Л.М.Григорьев

ЭКОНОМИКА ПЕРЕХОДНЫХ ПРОЦЕССОВ

Том 1

Москва 2010

Жене Анне и дочери Наташе

ББК 65.9(2Рос)
Г83

Григорьев Л.М.

Г83 Экономика переходных процессов. В 2 т. Т. 1. — М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2010. — 528 с.

Данная книга представляет собой компендиум опубликованных работ автора за 1988–2009 годы по проблемам трансформации российской экономики от плана к рынку, с упором на вопросы приватизации, развития финансовой системы и накопления в России. Первые работы относятся к рубежу 1990-х годов — времени кризиса плановой системы хозяйства и начала реформ. Последние пришлись на период мирового системного кризиса современного рыночного хозяйства либерального толка.

Данная книга подготовлена не только как обычная научная монография для коллег по цеху, но и как «книга для чтения по истории и теории трансформации» для широких масс экономистов и всех работающих над теоретическими и практическими проблемами переходного периода и экономической политики в России. Она может быть полезна в университетах для преподавателей и студентов, для кого трансформация российской экономики и общества прошедших двух десятилетий представляет интерес.

ISBN 5-9248-0060-1
ISBN 5-9248-0061-X
© Григорьев Л.М., 2010
© Международный университет в Москве, 2010

Содержание

Предисловие 7

Раздел 1. Общие проблемы трансформации

Введение 19

1.1. К единому мировому хозяйству (1990) 27

1.2. Кризис экономики СССР 34
1.2.1. Советам нужна объединенная свободная экономика (1991) . . 34
1.2.2. Рубеж десятилетий пройден — новые проблемы (1991) 36
1.2.3. Экономика СССР: новая фаза кризиса (1991) 53

1.3. В поисках дороги к экономическому росту (1998) 67
1.3.1. Характер развития экономики в 1996–1997 гг. 71
1.3.2. Факторы спроса 76
1.3.3. Внешние условия развития российской экономики в 1996–1998 гг. 88
1.3.4. Финансовые кризисы и экономический рост 94

1.4. Снова на перепутье (1999) 108
1.4.1. Конец надежд на быструю трансформацию 108
1.4.2. Что не сложилось 113

1.5. Накануне нового этапа трансформации (2000) 122
1.5.1. Треугольная экономика 124
1.5.2. Первый этап позади 128
1.5.3. Риски страны и экономическая политика 139

1.6. Экономическое развитие и проблемы накопления (2004) . . 145
1.6.1. Условия формирования Программы 2000 года и ее реализация 147
1.6.2. Экономические итоги четырехлетия 160
1.6.3. Проблема эффективного собственника 170
1.6.4. Политика конкурентоспособности и задачи развития 181

1.7. Амнистия капиталов — финал переходного периода (2005) . . 191

1.8. Коррупция — структура и специфика мер противодействия (2009) 218

1.9. Конфликты интересов и коалиции (2007) 261

1.10. Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации (2009) 281
1.11. Вопросы формирования классификации экономической политики (2002) 334

Раздел 2. Проблемы приватизации

Введение 363
2.1. Процесс централизации капитала (1989) 368
2.1.1. Характеристика процесса слияний и поглощений 370
2.1.2. Банкротства 381
2.1.3. Особенности волны слияний и поглощений 1980-х годов . . . 385
2.2. Неизбежный этап реформы — разгосударствление (1990) . . 392
2.3. «Детские болезни» приватизации (1990) 397
2.4. Проблемы приватизации в СССР (1991) 405
2.5. Все поделить? О проектах российских законов о приватизации (1991) 411
2.6. Скрытые права собственности и приватизация (1991) 417
2.7. Приватизация: Методы продажи, доходы и коррупция (1992) 434
2.8. Распределение собственности и контроля в процессе приватизации: последствия для иностранных инвесторов (1995) 444
2.9. Национальное богатство — запас или актив (2003) 471
2.10. Программы приватизации 1990-х годов (2009) 479
Список сокращений 524
Содержание т. 2 526

Предисловие

Данная книга представляет собой компендиум опубликованных работ автора с 1988 по 2009 годы по проблемам переходного периода, с упором на вопросы приватизации, развития финансовой системы и накопления в России. Первые работы относились ко времени последнего экономического кризиса плановой системы хозяйства, а последние пришлись на период системного кризиса «победителя» — современного рыночного хозяйства либерального толка.

Характер данной эпохи в России, охватывающей два десятилетия переходного периода, определяет вынужденное объединение в одной книге, в каждом из ее четырех разделов, статей или глав теоретического характера со статьями, опубликованными в журналах и газетах (вплоть до «Нью-Йорк Таймс»). В такие периоды истории — например, в начале 90-х годов — академические работы не могут успеть за ходом событий. Автор надеется, что основные идеи, которые присутствуют в периодических изданиях того времени, не противоречат более поздним работам и, в конечном итоге, сконденсированы в основных позднейших работах. Фактически книга совмещает в себе теоретическую разработку проблем переходного периода и анализ состояния дел в тех или иных областях экономики России в режиме реального времени. Тем самым она дает возможность самому читателю судить одновременно как о состоянии дел в экономике в недавнем прошлом, так и о характере отражения этих проблем в научной литературе.

Автор полагает, что книга частично заполняет определенную лакуну в литературе о переходном периоде, которая слишком поляризована в своих оценках. С одной стороны мы видим заметный объем литературы внутри и вне страны, которая в общем дает апологетическую оценку происходившим реформам, решениям в экономической политике этого периода и их последствиям. Эта литература в основном написана самими участниками реформ в России или их прямыми партнерами в Центральной или Восточной Европе, в Западной Европе или США. Основные мотивы этой литературы достаточно просты: нужно было уйти от коммунизма;

не было ясных решений; рынок может решить все проблемы сам; сделано лучше, чем если бы не делали ничего. Общий подтекст также носит униформный характер — не было другого пути, реформаторы реализовывали единственно возможный вариант. С точки зрения автора, последнее технически неверно — всегда есть выбор пути развития и варианты принятия решений по ключевым вопросам. Что касается остальных пунктов этой позиции — они требуют профессионального анализа и не могут быть оставлены вне критики.

Противоположная школа — оппозиция результатам прошедшего периода — идет в основном от популистов, левых кругов и критиков результатов реформ для экономики страны и населения «с национальных позиций». Здесь главная черта — неприятие как методов, так во многом и целей трансформации страны. Этот подход в основном сосредотачивает свой фокус на тяжелых результатах переходного периода, нескольких крупных проблемах (бедность, потеря сбережений), коррупции и чрезмерной концентрации богатства. Давая развернутую критику переходного периода и реформаторов, этот подход имеет свои очевидные слабости: недооценка степени развала плановой экономики СССР в 80-х гг.; отсутствие или слабость разработки конкретных проблем переходного периода; чрезмерный упор на роль (и идеализация) государства; неопределенность предлагаемых решений по проблеме глобализации.

В литературе так и не прозвучали (не были развиты и раскрыты) несколько важных проблем: институциональные основы трансформационных реформ; сочетание решения проблем развития страны и трансформации; «нормальные и избыточные» издержки трансформации. За кадром до сих пор остаются интересы всех основных акторов процесса трансформации, их динамика и смена интересов по мере смены ситуации и этапов трансформации. Во многом далеко не раскрыты процессы взаимодействия трех трансформаций: новой конфигурации страны (распад СССР); смены политического режима и идеологии; изменения системы собственности и распространение рынка.

Вопрос — как решать насущные и срочные проблемы страны — остается открытым. Желательно было бы оставить их естественным силам рынка, но это может оказаться невозможным из-за их масштаба, запущенности проблем, длительности периода

накопления проблем и угрозы «провала рынка». В таких случаях возникает вопрос распознавания таких проблем и поиска альтернатив и паллиативов. В целом переход из стартового кризиса планового хозяйства к эффективному рыночному хозяйству неизбежно должен был сопровождаться потерями и трудностями. Но проблема целей трансформации, общественного выбора и издержек перехода не могут выпадать из теории и практики переходного периода. И как не может быть у всех стран простых идентичных целей развития вне характера и уровня страны, так не может быть их и в процессе перехода. Так что несколько важных пунктов должны быть прояснены в будущей дискуссии:

- цель перехода нации к новой системе хозяйствования должна быть сформулирована так, чтобы поддаваться пониманию основной массой населения (и получать поддержку) и поддаваться проверке; характер сложившегося в результате переходных процессов капитализма является одной из важнейших характеристик итогов перехода;
- социальные и экономические издержки переходного периода должны быть по возможности измерены так, чтобы поддаваться сравнению как с достижениями, так и с издержками других стран;
- на старте трансформации и на любом ее этапе необходим учет общественного выбора, интересов основных общественных сил, учет национального характера и специфики страны (география и история) как важнейших факторов определения системы целей и проблем переходного процесса;
- каково было внимание реформаторов к институциональной базе трансформации на каждом этапе перехода, каковы основные ошибки и барьеры для развития.

Автор далек от мысли, что его 45 статей в двух томах дают ответы на все эти вопросы. Читатель с высоты прошедшего времени и приобретенного образования может судить, насколько дискуссия о выборе путей была полна, какие решения предлагались, каковы были институциональные подходы, пропущенные или неиспользованные. Статьи публикуются в том виде, в каком они печатались в течение двадцати лет (лишь один материал августа 1992 г. публикуется впервые) — в 1988–2009 гг. Это исключает возможность «мемуаризации» или позднейшей коррекции позиции автора на базе лучшего понимания процессов или лучшей информации

о прошлом. Автор сознательно идет на некоторый риск публикации в оригинальном виде своих материалов (рубежа 90-х гг.) по вопросам, трактовка которых сейчас может казаться чрезмерно оптимистичной в отношении реформ и их результатов, особенно в отношении мотивов акторов той эпохи. Но автор полагает важным внести вклад в формирование ясной и неотредактированной истории российской трансформации. В условиях приближающегося двадцатилетия трансформации полезно помочь российскому (и не только) читателю оценить и сравнить существовавшие дискретные институциональные альтернативы, увидеть, когда и как были пройдены те или иные развилки реформ и развития.

Общим для книги является несколько мотивов, не зависящих от темы опубликованных работ:

- разделение — явное или скрытое — объективной ситуации и ее отражения в дебатах по поводу экономической политики;
- разделение государства как повседневного регулятора экономических процессов и государства-реформатора, пытающегося решить некие общие проблемы формирования рыночной экономики;
- разделение процесса формирования институтов и решения национальных экономических проблем, необходимость которых влияет на ход реформ;
- учет интересов участников процесса трансформации, смена их интересов по мере изменения объективной ситуации в стране или в их положении;
- осознание (в начале реформ во многом интуитивное) важности взаимодействия формальных и неформальных институтов;
- наконец, принципиальная уверенность в том, что именно трансформация отношений собственности, реальные (возможно, оппортунистические, но не приписанные им) интересы новых собственников и характер корпоративного контроля в рыночной экономике определяют поведение экономических агентов, успех структурных реформ и решение макроэкономических проблем.

Фактически принятые решения носят уже исторический характер — историю не переиграешь. Однако явные или неявные цели и намерения (возможно, скрытые), возможные (упущенные и пропущенные) альтернативы, учет издержек и побочных

результатов остаются в поле интеллектуального анализа. Автор на протяжении двух десятилетий стремился дать объективный анализ существующей ситуации, показать рифы возможных шагов и предлагать непопулярные в тот момент у политиков шаги, к которым часто возвращались спустя время. Гражданам страны — не только политикам и ученым — должно быть интересно, что имели в виду политики последних двух десятилетий, чтобы можно было сравнить их намерения с результатами их деятельности.

Начальные изменения институтов неизбежно оказываются критически важными — их можно увязать и с экономической политикой политических лидеров. Просто не надо забывать, что решения начальных периодов трансформации определяют будущую трансформацию, открывая те или иные пути стихийного формирования реально действующих (не объявленных!) институтов. Чем дальше общество идет по пути трансформации, тем больше инерция развития, тем больше мощь сложившихся институтов и групп интересов. Разумеется, реформа в 1990 г. и реформа в 2000 г. или 2009 г. — это совершенно разные «истории», так как объекты разные, даже если общие цели остаются сходными. В начале трансформации реформаторы воздействуют на основы общества и формирование экономических институтов — потом реформаторы пытаются воздействовать на сопротивляющиеся институты и защищающиеся группы укрепившихся интересов.

На рубеже 90-х годов в Восточной Европе — и в самом начале российской (еще советской) трансформации — шла дискуссия о том, что должно идти сначала — макростабилизация, либерализация и открытие экономики или приватизация. Очевидно, что институциональный подход отсутствовал, только приватизация (в упрощенном понимании — как передача прав собственности вообще) могла бы быть в основе новых институтов. Только спустя десятилетие с лишним — уже в 2000-х годах дискуссия трансформировалась в вопрос об институтах и либерализации в широком смысле. По мнению автора, институты — «хромой верблюд» всей российской трансформации! Караван не может его обогнать: поэтому исследования реформ не должны пользоваться термином «реформа вообще». Если пирамида построена, то ремонт фасада может быть назван условно реформой четвертого порядка, тогда как закладка фундамента была реформой первого порядка. Если положил фундамент на болоте — не жалуйся, что фасад осыпается раз в полгода!

Переходя к структуре книги, автор обращает внимание читателя на хронологию реформ, проводившихся в течение двух десятилетий, которые охватывает данная книга. Периодизация требует некоторого порядка — она необходима в основном для того, чтобы приведенные здесь работы были размещены на временной карте. Периоды российских реформ можно разделить по этапам формирования институтов рынка, шедшим параллельно (часто связанно) крупным макроэкономическим переломам, и по переменам в экономической политике. Для удобства ориентации автор предложил свою периодизацию российской трансформации (полагая, что более строгий подход дал бы такие же результаты) с маркировкой по лидерам страны:

1. М.С.Горбачев–1: 1985–1988 гг. — «гласность»; бюджетный кризис и неудачное «ускорение».

2. М.С.Горбачев–2: 1989–1991 гг. — нарастающий экономический кризис (рост внешнего долга — будущий «Парижский клуб»); первые законы по либерализации хозяйственной активности и ползучая приватизация; попытки разработать программу реформ.

3. Б.Н.Ельцин (Е.Т.Гайдар)–1: 1991–1994 гг. — либерализация; острая фаза транзиционного кризиса и перестройка относительных цен; стихийное формирование институтов рынка; массовая приватизация; распад СССР.

4. Б.Н.Ельцин–2: 1995–1998 гг. — укоренение новых «рыночных» институтов («ранний олигархат»); ожидание макростабилизации; пирамида ГКО и рублевый коридор (плюс второй внешний долг); финансовый крах 1998 г.

5. Б.Н.Ельцин (Е.М.Примаков)–3: борьба с кризисом 1998–1999 гг.; первая попытка отхода от доминирования «олигархов».

6. В.В.Путин–1: 2000–2003 гг. — попытка «ремонта нового капитализма» на ходу; антибюрократический пакет; плоские налоги и ожидание модернизации снизу.

7. В.В.Путин–2: 2003–2006 гг. — рост финансовых возможностей страны (нефтедоллары и выплата внешнего долга) и голландская болезнь; вертикаль и ползучее огосударствление; начало поиска путей модернизации сверху; изменение отношений с крупным бизнесом — «частногосударственное партнерство».

8. В.В.Путин–3: 2007 г. — начало 2008 г. — выход ВВП страны в 2007 г. на уровень 1989 г., осознание нерешенности проблем развития страны; выработка концепции долгосрочного развития

и неопределенность характера будущих реформ; формирование инфраструктуры компаний и инструментов для усиления роли государства в развитии; накопление резервов сбережений у государства; слом модели финансирования роста на зарубежных кредитах.

9. Д.А.Медведев и В.В.Путин–1: март–август 2008 г. — поиск модели развития и активная внешняя политика на фоне цены в 100–147 долларов за баррель нефти.

10. Д.А.Медведев и В.В.Путин–2: с сентября 2008 г. — мировой финансовый кризис; промышленная рецессия в мире и развитие кризиса в России; поиск равновесия интересов влиятельных групп; надежда на стабилизации и поиск места страны в будущем послекризисном мире.

Книга состоит из четырех разделов:

- общие проблемы трансформации;
- проблемы приватизации;
- проблемы формирования финансовой системы;
- проблемы трансформации процесса накопления.

Каждый раздел построен идентичным образом, близким к хронологическому — по мере опубликования статей. Учитывая тот факт, что был определенный промежуток у академических статей и глав в книгах между их написанием и опубликованием, любители истории могут ввести лаг в 4–12 месяцев для датировки, собственно, момента написания работ. Несколькими работами схожего содержания, представлявшими собой развитие темы в течение нескольких лет, пришлось пожертвовать в пользу наиболее полных и поздних. Автор иногда сам цитировал свои прежние работы и в основном решил оставить все как есть.

Важной проблемой стало распределение статей по разделам, поскольку большинство статей затрагивает сразу несколько тем. Автор принял волевые решения по их распределению, ориентируясь на центральную тему той или иной статьи. Тем самым он ставит читателя в некоторое затруднение — вопросы накопления, например, могут появиться едва ли не в любом месте книги. Единственное «насилие» над текстом сделано в отношении первых («обзорных») глав обзоров Бюро экономического анализа 1998–2000 гг. и 2004 г. — из них «вынуты» параграфы по накоплению и перенесены в соответствующий раздел. Надеемся, при желании читатель

будет в состоянии посмотреть каждую главу в целом, хотя их части оказываются разнесенными между первым и четвертым разделами и, соответственно, разными томами. Автор, естественно, считает своим долгом указать всех соавторов отдельных статей, которым он благодарен за сотрудничество и взаимное обогащение.

Занятия и места работы автора и обстоятельства его жизни повлияли как на выбор тем и характер материалов, так и на способ их презентации публике. Так что жанр работ и их количество — но не их содержание и взгляды автора — зависели и от возможности посвятить себя теоретической или практической деятельности: в одном случае писались академические статьи, в другом — фундаментальные обзоры, а в третьем — краткие газетные статьи.

Публикуемые работы относятся к шести периодам жизни автора:

1) 1989–1991 гг. — заведующий отделом ИМЭМО РАН, участник программы «500 дней»;

2) 1991–1992 гг. — председатель Комитета по иностранным инвестициям в Правительстве РФ, заместитель министра экономики и финансов;

3) конец 1992 — конец 1997 г. — сотрудник российского офиса Всемирного банка в Вашингтоне;

4) конец 1997 — апрель 2001 гг. — Генеральный директор фонда «Бюро экономического анализа»;

5) апрель 2001 — 2004 гг. — ведущий сотрудник ИМЭМО РАН и заместитель директора Экспертного института;

6) 2005–2009 гг. — Президент фонда «Институт энергетики и финансов», декан факультета менеджмента Международного университета в Москве.

Вошедшие в первый раздел об общих проблемах трансформации статьи чрезвычайно неравномерно распределяются по времени их написания. Автор предлагает несколько работ рубежа 90-х годов о кризисе плановой системы и начальном периоде трансформации. «За кадром» осталось участие в ряде экономических программ этого периода. Автор так и не придумал способа интегрировать в эту книгу свое участие в программе «500 дней» (особенно в разделах о приватизации и иностранных инвестициях) и некоторых других программах. Участие в рабочих группах и бесчисленные записки 90-х годов трудно поддаются выделению, идентификации и закреплению по авторству — оставим это для

мемуарной прозы. В частности, это относится и к тому времени (1991–1992 гг.), которое мне довелось провести на государственной службе в Комитете по иностранным инвестициям. После принятия программы ваучерной приватизации, которую автор полагал безнадежной с самого начала, он ушел из Правительства, поскольку эта программа практически ликвидировала шансы на привлечение иностранных инвестиций — как потом оказалось — на десятилетие. Книга создает впечатление, что в 1993–1997 гг. автор как бы ушел от научной работы. В этот период была написана огромная масса коротких работ по анализу мировых экономических проблем и трансформационных процессов, которые носили характер текущих рабочих материалов офиса РФ во Всемирном банке и не могут быть опубликованы как собственные научные результаты. В 1998–2000 гг. публикуемый «мониторинг» российской трансформации был наиболее постоянным и полным, особенно для периода финансового краха и последующих реформ 2000-х годов. Раздел завершается несколькими работами 2007–2009 гг. об итогах трансформации и задачах на будущее, которое теперь уже во многом зависит от характера мирового кризиса и кризиса в России.

Временная структура раздела о проблемах приватизации носит своеобразный характер. Автор был и остается сторонником «нормальной» приватизации и противником той роли, которая была придана ваучерному подходу. В этом разделе помещена единственная ранее не публиковавшаяся работа — меморандум начала августа 1992 г. о ваучерной приватизации, который стал как бы прощальным документом при уходе из Правительства. Перед работами по российской приватизации поставлена (в виде исключения) работа, опубликованная в монографии 1980-х гг. по вопросу о централизации капитала в США в XX веке. Она дает представление о предварительном основании, которое автор имел для работы по приватизации, во многом подчиняющейся тем же законам, что и банкротства, слияния и поглощения. Статьи по приватизации показывают характер дискуссии в 1990–1996 гг. Раздел завершается большой работой 2009 г., характеризующей программы приватизации в мире в 90-х гг. Более подробный теоретический анализ российской приватизации не успевает к этому изданию.

Второй том состоит их двух разделов. Раздел о финансовой системе почти полностью относится к десятилетию после Краха 1998 г., тем не менее, небольшие работы 1989 г. по этим вопросам

автор рискнул включить в книгу с той целью, чтобы читатель смог сам оценить примерный уровень понимания проблем стартового периода реформ до того, как они реально развернулись. С того момента скорее реальная жизнь, чем «техническая помощь», стала учителем. Финансовые проблемы носят очень сложный характер, и работы по этой проблематике приобретают все более актуальный характер. Главная тема последнего времени — мировой финансовой кризис и проблема «длинных денег» для финансирования развития в России на новом этапе модернизации российской экономики. Первое осмысление потрясений мировой финансовой системы в 2007–2009 гг. в некоторой степени «успело» попасть в этот раздел.

Проблемы накопления являются центральными для автора, поскольку у него есть ряд работ на эту тему еще 60-х годов, в основном, по экономике США. Предлагаемые работы носят более широкий характер по охвату, чем другие разделы, в том числе, и по региональной экономике России. Но основное содержание раздела посвящено двум-трем темам: иностранные инвестиции в России, экспорт капитала из России, капиталовложения в модернизацию России.

Данная книга подготовлена не только как обычная научная монография для коллег по цеху, но и как для своего рода «книга для чтения по истории и теории трансформации» для широких масс экономистов, интересующихся проблемами трансформации и экономической политики в России. Можно предположить, что она может быть полезна в университетах для преподавателей и студентов, и всех, для кого трансформация российской экономики и общества прошедших двух десятилетий представляет интерес.

Автор выражает глубокую признательность всем соавторам, с которыми были написаны некоторые работы в данной книге: С.В.Алексашенко, А.З.Астаповичу, Е.Т.Гурвичу, О.В.Ивановой, Н.А.Каминской, С.В.Кондратьеву, Е.С.Кононенко, О.С.Корчагиной, А.Е.Косареву, О.А.Миловой, М.А.Овчинникову, С.М.Плаксину, А.Л.Саватюгину, М.Р.Салихову, Е.Г.Ясину.

Автор выражает искреннюю благодарность за человеческую поддержку, содержательные беседы и научные комментарии на протяжении двух десятилетий работы над этой книгой: Александру Захаровичу Астаповичу, Александру Александровичу Аузану, Сергею Александровичу Васильеву, Борису Викторовичу Кузнецову, Андрею Владимировичу Полетаеву, Андрею Евгеньевичу Шаститко и Евгению Григорьевичу Ясину.

Раздел 1

Общие проблемы трансформации

Every great scientific truth goes through three stages.
First, people say it conflicts with the Bible.
Next they say it had been discovered before.
Lastly they say they always believed it.

Louis Agassiz (1807–1873)

Введение

Данный раздел содержит работы, которые были написаны автором за прошедшие два десятилетия трансформации экономики и общества России, в основном за 1990–1991 гг., 1998–2002 гг. и недавние 2005–2009 гг. (см. периодизацию в предисловии к наст. изд.). Ранние статьи были посвящены, естественно, кризису планового хозяйства в мире и в СССР и были опубликованы в изданиях ИМЭМО АН СССР (далее — РАН) и газетах. Обсуждение проблем страны того времени в подобной литературе показывало более всего невозможность бесконечного неэффективного использования ресурсов плановой системой на фоне роста личного потребления населения, развития информатизации западного общества, явных успехов интеграции в рамках Объединенной Европы в 1980-х гг. Основные выводы наших работ того времени (1.1–1.2) в сфере международных изменений были сфокусированы на объединении мирового хозяйства в рамках рыночной модели. Было понятно, что Россия и несколько других стран (на Балканах, потом в СНГ) будут фактически третьей зоной трансформации (по скорости и глубине) после лидировавшей Венгрии и Чехословакии (и ГДР). Наконец, было отмечено, что «1989 год стал, видимо, последним годом, события экономической истории которого можно рассматривать несколько изолированно для Запада и Востока» (1.1 — август 1990 г.).

