выразилось в изменении форм зависимостей расходов домохозяйств на товары и услуги от уровня доходов во всех сегментах рынка.

Исходя из результатов измерений, проведенных по данным за 1997–2000 гг., можно говорить о том, что поведение потребителей на рынках отдельных товаров и услуг менялось довольно существенно, что и нашло отражение в смене формы зависимостей расходов домохозяйств от их доходов.

Коэффициенты регрессии, как количественные (числовые значения) и качественные (знаки) характеристики дифференциации потребительского рынка, меняются под воздействием различных факторов, в числе которых следует назвать: изменение потребностей, изменение доходов и изменение цен. Общество (группы домохозяйств с разным уровнем доходов) постоянно приспосабливается к внешним условиям и неравномерно распределяет воздействие окружающей среды на отдельные его слои, домохозяйства, семьи. При этом сопоставления коэффициентов регрессии следует проводить, сравнивая их значения по уравнениям, отражающим зависимость, которые наблюдались в базисном году.

В качестве показателя, характеризующего степень отклонений регрессии зависимостей расходов домохозяйств на покупку товаров и услуг от величины доходов, использовался индекс, рассчитанный по формуле:

$$K = \frac{\sqrt{\sum \left( \frac{a_k^n - a_k^o}{a_k^o} \right)^2}}{m},$$

где  $a_k^n$  – коэффициент регрессии в году  $n$  по  $k$ -му коэффициенту регрессии,

$a_k^o$  – коэффициент регрессии в базисном году по  $k$ -му коэффициенту регрессии,

$m$  – степень полинома, выбранного в качестве аппроксимирующей функции для описания зависимостей расходов домохозяйств на покупку товаров и услуг от величины доходов (в нашем случае  $m = 6$ ).

Данный индекс характеризует относительную степень отклонений в текущем году коэффициентов регрессии от их значений, полученных для базисного года. Он показывает, насколько в среднем значения коэффициентов отличались от зафиксированных в 1997 г., иначе говоря, в докризисном периоде.

В индексе, рассчитываемом по приведенной выше формуле, влияние более заметных расхождений между сравниваемыми рядами коэффициентов регрессии усилено через использование квадратов отклонений. Результаты измерений приведены в *табл. 7*.

*Таблица 7*

**Индексы отклонений коэффициентов регрессии зависимостей расходов домохозяйств на покупку товаров и услуг от величины доходов в 1998–2000 гг. (в сравнении с 1997 г.)**

Товары и услуги	1998	1999	2000
Хлеб и хлебобулочные изделия	2,99	1,85	1,58
Овощи и бахчевые	0,15	0,64	0,16
Картофель	1,04	0,33	0,43
Фрукты и ягоды	1,86	1,89	2,29

*Таблица 7 продолжение*

Мясо и мясопродукты	0,22	1,17	0,30
Молоко и молочные продукты	19,09	8,94	25,25
Сахар и кондитерские изделия	0,17	0,55	3,66
Масло растительное и другие жиры	0,36	1,25	0,07
Яйца	0,29	1,04	0,35
Рыба и рыбопродукты	0,24	0,06	0,17
Питание вне дома	4,86	0,80	1,43
Алкогольные напитки	0,11	0,44	0,27
Ткани, одежда и обувь	8,89	13,87	11,59
Телерадиоаппаратура, предметы для отдыха, увлечений	0,31	0,12	0,43
Транспортные средства	0,27	0,34	0,35
Медицинские товары, предметы гигиены	0,13	0,14	0,13
Мебель, домашнее оборудование, предметы для ухода за домом	0,55	0,97	1,15
Строительные материалы	1,11	0,38	1,00
Жилищно-коммунальные услуги	0,59	1,02	0,28
Услуги образования	0,34	0,86	1,03

Бытовые услуги	1,42	1,55	0,80
Медицинские услуги	0,71	0,30	1,04
Санаторно-оздоровительные услуги	0,34	0,33	0,08
Услуги пассажирского транспорта	0,55	0,19	0,22

Приведенные в *табл. 7* данные позволяют сделать вывод о том, что август 1998 г. разрешил, с одной стороны, противоречие между материальными возможностями домохозяйств и их потребностями через резкое изменение зависимостей расходов домохозяйств от их доходов, и с другой стороны, сформировал новые схемы потребительского поведения и дифференциации рынков товаров и услуг. Все сегменты рынка подверглись воздействию изменившегося спроса, но часть из них сохранила свою ориентацию на традиционного потребителя, что особенно ярко проявилось в поведении богатых слоев, определяющих спрос на рынках дорогостоящих и необязательных товаров и услуг.

Среди продуктов питания наиболее высокие коэффициенты отклонений зафиксированы по молоку и молочным продуктам, хлебу и хлебобулочным изделиям, питанию вне дома, фруктам и ягодам. По большинству товаров продовольственной группы после резких изменений дифференциации спроса в 1998 г. наблюдалось постепенное возвращение к его структуре, характерной для 1997 г. Но различия в покупательном поведении населения с разным уровнем материального достатка на рынках фруктов и ягод, молока и молочных продуктов, сахара и кондитерских изделий, проявившиеся в кризисном году, усилились в последующие два года. Это может быть объяснено тем, что здесь сменялось присутствие на рынках главных потребителей – уходили бедные слои, оставались более состоятельные, а сами рынки дробились и ориентировались на удовлетворение потребностей, подкрепленных финансовыми возможностями.

Изменения в расслоении потребительского поведения на рынках непродовольственных товаров и услуг резко проявились в наиболее дифференцированном его сегменте – продажа тканей, одежды, обуви, где движение цен на товары и доходов покупателей создали динамично меняющуюся ситуацию. Рынки транспортных средств, телерадиоаппаратуры, медицинских товаров изменились незначительно и сохранили новое состояние и в последующие годы. Изменилась ситуация в 1998 г. и продолжала меняться в 1999–2000 гг. на рынках мебели, домашнего оборудования, предметов для ухода за домом, образовательных услуг. А на рынках строительных материалов, услуг жилищно-коммунального хозяйства, бытовых услуг и услуг медицины характеристики дифференциации поведения домохозяйств менялись с невысокой интенсивности и без устойчивых тенденций в течение

ние всего исследуемого периода. Практически восстановилась форма зависимости потребительского поведения домохозяйств от величины их доходов на рынках санаторно-оздоровительных услуг и услуг пассажирского транспорта. Аналогичная картина наблюдается и на рынках овощей и бахчевых, масла растительного и других жиров, яиц, мяса и мясопродуктов. Незначительно менялось поведение домашних хозяйств на рынке алкоголя.

Неустойчивость общей экономической ситуации, а также высокая степень материальной недостаточности большинства домохозяйств обуславливает подвижность потребительского спроса. Естественно, вне зависимости от общих условий структура конечного потребления различных слоев населения дифференцирована. Так, при благоприятных обстоятельствах спрос на рынках престижных и дорогих товаров формируется не только под воздействием богатых слоев, но и потребителей со средними доходами. В то же время очевидно, что при ухудшении экономической ситуации слои населения со средним достатком меняют потребительскую ориентацию и осуществляют интервенции на рынках товаров для бедных. При этом материально недостаточные слои населения сокращают свое присутствие на всех рынках, но в меньшей степени на рынках товаров и услуг первой необходимости.

Несмотря на то, что в 1999–2000 гг. удалось частично восстановить реальные доходы населения, в ближайшей перспективе схемы потребительского поведения сохраняются. Очевидно, что незначительные объемы накопленного домашнего имущества будут объективно снижать склонность домохозяйств к сбережению в форме финансовых активов. Этому также будет способствовать и приобретенный населением опыт обвального обесценения национальной валюты. Сопоставление коэффициентов эластичности расходов по доходам у домохозяйств с разным уровнем материального достатка свидетельствует о низкой насыщенности в удовлетворении потребностей наиболее состоятельной части среднего класса в недвижимости, транспортных средствах, услугах отдыха и туризма при довольно низких значениях коэффициентов эластичности сбережений по доходам. В то же время менее состоятельная часть среднего класса в большей степени ориентирована на накопления, но абсолютный размер денежных сбережений не позволяет видеть в них активных участников рынков недвижимости и дорогостоящих непродовольственных товаров. Те слои населения, которые относятся к малообеспеченным, имеют более высокие коэффициенты эластичности сбережений по доходам, чем состоятельная группа домохозяйств. Степень насыщения потребностей у низкодоходных

домохозяйств по товарам первой необходимости (питание, обязательные услуги) чрезвычайно низка. Все это не дает оснований рассматривать население в качестве экономического агента, способного аккумулировать крупные денежные суммы для инвестирования. Видимо, политика вовлечения населения в инвестиционный процесс должна базироваться на использовании его высокой ориентированности на потребление, включая желание приобретать недвижимость, транспортные средства, бытовую технику и средства тезаврации. Низкие материальные возможности населения в целом и ориентированность на отечественные продукты питания (привычка) и значительную часть непродовольственных товаров (доступные цены) обуславливают в качестве наиболее приемлемого варианта вложений средств населения в экономику – развитие тех ее секторов, спрос на продукцию которых зависит от российского потребителя.

### Приложение

#### Параметры уравнений регрессии зависимостей расходов домохозяйств на покупку товаров и услуг от величины душевых доходов

Товары и услуги	Годы	$a_5$	$a_4$	$a_3$	$a_2$	$a_1$	$a_0$
Хлеб и хлебобулочные изделия	1997	0,0108	-2,667	2,5958	-13,083	36,043	3,1
	1998	0,1525	-2,7417	18,721	-60,658	101,53	-27
	1999	0,1042	-1,7042	10,954	-36,546	78,192	-13,3
	2000	0,0825	-1,4542	10,212	-37,996	89,055	-14,3
Овощи и бахчевые	1997	0,065	-0,9583	5,175	-12,892	21,01	-8,4
	1998	0,0917	-1,3292	7,2167	-18,071	27,792	-11,3
	1999	0,0025	0,2292	-2,9208	12,371	-12,482	7,1
	2000	0,0775	-0,9792	4,3375	-7,6708	10,935	-2,9
Картофель	1997	0,0333	-0,5208	3,075	-8,5792	12,392	-5
	1998	-0,0425	0,7625	-4,9792	14,737	-17,478	8,7
	1999	0,065	-0,9792	5,5333	-14,721	21,602	-8,9
	2000	0,0175	-0,2042	0,8042	-1,3458	36,528	-0,3
Фрукты и ягоды	1997	-0,0233	0,5292	-4,1583	14,171	-14,518	7,4
	1998	0,14	-2,1042	11,775	-29,996	40,785	-17,4
	1999	0,1425	-2,1667	12,287	-31,233	40,47	-17,4

<i>Товары и услуги</i>	<i>Годы</i>	<i>a<sub>5</sub></i>	<i>a<sub>4</sub></i>	<i>a<sub>3</sub></i>	<i>a<sub>2</sub></i>	<i>a<sub>1</sub></i>	<i>a<sub>0</sub></i>
	2000	0,1858	-2,775	15,421	-38,675	48,543	-20,4
Мясо и мясопродукты	1997	0,1883	-2,6042	12,983	-31,446	68,578	-26,5
	1998	0,29	-4,0292	20,875	-50,371	93,335	-38,8
	1999	0,705	-10,408	56,825	-141,14	197,52	-87,4
	2000	0,4117	-5,1667	21,925	-33,583	45,813	-15
Молоко и молочные продукты	1997	0,0067	-0,025	-0,35	0,525	16,943	-4,1
	1998	0,1308	-2,0625	12,404	-35,737	66,265	-27,2
	1999	0,0008	0,5083	-6,1875	24,742	-17,463	10,9
	2000	0,2267	-3,1458	15,758	-35,354	55,815	-21,9
Сахар и кондитерские изделия	1997	-0,0475	0,9083	-6,3458	18,792	-12,807	11,2
	1998	-0,085	1,3833	-8,3083	22,617	-13,207	9,8
	1999	0,0758	-0,7833	1,3808	7,5833	-6,4467	11,9
	2000	0,4283	-6,8708	40,933	-111,08	151,39	-60,2
Масло растительное и другие жиры	1997	0,0375	-0,6708	4,4875	-14,079	21,825	-7,7
	1998	0,0642	-1,1833	8,1458	-25,917	41,19	-16,2
	1999	-0,0825	-1,1833	8,1458	-25,917	41,19	-16,2
	2000	0,05	-0,8125	5,025	-15,237	26,475	-8,1
Яйца	1997	0,0142	-0,2542	1,7375	-5,7458	10,148	-3,8
	1998	0,0225	-0,4083	2,8542	-9,5917	17,223	-7,5
	1999	-0,0267	0,5125	-3,4583	9,5375	-5,965	3,1
	2000	0,0058	-0,025	-0,2292	0,925	4,3233	-1,8
Рыба и рыбопродукты	1997	0,165	-2,5875	15,167	-41,412	57,368	-24,1
	1998	0,0817	-1,1375	6,05	-15,212	24,418	-9,3
	1999	0,1825	-2,8625	16,946	-46,737	65,872	-28,3
	2000	0,1117	-1,6542	9,1333	-23,246	34,055	-13,1
Питание вне дома	1997	-0,0283	0,7958	-6,9167	25,954	-36,705	18,4
	1998	0,6033	-9,375	54,517	-145,77	182,43	-80,6
	1999	0,0725	-0,9292	4,2125	-7,3208	6,665	-1,5
	2000	0,1558	-2,175	11,304	-26,375	29,59	-11,2
Алкогольные напитки	1997	0,1258	-1,9542	10,896	-26,796	36,028	-14,2
	1998	0,0842	-1,3667	7,9625	-19,733	27,353	-11,2
	1999	0,2308	-3,6542	21,704	-58,646	76,165	-33,2
	2000	0,2017	-3,0833	17,742	-46,317	58,457	-24,5
Ткани, одежда, обувь	1997	-0,1875	1,7208	1,9708	20,971	-26,908	25,5
	1998	1,2142	-17,775	96,962	-241,47	299,67	-123
	1999	1,6725	-25,675	147,45	-387,82	488,07	-206,4
	2000	1,4442	-21,717	122,81	-318,43	401,29	-163,4
Транспортные средства	1997	2,4633	-37,983	221,48	-601,02	749,75	-333,6
	1998	0,73	-10,912	61,675	-162,69	199,99	-88,1
	1999	0,5467	-7,475	38,2	-90,125	99,253	-39,9
	2000	0,4458	-6,375	34,587	-87,275	100,82	-39,9
Телерадиоаппаратура, предметы для отдыха, увлечений	1997	0,2633	-4,0625	22,975	-57,187	71,412	-29,8
	1998	0,1258	-1,575	6,7208	-10,275	8,8033	-0,8
	1999	0,2117	-3,0333	16,358	-40,217	48,48	-18,9



<i>Товары и услуги</i>	<i>Годы</i>	$a_5$	$a_4$	$a_3$	$a_2$	$a_1$	$a_0$
	2000	0,515	-7,8958	45,65	-121,95	152,18	-64,9
Медицинские товары, предметы гигиены	1997	0,0983	-1,5208	8,8	-23,779	36,602	-13
	1998	0,1508	-2,175	11,696	-29,225	41,853	-14,2
	1999	0,145	-2,165	12,083	-31,387	46,322	-14,2
	2000	0,1517	-2,1042	10,833	-25,696	37,215	-8,6
Мебель, домашнее оборудование, предметы для ухода за домом	1997	0,235	-3,6583	20,925	-50,792	61,39	-25
	1998	0,6	-8,7458	47,492	-116,85	136,71	-56,9
	1999	0,7408	-11,396	66,021	-175,75	215,79	-93,5
	2000	0,8383	-12,796	73,917	-197,85	245,09	-106,8
Строительные материалы	1997	-0,0425	0,6625	-3,9292	11,137	-12,228	5,5
	1998	0,0983	-1,35	6,8417	-15,55	17,76	-6,8
	1999	0,015	-0,1	-0,1917	2,85	-4,7733	3
	2000	0,0792	-1,1083	5,8042	-13,792	16,117	-6,1
Жилищно- коммуналь- ные услуги	1997	0,0533	-0,9542	6,6417	-22,596	45,455	16,3
	1998	-0,0367	0,6958	-4,725	13,354	-4,1883	9,3
	1999	0,2542	-3,7583	21,012	-56,242	82,233	-27,8
	2000	0,0467	-0,4667	1,3167	-1,2833	14,187	3,6
Услуги образова- ния	1997	-0,1358	2,3417	-15,054	44,608	-57,36	27,1
	1998	-0,0133	0,3125	-2,4917	8,8375	-11,145	5,9
	1999	0,2	-3,0292	17,042	-43,671	52,258	-2,-9
	2000	0,27	-4,0625	23,042	-60,537	74,688	-32
Бытовые услуги	1997	-0,0525	1,0125	-7,1292	23,287	-29,818	14,5
	1998	0,1625	-2,7667	17,454	-49,483	67,133	-30,6
	1999	0,21	-3,2792	19,325	-52,321	67,065	-29,4
	2000	0,0908	-1,667	5,4458	-10,683	10,713	-2,6
Медицинские услуги	1997	-0,0942	-1,6333	-10,479	31,067	-40,227	18,7
	1998	0,09	-1,3958	8,0083	-20,804	25,802	-11,2
	1999	-0,0117	0,3167	-2,617	9,4333	-13,297	6,8
	2000	0,1917	-2,8708	16,25	-42,729	52,258	-22,4
Санаторнооздоровительные услуги	1997	0,3067	-4,6708	26,808	-71,229	87,085	-38,2
	1998	0,0833	-1,05	4,7167	-9,05	7,7	-2,3
	1999	0,0667	-0,9792	5,3917	-13,721	16,242	-6,8
	2000	0,2308	-3,6083	21,229	-57,892	72,34	-32,2
Услуги пассажирского транспорта	1997	0,255	-3,8792	22,1	-58,12	76,645	-32,5
	1998	-0,0425	0,9458	-7,1958	24,154	-29,062	15,2
	1999	0,1392	-2,0917	11,787	-30,458	41,229	-16,8
	2000	0,156	-2,1083	10,358	-22,092	25,587	-7,3

## **Раздел 5**

### **Бюджетная и налоговая политика**

*С. Баткибеков*  
*ИЭПП*

## **Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов**

Повышение эффективности бюджетных расходов прежде всего связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. Можно выделить несколько основных направлений подобного рода преобразований, отличающихся особой важностью и необходимостью осуществлять мероприятия в их рамках практически по всем бюджетным отраслям.

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

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

Третьим направлением является совершенствование методов осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. Необ-

ходимо перевести финансирование закупок и подряда для государственных и муниципальных нужд на конкурсную основу и одновременно создать необходимые условия для честной конкуренции в рамках таких конкурсов.

Одним из важнейших направлений является реформирование системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений. Смысл подобной реформы заключается в сокращении государственного сектора при одновременном повышении его эффективности. Сокращение государственного сектора должно происходить за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор на добровольной основе в условиях поэтапного сокращения бюджетной составляющей их финансирования. Это прежде всего касается отраслей социальной сферы, в особенности здравоохранения и образования. Такие организации участвуют на конкурсной основе в распределении бюджетных средств и несут полную ответственность по своим обязательствам. Оставшиеся бюджетные организации теряют какую бы то ни было финансовую самостоятельность и финансируются из бюджета по строго фиксированной смете.

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

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

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

Можно выделить основные цели бюджетной политики по основным направлениям расходов.

Основными целями бюджетной политики в области осуществления всех видов властных полномочий на всех уровнях Федерации, а также государственной деятельности за рубежом должны являться следующие.

В области государственного и муниципального управления – эффективное расходование бюджетных средств путем перехода к планированию и использованию соответствующих средств на основе целевых индикаторов, ориентированных на достижение определенных количественно выраженных результатов.

В области международной деятельности – соответствие расходов на ее осуществление целям и задачам внешней политики государства, а также эффективное управление зарубежной государственной собственностью.

В области судебной власти – обеспечение объективности правосудия и своевременного его осуществления путем установления финансовой независимости судов и рационализации расходов на судебную систему.

Достижение данных целей может быть осуществлено путем решения комплекса задач, к каковым относятся:

- усовершенствование структуры и функций федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления и разработка на этой основе четкой системы критериев оценки эффективности и результативности их функционирования;
- внедрение системы институциональных и индивидуальных контрактов, основанных на разработанной системе критериев, для повышения эффективности функционирования всех звеньев государственного и муниципального аппарата;
- повышение эффективности управления государственным имуществом за границей и разработка концепции, определяющей основные принципы такого управления на долгосрочную перспективу;
- совершенствование структуры государственных органов за границей и сокращение избыточного государственного аппарата в странах, не являющихся носителями стратегических приоритетов внешнеэкономической политики государства;

- рационализация использования материальной базы судебной системы.

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

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

- перевод всех видов продовольственного, вещевого и торгового обеспечения, а также иные неденежные формы обеспечения и льготы в денежную форму и их консолидация в единую форму оплаты;
- вывод из состава Вооруженных Сил организаций невоенного характера, с последующей их ликвидацией или приватизацией;
- установление принципов открытости бюджета на национальную оборону и правоохранительную деятельность для целей гражданского контроля;
- формирование единой системы тылового обеспечения, а также расходов на военное образование и здравоохранение, ликвидация дублирующих учреждений военного образования и здравоохранения;
- совершенствование процедур найма гражданского персонала путем распространения методов индивидуального контрактирования;
- совершенствование порядка закупок предметов снабжения, продовольствия, заказов НИОКР, иной продукции и услуг невоенного характера, унифицированного для Вооруженных Сил с применением тендерных процедур.

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

Осуществление такой бюджетной политики возможно путем решения следующих задач:

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

Основными целями бюджетной политики в социальной сфере должны быть следующие.

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

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

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

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

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

- обеспечение финансовых основ государственных гарантий медицинского обслуживания населения и взаимодействия системы здравоохранения с системами социальной защиты населения;
- реструктуризация сети бюджетных учреждений социальной сферы, включая передачу в собственность субъектов Российской Федерации отдельных федеральных учреждений, деятельность которых связана главным образом с решением региональных социокультурных задач;
- проведение реорганизации системы бюджетных учреждений и реформирование их правового статуса;
- переход на подушевой принцип бюджетного финансирования предоставления социальных услуг;
- осуществление адресной поддержки учащихся на основе академических успехов, с одной стороны, и нуждаемости – с другой.

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



К целям бюджетной политики в области финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней относятся выравнивание социально-экономического развития регионов.

Достижение данных целей может быть осуществлено решением следующих задач:

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

Одним из факторов формирования эффективной бюджетной политики является структурирование во времени и по важности мероприятий, которые будут осуществляться в рамках настоящей концепции. Подобное структурирование позволяет также обеспечить реалистичность решений как отдельных задач, так и общей цели. Реалистичность становится возможной, во-первых, благодаря последовательности проведения реформ, вытекающих одна из другой, во-вторых – в отсутствии необходимости концентрировать усилия ответственных органов власти одновременно на нескольких направлениях.