Одним из серьезных недостатков раннего периода трансформации нашей страны было отсутствие представлений о путях и методах перехода, но важнее — о целях перехода. Массовое сознание было лишено сколько-нибудь внятного представления о будущем обществе демократии, частной собственности и рынка. Потребительское отношение к трансформации шло от нараставших трудностей повседневной жизни в России при падении темпов роста, фактического бюджетного дефицита и развивавшейся инфляции, дисбалансов (и очередей) на потребительских рынках.

Переход к рынку (и демократии) выглядел как панацея от всех недугов позднего социализма и гарантия «от возврата» времен 1930–50-х годов.

Старые советские элиты также не могли предвидеть ход исторических событий и свое будущее положение. Они совершили свою ошибку, затягивая существование старых общественных систем и механизмов, которые в один момент просто отказали, оставив страну без работающего хозяйства, государственного управления и осмысленной объединяющей доктрины. Борьба «за» переход к рынку (и демократию — не наоборот) и «против» него оказалась кодовыми обозначениями крупных объединений бюрократии и промышленных директоров. Публичной серьезной дискуссии на тему — в какое общество и тип экономики мы хотим прийти, какими методами и какую цену готовы заплатить – не было, и задача такая не была в полной мере поставлена. События, кроме того, развивались слишком быстро для разработки таких деталей. Собственно, весь «европейский социалистический лагерь» маршировал к рынку без тени сомнения. Потом оказалось, что реальные интересы ключевых групп сформировали внутри каждой страны (группы стран) определенные модели и методы перехода, так что национальная специфика трансформации явно учитывала позиции формирующихся новых элит. Отсутствие внятных моделей перехода, четких границ соперничающих концепций создали позднее — собственно в ходе трансформации — ситуацию отсутствия определенных обещаний. Что бы ни происходило в стране, это было легко объявить и признать трансформацией общества и экономики к демократии и рынку, поскольку не было ни четких представлений, ни четких обещаний.

Видимо, небольшой шанс на «мягкую» трансформацию без катастрофического транзиционного кризиса был упущен в 1989–1990 гг. до углубления макроэкономических дисбалансов и поворота национальных элит к независимости республик СССР. В этой ситуации единые действия элит, компромисс по целям и средствам мог бы быть основой для совместных действий. Такой шанс был в программе «500 дней» летом 1990 г., поскольку она задумывалась сразу для М.С.Горбачева и для Б.Н.Ельцина, но шанс не реализовался по политическим причинам. Дальнейшее развитие событий свернуло к оттяжке реформ, углублению проблем.

Практически СССР в процессе распада обрек себя на более тяжелый и длительный социально-экономический кризис, последствия которого не пережиты в большинстве стран и сейчас. В данной работе есть статья автора в «Нью-Йорк Таймс» от 12 сентября 1991 г., название которой говорит само за себя: «Советам нужна объединенная свободная экономика» (1.21 — 1991). Успешно трансформировавшиеся страны ЦВЕ в общем принадлежат к тем, которые не имели такой ломки структуры экономики и связей, которые происходят при распаде страны (есть исключения со своими к тому причинами). Тройная трансформация: одновременно общественной системы, государственности и типа хозяйства — сыграла для страны с огромной внутренней «плановой» интеграцией роль тяжелого удара.

В конце 90-х — начале 2000-х гг. проблемы трансформации рассматривались в российской и международной литературе на базе достаточно упрощенного подхода: основные реформы проведены, хозяйственная деятельность либерализована, частная собственность установлена — осталось дождаться макроэкономической стабилизации и пойдет экономический рост. На этом пути оказалось намного больше подводных камней, чем были готовы признать в правительстве и в науке. И одним из самых тяжелых (и необязательных) провалов оказался кризис 1998–1999 гг. Работы автора в Обзорах Бюро экономического анализа 1998–2000 гг. и 2003 г. практически покрывают этот периоды.

В большой степени в этот период встал вопрос о том, что же удалось сделать за первые 7–8 лет трансформации, каков новый российский капитализм. Уже в этот период становится ясно, что огромную роль сыграл фактор времени, точнее — фактор чрезмерно длительного транзиционного кризиса. История кризисов при рыночном хозяйстве имеет двухвековую историю, но столь длительный кризис вызвал огромные потери производительного капитала, как человеческого (включая эмиграцию), так и производственного и управленческого. Новые условия хозяйствования были смещены не только за счет искаженного корпоративного контроля, но и постоянным кризисом и рядом неудачных шагов по решению проблемы бюджетного кризиса.

В кратком введении трудно отразить всю проблематику работ того времени, включенных в эту книгу. Выделим как проблему сочетание экономического развития и реформ. Тонкое взаимо-

действие этих процессов не идет только от реформ на развитие, характер запущенных проблем также оказывает свое сильнейшее воздействие на процесс реформ, их цели и методы. Сложившиеся группы интересов закрепляют те формы хозяйствования, которые складывались в сложных условиях ранней трансформации, на что указывает интенсивность защиты этих форм.

Выход российской экономики из кризиса 1998–1999 гг. базировался на нескольких факторах, которые были свойственны для того периода: фактическое списание (реструктурирование) долгов предприятий бюджету как через девальвацию, так и напрямую; собственно четырехкратная номинальная и двукратная реальная девальвация рубля после неудачной политики «ГКО в коридоре»; запас рабочей силы и мощностей. Рост нефтяных цен имеет отношение к тому времени (до вполне умеренных 20 долларов за баррель), как и сейчас, но общей совокупности предпосылок для быстрого подъема сейчас намного меньше. Тем интереснее вспомнить вопросы из Обзора БЭА (1.3) 1998 г.: «Переход к активной политике экономического роста требует предварительного ответа на несколько ключевых вопросов:

1. Завершился ли (и когда?) в России кризис после перехода от плановой к рыночной системе хозяйства; произошла ли макростабилизация?

2. Какова динамика спросовых факторов в экономике и ближайшие перспективы перехода к подъему?

3. Каковы условия финансирования подъема, доступности и цены денежного капитала?

4. Каковы внешние условия функционирования экономики России в настоящее время и в ближайшей перспективе?

5. Как влияет на выход из кризиса состояние микроэкономической среды?

6. Как три волны финансового кризиса 1997–1998 гг. повлияли на экономический рост?

7. Наконец, исходя из имеющихся внутренних и внешних условий, какие именно меры экономической политики могут в наилучшей степени способствовать возобновлению экономического роста в стране?»

Вопросы эти вполне могут быть использованы и в 2009 г. Суть дела тогда и теперь не только и не столько в конкретных мерах экономической политики, сколько в способности как государства, так

и бизнеса адекватно реагировать на стимулы среды и эффективно использовать ограниченные (еще и кризисом) ресурсы. Вопросы о неуловимом эффективном собственнике, незавершенных или неэффективных структурных реформах были центральными в работах БЭА и автора. Обобщить их для данного введения в раздел не представляется возможным, но зато они представляют собой открытый объект для анализа того, в какой степени проблемы страны были поняты в том периоде.

Подъем 1999–2003 гг. дал в общем невеселый ответ на критические вопросы: бурный рост ВВП на базе девальвации, снятии проблемы неплатежей при росте цен на нефть, но без перехода к модернизации экономики даже в самом простом утилитарном смысле слова. Инвестиционные программы 2007–2008 гг. выглядели бы иначе, если бы экономический подъем вывел норму накопления тогда выше совершенно неприемлемого уровня в 16–17% ВВП. Спокойствие правительства в ожидании благоприятных последствий бюджетной стабилизации указывает на сложность осознания глубокого несовершенства нашего рыночного хозяйства, вышедшего из 90-х годов.

Как это ни парадоксально, но роль качества институтов рынка стала активно обсуждаться в 2000–2001 гг. в основном применительно к малому и среднему бизнесу. Многие другие ключевые проблемы в финансовом секторе, сфере корпоративного контроля оставались длительное время вне фокуса или по-прежнему затенялись ростом валовых показателей, высокими бюджетными доходами – контрастом к предшествующей декаде. Тем не менее уже в 2003 г. автор в шуточной форме сформулировал проблему развития и отсутствия модернизации: рост есть, а счастья нет. Продолжение подъема до середины 2008 г. только усугубляло проблемы развития и модернизации при колоссальном увеличении нефтяной ренты и государственных сбережений.

С точки зрения анализа трансформационных процессов в 2000-х годах стало ясно, что столь многое упущено именно в сфере создания институтов рынка. В небольшой работе 2002 г. о подходах к классификации проблем переходной экономики автор пытался наметить пути формирования новых институтов в процессе разложения старых — проблема актуальна для анализа сейчас не в меньшей степени. Там было выделено два этапа в процессе формирования институтов: первоначальный основополагающий,

в котором закладываются ключевые принципы будущей системы хозяйства; и последующие реформы, в которых доминирующие группы интересов проводят в жизнь свою логику строительства институциональной основы общественной и хозяйственной жизни. Важно также различать роль государства-регулятора текущих хозяйственных процессов от роли государства-реформатора. Современная жизнь полна примеров, в которых правильные законы не соблюдаются как хозяйствующими субъектами, так и государственными органами (в силу как коррупции, так и конфликта интересов).

В процессе анализа современных — фактически действующих — институтов рынка в России автор с коллегами в последние два-три года пытался показать несколько критически важных аспектов институциональной среды на материале проблемы налоговой амнистии, проведение которой прошло совершенно незаметно для экономических отношений в стране. Аналогично коррупция – самая популярная тема в стране, но борьба с ней идет весьма «поверхностно», вне той ее роли, которую она приобрела в системе институтов рынка. Структурированная по четырем парам субъектов процесса, она показывает не только потери общества и развития, но и важные внутренние механизмы сохранения «вредных для рынка» институтов. Борьба с коррупцией может быть успешной только в точных инструментах, в зависимости от характера и типа коррупции.

Переход от одной системы хозяйствования к иной — это всегда коренные изменения в отношениях собственности, введение новых формальных правил поведения экономических агентов и развитие целой системы неформальных правил, дополняющих или компенсирующих формальные. Создание системы новых формальных правил называют «реформами», а тяжелый процесс трансформации неформальных правил выглядит как «сопротивление реформам» или «искажение реформ». В основе этого «сопротивления» (как собственно и «поддержки» реформ) лежит осознание общественными группами цели трансформации и своих интересов.

В периоды быстрых радикальных трансформаций общество не всегда успевает осознать цели и мотивы действующих лиц и стоящих за ними групп интересов. Попытки упорядочить процесс переговоров упираются в динамизм событий, в недостаток доверия,

в более глубокий расчет отдаленных последствий соглашений. Препятствием может быть и недостаточность системы компенсаций тем группам, которые по ходу трансформации проигрывают, но еще в состоянии блокировать реализацию соглашений и создание «правильных» институтов, а также постоянно меняющиеся в условиях быстрого изменения среды составы «участников переговоров» — коалиций групп интересов, поддерживающих или противодействующих тем или иным реформам.

Развитию этого подхода в российской трансформации были посвящены работы, подготовленные группой экономистов (СИГМА) в 2007–2009 гг. (главы 1.8–1.10 в этом разделе), что несколько поздно для осознания процесса реформ, идущих с начала 90-х годов. Однако институциональная школа и ее работы были известны всему миру и тогда, когда в СССР лишь горстка экономистов читала современную экономическую литературу. Поэтому проблема интеллектуальных оснований реформ в бывших «плановых экономиках» остается еще предметом изучения: в какой степени важнейшие идеи в области формирования институтов и групп интересов были использованы при реальном процессе их трансформации.

Работы над проблемой интересов и коалиций показывают, что продвижение эффективных реформ не является просто фактором «политической воли» правительства реформаторов, но предполагает серьезную опору в обществе и бизнесе. Последняя работа раздела показывает, что в такой сложной стране, как Россия, число выраженных групп с обособленными интересами может достигать четырех-пяти десятков. Серьезный политический процесс должен учитывать их возможные комбинации «за» и «против» тех или иных институтов и решений экономической политики. Эта постановка вопроса еще не развита в научной литературе до такого уровня, чтобы способствовать более глубокой проработке реформ в развитие эффективных рынков. Более того — вопрос об интересах общественных групп носит, конечно, не точечный характер — он протяжен во времени. Поставив вопрос об интересах групп в условиях подъема 2007 г. или кризиса 2009 г., мы оказываемся перед возможностью и логической необходимостью идти вперед к интересам этих групп в будущем на следующем шаге развития. Разумеется, то же самое относится и к анализу критически важных решений в прошлом — в истории трансформации страны. Более

детальный анализ объективных интересов общественных групп в контрасте с решениями, которые принимались от их имени и в их интересах, показал бы как характер реформ, так и специфику политического процесса.

Автор не ставил перед собой задачи дать полной картины трансформации в России — экономической динамики, развития и реформ за две декады — эта задача еще стоит впереди для всех нас. Но в любом случае работы автора (с коллегами) в этом разделе книги дают возможность читателю оценить степень понимания экономистами процессов трансформации за двадцать лет. Автор же выражает глубокую уверенность, что процесс трансформации в России мог быть более успешным в эти две декады, более щадящим для граждан страны, более интеллектуальным и демократическим с точки зрения развития политической жизни и гражданского общества. Он мог, уверен, иметь лучшие последствия с точки зрения конкурентоспособности возникающей из транзиционного кризиса экономики России.

1.1. К единому мировому хозяйству[1] (1990)

1989 и 1990 годы внесли коренной перелом в развитие Европы и всего мира. Подъем демократии и приход к власти свободно избранных правительств в Восточной Европе, глубокие политические реформы в СССР, завершение послевоенного периода развития, символизируемое объединением Германии, — все это определило невиданный темп политических и социальных процессов, за которыми не успевали преобразования в сфере хозяйства. Продолжающийся подъем в странах с развитой рыночной экономикой и даже интеграция в Западной Европе оказались оттесненными на задний план радикальными экономическими реформами в Восточной Европе.

Бурное развитие событий на востоке Европейского континента в 1989 г. практически решило давний теоретический спор о существовании нескольких Мировых хозяйств, функционирующих якобы на разных основах. Мировое хозяйство может быть только одно — РЫНОЧНОЕ. Практический поворот к рынку в Польше, быстрые шаги по объединению хозяйств «обеих» Германий, четкая рыночная направленность реформ в других странах СЭВ и, наконец, объявленное движение к регулируемой рыночной экономике в СССР достаточно ясно подтверждают этот тезис. Экономические различия между частями мира зависят от степени развития рынков товаров, труда, капиталов и информации, от глубины разделения труда внутри стран и характера их включенности в мировой рынок, от степени и форм социальной защиты населения. Современная эффективная экономика с устойчивым ростом личного потребления и восприимчивостью к научно-техническому прогрессу стала де-факто общим определением для самых разнородных стран и группировок: от США и Японии до Южной Кореи. Основные воспроизводственные параметры на народнохозяйственном уровне, включая производительность труда и уровень потребления, структуру ВНП, секторов и отрас-

[1] *Григорьев Л.М.* К единому мировому хозяйству // Экономическое положение капиталистических и развивающихся стран. М.: Правда, 1990 (Приложение к МЭиМО).

лей экономики, степень интернационализации и т.п., варьируют довольно широко. Но конкуренция, поиск оптимальных хозяйственных решений на уровне предприятия становились все более признанными источниками высокой эффективности производства не только в странах ОЭСР, но и в СЭВе.

В конце 1980-х гг. совершенствование рыночных механизмов в мире шло различными путями в зависимости от сложившихся отношений в каждом национальном хозяйстве. Оно охватывало изменения отношений собственности, характера государственного вмешательства в рыночные связи на микроуровне, направлений и методов макрорегулирования (в том числе международного) экономических процессов. Все это вместе оказывало значительное воздействие на общеэкономическую динамику, скорость и глубину структурных сдвигов, связанных с научно-технической революцией. Развитые капиталистические страны в 1980-е гг. переживали один из самых длительных экономических подъемов в своей истории. Выход на новую магистраль развития в 1990-х годах во многом был обеспечен гибкостью акционерной системы собственности. На этой базе в прошедшие годы развернулась огромная волна горизонтального перемещения собственности — волны слияний и поглощений в США, Западной Европе и во многих развивающихся странах. Вместе с процессами приватизации значительной части государственной собственности в странах с рыночной экономикой, быстрым развитием мелкого и среднего предпринимательства, венчурных и совместных предприятий складывается система все более гибкого приспособления отношений собственности к изменениям производства, а производства — к потребностям рынка и интересам потребителя. Крупные корпорации в условиях дерегулирования и либерализации законодательства смогли адаптироваться к изменившимся условиям воспроизводства, к возросшей неопределенности хозяйственной среды и вывести страны со сложившейся рыночной экономикой на новый виток развития. Его основным содержанием являлось широкое распространение новейших потребительских товаров, промышленных технологий и информационных систем, которые были созданы и усовершенствованы в 1970–80-е годы. Последствия тяжелых структурных потрясений и вспышек инфляции начала 80-х гг. можно было считать в основном преодоленными.

Неспособность командно-административных моделей экономики включиться в динамичное развитие на новом этапе мирового технического, экономического и социального прогресса, явные признаки стагнации и даже деградации хозяйственных и экологических систем привели к радикальным политическим сдвигам в странах Восточной Европы. Структурные сдвиги в экономике стран СЭВ существенно запаздывали, она становилась все менее восприимчивой к научно-техническому прогрессу на фоне технологической, электронной и информационной революции у ближайших соседей за рубежом. Разрыв по уровню и качеству жизни между Западом и Востоком континента во второй половине 80-х годов все более возрастал. Это было связано как с устойчивым ростом общего объема потребления в странах ОЭСР при стабилизации и даже некотором снижении уровня безработицы, так и с сокращением душевого потребления в странах СЭВ.

Выход из сложившейся ситуации большинство стран искало среди различных направлений развития рыночного хозяйства. В Польше, Венгрии, Чехословакии и ГДР сохранились многие элементы мелкого предпринимательства, есть и слой людей, фактически функционирующих в условиях рыночной экономики. Основная проблема движения к рынку там — разгосударствление крупной промышленности. Особенно важно сохранение (например, в Польше) значительного фермерского слоя. В некоторых странах уже в 1989 — начале 1990 гг. последовали радикальные хозяйственные реформы с рыночной направленностью, опирающиеся, по существу, на эти элементы как политически, так и экономически.

В Европе формирование нового экономического пространства шло как переплетение нескольких процессов: интеграции на западе континента, общего процесса углубления интернационализации в мировом хозяйстве и постепенного включения восточноевропейских стран на новых рыночных началах. Еще некоторое время назад в Европе все было достаточно просто: существовали две зоны — рыночная и зона централизованного планирования. В рыночной зоне высокий уровень технологий и производительности труда сочетался с высокой трудовой и профессиональной этикой. Жесткость условий конкуренции на рынке товаров, труда и капитала является одной из важнейших характеристик зоны развитого товарного хозяйства. Различия в законодательстве,

национальном характере, специфике государственного регулирования — все то, что пытались преодолеть страны Общего рынка на пути к «Европе 1992 года», являлось на этом фоне второстепенными. На это указывает, в частности, высокий уровень качества товаров из всех стран группировки. Интеграционные процессы на Западе континента привели не столько к сглаживанию уровней экономики или жизни в целом, сколько к сближению уровней эффективности основной массы конкурирующих на общеевропейском рынке предприятий. Важно отметить, что значительная часть населения этой зоны сознавала, что жесткость рыночных отношений является условием эффективности производства, а борьба с инфляцией — условием стабильности личного потребления в долгосрочном плане. Эти характеристики стран с развитой рыночной экономикой относятся ко всем странам ОЭСР в целом, т.к. особенности национальных характеров, исторических уровней производительности труда, специфика организации бизнеса, трудовых отношений, менеджмента хотя и оставались важными источниками различий, но Запад Европы, разумеется, по основным характеристикам функционирования рынка был ближе к Северной Америке, чем к соседям с Востока.

Либерализация хозяйственного механизма охватила в конце 1980-х гг. большинство развитых и развивающихся стран. Все это одновременно указывало на объективность экономической науки, законы которой едины на всем земном шаре так же, как и законы живой природы при всем их гигантском разнообразии. Но уже произошедшие события переместили в Восточную Европу центр общественного и научного интереса не только в сфере политики, но и в сфере экономики и экономической теории. Процесс высвобождения рыночных сил в странах СЭВ шел неизбежно трудно. Переход от административного (по существу, внеэкономического) управления, скрывавшегося под исторически сложившимся «научно обоснованным» централизованным планированием, не мог быть мгновенным.

Процессы радикальных социально-экономических преобразований на востоке Европы фактически привели уже тогда к разделу СЭВа на две хозяйственные зоны. Итак, в Европе можно было выделить три зоны. Ко второй — условно центральной — относились ГДР, Польша, Венгрия, Чехословакия, Югославия, а также, возможно, три Прибалтийские республики СССР независимо

от их политического статуса. Эту зону отличал не только более низкий уровень технологий, но и качества рабочей силы (с учетом сложившегося уровня трудовой этики и интенсивности труда). Реформы рыночного характера, например, в Венгрии и Югославии, принесли весьма ограниченные результаты, поскольку рыночные стимулы не могли сразу радикально изменить качество производительных сил. Во всяком случае, серьезной конкуренции японским, американским и другим товарам из «чисто» рыночной зоны мирового хозяйства продукция этих стран (исключая туризм) в то время составить не могла. Страны формирующейся второй зоны отличала решимость новых правительств, в которых преобладали центристские силы с открытой рыночной экономической программой — пойти на достаточно радикальные реформы, чтобы задействовать рыночные механизмы. Наиболее яркими проявлениями в этой области стали снятие ограничений на свободное ценообразование и намерение провести частичную приватизацию промышленности в Польше, принятие закона о трансформации собственности в промышленности в Венгрии и т.п. Экономические программы правительства — по крайней мере, на начальном этапе реформ — поддерживались значительным большинством населения Польши, Венгрии и других стран. Это показывает, что важной особенностью обстановки в этой зоне являлась готовность (правда, неизвестно, до какой степени) переносить трудности жестких условий конкуренции, а также неизбежные острые проблемы переходного периода.

Несравненно более радикальные изменения в сфере отношений собственности и механизме хозяйствования можно было ожидать в ГДР, где интеграция экономики «двух» Германий должна была неизбежно идти по пути поглощения более слабых восточных предприятий западногерманскими концернами. На наших глазах жизнь ставила удивительный эксперимент: как может происходить радикальное преобразование хозяйства с развитым централизованным планированием в рыночное в кратчайшие сроки. Теперь уже можно сопоставлять как проблемы, так и результаты трансформации в Восточной Германии при сравнении с постепенным движением в сторону рынка в других странах данной зоны. Разумеется, такой переход в значительной мере был оплачен за счет западной части страны. Валютный союз двух частей Германии, который состоялся к июлю 1990 г., привел к вы-

ходу на восточногерманский рынок массы высококачественных товаров, которые вытесняли местную продукцию. Значительная часть промышленности (автомобильная, электроника и др.) ГДР оказалась, по всей видимости, неконкурентоспособной в рамках объединенной Германии и ЕС. На данном историческом полигоне мы стали свидетелями выяснения вопроса, насколько тип хозяйствования связан с характером отношений собственности, насколько вообще возможна быстрая «обратная» трансформация последних.

В целом, страны «центральной» зоны стали, по всей видимости, своего рода мостом между рыночной зоной и востоком континента. На опыте этих стран можно рассчитать шаги по стабилизации российской экономики, оценить пути и темпы разгосударствления, а также формирования рыночных институтов и механизмов. Огромные экономические связи этих стран с СССР прямо выводили многие наши предприятия фактически на мировой рынок, независимо втягивая нашу экономику в более интенсивные рыночные отношения. Успех или неудачи процессов формирования рыночного хозяйства, динамика уровня жизни в странах этой зоны стали сильнейшим фактором, повлиявшим на экономическую ситуацию, развитие реформ в остальных странах Восточной Европы.

Путь к рынку стран третьей зоны — СССР, Болгарии, Румынии — был, несомненно, более длинным. Ограничение рыночных отношений, в частности предпринимательства в сфере торговли, услуг и особенно в сельском хозяйстве, в этих странах было более последовательным и глубоким. В них (как и в других странах — членах СЭВ) экономическая динамика в 1989 г., как и в предыдущие годы, оказалась под воздействием не только и не столько таких традиционных факторов, как планирование и экстенсивное наращивание капиталовложений, но и испытала обострение проблем увеличения бюджетных дефицитов и внешней задолженности. Экономические трудности, в частности потребительский кризис, оказались, пожалуй, здесь более глубокими, чем в других странах Восточной Европы (исключая Польшу). Но степень радикальности предложенных в этих странах реформ значительно ниже, чем у соседей в «центральной» зоне. Это было связано во многом с отсутствием рыночных секторов в хозяйстве: мелкого предпринимательства в розничной торговле и услугах,

фермерства. Одновременно, как это ни парадоксально, тяжелое экономическое положение вызывало попытки стабилизировать ситуацию традиционными методами командной экономики до реформ, чтобы обеспечить их более гладкое проведение. Среди важных отличий стран «восточной» зоны от «центральной» лежало отсутствие национального консенсуса относительно путей и глубины экономических преобразований. Это, видимо, являлось одним из важнейших факторов медленного хода реформ, документы по которым, например, в СССР весной 1990 г. еще только разрабатывались. Интенсивность процесса изменения хозяйственного механизма во многом определяла характер будущих экономических связей не только со странами с развитой рыночной экономикой, но и со странами СЭВ, ставшими на путь радикальных реформ.

Процесс экономических реформ в странах Восточной Европы, безусловно, оказывал огромное влияние на все экономическое развитие в мире. Это относилось не только к фундаментальным основам хозяйствования, но и к характеру процессов воспроизводства и экономической динамики. 1989 год стал, видимо, последним годом, события экономической истории которого можно рассматривать несколько изолированно для Запада и Востока.

1.2. Кризис экономики СССР

1.2.1. Советам нужна объединенная свободная экономика[1] (1991)

Быстрота, с которой распался Советский Союз, не дала времени демократическим силам изучить различные пути к экономической реформе или разработать механизмы их реализации. Фактически у всех ведущих политиков Советских республик есть собственное видение того, какую систему необходимо построить — Вавилонскую башню экономической реформы.

Год назад, когда я был частью команды, которая создала 500-дневный план быстрого экономического реформирования, мы рассчитывали на продолжительное существование центрального правительства, которое должно было осуществить преобразования в советских институтах и таких областях, как налогообложение и право на частную собственность. Это правительство больше не существует, и вызов, стоящий сейчас перед республиками, заключается в том, чтобы суметь вместе двигаться по направлению к реформе.

В каком направлении они должны идти? Сегодня в Москве обсуждаются три альтернативные программы. Две из них оставят экономические преобразования в руках республик, таким образом замедлив реформу. Но третья, защищаемая экономистом Григорием Явлинским и предложенная вчера как формальное соглашение, рекомендует сохранить сильный экономический союз, включая интегрированную банковскую систему и единую валюту. Григорий Явлинский и Евгений Ясин (последний помогал при составлении программы) правы, предупреждая об экономическом провале, если их 4–6-недельная программа не будет принята во внимание.

Ситуация в бывшем восточном блоке, особенно в Венгрии, может служить примером. В течение всего нескольких лет Венгрия создала легальную рыночную структуру, ослабила правительственный контроль над ценами и приватизировала розничную

[1] Перевод статьи: *Grigoriev L.* Soviets need the united free market space // New-York Times. 12.09.1991.

продажу и сферу услуг. Как бы ни сложилась ситуация среди советских республик, необходим ряд реформ, которые должны проводиться одновременно.

Стабилизация внутренней торговли. Обеспокоенные нехваткой продовольствия этой зимой, республиканские и региональные власти повернули в сторону протекционистской политики, ограничив экспорт в другие части страны. Обретенная независимость новых лидеров легко позволяет это осуществлять.

Но республики взаимозависимы: Россия, например, продает почти 20% своих товаров другим республикам. Более того, Балтийские государства экспортируют порядка половины своей продукции в советские республики. Политики, не устоявшие перед искушением установить торговые барьеры для защиты местных жизненных стандартов, только воспрепятствуют промышленному производству.

Валюта и банковская система. Относительно сильная и стабильная валюта — необходимая предпосылка для создания рынка, однако рубль близок к обесцениванию и сейчас в республиках нет аналога Федеральной резервной системе США, чтобы оживить его. В действительности в республиках могут появиться около десятка нескоординированных центральных банков — все зависимые в первую очередь от собственных правительств. Эти банки в ближайшем будущем могут использовать ту же советскую валюту, но иметь в каждом случае разную политику относительно цен, заработных плат и бюджетов — кошмар для монетариста. Каждая республика должна быстро скоординировать монетаристскую политику через органы центрального управления, где различные республики будут представлены эффективно.

Приватизация. Все согласны, что это — стержень реформы, но новые лидеры республик находятся в затруднении: как приватизировать огромный сектор тяжелой промышленности? Кто будет инвестировать в завод по производству атомных подводных лодок?

Существует еще фактор страха. Западные экономисты торопят осуществление широкомасштабной приватизации во всех секторах экономики, но новое руководство опасается полного развала, если оно передаст средства производства в руки непроверенных предпринимателей. Однако, у него нет выбора. Бесчисленное количество раз я беседовал с бюрократами, которые хотели приватизировать свои компании, но при этом сохранить контроль над

собственностью. Проблема в том, что эти бюрократы могут также сохранить стиль командной экономики при принятии решений.

Запад не может спасти Советский Союз, даже если бы было желание. Немедленным шагом должна стать подготовка к экстренной помощи этой зимой. Таким регионам, как Российский Север или Сибирь, которые плохо обеспечиваются продуктами, будет нанесен существенный ущерб вследствие прекращения продовольственного снабжения. Со стороны западных инвесторов будет разумным шагом создание инвестиционного пула для хранения и реализации продуктов, а также необходимого для этого оборудования. Стимулирование приватизации в этих отраслях производства в конечном счете уменьшит необходимость экстренной помощи.

Ни у одного лидера еще не хватило смелости сказать людям в Советском Союзе об очевидном: что переход к рыночной экономике повлечет за собой множество трудностей. Западные жизненные стандарты не могут быть достигнуты быстро. Пройдет время, прежде чем будет создан средний класс, который может стабилизировать социальную и политическую жизнь. После того, как централизованная экономика потеряла жизненно важную ценность, нет других альтернатив, кроме упорного труда, скромности и терпения.

1.2.2. Рубеж десятилетий пройден — новые проблемы[1] (1991)

1990 год завершил, по определению известного американского экономиста Джерри Гудвина, «ревущие восьмидесятые». В истории всего мира и особенно Европы этот год станет, по всей вероятности, символическим рубежом послевоенной эпохи. Противостояние двух систем, составляющее стержень мировой политики в течение десятилетий, уже не оказывало своего негативного влияния на международные экономические отношения. Год стал водоразделом между периодом острых структурных потрясений индустриально развитых стран 1970–80-х годов и наступающим периодом реинтеграции мирового хозяйства на принципах рыночной экономики.

[1] *Григорьев Л., Кононенко Е.* Рубеж десятилетий пройден — новые проблемы // Тенденции мирового экономического развития. Обзор за 1990 г. и начало 1991 г. М.: Наука, 1991 (Приложение к МЭиМО).

Год показал, что сохраняется сложность и острота проблем мирового хозяйства. Решение в нем того или иного комплекса проблем не означало достижения некой точки «покоя», а ведет к выдвижению на передний план новых или созревших «старых» проблем. Завершение, например, полосы структурных кризисов поставило в повестку дня такие важнейшие (глобальные) проблемы, как экология, устойчивость финансовой системы, массовая безработица. В развивающихся странах постепенное снижение остроты долговой проблемы (по крайней мере, для ряда стран) и экономический рост в ЮВА, в некоторых странах Латинской Америки и в Азии привели к дальнейшей дифференциации уровней развития при обострении в обширных и густонаселенных районах планеты проблем нищеты и голода, к которым прибавились и вооруженные конфликты. С 1989–1990 гг. к проблемам, стоящим перед мировым хозяйством, неожиданно добавилась и чрезвычайно сложная задача трансформации экономики стран Восточной Европы и СССР, решение которой затянется, по крайней мере, на 90-е годы.

В странах с развитой рыночной экономикой в 1990 г. завершился самый длительный за послевоенный период подъем. Кризис в США, Великобритании и других англосаксонских странах наряду со спадом в странах континентальной Европы обусловил общее изменение конъюнктуры, падение темпов роста ВНП стран ОЭСР до 2,3%, а промышленного производства — до 1,8% по сравнению с 2,9 и 2,6% соответственно в среднем за 80-е годы (см. таблицу 1.1). Начало кризиса пришлось на вторую половину года, и кризисное сокращение месячных показателей не могло радикально изменить движение годовых итогов.

Спад производства приобрел мировой характер, поскольку потрясения и экономические последствия локальных войн в развивающемся мире, а также тяжелый кризис в странах СЭВ дополнили картину спада в ряде ведущих стран Запада.

В этом отношении прогнозы на 1989 год оказались неточными не столько в количественном, сколько в качественном отношении. Мало кто из прогнозистов ожидал именно кризис (а не замедление роста) в нескольких ведущих странах ОЭСР, столь трудный путь трансформации в Восточной Европе, войну, эмбарго и разрушения в Персидском заливе.

Таблица 1.1

Динамика основных экономических показателей (в %)[1]

	1961–1970	1971–1980	1981–1990[3]	1987	1988	1989	1990[3]
Валовой национальный продукт							
ОЭСР	5,0	3,3	2,9	3,5	4,3	3,2	2,3
США	3,8	2,8	2,7	3,5	4,4	2,5	0,9
Япония	9,0	4,7	4,4	4,6	5,8	4,9	5,6
ЕС	4,6	3,0	2,3	2,8	4,0	3,4	2,4
Великобритания[2]	2,8	1,9	2,6	4,7	4,6	2,2	0,9
Италия[2]	2,7	3,8	2,3	3,0	4,1	3,2	2,1
Франция[2]	5,6	3,3	2,2	2,2	3,8	3,6	2,8
ФРГ	4,4	2,8	2,3	1,6	3,7	3,9	4,6
Промышленное производство							
ОЭСР	6,2	3,1	2,6	3,6	5,6	3,7	1,8
США	5,0	3,2	2,4	5,0	5,5	2,5	1,0
Япония	13,4	4,1	4,1	3,5	9,2	6,1	4,7
ЕС	4,5	2,5	1,7	2,0	4,3	3,8	1,8
Великобритания[2]	2,7	1,1	1,7	3,3	3,8	0,5	–0,7
Италия[2]	7,0	3,5	1,4	2,6	6,9	3,9	–1,1
Франция[2]	5,2	3,0	1,2	1,9	4,7	4,2	1,7
ФРГ	5,3	1,9	2,0	0,4	3,6	4,9	5,2
Индексы потребительских цен							
ОЭСР	3,3	9,0	5,6	3,2	4,9	5,9	6,2
США	2,7	7,8	4,7	3,7	4,1	4,8	5,5
Япония	5,8	9,0	2,0	0,1	0,7	2,3	3,1
ЕС	...	10,1	6,3	3,1	3,6	5,4	5,7
Великобритания[2]	4,1	13,7	6,5	4,2	4,9	7,8	9,5
Италия[2]	4,0	13,8	9,6	4,7	5,0	6,6	6,0
Франция[2]	4,1	9,7	6,3	3,1	2,6	3,7	3,4
ФРГ	2,7	5,1	2,6	0,2	1,3	2,8	2,7

[1] В таблице использованы данные международных организаций, поэтому возможны расхождения со страновыми обзорами, основывающимися на национальной статистике.

[2] Валовой внутренний продукт.

[3] Предварительные данные.

Рассчитано по: OECD, 1991, № 4; OECD, l990, № 48.

Прежде чем вернуться к наиболее важным событиям 1990 — начала 1991 г., попробуем взглянуть на ушедшие 80-е годы с точки зрения и ожиданий, и фактической картины развития.

Начало десятилетия было отмечено вторым нефтяным шоком и мировым экономическим кризисом 1980–1982 гг. Тяжелое наследие оставили 70-е годы: традиционно положительное сальдо торгового баланса развитых капиталистических стран сменилось отрицательным, возник дефицит текущего платежного баланса, произошло интенсивное наращивание доли государственных расходов в ВВП стран-членов ОЭСР. В воспроизводственной сфере сократились прибыли, явно недостаточны были производственные капиталовложения, упала загрузка мощностей, наконец, произошло заметное падение темпов роста интегральной производительности (труда и капитала). С этими проблемами мировая экономика вступила в 80-е годы.

Таблица 1.2

Среднегодовые темпы прироста основных экономических показателей ОЭСР (в %)

	Фактически		Прогноз В.Леонтьева на 1981–1990 гг. (базисный сценарий)
	1971–1980 гг.	1981–1990 гг.	
ВНП	3,3	2,9	4,1
Государственные расходы	2,8	2,3	3,7
Потребительские расходы населения	3,5	2,9	4,0
Валовые капиталовложения	2,8	3,5	4,7
Экспорт товаров и услуг	7,5	5,4	6,9
Импорт товаров и услуг	5,2	5,8	6,3

Рассчитано по: OECD, 1990, № 48; Будущее мировой экономики: доклад групп экспертов ООН во главе с В.Леонтьевым. М., 1979. С. 184—208.

Неудивительно, что прогнозы на 80-е годы были в основном весьма пессимистичными. Надо сказать, что с конца 70-х годов прогнозирование переживало нелегкие времена. После первоначального бурного роста эконометрических прогнозных фирм энтузиазм по поводу их моделей заметно угас. Причина, видимо, заключалась не только в неудовлетворительном качестве прогнозов, хотя в периоды кризисов 1973–1975 гг. и 1980–1982 гг. расхождения между прогнозными оценками и фактическими

данными действительно были весьма велики. В государственных органах, в бизнесе и научных кругах начали понимать, что с помощью эконометрических методов нельзя создать прогноз, достаточно точный и надежный, чтобы основывать на нем конкретные решения.

Трудности прогнозирования отчасти снимались составлением нескольких сценариев, позволявших учесть различные, трудно предсказуемые внешние факторы, по-разному подойти к построению моделей, качественно или количественно оценить те или иные экономические факторы. Например, в прогнозе МБРР среднегодовой рост совокупного ВНП развитых стран прогнозировался в 3,5% в пессимистическом варианте, 4,2% — в базисном и 4,9% — в оптимистическом.

Наиболее близким к реалиям 80-х годов оказался обширный комплексный прогноз мирового экономического развития, созданный под руководством видного американского экономиста, лауреата Нобелевской премии В.Леонтьева еще в начале 70-х годов (см. таблицу 1.2).

В большинстве прогнозов основные экономические тенденции были отмечены верно. Это — нарастание напряженности на внешних рынках, глобальная структурная перестройка всего капиталистического хозяйства, борьба с инфляцией путем сдерживания внутреннего спроса. 80-е годы не ознаменовались ни второй Великой депрессией, ни вялым ростом. Вторая их половина прошла в условиях интенсивной структурной перестройки, широкого обновления производственного аппарата, распространения наукоемких ресурсосберегающих технологий. Характерной особенностью десятилетия стал один из самых продолжительных циклических подъемов за послевоенный период. Этот подъем завершился в 1990 г., когда кризис в Персидском заливе перечеркнул надежды на «мягкую посадку» для большинства развитых капиталистических стран и подтолкнул к спаду те из них, в которых с начала года появились признаки серьезного экономического замедления: Великобританию и Скандинавские страны, Канаду и США, а также Австралию и Новую Зеландию.

В целом за 80-е годы в развитых капиталистических странах произошло небольшое (по сравнению с предыдущим десятилетием) снижение темпов экономического роста. Среднегодовые темпы прироста совокупного ВНП стран ОЭСР оказались лишь

на 0,4 процентного пункта ниже тех, которые были зарегистрированы в 70-е годы; среднегодовой темп прироста выпуска промышленной продукции понизился на 0,5%. Валовое накопление в странах ОЭСР, темп прироста которого в реальном выражении упал в 70-е годы по сравнению с 60-ми на 4 процентных пункта, в минувшее десятилетие выросло на 0,7 пункта.

Отчетливо видна тенденция сокращения государственных расходов. Серьезным достижением явилось значительное — в среднем на 3,4 процентного пункта — снижение темпов инфляции (вопреки всем прогнозам). Обычно инфляционные процессы активизируются в период экономического подъема. Однако почти до конца 80-х годов в мировой экономике действовали факторы, сдерживавшие инфляцию: обострение международной конкуренции на рынках готовой продукции, рестриктивные меры в кредитно-финансовой сфере правительств большинства развитых капиталистических стран, снижение в середине десятилетия цен на многие сырьевые товары, а также эффективные меры по экономии на всех видах издержек и повышению интегральной производительности. Благодаря этому индекс потребительских цен стран ОЭСР заметно снижался вплоть до 1986 г., после чего вновь начался его рост. Однако вплоть до 1990 г. в ведущих странах инфляция не создавала серьезной угрозы экономическому росту.

Средние темпы экономического роста стран ОЭСР оказались много ниже прогнозировавшихся (2,9% против 3,5–4,9%), но десятилетие в целом закончилось энергичным ростом в наукоемких отраслях экономики, широчайшим распространением новых информационных систем, изменением образа жизни целых слоев населения.

Динамика ВНП стран ОЭСР по компонентам (см. таблицу 1.3) показывает, как трудно и долго их экономика преодолевала структурные кризисы. В первой половине прошедшего десятилетия большинство показателей свидетельствует о трудности адаптации к ценовым шокам и структурным потрясениям. Но в этот же период определились направления структурных сдвигов, стабилизировалась либеральная, в основных чертах, государственная политика. Видимо, главным достижением стран с развитой рыночной экономикой в эти годы можно считать устойчивый рост личного реального потребления населения. После определенного замедления в конце 70-х — начале 80-х годов его

рост резко ускорился, особенно в Великобритании и ФРГ: на 2,6 и 2,2 процентного пункта. В США в этот период приросты стали в среднем меньше, зато интегральный рост и стабильность роста личного потребления оказались выше, чем у остальных стран.

Если взглянуть на соотношение динамики государственных расходов и личного потребления, то становится очевидным, что в развитых странах (по крайней мере, с определенного уровня) благосостояние населения может расти и без всевозрастающей государственной «опеки». Напротив, последовательная поддержка рыночных принципов функционирования хозяйства обеспечила экономический рост, основанный на увеличении потребления преобладающей массы населения (хотя часть его оказалась жертвой жесткой социальной политики). Рост потребления во второй половине десятилетия был во многом связан с широким обновлением бытовой, особенно электронной техники. Переход на более экономичные автомобили, распространение видеотехники и персональных компьютеров повысили долю расходов на товары длительного пользования.

Таблица 1.3

Средние темпы прироста структурных компонентов ВВП в ведущих промышленно развитых странах (сопоставимые цены, в %)

	1971–1975	**1976–1980**	**1981–1985**	**1986–1990**
Личное потребление				
ОЭСР	3,6	3,1	2,4	3,4
США	3,0	3,2	3,4	2,6
Япония	5,6	4,2	2,8	4,4
ЕС	3,4	2,9	1,3	3,8
Великобритания	2,4	1,9	2,1	4,9
Франция	3,8	3,1	2,0	3,2
ФРГ	3,3	3,3	0,5	2,7
Государственное потребление				
ОЭСР	2,6	2,5	2,5	1,9
США	0,2	1,7	3,4	2,3
Япония	5,2	4,3	2,8	2,1
ЕС	4,0	2,7	1,7	2,8
Великобритания	3,8	1,1	0,8	1,5
Франция	3,3	3,5	2,5	2,3
ФРГ	4,4	2,5	1,2	1,3

Продолжение табл. 1.3

	1971–1975	1976–1980	1981–1985	1986–1990
Валовые капиталовложения				
ОЭСР	1,4	3,2	1,9	5,3
США	0,5	4,5	4,2	2,0
Япония	3,0	4,1	2,9	9,1
ЕС	0,6	2,2	–0,6	6,2
Великобритания	0,7	0,01	2,5	5,5
Франция	3,2	1,8	–1,3	5,5
ФРГ	–1,5	4,4	–1,3	4,8
Экспорт товаров и услуг				
ОЭСР	6,1	6,2	4,0	6,8
США	7,9	6,9	–0,5	11,4
Япония	9,8	9,4	8,7	7,0
ЕС	5,9	5,5	4,0	5,5
Великобритания	4,6	4,3	2,9	4,0
Франция	7,7	6,3	2,8	4,9
ФРГ	5,6	5,2	5,0	5,1
Импорт товаров и услуг				
ОЭСР	4,3	5,4	3,4	8,2
США	2,7	5,7	7,7	7,2
Япония	6,4	3,6	1,9	13,3
ЕС	4,2	5,8	1,9	8,3
Великобритания	3,8	3,2	4,1	7,6
Франция	4,8	6,4	0,9	7,5
ФРГ	4,5	6,7	1,3	6,6

Рассчитано по: OECD, 1990, № 4.

Динамика валовых капиталовложений указывает на огромную роль структурных факторов развития. Вторая половина 1980-х годов, когда направления сдвигов определились, а наиболее существенные препятствия развитию (инфляция и др.) в основном были преодолены, характеризуется масштабным инвестиционным бумом, обеспечившим широкое обновление основного капитала. На первый план вышла сложная наукоемкая, особенно информационная, техника, обеспечившая в конечном итоге рост производительности и эффективности, создавшая огромный спрос и стимулы к конкуренции.

Эта техника создала как потребности, так и материальные предпосылки для резкого изменения структуры нормы накопления. В первой половине 1970-х годов доля оборудования в валовых вложениях в США составляла около 46%, во второй половине 1980-х — уже 53%. В Японии сходный показатель за те же периоды вырос с 51% до 60%, а в ФРГ — с 38% до 44%. Эти изменения особенно существенны, если учесть, что в те же годы произошло огромное снижение цен на электронные схемы и многие (особенно стандартные) виды промышленного оборудования, оснащенного электроникой. В 80-е годы практически не было инфляции на рынках промышленного оборудования — острейшая конкуренция вынуждала производителей понижать издержки при повышении качества продукции.

Для второй половины десятилетия характерно усиление интернационализации воспроизводственных процессов, движения товаров и капиталов. Переток сбережений из одних стран в другие с целью их инвестирования на уровне компаний (а не государственной помощи) обеспечил большую гибкость мировой финансовой системы. Для этого периода характерна возросшая активность не только на международном рынке капитала, но и на «рынке компаний». Международные слияния и поглощения, особенно в Европе и в США, стали одной из наиболее интересных форм перелива капитала. Усиление процессов централизации капитала отражало потребности структурной перестройки экономики и постоянный поиск фирмами новых комбинаций факторов производства.

Хотя непосредственно выявить характер воздействия слияний компаний на производительность обычно не удается, все же очевидно, что это повышает динамизм экономики. Одним из факторов этого становится усиление контроля собственников над деятельностью менеджмента. Возрождение духа предпринимательства в 80-е годы отражало запас внутренних сил рыночного хозяйства. Непосредственной основой развития малого бизнеса и предпринимательства стали такие важные факторы, как дальнейшая дифференциация потребностей населения и производителей, создание высокоэффективных малокапиталоемких технологий и развитие сферы услуг.

Эти же факторы способствовали ускорению международного товарообмена. Правда, это относится к группе развитых

и некоторых развивающихся стран (всего около 40). Именно в ее рамках либерализация торговли, снятие многих ограничений на движение товаров и капиталов привели к усилению конкуренции, создали более благоприятные условия для развития. Возросшая в результате либерализации неустойчивость валютных курсов к концу десятилетия постепенно ограничивалась специальными соглашениями и коррективными мерами. И как показали события 1990 г. — третий нефтяной шок, падение курсов на биржах и т.п., — в целом, устойчивость мировой экономики по отношению к шокам возросла. Усилились механизмы внутренней адаптации системы рыночного хозяйства, углубилось понимание базисных законов развития, возросло качество государственной политики. Координация действий ведущих стран мира в сфере экономики направлена на решение определенных проблем не столько путем сосредоточения ресурсов, сколько созданием условий для действия естественных рыночных сил. Правда, не исключено, что в 1991 г. применительно к СССР эта традиция может быть несколько изменена и помощь в трансформации экономики потребует огромных средств.

Экономический спад 1990–1991 гг.