Также в настоящей концепции заложен комплексный подход к решению проблемы проведения эффективной бюджетной политики, заключающийся в распространении мероприятий на все отрасли бюджетной сферы и все этапы и процедуры бюджетного процесса.

Данные особенности обуславливают возможность достижения указанной в начале цели и решения актуальных задач бюджетной политики.

*П. Кадочников  
ИЭПП - РЕЦЭП*

### **Перспективы создания Стабилизационного фонда в РФ**

Значительные колебания цен на нефть на мировом рынке приводят к сильным колебаниям налоговых доходов федерального бюджета, создавая серьезные проблемы для всей бюджетной системы. Анализ международного опыта стран (Венесуэла, Чили, Норвегия, штат Аляска, США и др.), сталкивающихся с подобными проблемами, показывает, что в такой ситуации целесообразно использовать специальный механизм, осуществляющий накопление доходов в периоды благоприятной конъюнктуры мировых цен и позволяющий использовать накопленные средства для осуществления государственных расходов в периоды, когда цены на экспортируемые ресурсы снижаются.

Целесообразность создания Стабилизационного фонда можно показать, например, анализируя эффект повышения цены на экспортируемые минеральные ресурсы или открытия нового месторождения («голландская болезнь»). Увеличение мировых цен на экспортируемые товары добывающего сектора сопровождается ростом текущего сальдо торгового баланса, что с учетом повышения притока иностранной валюты в страну и эффекта увеличения благосостояния приводит к укреплению реального обменного курса. В целом в экономике сектор торгуемых товаров, цены на которые остаются прежними, начинает развиваться медленнее по сравнению с долгосрочной кривой экономического роста, экономика в целом становится все более зависимой от добычи полезных ископаемых и конъюнктуры цен на мировых рынках, в долгосрочном периоде сокращаются темпы роста. Эти эффекты возникают лишь в том случае, если увеличение дохода от экспорта сопровождается увеличением потребления внутри страны («spending effects»). Они проявляются в меньшей степени, если значительная часть дополнительных доходов, т. е. доходов выше среднего уровня, изымается при помощи налогов и специальным образом накапливается государством (в Стабилизационном фонде) с целью предотвратить отрицательные эффекты и сгладить государственные расходы и потребление населения в будущем, когда доходы будут снижаться.

Наиболее простое применение механизма Стабилизационного фонда в российских условиях – это накопление средств в период благоприятной конъюнктуры цен на мировых рынках (высокие цены на продукты экспорта и, как следствие, – высокие доходы бюджета) и расходование данных средств на текущие расходы в неблагоприятные периоды. Здесь необходимо учитывать, что проблема изменяющихся доходов бюджета от добывающей и экспортирующей отраслей содержит в себе несколько эффектов. Прямое влияние мировых цен на доходы бюджета проявляется через изменение прибыли предприятий-экспортеров, прогрессивную шкалу экспортных пошлин в зависимости от цен на нефть и др. Помимо этого, благоприятная ситуация для предприятий экспортеров приводит к увеличению спроса со стороны данной отрасли и людей, занятых в ней, на другие товары, вызывая временный экономический подъем – срабатывает эффект мультипликатора (косвенный эффект). Это указывает на то, что возможно, в Стабилизационный фонд следует отчислять долю от общих налоговых поступлений от всех отраслей.

При образовании фонда необходимо решить вопрос о том, кто должен управлять средствами Стабилизационного фонда. В некотором смысле аналог Стабилизационного фонда уже существует и действует при проведении валютной политики – это международные резервы Центрального банка, вопрос инвестирования которых – достаточно отработанный механизм, который с некоторыми оговорками можно применять и для Стабилизационного фонда. По этой причине управление инвестициями имеет смысл доверить Центральному банку, оговаривая при этом, как распределяются доходы от инвестирования средств фонда между самим фондом, увеличивая объем средств в нем, и ЦБ, – вторая часть необходима, чтобы создать стимулы для Центрального банка вкладывать средства фонда эффективно. Этот вариант также предпочтителен с точки зрения использования средств фонда для согласования денежно-кредитной политики и политики обменного курса.

Со стороны бюджетного планирования, а также управления внешним долгом имеет смысл, чтобы средства фонда находились под управлением Министерства финансов, а если Стабилизационный фонд используется сразу для нескольких целей, за управление его средствами может отвечать специально создаваемое агентство. В последнем случае необходимо сформировать механизм наполнения фонда таким образом, чтобы снизить вероятность того, что в фонде не будет средств какое-либо длительное время, с целью избежать потерь, связанных с издержками обслуживания ненапол-

ненного Стабилизационного фонда. Для обеспечения сохранности средств, а также для сдерживания темпов роста реального обменного курса в условиях высоких цен на нефть средства Фонда должны храниться в иностранной валюте и инвестироваться в первоклассные высоколиквидные зарубежные финансовые активы.

Еще одна проблема, которая должна быть решена при законодательном закреплении основных положений и правил Стабилизационного фонда, – это учет средств, направляемых в фонд и из фонда, в доходах и расходах бюджета. Здесь же следует обратить внимание и на механизм определения объема средств, направляемых в фонд (из фонда) в каждом периоде, – необходимость осуществления расходов может потребовать введения авансовых платежей из фонда с перерасчетом по итогам месяца (квартала, года).

Базовой ценой на нефть для России можно считать, например, 15 долл. за баррель нефти марки Urals. Соответственно механизм Стабилизационного фонда может, например, предполагать следующий порядок составления проекта федерального бюджета. Доходы бюджета рассчитываются исходя из прогнозируемой мировой цены на нефть марки Urals. В случае, если прогнозируемая цена на нефть выше базовых 15 долл. за баррель, т. е. ожидается благоприятная конъюнктура цен на нефть, то расходы (сумма процентных и непроцентных расходов) прогнозируются таким образом, чтобы их объем соответствовал доходам при базовой цене. Если же прогнозируемая цена ниже, то и доходы и расходы бюджета должны рассчитываться исходя из базовой цены, далее в течение года расходы могут быть увеличены до уровня базовой цены за счет средств Стабилизационного фонда, если есть такая возможность. Дополнительное преимущество такого механизма состоит в том, что установленные правила расчета отчислений в фонд будут препятствовать взятию бюджетом на себя непомерных обязательств в периоды высоких цен на нефть.

Необходимо также отметить, что механизм формирования Стабилизационного фонда должен находиться в соответствии с программой реформирования налоговой системы с учетом общих направлений реформирования соглашений о разделе продукции, общей системы налогообложения месторождений, добывающих, обрабатывающих и экспортирующих предприятий в краткосрочной и долгосрочной перспективе. При образовании фонда также должна быть предусмотрена система проверки механизмов зачисления средств в фонд и расходования средств из фонда, а также си-

стема оценки эффективности вложения средств и контроль за их использованием.

Ресурсы Стабилизационного фонда могут использоваться в двух целях, - для погашения государственного внешнего долга и для поддержания относительно стабильного уровня расходов федерального бюджета в периоды неблагоприятной внешнеторговой конъюнктуры. Создание Стабилизационного фонда и инвестирование его средств за рубежом, либо погашение и досрочный выкуп внешнего долга помогут сгладить проблемы, связанные с положительным текущим сальдо платежного баланса и укреплением реального обменного курса.

Применение перечисленных выше процедур должно применяться таким образом, чтобы обеспечить формирование фонда в соответствии с зависимостью налоговых доходов федерального бюджета от мировой цены на нефть. Для того, чтобы подобный механизм работал, необходимо законодательно запретить возможность для уклонения от формирования Стабилизационного фонда путем занижения прогноза цены на нефть и (или) доходов федерального бюджета в процессе его разработки и утверждения.

Анализ международного опыта создания подобных фондов показывает, что на начальном этапе во время накопления первичного объема средств, Стабилизационный фонд следует использовать только для погашения долга и выравнивания расходов. В том случае, если внешнеполитическая обстановка и обстановка на мировых рынках минеральных ресурсов будет длительное время складываться благоприятно, Стабилизационный фонд позволит аккумулировать достаточное количество средств, чтобы их можно было использовать на социальные программы, добавляя к предлагаемым механизмам цель увеличения благосостояния будущих поколений.

*А. Шадрин  
ИЭПП*

## **Проблемы развития системы субнациональных заимствований. Институциональные аспекты**

### **1. Потребности в финансировании инфраструктуры**

Значимой проблемой экономики страны является нарастающее старение объектов социально-экономической инфраструктуры регионального и

муниципального уровня: тепловых и коммунальных сетей, зданий и сооружений организаций бюджетной сферы.

На протяжении последних десяти лет объемы строительства объектов коммунальной инфраструктуры неуклонно снижались, что привело к ощутимому росту их аварийности и увеличению расходов на текущий ремонт. В 2000 г. наметился перелом тенденции, однако, объем строительства еще не вернулся на уровень даже докризисного 1997 г., уступая объему строительства 1990 г. в 4,5–6 раз (табл.1).

Таблица 1

**Ввод в действие объектов коммунального хозяйства**

Год	Водопровод, км	В % к 1990 г.	Канализационные сети, км	В % к 1990 г.	Тепловые сети, км	В % к 1990 г.
1990	7524,3	100,0	984,5	100,0	1456,5	100,0
1994	2397,1	31,9	515,9	52,4	800,4	55,0
1995	2647,3	35,2	491,6	49,9	544,9	37,4
1996	1330,1	17,7	417,3	42,4	634,3	43,5
1997	1513,6	20,1	274,4	27,9	388,5	26,7
1998	1340,7	17,8	249,6	25,4	205,0	14,1
1999	1136,9	15,1	179,5	18,2	282,7	19,4
2000	1357,7	18,0	221,2	22,5	271,4	18,6

Источник: расчеты ИЭПП по данным Госкомстата РФ.

В условиях высокой напряженности территориальных бюджетов, связанной с наличием значительного объема текущих расходных обязательств, установленных вышестоящими бюджетами, но не подкрепленных достаточным объемом доходных поступлений (нефинансируемые мандаты), а также – объективным давлением к увеличению расходов на социальные программы, значимым потенциальным источником финансирования необходимых капитальных расходов являются заимствования.

**2. Динамика рынка субнациональных заимствований**

Региональные и муниципальные займы в большинстве стран с рыночной экономикой являются одним из традиционных источников финансирования социально-экономической инфраструктуры, позволяющим распределять издержки по финансированию строительства объектов

инфраструктуры на весь период их эксплуатации и обеспечивая тем самым равномерную расходную нагрузку на территориальные бюджеты.

Однако, несмотря на сохраняющуюся потребность в финансировании капитальных расходов и постепенный рост кредитных рейтингов, в отличие от предшествующих пяти лет консолидированный региональный бюджет сводился с профицитом, а чистые заимствования были отрицательными – территориальные администрации погашали займы в объемах больших, чем брали новые кредиты. Так, в 2000 г. размер профицита составлял 34,0 млрд руб., или 3,41% от расходной части консолидированного бюджета (табл.2).

Таблица 2

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

Год	1995	1996	1997	ян- варь- август 1998	ян- варь- де- кабрь 1998	1999	2000	В т.ч. в руб.	В т.ч. в ино- стран- ной валюте	2001 <sup>1</sup>	В т.ч. в руб.	В т.ч. в ино- странной валюте
Заимствования суб- федеральных и местных органов власти, в т.ч.:	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15	-0,29	0,11	-0,4	-0,04	0,00	-0,04
Возвратные ссуды из бюджетов других уровней	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	-0,03	-	0,04	0,04	--
Субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,03	-0,24	-0,07	0,07	-0,14
Прочие заимство- вания	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	0,01	0,17	-0,16	-0,02	-0,12	0,10
Уменьшение остатков бюджет- ных счетов	...	0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,3	-0,01	-0,05	-0,03	-0,02
Финансирование дефицита, за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов <sup>2</sup>	0,38	0,9	1,25	0,8	0,35	-0,04	-0,59	-0,08	-0,41	-0,09	-0,03	-0,06

<sup>1</sup> По данным за 2001 г. значение в первой строке таблицы не равно сумме значений 2, 3 и 4 строк из-за ошибок округления.

<sup>2</sup> Величина профицита бюджета меньше суммы чистых заимствований (взятых с отрицательным знаком) и прироста остатков на бюджетных счетах, на величину объемов продаж государственной собственности, относимой к источникам финан-

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

В 2001 г. размер профицита консолидированного бюджета резко сократился и составил лишь 1,5 млрд руб., т.е. менее 0,12% его расходной части и менее 0,02% ВВП. При величине профицита бюджетов регионов в размере 8,948 млрд руб., или 0,98% их расходной части, дефицит муниципалитетов составил более 15,191 млрд руб., или 2,63% их расходов<sup>3</sup>.

По сравнению с 2001 г. относительный размер дефицита муниципальных бюджетов (к расходной части) возрос более чем в полтора раза, в то время как уровень профицита региональных бюджетов сократился более чем в четыре раза. Таким образом, можно говорить о возрастании напряженности в исполнении территориальных бюджетов, связанной, в том числе, с перераспределением объемов доходных и расходных полномочий при общей сбалансированности кассового исполнения регионального консолидированного бюджета. (табл. 3).

Таблица 3

**Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к величине их расходной части (в %)**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2001 г.	0,12	0,98	-2,63
2000 г.	3,41	3,95	-1,41
Отношение показателя 2001 г. к показателю 2000 г.	0,04	0,25	1,87

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

С дефицитом в 2001 г. был сведен консолидированный региональный бюджет 43 субъектов федерации, их число выросло более чем в полтора раза по сравнению с 26 регионами, имевшими бюджетный дефицит в 2000 г. Суммарный объем дефицита бюджетов составил 15,0 млрд руб.

По состоянию на 1 января 2002 г. в 46 из 89 субъектов РФ консолидированный региональный бюджет был исполнен с профицитом, суммарный объем которого составил 20,2 млрд руб., или 2,6% от доходов соответ-

сирования дефицита бюджета, составившей в 2001 г. для регионального консолидированного бюджета 7,1 млрд руб., или около 0,08% ВВП.

<sup>3</sup> Профицит (дефицит) консолидированного регионального бюджета не равен сумме профицитов (дефицитов) региональных и муниципальных бюджетов, поскольку из его величины исключается объем межбюджетных ссуд, предоставляемых регионами муниципальным органам власти.



ствующих бюджетов. Медианное значение бюджетного профицита составило 1,6% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение профицита к доходам бюджета было достигнуто в Санкт-Петербурге (4,6% к доходам бюджета), республике Алтай – 4,3%, Москве и Татарстане – 3,8%. С профицитом в размере 8,9% был исполнен бюджет Чеченской республики.

Таким образом, в России субнациональные заимствования использовались преимущественно для рефинансирования нового долга и не служили источником инвестиций. Даже имеющие страновой уровень кредитного рейтинга Москва и Санкт-Петербург сокращали уровень долга и не имели возможности финансировать за счет заимствований новые инфраструктурные проекты.

Несмотря на позитивное влияние сокращения накопленного долга с точки зрения бюджетных характеристик (в частности процентных расходов будущих периодов), неразвитость альтернативных механизмов привлечения инвестиций для финансирования объектов социально-экономической инфраструктуры позволяет говорить о высокой потребности в развитии рынка субнациональных заимствований.

### 3. Проблема кредитного риска

Одним из ключевых препятствий к развитию рынка является высокий уровень кредитных рисков по обязательствам территориальных администраций, у подавляющего большинства из них значительно превышающий страновой (из субнациональных органов власти страновой уровень В+ по шкале Standard and Poor's имели лишь Москва и Санкт-Петербург).

Основными причинами высокого уровня кредитного риска являются:

- неустойчивость доходной базы большинства территорий<sup>4</sup>;
- существование нефинансируемых мандатов – не обеспеченных доходными бюджетными поступлениями расходных обязательств территориальных бюджетов, установленных вышестоящими органами власти<sup>5</sup>;

---

<sup>4</sup> В соответствии с действующим бюджетным законодательством более 90% налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет ежегодно изменяемых нормативов отчислений от федеральных налогов.

<sup>5</sup> Величина нефинансируемых расходных мандатов составляет до 15–20% расходной части консолидированных региональных бюджетов и на практике может не-

- недостаточная юридическая защищенность прав кредитора субнациональных органов власти в случае их дефолта<sup>6</sup>,

Последовательное решение проблемы нефинансируемых мандатов и повышение устойчивости доходных поступлений территориальных бюджетов предусмотрено «Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», утвержденной постановлением правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584, что позволяет рассчитывать на постепенное формирование предпосылок развития рынка субнациональных заимствований.

К числу критических и пока не преодоленных барьеров на пути развития рынка также относится проблема взыскания средств с территориального органа власти в случае дефолта. Проблема усугубляется тем, что сейчас многие субъекты Федерации и муниципалитеты практически не имеют действенных стимулов к своевременному обслуживанию долга даже в сравнительно благоприятных условиях экономического роста и благоприятной экономической конъюнктуры.

До сих пор не урегулированы проблемы выпуска субфедеральных ценных бумаг, выпущенных еще в преддефолтный период. Так, по данным депозитария Росбанка на 1 ноября 2001 г. 11 субъектов Федерации даже не начали расплачиваться по «сельским» облигациям, эмитированным в соответствии с постановлением правительства РФ № 224 «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса РФ в 1997 году» от 26.02.97 г., срок погашения первого транша которых наступал еще в 1998–1999 гг.

Менее 3% от объема задолженности погасил такой успешный регион, как Саратовская область. Не приступали к их погашению Архангельская область, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Коми-Пермяцкий автономный округ, Магаданская область, Приморский край, Таймырский автономный округ, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ (*табл. 4*).

---

предсказуемо увеличиваться в соответствии с новыми решениями вышестоящих органов власти.

<sup>6</sup> Так, по состоянию на март 2002 г., несмотря на улучшение макроэкономической ситуации в стране, более 20 регионов не исполнили свои обязательства по «сельским» облигациям, выпущенным еще до кризиса 1998 г.

Таблица 4

**Сводные данные по погашению номинальной стоимости первого  
транша «сельских» облигаций субъектами РФ  
(по состоянию на 1 ноября 2001 г.)**

<b>Погашено на 100%</b>
Агинский Бурятский автономный округ, Республика Алтай, Амурская область, Астраханская область, Брянская область, Республика Бурятия, Владимирская область, Вологодская область, Республика Дагестан, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Кемеровская область, Кировская область, Республика Коми, Краснодарский край, Красноярский край, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Республика Марий-Эл, Республика Мордовия, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Ростовская область, Республика Саха (Якутия), Самарская область, Тверская область, Томская область, Тюменская область, Чувашская Республика, Хабаровский край, Республика Хакасия
<b>Погашено от 1 до 100%</b>
Волгоградская область - 99,97%. Пензенская область - 99,95%, Нижегородская область - 99,86%, Ставропольский край - 99,55%, Тамбовская область - 98,48%, Удмуртская республика - 93,15%, Еврейская автономная область - 72,00%, Читинская область - 83,63%, Алтайский край - 82,74%, Республика Калмыкия - 62,45%, Калужская область - 60,35%, Ярославская область - 57,11%, Белгородская область - 57,47%, Псковская область - 51,43%, Курганская область - 45,74%, Воронежская область - 41,97%, Ярославская область - 33,94%, Республика Северная Осетия-Алания - 31,23%, Республика Адыгея, - 28,04%, Ульяновская область - 14,61%, Саратовская область - 2,74%
<b>Не погашено</b>
Архангельская область, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Коми-Пермяцкий автономный округ, Магаданская область, Приморский край, Таймырский автономный округ, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Чукотский автономный Округ, Эвенкийский автономный округ

Источник: Депозитарий «Росбанка».

Свободные остатки средств на бюджетных счетах регионов, даже не приступивших к погашению сельских облигаций, в разы, а то и в десятки раз превышают накопленную задолженность (табл. 5). Очевидно, что могли бы расплатиться с долгами по сельским облигациям и Приморский край, и Магаданская область.

Таблица 5

**Задолженность по основной сумме «сельских» облигаций регионов,  
не приступивших к их погашению (тыс. руб.)\***

Эмитент	Остатки на бюджетных счетах **	Задолженность по первому траншу «сельских» облигаций***	Отношение непогашенной задолженности по первому траншу к остаткам бюджетных средств в %	Отношение к общей непогашенной задолженности по «сельским» облигациям к остаткам бюджетных средств (в %)
Архангельская область	180 145	17 250	9,6	28,7
Республика Ингушетия	132 991	6 020	4,5	13,6
Кабардино-Балкарская Республика	52 435	44 030	84,0	251,9
Коми-Пермяцкий автономный округ	48 452	4 380	9,0	27,1
Магаданская область	169 462	8 040	4,7	14,2
Приморский край	225 396	6 640	2,9	8,8
Таймырский автономный округ	1 082	7 210	0,7	2,0
Республика Тыва	140 670	7 460	5,3	15,9
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	12 979	19640	151,3	454,0
Чукотский автономный округ	464 276	35 970	7,7	23,2
Эвенкийский автономный округ	376 722	2 950	0,8	2,3

\* Без учета задолженности по процентам, а также – пеням и штрафам.

\*\* По состоянию на 1 октября 2001 г.

\*\*\* По состоянию на 1 ноября 2001 г.

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ и депозитария «Росбанка».

«Сельские» облигации – далеко не единственный финансовый инструмент, по которым территориями был допущен дефолт (они являются лишь самым «прозрачным» инструментом, с точки зрения публикуемой статистики дефолтов территориальных органов власти). Существуют прецеденты просроченных банковских займов территориям, дефолтов по иным эмиссиям субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, встречается просроченная кредиторская задолженность по товарным поставкам и заработной плате. Одним из возможных мотивов непогашения «сельских» облигаций является более крупный размер просроченного долга по иным финансовым инструментам и обязательствам.

Тем не менее слабость позиций кредитора, даже получившего судебную поддержку, очевидна – проблемой является существующий порядок исполнения решений судов о взыскании средств с бюджетных счетов в случаях, если ассигнования на погашение долговых обязательств не были включены в состав расходов бюджета или оказались секвестрированы в процессе его исполнения.

Так, согласно статьям 286-287 Бюджетного кодекса размер средств, списываемых со счета бюджета по решению судов, не может превышать разницу между суммой средств, находящихся на счете бюджета, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов финансирования на месяц по всем получателям бюджетных средств.

Учитывая, что все бюджетные средства имеют своего получателя, эта формулировка означает, что списание средств со счетов бюджета по решению суда (если только речь не идет о предусмотренных, но не исполненных бюджетных ассигнованиях) практически невозможно. Указанные нормы превращают в фикцию закрепленный Гражданским кодексом принцип ответственности государства по своим обязательствам, что подрывает доверие кредиторов к государству и негативно сказывается на его способности привлекать заимствования. С другой стороны, лишение бюджета всякого иммунитета при определенной критической массе долговых обязательств может сделать невозможным реализацию государством своих функций<sup>7</sup>.