Экономический подъем 80-х годов завершился, к удобству обозревателей, как раз на рубеже десятилетий. Не слишком глубокий кризис 1990—1991 гг. в англосаксонских странах, замедление роста в континентальной Европе легко вписываются в современные представления о закономерностях развития стран со зрелой рыночной экономикой. Без крупномасштабных внешних шоков, аналогичных тем, что нарушили систему относительных цен в середине 70-х и начале 80-х годов, внутренние силы процесса расширенного воспроизводства неизбежно порождают колебания в темпах роста, но они не могут сами по себе вызвать глубокого кризиса. Общемировой спад ожидался уже довольно длительное время, поскольку предыдущий кризис в странах Западной Европы завершился в 1984–1985 гг., а в США и Японии последняя «расчистка» в форме застоя промышленного производства и падения инвестиций наблюдалась еще в 1986 г. Как бывало и прежде, длительный подъем породил предположения, что никаких спадов уже больше никогда не будет. Этому особенно способствовало то обстоятельство, что биржевой крах 1987 г. не перерос в Великую

депрессию, несмотря на внешнюю схожесть динамики курсов акций.

Фактически развернувшийся с начала 1990 г. спад в Великобритании воспринимался как результат дефляционной политики правительства. Падение производства осенью в США сначала приписали нефтяному шоку, связанному с политическими факторами в Персидском заливе. Однако позднее было установлено (официально — Национальным бюро экономического анализа США), что пик цикла пришелся на июль 1990 г. Это означает, что кризис в США вызван внутренними факторами воспроизводства. Как и всякий спад, он начался внезапно, хотя определенные предпосылки к нему были заметны уже давно. В первую очередь, это относится к резкому увеличению задолженности. Отношение суммарных долгов американского населения, бизнеса и государства к ВНП страны на протяжении 70-х годов колебалось между 1,3–1,4, а с 1985 по 1990 г. подскочило до 1,85. Всякое усиление долговой нагрузки ограничивает свободу принятия решений бизнесом в связи с ростом издержек и повышением угрозы банкротства для слабейших.

В течение 1990 г. в странах ОЭСР шло едва заметное сокращение темпов прироста конечного спроса. Между III кв. 1989 г. и III кв. 1990 г. реальное потребление выросло на 2,1%, а за такой же предыдущий период — на 3,1%. Перепад валового накопления за те же периоды составил от 5,1% до 3,8%, причем пик пришелся на I кв. 1990 г., после чего наблюдались колебания инвестиций.

Прирост ВНП в мировом капиталистическом хозяйстве в 1990 г. составил около 2% против 3% в 1989 г. На этом фоне контрастом выглядят продолжающийся интенсивный подъем в НИС ЮВА (более 6% роста ВНП) и кризис в Восточной Европе и СССР, где падение ВНП оценивается соответственно в 4% и 3%. Кризис в Персидском заливе нарушил устойчивость ценовых пропорций, вызвал падение биржевых курсов и резко усилил неопределенность ближайших перспектив развития. Взлет цен на нефть в августе совпал с началом спада в экономике США. Так что конъюнктура года оказалась существенно различной до и после 2 августа.

Если в США спаду предшествовало замедление роста практически всех компонентов ВНП, кроме экспорта, то в Западной Европе замедление роста выявилось в связи с ослаблением инвестиционного бума. К 1990 г. гонка накопления, происходящая

в преддверии единого рынка начала создавать эффект завершения инвестиционных программ. Даже высокая по историческим стандартам загрузка мощностей (см. таблицу 1.4) не могла более поддерживать прежние темпы роста капиталовложений.

Асинхронность циклов по странам и регионам достаточно типична в последние десятилетия. Мировой спад сочетался с продолжающимся подъемом в Японии и в ФРГ, хотя в последней присоединение восточных земель дало не только положительные (как это предполагалось) стимулы для развития, но привело к росту бюджетного дефицита и другим осложнениям.

На этот раз нефтяной шок хоть и подтолкнул инфляцию, но в значительно меньшей степени, чем два предыдущих шока. Падение нефтеемкости ВНП стран ОЭСР, другая ценовая ситуация перед шоком ограничили его действие. Цены производителей на продукцию обрабатывающей промышленности в Японии, ФРГ, Нидерландах и Бельгии в 1990 г. оставались на несколько процентов ниже уровня 1985 г. Цены на потребительские товары длительного пользования в США были в 1990 г. лишь на 6% выше, чем пять лет назад, а в Японии даже на 8,5% ниже.

Важным индикатором развертывания инфляционных процессов является повышение заработной платы и трудовых издержек на единицу продукции. К концу 1990 г. рост последних достиг 5% — почти вдвое больше, чем в первой половине 1989 г. Снижение норм безработицы к середине 1990 г. сказалось на повышении ставок заработной платы. Соответственно началось постепенное ускорение роста потребительских цен. В целом по группировке индекс розничных цен вырос в 1990 г. на 6,2% — от примерно 3% в Японии и ФРГ до двузначных величин в Греции, Португалии, Швеции и Великобритании. В развивающихся странах уровень цен вырос вдвое за год. На этом фоне в большинстве восточноевропейских стран двузначный показатель инфляции при падении производства выглядит как угроза перехода от стагфляции к «гиперстагфляции».

Объем заимствований на международном рынке капиталов после существенного замедления роста (3,6% в 1989 г.) в 1990 г. сократился примерно на 1/10, особенно в форме банковских займов. С ростом инфляции вновь начала расти доля облигационных займов с плавающей ставкой процента. Возросло заимствование на еврорынке развивающимися странами, так что основное сокра-

щение пришлось на страны ОЭСР, что отражало общий поворот в экономической конъюнктуре. Второй год сокращались займы британских компаний, но более всего упали займы японских компаний (почти вдвое) и американских (на одну треть).

Таблица 1.4

Загрузка промышленных мощностей в обрабатывающей промышленности ведущих промышленно развитых стран (в %)

	1966–1970	1971–1980	1981–1985	1969, 1973, 1979	1988	1989	1990
США	86,2	80,2	76,6	86,6	83,5	83,8	82,1
ФРГ[2]	84,2	82,5	79,7	85,6	86,7	89,0	83,7
Франция	82,1	81,0	78.0	83,7	82,8	85,2	85,5
Великобритания[3]	44,4	34,8	42,1	49,2	67,8	62,3	51,5
Италия[4]	—	74,8	72,1	78,2	78,3	80,1	79,4

[1] Годы максимумов загрузки предыдущих циклов.
[2] Включая пищевую и табачную промышленность.
[3] Доля предприятий, загруженных на полную мощность.
[4] Включая добывающую промышленность.
Рассчитано по: OECD, 1991, № 4.

Таблица 1.5

Динамика курсов акций в ведущих промышленно развитых странах (1985 г. = 100%, средний уровень за период)

	1986	1987	1988	1989	1990	Январь 1991	Февраль 1991
США	125	159	147	179	188	184	206
Япония	133	196	214	258	219	171	188
Великобритания	124	164	147	177	173	161	174
Италия	233	225	185	214	194	—	—
Франция	154	175	162	233	223	190	210
ФРГ	134	124	106	136	161	129	138

Рассчитано по: OECD, 1991, № 4.

Темп прироста объема мировой торговли в 1990 г. замедлился до примерно 5% против 6,4% в 1989 г. в связи со спадом и сокращением спроса в США и Великобритании. Снижение курса доллара и фунта поддержало экспорт и отчасти сбыт в странах, в которых

начался спад. В то же время внутренний спрос в Японии и Германии способствовал росту мировой торговли. Обе эти страны резко увеличили темпы роста импорта во второй половине 80-х годов, а США расширили экспорт. Несбалансированность мировой торговли несколько ослабла.

Государственные расходы в большинстве стран наращивались быстрее доходов. И если с 1985 по 1989 г. совокупный дефицит стран ОЭСР сократился с 3,3% до 1,1% их совокупного ВНП, то в 1990 г. он вырос до 1,6%. Однако устойчиво антиинфляционные тенденции в государственной политике ведущих стран оказывали сдерживающее влияние на экономический рост, особенно в Великобритании. Лишь к концу года Федеральная резервная система США начала сознательно понижать ставку процента с целью ослабить надвигающийся спад. К осени резко замедлился рост денежной массы по сравнению с предшествующими периодами. По завершении войны в Персидском заливе в феврале 1991 г. начался рост курсов акций на мировых биржах. Одновременно, как это и должно быть по теории, спад вызвал снижение краткосрочных ставок процента в большинстве стран ОЭСР. Но развитие кризиса имело свои собственные закономерности, и поворот в динамике отдельных показателей не означает немедленного поворота в конъюнктуре.

Таблица 1.6

Динамика ставок краткосрочного процента в ведущих промышленно развитых странах (в %)[1]

	1986	1987	1988	1989	1990
США	6,52	6,86	7,73	9,08	8,15
Япония	4,97	3,87	3,96	4,73	6,93
Великобритания	10,94	9,71	10,31	13,89	14,77
Италия	13,41	11,33	10,82	12,61	12,06
Франция	7,70	8,27	7,94	9,40	10,32
ФРГ	4,64	4,03	4,33	7,12	8,49

[1] Различные 3-х месячные национальные ставки.
Рассчитано по: OECD, 1991, № 4.

Эпицентр мировых событий — в Восточной Европе

Картина мировой экономики рубежа десятилетий оказалась более многоплановой, чем когда-либо прежде, по крайней мере, в одном отношении. В 1990–1991 гг. возникла новая ситуация на Востоке

Европы, которая надолго определила центр общечеловеческих интересов и наиболее острых экономических проблем. Переход ряда стран от так называемой административно-командной системы к рыночной экономике стал результатом общего кризиса «реального социализма» в Восточной Европе и СССР, который охватил сферы экономики, политики и идеологии. Долгое время этот кризис выступал в скрытых формах. Его обострение и выход на поверхность поставили проблему быстрой трансформации командной системы, распространения общих принципов хозяйствования на группу стран — это новый вызов мировому сообществу, адаптационным возможностям хозяйства на поколение вперед.

Быстрое развитие событий на востоке европейского континента было совершенно неожиданно для политиков, но назревало уже давно. Самый длительный в послевоенный период экономический подъем в индустриальных странах сыграл, видимо, хоть и скрытую, но далеко не последнюю роль. Различия в образе жизни населения, динамике развития и техническом прогрессе по обе стороны границы между СЭВ и ЕС в Европе стали слишком явными к концу 80-х годов.

Такой контраст уже невозможно было скрыть: этому препятствовала информационная революция, приобретшая «всепроникающий» характер. Его невозможно было объяснить ни ссылками на последствия войны, ни чьими бы то ни было происками, ни вечно плохой погодой. Особенно чувствительными оказались различия по линиям раздела стран и народов, исторически живших вместе и стоявших когда-то примерно на одном уровне развития. Так, на территории бывшей Австро-Венгерской империи Чехословакия за последние сорок лет утратила положение самой развитой страны Центральной и Восточной Европы, а Австрия намного обогнала по экономическому развитию Венгрию. Такой же контраст образовался между Финляндией и республиками Прибалтики за время их пребывания в составе СССР. Наконец, контрасты в уровне жизни немцев по обе стороны границы и «стены» просто выглядели как наглядное доказательство преимуществ рыночной экономики.

Тяжелое положение в народнохозяйственной сфере всей Восточной Европы и СССР было связано с сочетанием кризисов трех типов: институциональным развалом, или организованной (программной) ломкой старых хозяйственных механизмов, структурным кризисом и распадом сложившихся хозяйственных

связей. Особенно характерно это было для советской экономики и восточноевропейской (бывшей внутрисэвовской) торговли. Так что трудности трансформации экономической системы, изменения структуры экономики при неблагоприятных внешних условиях хозяйствования привели к тяжелому кризису в регионе уже в 1990 г. Особенно тяжело шел процесс приватизации, осложненный борьбой партийных интересов за различные варианты приватизации и реприватизации. В радикальном преобразовании общества сделаны в сущности лишь первые шаги: идут макростабилизация и освобождение процесса ценообразования. Уже на этой стадии выявились высокие социальные издержки — неизбежная плата за трансформацию.

Эволюция прогнозов

Прогнозы на 1991–1992 гг., созданные осенью-зимой 1990 г., разрабатывались на фоне глобального изменения экономической и политической ситуации. Альтернативы разрешения кризиса в Персидском заливе, пути развития единой Германии, процессы перехода к рыночной экономике в странах Центральной и Восточной Европы, а в более далекой перспективе — создание единого европейского рынка, послужили поводом для разработки различных сценариев прогнозов. Самой актуальной проблемой из перечисленных стал кризис, а затем и война в Персидском заливе. По выражению западных журналистов, она «обдала холодом» мировую экономику, приведя к дальнейшему снижению темпов ее роста. Прогнозы, созданные после окончания войны, в полной мере учитывают изменение мировой экономической ситуации. Однако если до начала военных действий эксперты некоторых международных экономических организаций предполагали, что новый этап роста мировой экономики начнется уже в первые летние месяцы нынешнего года, то в послевоенных прогнозах этот момент отодвинут на конец 1991 г.

В связи с событиями на Ближнем Востоке, а также ухудшением ситуации на финансовых рынках развитых капиталистических стран, выразившихся в определенной напряженности в сфере кредита, в различных краткосрочных прогнозах оценки динамики экономического роста были пересмотрены в сторону понижения. Так, в прогнозе МВФ, разработанном в сентябре 1990 г., темп экономического роста развитых стран в 1991 г. оценен в 2,4% против 2,9%, указанных в майском прогнозе. Темпы роста экономики

«большой семерки» в 1991 г. экспертами МВФ в сентябре оценивались в 2,4%, а в марте 1991 г., с учетом возможных последствий войны в Персидском заливе, — в 1,4%.

В то же время и оценки темпов роста инфляции в 1991 г. в семи главных промышленно развитых странах в мартовском прогнозе оказались значительно ниже предыдущих — 4,1% (5,2% в сентябрьском). Некоторое замедление инфляции эксперты связывали с умеренным спросом во всех основных промышленных странах, кредитно-денежной политикой в большинстве стран, умеренным ростом заработной платы, более низкими ценами на нефтяные товары и нефть, повышением курсов валют большинства европейских стран.

Основными элементами, которые должны были в 1991–1992 гг. определять единую картину мирового экономического развития, эксперты из Международного банка реконструкции и развития называют политические и экономические последствия войны в Персидском заливе, трансформацию в Восточной Европе, а также ряд крупных страновых проблем — рецессия в США, борьба с инфляцией в Германии, финансовая неопределенность в Японии. По мнению экспертов МБРР, подъем в США должен был начаться в III кв. 1991 г., а в Великобритании — в середине 1992 г. В континентальной Европе ожидалось дальнейшее замедление экономического роста в 1991 г., но с 1992 г. начался очередной подъем. Однако существовал и определенный риск дальнейшего замедления экономической конъюнктуры в западноевропейских странах и более глубокого спада в Великобритании.

В количественном выражении прогнозируемая экспертами МБРР экономическая картина в семи наиболее развитых странах в ближайшие два года выглядела следующим образом (темпы прироста):

Таблица 1.7

Прогнозы на 1991–1992 гг. в семи самых развитых странах

	1991	**1992**
ВВП	1,4	2,8
Инфляция (дефлятор ВВП)	4,0	2,9
Мировая торговля (объем)	4,8	5,6

Большинство экспертов в различных международных прогнозных организациях считало, что рост ВВП «большой семерки»

составит в 1991 г. около 1,8% (в интервале оценок от 1,1% до 2,0%), а в 1992 г. вырастет в среднем до 2,8% (интервал от 2,2% до 3,4%). Практически все эксперты называли 1992 год началом нового циклического подъема в большинстве промышленно развитых стран.

В странах Восточной Европы и СССР в 1991 г. ожидалось углубление экономического кризиса, падение на 10% и более национального дохода и промышленного производства, значительный рост цен.

1.2.3. Экономика СССР: новая фаза кризиса[1] (1991)

Темпы экономического роста Советского Союза на протяжении 1970–1980-х гг. постепенно снижались. В принимаемых решениях сверхцентрализация в области цен и оплаты труда, капиталовложений и размещения предприятий, фондирование и централизованное снабжение привели к огромной растрате производительных сил. Низкий уровень общественной производительности труда и огромная ресурсоемкость сочетались с невосприимчивостью к научно-техническому прогрессу. Степень отставания СССР от ведущих стран с развитой рыночной экономикой длительное время просто замалчивалась. Но и в эпоху гласности динамика общественного производства, уровень развития и потребления оставались, строго говоря, неизвестными из-за малой надежности или недостоверности отечественной статистики. Многие советские и зарубежные экономисты полагали, что фактически экономика страны не росла на протяжении 1980-х гг.

Исчерпание легко доступных ресурсов сырья, негативные последствия хищнической эксплуатации нефтяных и газовых месторождений, сокращение прироста трудовых ресурсов обусловили кризис той модели народного хозяйства с командным управлением, пороки которой до поры скрывались за сверхэкстенсивными методами роста. Одним из наиболее тяжелых последствий как чрезмерной централизации планирования, так и ошибок в самом планировании стала монополизация экономики. Вместо экономии в масштабах это дало огромную нагрузку на транспортные системы, невозможность маневра, обусловило возрастание роли перераспределительных систем и подавление даже потенциальной конкуренции.

[1] См:. *Григорьев Л., Корчагина О., Иванова О.* Экономика СССР: новая фаза кризиса // Тенденции мирового экономического развития. Обзор за 1990 г. и начало 1991 г. М.: Наука, 1991 (Приложение к МЭиМО).

Нарастающие трудности воспроизводства 1980-х гг. побудили страну и ее руководство к поискам новых путей экономического развития. В условиях расширения международных контактов и выхода страны из своего рода самоизоляции, при определенной демократизации внутренней жизни более чем пятикратный разрыв в уровне жизни граждан СССР и ведущих стран Запада стал очевидным и потребовал реакции. Но вынужденный характер экономических реформ и их низкая подготовленность как в программном, так и в кадровом отношении привели к огромным дополнительным экономическим и социальным издержкам. Неизбежный структурный кризис, связанный с гипертрофией тяжелой и военной промышленности, привел не к организованному изменению структуры хозяйства, а к разрушению хозяйственных связей, усугубленному начавшейся демилитаризацией экономики и выводом войск из Восточной Европы.

Развал административно-командной системы управления хозяйством, структурный кризис, грубые ошибки в экономической политике правительства и социально-политическая нестабильность — сочетание этих факторов вызвало тяжелые потрясения в советской экономике. В 1990 г. глубокий и затяжной кризис вышел на поверхность: впервые за послевоенные десятилетия было официально зафиксировано падение большинства основных макроэкономических показателей (см. таблицу 1.8). Валовой национальный продукт сократился на 2%, произведенный национальный доход — на 4%, производительность общественного труда — на 3%.

Таблица 1.8

Основные показатели экономического и социального развития СССР (в %)

	Среднегодовые темпы прироста			**Темпы прироста**				
	1976–1980	**1981–1985**	**1986–1990**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**
Валовой национальный продукт	4,2	3,6	3,1	3,3	2,9	5,5	3,0	–2,0
Произведенный национальный доход	4,4	3,2	1,7	2,3	1,6	4,4	2,4	–4,0
Продукция промышленности	4,4	3,6	2,5	4,4	3,8	3,9	1,7	–1,2

Продолжение табл. 1.8

	1976–1980	1981–1985	1986–1990	1986	1987	1988	1989	1990
Группа А	4,7	3,6	1,9	5,0	3,7	3,4	0,6	–3,2
Группа Б	3,9	3,7	4,3	2,6	4,1	5,4	4,9	4,4
Продукция сельского хозяйства	1,5	1,0	1,0	5,3	–0,6	1,7	0,8	–2,3
Производительность труда	3,2	2,7	1,5	2,1	1,6	4,8	2,3	–3,0
Прибыль по народному хозяйству[1]	4,4	6,1	8,6	14,0	4,2	14,9	11,7	–1,0
Капитальные вложения	3,4	3,7	4,1	8,4	5,6	6,2	4,7	–4,0
Ввод в действие основных фондов	4,6	3,1	1,9	5,9	6,8	–1,4	2,5	–4,0
Ввод жилых домов (кв. м)	0,4	1,5	0,4	6,0	9,8	0,7	–2,6	–11,0
Среднемесячная денежная зарплата рабочих и служащих	3,0	2,4	7,0	2,9	3,7	7,0	9,1	12,3
Среднемесячная оплата труда колхозников	5,2	5,3	5,9	6,2	2,5	5,0	7,0	8,4
Выплаты и льготы населению из общественных фондов	5,4	4,7	6,9	5,4	4,8	7,5	6,6	10,4
Численность рабочих и служащих	1,9	0,9	–0,5	0,6	0,1	–1,1	–1,5	–0,7
Фонд заработной платы в народном хозяйстве	5,1	3,4	6,9	3,3	3,0	6,0	9,0	13,5
Розничный товарооборот[1]	4,4	3,7	7,6	2,4	2,8	7,3	10,4	15,7
Платные услуги	–	–	9,4	10,2	8,1	15,3	8,2	5,2
Прирост сбережений в Сбербанке, млрд руб.	11,4	12,9	32,1	22,0	24,1	30,6	41,0	42,9
Прирост денег в обращении	–	6,2	15,0	6,0	8,1	11,9	18,8	26,7

[1]В фактических ценах.

Рассчитано по: Народное хозяйство СССР в 1989 г. М.: Финансы и статистика, 1990; Известия. 23.1.1988; 21.1.1989; 28.1.1990; Экономика и жизнь. 1991. № 5. С. 9, 10.

Государственный долг превысил 550 млрд руб. на конец 1990 г., то есть вырос на 152 млрд при объявленном дефиците в 58 млрд Остальная часть прироста долга, в основном, списанная задолженность предприятий сельского хозяйства. Включение ее в госдолг, с точки зрения нормальной кредитно-финансовой системы в рыночной экономике, ведет к резкому снижению финансовой ответственности предприятий и их спроса на финансовые ресурсы.

После пика промышленного производства (с учетом сезонных колебаний), который пришелся на осень 1988 г., с декабря 1989 г. началось падение выпуска продукции, углубившееся в 1990 г. Развертывание промышленного кризиса имеет свои собственные закономерности — спад производства в связи с разрывом цепи горизонтальных хозяйственных связей. Данный процесс носил самоподдерживающийся характер: сокращение поставок комплектующих материалов могло продолжаться, по крайней мере, до установления нового равновесия (при сниженном общем уровне выпуска). Если сдерживать процесс свертывания производства в тяжелой промышленности и закрытие наименее эффективных предприятий, то снижается социальная напряженность и угроза структурной безработицы, но увеличивается нагрузка на финансы страны. Потеря управляемости экономики из центра не компенсировалась рыночными факторами — слишком велика была неопределенность экономической политики правительства и законодательства.

С начала 1991 г. стали развиваться обычные в таких случаях лавинные процессы. В I квартале, как неоднократно предсказывалось, началось ускоренное падение произведенного национального дохода (примерно на 13%), промышленного производства (на 6–10%), что соответствовало тенденциям предшествующего года. Дефицит союзного бюджета в I квартале 1991 г. составил 31 млрд руб. — это больше, чем «планировалось» на весь 1991 г. (26,7 млрд руб.). Основная причина заключается в том, что доходы продолжали снижаться, а республики пытались сбалансировать свои возросшие расходы путем сокращения налоговых перечислений в федеральный бюджет. Бюджетно-налоговый кризис стал продолжением войны банков и парада суверенитетов 1990 г.

Стабилизация производства на имевшемся в тот момент уровне и тем более его ощутимый рост вряд ли были возможны. Глубокий структурный кризис неизбежно вызывает дальнейшее снижение

выпуска в тяжелой промышленности без компенсирующего роста в отраслях, производящих потребительские товары.

В кризисном состоянии находился весь инвестиционный комплекс. В целом, за 1985–1990 гг. капиталовложения возрастали быстрее, чем в предыдущую пятилетку, но темпы ввода в действие основных фондов существенно сократились (с 3,1 до 1,9%). Эффективность вложений оставалась низкой. Отношение ввода к вложениям (1980 г. — 100) упало до 87. Замедлился процесс обновления производственного аппарата — коэффициент обновления основных производственных фондов сократился до 6,9% в 1986–1990 гг. против 7,8% в одиннадцатой пятилетке. Значительно выросла степень износа основных фондов — с 36% на начало 1981 г. до 45% на начало 1991 г. Сохранялась отсталая технологическая структура инвестиций — доля строительно-монтажных работ составляла в 1990 г., по предварительным данным, 50%, оборудования — 36%.

Попытки снизить бюджетный дефицит в 1990 г. привели к сокращению общего объема производственных инвестиций на 4%, особенно централизованных (последние теперь составляли меньше половины накопления). Наибольшее падение произошло в капиталоемких отраслях — в энергетике, химии и металлургии. Фактически снижение инвестиций было более глубоким, поскольку шло скрытое удорожание строительства и оборудования. Объем незавершенного строительства достиг 200 млрд руб. и впервые превысил размер годовых инвестиций. В то же время, по оценкам специалистов, в значительных объемах незавершенного строительства были заключены не столько резервы, сколько скрытое увеличение стоимости строительно-монтажных и проектно-изыскательских работ. На экологические цели было истрачено 7 млрд руб., в том числе около 3 млрд капиталовложений, но ситуация в ряде регионов страны менялась к лучшему крайне медленно.

Из 505 объектов госзаказа 1990 г. было сдано лишь 155 (в 1989 г. 103 из 241), или около 39%. Программа «Жилье-2000» практически провалилась. В 1986–1987 гг. удалось ценой большого перенапряжения и, видимо, путем использования заделов резко увеличить ввод жилья (на ⅙). Но падение ввода жилья в 1990 г. на 11% (до 115 млн кв. м) означало, что годовые приросты жилого фонда почти вернулись к уровню 1985 г. (113 млн кв. м).

Общий уровень потребления населения СССР в 1990 г. заметно снизился. Немалую роль в этом сыграло разрушение сложившейся системы распределения. Особенно пострадали слои с фиксированными доходами, в частности, средние слои интеллигенции, служащие и др. Качество жизни резко снизилось из-за инфляции и усложнения доступа к потребительским товарам, сокращения свободного времени и нерационального использования рабочего времени, так как люди вынуждены были тратить многие часы на поиск товаров первой необходимости, очереди, отоваривание карточек и талонов.

К концу 1990 г. напряженность на потребительском рынке заметно обострилась. С осени наблюдался полный развал потребительского рынка и тотальный дефицит практически всех видов товаров — как продовольственных, так и промышленных. Неизбежное следствие — возросшая нагрузка на семьи и нарастание социальной напряженности. Основной причиной потребительского кризиса стал глубокий разрыв между денежной и товарной массой. Номинальные доходы населения за год выросли на 16,9%, а прирост выпуска товаров народного потребления составил только 6% (в текущих ценах) — в два раза меньше, чем планировалось. Быстрое увеличение заработной платы за счет государственного бюджета и средств предприятий стало ведущим фактором роста доходов. Ее среднемесячный уровень у рабочих и служащих составил 270 руб. (против 240,4 руб. в 1989 г.), у колхозников — 220 руб. (203 руб.).

В I квартале 1991 г. денежные доходы населения увеличились на 19% при падении объема производства товаров народного потребления на 2%. Критических размеров достиг отложенный спрос населения, проявлявшийся в росте избыточных (с точки зрения возможностей что-либо купить) накоплений в Сбербанке и на руках у населения. Сумма вкладов на счетах выросла за год на 42,9 млрд руб. Остаток денег на руках вырос до 132,7 млрд руб. на начало 1991 г. Проведенный позднее обмен 50- и 100-рублевых купюр, позволивший изъять максимум 8–10 млрд руб., не мог повлиять на избыток денег в обращении, поскольку текущая эмиссия намного превышала данные величины.

Объем денежной массы рос по-прежнему намного быстрее ВНП страны. По имеющимся оценкам, среднегодовой темп прироста денежной массы в 1981–1985 гг. составлял 6,2% против 3,6%

роста ВНП, а в 1986–1990 гг. — соответственно 15% против 3,1%. Разрыв между двумя этими показателями обычно соответствует темпам инфляции (при постоянной скорости оборота денег). Аналогичные процессы шли и в безналичном обороте. Особенно опасными были тенденции в 1989–1990 гг.: практически нулевому росту ВНП (+1%, если верить статистике) соответствовал пятидесятипроцентный рост наличной денежной массы в обращении.

В этой связи характерно поведение домашних хозяйств в отношении сбережений. С начала 1980-х гг. прирост свободных средств населения (горячих денег) все сильнее давил на потребительский рынок, но их остаток все еще сосредоточивался в Сбербанке и в форме трехпроцентных выигрышных облигаций. Норма сбережений превысила 12%, причем вложения в Сбербанк относительно сократились в пользу «чулка». В результате, в 1989–1990 гг. практически весь прирост выпуска денег в обращение был сосредоточен на дому, несмотря на рекордные приросты вложений в Сбербанк.

В 1990 г. резко увеличились сезонные колебания вложений в Сбербанк. В частности, в мае–июне они оказались отрицательными (чего не наблюдалось с 1983 г.). Это отражало дестабилизацию рынка после объявления о будущем повышении цен и недоверие к политике правительства. В течение июля-октября 1990 г. население было дезориентировано и не могло решить, что оно намерено делать со своими свободными средствами. Вложения в Сбербанк осенью были много меньше тех 7 млрд руб., которые были выплачены при погашении займов 1950-х годов. Повышение ставок процента по депозитам в Сбербанке с 1 октября не дало существенного прироста вложений по крайней мере до середины декабря (вложения оставались в пределах нормы предшествующих лет). Лишь слухи о денежной реформе (то есть в известном смысле принудительные меры) переломили ситуацию: с декабря 1990 г. по январь 1991 г. вложения в Сбербанк в общей сложности составили 18,7 млрд руб., что составляет 55,6% вложений за предыдущие 11 месяцев.

Это показывает, что не было преодолено недоверие населения к государственным ценным бумагам и сберегательным учреждениям. Обмен 50-ти и 100-рублевых купюр усилил это недоверие, что препятствовало проведению любой экономической политики. У населения не было ясности в отношении перспектив сохранения

покупательной способности и возможностей инвестирования свободных средств.

Небывалое увеличение номинального товарооборота на потребительском рынке (на 15,7%) не означало наполнения полок магазинов. Особенно тяжелое положение было на рынке продовольственных товаров — производство большинства их видов снижалось. Выпуск непродовольственных товаров, наоборот, увеличился (в ценовом выражении) довольно заметно — на 14%. Особенно впечатляет рост выпуска бытовой техники: например, по видеомагнитофонам — в 3,6 раза, стиральным машинам — на 18%, электропылесосам и швейным машинам — на 13%, радиоприемникам и магнитофонам — на 7–9%. Большую роль сыграла конверсия оборонных отраслей. Однако предприятия оборонного комплекса медленно перестраивались на выпуск невоенной продукции, отсутствие специализированных производств вызывало высокую себестоимость и рост цен на товары народного потребления.

Упал выпуск важных товаров повседневного спроса — тканей, обуви, трикотажа. Всеобщим ажиотажем были вызваны массовые закупки всех видов продуктов, поддающихся хранению. По некоторым оценкам, населением было закуплено впрок различных товаров на сумму 120–130 млрд руб. Введение административных систем распределения (карточек, талонов, купонов) не облегчило положения. Более того, невозможность «отоварить» карточки из-за отсутствия товаров усилила и без того повышенный спрос и общую социальную напряженность. Искусственные меры распределения ограничивали покупательную способность рубля, разрушали систему материальных стимулов.

Прирост розничных цен в 1990 г. достиг, по сообщению Госкомстата, 5,3% (в том числе: в государственной торговле он составил 4,3%, в кооперативной — 8,7%, на колхозных рынках — 29%). Продовольственные товары подорожали на 4,2%. Выросли цены практически на все виды непродовольственных товаров — одежду, обувь, посуду, мебель и т.д. Несмотря на то, что официальных сообщений о повышении розничных цен не было, потребители каждый день наблюдали этот процесс. Особенно быстрым был рост цен колхозного рынка, который существенно ускорился к концу года. В первом полугодии 1990 г. — цены здесь выросли на 18%, в III квартале — на 30%, в IV — на 44%, в том числе в де-

кабре — в 1,5 раза. Объем неудовлетворенного спроса (скрытая составляющая инфляции) возрос на 55 млрд руб. В целом, по оценкам Госкомстата, масштаб инфляционных процессов, с учетом обеих составляющих, превысил 19%.

Административное повышение розничных цен было предопределено Указом от 4 октября 1990 г. о переходе на новые оптовые (рекомендованные) цены. Повышение цен 2 апреля 1991 г. было направлено на радикальное — одним ударом — решение двух основных проблем: во-первых, сократить субсидии производителям и, во-вторых, разом сбалансировать потребительский рынок. Неравномерность компенсаций относительно доходов стала средством поддержания наиболее незащищенных слоев, а также студентов, армии и др. Под сильным ударом оказался уровень жизни средних слоев с более прогрессивной (и сильнее вздорожавшей) структурой потребления.

В I квартале 1991 г. сводный индекс розничных цен и тарифов на товары народного потребления и платные услуги населению, по сообщениям Госкомстата, поднялся на 23,8% (по сравнению с I кварталом. 1990 г.), в том числе на товары — на 25,9%, услуги — на 9,2%. При этом государственные цены возросли на 25%, кооперативные — на 28%, а цены колхозного рынка в условиях нехватки продуктов питания в торговле — на 71%. Реальное же повышение цен госторговли намного выше официальных цифр. По оценкам, в Москве цены на продукты, имевшиеся в продаже, выросли в 2,5 раза, на одежду — в 2–3 раза, школьные завтраки — в 2,5–3 раза, что особенно тяжело отражалось на малообеспеченных слоях общества. Размеры компенсаций были далеко не адекватны повышению цен и вряд ли облегчали положение.

Надежды граждан на то, что в магазинах появится достаточно товаров хотя бы по высоким ценам, не оправдались. Производство продовольственных товаров сократилось на 6%, непродовольственных — на 2%. Объем розничного товарооборота в первые три месяца года вырос на 25,3%, однако 98,9% прироста было получено за счет повышения цен. Продолжалось быстрое сокращение запасов розничной торговли (более чем на 2 млрд руб. за 3 месяца).

Тяжелое положение в государственной торговле вызвало усиление спекуляции на черном рынке, где можно было приобрести практически все виды товаров, однако в 2–3, а иногда и в 5 раз

дороже. В марте 1991 г. цены черного рынка на телевизоры превышали государственные в 2,7 раза, на магнитофоны — в 3 раза, легковые автомобили — в 4,8 раза, одежду и обувь — в среднем, в 3–6 раз.

Дефицит всех видов товаров народного потребления не был облегчен и путем увеличения импортных закупок. Заметное расширение в 1990 г. ввоза ряда продуктов питания (мяса и мясопродуктов — на 62% по физическому объему, чая — на 19%, животного масла — на 21%, хлопчатобумажных тканей — на 15%) не только не дало эффекта насыщения, но было просто незаметным на фоне глубокой нестабильности потребительского рынка. В то же время снизился ввоз сахара и растительного масла. В I квартале 1991 г. из-за нехватки валюты импорт основных продуктов питания, а также сырья для легкой промышленности сократился. Это еще более ухудшило ситуацию на потребительском рынке.

Развал потребительского рынка при снижении занятости третий год подряд (по официальным оценкам, 2 млн безработных) и возрастании общей неопределенности в стране вызвал потерю мотивации к труду, ощущение безнадежности. Потери от забастовок оцениваются в 10 млн человеко-дней (не менее 1 млрд руб.), в I квартале 1991 г. — в 1,2 млн.

По предварительным данным, оборот внешней торговли СССР в 1990 г. сократился на 6,6%. Экспорт в текущих ценах упал на 11,5%, импорт — на 1,9%. Это привело к увеличению возникшего в 1989 г. (впервые с 1976 г.) отрицательного сальдо торгового баланса почти в 3 раза — до 9,8 млрд инвалютных руб.

Падение экспортных поступлений было обусловлено в первую очередь сокращением (на 13%) реального объема экспорта в связи с нарушениями воспроизводственного процесса. Снизились поставки по многим основным статьям советского экспорта — всем типам энергоресурсов (кроме газа), химическим товарам, продукции лесной и деревообрабатывающей промышленности (кроме деловой древесины), хлопку. В ряде случаев падение объема поставок усугублялось снижением экспортных цен.

Значительно меньше сократились поставки готовой промышленной продукции — экспорт машин и оборудования упал всего на 1,4% (за счет значительного сокращения во втором полугодии),

а экспорт потребительских товаров даже вырос на 16,8%. Однако это не компенсировало снижения поставок сырьевых отраслей ввиду невысокого удельного веса этих товаров в суммарном экспорте.

Повышение спроса и цен на нефть во втором полугодии, вызванное кризисом в Персидском заливе, не принесло существенного прироста валютной выручки вследствие отсутствия резервов для расширения поставок — как из-за падения нефтедобычи, так и вследствие необходимости восполнить потери, вызванные эмбарго на торговлю с Ираком. Тем не менее, за счет переориентации поставок нефти со стран СЭВ на Запад удалось поддержать экспорт на свободно конвертируемую валюту. При недопоставках нефти и нефтепродуктов более чем в 44 млн т (почти ¼ объема вывоза в 1989 г.) задание по поставкам сырой нефти на СКВ перевыполнено на 3,4 млн т. Ценой этого стал крах внутрисэвовской торговли.

В результате, сокращение экспорта в развитые капиталистические страны, наметившееся в первом полугодии, было обращено вспять, так что общий прирост составил 6%. Зато произошло падение вывоза партнерам по СЭВу: с тревожных 13% в первом полугодии до опасных 28% во втором, что в целом за год означало снижение вывоза в эти страны на 20,5%.

Сокращение экспорта в 1990 г., обусловленное кризисным состоянием советской промышленности, строго говоря, не было неожиданным и проявилось уже в первом полугодии, а во втором заметно ускорилось. В отношении импорта такое предугадать было труднее: после роста в первом полугодии на 5,7% во втором — он сократился на 9% в текущих ценах (падение реального объема за год составило 1,8%). Это затронуло все группы торгующих с нами стран.

Правда, снижение ввоза из стран СЭВ происходило на протяжении всего года и, как и в СССР, объяснялось перебоями в производстве, а также стремлением (уже с их стороны) сбыть все, что можно, за СКВ. Настоящей причиной перелома господствовавшей в течение двух лет тенденции наращивания импорта, прежде всего из промышленно развитых стран, явился резкий рост задолженности за поставки из этих стран. Ухудшение платежного положения СССР весной-летом 1990 г., растущая осторожность

коммерческих банков в предоставлении кредитов привели к аннулированию ряда сделок. Импорт из промышленно развитых капиталистических стран во втором полугодии после роста на 11% упал на 14% (в целом за год — на 1,5%).

В итоге, ниже предполагавшихся оказались закупки многих продовольственных и потребительских товаров, что в сочетании со снижением их производства способствовало абсолютному падению потребления. Так, именно во втором полугодии до минимума был снижен импорт зерна, какао, сахара-сырца, сливочного масла, кожаной обуви. Импорт машин и оборудования в целом за год возрос на 14,2%.

Перспективы внешней торговли остаются весьма неопределенными. Развал СЭВ, фактически начавшийся в 1990 г., усугубился переходом с 1 января 1991 г. на расчеты по мировым ценам и в свободно конвертируемой валюте, в условиях, когда ни одна из стран не располагает ни валютой, ни инфраструктурой коммерческого кредитования.

Сокращение импорта из развивающихся стран во втором полугодии и в целом за год (на 23,6% и 2,1% соответственно после прироста на 25% в первом полугодии) было более чем наполовину вызвано прекращением закупок нефти и нефтепродуктов у Ирака. СССР пришлось израсходовать только на обслуживание внешнего долга более 8 млрд долл., то есть около ⅕ всех поступлений от экспорта. Кроме того, по некоторым оценкам, еще около 5 млрд составили платежи, просроченные в 1990 г.

Заключенные межправительственные соглашения о взаимной торговле были выдержаны в духе «жесткой экономии» и предусматривали взаимные поставки в размере 40–60% от уровня 1990 г. Часть торговли осуществлялась не через «центр», а на уровне республик, областей и отдельных предприятий. Поскольку они практически не имели собственных валютных ресурсов, то происходили чаще всего на бартерной основе. Тем не менее, судя по тому, что уже в начале 1991 г. не предоставлялся коммерческий кредит, не осуществился целый ряд запланированных поставок, ожидалось падение торговли с восточноевропейскими странами в более значительных масштабах, чем это было предусмотрено планом. Уже в I квартале она сократилась на ⅖ по сравнению с I кварталом 1990 г.

Таблица 1.9

Внешняя торговля СССР

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
В текущих ценах (млрд инвалютных руб.)						
Экспорт						
Всего	72,7	68,3	68,1	67,1	68,7	60,9
в страны СЭВ[1]	40,2	42,2	40,7	39,0	38,0	30,1
Нефть и нефтепродукты			22,8	19,7	18,6	15,8
Импорт						
Всего	69,4	62,6	60,7	65,0	72,1	70,7
Из стран СЭВ	37,9	37,8	38,9	39,8	40,6	40,0
Основные продовольственные и потребительские товары[2]	10,9	11,6	8,1	7,2	7,5	8,9
В постоянных ценах (1980 г. — 100)						
Экспорт						
Всего	110	121	125	131	131	114
в страны СЭВ[1]	102	106	107	107	109	89
Нефть и нефтепродукты	104	116	122	128	115	97
Импорт						
Всего	134	126	124	129	141	138
Из стран СЭВ	136	137	139	139	142	140
Основные продовольственные и потребительские товары[2]	136	117	121	115	129	121

[1] Включая данные по бывшей ГДР.

[2] Зерно, мясо, масло, чай, сахар, х/б ткани, кожаная обувь — 24,6% от суммарного импорта в 1980 г. и 13,3% в 1990 г.

Не менее напряженная ситуация сложилась в торговле с капиталистическими странами. Импорт зависел от возможностей получения кредитов, с учетом того, что коммерческие кредиты предоставляются, как правило, в меньшем объеме, на менее выгодных условиях и на более короткие сроки. Кроме того, частично они расходовались на обслуживание внешнего долга. Так что масштабы сокращения импорта составили 30–40%.

Перспективы получения валюты от экспорта осложнялись снижением спроса в связи с падением деловой активности на Западе, предполагаемым дальнейшим сокращением поставок советской нефти и нефтепродуктов на внешний рынок. Причиной

также являлась неблагоприятная динамика цен на них в связи с окончанием военных действий в Персидском заливе. Устойчивость и последовательность правительственной политики, восстановление доверия населения стали важными факторами в проведении политики стабилизации. Экономика страны не в состоянии были обеспечить структурные сдвиги, социальную защиту и экономический рост одновременно. Эти проблемы могли быть решены только в долгосрочном плане при изменении механизма хозяйствования и сложившегося сверхэкстенсивного типа развития. Растущие социальные издержки могли быть оправданы только глубокими экономическими преобразованиями.

1.3. В поисках дороги к экономическому росту[1] (1998)

К началу лета 1998 г. финансовый кризис вынудил новое Правительство перейти к чрезвычайным мерам в рамках антикризисной программы, представленной Государственной думе 23 июня. Еще в начале 1998 г. стратегической целью экономической политики Правительства было восстановление экономического роста в России. Это отмечено, в частности, в Послании Президента РФ Федеральному собранию 1998 г.: «Экономика стабилизирована, спад остановлен, появились первые признаки роста... У нас сформированы условия для перехода от стратегии преодоления кризиса к стратегии подъема. А в центр внимания текущей политики ставится задача экономического роста»[2].

Рыночные реформы 1992–1997 гг. в России привели к передаче большей части национальных активов в частный сектор, резкому расширению доступа к ресурсам, устранению ценовых диспропорций, присущих плановой экономике. Произошла значительная либерализация торговли (в том числе внешней), сближение структуры внутренних цен с мировыми, выход страны на международные финансовые рынки. Более шести лет реформ, более семи лет экономического кризиса, усталость жителей страны от экономических и социальных трудностей, выборы 1999–2000 гг. требуют трезвой оценки состояния хозяйственного механизма и перспектив экономического развития. Бесспорны успехи в области либерализации экономики, изменении характера потребительского рынка (что на уровне массового восприятия выражается в отсутствии очередей и «дефицита»), создании начальных условий для частной предпринимательской деятельности. В последние один-два года Правительство столкнулось с малоприятной реальностью: реформы продолжаются, но поворот к экономическому росту

[1] *Григорьев Л.М.* Параграфы 1, 2, 4, 5 Главы 1 Обзора БЭА за 1997 год.

[2] Послание Президента РФ Федеральному собранию. М., 1998. С. 5.

запаздывает, и преимущества рыночной экономики в области эффективности производства не могут проявиться в условиях затяжного спада производства.

Ожидания, что возобновится устойчивый экономический рост как непосредственный результат финансовой макростабилизации, базировались на опыте других стран с переходной экономикой. Первой ласточкой стала Польша, где рост возобновился уже в 1992 г., потом Словения и Румыния — в 1993 г. В 1994 г. рост был отмечен почти во всех странах с переходной экономикой за пределами бывшего СССР, а также в Эстонии и Литве. В результате, начиная с 1994–1995 гг., многие наблюдатели (в том числе международные эксперты) стали ожидать поворота к росту в России сразу за макростабилизацией. Приватизированная экономика при условии жестких бюджетных ограничений и подавления инфляции должна была немедленно повернуть к росту. Возникло представление о росте как естественной награде за глубокие рыночные реформы. Видимо, оно отчасти повлияло и на официальные прогнозы (см. таблицу 1.10). С этой точки зрения, ожидания выхода России из переходного кризиса по примеру европейских соседей сыграли плохую службу: решение ряда тяжелых социально-экономических проблем фактически откладывалось до выхода на повышающую траекторию развития.

Однако Россия (как и Украина, и ряд других стран СНГ) не перешла к экономическому росту вслед за начальным этапом реформ, что заставляет более критично отнестись к ориентированию на примеры других стран с переходной экономикой. Российские экономисты и политики столкнулись со сложнейшими проблемами, связанными с размерами страны, масштабами начальных экономических дисбалансов и острой *неравномерностью* тяжести кризиса переходного периода среди регионов. Реакция предприятий, в том числе приватизированных, была далека от ожидаемой; реструктурирование и эффект предложения запаздывали. В центре экономических проблем на микроуровне оказались кризис неплатежей и уклонение от налогов. Без комплексных структурных преобразований и реформы поведения предприятий не произошло быстрого перехода к росту.

Таблица 1.10

Динамика макроэкономических показателей и прогнозы (темпы прироста в %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Реальный ВВП										
Фактически	–5,0	–14,5	–8,7	–12,7	–4,2	–3,5	0,8			
Прогноз, май 1995 г.						0,0	2,5			
Прогноз, дек. 1996 г.							1,0	3,0	4,5	5,0
Прогноз, янв. 1998 г.								1,5	3,5	5,0
Промышленное производство										
Фактически	–8,0	–18,0	–14,1	–20,9	–3,3	–4,0	1,9			
Прогноз, май 1995 г.						0,0	2,0			
Прогноз, дек. 1996 г.							1,0	4,0	6,0	8,0
Прогноз, янв. 1998 г.								3,0	4,0	5,0
Реальные капиталовложения										
Фактически	–15,0	–40,0	–12,0	–24,0	–10,0	–18,0	–6,0			
Прогноз, май 1995 г.						1,0	7,5			
Прогноз, дек. 1996 г.							0,5	7,0	10,0	12,0
Прогноз, янв. 1998 г.								0,0	5,0	6,5
Потребительские цены (декабрь к декабрю)										
Фактически	160,0	2509	839,9	215,1	131,3	21,8	11,0			
Прогноз, май 1995 г.						20,0	15,0			
Прогноз, дек. 1996 г.							11,8	8,0	7,0	6,0
Прогноз, янв. 1998 г.								6,3	5,5	4,5

Источники: ФСГС РФ; программы Правительства Российской Федерации за соответствующие годы.

В прошедшем 1997 г. темпы экономического роста были незначительными: увеличение реального ВВП на 0,8% находилось в пределах статистической погрешности. Вероятность увеличения ВВП в 1998 г. более чем на 1–2% была весьма низкой до остановки поездов на железных дорогах в мае и обвала на финансовых рынках. Не внушают оптимизма и прогнозы на 1999–2000 гг. Отсутствие роста в экономике и ограниченность финансовых ресурсов государства сужали возможности проведения активной экономической политики, будь то социальная или промышленная, региональная или внешняя. Многие важные национальные задачи, включая социальные, культурные, экологические и пр., не могут быть решены без ощутимого роста экономики. Многочисленные президентские, правительственные и региональные программы не получают адекватного ресурсного обеспечения, во всяком случае они оказываются невыполнимы одновременно.

С этой точки зрения, необходимо провести инвентаризацию как факторов развития, чтобы не упустить их, так и недостающих элементов, чтобы оценить возможности Правительства за оставшееся до выборов время реализовать программу, способствующую экономическому росту. Одна из проблем российской действительности состоит в том, что экономический анализ сильно политизирован. Мы полагаем, что сторонники рыночных преобразований должны провести объективную «томографию» состояния рыночной экономики России после шести лет преобразований и определить прагматический путь экономического роста.