Поэтому представляется целесообразным выработать разумный компромисс путем внесения симметричных изменений в Бюджетный кодекс, предусматривающих, что исполнительные документы судов на сумму, не превышающую определенный процент от общего объема доходов бюджета (например 10%), подлежат безусловному взысканию с бюджетных счетов, что является основанием для последующего применения секвестра. Не погашенные в течение года ввиду исчерпания лимита списаний требования кредиторов переносятся на следующие годы вплоть до полного погашения. Тем самым в случае превышения некоторого критического порога государственного долга должна автоматически применяться отсрочка исполнения долговых обязательств по заранее известным для кредиторов правилам.

---

<sup>7</sup> Золотарева А. Некоторые тезисы к концепции законопроекта о мерах по урегулированию долговых обязательств субъектов Российской Федерации, отвечающих признакам несостоятельности // Фискальный федерализм в Российской Федерации: проблемы и перспективы реформ. Сборник докладов. Москва 29–30 января 2001 г. С.9–11.

Однако в случае устойчиво кризисного экономического положения при большом объеме накопленного долга существует опасность неопределенного затягивания срока полного погашения долга субнационального органа власти, даже при введении обязательного 10%-ного отчисления от общего объема бюджетных доходов. Поэтому наряду с внесением поправок в Бюджетный кодекс необходимо также на законодательном уровне конкретизировать порядок урегулирования задолженности субъектов Федерации и муниципальных образований, отвечающих признакам несостоятельности, кратко прописанный в статье 112 Бюджетного кодекса.

В декабре 2001 г. впервые в отечественной практике в Самарской области под «государственный финансовый контроль» органов власти субъекта Федерации было взято исполнение бюджетов трех муниципальных образований (Волжского и Приволжского р-нов и г.Самары), нарушавших ограничения Бюджетного кодекса на предельный объем заимствований и при этом своевременно не погасивших взятые кредиты.

Вместе с тем областные нормативные акты Самарской области сводят процесс взятия под контроль муниципального бюджета лишь к введению более жесткой процедуры отчетности, но не ограничивают возможности муниципалитета по расходованию бюджетных средств, что может привести к неэффективности данной процедуры с точки зрения повышения рациональности расходов муниципалитета «банкрота» и защиты интересов кредиторов.

С другой стороны, предусмотренный Бюджетным кодексом порядок принятия расходов территориального бюджета под контроль вышестоящего органа власти, напрямую не подразумевает судебной процедуры, что может привести к нарушению принципов бюджетного федерализма и ущемлению прав избирателей, проживающих на допустившей дефолт территории.

Наиболее эффективный путь – утверждение в судебном порядке плана урегулирования долговых обязательств территориального органа власти, предполагающего принятие комплекса мер в области увеличения доходных поступлений, рационализация системы бюджетных расходов, повышение прозрачности бюджетных процедур и др.

Перспективным может явиться введение положения о возможности предоставления территории, находящейся в тяжелой долговой ситуации, но готовой реализовать программу санации, целевого бюджетного кредита вышестоящим органом власти на условиях платности и возвратности, позволяющего реструктуризировать накопленную задолженность (при усло-

вии обязательного выполнения детальной программы согласованных мер по оздоровлению бюджетной системы).

Необходимость четкой формализации процедуры финансового оздоровления бюджетов территорий-«банкротов» и обеспечения практической реализации прав кредиторов делает целесообразным принятие федерального закона о порядке урегулирования задолженности субъектов Федерации и муниципальных образований.

#### 4. Мировой опыт регулирования рынка субнациональных заимствований

Увеличение объемов субнациональных заимствований, ожидаемое при решении большинства названных проблем и снижении кредитных рисков территориальных администраций, само по себе не способно решить проблемы развития социально-экономической инфраструктуры регионов. Более того, существует опасность неэффективного использования заемных средств, в условиях неэффективной системы управления бюджетными расходами, при очевидных негативных эффектах роста расходов на обслуживание долга и вытеснения частных инвестиций, характерных для бума субнациональных займов 1996–1998 годов.

В этих условиях особое внимание должно быть уделено повышению эффективности системы регулирования рынка территориальных заимствований. Обычно выделяются четыре модели контроля центральных органов власти за территориальными заемщиками<sup>8</sup>:

- Исключительная, либо преимущественная опора на рыночные силы;
- Сотрудничество различных органов власти в создании и применении процедур контроля за территориальными заимствованиями;
- Контроль, основанный на утвержденных в законодательном порядке правилах (контроль на основе жестких правил);
- Административный контроль.

**Опора на рыночные механизмы** регулирования рынка территориальных заимствований предполагает соблюдение следующих требований:

- финансовые рынки должны быть свободными и открытыми; не должно быть ограничений, которые бы ставили территориаль-

<sup>8</sup> Deficit Reduction, Decentralization Highlight Need to Manage Subnational Government Debt. International Monetary Fund Survey. 1997, Washington DC.

ные органы власти в привилегированное положение (например, как включение территориальных обязательств в обязательные резервы банков или закрепление в качестве обязательного компонента структуры инвестиционного портфеля для институциональных инвесторов);

- наличие и доступность адекватной информации для потенциальных кредиторов о задолженности заемщика и способности осуществлять выплаты;
- ясная и четкая процедура реализации прав кредитора в случае дефолта заемщика;
- наличие политических институтов (в том числе неформальных) обеспечивающих ответственную финансовую политику территориальных органов власти (например, традиции, опыт негативных последствий дефолта и др.)<sup>9</sup>.

В большинстве стран мира, особенно в развивающихся, рынки территориальных заимствований не отвечают подобным критериям. Так, типичным явлением является недостаточность и ненадлежащее качество информации о финансовом положении территориальных органов власти. Во многих странах используются различные формы неналоговых преференций в отношении инвестиций в муниципальные и региональные ценные бумаги, не существует эффективной судебной защиты прав кредиторов, отсутствуют эффективные институты общественного контроля над долговой политикой территориальных властей. Вследствие этого, использование исключительно рыночных механизмов контроля за заимствованиями встречается нечасто<sup>10</sup>.

Самой крупной из стран, осуществляющих рыночный контроль за субфедеральными заимствованиями, является Канада. Канадские провинции не имеют конституционных и иных ограничений по своим заимствованиям (как внутренним, так и внешним) и не подконтрольны по данному вопросу федеральному правительству.

Обзор трендов задолженности провинциальных правительств за последние годы говорит о том, что даже при хорошо развитом и относительно прозрачном рынке такой страны, как Канада, рыночные механизмы контроля над заимствованиями территориальных властей не совсем

---

<sup>9</sup> Т. Ter-Minassian and J. Craig. S. 158.

<sup>10</sup> См например: M. Magrassi. Subnational investment needs and financial market response. Inter-American development Bank. 2000, November.



эффективны. Несмотря на ухудшение кредитных рейтингов и относительно большой рост процентных ставок в первой половине 90-х гг., долги канадских провинций неуклонно росли, достигнув в 1995–1996 гг. 23% ВВП. Объем задолженности начал снижаться только в ходе реализации программы Министерства финансов, направленной на достижение бездефицитности региональных бюджетов<sup>11</sup>.

Другим примером государства, изначально избегавшего юридического административного контроля над заимствованиями штатов и муниципальных властей, является Бразилия. Результатом этой политики в 1960–80 гг. стал значительный рост внешней и внутренней задолженности страны, что в условиях долгового кризиса 1980-х гг. привело к распространению дефолтов штатов и перехода ответственности к федеральному правительству – в 1989 г – для внешних долгов, в 1993 г. – по долгам федеральным банкам. Результатом стало введение правительством Бразилии ограничений на новые заимствования штатов, прибегнувшим к реструктуризации части долгов – например выпусков облигационных займов, на цели иные, чем обслуживание и погашение существующих долгов<sup>12</sup>. В конце 1995 г. федеральным правительством через один из государственных банков (Caixa Econômica Federal) были учреждены кредитные линии для обеспечения краткосрочной финансовой поддержки штатов-должников. Условием предоставления средств являлось реструктуризация накопленной задолженности, согласие на приватизацию большинства своих предприятий (для финансирования из вырученных средств погашения основной части долга) и введения мер жесткой привязки величины долга к величине доходов соответствующего бюджета (пропорции 1 к 1).

Таким образом, на смену «рыночной» системе регулирования в Бразилии пришла система административного контроля, предполагающая зависимость финансовой поддержки провинций от их политики в области заимствований.

*Совместный механизм контроля* подразумевает подход, при котором лимиты, устанавливающие предельный объем задолженности властей, не установлены законодательно, и не диктуются центром, а осуществляются через переговоры между федеральным и более низкими органами власти (т.н. совместный контроль). Такой подход, в частности, применяется в некоторых европейских странах, таких как Бельгия, и в Австралии. Подоб-

<sup>11</sup> T.Ter-Minassian and J. Craig, S.160.

<sup>12</sup> W.Dillinger, S.Webb. Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil. World Bank Policy Research Working Paper 2121, Washington DC, May 1999.

ный механизм предусматривает активное участие в формулировке параметров макроэкономической политики, включая дефицит, структуры доходных и расходных статей бюджета центрального правительства, согласование объема и условий заимствований региональных властей.

В Бельгии региональные заимствования проводятся под надзором Высшего финансового совета, формирующего разделение дефицита между центральными и региональными правительствами и лимитирующего заимствования регионов<sup>13</sup>.

В Австралии процесс согласования идет в рамках Совета по заимствованиям (Loan Council), где представлены как центр, так и все штаты. Совет по заимствованиям обеспечивает переговорный процесс в отношении установления общих границ задолженности для штатов и мониторинг выполнения установленных лимитов<sup>14</sup>.

Практика широко распространенных попыток со стороны штатов обойти эти лимиты через внебюджетные операции заимствования предприятий, находящихся в собственности штата, и др., привели к перенесению центра внимания Совета с величины официальной задолженности на мониторинг всей совокупной финансовой системы. Австралийские штаты в настоящее время должны представлять детальные проекты бюджетных операций, и дискуссия ведется о направлениях их коррекции. Совет также предпринимает меры по усилению рыночной дисциплины в вопросах заимствования штатов посредством обеспечения сбора и распространения информации об изменениях в их финансовом положении.

Лимиты заимствований, установленные для правительств каждого штата, включают заимствования местных властей в рамках региональных лимитов. На практике лимиты устанавливаются гибко, и главную роль при постановке задачи по определению их величины играет уровень финансовой дисциплины штата.

Совместный подход при осуществлении контроля за субфедеральными заимствованиями имеет очевидные преимущества в развитии диалога и обмена информацией между различными уровнями власти. Однако он не может быть эффективным в стране со слабой рыночной дисциплиной, либо при слабом, по отношению к лоббистским воздействиям регионов, правительстве.

---

<sup>13</sup> T. Ter-Minassian and J. Craig, S.165.

<sup>14</sup> J. Craig..Australis // Fiscal Federalism in Theory and Practice — Papers, prepared by the staff of the IMF: IMF, 1997. S.186-187.

*Контроль на основе жестких правил* предполагает установление законодательных норм, прямо ограничивающих объемы и характер территориальных заимствований. Такие нормы, в частности, могут определять максимально возможный объем задолженности, предельный объем расходов на обслуживание долга, полностью или частично запрещать внешние заимствования, ограничивать направления использования заемных ресурсов (например целями финансирования инвестиционных проектов).

Правила, ограничивающие использование средств территориальных займов инвестиционными целями (так называемое золотое правило), типичны для ряда индустриально развитых стран (большинство штатов США, Германия, Швейцария). Действующие в этих странах правила, регламентирующие краткосрочные заимствования, допускают их осуществление только на условиях погашения до конца каждого финансового года<sup>15</sup>.

Для ряда штатов США, а также для таких государств, как Япония, Испания, Корея, также характерны ограничения на объем заимствований территориальных органов власти, установленные в качестве определенных пропорций к показателям способности обслуживать долг, таким как объем доходов или налогооблагаемой базы<sup>16</sup>.

Преимуществами подхода к контролю на основе жестких правил являются его прозрачность и неподверженность политическому лоббированию территориальных органов власти, отсутствие процедур «торга» между органами власти различных уровней. Вместе с тем подобному методу не хватает эластичности, что приводит к поиску путей осуществления заимствований в обход существующих правил, таких, как:

- отнесение текущих расходов бюджета к инвестиционным;
- использование территориальными органами власти бюджетных учреждений и предприятий, находящихся в их собственности для осуществления заимствований на собственных цели;
- наращивание кредиторской задолженности перед поставщиками и др.<sup>17</sup>

Таким образом, эффективное использование механизмов регулирования, основанных на жестких правилах, предполагает использование четкой, прозрачной, единой системы бухгалтерского учета бюджетных орга-

---

<sup>15</sup> T.Ter-Minassian and J. Craig, S. 166. <sup>16</sup>Ibid.

<sup>17</sup> Ibid, S.166.

низаций и государственных (муниципальных) предприятий, современной системы финансового управления и контроля за бюджетной ситуацией нижестоящих органов власти стороны правительства.

**Административный контроль** над политикой заимствования территориальных правительств предполагает установление ограничений на объем и характер объем заимствований территориальных органов власти центральным правительством в «индивидуальном порядке». При этом могут устанавливаться годовой лимит на объемы заимствований, разрешительный порядок конкретных операций заимствований (включая утверждение условий займа) или прямая централизация всего объема государственных и муниципальных заимствований, с дальнейшей передачей средств территориальным правительствам на утвержденные цели. Разрешительный порядок контроля за субнациональными заимствованиями установлен в частности в Корее, Норвегии, Чили.

Характерным пример государства с системой административного контроля является Великобритания<sup>18</sup>. Так, лимиты заимствований определяются Министерством финансов исходя из целей требуемого займа, его величины и процентных платежей.

В Японии центральное правительство также оказывает сильное влияние на весь бюджетный процесс местных властей через принятие ежегодного Бюджетного плана местного управления, принимаемого парламентом одновременно с национальным бюджетом. В Испании требуется разрешение центрального правительства на осуществление заимствований в объеме, превышающем 25% доходной части бюджета за прошлый год<sup>19</sup>.

В Индии разрешение центрального правительства требуется на осуществление заимствований штатов, имеющих слишком большую задолженность перед центральным правительством. Однако вследствие значительных вертикальных дисбалансов подобное требование оказывается действующим в отношении всех штатов государства.

К преимуществам административного контроля можно отнести его гибкость, а также экономию на транзакционных издержках и процентных ставках при централизации заимствований. К числу основных недостатков относится подверженность политическому воздействию и трудность принятия обоснованных решений в отношении каждого конкретного муници-

---

<sup>18</sup> Public Works Loan Board. The United Kingdom Debt Management Office. 1996.

<sup>19</sup> Spanish Regional Government: a New Financing Agreement. Moody's Investors Service. 1998. London.

пального образования центральным органом власти вследствие проблем асимметричности информации.

Анализируя рассмотренные четыре основных типа регулирования территориальных заимствований, можно сделать выводы относительно высокой степени обусловленности их выбора особенностями государственного устройства, степенью прозрачности бюджетной системы, устойчивостью центрального правительства к лоббистскому давлению нижестоящих органов власти. Значимое влияние оказывает и уровень компетентности центрального правительства с точки зрения возможности принятия обоснованных решений об индивидуальных возможностях заимствований для отдельных регионов и муниципальных образований.

#### ***5. Проблемы регулирования рынка субнациональных заимствований в России***

Российская система регулирования построена на основе модели «жестких правил». Так, Бюджетным кодексом установлены следующие ограничения на объемы заимствований:

- предельный объем долга субъектов Федерации и муниципальных образований не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы (статья 107 БК);
- предельный объем расходов на обслуживание долга не должен превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета (статья 111 БК);
- предельный объем заимствований, которые могут направляться на финансирование дефицита бюджета в течение года, ограничен 15% объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации, без учета финансовой помощи из вышестоящего бюджета, но с возможным превышением на объем включенных в бюджет поступлений от продажи имущества (статья 92 БК). Ограничения заимствований бюджета для муниципальных образований установлены на уровне 10% доходов бюджета, с вышеуказанными оговорками.

Последняя норма может ограничивать возможности субнациональных органов власти в реализации крупных инвестиционных проектов, требующих привлечения значительного объема финансовых ресурсов дискретно, в условиях, когда их мобилизация за счет снижения иных расходных статей

бюджета невозможно, или сопряжено с неоправданно высокими издержками. Кроме того, в некоторых случаях повышение масштаба единовременных заимствований, например через размещение ценных бумаг одного выпуска, позволяет добиться снижения стоимости обслуживания долга, что также является аргументом в пользу отмены ограничения на предельный объем заимствований в течении года. В связи с вышеизложенным предлагается снять количественные ограничения на предельный размер дефицита.

Вместе с тем в существующих условиях, характеризующихся низким уровнем бюджетной ответственности субнациональных органов власти в условиях деформированной структуры стимулов, предлагается отложить отмену данного ограничения до реализации в полном объеме Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 г.<sup>20</sup>

Статьей 107 БК установлено, что предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Данный порядок в значительной степени уменьшает возможность высокодотационных регионов и муниципальных образований в использовании механизмов заемного финансирования с целью осуществления инвестиционных проектов, в том числе в сфере социальной инфраструктуры. Такое ограничение потенциально является значимым фактором, который может создавать предпосылки к увеличению степени дифференциации регионов по степени экономического развития.

Очевидно, что сокращение возможностей заимствований (особенно сильное – для высокодотационных бюджетов) делает труднореализуемым

---

<sup>20</sup> Следует отметить крайне высокую степень деформированности структуры стимулов для проведения ответственной бюджетной политики для субнациональных органов власти, определяемой потенциальной неустойчивостью налоговой базы (90% налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет ежегодно изменяемых нормативов отчислений от федеральных налогов), а также – нерешенности проблемы нефинансируемых мандатов. Таким образом субнациональные органы имеют эффективные возможности для проведения оппортунистического поведения (в том числе неоправданного наращивания заимствований), перекладывая ответственность на вышестоящие уровни власти. В этих условиях, предлагаемое снятие ряда ограничений на объемы заимствований может быть эффективным только после решения вышеуказанных проблем, предусмотренных «Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», утвержденной постановлением правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584, т.е. только в среднесрочной перспективе

финансирование ими крупных капитальных проектов в области формирования и модернизация социально-экономической инфраструктуры из заемных источников. При более низком уровне бюджетной обеспеченности таких регионов, вытекающей, в частности из принципов расчета финансовой помощи из средств ФФПР, это ограничение оказывается тем более значимым (особенно если прибавить проблему нефинансируемых мандатов, включая социальные выплаты и едином по стране уровне оплаты труда сотрудников учреждений бюджетной сферы, вне зависимости от уровня их подчиненности согласно ЕТС).

Международный опыт регулирования объемов заимствований субнациональных органов власти, в моделях регулирования, основанных на количественных нормах ограничения накопленного долга, как правило, не делает различия между различными источниками доходных поступлений бюджетов, устанавливая ограничения на объем долга в процентах от общего объема доходов<sup>21</sup>. В США, Бразилии, Эквадоре, Иордании, определенные категории инвесторов (фонды муниципального развития) имеют право прямого «перехвата» трансфертных платежей из вышестоящего бюджета, в случае нарушения субнациональными органами власти обязательств по обслуживанию долга<sup>22</sup>.

В условиях повышения стабильности и формализованности системы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (связанного с проведенным реформированием Фонда финансовой поддержки регионов и осуществляемым реформированием системы финансового выравнивания муниципалитетов из региональных бюджетов) предлагается включать финансовую помощь вышестоящих бюджетов в состав доходов региональных бюджетов, учитываемых при расчете ограничений на предельный объем

---

<sup>21</sup> Регулирование предельного объема заимствований устанавливается властями штатов и муниципалитетов, но не на федеральном уровне. В тех случаях, когда ограничение объема накопленного долга производится исходя из привязки к объему бюджетных доходов, объем помощи из вышестоящих бюджетов не учитывается (нормы регулирования в отношении муниципалитетов, установленное штатом Гавайи). См. *Костиков И.* Дефолты на рынке муниципальных облигаций США. М., 2001. С 266-268.

С другой стороны, муниципальных образований 43 из 50 штатов ограничения на объем накопленного долга привязываются к величине. См. *J.Poterba, K.Rueben.* State fiscal Institutions and the U.S. municipal bond market. NBER working paper series №6237, Cambridge, 1997, Oktober, S. 14..

<sup>22</sup>G.Peterson. Using municipal development funds to build municipal credit markets. World Bank, 1996.

заимствований. Исходя из вышеизложенных аргументов, относительно деформированности структуры стимулов субнациональных органов власти, влияющей на их готовность к проведению ответственной бюджетной политики, предлагается отложить принятие данной нормы до реализации Программы развития бюджетного федерализма.

#### Ограничения на цели заимствований

Бюджетным кодексом установлено, что текущие расходы бюджета субъекта Федерации и местного бюджета, утвержденные в рамках соответствующего бюджета, не могут превышать объем доходов соответствующего бюджета (п.2 статьи 92 БК). С учетом определения текущих расходов как расходов, не включенных в капитальные расходы (статья 68 БК), можно утверждать, что средства, полученные в виде финансирования бюджетного дефицита, могут направляться исключительно на финансирование капитальных расходов<sup>23</sup>.

Вместе с тем следует учитывать, что указание на использование заемных средств на капитальные расходы не является в данной формулировке достаточной предпосылкой для их эффективного использования даже с точки зрения выбора направления их использования.

Как показывает российская практика в существующих политико-экономических условиях, субнациональные органы власти склонны к недоинвестированию средств в объекты социально-экономической инфраструктуры, при неоправданно широком финансировании проектов, относящихся к конкурентному рыночному сектору, т.е. фактически инвестициям, замещающим частные и зачастую носящих открыто коррупционный характер.

---

<sup>23</sup> Капитальные расходы определяются как «обеспечивающие инновационную и инвестиционную деятельность, включающие статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным производством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации» (статья 67 БК).



В значительной части случаев, эта тенденция объясняется недостатками системы контроля эффективности бюджетных расходов, приводящими к превалированию лоббистских интересов при распределении капитальных расходов, что стало одной из основных причин критического износа объектов социальной инфраструктуры при отсутствии новых инвестиций в такие объекты. В этих условиях предпосылкой повышения эффективности системы субнациональных заимствований, с точки зрения обеспечения allocative эффективности использования заемных средств, должно стать установление на федеральном уровне ограничений по характеру инвестиционных проектов, финансируемых из заемных источников. Возможным вариантом является внесение поправок в БК, устанавливающих, что прирост основной суммы долга субнационального образования на очередной год не может быть меньше объема запланированных на данный год инвестиций в строительство, реконструкцию или капитальный ремонт объектов социально-экономической инфраструктуры.