Переход к активной политике экономического роста требует предварительного ответа на несколько ключевых вопросов:

1. Завершился ли (и когда?) в России кризис после перехода от плановой к рыночной системе хозяйства; произошла ли макростабилизация?

2. Какова динамика спросовых факторов в экономике и ближайшие перспективы перехода к подъему?

3. Каковы условия финансирования подъема, доступности и цены денежного капитала?

4. Каковы внешние условия функционирования экономики России в настоящее время и в ближайшей перспективе?

5. Как влияет на выход из кризиса состояние микроэкономической среды?

6. Как три волны финансового кризиса 1997–1998 гг. повлияли на экономический рост?

7. Наконец, исходя из имеющихся внутренних и внешних условий, какие именно меры экономической политики могут в наилучшей степени способствовать возобновлению экономического роста в стране?

1.3.1. Характер развития экономики в 1996–1997 гг.

Осмысление экономической политики с конца 1996 по начало 1998 г. предполагает ответ на основной вопрос: окончился ли в России кризис переходного периода? Сам процесс трансформации от плановой к рыночной экономике в России еще далек от завершения по многим ключевым параметрам. Но, по нашему мнению, основы реально существующей сейчас в России экономической системы были в основном сформированы уже в 1992–1995 гг. Это легко проследить по основным линиям перехода экономики от плана к рынку.

Либерализация цен, введение свободы внутренней и открытие внешней торговли произошли еще на раннем этапе реформ. Некоторое усиление государственного регулирования в последующие годы не изменило ситуацию радикально. К концу 1995 г. макростабилизация приобрела уже вполне видимые очертания. Инфляция была сбита, хотя и не подавлена, было прекращено прямое субсидирование бюджета Центральным банком, сократился бюджетный дефицит. В условиях жесткой кредитно-денежной политики выросли валютные резервы и чистые международные активы. Курс рубля на конец 1995 г. (4640 руб./долл.) приблизился к паритету покупательной способности. Наконец, к этому времени был решен главный вопрос перехода от плановой социалистической экономики к рыночной — вопрос о передаче прав собственности на основную массу активов. Уже в 1995 г. Россия присоединилась к большой группе стран Центральной и Восточной Европы, в которых доля ВВП, производимого негосударственным сектором, составляла 55–60% (на тот момент только в Чехии этот показатель составлял более 70%). Массовая приватизация в России была закончена в 1995 г. Большинство новых предприятий было уже зарегистрировано.

В течение 1996–1997 гг. был достигнут прогресс во многих областях, но принципы хозяйствования предприятий, характер

институционально-правовой среды оставались, в общем, теми же, что в 1995 г. Анализ хозяйственной динамики позволяет нам сделать предположение, что развитие российской экономики в 1996–1997 гг. шло уже в рамках новой («российской рыночной») системы, в которой имело место эволюционное развитие и не происходило радикальных изменений в институциональном базисе, характере собственности, организации и функционировании экономических агентов на микроуровне.

Можно составить первичную периодизацию хода экономического кризиса в России 1990-х годов. Оставив изучение деталей переходного кризиса и его издержек историкам, можно сказать, что в 1990–1991 гг. спад происходил в рамках старой плановой системы, кризис 1992–1995 гг. — в контексте ее быстрого слома и трансформации, а в 1996–1998 гг. — в рамках формирующейся рыночной системы, свойства которой и возможности перехода к подъему мы рассматриваем ниже.

Кризис в рамках рыночной экономики имеет свои закономерности — в частности, лавинный самоподдерживающийся характер сокращения производства при падении спроса. Но в России спиральное сокращение спроса и производства сопровождалось рядом специфических трансформационных процессов. Например, переход к экспорту большинства товаров по мировым ценам вместо внутрисоюзных и внутрисэвовских, с одной стороны, и соответствующий рост неорганизованного импорта — с другой. Эти процессы особенно наглядно проявились в 1995 г.: вырос уровень производства в черной и цветной металлургии, химической промышленности; в то время как окончательно рухнула легкая промышленность, а доля импорта в розничном товарообороте достигла максимума.

Главное свидетельство исчерпания в 1995 г. собственно «переходной» составляющей экономического кризиса можно найти в данных динамики относительных цен. Статистика свидетельствует о том, что структура относительных цен в России приблизилась к структуре цен мирового рынка одним скачком в 1992–1993 гг. Структура внутренних цен в последние годы не претерпевает существенных изменений и остается относительно стабильной в сравнении с резкими трансформациями, которые были характерны для 1992–1993 гг. (рис. 1.1). Это означает, что существенное перераспределение финансовых ресурсов между

отраслями лишь за счет изменения цен стало практически невозможным. Прибыльность или убыточность отраслей и предприятий в дальнейшем будет определяться реальным объемом производства, а не динамикой относительных цен. Динамика объемов производства стала в большой степени зависеть от платежеспособного спроса. Именно это позволяет анализировать развитие российской экономики в последние годы в рамках рыночных теорем.

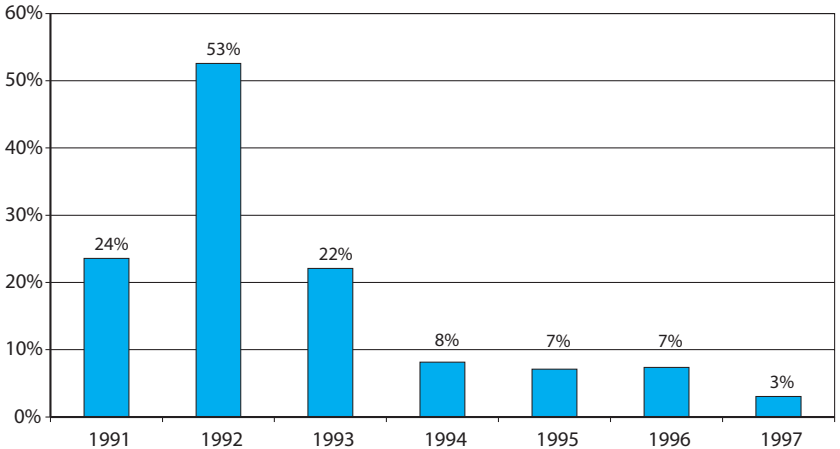

Рис. 1.1. **Коэффициент вариации темпов роста оптовых цен в отраслях промышленности**

Примечание: Отношение стандартного отклонения темпов роста среди цен производителей в 11 отраслях промышленности к среднему темпу роста.

Если считать, что переходный кризис, связанный в большой степени с шоком от резкого изменения условий хозяйствования и относительных цен, завершился в 1995 году, то продолжение кризиса в последующие годы можно рассматривать как явление, определявшееся уже собственными закономерностями. Большее сокращение производства в 1996 г., по сравнению с 1995 г., отражало жесткую монетарную политику 1995 года, осложненную такими «внешними» (по отношению к экономической жизни) факторами, как выборы 1996 г.

Победа Бориса Ельцина на выборах 1996 г. обеспечила преемственность власти, условия для продолжения политики реформ. Вместе с тем неизбежно возникает вопрос о цене этой политической победы для экономики России в целом и для возможностей

восстановления экономического роста в частности. С точки зрения нашего анализа, важно то, в каких объективных условиях оказалась экономика страны после выборов 1996 г., к моменту формирования бюджета 1997 г. и экономических программ Правительства.

Объективно в 1996–1997 гг. (до осени) внешние условия для товарного экспорта и заимствования средств были лучшими за длительное время. В 1996 г. вырос как физический объем российского экспорта, так и цены на многие товары, особенно на нефть. Темпы экономического роста в мире — то есть рост экспортных рынков — были самыми высокими за 1990-е годы: условия экспорта, инвестирования, притока иностранного капитала были наиболее благоприятными. Россия впервые получила кредитные рейтинги и смогла вновь начать заимствовать на мировом рынке по вполне умеренным ценам, сбивая внутренние ставки процента по государственным долговым обязательствам. Мировые потоки капиталов в развивающиеся страны резко выросли и достигли максимума. Если бы в этот период в российской экономике созрели внутренние условия поворота к росту, то подъем мог бы стартовать при весьма благоприятных условиях, уникальных для нынешнего десятилетия.

Как мы теперь понимаем, 1996 год был упущен для структурных реформ и перехода к росту в условиях мирового подъема и благоприятных мировых цен. Вследствие высокой политической неопределенности отрицательное воздействие на экономику оказалось весьма серьезным: бегство капиталов из-за политической неопределенности, откачка средств на политические кампании, падение уровня сбора налогов и т.д. Эту цену можно измерить достаточно просто: 195% доходности ГКО в июне 1996 г. С таким уровнем процентных ставок легко получить определенный приток портфельных инвестиций, но при падающей инфляции и растущем реальном проценте нельзя надеяться на подъем внутренних инвестиций. К концу 1996 г. Правительство смогло удержать под контролем ситуацию с инфляцией, но три ключевые проблемы оставались нерешенными: структурные реформы, бюджетный кризис и цена капитала. Тот факт, что к концу 1995 г. были достигнуты значительные рыночные преобразования, не означает, что реформы были проведены: не появился эффективный массовый хозяин, запаздывали структурные преобразования, сохранялся

значительный бюджетный дефицит. Становилось ясно, что без решения этих проблем переход к экономическому росту невозможен.

За годы реформ накопился значительный взрывоопасный социальный материал. Дело заключалось не только в резком усилении социального неравенства, хотя быстрый переход от квазиэгалитарного к почти «бразильскому» типу общества сыграл свою роль[1]. Слабость социальной базы реформ объясняется многими факторами. Среди них и то обстоятельство, что «дореволюционные» профессиональные группы с высшим образованием и средними доходами потеряли свой социальный статус на фоне быстрого формирования класса нуворишей. Снижение жизненного уровня большей части населения, наблюдавшееся в большинстве стран переходной экономики, затянулось на столь долгий период, что многие почувствовали себя забытыми (учителя, работники оборонных предприятий и т.д.). Не были сжаты социальные обязательства государства. Ожидания покровительства и защиты со стороны Федерального правительства у значительных групп населения были лишь временно подавлены кризисом. На пике борьбы оказались жертвы дисфункциональности системы платежей и отношений собственности — шахтеры, а также представители ранее престижных профессий, «забытых» в условиях кризиса, — ученые и учителя.

Рассмотрение экономического спада в России в 1996–1997 гг. как явления, определяемого не трансформационным кризисом, а характером воспроизводственных процессов в пореформенной экономической системе, позволяет внести некоторую строгость в процесс выработки экономической политики. Проблема перехода от длительного застоя (депрессии) к росту исторически была актуальна для циклического развития западных стран во второй половине XIX — первой половине XX вв. Этот опыт во многом применим к современным российским условиям, поскольку экономические колебания в XIX–XX вв. были характерной чертой среднеразвитых (по современному счету) стран с рыночной экономикой. Для таких стран характерен значительный дисбаланс между реальным и финансовым сектором, высокий удельный вес крупной тяжелой промышленности, относительно низкое

[1] Концентрация основной массы богатства у нескольких процентов населения, до половины общих доходов у 20% населения, относительно слабый средний класс и нищета в пределах 40% населения.

качество экономической информации, высокая неопределенность перспектив развития.

В настоящее время передовые развивающиеся и многие страны с переходной экономикой имеют много общего с государствами «большой семерки» образца 1920–1930-х и, отчасти, 1950-х годов (до информационной революции, глобализации, развития системы международных экономических соглашений (ВТО и пр.), до общего перехода к «щадящему» регулированию экономики, основанному на поддержании определенных параметров системы под контролем государства вместо попыток «руководить» экономическим ростом и циклом).

Страны с переходной экономикой отличаются от развитых стран в основном незавершенностью процесса формирования институционально-правового основания рынка, неадекватностью отношений собственности и контроля, значительной остаточной ролью государства в экономической жизни и конкуренции, слабостью частного финансового сектора экономики, что выражается в невысокой капитализации и низких кредитных возможностях системы. Хрупкость экономического роста, часто прерываемого кризисами (в особенности финансовыми), стран с формирующимися рыночными отношениями может быть связана с тремя группами причин: 1) слабость рыночных сил и стимулов роста; 2) общие закономерности экономических колебаний стран с рыночной экономикой среднего уровня развития; 3) негативные внешние воздействия процессов в мировой экономике, находящихся вне контроля бизнеса и правительства любой отдельной страны. Выход из депрессии может состоять для развивающейся (переходной) страны в совершенствовании рыночного механизма; в мерах, традиционно применяемых в рыночной экономике для вывода системы из равновесия «внизу», в преодолении негативных внешних факторов.

1.3.2. Факторы спроса

По официальным данным, в 1997 г. стабилизировалось или несколько улучшилось большинство макроэкономических показателей. Впервые за 1990-е годы не сократился объем валового внутреннего продукта и вырос объем промышленного производства, стабилизировалось производство продукции сельского хозяйства,

вырос розничный товарооборот. Возросли реальные личные доходы и потребление. Оценки загрузки мощностей, ожидания в промышленности и настроения потребителей переменились к лучшему осенью 1997 г. Годовая инфляция снизилась до 11%, цены производителей промышленной продукции выросли всего на 7,4%. Впервые за годы реформ рост цен производителей отставал от роста цен конечного потребления. Медленнее цен конечного потребления росли и цены реализации сельскохозяйственной продукции, тарифы на грузовые перевозки. Это означает, что в целом по экономике добавленная стоимость впервые за годы реформ росла быстрее материальных затрат.

В 1997 г. при росте общего объема промышленного производства на 1,9% наиболее быстрыми темпами увеличивалось производство в цветной металлургии (за счет экспорта) и в машиностроении (в основном, в автомобилестроении за счет повышения внутреннего спроса). Заметно выросли объемы производства и в медицинской промышленности (на 15%). Впервые появились признаки стабилизации в легкой и пищевой отраслях. Отечественные производители продуктов питания начали конкурировать с зарубежными. В первую очередь это касается мясо- и молокоперерабатывающих заводов, которые оказались способны внедрить новые технологии, улучшить качество и товарный вид производимой продукции. Второй год подряд, несмотря на общее падение выпуска, сокращается доля импорта в товарообороте (с 54% в 1995 г. до 49% в 1997 г.): началось неизбежное «выдавливание» импорта потребительских товаров повседневного спроса, хотя и от исключительно высокого уровня.

Макростабилизационные реформы последних лет в России были сфокусированы на борьбе с инфляцией и попытках сократить расходы федерального бюджета путем секвестра, а в долгосрочном плане — через ускорение структурных реформ. Параллельно шло понижение стоимости обслуживания государственного долга путем переключения на внешние, более дешевые, источники заимствований. Последнее почти удалось, если бы не финансовый кризис в ЮВА.

Подавление инфляции и финансовая стабилизация были осуществлены мерами жесткой кредитно-денежной политики, которая традиционно означает ограничение спроса. Но в 1997 г. ключевой стала задача стимулирования спроса, рост которого

является условием перехода от депрессии к оживлению. В связи с этим необходимо понять, какие спросовые факторы (и как быстро) будут вытягивать экономику на начальном этапе, до включения механизмов саморазвития. В частности, возможно ли действие того или иного фактора (комбинации факторов), которые могли бы привести к выходу из депрессии и последующему ускорению роста[1].

Анализ спросовых факторов рыночной экономики является одним из ключевых элементов политики роста — своего рода «обязательной программой» при выработке долгосрочной стратегии и текущих экономических решений. Обсуждение динамики спросовых показателей может дать ответ на вопрос о том, сможет ли российская экономика выйти на траекторию быстрого роста с инвестиционным подъемом и восстановить свой экономический потенциал, но уже на базе рыночной экономики и более высокой эффективности.

Остановимся вначале на конечном потреблении, которое составляет около 75% совокупного спроса (см. таблицу 1.11). Общее падение ВВП на 38,2% за 1992–1996 гг. выразилось в значительно меньшем сокращении личного потребления. Особенности российской статистики заставляют измерять уровень потребления в стране прежде всего величиной реального объема розничного товарооборота. Нижняя точка падения этого показателя отмечена в 1996 г. — примерно до 85% от уровня 1990 г. Доля личного потребления в ВВП выросла в последние 3 года примерно до 50%. Столь значительная разница в падении ВВП и личного потребления типична для стран, переходящих от плана к рынку, благодаря сокращению долей накопления и государственного потребления.

Формирующийся рынок немедленно после либерализации — и в большой степени с помощью «челноков» — резко активизировал международную торговлю. Первоначальный импульс потребительских предпочтений стимулировал рост импорта потребительских товаров. Поэтому, хотя общее внутреннее производство потребительских товаров сократилось минимум на 55%, оно было замещено импортом (рис. 1.2). В этом отличие

[1] Речь идет для начала о росте ВВП на 2–3% в год. Желательный крупномасштабный рост с бумом производственных инвестиций возможен лишь при более глубоких преобразованиях.

потребительской сферы от накопления, где производство инвестиционных товаров и инвестиции упали примерно на одну глубину. Переориентация импорта на потребление усугубила кризис в отраслях, производящих потребительские товары, но частично демпфировала социальные проблемы, увеличив занятость в торговле и обеспечив определенную стабильность физического объема потребления (хотя и за счет низкокачественных товаров).

Таблица 1.11

Темпы прироста компонентов совокупного спроса (в %)

Показатель	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997*
								структура
Валовой внутренний продукт (использованный)	–4,6	–14,6	–7,6	–11,7	–4,5	–5,0	0,9	100,0
Расходы на конечное потребление	–6,1	–5,2	–1,0	–3,1	–2,7	–2,1	1,8	74,7
Домашние хозяйства	–4,6	–3,0	1,2	1,2	–2,8	–3,1	2,4	50,9
Государственные учреждения	–11,3	–11,8	–6,4	–2,9	1,1	0,2	0,5	21,6
Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства	34,5	–1,0	0,2	–35,9	–30,5	0,0	–0,3	2,2
Валовое накопление	–2,3	–36,9	–29,4	–31,2	–10,8	–17,7	0,6	22,6
Валовое накопление основного капитала	–15,5	–41,5	–25,8	–26,0	–7,5	–19,0	–2,2	20,0
Изменение запасов материальных оборотных средств	264,1	–29,2	–37,4	–47,1	–30,4	–5,2	27,6	2,6
Чистый экспорт товаров и услуг	171,4	717,1	23,2	–13,0	3,2	21,5	–13,5	2,7

* В данной графе приведена структура ВВП по компонентам.

Источник: ФСГС РФ.

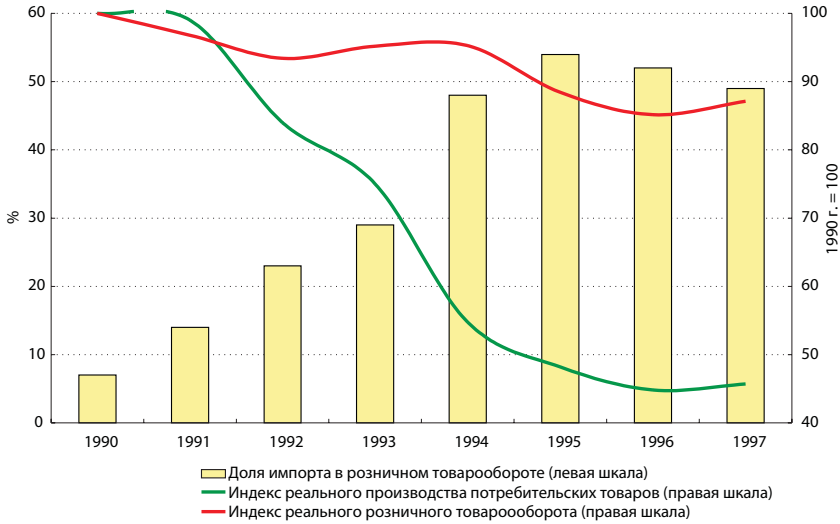

Рис. 1.2. **Потребление и импорт**

Отмеченное выше увеличение реальных доходов на 3,5% в 1997 г. оказало обычное воздействие на поведение потребителей. При низкой норме сбережений население превращает прирост доходов в товарный спрос. С середины 1997 г. наметился заметный рост покупок непродовольственных товаров. Увеличение в 1997 г. розничного товарооборота на 2,5% и ожидаемый такой же рост в текущем году позволяют считать, что нижний пик кризиса действительно позади.

Степень воздействия личного потребления на выход из кризиса будет определяться характером конкуренции национальных и импортных товаров, скоростью прихода иностранных инвестиций в соответствующие отрасли, курсом рубля, вообще способностью наших предприятий создать быстрый «эффект предложения». Эти факторы неизбежно окажутся в фокусе экономической политики в большей степени, чем в предшествующие годы. На динамику потребления большое влияние будет оказывать социальная дифференциация. Небольшое сокращение дифференциации в 1996–1997 г. не меняет ситуацию с точки зрения воздействия спроса населения на макропроцессы.

Основные доходные группы населения ведут себя различным образом в области потребления с точки зрения перехода к росту. Как показал опыт 1997 г., низко- и среднедоходные группы используют основную часть прироста дохода для восстановления потребления, при этом рост потребления частично идет за счет падения сбережений. Состоятельная часть населения (частично под влиянием финансового кризиса) использовала рост доходов 1997 г. не столько для наращивания потребления, сколько еще более увеличила покупку валюты и сократила организованные сбережения.

Дальнейший рост доходов и расходов низко- и среднедоходных групп очень важен с точки зрения социальной стабильности, хотя возможности повышения доходов этой части населения довольно ограничены. В условиях трудностей финансирования социальных программ и необходимости фискального оздоровления трудно ожидать роста доходов «бюджетников» или бедных и соответствующего увеличения потребительского спроса в стране. В любом случае рост доходов небогатых и бедных будет вести к увеличению потребительского спроса, а не сбережений. А с точки зрения роста накопления экономика нуждается не столько в увеличении потребления среднедоходных групп, которые предъявляют основной спрос на потребительские товары, сколько в росте их связанных сбережений. Но желательное (для финансовых рынков) повышение нормы сбережений населения означало бы в первую очередь необходимость определенного самоограничения потребления со стороны относительно состоятельных (сберегающих) слоев общества и относительное ослабление совокупного потребительского спроса.

Впрочем, увеличение доходов низко- и среднедоходных слоев населения (в том числе адресная поддержка бедных и социально уязвимых групп) может увеличить спрос на относительно дешевые национальные товары. Как отмечалось выше, мы уже наблюдаем вытеснение импорта (часто продукцией иностранных фирм, но производимой в России), что потенциально может стать важным фактором роста внутреннего производства. Что же касается состоятельных слоев, то и они могут вернуться к отечественным продуктам, но лишь при условии гарантий их высокого качества.

Государственное потребление в рыночных экономиках обычно играет антициклическую, стабилизирующую роль. В российских условиях это, в общем, наблюдалось в 1990-е годы, однако бюджетный кризис заставляет изменить эту политику именно на пороге выхода из депрессии. В условиях низкой собираемости налогов и ограничения расходов федерального бюджета, растущей дефицитности областных бюджетов государственное потребление будет, по-видимому, стагнировать и не сможет дополнительно подтолкнуть процесс оживления.

Решение бюджетного кризиса путем сокращения расходов окажет на совокупный спрос краткосрочное отрицательное воздействие, которое лишь с течением времени компенсируется удешевлением кредита. Нынешние попытки сократить чиновничество приведут (если будут фактически реализованы) к двум последствиям — некоторому усилению давления на рынок труда и сокращению спроса.

Перспективы значительного увеличения инвестиционного спроса пока также не слишком благоприятны. В развитых странах импульс к выходу из кризиса часто дает жилищное строительство, которое может начать расти при низких ставках процента. Другим источником инвестиционного спроса в конце кризиса могут служить государственные непроизводственные инвестиции (местных органов власти), обеспечиваемые за счет заемных средств. В России же общий процесс накопления пока определяется прежде всего динамикой производственных инвестиций, а они зависят в первую очередь от текущего состояния экономики и особенно размера собственных средств предприятий и органов государственной власти.

В 1996–1997 гг. непроизводственные инвестиции фактически сократились на одну треть (см. рис. 1.3). Под воздействием бюджетного кризиса (на всех уровнях) особенно резко — на 20% — сократилось жилищное строительство (с 41 млн кв.м в 1995 г. до 32,6 млн кв.м ввода в 1997 г.). Падение государственного (федерального) строительства было частично компенсировано его ростом в частном секторе. Но при этом на 30% упало строительство жилья в смешанном (т.е. частично субсидированном) и муниципальном секторах.