Безусловно, контроль за реализацией данного положения требует обеспечения высокой степени прозрачности процедур исполнения территориальных бюджетов и эффективного механизма контроля. Одним из инструментов такого контроля может стать условие предоставления определенных видов финансовой помощи со стороны федерального правительства принятием субъектом Федерации обязательств по согласованию всех финансируемых из бюджета территории проектов в области капитального строительства, бюджетных кредитов и гарантий, с уполномоченным федеральным правительственным ведомством.

Введение подобной меры будет фактически означать переход в регулировании рынка субнациональных заимствований на модель «административного контроля». Однако очевидная неэффективность существующего государственного аппарата, при отсутствии серьезной административной реформы и реформы госслужбы, делает крайне сомнительной целесообразность подобной меры. Очевидно, что проблема эффективного развития рынка субнациональных заимствований не может быть решена изолированно, но только в комплексе с набором реформ в области бюджетного федерализма, системы бюджетных расходов и сферы государственного управления.

**Д. Некипелов**  
**ИЭПП**

## **Оценка некоторых результатов реформы подходного налога**

Работа, о которой я сейчас буду говорить, была проведена коллективом сотрудников Института экономики переходного периода под руководством Сергея Германовича Синельникова.

В результате налоговой реформы 2000 г. изменилась система подходного налогообложения. Вторая часть Налогового кодекса установила пропорциональную ставку подходного налога на уровне 13% налогооблагаемого дохода, в то время как до этого предельная ставка варьировала, в зависимости от размера базы налогообложения от 12 до 30 процентов. Одновременно с реформой подходного налога произошла реформа системы отчислений граждан в социальные фонды, в частности для высоких доходов предельная ставка социальных отчислений может быть снижена в соответствии с Налоговым кодексом с 39.5% до 15%.

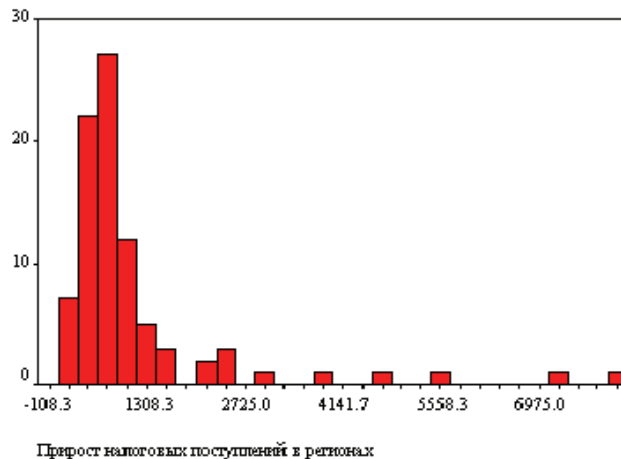
Такое значительное снижение предельных ставок неизбежно должно было повлиять на налоговые поступления (особенно для налогоплательщиков с высокими доходами).

В своём сегодняшнем докладе, я расскажу о проведённом нами исследовании реформы подходного налога и опишу его основные результаты. В начале своего доклада я затрону основные макроэкономические результаты реформы и сформулирую основные причины роста поступлений подходного налога. Затем я перейду к обзору моделей уклонения от подходного налога, что позволит мне сформулировать конкретные гипотезы о влиянии изменения предельной налоговой ставки на поступления подходного налога. В последней части моего выступления я опишу построенные нами модели изменения налоговых поступлений и базы налогообложения и сделаю выводы о справедливости сделанных гипотез.

Переходя к обзору макроэкономических результатов реформы подходного налогообложения, нужно отметить, что в подавляющем большинстве регионов России в 2001 году по сравнению с 2000 годом наблюдался рост налоговых поступлений.

Из приведённой гистограммы мы видим, что регионы можно разделить на три группы по величине прироста поступлений на душу населения: регионы с отрицательными приростами поступлений подходного налога, регионы с низкими приростами налоговых поступлений и регионы с высокими поступлениями подходного налога.

Гистограмма распределения регионов по приростам поступлений подоходного налога на душу населения (в руб.) в 2001г. по сравнению с 2000г.



Поступления подоходного налога в реальном выражении выросли в 2001 году по сравнению с 2000 годом на 19%.

Согласно нашей основной гипотезе, такое значительное повышение налоговых поступлений обусловлено снижением уклонения от уплаты подоходного налога.

Тем не менее, можно предположить, что повышение могло произойти и под влиянием других причин.

Во-первых, следует отметить тот факт, что для большого числа налогоплательщиков предельная налоговая ставка в результате реформы повысилась. Тем не менее, такое повышение при прочих равных условиях по нашим оценкам могло повлечь за собой прирост поступлений не более чем на 8%.

Во-вторых, рост налоговых поступлений мог произойти и под влиянием общего экономического роста в стране.

В третьих, дополнительный рост поступлений может быть связан с тем, что с 2001 года подоходный налог стал взиматься с доходов военных, что составило около 2% в общем приросте поступлений налога.

В-четвёртых, часть налогоплательщиков могла перенести часть доходов 2000 года на 2001 год, когда эти доходы облагались по более низкой ставке. Однако, налогоплательщики с низкими доходами 2000 года не могли претендовать на снижение ставки социальных платежей в 2001 году, что могло служить ограничением для перенесения доходов.

И, наконец, в связи с тем, что ставка налога на прибыль оказалась выше в 2001 году, чем минимальная ставка налогообложения доходов, часть прибыли могла быть замаскирована под заработную плату работников предприятий.

Оказывается, что наибольший рост налоговых поступлений преимущественно происходил в регионах с большими значениями среднедушевого дохода и эффективной ставки подоходного налога. Исследуя зависимость между приростами налоговых поступлений в регионах РФ и среднедушевого дохода, можно заметить, что имеется тенденция к повышению прироста налоговых поступлений в 2001 году по сравнению с 2000 годом при росте среднедушевого дохода. Высокое положительное значение корреляции между приростами налоговых поступлений и эффективной ставкой подоходного налогообложения в регионах говорит о том, что прирост налоговых поступлений имеет тенденцию к повышению и с ростом эффективной ставки налога.

Таким образом, данные говорят о больших приростах налоговых поступлений в более богатых регионах.

Для более формального изложения этой гипотезы я сделаю краткий обзор результатов теоретических моделей.

Одна из самых первых моделей была разработана Аллингемом и Сандмо, а затем несколько позднее дополнительные выводы из неё были сделаны Ицхаки и Сринивасаном. В модели предполагается, что при уклонении от налогообложения налогоплательщик решает задачу максимизации ожидаемой полезности при фиксированной и известной ему вероятности проверки правильности декларированного им дохода. Штрафы и налоги считаются пропорциональными. В такой модели оказывается, что сумма дохода, скрытая от налогообложения снижается при увеличении предельной налоговой ставки.

Модель Аллингема и Сандмо может быть обобщена если сделать её многопериодной. Одна из первых попыток проанализировать долгосрочную динамику уклонения от налогообложения была сделана Энджелем и Хайнсом. Они проанализировали модель уклонения от налогообложения для нейтральных к риску налогоплательщиков.

Обобщение модели на случай логарифмической функции полезности было сделано Кабалле и Панадес. Одним из основных результатов упомянутых моделей был вывод о положительной связи уклонения с предельной ставкой подоходного налога.

Таким образом, изложенные модели позволяют предположить наличие отрицательной связи между изменением предельной ставки (или, для региона, средней предельной ставки) подоходного налога и налоговой базы. Для прироста налоговых поступлений такая связь также будет наблюдаться-

ся, когда отношение декларируемых доходов к скрытым доходам не превосходит эластичности скрытых доходов по предельной ставке налога.

Сформулировав гипотезу о связи изменения налоговой базы и налоговых поступлений с изменением средней предельной ставки налога, я перейду к построению регрессионных моделей.

При построении моделей учитывалось два основных фактора, повлиявших на изменение налоговых поступлений и налоговой базы: это изменение средней предельной ставки налога и реальный экономический рост.

На основании региональных данных Госкомстата и Министерства по налогам и сборам нами была построена следующая модель изменения налоговых поступлений:

$$\Delta НП = -185,4 - 63362\Delta t + 0,43\Delta Расх$$

**(-0,81) (-5,77) (4,37)  $R^2=0,50$**

Здесь  $\Delta t$  - изменение средней предельной ставки подоходного налога.

$\Delta Расх$  - изменение потребительских расходов в регионе.

Вместо показателя изменения расходов было бы логичнее использовать индикатор изменения налоговой базы, например доходы. В то же время связь между изменением предельной налоговой ставки и доходами выше, чем между изменением предельной налоговой ставки и потребительскими расходами, поэтому в модели использовался последний показатель.

Как видно данное уравнение говорит о значимой отрицательной зависимости изменения налоговых поступлений с изменением средней предельной налоговой ставки.

Для изменения налоговой базы построение такой модели некорректно, поскольку предельная ставка подоходного налога до реформы определялась размером налоговой базы. Поэтому мы специфицировали модель зависимости изменения налоговой базы от изменения средней предельной налоговой ставки в виде системы.

Мы оценивали систему с помощью обобщённого метода моментов с оценкой матрицы ковариации коэффициентов в форме Уайта. В качестве инструментальных переменных мы использовали долю нетрудоспособного населения в регионе как индикатор возможного объёма вычетов и льгот по уплате подоходного налога, долю заработной платы в доходах в регионе, как индикатор склонности к сокрытию доходов от налогообложения, долю сельскохозяйственной продукции в ВРП региона и наконец, мы использовали показатель доли расходов на питание в расходах региона как индикатор уровня жизни в регионе.

Полученная система выглядела следующим образом:

$$\left\{ \begin{array}{l} \Delta \text{Налоговая база} = 3362 - 2,61 \Delta t + 3,02 \Delta \text{Расх} \\ \quad \quad \quad \quad \quad \quad \quad (3,90) \quad (-3,90) \quad (2,79) \\ \Delta t = 0,97 - 0,21 \Delta \text{Налоговая база} \\ \quad \quad \quad \quad \quad \quad \quad (3,44) \quad (-7,40) \end{array} \right.$$

Таким образом, на основании этой модели мы можем сделать вывод об отрицательной связи изменения налоговой базы и изменением средней предельной налоговой ставки. Это также говорит в пользу высказанной мной гипотезы.

Итак, в заключение следует сказать, что построенные модели изменения налоговых поступлений и налоговой базы говорят в пользу гипотезы об отрицательной связи изменения средней предельной налоговой ставки и изменением налоговой базы и налоговых поступлений. То есть, гипотезы, сформулированной при анализе теоретических моделей.

Таким образом, можно предположить, что одним из основных факторов, обусловивших большой прирост поступлений подоходного налога было снижение уклонения от уплаты налога из-за снижения средних предельных налоговых ставок.

Литература:

[1] Allingham M. G., Sandmo A. (1972) «Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis», *Journal of Public Economics* 1. P. 323–328.

[2] Yitzhaki S. (1974) «A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis», *Journal of Public Economics* 3. P. 201–202.

[3] Srinivasan T. N. (1973) «Tax Evasion: A Model», *Journal of Public Economics* 2. P. 339–346.

[4] Eduardo M.R.A. Engel, James R. Hines, Jr. «Understanding Tax Evasion Dynamics», NBER WP6903.

[6] Caballe J., Panades J. «On the Relation Between Tax Rates and Evasion in a Multi-period Economy», *Universitat Autònoma de Barcelona, Dept. Economia I Ha.*, 2001.

[7] Cowell F.A., Gordon J.P.F. (1988) «Unwillingness to Pay. Tax evasion and Public Good Provision», *Journal of Public Economics*, Vol. 36. P. 305–321.

**Анализ перераспределения средств между  
федеральным и региональными бюджетами  
в рамках системы межбюджетных отношений,  
оценка стабилизационных свойств  
перераспределительных инструментов**

Бюджетная система современного федеративного государства, каким в настоящее время является Российская Федерация, имеющая в своем составе большое количество административно-территориальных образований с различными социально-экономическими и природно-климатическими условиями и различным уровнем экономического развития, характеризуется значительной перераспределительной ролью центрального бюджета. Целью перераспределения государственных финансовых ресурсов между бюджетами субъектов Федерации является как межрегиональное выравнивание уровня оказываемых государственных услуг в соответствии с предпочтениями проживающих на территории страны индивидуумов, так и решение задач в области реализации региональной экономической политики. В данной работе было рассмотрено выравнивание доходов регионов. Основными формами перераспределения являются трансферты из Фонда Финансовой Поддержки Регионов (ФФПР), нецелевая финансовая помощь из федерального бюджета, предоставляемая на регулярной (в течение определенного периода) и безвозмездной основе.

Центральное правительство может также выравнивать доходы регионов с помощью прогрессивной системы налоговых платежей. Прогрессивность может быть обеспечена как наличием необлагаемого минимума при постоянной предельной ставке налога, так и возрастающей с ростом доходов предельной ставкой. В данной работе проведен подробный анализ основных финансовых потоков между федеральным бюджетом и бюджетами регионов, на основании которого сделан вывод о наличии прогрессивности в системе межбюджетных отношений.

**Перераспределение**

В данной работе был использован критерий прогрессивности, сформулированный Аткинсоном и Стиглицем<sup>24</sup>. Налог называется прогрессивным, если предельная ставка выше средней эффективной ставки. Ниже данный

<sup>24</sup> Anthony B. Atkinson, Joseph E. Stiglitz (1980).

критерий мы будем использовать лишь формально<sup>25</sup>, т.е. мы будем говорить о прогрессивности налога, на самом деле подразумевая прогрессивность налоговых поступлений с ростом ВРП. Далее мы считаем, что для выравнивания необходимо, чтобы система межбюджетных отношений была прогрессивной.

В работе были построены три модели налоговых поступлений: линейная, квадратичная (модель зависимости средней ставки) и линейная логарифмическая модель.

$$X_{it} = \alpha_t + \beta_t \cdot VRP_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

где:

$X_{it}$  – трансферт из ФФПР, остальная помощь из федерального бюджета или налоговые доходы федерального бюджета на душу населения из  $i$ -го региона в  $t$ -й год,

$VRP_{it}$  – валовой региональный продукт на душу населения  $i$ -го региона в  $t$ -й год.

Для прогрессивности в рамках линейной модели необходимо наличие необлагаемого минимума. Это предполагает наличие отрицательного свободного члена. Только в этом случае при положительном коэффициенте перед ВРП предельная ставка будет выше средней.

Если предельная ставка выше средней, то с ростом доходов средняя ставка растет. Таким образом, если имеется положительная зависимость, то данный налог является прогрессивным, а значит, центральное правительство с помощью него больше собирает с богатых регионов и меньше у бедных, и наоборот, если зависимость отрицательная (регрессивная), то центральное правительство больше собирает с бедных регионов и меньше с богатых.

$$\frac{X_{it}}{VRP_{it}} = \beta_t + \gamma_t \cdot VRP_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

где:

---

<sup>25</sup> Для большинства налогов, рассматриваемых в нашем исследовании, ВРП не является непосредственно базой, поэтому из выбранного нами критерия прогрессивности, вообще говоря, не следует прогрессивность налога.



$X_{it}$   
 $VRP_{it}$  – средняя ставка трансферта из ФФП, остальной помощи из федерального бюджета или налоговых доходов федерального бюджета на душу населения из  $i$ -го региона в  $t$ -й год,

$VRP_{it}$  – валовой региональный продукт на душу населения  $i$ -го региона в  $t$ -й год.

Для прогрессивности в рамках второй модели необходимо наличие положительной зависимости средней ставки от ВРП. В этом случае предельная ставка выше средней, так как средняя ставка растет с ростом доходов региона.

$$\text{Log}(X_{it}) = \eta_t + \lambda_t \cdot \text{Log}(VRP_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

где:

$X_{it}$  – трансферт из ФФП, остальная помощь из федерального бюджета или налоговые доходы федерального бюджета на душу населения из  $i$ -го региона в  $t$ -й год,

$VRP_{it}$  – валовой региональный продукт на душу населения  $i$ -го региона в  $t$ -й год.

В рамках третьей модели, если эластичность налоговых поступлений по ВРП больше 1, то данный налог является прогрессивным, а если меньше, то регрессивным, обеспечивая перераспределение от богатых к бедным в первом случае и от бедных к богатым во втором.

Помимо рассмотренных критериев прогрессивности существуют критерии, основанные на индексах концентрации<sup>26</sup>. Наиболее распространенными среди них являются индексы Каквани<sup>27</sup> и Масгрейва.

Расчеты были сделаны на панельных данных для 88 регионов (за исключением Республики Чечня) на временном интервале с 1994 г. по 2000 г. Для приведения к сопоставимому между годами виду все ряды нормированы на валовой внутренний продукт. Был использован метод наименьших квадратов с поправкой Уайта на гетероскедастичность, которая была выявлена в результате предварительных оценок. Необходимо заметить, что в некоторых регрессиях, помимо Республики Чечня, были исключены из

<sup>26</sup> Daniel B. Suits (1977), Sourushc ZavaKili (1991), (1992).

<sup>27</sup> Nanak C. Kakwani (1977), (1997).

рассмотрения и другие регионы, так как для данных регионов оцененное значение отличалось от фактического значения более чем на три стандартных отклонения.

Таблица 1

Результаты оценки модели (1) - (3) зависимости совокупной помощи из федерального бюджета от ВРП

вся федеральная помощь		линейная	зависимость ставки	степенная
	константа	0.202		-1.352
	t-stat	5.107		-8.332
1994	time-effect		0.219	
	VRP	0.010	-0.026	-0.114
	t-stat	1.342	-3.498	-1.154
1995	time-effect		0.145	
	VRP	-0.004	-0.017	-0.449
	t-stat	-0.68	-2.854	-3.575
1996	time-effect		0.113	
	VRP	0.023	-0.009	-0.208
	t-stat	1.811	-2.089	-1.559
1997	time-effect		0.128	
	VRP	0.028	-0.010	-0.160
	t-stat	1.575	-1.928	-1.214
1998	time-effect		0.130	
	VRP	-0.003	-0.016	-0.469
	t-stat	-0.424	-2.943	-3.558
1999	time-effect		0.099	
	VRP	0.013	-0.004	-0.664
	t-stat	1.029	-2.502	-3.336
2000	time-effect		0.122	
	VRP	0.026	-0.008	-0.553
	t-stat	0.000	-2.183	0.000
R квадрат		0.036	0.113	0.004

Между трансфертом и ВРП в рамках линейной модели не было выявлено значимой отрицательной зависимости, поэтому мы были вынуждены отвергнуть гипотезу о том, что федеральный центр с помощью трансферта перераспределяет доходы от богатых регионов к бедным, т.е. выравнивает ВРП. Это объясняется методикой распределения средств ФФПР, по которой центральное правительство выравнивает с помощью данных трансфертов приведенный к сопоставимому виду налоговый потенциал, учитывающий не только развитость региона, но и его особенности, связанные с географическим положением и климатическими условиями. Остальная помощь из федерального бюджета носит в большей степени нерегулярный характер и направлена на финансирование различных федеральных про-

грамм. Поэтому значимой отрицательной зависимости от ВРП, а значит и выравнивания доходов регионов, получено не было.

Таблица 2

Результаты оценки моделей (1) - (3) зависимости налоговых поступлений, зачисляемых в федеральный бюджет, от ВРП

налоговые доходы		линейная	зависимость ставки	степенная
константы			0.112	
t-stat			9.428	
VRP				0.726
t-stat				9.130
1994	time-effect	0.172		-2.309
	VRP	0.041	-0.006	
	t-stat	2.296	-2.977	
1995	time-effect	0.179		-2.195
	VRP	0.046	-0.005	
	t-stat	2.376	-2.444	
1996	time-effect	0.226		-2.159
	VRP	0.032	-0.005	
	t-stat	3.422	-2.841	
1997	time-effect	0.002		-2.283
	VRP	0.073	-0.006	
	t-stat	2.576	-2.705	
1998	time-effect	0.114		-2.603
	VRP	0.029	-0.010	
	t-stat	3.816	-4.826	
1999	time-effect	-0.156		-2.273
	VRP	0.111	-0.003	
	t-stat	6.824	-1.713	
2000	time-effect	-0.168		-2.233
	VRP	0.128	-0.001	
	t-stat	11.027	-0.951	
R-квадрат		0.677	0.041	0.298

Центральное правительство выравнивает доходы регионов с помощью налогов, зачисляемых в федеральный бюджет. Причем в течение последних лет наблюдается тенденция к увеличению прогрессивности налоговых поступлений, зачисляемых в федеральный бюджет, а значит и увеличения степени перераспределения налоговой системы. Налог на добавленную стоимость был регрессивным или пропорциональным до 1998 г. включительно, а, начиная с 1999 г., стал прогрессивным. Налог на прибыль в среднем являлся пропорциональным, но наблюдается тенденция к увеличению

степени прогрессивности со временем. На основании расчетов также можно сделать вывод о пропорциональности акцизов и подоходного налога относительно ВРП, а значит и об отсутствии выравнивания ВРП с помощью этих налогов. Степень зависимости поступлений платежей за пользование природными ресурсами от ВРП увеличивается с 0.827 (1995 г.) до 1.582 (2000 г.), следовательно, данный налог является прогрессивным с увеличивающейся с течением времени степенью перераспределения. Степень зависимости поступлений акцизов в федеральный бюджет равняется 0.558, что тоже говорит о значительной регрессивности данного налога.

Таблица 3

**Результаты оценки моделей (1) - (3) зависимости налоговых поступлений, зачисляемых в федеральный бюджет, за вычетом трансферта и остальной помощи, зачисляемых в федеральный бюджет, от ВРП**

чистый налог	линейная	зависимость ставки	степенная	
VRP	0.073	0.005	0.820	
t-stat	3.856	2.765	5.555	
time-effect	1994	-0.272	-0.035	-2.827
	1995	-0.141	0.006	-2.753
	1996	-0.267	-0.003	-3.059
	1997	-0.317	-0.023	-2.937
	1998	-0.289	-0.028	-3.444
	1999	-0.242	-0.016	-2.727
2000	-0.195	0.009	-2.730	
R-квадрат	0.156	0.028	0.175	

В итоге мы получили, что федеральный центр перераспределяет налоговые доходы от богатых регионов к бедным, таким образом выравнивая ВРП. Степень перераспределения постоянна во времени (нулевая гипотеза о постоянстве степени перераспределения не была отвергнута на 5% уровне) и равна 7,3%. Если сравнить с результатами подобных исследований, сделанных для других стран, то степень перераспределения в Российской Федерации окажется значительно ниже. Для примера, в США данный показатель равняется 14%, в Канаде 23, во Франции 38 и в Великобритании 26%.