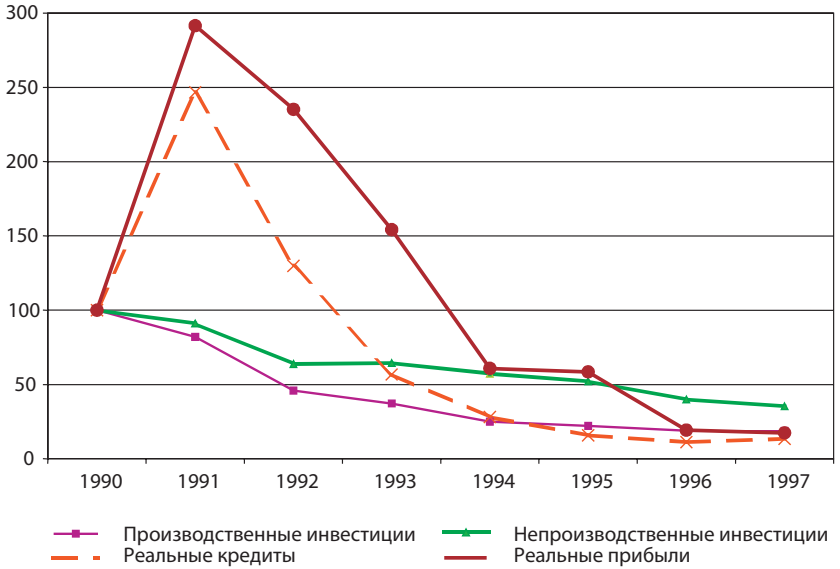

Рис. 1.3. **Динамика реальных инвестиций и инвестиционных ресурсов (1990 г. = 100)**

Примечание: Реальные кредиты и прибыли получены путем дефлирования номинальных значений на ИПЦ.

Здесь проявилась та же закономерность, что действует и в сфере производственного накопления: чем сильнее зависимость реальных инвестиций от собственных средств инвестора (а не от бюджета), тем сильнее влияние кризиса. По мере исчерпания скрытого субсидирования и развития бюджетного кризиса исчез относительный иммунитет жилищного строительства. В рыночной экономике отсутствие или высокая цена долгосрочного кредита, необходимого для строителей, и недоступность кредита для домохозяйств не могут быть компенсированы ничем. К сожалению, это означает, что до изменения ситуации с финансированием нельзя рассчитывать на этот сектор как лидирующий в «раскручивании» инвестиционного спроса. Без развития ипотечного кредита и системы залога трудно ждать изменения ситуации.

Пока сокращение инвестиций в жилье перевешивает первые признаки стабилизации инвестиций в производственной сфере с точки зрения влияния на совокупный инвестиционный спрос. Несколько более устойчивыми в последние годы были вложения

в нежилищные непроизводственные объекты, что было, видимо, связано с попытками регионов и городов поддерживать инфраструктурные проекты, а также с сооружением объектов в финансовой сфере и услугах. Однако трудно ожидать серьезного бума в этой сфере до начала общего подъема. Потребности большинства отраслей и регионов в радикальном обновлении основных фондов будут зависеть от ограниченных государственных ресурсов, за исключением явно прибыльных проектов.

В рыночной экономике производственные инвестиции обычно несколько запаздывают при выходе из кризиса — лидирующая роль приходится на жилищное строительство и общественные инвестиции инфраструктурного характера. По самой логике принятия решений в корпорациях, производственные инвестиции реагируют лишь на повышающийся спрос — бум обычно приходится уже на более поздние стадии экономического роста. При этом, если общий рост производства возможен и при высоком реальном проценте, то инвестиционный бум в этом случае, конечно, нереален. Долгосрочная норма прибыльности (определяемая в момент принятия решений) для любого проекта, базирующегося на кредите, должна существенно превышать ставку реального процента, тогда как выгодность долгосрочных проектов ограничена конкуренцией.

В России инвестиционный бум является своего рода официальной мечтой, поскольку с ним связывают надежды на возрождение национального машиностроения. Правда, судя по динамике импорта машин и оборудования в предыдущие годы, быстрый экономический подъем, скорее всего, приведет к массовым закупкам импортной техники. Поэтому есть опасность, что окончательная потеря национального рынка машиностроения произойдет не в годы кризиса, а, что особенно обидно, в годы подъема. Однако не исключено, что постепенный выход из депрессии при некотором росте вложений в машиностроение сможет создать спрос на отечественную технику, дав отрасли время приспособиться к новым рыночным условиям и обеспечить предложение конкурентоспособной продукции.

Заметим, что потребность в обновлении основного капитала страны все возрастает. Отрицательная чистая норма накопления в России наблюдается с 1995 г., а в производственном аппарате — с 1993 г. Видимо, пора смириться с тем, что огромная доля старого

капитала в открытой экономике и при высоких ценах на энергию стала неэффективна и уже никогда не будет использована. Экономический рост, как показал мировой опыт 1970–1990-х годов, в большой мере зависит от текущих инвестиций, а не от накопленного основного капитала.

В российском инвестиционном комплексе сохраняется множество проблем, при этом в экономике действует несколько инвестиционных режимов. Экспортирующие отрасли зависят в своих инвестиционных планах и возможностях от колебаний мировых цен. Отрасли, связанные с накопленным научно-техническим потенциалом, особенно в оборонной промышленности и науке, потеряли огромный государственный рынок и в большой мере зависят от условий доступа на внешние рынки и остатков государственного заказа. В России потребность в конверсии оборонных предприятий — это не только производственная проблема, но и социальная. Необходимость сохранения и эффективного использования национального человеческого капитала — основное отличие стран с переходной экономикой, особенно России, от «обычных» развивающихся стран, в которых низкий текущий доход соседствует с низким научным и образовательным потенциалом.

Наконец, общее машиностроение и потребительские отрасли конкурируют (преимущественно) за российский рынок в условиях открытой экономики и тем самым подчиняются всем законам ценовой и неценовой конкуренции. При сжатии тяжелых и наукоемких отраслей промышленности есть признаки того, что вслед за потребительским спросом начнут подтягиваться инвестиции в потребительские отрасли (при участии иностранного капитала): Россия отчасти начинает повторять классический путь накопления, начиная с отраслей легкой промышленности.

Потенциальная потребность в обновлении физических активов практически во всех отраслях колоссальна и связана с прогрессирующим старением основных фондов. Ограничением для накопления являются трудности в сфере отношений собственности, организации и управления проектами, гарантий возвратности и стоимости финансирования. Морально и физически устаревшие оборудование и технологии в обрабатывающих отраслях требуют срочной замены (одним из следствий процесса ускоренного старения основного капитала является рост аварийности на производ-

стве). По оценкам, в 1997 г. средний возраст производственного оборудования в промышленности превысил 15 лет. Производство на таком оборудовании продукции, конкурентоспособной на мировом рынке, становится практически нереальным. Учитывая неизбежность дальнейшего старения основных фондов, это еще более повышает остроту проблемы недостатка новых инвестиций.

По нашей оценке, в 1997 г. удельный вес оборудования в возрасте до 5 лет, т.е. введенного за период реформ, составил 8,4% от общего его объема. Есть основания считать, что экономика страны все больше работает на этом сравнительно небольшом объеме нового оборудования, которое было ввезено в страну в последние годы и которое часто используется в комбинации со старым, особенно при «облагораживании» продукции при экспорте.

Тот факт, что доля собственных средств предприятий — прибыли и амортизационных отчислений — в финансировании инвестиций выросла с 49% в 1995 г. до 61,5% в 1997 г., радовать не может, поскольку реальные прибыли в последние два года сократились (см. выше рис. 1.3). Что касается амортизации, начисляемой на старый основной капитал (который в большой степени не используется или неэффективен), то фактически она примерно наполовину используется для пополнения оборотных средств и не влияет на инвестиционный процесс. При кризисе неплатежей финансирование инвестиций из собственной «легальной» прибыли весьма затруднено, поскольку оказывается, что осуществлять капиталовложения может только «отличник», который заплатил налоги, заплатил всем кредиторам и после этого еще и инвестирует вместо того, чтобы «спать спокойно».

В настоящее время основными источниками инвестиций являются собственные средства предприятий (в первую очередь, имеющих устойчивый доход, в частности, от экспорта). Учитывая, что доходы от экспорта концентрируются в основном в энергетическом секторе и в ряде других отраслей, таких как металлургия и химическая промышленность, потенциальные источники инвестиций образуются именно там. Пока их хватает в большей степени для некоторого обновления промышленно-производственных фондов именно на предприятиях этих отраслей, сконцентрированных в нескольких регионах страны. Долгосрочные перспективы развития российской экономики, по-видимому, заключаются не только в развитии двух-трех экспортоориентированных отраслей

промышленности, которые способны предоставить небольшое в масштабах страны количество новых рабочих мест, но и в повышении экономической активности во всех регионах, ориентации на оживление производства в обрабатывающих отраслях экономики.

Важнейшей нерешенной проблемой остается убыточность предприятий. Строго говоря, в рыночной экономике убыточные предприятия могут инвестировать до тех пор, пока собственники акций не настаивают на получении дивидендов, согласны с падением курсов акций, а кредиторы продолжают давать в долг. В России банковский капитал участвует в инвестиционном процессе. Более того, изначально незначительная доля заемных средств, привлекаемых для инвестиций, еще более уменьшилась в последние годы. При оценке возможностей инвестиционного подъема критическим является вопрос об источниках финансирования накопления у убыточных предприятий, часто находящихся под угрозой безакцептного списания любых доходов со счетов. Существуют различные подходы к решению проблемы неплатежей, но инвестиционный бум в промышленности, в которой половина предприятий официально убыточна, — это проблема хотя и производная, но тем более трудно решаемая. Без создания сегмента финансовых институтов, способных привлечь средства населения, сохранить их и превратить в долгосрочные финансовые ресурсы, — основным источником капиталовложений станет иностранный капитал.

В заключение обзора спросовых факторов отметим, что в 1997 г. впервые с начала спада наблюдался рост запасов. Однако этот рост хотя и является в данном случае индикатором улучшения экономической ситуации, сам по себе не может создавать значительный дополнительный спрос сколько-нибудь длительное время. Наконец, в прошлом году было отмечено значительное сокращение чистого экспорта, которое отражает изменение соотношения темпов роста экспорта и импорта и указывает на исчерпание экспорта как движущей силы совокупного спроса.

В этих условиях одной из важнейших задач макроэкономической политики становится поиск компромисса между дальнейшим сдерживанием инфляции и поддержанием положительной динамики внутреннего спроса. Существенным является также то, что динамика общего объема промышленной продукции все более обусловливается динамикой производства в энергетичес-

ком секторе — в силу увеличения его удельного веса в объеме промышленной продукции. Однако потенциал роста внутреннего потребления энергоресурсов в среднесрочной перспективе представляется весьма ограниченным, а расширение экспорта будет зависеть от возможности увеличения пропускной способности российских трубопроводов. Отсюда следует, что существующие объективные спросовые ограничения на энергоресурсы вряд ли позволяют ожидать высоких темпов роста совокупного промышленного производства, поскольку даже оживление на потребительском рынке (теоретически возможный рост производства в легкой и пищевой отраслях) сможет внести лишь относительно небольшой вклад в общую динамику промышленности.

Традиционная теория предполагает, что рыночная экономика сама накапливает силы для подъема в период депрессии, когда при низких ставках процента повышается выгодность реальных инвестиций и постепенно раскручивается спираль спроса. Всегда есть надежда, что рыночное хозяйство может создать экономический рост «на ровном месте», но когда, в каких масштабах и под влиянием каких факторов — обычно неизвестно заранее и не поддается точному прогнозированию. Видимо, можно рассчитывать на увеличение потребительского спроса как на фактор выхода из депрессии, но остальные спросовые факторы в среднесрочном плане, т.е. в 1998—1999 гг., будут играть сдерживающую или нейтральную роль.

1.3.3. Внешние условия развития российской экономики в 1996–1998 гг.

Экзогенные факторы часто оказывают сильнейшее воздействие на ход вполне устойчивых экономических процессов. Это относится и к независимым решениям центральных банков, крупным законодательным актам, переменам в экономическом климате в мире в форме изменения экспортных цен, цены заемного капитала и т.п. Прогноз таких факторов важен для среднесрочной стратегии страны, для ориентации на те или иные факторы роста и может быть критичен для отдельных отраслей экономики. Например, стимулирование экспорта в отрасли, переживающей мировой спад, не даст большого эффекта. Другим не менее важным обстоятельством является способность мировых товарных

и финансовых рынков преподносить сюрпризы в форме резких перепадов цен или перетоков капиталов. Экономическая политика должна учитывать возможность возникновения таких обстоятельств, особенно в стране с весьма тяжелым внешним долгом, слабой банковской системой и небольшими валютными резервами. Пример необходимости подобной перестраховки был дан в 1997 г.

Финансовый кризис в Юго-Восточной Азии в конце 1997 г. тяжело сказался на многих странах с переходной экономикой и отбросил уровень процентных ставок в России назад (т.е. вверх) к уровню весны 1997 г. Это можно оценивать двояко, в зависимости от отношения к жизни. Пессимист скажет, что России повезло, что кризис произошел на ранней стадии поворота к росту до того, как федеральное правительство, регионы и корпорации успели набрать большие объемы заграничных краткосрочных долгов (в октябре 1997 г. общий объем еврооблигационных займов, которые пытались получить федеральные власти, регионы и компании России, достигал, по оценкам бизнесменов, 25 млрд долл.). Оптимист сошлется на то, что на фазе роста, продолжающейся второй год подряд (если бы 1996 г. сложился иначе), инвесторы испытывали бы больше доверия к российской экономике. Но, так или иначе, последствия внешних по отношению к нашей экономике шоков сдерживают решение ключевой проблемы цены капитала и относительной выгодности инвестирования в России.

Внешние условия развития российской экономики при существующей структуре экспорта сводятся к колебаниям цен на основные экспортные товары (особенно нефть), доступу на рынки вооружений и некоторых других наукоемких и неизбежно «политизированных» отраслей (атомная, космическая и пр.), а также стоимости заемного капитала на еврорынке. Но общая конъюнктура в мире (см. табл. 1.12) имеет огромное значение для экспорта промышленной продукции, условий конкуренции, импортных и сырьевых цен.

Экспансия российских нефтяных компаний в другие виды бизнеса внутри страны, участие в масштабных проектах за рубежом, борьба финансовых групп за нефтяные компании последних двух-трех лет отражает отчасти и то, что при низких инвестициях и падающей добыче ценовая ситуация на мировых рынках была

настолько благоприятной (17–19 долл. за баррель нефти), что приносила дополнительные доходы нефтяным компаниям без особых усилий и затрат. В ходе подъема 1996–1997 гг. была нарушена тенденция 1980–1990 гг. к падению цен на нефть (с 1980 по 1995 гг. шло падение в среднем примерно на 5% в год) или их колебаниям с конца 1980-х в пределах 14–16 долл. за баррель. Эти средства были, видимо, использованы на покупку крупных российских предприятий, оплату долгов, связанных с покупкой компаний, но не оставили какого-то видимого отпечатка на инвестиционном процессе.

Таблица 1.12

Международная экономическая среда, 1981–1997 гг. (среднегодовое изменение в процентах; для ЛИБОР — годовые ставки)

Показатель	1981–1985	1986–1995	1996	1997*
ВВП стран Большой семерки	2,4	2,6	2,3	2,7
Объем мировой торговли	2,8	5,2	5,3	7,8
Потребительские цены стран Большой семерки	5,9	3,1	2,1	1,8
Реальные цены на сырье (исключая нефть и нефтепродукты)	–5,3	–2,6	–1,4	4,2
Цены на нефть	–6,3	–9,0	21,0	–6,1
Шестимесячные ставки ЛИБОР:				
немецкая марка	7,5	6,5	3,3	3,4
японская иена	6,9	4,5	0,7	0,6
доллар США	12,0	6,5	5,6	5,8

* Предварительные данные.

Источник: Global Development Finance. World Bank. Washington, D.C., 1998. P. 7.

Объем экспорта сырой нефти и нефтепродуктов в 1997 г. из России увеличился, а экспортная выручка упала. По данным Государственного таможенного комитета, в 1997 г. на экспорт было поставлено 126,8 млн т сырой нефти и 60,6 млн т нефтепродуктов. Выручка от реализации составила: 14,8 млрд долл. — по сырой нефти, 7,2 млрд долл. — по нефтепродуктам. Среднегодовое падение цен на мировых рынках в 1997 г. оценивается в 6%, а в 1998 г. ожидается снижение примерно на 11,5%. При допущении предпосылки о неизменном объеме экспорта, возможные потери

экспортной выручки России в 1998 г. по сравнению с 1997 г. при сохранении мировой цены на нефть и нефтепродуктов в пределах 14–15 долл. за баррель могут составить порядка 3 млрд долл. По приблизительным оценкам, 1 млрд долл. составят потери бюджета. Падение цен на нефть до 8 долларов за баррель в июне создало дополнительные стимулы к пересмотру системы налогов и тарифов.

Колебания цен на нефть и соответствующее воздействие государственных регулирующих органов на нефтяные компании — дело хорошо известное в мире[1]. Основной вопрос в том, как распределяются «легкие доходы» между налогами и прибылями при высоких ценах, и кто (и сколько) платит за падение цен и доходов — компании или государство. В любом случае это ведет к закрытию нефтяными компаниями низкодебетовых скважин, сокращению новых инвестиций, а также вложений в другие компании и проекты. Резкое падение рентабельности экспорта нефти и особенно нефтепродуктов открыло новую дискуссию о высоком уровне транспортных и энергетических тарифов как о факторе, снижающем конкурентоспособность экспорта.

В долгосрочном плане проблема поддержания большого положительного торгового баланса станет для России критической, поскольку баланс по услугам останется на обозримое будущее резко отрицательным. Сохранение положительного сальдо текущего платежного баланса обеспечит нормальные условия заимствования как федеральному Правительству, так и выходящим на еврорынок областям и предприятиям. России удалось удачно выйти на международный финансовый рынок и выпустить несколько еврооблигационных займов в 1996–1997 гг. Однако инвесторы на этом рынке ожидают от страны-заемщика поддержания приемлемого фискального и платежного баланса как гарантии возвратности займов. После первых выпусков настанет время рефинансирования, и инвесторы будут внимательно следить за экономическим ростом, политической стабильностью в России, ее валютными резервами — всей совокупностью признаков платежеспособности.

[1] История с колебаниями цен на нефть является современным аналогом библейской притчи о «семи тучных и семи тощих коровах». В общем, Иосиф дал модель поведения в таких случаях.

Положение большинства развивающихся стран и стран с переходной экономикой существенно зависит от объема и характера получаемого иностранного капитала. При этом 1990-е годы оказались особенно благоприятными для привлечения капитала странами, которые смогли создать адекватный инвестиционный климат, снизить политические риски, проводить целенаправленную политику, ориентированную на использование иностранного капитала (так, как это делали США в XIX в., когда они привлекли значительные объемы английского и голландского капиталов).

Огромное экономическое пространство развитых стран и наиболее крупных («продвинутых») развивающихся стран доминирует в процессе накопления, в котором некоторые инвестиции остаются формально иностранными, но в целом представляют собой элементы единой глобальной экономики. По существу рынки заемного капитала, портфельных или прямых инвестиций — все это более интегрированный рынок стран ОЭСР плюс десяток развивающихся стран. При этом масштабы обращающегося на нем капитала далеко превосходят размеры национальных банковских систем развивающихся стран. Например, общий объем рынка еврооблигаций в 1996 г. составил более 700 млрд долл. (банковских займов — еще 343 млрд), но за пределами ОЭСР было выпущено менее 10% этой величины, а доля России исчисляется долями процента. В этом отношении не следует переоценивать значение российского рынка для международных финансовых потоков — инвесторы, в общем, могут жить и без него. Привлечение средств с международного рынка капиталов — это нормальное явление для развитых стран и крупных компаний, и ведется оно по общим правилам, на которые мы не оказываем заметного воздействия.

В случае экономического подъема ввоз машин и оборудования, комплектующих изделий может привести к отрицательному сальдо торгового и тем более платежного баланса. Принципиально важно использовать оставшееся время, чтобы сформировать условия для привлечения масс прямого иностранного капитала для финансирования роста. России, так или иначе, придется очень активно конкурировать за прямые инвестиции со странами с лучшим инвестиционным климатом,

поскольку опора на краткосрочный капитал, как показал опыт, в какой-то момент ведет к сочетанию негативных внешних и внутренних факторов состояния финансовой системы, которые трудно прогнозировать. Потом наступает финансовый кризис, отток капитала, возникают проблемы с валютой — и все это наносит удар по экономическому росту. Нельзя сказать, что такой сценарий неизбежен для России, но и исключить его нельзя, поскольку его не избежали ни латиноамериканские страны, ни «тигры» ЮВА.

Во время финансового кризиса ноября 1997 — мая 1998 г. несколько факторов смягчили его воздействие на российскую экономику: последовательные действия ЦБ и Правительства, небольшой объем частного и регионального заимствования за рубежом и относительная изоляция финансового сектора от реального. В последнем случае речь идет о низком уровне долговой зависимости предприятий от банковского и иного (даже краткосрочного) кредитования. Большинство предприятий не имеет фондированных долгов и значительных кредитных линий, от которых они бы зависели на повседневном уровне. Тем самым удар по банковскому сектору не привел к нарушению работы реального сектора. Последний пострадал в основном в форме ограничения возможностей привлечения финансовых ресурсов посредством выпуска акций и облигаций в связи с ростом ставок процента. Неразвитость финансового сектора не позволяет расти экономике, но избавляет от внезапных массовых банкротств, как в Таиланде, Малайзии и Индонезии, в которых крах завершил десять–пятнадцать лет экономического роста.

В 1998 г. вряд ли можно ожидать улучшения внешних условий для российской экономики. Общие условия сбыта и заимствования на мировых рынках для России будут хуже, чем в 1996–1997 гг. Экономический рост в мире составит, по оценкам МБРР, около 2,6% против ранее ожидавшихся 3,1%, мировой экспорт вырастет на 6,3% против 6,7%, по более ранним прогнозам, сделанным до финансового кризиса. Так что и со стороны внешнего мира мы не видим каких-то факторов (экспортные цены или дешевизна и доступность капитала), которые существенно помогли бы выходу российской экономики из депрессии в краткосрочном плане.

1.3.4. Финансовые кризисы и экономический рост

Российская экономика после либерализации цен и внешней торговли включена в глобальные процессы не только экспортом сырьевых и импортом потребительских и инвестиционных товаров, но и во все большей степени своей финансовой системой. Изоляция крупного национального хозяйства от мировых процессов в наше время нереальна и невозможна. Однако все большая интеграция в мировые финансовые рынки повышает требования к устойчивости национальной финансовой системы.

События последнего года наглядно показали, что страны, где нет сложившейся устойчивой частной финансовой системы, в которых существует чрезмерное политическое влияние на экономическую политику и высока степень концентрации богатства, сталкиваются с трудностями системного характера, проявляющимися даже в условиях экономического роста. Примером являются события в странах Латинской Америки и Юго-Восточной Азии, в первую очередь — в Индонезии. Длительный рост ВВП «тигров» ЮВА и других стран не создал в них устойчивых социальных систем, а их финансово-экономические системы остаются слабыми. Наряду с внешнеэкономическими дисбалансами это обусловило глубину экономического кризиса, в который потрясения на финансовых рынках отбросили на несколько лет назад такие страны как Таиланд, Малайзия и особенно Индонезию.

Стало ясно, что ни длительный рост, ни благоприятное отношение международных финансовых организаций не страхуют от возможного финансового кризиса, обесценивания займов в местной валюте, падения курсов акций компаний, банкротств. Один из главных уроков финансового кризиса в Юго-Восточной Азии состоит в том, что даже быстрорастущая экономика с несформировавшейся, хрупкой финансовой системой не в состоянии противостоять паническим действиям международных инвесторов. Портфельные инвесторы реагируют на малейшие колебания конъюнктуры, слухи и довольно легко, по сравнению с прямыми инвесторами, перебрасывают средства на другие, по внешней видимости более надежные, хотя и менее прибыльные рынки.

Основной результат финансового кризиса 1997 г. состоит в уходе части капитала с нарождающихся рынков, к числу кото-

рых принадлежит и Россия. Хотя уход носит временный характер, возвращение на эти рынки будет сопровождаться повышением «рисковой» составляющей при кредитовании и, как результат, общим ростом стоимости заимствования. В ближайшие годы западные банки и фонды будут рассматривать страны с нарождающимися рынками, включая Россию, как сферу высокорискованных вложений.

Это ведет, по крайней мере, к двум последствиям. Первое — такой подход крупных инвесторов окажет сдерживающее воздействие на саму возможность реализации на еврорынке российских ценных бумаг — как федеральных, так и (особенно) муниципальных и корпоративных. Второе (что даже более существенно) — принципы финансирования экономики в странах с нарождающимися рынками должны будут измениться. Учитывая вероятное удорожание доступа к ресурсам мирового финансового рынка, страны будут вынуждены в большей мере полагаться на внутренние источники капитала. Реальный путь к этому — проведение взвешенной кредитно-денежной политики, оздоровление финансового сектора, эффективный контроль над финансовыми институтами в целях предотвращения их крахов. Это станет одной из основных российских задач Российского правительства на ближайшие годы.