В результате расчетов индексов Каквани и Масгрейва были получены следующие результаты.

Таблица 4

## Оценка индекса Каквани для 1994–2000 гг.

Индекс Каквани	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
совокупные налоговые платежи	-0.121	-0.138	-0.143	-0.118	0.010	-0.006	0.011
совокупная федеральная помощь	-0.295	-0.271	-0.294	-0.297	-0.154	-0.227	-0.238
чистый налог	-0.105	-0.099	-0.111	0.027	0.431	0.219	0.110

Таблица 5

## Оценка индекса Масгрейва для 1994–2000 гг.

Индекс Масгрейва	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
совокупные налоговые платежи	0.414	0.362	0.368	0.472	1.061	0.965	1.057
совокупная федеральная помощь	-0.424	-0.249	-0.300	-0.326	0.038	-0.277	-0.253
чистый налог	0.494	0.544	0.512	1.122	3.690	2.235	1.577

Как и при оценке регрессионных моделей, при оценке прогрессивности с помощью индексов Каквани и Масгрейва было получено, что совокупные налоговые поступления в начале рассматриваемого промежутка времени регрессивны. С течением времени степень прогрессивности совокупных налоговых поступлений увеличивается, и, начиная с 1998 г., данный вид межбюджетных платежей приобретает прогрессивный характер. Совокупная федеральная помощь, если считать ее отрицательным налогом, в рассматриваемом смысле регрессивна на всем промежутке времени. Более того, из анализа индекса Масгрейва (отношение индекса концентрации к индексу Джини) следует, что индекс концентрации для совокупной федеральной помощи отрицателен на всем промежутке времени за исключением 1998 г. Следовательно, богатые регионы получают больше финансовой помощи, чем бедные во все года за исключением 1998 г. Данный факт не противоречит результатам эконометрического анализа, так как в регрессиях совокупной федеральной помощи от ВРП не было получено значимых результатов. Это означает, что возможны незначительные отклонения как в сторону положительной, так и отрицательной зависимости от ВРП. Чистый налог (совокупные налоговые поступления за вычетом совокупной федеральной помощи), также как и совокупные налоговые платежи, регрессивен

на периоде с 1994 г. по 1996 г. и прогрессивен с 1997 г. по 2000 г. Чистый налог наиболее прогрессивен в 1998 г.

Таблица 6

**Сводная таблица результатов оценки прогрессивности  
совокупной федеральной помощи**

Совокупная федеральная помощь	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
линейная модель	-	-	-	-	-	-	-
модель зависимости средней ставки	-	-	-	-	-	-	-
логарифмическая линейная модель	-	-	-	-	-	-	-
индекс Каквани	-	-	-	-	-	-	-
индекс Масгрейва	-	-	-	-	-	-	-

«+» означает, что нулевая гипотеза о наличии прогрессивности не была отвергнута на 5% уровне, «-» означает, что гипотеза была отвергнута, серый цвет означает, что нулевая гипотеза об отрицательной связи федеральной помощи и ВРП не была отвергнута.

При оценке линейной модели зависимости совокупной федеральной помощи от ВРП значимой зависимости получено не было. Это означает невозможность тестирования нулевой гипотезы о прогрессивности федеральной помощи с помощью линейной модели и модели зависимости ставки. При оценке логарифмической линейной модели были получены отрицательные эластичности федеральной помощи по ВРП в 1995, 1998 и 1999 гг., но данные эластичности значимо отличаются от 1. То есть, если рассматривать федеральную помощь как отрицательный налог, то гипотеза о прогрессивности отвергается. Данные выводы подтверждаются индексами Каквани и Масгрейва. Тем не менее можно утверждать, что в 1995, 1998 и 1999 гг. наблюдается отрицательная зависимость совокупной федеральной помощи от ВРП.

Из таблицы следует, что нулевая гипотеза о прогрессивности совокупных налоговых изъятий отвергается на периоде с 1994 г. по 1997 г. В 1998 г. налоговые платежи прогрессивны по критериям, основанным на индексах Каквани и Масгрейва. В 1999 г. только при оценке линейной модели данная гипотеза не была отвергнута. В 2000 г. налоговые поступления в федеральный бюджет прогрессивны по трем критериям: линейной модели и индексам Каквани и Масгрейва. Таким образом, совокупные налоговые поступления прогрессивны на периоде с 1998 г. по 2000 г.

Таблица 7

**Сводная таблица результатов оценки прогрессивности  
совокупных налоговых изъятий**

Совокупные налоговые изъятия	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
линейная модель	-	-	-	-	-	+	+
модель зависимости средней ставки	-	-	-	-	-	-	-
логарифмическая линейная модель	-	-	-	-	-	-	-
индекс Каквани	-	-	-	-	+	-	+
индекс Масгрейва	-	-	-	-	+	-	+

«+» означает, что нулевая гипотеза о наличии прогрессивности не была отвергнута на 5% уровне, «-» означает, что гипотеза была отвергнута.

Таблица 8

**Сводная таблица результатов оценки прогрессивности чистого  
налога (совокупных налоговых поступлений за вычетом совокупной  
федеральной помощи)**

Чистый налог	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
линейная модель	+	+	+	+	+	+	+
модель зависимости средней ставки	+	+	+	+	+	+	+
логарифмическая линейная модель	+	+	+	+	+	+	+
индекс Каквани	-	-	-	+	+	+	+
индекс Масгрейва	-	-	-	+	+	+	+

«+» означает, что нулевая гипотеза о наличии прогрессивности не была отвергнута на 5% уровне, «-» означает, что гипотеза была отвергнута.

Из таблицы следует, что нулевая гипотеза о прогрессивности чистого налога, который равен совокупным налоговым поступлениям в федеральный бюджет за вычетом совокупной федеральной помощи, не была отвергнута на основе эконометрических критериев на всем промежутке времени. Критерии, основанные на индексах Каквани и Масгрейва, свидетельствуют о прогрессивности только на периоде с 1997 г. по 2000 г. Таким образом, мы не можем отвергнуть гипотезу о прогрессивности чистого налога на всем рассматриваемом промежутке времени.

### Стабилизация

Для оценки стабилизации, т.е. выравнивания доходов регионов во времени, переходим к первым разностям в линейной модели перераспределения.

$$\Delta X_{it} = \alpha_i + \beta_i \cdot \Delta VRP_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

где:

$\Delta X_{it}$  – изменение трансферта из ФФП, остальной помощи из федерального бюджета или налоговых поступлений в федеральный бюджет на душу населения  $i$ -го региона в  $t$ -й год, т.е.  $\Delta X_{it} = X_{it} - X_{it-1}$

$\Delta VRP_{it}$  – изменение валового регионального продукта на душу населения  $i$ -го региона в  $t$ -й год.

Это необходимо сделать для того, чтобы выяснить влияние изменения валового регионального продукта на изменение величин денежных потоков между центральным и региональными бюджетами.

Таблица 9

Результаты оценки моделей (4), при оценке которых была отвергнута гипотеза о постоянстве коэффициента перед изменением ВРП

		АОР	АН	АН PRIB	АН PRIR	изменение ЧИСТОГО НАЛОГА
1995	time-effect	-0.182	0.035	-0.002		0.131
	$\Delta VRP$	0.036	0.046	3.013		0.062
	t-stat	1.891	3.337	1.309		1.983
1996	time-effect	0.024	-0.010	-0.053	0.000	-0.026
	$\Delta VRP$	-0.022	0.033	7.029	-0.007	0.082
	t-stat	-2.584	1.683	4.686	-1.776	3.786
1997	time-effect	0.003	-0.037	-0.007	0.003	-0.083
	$\Delta VRP$	-0.071	0.037	-0.004	0.004	0.177
	t-stat	-3.291	0.862	-0.329	1.009	3.678
1998	time-effect	-0.023	-0.100	-0.013	-0.008	-0.028
	$\Delta VRP$	-0.007	0.006	-0.001	0.000	0.016
	t-stat	-1.880	0.102	-0.481	-0.506	2.424
1999	time-effect	-0.035	0.082	3.030	0.005	0.132
	$\Delta VRP$	0.015	0.040	3.030	0.006	0.029
	t-stat	0.489	2.303	2.788	1.784	0.488
2000	time-effect	-0.077	0.088	3.029	0.005	0.109
	$\Delta VRP$	0.005	0.096	3.070	0.016	0.297
	t-stat	0.187	2.401	3.374	4.586	1.402

где:

- АОР – изменение дотаций, субвенций и средств, полученных из федерального бюджета по взаимным расчетам;
- АН – изменение совокупных налоговых платежей в федеральный бюджет;
- АН PRIB – изменение поступлений в федеральный бюджет налога на прибыль;
- АН PRIR – изменение поступлений в федеральный бюджет платежей за пользование природными ресурсами;



- DVRP – изменение валового регионального продукта.

Таблица 10

Результаты оценки моделей (4), при оценке которых гипотеза о постоянстве коэффициента перед изменением ВРП не была отвергнута на 5% уровне

	ATR	DVP	DNDS	DPODN	DAKC
<b>ΔMRP</b>	-0.001	-0.008	0.029	-0.006	0.004
<b>t-stat</b>	-0.189	-1.187	1.885	-0.907	2.181
<b>time-effects</b>	1995	0.112	-0.098	0.033	
	1996	0.005	0.035	0.032	-0.133
	1997	0.038	0.034	-0.005	-0.010
	1998	-0.050	-0.062	-0.057	
	1999	-0.026	-0.056	0.006	
	2000	0.079	-0.006	0.038	-0.002
<b>R-squared</b>	0.103	0.121	0.183	0.572	0.074

где:

- DTR – изменение величины трансферта из ФФПР;
- DVP – изменение совокупной федеральной помощи;
- DNDS – изменение поступлений в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость;
- DPODN – изменение поступлений в федеральный бюджет подоходного налога;
- DAKC – изменение поступлений в федеральный бюджет акцизов по подакцизным товарам и сырью.

Как и при оценке перераспределения, при анализе стабилизационного эффекта значимой зависимости изменения трансферта из ФФПР от изменения ВРП не было выделено. Таким образом, трансферт не оказывал стабилизирующего эффекта на ВРП на всем промежутке времени, а остальная помощь стабилизировала ВРП только в 1996 и 1997 гг. Зависимости изменения налоговых поступлений по НДС и подоходному налогу, зачисляемых в федеральный бюджет, от ВРП были оценены как незначимые. Степени стабилизации с помощью акцизов, коэффициент  $b$  в рассматриваемой регрессии, равняется 0,4%, а с помощью платежей за пользование природными ресурсами, равномерно увеличиваясь с незначимого значения, достигает 1,6% в 2000 г. Изменение чистого налога значимо положительно зависит от изменения ВРП с 1995 г. по 1998 г. В 1997 г. достигается значение стабилизации 17,7%, а в 2000 г. – 23,7%. Для других стран данный показатель меньше: для США 12% и 14% для Канады. Таким образом, можно заключить, что в целом центральное правительство стабилизирует доходы регионов, причем с помощью налогов,

собираемых в федеральный бюджет, и степень стабилизации больше, чем в других странах.

*Е.Шкробела*  
*ИЭПП*

### **Реформирование налогообложения прибыли**

Вопрос реформирования налогообложения прибыли охватывает слишком широкий круг вопросов, и ей могла бы быть посвящена отдельная конференция. В данном докладе целесообразно ограничиться обсуждением тех вопросов, которые имеют отношение к предмету настоящей конференции, к экономическому росту. А именно, попытаться коснуться тех положений из Налогового кодекса, которые могут иметь существенное влияние на решения предприятий об инвестициях, выбор ими способа финансирования и на доступность средств финансирования инвестиций.

Следует отметить, что этим вопросам посвящено в последнее время немало публикаций, преимущественно критического характера в отношении принятых в 2001 году изменений. Основными объектами критики являются принятие порядка обязательного применения для целей налогообложения учета по методу начислений и отмена льготы на финансирование капитальных вложений.

При этом обычно подчеркивается острота проблемы финансирования инвестиций в российской экономике. Проблема является настолько безотлагательной, что порождает соблазн найти временные решения не в устранении ее причин, а в лечении симптомов. Поэтому прежде чем принимать налоговые меры в этой области, необходимо понять, каким образом и в какой степени они могут повлиять на результат. Для этого необходим анализ причин возникновения проблемы и возможных способов ее разрешения.

Здесь следует отметить, что различного рода налоговые меры, направленные на стимулирование инвестиций, применялись и применяются в различных странах, как развитых индустриальных странах, так и в развивающихся и в переходных экономиках. Однако даже сторонники предоставления налоговых льгот соглашаются, что в вопросе привлечения инвестиций гораздо большее значение, чем эффективные налоговые ставки, имеют политическая и экономическая стабильность и институциональ-

ные проблемы, в частности проблема информента прав собственности. Опыт различных стран также показывает, что применение одних только налоговых мер не приводило к существенным успехам в привлечении инвестиций. В тех странах, которые добивались экономического роста, используя при этом налоговые стимулы, не наблюдалось выраженных политических, экономических и административных проблем. При этом многие страны применяли инвестиционные льготы без заметного успеха в привлечении инвестиций. В то же время в некоторых странах, например, в Чили и Эстонии, наблюдалось экономическое развитие, хотя налоговые стимулы не применялись.

В последнее время как в экономическом сообществе, так в среде предпринимателей сложилось отчетливое понимание того, что после снижения политических рисков в российской экономике одним из основных обстоятельств, препятствующих решению проблемы финансирования инвестиций, стал так называемый "кризис доверия" российским предприятиям со стороны потенциальных инвесторов, как отечественных, так и иностранных<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Очевидно, что в условиях, когда законодательство не создает препятствий выводу прибыли с предприятия в интересах узкой группы крупных акционеров и представляющего их интересы менеджмента, вероятность миноритарных акционеров получить доход либо в виде достаточных дивидендов, либо в виде прироста стоимости акций, становится пренебрежимо малой. Данное утверждение не означает, что все предприятия стремятся к выводу прибыли и обману миноритарных акционеров. Оно лишь означает, что потенциальные держатели небольших или диверсифицированных пакетов акций не могут заранее определить намерения крупных владельцев конкретного предприятия и оценивают среднюю вероятность по экономике в целом того, что их вложения не принесут дохода исходя из того, что защита их интересов затруднена. Аналогичным образом обстоит дело и с потенциальными держателями облигаций предприятия. В этом случае большее значение, чем вывод прибыли, имеет вывод активов предприятия в компании, аффилированные держателям значительных пакетов акций. При этом отсутствуют гарантии того, что предприятие, эмитировавшее облигации, даже будучи в настоящее время аккуратным плательщиком, через некоторое время не прекратит платежи и не окажется банкротом, причем активы данного предприятия будут недоступны, например, в силу того, что применялся финансовый лизинг (при угрозе банкротства для вывода активов может применяться возвратный лизинг).

Последствия такого положения очевидны - в сложившейся ситуации потери несут, прежде всего, те предприятия, которые стремятся к развитию и предложению своих ценных бумаг на финансовых рынках<sup>29</sup>.

Эта проблема, разумеется, должна решаться не в налоговом законодательстве. Однако в тех случаях, когда используемые для вывода прибыли или активов операции получают налоговые преимущества, даже наличие ограничений в неналоговом законодательстве может не сдерживать стремления отдельных владельцев предприятий получить выгоду посредством указанных действий, и, что особенно важно, наличие таких преимуществ может служить сигналом повышенного риска для потенциальных инвесторов.

### *Льготы*

Следует отметить, что льготы приводят к издержкам для экономики.

В число явно наблюдаемых издержек, прежде всего, следует включить потери доходов бюджета. При этом важно осознавать, что потери доходов бюджета в силу предоставления льгот одним налогоплательщикам - это неизбежные потери других налогоплательщиков. Выпадающие доходы бюджета либо будут получены за счет увеличения налоговых ставок по другим налогам, либо профинансированы за счет долга, а значит, приведут к потерям будущих поколений, либо приведут к неосуществлению важных для общества проектов, связанных с финансированием общественных благ и благ с особыми достоинствами. При этом в значительной степени эти потери доходов не компенсируются выгодами, поскольку большей частью льготы предоставляются тем инвестициям, которые были бы осуществлены в любом случае. Исследования результатов применения льгот в различных странах показали, что льготы часто применяются в отношении инвестиций в краткосрочные высокодоходные проекты.

---

<sup>29</sup> Следует отметить, что данная проблема является особенно важной не только в силу того, что предприятия страдают от недостатка средств для финансирования деятельности. Кризис доверия приводит к фактической недоступности для населения ряда способов инвестирования сбережений, невозможности эффективного функционирования институциональных инвесторов, особенно таких, как инвестиционные и пенсионные фонды, которые по своей природе не должны быть крупными акционерами, так как именно диверсификация пакета ценных бумаг обеспечивает приемлемые для их клиентов риски. Таким образом, даже решение вопросов, связанных с пенсионным страхованием, тесно увязано с проблемой кризиса доверия.

Другой вид явных потерь от применения льгот заключается в том, что они их наличие создает возможности для ухода от налогообложения. Это происходит как собственно за счет применения различных схем, позволяющих легально использовать льготы теми, кому они по своей сути не были предназначены, так и за счет сопутствующего льготам усложнения налогового законодательства, порождающего проблемы с администрированием. При этом для снижения потерь от налогового планирования, связанного с наличием льгот, обычно принимаются меры, препятствующие уходу от налогообложения, которые сами по себе сложны в применении и порождают неопределенность для налогоплательщика, что может приводить к сдерживанию тех самых инвестиций, ради которых и устанавливались льготы.

Менее явные и трудно измеримые издержки возникают в силу искажающего характера льгот. При наличии льгот изменяется структура доходности после налогообложения различных видов деятельности по сравнению с той, которая была бы в отсутствие налогообложения, а также при налогообложении в отсутствие льгот. Это приводит к неэффективному размещению ресурсов.

Для России в силу ряда причин актуальной является та особенность налоговых льгот, что они, особенно в той форме, в которой они применялись, приводили к существенным искажениям и могли сдерживать конкуренцию в экономике. Льготы по налогу на прибыль, особенно инвестиционная льгота, могли быть использованы только теми предприятиями, которые уже функционируют в отрасли и имеют достаточную прибыль. Так, инвестиционная льгота, предоставляла предприятиям право вычесть из налоговой базы расходы на финансирование инвестиций, включая погашение кредитов и выплату процентов по кредитам, и при этом начислять амортизацию от полной стоимости оборудования. Однако право применения этой льготы в совокупности с другими льготами, к которым также относился перенос убытков на будущее, ограничивалось 50% налоговой базы текущего периода. Применить такую льготу было легче крупным предприятиям, особенно с диверсифицированной деятельностью, а также уже достаточно длительное время существующим, имеющим достаточную прибыль, причем во многих случаях, в силу дискретного характера осуществляемых инвестиций, значение могла иметь не столько доходность, сколько масса прибыли. Если учесть, что предприятия нередко практиковали финансирование некоторых расходов сотрудников из нераспределенной прибыли вместо выплаты заработной платы, ограничение в 50% могло

иметь меньшее значение. Однако этот способ налогового планирования также менее доступен мелким и средним предприятиям, чем достаточно крупным.

При разработке данной льготы предполагалось, что она должна применяться только в отношении чистых инвестиций, поскольку уменьшать налоговую базу разрешалось только на те суммы капитальных вложений, которые превышали начисленную за период амортизацию. Но возможность применения пониженных норм амортизации, появившаяся с некоторыми ограничениями с 1994 года, а затем с 1998 года расширенная, делала это ограничение менее связывающим.

При монопольном характере отрасли применяемые льготы могут позволять действующей монополии с меньшими издержками препятствовать входу в отрасль конкурента<sup>30</sup>. Расширение инвестиционного вычета путем включения в расходы, уменьшающие налоговую базу, финансирования жилищного строительства, усугубляет проблему. Давно функционирующее предприятие при наличии такой льготы может за счет нее обеспечивать часть вознаграждения своих работников в виде более дешевого жилья, а значит, снижать не только затраты на капитал, но и затраты на труд. В этих условиях конкурировать вновь входящим в отрасль предприятиям становится еще сложнее.

Предприятия, находящиеся в начальной стадии своего развития, осуществляющие реструктуризацию и временно несущие убытки не могли воспользоваться инвестиционной льготой даже при наличии потенциально высокодоходных проектов. В сочетании с ограничениями переноса убытков на будущее, такая мера приводила к тому, что некоторые такие проекты могли оставаться нереализованными, то есть льгота, стимулируя инвестиции отдельных предприятий, могла способствовать даже снижению совокупных инвестиций.

Таким образом, те фирмы, которые недавно созданы и недавно начали деятельность на некотором рынке, были вынуждены не просто конкурировать с давно действующими в отрасли предприятиями, но конкурировать в

---

<sup>30</sup> Известно, что монополии часто по ряду причин поддерживают избыточные мощности. Одна из причин поддержания избыточных мощностей связана с возможностью при их наличии блокировать вход конкурента путем угрозы краткосрочного расширения объемов выпуска до уровня, при котором снизившаяся цена вызовет разорение конкурента. Если поддержание избыточных мощностей финансируется другими налогоплательщиками, использование такой возможности может быть особенно привлекательным.

условиях, когда эти действующие предприятия могут получить существенные преимущества путем применения льгот. Причем вышеизложенное относится также и к другим льготам, применяемым предприятиями, но к инвестиционной льготе особенно. Это обстоятельство является критически важным в ситуации, когда в связи с кризисом доверия вновь создающиеся и входящие в отрасль предприятия не могут привлечь достаточных средств для финансирования своих расходов.

В тех случаях, когда льгота предоставлялась тем инвестициям, которые в любом случае были бы осуществлены, она утрачивала свой стимулирующий характер и становилась исключительно инструментом перераспределения, причем часто такое перераспределение происходило от низкодоходных групп населения к высокодоходным.

Имеет право на существование и сложно проверяемая гипотеза, что наличие льготы могло уменьшать стимулы для крупных предприятий к поиску путей преодоления кризиса доверия. Возможность принудительного привлечения с использованием государства 35% средств для финансирования инвестиций давала возможность тем, кто мог использовать льготу, обходиться без привлечения инвестиций на добровольной основе с использованием финансовых рынков. Поскольку группы влияния преимущественно представляют интересы именно крупных предприятий, нельзя исключить, что с отменой льготы процессы совершенствования законодательства и механизмов его реализации в направлении защиты прав инвесторов, могут усилиться.

В силу всех вышеизложенных причин, принятое Государственной Думой решение об отмене всех льгот по налогу на прибыль с одновременным снижением ставки налога с 35% до 24% следует рассматривать, как способствующее улучшению инвестиционного климата. Эти меры приведут к созданию равных условий для предприятий, как действующих, так и вновь создающихся, и будут способствовать эффективному инвестированию и увеличению объемов производства.

#### *Доходы предприятий*

Однако не все налоговые преимущества отдельным предприятиями или отдельным хозяйственным операциям были устранены. Те из них, которые не были явным образом названы льготами, а относились в соответствии с классификацией, принятой в 25 главе, к порядку определения доходов и расходов для целей налогообложения, были сохранены в Кодексе,

а в некоторых случаях расширены в сравнении с действующим законодательством.

Примером расширения перечня не учитываемых при налогообложении доходов может служить принятая в результате обсуждения главы возможность передачи имущества (включая денежные средства) от одного предприятия другому без включения его стоимости в налогооблагаемый доход, когда принимающая сторона владеет более чем 50% акционерного капитала передающей. При передаче имущества от дочерней компании материнской это означает по существу выплату дивидендов без налогообложения, причем безналоговые дивиденды выплачиваются не всем акционерам, а только материнской компании. Это положение создает преимущества холдингам в сравнении с другими организациями. Если же доля материнской компании в акционерном капитале дочерней менее 100%, его также можно рассматривать как налоговую льготу для фактической выплаты дивидендов только крупным акционерам без учета интересов миноритарных акционеров. Аналогичные проблемы могут возникнуть и в том случае, когда средства передаются дочерней фирме от материнской, особенно если доля материнской фирмы в капитале дочерней менее 100%.

Расходы, учитываемые и не учитываемые при формировании налоговой базы.

Перечень расходов, разрешенных к вычету из налоговой базы, существенно расширился по сравнению с действовавшим ранее законодательством. Во многих случаях это является оправданным и будет способствовать более адекватному отражению необходимых для ведения бизнеса расходов предприятий и, тем самым, улучшению инвестиционного климата.

Расширены возможности вычета расходов на НИОКР из базы налогообложения. Было бы целесообразно установить одинаковый порядок вычета расходов для результативных и безрезультатных расходов на НИОКР, поскольку различить эти категории в случае проверки налоговыми органами невозможно. Однако в принятой редакции НК как результативные, так и безрезультатные расходы капитализируются на три года, но безрезультатные "подлежат включению в состав прочих расходов равномерно в течение трех лет в размере, не превышающем 70 процентов фактически осуществленных расходов".

Расходы на ремонт и техническое обслуживание основных средств принимаются к вычету в текущем периоде на значительно более мягких условиях, чем ранее. Следует отметить, что неограниченный вычет расхо-



дов на ремонт может создать возможности для злоупотреблений, поэтому их следовало бы ограничить.

Кодексом предоставлена возможность формирования за счет налоговой базы резервов по сомнительным долгам (Статья 266) и резерва по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию (Статья 267). Эта мера является, по меньшей мере, спорной. Формирование резерва по гарантийному обслуживанию уменьшает налоговую базу, предоставляя право принимать расходы к вычету до того, как они осуществлены. Формирование резервов по сомнительным долгам в значительной степени элиминирует преимущества принятия обязательности метода начислений для налоговых целей.

В числе других расходов, ограничения на вычет которых устранены или уменьшены, следует упомянуть расходы на рекламу, на имущественное страхование и страхование коммерческих рисков; на выплату процентов по заемным средствам, полученным как от банков, так и от других организаций; на обучение персонала. Необходимость расширения возможности принятия таких расходов при формировании налоговой базы признавалась всеми лицами, связанными с разработкой проектов, однако расхождения были в степени такого расширения. В конечном счете, был принят вариант, предусматривающий значительную либерализацию учета таких расходов, но с сохранением некоторых ограничений.

Уменьшены также и ограничения на вычет расходов по договорам долгосрочного страхования жизни, долгосрочного добровольного страхованию пенсии, по договорам негосударственного пенсионного обеспечения, по договорам добровольного медицинского страхования. При этом предел принимаемых к вычету расходов не связан ни с числом застрахованных, ни с размером сумм страховых взносов на одного работника, а только с суммарным фондом заработной платы предприятия. Такое положение может усугублять дифференциацию доходов населения и не согласуется с практикой налогообложения развитых стран.

Были сняты также и ограничения на вычет командировочных расходов (кроме суточных) и представительских расходов. Эти виды расходов часто используются для маскировки личного потребления под предпринимательские расходы. Контроль необходимости подобных расходов для получения доходов практически невозможен. Ограничение расходов на проезд и проживание стоимостью билетов экономического класса и стоимостью проживания в гостиницах определенного уровня - нормальная практика, часто применяющаяся.

Расходы по содержанию объектов жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы в 25 главе Налогового кодекса ограничиваются, что позволяет снизить практику их использования для оплаты за счет предприятия расходов на потребление сотрудников. Предусмотрено сравнение условий оказания услуг с условиями у организаций, для которых эта деятельность является основной, однако в число этих условий не включается публичность договора, поэтому сохраняется возможность злоупотреблений посредством безналогового финансирования расходов физических лиц за счет средств предприятия.

Сохранились в Кодексе, а в некоторых случаях расширились, некоторые иные возможности уклонения от налогообложения, причем сопровождающиеся выводом прибыли предприятия. Эти возможности включают, в частности, отсутствие ограничений на вычет из налоговой базы расходов, фактический объем которых невозможно проверить, например, расходов на консультационные и информационные услуги. Объем таких расходов определяется исключительно договорами между контрагентами и при наличии разных ставок налогообложения возникает возможность уклонения путем завышения расходов у того предприятия, которое платить налог по более высокой ставке. Ставки варьируются, в частности между регионами, отличаются для малого бизнеса, и, кроме того, есть возможность использовать для уклонения от налогообложения аффилированные предприятия, зарегистрированные в оффшорах.

#### *Порядок начисления амортизации для целей налогообложения*

Изменился и порядок начисления амортизации для целей налогообложения. Для амортизируемого имущества, кроме зданий и сооружений, применяется амортизация по методу убывающего остатка с линейным списанием остаточной стоимости после достижения ею 20%. Изменены и нормы амортизации в сторону уменьшения. Точнее, для целей начисления амортизации применяются установленные Постановлением Правительства интервалы сроков полезного использования, исходя из которых предприятия по формулам, заданным в Кодексе, рассчитывают нормы амортизации. Разумеется, остается открытым вопрос, насколько соответствуют установленные сроки полезного использования фактическим, поскольку методика их определения не была обнародована, а значит и вопрос о возможном искажающем влиянии порядка начисления амортизации на выбор инвестиций в разные виды активов.

К сожалению, было отвергнуто предложение, вносившееся Минфином, по осуществлению амортизации методом убывающего остатка в составе укрупненных групп или амортизационных пулов. Хотя метод в версии Минфина предлагался не вполне последовательно, например, при реализации актива предполагалось рассчитывать по формуле его остаточную стоимость. Но даже в том виде, в котором данный порядок вносился в Думу на рассмотрение, а тем более после очень небольшой доработки, он, в случае его принятия, мог бы существенно упростить учет амортизируемого имущества и снизить издержки уплаты налогов. Однако в процессе обсуждения Кодекса была предпринята попытка "улучшить" данный порядок, скомбинировав с порядком начисления амортизации по отдельным объектам имущества. Разумеется, это привело к утрате достоинств каждого из способов и усугублению их недостатков. В конечном итоге было принято решение начислять амортизацию по отдельным видам имущества.

Здесь следует отметить, что в главе 25 предусматривается право применения пониженных норм амортизации по решению руководителя организации. Эту меру трудно признать целесообразной. При применении пониженных норм усложняются учет и проверка правильности начисления амортизации налоговыми органами и увеличиваются возможности налогового планирования. Единственным достоинством этой меры можно считать, что она позволяет фактически устранить установленное ограничение на перенос убытков. Однако в этом случае опять возникает дискриминация: предприятия, у которых нет достаточного количества амортизируемого имущества, будут вынуждены подчиняться ограничению.

Следует также отметить сохранение права начислять амортизацию по имуществу, являющемуся предметом финансового лизинга, с коэффициентом 3. Однако этот вопрос целесообразно рассмотреть отдельно.

### *Метод учета и формирование резервов по сомнительным долгам*

Важным вопросом, который вызвал бурную и продолжающуюся дискуссию, был вопрос об обязательности применении метода начислений для целей налогообложения. Наличие права выбора между кассовым методом и методом начислений для целей налогообложения создает возможности как для налогового планирования, так и для прямого уклонения от налогообложения путем создания аффилированных посредников, которые, реализуя продукцию предприятия-производителя, не перечисляют ему причитающиеся суммы оплаты. Переход на обязательное ведение бухгалтерского учета реализованной продукции и прибыли по факту отгрузки продукции, а не ее

оплаты, т.е. переход с кассового метода учета на метод начислений позволит предотвратить отрицательное воздействие инфляции на доходы бюджета и снизит негативные стимулы развития кризиса взаимных неплатежей предприятий. Этот вопрос чрезвычайно важен, причем положительное решение Государственной Думы по этому вопросу было в значительной степени неожиданным, поскольку добиться принятия определения налоговых обязательств по НДС по методу начислений так и не удалось. Здесь еще следует учесть, что действующее в настоящее время законодательство позволяет по существу вести для целей налогообложения учет доходов по кассовому методу, а расходов - по методу начислений.

Разумеется, на начальном этапе перехода к новому порядку налогообложения возможны ситуации возникновения налоговых обязательств, превышающих средства, доступные предприятию для их уплаты. Возможно увеличение числа предприятий, подлежащих банкротству. Для исключения случаев банкротства предприятий, оказавшихся в сложной ситуации в силу объективных причин, следует предусмотреть переходный период, в течение которого в принципе можно допустить отсрочки по платежам налогов, однако предоставление такого права должно производиться на основании обоснованных расчетов. Издержки, которые потребуются на переходный период, должны окупиться в дальнейшем уменьшением масштабов уклонения, снижением стимулов к использованию бартера и денежных суррогатов в расчетах, а также общим оздоровлением экономической ситуации.

В свете этих соображений не является совершенно неприемлемым в качестве временной меры формирование резерва по сомнительным долгам для предприятий. Но для избежания злоупотреблений следовало бы установить достаточно жесткие ограничения на объемы таких резервов и порядок их формирования или ограничить порядок принятия к вычету из базы налогообложения долгов, признанных безнадежными, обусловив возможность уменьшения налоговой базы на сумму таких долгов только ситуациями, когда налогоплательщик предпринимал разумные и достаточные усилия по взысканию долга. Это, по крайней мере, уменьшило бы возможность манипулировать задолженностями с целью снижения налоговых обязательств. В норме у предприятий реального сектора безнадежная задолженность должна быть исключительным явлением: предприятия обычно хорошо знают тех покупателей, которым отгружают значительные партии продукции без предварительной оплаты; от контрагентов, о надежности которых нет достоверной информации, обычно требуют предварительную оплату. Доход предприятия возникает тогда, когда оно получает

право на этот доход. Предоставление контрагенту товарного кредита есть фактически распоряжение доходом. Поэтому, коль скоро у предприятия есть выбор, нельзя рассматривать определение налога по методу начислений как налогообложение неполученных доходов. Избыточное принятие на себя государством рисков ошибочных решений менеджмента приводит к неэффективному размещению ресурсов в экономике, поэтому вообще не следовало бы разрешать формирование каких-либо резервов по сомнительным долгам небанковским организациям. Однако сторонники резервов по сомнительным долгам (как и сторонники сохранения кассового метода учета) ссылались, помимо прочего, на неплатежи со стороны государства. Маловероятно, что право создания таких резервов будет возможно отменить, пока со стороны государства будет наблюдаться нарушение обязательств.

В главе 25 разрешено использование кассового метода малыми предприятиями. Организации имеют право на определение даты получения дохода (осуществления расхода) по кассовому методу, если за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций без учета налога на добавленную стоимость и налога с продаж не превысила в совокупности одного миллиона рублей за каждый квартал. (Статья 272). Для малых предприятий можно допустить применение кассового метода, особенно при применении упрощенного учета. Однако данное положение создает возможности уклонения от налогообложения. Чтобы этого не происходило, важно предусмотреть, чтобы продавцом продукции не применялся кассовый метод учета в части доходов, полученных от покупателя, применяющего метод начислений, в следующих случаях: если данные покупатель и продавец являются взаимозависимыми лицами; если продавец является постоянным поставщиком данного покупателя, и при этом у поставщика наблюдалась дебиторская задолженность данного покупателя в течение продолжительного срока и в значительном объеме.

Кроме того, следовало бы предусмотреть консолидацию доходов аффилированных лиц для целей признания предприятия удовлетворяющим этому критерию. Для уменьшения возможностей налогового планирования нужно ограничить возможность произвольно часто менять выбранные методы учета, например, запретить изменение выбираемого метода учета чаще, чем раз в три года.

Важно принимать во внимание, что если выручка (или доход) определяются по кассовому методу, то, при наличии у предприятия значительной дебиторской задолженности, превышающей 4 млн. рублей, оно может удо-

влетворять установленному критерию в 4 млн. руб. выручки. При этом его контрагенты, применяющие метод начислений, получают право вычета из налоговой базы значительных сумм.

Ограничение таких возможностей важно не только с точки зрения поддержания доходов бюджета. Дело в том, что данная мера (разрешение применения кассового метода) была предложена в качестве способа поддержки малых предприятий. Но, если возникает возможность уклонения за счет использования разных методов определения налоговой базы несколькими взаимозависимыми лицами, то наибольшие преимущества от данного порядка получают в первую очередь относительно крупные налогоплательщики, то есть те, для кого не слишком велики издержки по созданию группы взаимозависимых организаций. Таким образом, получится, что вместо поддержки малого предпринимательства данная (затратная для бюджета) мера приведет даже к ухудшению конкурентных условий для тех предприятий, которые являются действительно малыми, а не созданы специально от ухода от налогообложения.

#### *Налоговые преимущества финансовому лизингу*

В главе 25 сохранены налоговые преимущества, предоставляемые сделкам финансового лизинга (включая возвратный лизинг). Во-первых, налогоплательщикам предоставляется право выбора стороны, у которой должно учитываться имущество. Кроме того, предоставляется право амортизировать имущество, переданное (полученное) по договору финансового лизинга со специальным коэффициентом в пределах трех.

Финансовый лизинг действительно отчасти способствует решению проблемы финансирования инвестиций. Будучи по своей экономической сути продажей в рассрочку (каковой и признается указанная сделка в большинстве развитых стран), он имеет то преимущество для лизингодателя, что в случае банкротства лизингоплучателя взятое в лизинг имущество не включается в конкурсную массу, а возвращается собственнику, то есть лизингодателю. Снижение издержек, связанных с риском банкротства, выгодно сторонам сделки, поэтому такая форма финансирования инвестиций обычно применяется даже в отсутствие специальных налоговых преимуществ, тем более что сам характер сделки позволяет в ряде случаев получить налоговые преимущества даже тогда, когда они специально не предоставляются. То есть предприятию, имеющему льготы по прибыли или убыточному, выгодно заключать договор лизинга вместо покупки оборудования с тем, чтобы передать право начисления амортизации лизингода-

телю с соответствующей корректировкой условий оплаты. Право выбора стороны, у которой должно учитываться имущество, предоставленное в Российском законодательстве, дает возможность перемещать выгоды и другой стороне, если лизингодатель облагается по пониженным в сравнении с лизингополучателем ставкам. Однако сделка финансового лизинга снижает риски только лизингодателя, а риски прочих кредиторов, напротив, возрастают. Поскольку в России не предусмотрено публичное уведомление о наличии у предприятия взятого в лизинг имущества, кредиторы могут не иметь объективной информации о достаточности активов предприятия для обеспечения кредита. В дополнение ко всему, финансовый лизинг, особенно возвратный лизинг, часто используется для вывода активов в аффилированные структуры. Наличие трехкратного коэффициента, применяемого к норме амортизации лизинговых активов, создает значительные и неоправданные преимущества для такой формы финансирования инвестиций по сравнению с прочими, и, следовательно, может сдерживать распространение иных форм финансирования инвестиций. Особенно важно было бы исключить применение льгот, предоставляемых финансовому лизингу, хотя бы в случае сделки возвратного лизинга. Возвратный лизинг применяется в тех случаях, когда проблемы с финансированием инвестиций нет, а предприятие либо намерено переместить налоговые льготы на контрагента, либо собирается исключить активы из конкурсной массы в случае банкротства.

#### *Перенос убытков на будущее*

Еще один вопрос, на который после отмены льгот следует посмотреть под иным углом зрения, - это порядок переноса убытков на будущее. С одной стороны, в Налоговом Кодексе увеличен с 5 до 10 лет срок, в течение которого такой перенос возможен, и частично сняты существовавшие в законе "О налоге на прибыль предприятий и организаций" ограничения (то есть право переносить убыток только равными долями). Кроме того, устранена трактовка переноса убытков как налоговой льготы. Однако действовавшее ранее ограничение по принятию убытков прошлых лет в совокупности с рядом иных льгот в пределах 50% налогооблагаемой прибыли заменено ограничением возможности вычета прошлых убытков суммой, не превышающей 30% налоговой базы. Отметим, что Министерство финансов вносило предложение об ограничении суммы убытка, принимаемого к уменьшению текущей налоговой базы, пятьюдесятью процентами. Ограничение возможности вычета убытков из будущих доходов не является

вполне адекватным целям выравнивания условий для всех предприятий и создания благоприятного климата для инвестирования. Как известно, если налоговый порядок симметричен по отношению к прибыли и убыткам (если в случае понесенных убытков отрицательная сумма налога в той или иной форме возмещается налогоплательщику), риски инвестирования с введением налога не растут по сравнению с безналоговой ситуацией. Более того, они даже снижаются для налогоплательщика в отношении тех же самых инвестиций, поскольку государство в этом случае разделяет часть указанных рисков. То есть налог с полной налоговой компенсацией потерь приводит к увеличению вложений в рискованные активы, причем соответствующая ставка налога часть как прибыли, так и убытков от таких инвестиций приходится на долю государства. Это стимулирует развитие новых производств, инновационную деятельность, способствует привлечению прямых иностранных инвестиций. Полная или приближенная к полной возмещаемость налога в настоящее время, возможно, была бы для России слишком радикальной мерой. Но ограничение переноса убытков на будущие годы в 30% от налоговой базы служит лишь краткосрочным фискальным целям (причем выгода от такого ограничения для доходов бюджета, скорее всего, незначительна даже в краткосрочном периоде) и создает существенные препятствия осуществлению долгосрочных и инновационных инвестиционных проектов.

Таким образом, несмотря на значительные сдвиги в направлении нейтральности, эффективности и справедливости налоговой системы, достигнутые в принятой Государственной Думой главе 25 Налогового кодекса по сравнению с действующим порядком налогообложения, остался целый ряд проблем, которые требуют если не немедленного решения, то серьезного обсуждения и, надо полагать, явятся в будущем предметом дискуссий как экономистов, так и политиков.

При этом, как не парадоксально, принятие некоторых рестриктивных решений может привести к выгодам для многих предприятий, особенно в долгосрочной перспективе, поскольку восстановление доверия к российскому предпринимательству создаст новые возможности для финансирования инвестиций и развития производства.

В заключение следовало бы выдвинуть гипотезы о развитии ситуации в будущем. Количественные прогнозы проблематичны в силу недостаточного развития информационной базы и множественности происходящих одновременно изменений. Однако предположения качественного характера вполне возможны.



Несмотря на отмену льгот и использование метода начислений, трудно ожидать существенного расширения налоговой базы по следующим причинам: уменьшены ограничения на вычет ряда расходов и увеличены нормы разрешенной к вычету амортизации, причем для большинства активов применяется нелинейный метод начисления амортизации; сохранился ряд возможностей налогового планирования, а некоторые созданы вновь; со снижением предельных ставок налогообложения доходов от труда до 14,7% (учтены подоходный налог и социальные платежи для заработной платы свыше 600 тыс. руб. в год, пересчитанные к базе, включающей налоги) в некоторых случаях может возникнуть стимул к оформлению доходов от капитала как доходов в виде заработной платы; постепенная замена основных средств, сохранившихся с советского времени, новыми, оцениваемыми по рыночной стоимости, приведет к росту амортизации.

Произошедший сдвиг в направлении нейтральности и справедливости налоговой системы должны привести к росту инвестиций в экономике в целом (хотя не исключено снижение инвестиций в отдельных организациях, особенно тех, которые пользовались инвестиционной льготой).

*Ю. Бобылев  
ИЭПП*

## **Реформа налогообложения минерально-сырьевого сектора**

Минерально-сырьевой сектор является базовым сектором экономики России, играющим важнейшую роль в формировании доходов государственного бюджета и экономическом развитии страны. В связи с этим чрезвычайно актуальной является проблема построения эффективной системы налогообложения минерально-сырьевого сектора, обеспечивающей как изъятие государством ресурсной ренты, генерируемой при добыче минерального сырья, так и сохранение стимулов для инвестиций в данный сектор экономики. Система налогообложения минерально-сырьевого сектора, сформировавшаяся в России в ходе экономических реформ, не являлась достаточно эффективной с точки зрения достижения указанных целей. Это обусловило необходимость радикального реформирования данной системы с целью повышения ее эффективности и приведения в соответствие с мировой практикой. Рассмотрим наиболее важные моменты такого ре-

формирования, прежде всего предпосылки, концепцию и основные направления налоговой реформы в минерально-сырьевом секторе.

## 1. Мировой опыт

Проблему построения эффективной налоговой системы для минерально-сырьевого сектора на тех или иных этапах своего развития решали все государства, обладающие необходимыми природными ресурсами. Это относится и к ведущим промышленно развитым странам, таким как США, Канада, Великобритания, и к странам с развивающейся экономикой. Главная цель налоговой системы для минерально-сырьевого сектора состоит в обеспечении того, чтобы государство получало соответствующую плату за свои природные ресурсы и распределяло доходы при их эксплуатации так, чтобы содействовать инвестициям и устойчивому экономическому росту.

Как показывает мировой опыт, не существует какой-либо идеальной или образцовой налоговой модели для минерально-сырьевого сектора, которая была бы применима во всех странах и во всех условиях. Каждая страна разрабатывает свой собственный налоговый режим исходя из своих особенностей, потребностей, решаемых экономических и социальных задач. В то же время каждая страна в той или иной степени использует специальные налоговые инструменты, с помощью которых государства изымают ресурсную ренту.

Необходимость применения специальных налоговых инструментов при налогообложении минерально-сырьевого сектора обусловлена ограниченностью и невозобновляемостью минеральных ресурсов. В той степени, в какой ресурс является ограниченным и незаменимым, его цена может включать некоторую сумму сверх минимальной цены, по которой этот ресурс будет произведен; эта минимальная цена включает в себя производственные затраты плюс некоторый уровень прибыли, который является достаточным, чтобы сделать инвестиции привлекательными. Дополнительная стоимость ресурса сверх этой минимальной цены известна как экономическая, или ресурсная, рента. Эта рента может рассматриваться как стоимость самого ресурса, которая целиком принадлежит обществу. Если компания получила прибыль, которая достаточна, чтобы побудить ее инвестировать, то для государства является возможным изъять полученную производителем сверхприбыль, или ренту, без ограничения инвестиций. Такое изъятие обеспечит нации ее долю дохода, получаемого от разработки принадлежащих ей природных ресурсов.

В добывающей промышленности экономическая рента представляет собой разницу между стоимостью произведенной продукции и затратами на ее добычу. В состав затрат входят издержки добычи минерального сырья, расходы на геологоразведку и освоение месторождений, а также отраслевая норма прибыли. Остальная часть валового дохода может быть определена как ресурсная рента. Государства стремятся присвоить себе как можно большую часть этой ренты, для чего используются такие фискальные инструменты, как бонусы, роялти, налоги и раздел продукции.

Уже в момент передачи прав на разработку месторождений государства стремятся присвоить ресурсную ренту с помощью разового платежа (бонуса) за право разработки месторождения. Бонусы являются разовыми платежами и, как правило, не служат значительным (по сравнению с роялти и налогами) источником финансовых поступлений для государства. В то же время они могут рассматриваться в качестве дополнительной статьи увеличения государственных доходов и являются хронологически первым видом платежа. Размеры бонусов сильно варьируют. Например, в Индонезии бонус, уплачиваемый при подписании соглашения, составляет 1,5 млн. долл., в Нигерии – 0,5 млн. долл. Бонусы могут быть приурочены к различным этапам реализации проекта, например, к началу добычи или к моменту достижения определенного уровня добычи. В США существуют конкурентные торги за участки, и, таким образом, предлагаемая покупателем цена может рассматриваться в качестве бонуса, который уплачивается победившим участником торгов.

Весьма распространенной формой выплат государству являются роялти, которые рассчитываются как фиксированный процент валового дохода производителя. Этот платеж легко администрируется и обеспечивает ранний и гарантированный доход государству. В нефтяной промышленности величина роялти колеблется от 0 (например, в Великобритании) до 50% в некоторых странах (Мьянма, Египет), но в большинстве стран равна 12,5-20% стоимости добытой нефти. Весьма распространенными ставками являются 12,5% (1/8) и 16,67% (1/6). Роялти может рассматриваться как базисный вид систематического платежа, обеспечивающий более ранние по времени и более стабильные финансовые поступления государству, чем платежи с доходов.

В восьмидесятые-девяностые годы наметилась тенденция к установлению прогрессивных ставок роялти, то есть к их исчислению по скользящей шкале в зависимости от определенных факторов, например, уровня добычи или глубины воды над морскими месторождениями. Так, в нефтегазовом

секторе Китая ставка роялти варьирует от 0 до 12,5% в зависимости от уровня добычи. В Нигерии для офшорных нефтяных месторождений, расположенных на глубине свыше 1000 м, ставка роялти равна 0 и увеличивается до 16,67% для месторождений, расположенных на глубине менее 200 м. Расчет роялти по скользящей шкале фактически служит целям изъятия у производителя части ресурсной ренты и позволяет снизить регрессивность такого налога.

В налогообложении доходов от добычи минеральных ресурсов применяются как обычный налог на прибыль корпораций, так и специальные виды налогов, такие как рентный налог на природные ресурсы. Ставки обычного налога на прибыль корпораций колеблются от 0 до почти 70%, ставки налога на прибыль нефтяных компаний, как правило, от 50% до 85% (в большинстве стран ОПЕК). Более высокие налоги на прибыль в нефтяном секторе фактически служат инструментом изъятия получаемой здесь ресурсной ренты. Так, чрезвычайно высокий уровень налогообложения нефтяных компаний в странах ОПЕК, очевидно, объясняется крайне низкими затратами на добычу нефти, и, соответственно, высоким уровнем ренты.

Зависимость основных налоговых платежей в добывающей промышленности от цены продукции стимулирует производителей к занижению цены ее реализации с целью минимизации своих налоговых обязательств. В связи с этим в большинстве стран при налогообложении добывающей промышленности для определения налоговой базы используются не фактические цены сделок (или не только фактические цены сделок), а специальные справочные (рыночные) цены, определяемые тем или иным образом. В развивающихся нефтедобывающих странах в этих целях часто используют цены на котированные на мировом рынке сорта нефти (с определенными поправками). В большинстве развитых стран при налогообложении добычи нефти применяются цены сделок, совершаемых на принципах независимости сторон.

Важно, как именно государство изымает ресурсную ренту. Платежи, не привязанные к величине прибыли, такие как роялти и бонусы, регрессивны, то есть чем ниже прибыльность проекта, тем относительно выше уровень этих выплат. Чем в меньшей степени сборы привязаны к валовому доходу компаний, тем прогрессивней система. В связи с этим некоторые государства повышают налоги на чистый доход и отказываются от взимания роялти. Все большее распространение приобретают налоговые системы с гибкими условиями, которые обеспечиваются применением скользя-

щих шкал. Системы со скользящими шкалами используют для того, чтобы обеспечить рост доли государства при росте прибыльности проекта. Большинство систем со скользящими шкалами реагируют на уровень добычи. С ростом уровня добычи доля государства тем или иным образом растет. В некоторых системах гибкость достигается за счет использования прогрессивной шкалы налоговых ставок. Иногда используются несколько переменных со скользящими шкалами, например, роялти, бонусы, раздел прибыльной нефти. К наиболее распространенным факторам, обуславливающим изменение тех или иных элементов фискальных систем по скользящей шкале, относятся уровень добычи, глубина шельфа, накопленная добыча (объем нефти, извлеченной с начала добычи), цены на нефть, P-факторы и норма прибыли.

Как показывает мировой опыт, существует большое разнообразие в том, как изымаются доходы от добычи минеральных ресурсов, в частности, нефти. Например, в США для этого применяются только два относительно простых налога: обычный роялти (в размере 16,67% для офшорных месторождений) и стандартный налог на прибыль. В то же время США, как известно, изымают значительную часть ресурсной ренты с разрабатываемых месторождений, когда эти два платежа сочетаются с конкурентными торгами за лицензии. Сам рынок, таким образом, определяет приемлемый для производителей размер совокупных выплат государству при разработке конкретного месторождения.

Некоторые страны в этих целях применяют специальные рентные налоги на природные ресурсы. Ресурсный рентный налог был первоначально разработан в Австралии. К группе ресурсных рентных налогов могут быть отнесены налог на нефтяные доходы в Великобритании и специальный налог на добычу углеводородов в Норвегии. Налог на нефтяные доходы в Великобритании в восьмидесятые годы составлял 75% чистого дохода, с 1993 г. он составляет 50% чистого дохода и применяется после того, как все капитальные затраты возмещены (налог не применяется, если добыча меньше чем 20 тыс. барр. в сутки). Ставка дополнительного специального налога на добычу углеводородов в Норвегии составляет 30%. При этом еще в восьмидесятые годы и Великобритания, и Норвегия отказались от взимания роялти с новых месторождений.

Таким образом, налоговые системы Великобритании и Норвегии представляют собой пример систем, полностью основанных на налогообложении доходов. В то же время в налоговых системах многих стран значительную роль продолжают играть роялти.

Достаточно широкое распространение получили контракты (соглашения) на добычу нефти с разделом произведенной продукции, первый из которых был заключен в Индонезии в 1966 г. Произведенные затраты в таких контрактах компенсируются компании частью добытой на данном месторождении нефти, так называемой компенсационной нефтью. Предельная доля компенсационной нефти в добыче оговаривается в контракте. В большинстве стран, применяющих данный тип соглашений, эта доля обычно не превышает 40-50%, хотя в некоторых из них может выходить за эти пределы (например, в Индонезии и Казахстане предел возмещения затрат составляет 80%). Как правило, предельная доля компенсационной нефти выше в районах с более сложными природно-геологическими условиями. Оставшаяся часть продукции, так называемая распределяемая (прибыльная) нефть, подлежит разделу между государством и компанией-подрядчиком. Раздел производится в сугубо индивидуальных пропорциях в каждой стране. При этом в большинстве нефтедобывающих стран, практикующих заключение таких контрактов, пропорции раздела с ростом добычи изменяются в пользу государства. С принадлежащей компании доли распределяемой нефти, как правило, уплачивается налог на прибыль. В ряде стран в соглашения о разделе продукции также включаются обязательства по уплате роялти.

Существуют и более простые схемы раздела продукции, например, прямой раздел всей добычи без предварительного выделения компенсационной продукции и без налогообложения доли, получаемой компанией. В этом случае раздел продукции может заменять все виды налогов на производителя. Такая система действует, например, в Ливии, где доля продукции, принадлежащая государству, установлена в 81%, а доля компании-подрядчика – в 19% при условии освобождения ее от налогов.

Значительная часть налоговых параметров соглашений о разделе продукции, прежде всего параметры самого раздела, является результатом переговоров между государством и компаниями-инвесторами. С одной стороны, такие соглашения позволяют обеспечить стабильные условия деятельности инвестора на весь период реализации проекта и учесть специфические характеристики месторождения. С другой стороны, например, в условиях коррупции, возможно получение инвестором необоснованно выгодных условий реализации проекта и, как следствие, потеря государством определенной части доходов от разработки находящихся в его собственности минеральных ресурсов.

Следует отметить, что развитые, политически стабильные экономики, такие как экономика США и Великобритании, вообще не имеют контрактов с разделом продукции. Все охватывается законодательством и ничто не подлежит переговорам. Более бедные и менее стабильные экономики склонны иметь больше условий, подлежащих переговорам.

## 2. Действовавшая налоговая система

В отличие от ведущих промышленно развитых стран в России история формирования рыночной системы налогообложения минерально-сырьевого сектора насчитывает лишь десять лет. Начало формированию новой, отвечающей условиям рыночной экономики, системы налогообложения добычи минеральных ресурсов было положено в 1992 г. с началом экономических реформ. Данная система включила в себя как налоги общего применения, так и специальные ресурсные налоги, ориентированные на изъятие ресурсной ренты. В структуре налоговой системы, действовавшей в минерально-сырьевом секторе на протяжении последних десяти лет, можно выделить пять основных элементов. Рассмотрим данную структуру на примере нефтяного сектора, играющего основную роль в секторе минеральных ресурсов.

Первый элемент действовавшей налоговой системы - платежи за пользование недрами (роялти). Они представляли собой адвалорный налог, основанный на ценах в пункте добычи, и были введены в 1992 г. В нефтяном секторе ставка роялти варьировала от 6 до 16% от цены нефти в зависимости от характеристик конкретных месторождений и фиксировалась в лицензии. В среднем величина этой платы в нефтяном секторе в 2000 г. составляла 8,2%.

Второй элемент действовавшей налоговой системы - отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Это также адвалорный налог, основанный на ценах в пункте добычи, предназначавшийся для целевого финансирования поисковых и геолого-разведочных работ. Для нефти ставка отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы была установлена на уровне 10% от цены нефти. При этом 5-6% данных отчислений подлежало перечислению в бюджет, а 4-5% оставалось в распоряжении предприятий на выполнение согласованных с государственными органами программ геолого-разведочных работ.

Третий элемент - акцизы на минеральное сырье, которые были установлены для нефти и природного газа. В 1992-1993 гг. применялась адвалорная ставка акциза на нефть, дифференцированная по отдельным произ-

водителям (в 1992 г. средняя ставка акциза составляла 18% от цены нефти, в 1993 г. – 24%). В 1994 г. была установлена специфическая ставка акциза на нефть, в среднем составлявшая 14750 руб./т, которая на протяжении последующих нескольких лет неоднократно повышалась, прежде всего для компенсации снижения экспортной пошлины на нефть. Следует отметить, что такой акциз, ставка которого дифференцировалась по отдельным производителям, был фактически дублирующим налогом по отношению к другому рентному платежу – роялти, и, кроме того, не имел под собой достаточно объективных критериев дифференциации. В результате имел место значительный субъективизм при установлении ставок (что, как известно, составляет основу для коррупции). В связи с этим с начала 2000 г. был осуществлен переход к единой (недифференцированной) ставке акциза на нефть в размере 55 руб. за тонну.

Четвертый элемент - экспортная пошлина на нефть, которая была введена в начале 1992 г. В 1992-1993 гг. ставка экспортной пошлины была весьма высокой и составляла 38 экю за тонну. После либерализации внутренних цен на нефть в начале 1995 г. экспортная пошлина несколько раз понижалась, а с середины 1996 г. была отменена. В начале 1999 г. экспортные пошлины, однако, были восстановлены. В то же время в отличие от ситуации первых лет реформ, когда ставка экспортной пошлины на нефть не менялась иногда в течение года и более, с 1999 г. ставка экспортной пошлины стала устанавливаться с учетом цены российской нефти на мировом (европейском) рынке и достаточно часто пересматривалась. В то же время какие-либо регламентированные механизмы привязки величины экспортных пошлин к уровню мировых цен на нефть отсутствовали.

Пятым основным элементом в налогообложении минерально-сырьевого сектора являлся налог на прибыль, ставка которого на начало 2000 г. составляла 30%.

Кроме того, с добывающих предприятий взимались другие налоги и платежи (налог на имущество предприятий, налог на пользователей автодорог, налог на содержание жилищно-коммунального хозяйства, отчисления в социальные внебюджетные фонды, платежи за пользование природными ресурсами и др.), менее значительные по размеру, но в своей совокупности, однако, оказывающие существенное влияние. Наиболее негативное влияние оказывали дополнительные налоги на валовую выручку предприятий, такие как налог на пользователей автодорог (взимаемый по ставке 2,5%) и налог на содержание жилищно-коммунального хозяйства (1,5%).



На протяжении рассматриваемого периода роль различных налогов иногда существенным образом менялась. Так, акциз на нефть, составлявший в долларовом выражении около 9 долл./т, играл достаточно серьезную роль вплоть до девальвации рубля в 1998 г., после чего его значение резко упало. В 2000 г. ставка акциза в долларовом выражении составляла лишь 2 долл./т. Налог на прибыль играл основную роль в налогообложении в сентябре-декабре 1998 г. и начале 1999 г., когда после девальвации рубля образовался значительный разрыв между реальными затратами на производство и уровнем экспортных цен на нефть, акциз на нефть в долларовом выражении резко сократился, а экспортные пошлины еще не были введены. В некоторые периоды основную роль в изъятии рентных доходов фактически играла экспортная пошлина. В отдельные периоды ее величина достигала 48 евро/т.

То обстоятельство, что в действовавшей системе налогообложения основная роль принадлежала налогам на объемы добычи и валовой доход, оказывало сильное регрессивное воздействие. Основная часть налоговых платежей в этих условиях фактически не зависела от финансовых результатов деятельности компаний. Негативные последствия регрессивной налоговой структуры становились особенно очевидными при падении мировых цен на минеральное сырье. Именно такая ситуация наблюдалась в 1998 г., характеризовавшемся резким падением мировых цен на нефть. Например, 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 увеличился с 81% до 99% чистого дохода.

Чрезвычайно серьезную проблему в условиях действовавшей налоговой системы представляло широкое использование трансфертного ценообразования. 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. В ходе рыночных преобразований в России были сформированы 13 вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), объединяющих предприятия по добыче и переработке нефти и реализации нефти и нефтепродуктов. К концу девяностых годов на долю ВИНК приходилось почти 90% всей добычи и переработки нефти в стране. В настоящее время фактически можно говорить о 10 ВИНК, поскольку часть небольших ВИНК в последние годы перешла под контроль крупных нефтяных компаний.

Механизм трансфертного ценообразования основан на том, что ВИНК покупают нефть у своих дочерних нефтедобывающих предприятий по установленной ими внутрикорпоративной (трансфертной) цене, затем часть нефти реализуется на экспорт, а оставшаяся часть перерабатывается на входящих в структуру компаний нефтеперерабатывающих заводах. Трансфертная цена, как правило, устанавливается исходя из целей минимизации налогообложения на уровне, близком к уровню текущих затрат добывающего предприятия. В результате цена, по которой исчисляются и уплачиваются налоги в нефтедобыче (платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на прибыль и др.) оказывается значительно ниже и экспортной цены, и рыночной цены нефти на внутреннем рынке. По имеющимся оценкам, трансфертные цены составляют примерно 50-60% от реальных рыночных цен на нефть.

Государство, однако, до сих пор не разработало работоспособной правовой системы, позволяющей четко определять базу налогообложения в случаях применения трансфертных цен. В то же время в стране до сих пор отсутствуют развитые механизмы биржевой торговли, цены которой могли бы служить базой для налогообложения. Независимые продажи нефти фактически носят маргинальный характер и, по некоторым оценкам, составляют менее 2% от общего объема добываемой нефти.

В результате применения трансфертных цен налоговые платежи при добыче нефти весьма существенно занижаются. По оценкам Топливно-энергетического независимого института, вследствие применения трансфертных цен нефтяные компании в 1999 г. в качестве налогов выплатили лишь 46% от общей величины рентного дохода, в то время как при использовании рыночных цен налоги составили бы 77% рентного дохода. В 2000 г. нефтяные компании выплатили в виде налогов 56% рентного дохода (в значительной степени увеличение налоговых выплат по сравнению с предыдущим годом было достигнуто за счет существенного повышения экспортных пошлин), в то время как при применении рыночных цен уровень налоговых изъятий должен был бы составить 82%.

Серьезным недостатком действовавшей налоговой системы являлась низкая доля федерального бюджета в уплачиваемых добывающими предприятиями платежах за пользование недрами (роялти). Так, согласно Закону РФ «О недрах» при добыче углеводородного сырья 40% данных платежей направлялось в федеральный бюджет и 60% - в территориальные бюджеты. В то же время при добыче углеводородов на территории автономного округа, входящего в состав области или края, роялти поступали в

бюджет данной области или края за счет половины суммы платежей, причитающихся федеральному бюджету, то есть федеральная доля в этом случае составляла лишь 20%. В России большая часть нефти (66,6% в 2000 г.) добывается именно в таких автономных округах, прежде всего в Ханты-Мансийском, где в 2000 г. было добыто 56% всей российской нефти. В результате средневзвешенная федеральная доля роялти при действовавшей налоговой системе составляла немногим более четверти.

В середине девяностых годов российская система налогообложения минерально-сырьевого сектора была дополнена принципиально новым элементом – соглашениями о разделе продукции (СРП). 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. За исключением платежей за пользование недрами, налога на прибыль, НДС и социальных платежей, инвестор в течение срока действия соглашения освобождается от взимания налогов и других обязательных платежей, предусмотренных законодательством. Взимание указанных налогов и платежей заменяется разделом продукции на условиях соглашения. Определенные параметры и условий раздела продукции, обеспечивающих государству изъятие ресурсной ренты, а инвестору – приемлемую норму прибыли, является ключевым вопросом переговоров по заключению СРП.

Заключение СРП позволяет обеспечить инвестору стабильный законодательный и налоговый режим в течение всего периода реализации инвестиционного проекта. В условиях нестабильности налогового и инвестиционного законодательства в России соглашения о разделе продукции рассматривались прежде всего в качестве механизма привлечения крупных прямых иностранных инвестиций в минерально-сырьевой сектор экономики. Недостатки системы СРП связаны прежде всего с индивидуализацией условий соглашений по конкретным проектам. В условиях неопытности и коррупции государственных чиновников это может приводить к получению инвестором необоснованно выгодных условий реализации проекта и, как следствие, потере государством определенной части доходов от разработки месторождений минеральных ресурсов.

Правовую основу режима СРП составил Федеральный закон № 225-ФЗ от 30.12.95 «О соглашениях о разделе продукции». В начале 1999 г. были приняты два дополнительных закона: № 19-ФЗ от 07.01.99 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о раз-

деле продукции» и № 32-ФЗ от 10.02.99 «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». Последним законом были внесены необходимые поправки в двенадцать федеральных законов, направленные на их приведение в соответствие с основными положениями базового закона о разделе продукции. В 2001 г. Федеральным законом № 75-ФЗ от 18.06.01 закон «О соглашениях о разделе продукции» был дополнен схемой «прямого» раздела 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» (то есть фактически реализуются на условиях, предусмотренных самими соглашениями). Ряд других месторождений полезных ископаемых включен в специальный перечень участков недр, разработку которых разрешено осуществлять на условиях раздела продукции, но соглашения по ним не заключены.

При общности принципиальных подходов к налогообложению финансовые условия реализации действующих в России проектов СРП имеют существенные особенности и достаточно серьезные недостатки. Так, соглашением «Сахалин-1», заключенным в 1995 г. и вступившем в силу в 1996 г., предусмотрены следующие условия раздела произведенной продукции и обязательства инвестора по уплате налогов и других обязательных платежей. С момента начала добычи государство получает роялти в размере 8% от суммы реализации углеводородов, которые распределяются между бюджетами следующим образом: бюджет Российской Федерации - 40%, бюджет Сахалинской области - 60%. Предельный уровень компенсационной продукции установлен на уровне 85%. Раздел прибыльной продукции осуществляется в зависимости от достигнутого значения внутренней нормы прибыли инвестора в реальном выражении на конец предшествующего года: при внутренней норме прибыли до 17,5% доля инвестора в углеводородах для раздела составляет 85%, при норме прибыли от 17,5% до 28,0% - 50%, при норме прибыли более 28% - 30%. Налог на прибыль уплачивается инвестором по ставке 35% и распределяется между бюджетами следующим образом: бюджет Российской Федерации - 13%, бюджет Сахалинской области - 22%. Инвестором также уплачивается бонус на дату вступления соглашения в силу в размере 15 млн. долл. и бонусы на начало реализации углеводородов с каждого их трех вводимых в раз-

работку месторождений: с месторождения Чайво - 15 млн долл., с месторождения Аркутун-Даги - 20 млн. долл., с месторождения Одопту - 10 млн. долл. Кроме того, инвестор уплачивает взносы в Фонд развития Сахалина в сумме 100 млн. долл.

В соглашении «Сахалин-2», подписанном в 1994 г. и вступившем в силу в 1996 г., и Харьягинском, подписанном в 1995 г. и вступившем в силу в 1999 г., применяется аналогичный налоговый режим, имеющий, однако, определенные специфические особенности применительно к каждому проекту. Так, в соглашении «Сахалин-2» ставка роялти установлена на уровне 6% от стоимости произведенной продукции, а по Харьягинскому месторождению ставка данного платежа изменяется в зависимости от количества нефти, добытой с начала коммерческой добычи: при добыче нефти до 10 млн. т ставка роялти составляет 6%, от 10 до 20 млн. т – 7%, от 20 до 30 млн. т – 9%, более 30 млн. т – 11%.

В соглашениях «Сахалин-2» и Харьягинском предельный уровень компенсационной продукции установлен в размере 100%. Столь высокий уровень возмещения затрат резко ограничивает текущую бюджетную эффективность рассматриваемых проектов. На практике это приводит к тому, что вся добываемая продукция, остающаяся после уплаты роялти, в течение длительного периода полностью уходит на возмещение затрат инвестора, а размер прибыльной продукции равен нулю. Соответственно, в течение этого периода, а именно вплоть до полной компенсации понесенных инвестором капитальных затрат, отсутствует и доля государства в добываемой нефти, и поступающий государству налог на прибыль, взимаемый с доли прибыльной продукции, принадлежащей инвестору.

В целом можно сказать, что система СРП в России за последние десять лет не получила сколько-нибудь существенного развития. Фактически действует лишь три СРП, заключенных еще в середине девяностых годов до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». Осуществление инвестиций по заключенным СРП идет достаточно медленными темпами и существенно отстает от проектных показателей. Доходы федерального бюджета от реализуемых СРП крайне низки, что, в частности, связано с экономическими недостатками данных соглашений. Добыча нефти по проектам, реализуемым на условиях СРП, составляет лишь 0,7% общероссийской добычи. Переговоры по заключению новых соглашений идут крайне медленно. За последние пять лет заключено лишь одно соглашение о разделе продукции (Самотлорское), которое, однако, до

сих пор не реализуется. Все это, по существу, свидетельствовало о ситуации кризиса, сложившейся с реализацией СРП в России.

Недостатки действовавшей налоговой системы становились все более очевидными и побудили правительство к разработке и принятию ряда решений, направленных на радикальное реформирование системы налогообложения минерально-сырьевого сектора. Основные решения, которые были приняты в рамках реформы налогообложения минерально-сырьевого сектора, соответствовали тем предложениям, которые были подготовлены нашим Институтом.

### 3. Новая налоговая система

Первыми шагами налоговой реформы в минерально-сырьевом секторе явились снижение и отмена дополнительных оборотных налогов (данная мера относилась ко всем отраслям экономики) и определенная привязка величины экспортных пошлин на нефть к мировой цене нефти. С начала 2001 г. налог на пользователей автодорог был снижен с 2,5% до 1%, а налог на содержание жилищно-коммунального хозяйства, составлявший 1,5% от валовой выручки, - отменен. Для компенсации выпадающих налоговых поступлений были трехкратно увеличены акцизы на автомобильный бензин и на 5% повышен налог на прибыль. Указанные меры позволили снизить регрессивность налоговой системы и сделать первый шаг от налогообложения, основанного на валовом доходе и объеме добычи, к налогообложению, основанному на доходе (прибыли).

Следующим и главным этапом реформы налогообложения минерально-сырьевого сектора стало принятие Федерального закона № 126-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации», проект которого был подготовлен Правительством Российской Федерации. Данным законом был принят целый ряд мер по реформированию системы налогообложения минерально-сырьевого сектора.

Прежде всего, Федеральным законом № 126-ФЗ вторая часть Налогового кодекса РФ была дополнена главой 26 «Налог на добычу полезных ископаемых», а также внесены соответствующие поправки, связанные с введением этого налога, в другие законодательные акты. В соответствии с данным законом в налоговую систему Российской Федерации с 1 января 2002 г. введен новый налог – налог на добычу полезных ископаемых, кото-

рый заменил три действовавших до этого платежа: плату за пользование недрами (роялти), отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть и газовый конденсат. Порядок исчисления и уплаты данного налога основывается на действовавшем порядке исчисления платы за пользование недрами при добыче полезных ископаемых (роялти). Налоговой базой является стоимость добытых полезных ископаемых. Налоговые ставки установлены дифференцированно по видам полезных ископаемых в процентах от стоимости добытых полезных ископаемых. Установленные налоговые ставки определены на основе средних фактических ставок роялти и части действовавших ставок отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, перечислявшейся в государственный бюджет. По нефти утвержденная ставка налога учитывает также величину акциза. Ставка налога на добычу по нефти установлена в размере 16,5%.

Налогоплательщики, осуществившие поиск и разведку разрабатываемых месторождений полезных ископаемых за счет собственных средств или возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых (по действовавшему законодательству такие недропользователи не являлись плательщиками отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы), уплачивают налог на добычу полезных ископаемых с коэффициентом 0,7. При выполнении соглашений о разделе продукции (за исключением уже действующих соглашений) ставки налога на добычу полезных ископаемых применяются с коэффициентом 0,5. В ряде случаев установлены нулевые налоговые ставки (при добыче полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых, при добыче попутного газа и попутных подземных вод, а также в некоторых других случаях).

Для добычи нефти на 2002-2004 гг. в качестве налоговой базы установлен объем продукции в натуральном выражении, а налоговая ставка установлена в абсолютном выражении в размере 340 рублей за 1 тонну. Величина ставки рассчитана на основе средневзвешенной цены реализации нефти на внутреннем и на внешнем рынке (то есть ее величина учитывает не получавшиеся до этого бюджетом ресурсные платежи с экспортируемой нефти). Специфическая ставка налога по нефти ежеквартально корректируется с учетом уровня мировых цен на нефть и изменения валютного курса рубля. Для этого применяется специальный поправочный коэффициент, который обеспечивает определенную гибкость и позволяет существенно снизить регрессивность такого налога.

Замена трех действовавших платежей (платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть) одним налогом на добычу полезных ископаемых теоретически и практически вполне оправданна. С точки зрения мировой практики введенный налог выполняет функции роялти - платежа собственнику ресурсов за право разработки запасов. Применительно к нефти речь фактически идет о повышении платы за пользование недрами со среднего текущего значения 8,2% до 16,5%, взимаемых по единой ставке, при одновременной отмене отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза. Применение единой ставки налога в размере 16,5% вполне соответствует мировой практике (например, в США на находящихся в федеральной собственности офшорных месторождениях применяется единая ставка роялти в размере 16,67%), в отличие от применения таких налогов, как отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть. Основная часть отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы направлялась на финансирование геолого-разведочных работ в регионах функционирования добывающих предприятий, уплачивающих и использующих данные отчисления, то есть в хорошо разведанных регионах добычи, что обуславливало крайне низкую эффективность таких работ. Значительная часть отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, централизуемых в бюджетах разного уровня, использовалась не по целевому назначению. В новых условиях основная часть работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы будет осуществляться предприятиями за счет собственных средств в соответствии со своими собственными программами, а их затраты на геолого-разведочные работы будут компенсироваться на основе принятых в мировой практике механизмов.

Введение налога на добычу полезных ископаемых позволяет существенно упростить налоговую систему и привести ее в соответствие с мировой практикой. Установление же специфической ставки налога на добычу для нефти на период отладки механизма применения рыночных цен позволяет преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования. Преимуществами такого подхода являются простота и прозрачность расчета, а также повышение гибкости налогообложения, так как данный налог, в отличие от акциза и адвалорных налогов, которые, как правило, уплачивались с внутренней трансфертной цены нефти, непосредственно реагирует на изменение мировых цен (а именно уровень мировых цен определяет основные доходы нефтепроизводителей).



Принятым Федеральным законом предусмотрено радикальное перераспределение налоговых платежей, взимаемых при добыче полезных ископаемых, между бюджетами разного уровня. Основная часть данных платежей поступала ранее в территориальные бюджеты (например, при добыче углеводородного сырья в федеральный бюджет направлялось лишь 40% платежей за пользование недрами, а при добыче углеводородов на территории автономного округа, входящего в состав области или края, - 20%). Принятым в составе рассматриваемого закона дополнением к Бюджетному кодексу Российской Федерации предусмотрено, что 80% от суммы налога на добычу полезных ископаемых направляется в федеральный бюджет, а 20% - в бюджет субъекта Российской Федерации. При добыче углеводородов на территории автономного округа, входящего в состав области или края, в федеральный бюджет направляется 74,5% суммы налога, в бюджет автономного округа - 20%, в бюджет области или края - 5,5%.

Федеральным законом № 126-ФЗ предусмотрено также внесение ряда принципиальных изменений и дополнений в другие законодательные акты, в том числе в закон Российской Федерации «О таможенном тарифе». В частности, поправками к данному закону впервые законодательно установлены предельные размеры экспортных пошлин на нефть и сам механизм определения экспортных пошлин в зависимости от уровня мировых цен на нефть. По нефти экспортная пошлина установлена в размере 0% при сложившейся за два предшествующих месяца средней цене нефти «Юралс» на мировых рынках до 109,5 долл./т; при мировой цене нефти от 109,5 до 182,5 долл./т ставка экспортной пошлины должна устанавливаться в размере, не превышающем 35% от разницы между фактической средней ценой нефти за два предшествующих месяца и 109,5 долл.; при мировой цене нефти более 182,5 долл./т ставка экспортной пошлины устанавливается в размере, не превышающем 25,53 долл. и 40% от разницы между фактической средней ценой нефти за два предшествующих месяца и 182,5 долл. Данный механизм обеспечивает как необходимую гибкость, так и предсказуемость налоговой нагрузки.

Поправками к закону «О недрах», принятыми Федеральным законом № 126-ФЗ, установлена система специальных неналоговых платежей при пользовании недрами. К числу таких платежей отнесены: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы); регулярные платежи за пользование недрами, которые взимаются при поиске и разведке месторождений полезных иско-

паемых (ренталс); плата за геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе или аукционе и сбор за выдачу лицензий.

Таким образом, с начала этого года в России введена фактически новая система налогообложения минерально-сырьевого сектора. Если проводить аналогии с мировой практикой, то можно сказать, что новая российская модель налоговой системы для минерально-сырьевого сектора примерно соответствует модели налоговой системы, применяемой в США.

#### 4. Перспективы

Дальнейшее совершенствование налогообложения минерально-сырьевого сектора должно предполагать повышение гибкости механизма взимания налога на добычу полезных ископаемых, а именно определенную дифференциацию (корректировку) ставки данного налога, учитывающую величину рентного дохода, получаемого на конкретных месторождениях полезных ископаемых. Ставка налога на добычу полезных ископаемых для нефти может быть поставлена в зависимость от уровня добычи и степени выработанности запасов. Для крупных месторождений возможно применение повышенной ставки налога на добычу полезных ископаемых: например, при превышении определенного порогового уровня добычи нефти к ставке налога на добычу применяется специальный повышающий коэффициент (либо единый, либо дифференцированный в зависимости от уровня добычи нефти). Для истощенных и трудноизвлекаемых запасов целесообразно применение пониженных ставок налога на добычу полезных ископаемых. Ставку налога целесообразно поставить в зависимость от степени истощения месторождения, показателем которого в нефтяном секторе является выработанность начальных извлекаемых запасов нефти. Например, при выработанности запасов от 80% до 90% налог на добычу может уплачиваться с коэффициентом 0,75, при выработанности свыше 90% - с коэффициентом 0,5. В качестве показателей истощенности месторождения могут также использоваться показатели обводненности продукции и среднего дебита нефтяных скважин. Применение льготных ставок налога на месторождениях, находящихся на поздней стадии разработки, будет стимулировать более рациональное использование нефтяных запасов за счет углубленной разработки эксплуатируемых месторождений. При этом продолжение разработки истощенных месторождений обеспечит дополнительные налоговые поступления в государственный бюджет за счет налога на прибыль, налога на имущество, единого социального налога и других платежей.

Совершенствование налогообложения минерально-сырьевого сектора должно также предполагать переход к применению для целей исчисления налогов рыночных цен на минеральное сырье, который позволит преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования. Рыночные цены на нефть могут определяться на основе ее мировой цены, скорректированной с учетом разницы в качестве нефти и величины транспортных затрат. В переходный период, пока сохраняется существенная разница в уровне внутренних и мировых цен на нефть, рыночные цены могут определяться по специальной методике на основе расчетных рыночных цен по поставкам нефти на внутренний и внешний рынок. При этом расчетные рыночные цены по поставкам нефти на внутренний рынок должны определяться на основе розничных цен реализации нефтепродуктов, а по поставкам нефти на экспорт – на основе мировых цен. Рыночные цены должны определяться по основным нефтегазовым провинциям (регионам) страны на основе обобщенных данных о затратах и прибыли при транспортировке и переработке нефти и реализации нефтепродуктов.

В течение периода, пока сохраняется существенная разница в уровне внутренних и мировых цен на нефть, целесообразно применение экспортной пошлины на нефть. Как показывает российская практика, это весьма эффективный инструмент обеспечения государственных доходов. Пошлина достаточно легко администрируется и имеет практически стопроцентную собираемость. В перспективе, однако, экспортная пошлина должна быть отменена, поскольку отдельный режим налогообложения для экспортируемой и поставляемой на внутренний рынок нефти не соответствует мировой практике (в том числе принципам ВТО) и не отвечает задачам повышения экономической эффективности.

Для изъятия рентного дохода и создания благоприятного инвестиционного климата целесообразно ввести специальный налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД), который должен уплачиваться недропользователями при разработке новых месторождений вместо части налога на добычу полезных ископаемых. НДД имеет ряд существенных преимуществ. Он учитывает горно-геологические и экономические условия добычи углеводородов, так как напрямую связан с показателями прибыльности месторождения (дополнительным доходом и Р-фактором), стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений. В случае высокоэффективных проектов его применение обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства. Одновременно улучшаются условия реализации низкоэффективных проектов.

Введение НДС означало бы переход к налоговой системе, основанной на трех основных составляющих: налоге на добычу полезных ископаемых (роялти), налоге на дополнительный доход и налоге на прибыль. Такая система является более прогрессивной, поскольку в значительно большей степени основана на налогообложении доходов. В этом случае модель российской налоговой системы для минерально-сырьевого сектора приблизилась бы к западноевропейской модели, если под такой моделью понимать структуру налоговых систем Великобритании и Норвегии.

Дополнительным элементом налоговой системы, способствующим привлечению инвестиций и позволяющим учесть особые условия добычи полезных ископаемых, должен стать специальный налоговый режим при выполнении соглашений о разделе продукции. Такой режим позволяет обеспечить инвестору стабильные экономические и правовые условия деятельности в течение всего периода действия соглашения и может рассматриваться в качестве механизма привлечения в минерально-сырьевой сектор крупномасштабных прямых иностранных инвестиций.

Развитие системы СРП предполагает законодательную регламентацию особенностей налогообложения при выполнении данных соглашений, а именно принятие специальной главы Налогового кодекса РФ по налогообложению в режиме СРП. Включение в состав Налогового кодекса РФ специальной главы по системе налогообложения при выполнении СРП обусловлено необходимостью полного и четкого определения особенностей налогообложения в данном режиме в целях соблюдения интересов государства и создания стабильных условий работы для инвесторов. Интересам государства в данной сфере соответствовало бы применение амортизационной схемы возмещения осуществленных инвестором капитальных затрат. Применение механизма амортизации позволяет обеспечить значительно более раннее поступление доходов государству, чем компенсация затрат инвестора без применения схемы амортизации. В последнем случае интересам государства отвечало бы установление в данной главе Налогового кодекса максимального предельного уровня годового возмещения затрат. Установление такого ограничения гарантировало бы наличие определенного уровня прибыльной продукции и соответствующих поступлений государству уже на ранних стадиях реализации проекта.

Максимальный предел возмещения затрат при реализации СРП мог бы быть установлен на уровне 80%, что соответствует мировой практике. В конкретных соглашениях о разделе продукции предел возмещения затрат может устанавливаться ниже максимально допустимого уровня. Целесооб-

разно также установление предельного уровня затрат на административно-управленческий аппарат, которые могут быть компенсированы инвестору за счет компенсационной продукции, и введение определенных ограничений на компенсацию затрат инвестора на проведение переговоров по заключению СРП.

Весьма серьезным вопросом является вопрос о масштабах применения режима СРП. В настоящее время законодательно установлено, что на условиях раздела продукции может разрабатываться не более 30% разведанных запасов полезных ископаемых. В целом по стране на условиях раздела продукции предполагается предоставить 38 объектов, в том числе 27 месторождений нефти. Доля разведанных запасов, приходящаяся на объекты, включенные в перечни участков недр для разработки на условиях СРП или подготовленные к включению, по нефти достигла 27%. В связи с этим некоторые российские экономисты и некоторые представители органов государственной власти активно выступают за форсированное расширение применения режима СРП и за отмену установленных количественных ограничений.

Нельзя, однако, не учитывать определенные недостатки системы СРП, связанные прежде всего с индивидуализацией условий соглашений по конкретным проектам. Также принципиально важно, что по подавляющему большинству объектов, выделенных под разработку на условиях СРП, соглашения пока не заключены (в настоящее время действуют лишь три соглашения по месторождениям углеводородов). Следует учитывать и общие процессы улучшения макроэкономической ситуации в России, совершенствования налогового законодательства и политической стабилизации. Чем далее будут развиваться эти процессы, тем шире будут возможности привлечения прямых иностранных инвестиций на общих основаниях и тем менее нужным будет сам механизм СРП.

Поэтому представляется целесообразным сохранение установленного ограничения для применения режима СРП в размере 30% разведанных запасов. Следует сосредоточить внимание на совершенствовании системы государственного регулирования и контроля за процессом подготовки, заключения и выполнения таких соглашений, а также на завершении работы по подготовке соглашений по участкам недр, уже выделенным под разработку на условиях раздела продукции.

Целесообразно также сохранение установленных количественных требований по обязательному использованию отечественного оборудования, материалов и национальных кадров при реализации СРП (такие нормативы

установлены на уровне 70% по оборудованию и материалам и 80% по численности персонала). Сохранение этих норм будет способствовать получению сопряженных эффектов от СРП, то есть росту доходов, производства и занятости в сопряженных отраслях промышленности.

Таким образом, в перспективе в налогообложении минерально-сырьевого сектора целесообразно перейти к налоговой системе, основанной на трех основных составляющих: налоге на добычу полезных ископаемых, налоге на дополнительный доход от добычи углеводородов и налоге на прибыль. Общая система налогообложения должна дополняться специальным налоговым режимом при выполнении соглашений о разделе продукции. Такая налоговая система позволит обеспечить адекватные поступления государству, создаст благоприятные условия для инвестиций и будет конкурентоспособна на международном уровне. Все это создаст предпосылки для долгосрочного экономического роста.

## ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

### **В серии «Научные труды» вышли в свет (на русском языке) следующие работы:**

- № 39Р Э. Ватолкин, Е. Любошиц, Е. Хрусталева, В. Цымбал «**Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом**», сборник статей под редакцией Е. Гайдара и В. Цымбала, 2002
- № 38Р «**Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства**» Сборник статей под редакцией В.А. Мау, О.В. Кузнецовой, 2002
- № 37Р Н. Карлова, И. Кобута, М. Прокопьев, Е. Серова, И. Храмова, О. Шик «**Агропромышленная политика и международная торговля: российский аспект**», 2001
- № 36Р А.Д. Радыгин, Р.М.Энтов «**Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ**», 2001
- № 35Р Ю.Н. Бобылев «**Реформирование налогообложения минерально-сырьевого сектора**», 2001
- № 34Р «**Эконометрический анализ динамических рядов основных макроэкономических показателей**», 2001.
- № 33Р С. Цухло «**Анализ факторов, определяющих реальное финансово-экономическое состояние российских промышленных предприятий**», 2001.
- № 32Р С.Жаворонков, В.Мау, Д.Черный, К.Яновский «**Дерегулирование российской экономики**», 2001.
- № 31Р «**Проблемы становления новой институциональной структуры в переходных странах**. Сборник статей, 2001.
- № 30Р В.А. Бессонов «**Трансформационный спад и структурные изменения в российском промышленном производстве**», 2001.
- № 29Р Е.Г.Потапчик, С.К.Салахутдинова, С.В.Шишкин «**Бюджетное финансирование федеральных учреждений здравоохранения**», 2001.
- № 28Р «**Некоторые проблемы денежно-кредитной политики в переходной экономике**. Сборник статей, 2001.
- № 27Р С. Дробышевский, А. Золотарева, П. Кадочников, С. Синельников «**Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ**», 2001.
- № 26Р «**Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития. Материалы международной конференции**», 2001.
- № 25Р С. Шишкин «**Реформа финансирования российского здравоохранения**», 2000.
- № 24Р «**Совершенствование межбюджетных отношений в России**», 2000
- № 23Р М. Матовников «**Функционирование банковской системы России в условиях макроэкономической нестабильности**», 2000.
- № 22Р Эндрю Добсон «**Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации**», 2000.

- № 21Р Л. Михайлов, Л. Сычева, Е. Тимофеев *"Банковский кризис 1998 года в России и его последствия"*, 2000.
- № 20Р *"Некоторые актуальные вопросы аграрной политики в России"*, 2000.
- № 19Р *"Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа"* (в 2-х томах), 2000.
- № 18Р Материалы научной конференции *"Финансовый кризис: причины и последствия"*, 2000.
- № 17Р С. Дробышевский *"Анализ рынка ГКО на основе изучения временной структуры процентных ставок"*, 1999.
- № 16Р *"Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран"*, 1999.
- № 15Р *"Некоторые политэкономические проблемы современной России"*, 1999.
- № 14Р С. Дробышевский *"Обзор современной теории временной структуры процентных ставок. Основные гипотезы и модели"*, 1999.
- № 13Р Е. Гайдар *"Наследие социалистической экономики: макро- и микроэкономические последствия мягких бюджетных ограничений"*, 1999.
- № 12Р А. Радыгин, Р. Энтов *"Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг"*, 1999.
- № 11Р *"Реформирование некоторых отраслей социальной сферы России"*, 1999.
- № 10Р *"Коммунистическое правительство в посткоммунистической России: первые итоги и возможные перспективы"*, 1999.
- № 9-1Р В. Мау *"ЭКОНОМИКА И ПРАВО" Конституционные проблемы экономической реформы посткоммунистической России*, 1998.
- № 9Р *"Средний класс в России"* Сборник докладов, 1998.
- № 8Р *"Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ"* Сборник докладов, 1998.
- № 7Р С.Г. Синельников-Мурылев, А.Б. Золотарева *"Роль Правительства и Парламента в проводимой бюджетной политике в постсоветской России"*, 1998.
- № 6Р *"Финансово-экономические проблемы военного строительства и пути их решения"* (Материалы научно-практической конференции), 1998.
- № 5Р А.П. Вавилов, Г.Ю. Трофимов *"Стабилизация и управление государственным долгом России"*, 1997.
- № 4Р *"Либерализация и стабилизация - пять лет спустя"* Сборник докладов, 1997.
- № 3Р *"Пять лет реформ"* Сборник статей, 1997.
- № 2Р *"Посткоммунистическая трансформация: опыт пяти лет"* Сборник докладов, 1996.
- № 1Р В. Мау, С. Синельников-Мурылев, Г. Трофимов *"Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России"*, 1996.