В условиях кризиса, как обычно, стала возрастать роль СМИ и различных аналитических служб, зарабатывающих на неопределенности. Россия уже столкнулась с понижением своего рейтинга в мае 1998 г. вместе с девятью банками[1]. Вновь возникла проблема имиджа страны в глазах инвесторов, которые часто реагируют на сообщения телевидения и не могут сами объективно оценить состояние экономики страны.

Процессы макростабилизации, формирования национальных финансовых систем протекают трудно и сравнительно медленно на фоне мгновенных перемещений капитала в глобальной экономике. Складывается ситуация, в которой значительные массы капитала следуют не за объективной, а за «любой» информацией об экономике той или иной страны, причем эти массы сравнимы по масштабам с такими экономическими показателя-

[1] Компании и банки страны не могут иметь рейтинг выше рейтинга самой страны.

ми как ее бюджетный или внешний дефицит. Мощность и конвульсивность этих потоков создают проблемы для правительств, ответственно подходящих к своим планам и обязательствам в области макроэкономики и структурных преобразований, которые могут быть прерваны бегством капиталов и крахом национальной валюты по внешним и, в сущности, случайным причинам, включая реакцию на сходные события в соседних странах. Эта новая проблема встала и перед международными финансовыми организациями, которые обычно рассматривали создание хорошего климата для портфельных инвестиций как универсальный метод привлечения капитала и финансирования дефицитов текущих балансов.

Можно выделить несколько ключевых факторов в возникновении финансового кризиса в странах ЮВА и его легкого «инфекционного» переноса в Бразилию и другие страны. Наиболее поучительно для России на данной стадии формирования ее рыночной и особенно финансовой системы — внутренние структурные или системные слабости, характерные практически для всех стран ЮВА перед кризисом 1997 г.:

- слабый контроль за деятельностью финансовой, прежде всего банковской, системы;
- небольшой размер активов национальных финансовых компаний; в основе чего лежали заниженные требования государства к собственному капиталу финансовых институтов;
- неадекватность или отсутствие эффективных процедур оздоровления национальных финансовых компаний и банков и банкротства наиболее слабых из них — итогом явился подрыв доверия к местным финансовым институтам;
- чрезмерное число финансовых компаний в сравнении с потребностями рынка, что выразилось, в частности, в гипертрофированном развитии рынка недвижимости;
- ухудшение качества кредитного портфеля, включая снижение требований к залогу при выдаче кредитов банками; отрицательную роль сыграли непродуманные схемы гарантирования вкладов и кредитов.

Российская экономика при всех ее собственных слабостях выдержала к июню 1998 г. три волны финансового кризиса — рубль устоял. Во многом будущая устойчивость зависит от иностранных

инвесторов. Представляют интерес в этом отношении события в странах, которые инвесторы рассматривают в том же ряду, что и Россию. Например, с точки зрения международных инвесторов, существует определенное сходство причин финансового кризиса в России и Индонезии.

В Индонезии одной из важнейших причин кризиса явилась слабость банковской системы, которая в предкризисный период оценивалась международными экспертами и инвесторами как весьма хрупкая. Многие банки не располагали достаточным собственным капиталом, не опирались на рыночные методы работы. Контроль Центрального банка над банковской системой был недостаточно жестким. Большое число проблемных банков и просчеты в регулировании деятельности финансовых посредников проявились в избыточном кредитовании рискованных проектов под государственные гарантии.

Внешняя задолженность оценивалась в сумму порядка 160 млрд долл. Причем если государственный долг сохранялся примерно на одном уровне в течение 1990-х годов, то рост задолженности частного корпоративного сектора вызывал беспокойство инвесторов. За три года долг частного сектора вырос практически вдвое — с 35 млрд долл. (из них 10 млрд долл. — краткосрочная задолженность) в 1994 г. до 68 млрд долл. (16 млрд долл. — краткосрочные долги) в 1997 г. Увеличение внешнего долга сопровождалось ростом дефицита платежного баланса по текущим операциям. Дефицит стал прямым результатом расширения импорта в условиях, когда экспорт быстро терял свою конкурентоспособность.

Индонезийская правящая верхушка и элита бизнеса активно инвестировали в недвижимость. В этой сфере в результате масштабных спекуляций образовался значительный избыток жилых и офисных помещений. Субсидирование правительством производства сельскохозяйственной и нефтехимической продукции вызвало значительные осложнения в отношениях Индонезии с ВТО.

Как свидетельство неблагоприятного инвестиционного климата инвесторами рассматривалось сращивание экономической, политической и военной элиты, включая семью президента Сухарто и примерно 200 наиболее богатых семей, в основном китайского происхождения. Коррупция поразила по существу все эшелоны власти Индонезии. На глубину кризиса существенно повлияла и сложная политическая обстановка в стране. Более чем тридцатилетнее пребывание президента у власти давали основания сомневаться в его способности к проведению глубоких экономических и политических преобразований. В апреле-мае

1998 г. эти опасения полностью подтвердились, резко усилив недоверие инвесторов к индонезийской экономике и финансовому рынку. Усиление социального неравенства в период экономического роста вылилось в крайние формы политического и социального протеста, в том числе на этнической почве.

Предпосылки кризиса довольно типичны для кризисов раннего капитализма и для историка не представляют собой ничего нового. Важно то, что они протекали сегодня в условиях большой либерализации рынков капиталов. Международные финансовые институты их попросту поздно заметили и не могли уже помочь предотвратить их. Тем не менее, стоит выделить общие факторы возникновения кризисов:

- крупный дефицит платежного баланса, одна из главных предпосылок образования которого — реализация множества престижных дорогостоящих проектов;
- высокий уровень внешней задолженности, отношение которого к ВВП превышает допустимые пределы;
- отсутствие страхования рисков в случае заимствований за рубежом;
- чрезмерная зависимость от экспортных поступлений;
- спекуляции на мировых финансовых рынках, способствующие подрыву национальных валют;
- эффект домино при падении валют.

Финансовый кризис в России начался осенью 1997 г. под воздействием извне, но прежде всего хрупкость собственной финансовой системы, высокая доля иностранного спекулятивного капитала, вложенного в государственные бумаги и акции ведущих предприятий, поставили Россию в зависимость от общей мировой системы рисков и доходности. Стабилизация производства в России к осени 1997 г. сопровождалась ростом курсов акций, перестройкой балансов коммерческих банков, падением ставок процента — т.е. процессами, характерными для периода раннего подъема в деловом цикле среднеразвитой страны с рыночной экономикой.

Сводный индекс Российской торговой системы с января по середину октября 1997 г. вырос втрое (см. рис. 1.4). Рост курсов акций выглядел вполне закономерным в преддверии ожидавшегося подъема, однако он касался ограниченного круга крупнейших компаний. В основе повышения курса акций лежали ожидания прироста доходов от финансовых операций в противоположность

реальной динамике производства и, соответственно, прибыли и дивидендов. В этих условиях, несмотря на внешне успешное развитие рынка корпоративных бумаг, любой ощутимый удар по нему не мог не привести к тяжелым последствиям.

Важным свойством российской кредитно-денежной системы является особая роль доллара как в обороте предприятий, так и в активах населения. Фактически это означает, что скорость оборота денег, степень жесткости кредитно-денежной политики ослабляется не только оффшорными операциями, но и постоянной возможностью для инвесторов и населения перевода своих активов из рублей в доллары и обратно. Недоверие вкладчиков, долларизация личных расчетов, потребность в оборотном капитале со стороны малого теневого бизнеса исключают легкость связывания доходов населения в форме сбережений. Доллары составляют в России примерно 46% всей денежной массы (см. табл. 1.13). При этом больше половины всей денежной массы существует в наличной форме, опять-таки в основном в виде долларов на руках у населения (его верхних слоев). В результате, население располагает большей массой ликвидных активов, чем вся остальная экономика.

Таблица 1.13

Структура денежной массы на конец 1997 г. (млрд руб.)

Показатель	Население	Предприятия	Всего
Рублевая масса (М2)	248	137	385
Долларовая масса (М$2)	172	153	325
Итого (М2+М$2)	420	290	710
В том числе на руках	239	131	370

Источник: Russian Economic Trends. 1998. May 7. Chart 3.

В России длительное время бытовала легенда о 20–30 млрд долларов сбережений населения, которые надо лишь привлечь к накоплению. Эти миллиарды фактически существуют (в размере порядка 25 млрд, по нашей оценке), но только как ресурсы населения и рабочий капитал теневых малых фирм; так что этот «инвестиционный мираж» не может материализоваться. Растущая долларизация личных сбережений в последние годы, возможно, отражает скрытое прямое инвестирование сбережений в малый

бизнес, минующее регистрацию фирм, банковские трансакции и уплату налогов. Положительный ли это факт — зависит от угла зрения: хорошо с точки зрения восстановления роста экономики, но, безусловно, является симптомом «враждебности» инвестиционного климата, загоняющего накопления в подполье. На протяжении последних нескольких лет формальное вытеснение доллара из видимого кассового оборота не предотвратило постоянное увеличение роли и веса долларов в личных сбережениях при сокращении доли вложений в банковских вкладах и ценных бумагах.

Триггер финансового кризиса в России находился в ЮВА, однако с октября 1997 г. прошло три волны: октябрь-ноябрь 1997 г., январь-февраль и май 1998 г. Во всех трех фазах общая политика ЦБ была направлена на предотвращение обвала валютного курса. Ресурсов Правительства и ЦБ не могло хватить на поддержку всех трех ключевых рынков: акций, госбумаг и рубля. Тот факт, что на конец мая им удалось удержать рубль при уходе значительной части иностранных инвесторов, может быть охарактеризован как безусловный успех (см. табл. 1.14). Индекс акций РТС (фактически «голубые фишки») упал втрое за время кризиса; курс ГКО с уровня 19% сдвинулся к пикам в 70 и более процентов, а следовательно, «откат» на уровень 20% займет много времени. Столь высокий курс ГКО сделал неизбежным существенные сокращения бюджетных расходов. Ставка рефинансирования была поднята ЦБ до 150%, с тем чтобы удорожить операции против рубля тем банкам и инвесторам, которые занимали рубли в надежде сыграть против рубля, покупая доллары.

Правительство и ЦБ сумели удержать ситуацию на финансовом рынке под контролем, включая поддержание курса рубля как в ноябре-декабре 1997 г., так и в конце января 1998 г. Главное достижение этого периода — отсутствие драматических событий. На фоне развития кризиса в странах Юго-Восточной Азии ситуация выглядела далеко не худшей, даже несмотря на сокращение международных резервов Правительства и ЦБ. Но причины обострения кризиса были связаны с экономическими событиями не только за рубежом, но и в самой России. Это касается прежде всего ситуации на финансовых рынках и состояния банковской системы.

В числе причин обострения кризиса российского финансового рынка в январе 1998 г. можно указать следующие:

- расширение спроса на доллары со стороны нерезидентов, продолжавших выводить свои средства с российского рынка;
- действия российских банков по скупке долларов;
- спекулятивная атака на рубль извне;
- продолжавшийся финансовый кризис в Юго-Восточной Азии;
- снижение мировых цен на нефть.

Таблица 1.14

Изменения финансовых показателей во время финансовых кризисов

Показатель	**Индекс РТС**		**Средне-взвешенная доходность ГКО**		**Ставка рефинанси-рования**		**Валют-ный курс**	
Размерность	(01.09.95=100)		(%)*		(%)		(руб./долл. США)	
1-я волна								
Начало	22.10.97	550,4	24.10.97	18,16	10.11.97	21	22.10.97	5878
Конец	02.12.97	320,4	02.12.97	45,95	11.11.97	28	02.12.97	5921
Изменение**		–41,8%		27,8 п.п.		7,0 п.п.		0,7%
2-я волна								
Начало	05.01.98	411,61	09.01.98	29,03	01.02.98	28	05.01.98	5,960
Конец	29.01.98	265,93	30.01.98	45,62	02.02.98	42	30.01.98	6,025
Изменение		–35,4%		16,6 п.п.		14,0 п.п.		1,1%
3-я волна								
Начало	05.05.98	315,2	05.05.98	31,24	18.05.98	30	05.05.98	6,134
Конец	01.06.98	171,71	28.05.98	68,63	27.05.98	150	28.05.98	6,162
Изменение		–45,5%		37,4 п.п.		120,0 п.п.		0,5%

* Рассчитывается как средняя доходность, взвешенная по срокам до погашения для ГКО или до выплаты купона по ОФЗ и оборотам вторичного рынка.

** Дли индекса РТС, средневзвешенной доходности ГКО и валютного курса приведено относительное изменение показателей за указанный период, для ставки рефинансирования — абсолютное изменение.

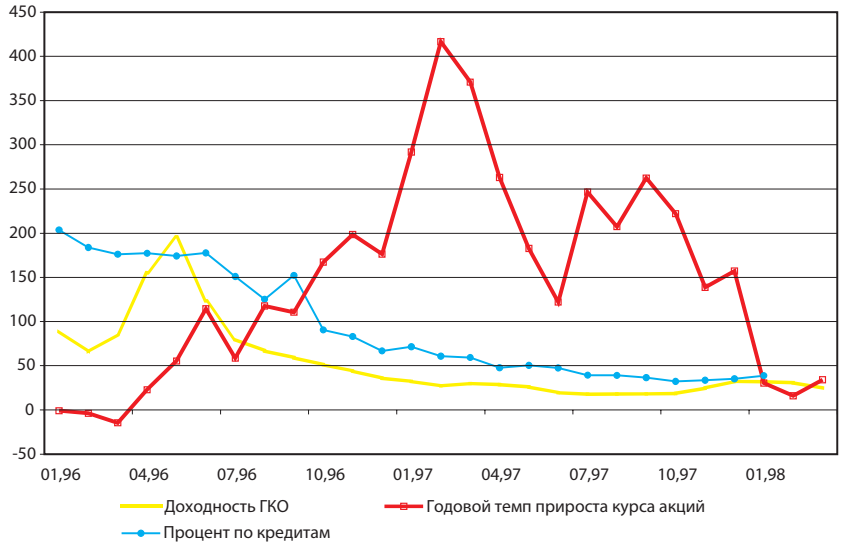

Рис. 1.4. **Ставки процента**

Доходность ГКО — средневзвешенная доходность выпусков ГКО в обращении сроком погашения до 90 дней.

Ставки по кредитам — средневзвешенная стоимость банковского кредита предприятиям и организациям сроком до года.

Индекс доходности АКМ — прирост курсовой стоимости за 12 месяцев.

Третья волна финансового кризиса в мае 1998 г. произошла на фоне усиления внутриполитической нестабильности, ставшей результатом затяжного правительственного кризиса и фактического начала предвыборной кампании 1999–2000 гг. В связи с этим для западных инвесторов вполне убедительны тревожные оценки состояния российской экономики, которые дают эксперты СМИ и рейтинговых агентств. Правительственный кризис и появление затем в Правительстве группы новых руководителей, стоящих перед необходимостью решать сложнейшие проблемы, доставшиеся в наследство от прежнего кабинета, совпали с рядом внешних факторов, которые резко осложнили проведение экономической политики.

Среди более частных причин обострения недоверия внешних инвесторов сыграло свою роль вступление в силу закона об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС», который однозначно был расценен иностранными инвесторами как нарушение

прав акционеров. Трудности с приватизацией крупных компаний типа «Роснефти» в условиях биржевого спада не являются чем-то экстраординарным в мире, но в мае 1998 г. несостоявшаяся приватизация также оказала негативное воздействие на рынки. Свою роль в обострении кризиса в мае сыграли и другие факторы, например, введение временной администрации в Токобанке, входящем в число 20 крупнейших коммерческих банков России. Доля иностранных инвесторов в акционерном капитале Токобанка составляет 17%. Применение экстренных мер в отношении такого крупного банка служит для инвесторов признаком общей нестабильности российской банковской системы.

Последствия крушения финансовой системы Индонезии послужили для инвесторов новым сигналом к уходу с развивающихся рынков с неблагоприятными перспективами. Массовые бунты в Индонезии и блокирование шахтерами железных дорог в России воспринимаются за границей как явления одного порядка. Дестабилизация социальной обстановки в результате шахтерских забастовок отражает тяжелое состояние угольной отрасли и рост недоверия к власти как центральной, так и местной. Сохраняется угроза распространения выступлений на другие регионы. Недоверие к власти, проявившееся также в поражении прежних руководителей сразу на трех местных выборах, служит для инвесторов серьезным показателем ухудшения инвестиционного климата.

Серьезным фактором, влияющим на поведение инвесторов в России, является ожидание девальвации рубля. В значительной мере такие ожидания порождены крайне сложной ситуацией на российских финансовых рынках, когда меры по поддержанию рубля должны сопровождаться действиями по снижению доходности ГКО и стабилизации фондового рынка. Многим инвесторам явно не дают покоя лавры Дж.Сороса, заработавшего когда-то миллиард долларов на спекуляции на курсе фунта стерлингов. С учетом того, что курс рубля (с учетом инфляции) рос в течение трех лет, а валютные резервы ЦБ остаются сравнительно небольшими по международным понятиям — 14–15 млрд долл. (по сравнению с 56 млрд долл. в Бразилии осенью 1997 г. — см. ниже).

Но рубль устоял трижды благодаря резким и координированным мерам Правительства и ЦБ. Первоначально возникшая теория заговора против рубля, прозвучавшая в СМИ в середине

мая, постепенно сошла на нет, поскольку игра на финансовых рынках — это принципиально важно. Российские власти показали инвесторам, что не собираются лишать их всех прибылей за счет девальвации. Более важно то, что девальвация в условиях кризиса не решает проблемы, вызывая новый отток «разочарованных» инвесторов, и может привести к глубокому падению курса национальной валюты. Как бы ни развивались события в дальнейшем, новое правительство и ЦБ справились с выбором приоритетов и в последний момент сумели удержать рынок. Соображения ряда банкиров и инвесторов по поводу того, что девальвация рубля неизбежна, не оправдались.

Ситуация перед кризисом 1997 г. характеризовалась явными успехами макростабилизации, но органической слабостью платежного баланса и зависимостью от притока краткосрочного иностранного капитала — общая болезнь всех стран, задетых кризисом 1997 г. Первые десять месяцев 1997 г. экономическая программа бразильского правительства предполагала поддержание валютного коридора, расширение приватизации и проведение денежно-кредитной политики, оказавшейся недостаточно жесткой для экономики, столь сильно зависящей от иностранного капитала. Кризис международных финансовых рынков отразился и на рынке Бразилии. Для поддержания курса реала в конце октября Центральный банк был вынужден потратить за три дня 9,5 млрд долл. из валютных резервов.

В кризисной ситуации основные цели правительства включали:

- поддержание курса валюты в намеченном коридоре;
- сглаживание отрицательного эффекта от роста процентных ставок (поскольку достижение первой цели связано с повышением учетной ставки);
- уменьшение зависимости национальной экономики от иностранного краткосрочного капитала с тем, чтобы впоследствии снизить учетную ставку.

Для достижения поставленных целей было предпринято повышение учетной ставки с 20,7% до 43,4% в конце октября 1997 г., что позволило удержать снижение курса реала в ноябре-декабре на запланированном уровне (0,6% к доллару США в месяц). К концу года наметилось сокращение дефицита баланса текущих операций, в страну начал возвращаться иностранный капитал. Вместе с тем рост ставок вызвал спад экономической активности.

Правительство приняло и комплекс мер по ужесточению фискальной политики, направленных на уменьшение расходов как федерального

бюджета, так и бюджетов штатов и муниципалитетов. Расходы предполагалось уменьшить в основном за счет сокращения государственных закупок товаров и услуг и сокращения рабочих мест. Основной источник увеличения доходов — повышение налогов (с продаж автомобилей и бензина, а также подоходного налога). Правительство также вынуждено было сократить программу инвестирования в государственные предприятия.

Таблица 1.15

Сравнение макроэкономических индикаторов Бразилии и России (первая волна)

Показатель, 1997 г.	Ед. изм.	Россия	Бразилия
ВВП	$ млрд, %	437/ +0,8	764 /+3,5
Инфляция	%	11,8	3,5
Дефицит на 1998 г.	% ВВП	–4,7	–3
Сальдо текущего баланса	% ВВП	3,4	–4,2
Общий внешний долг	млрд долл.	144	205
Валютные резервы на конец года	млрд долл.	17	56
Капитализация компаний до кризиса (для России — август)	млрд долл.	140	316
Отток капитала во время кризиса (сразу)	млрд долл.	–3	–10
Доходы от приватизации	млрд долл.	2	15

Источник: Азиатский кризис развивающихся рынков 1997 // Уроки Бразилии для России. Экономический обзор. М.: МФК Ренессанс, 1998. С. 4.

Защитив рубль, ЦБ предотвратил взлет валютных рисков для иностранных держателей государственного «рублевого» долга. Международный финансовый кризис вновь поднял стоимость текущего финансирования российского бюджетного дефицита до уровня 70-процентной доходности ГКО, принес тяжелые потери банковскому сектору и тем самым приостановил переход к росту, по крайней мере на какое-то время. С точки зрения возврата к экономическому росту три волны финансового кризиса создали дополнительную неопределенность для притока иностранного портфельного и прямого капитала. Быстрого перехода к росту в стране за счет внешнего финансирования, видимо, ждать не приходится. Тем не менее, Россия избежала главной опасности — обвала рубля и перехода к кризису.

* * *

Процесс формирования рыночной экономики в России еще далеко не закончен, если говорить о микроэкономическом поведении предприятий, развитии конкуренции, структурных реформах и даже макростабилизации в области фискальной политики и решения проблемы высокого реального процента. Социально-политические факторы, критика со стороны оппозиции подталкивают к поиску быстрых (по возможности простых) решений, способствующих выходу из депрессии и началу подъема.

Критика политики правительства последних лет и особенно нового кабинета не дает развернутой альтернативной программы. До обострения кризиса наиболее соблазнительным звучал призыв к проведению активной промышленной и инвестиционной политики, которая дополнила бы основные макростабилизационные усилия Правительства: «В программу стимулирования экономического роста должны входить меры инвестиционной и промышленной политики. Предстоит определить способы мобилизации источников роста, снять или существенно снизить барьеры, стоящие на его пути»[1]. Необходимость избирательной поддержки ряда экспортных отраслей высоких технологий вытекает из характера мирового рынка, на котором они функционируют. Использование системы гарантий, развитие лизинга, выделение абсолютно приоритетных инвестиционных и научных проектов, как это предусмотрено первыми решениями правительства[2], безусловно, выступают в качестве экстренных мер для обеспечения непрерывности воспроизводства национального потенциала до тех пор, пока не начнется собственно экономический подъем. Приходится признать, что возможности федеральных властей подтолкнуть экономику к росту весьма ограничены с точки зрения влияния как на спросовые факторы, так и на возможности финансирования соответствующих мероприятий.

Первоначальный пакет мер правительства сфокусирован на разрешении кризиса неплатежей и устранении других принципиальных препятствий для экономического роста. В долгосрочном плане речь идет о «капитальном ремонте» микроэкономического

[1] Послание Президента РФ Федеральному собранию. 1998. С. 25.

[2] Постановление Правительства РФ № 441 от 14 мая 1998 г. Пп. 32, 60.

основания экономики, в рамках которого усилия должны быть сосредоточены на развитии и укреплении финансовой частной системы страны, повышении национальной нормы сбережений, формировании нормального корпоративного контроля и связанных с ним заинтересованности и ответственности собственников предприятий. В трудных условиях бюджетного кризиса за полтора года до парламентских выборов правительство вынуждено решать стратегические задачи обеспечения масштабного экономического подъема в начале следующего тысячелетия.

Правительственная программа по выходу из кризиса («План первоочередных мер» от 22 мая) предусматривает целый ряд срочных мер в основном с целью извлечения доходов бюджета. Некоторые из этих мер в долгосрочном плане влияют на внешние условия функционирования предприятий и поведение населения и могут быть более эффективными при условии их системной связи с реформой предприятий и созданием нормальной рыночной среды. Эти проблемы можно условно разделить на поиск бюджетных доходов, упорядочение системы сбора налогов, просроченных платежей и штрафов и пени с населения и предприятий. По каждому из направлений необходимо сравнить немедленный бюджетный эффект, трансакционные издержки введения и реализации соответствующих мер и, наконец, последствия принятых решений. Система предложенных мер даст, видимо, определенный рост бюджетных поступлений. Необходимо продумать переход от управления в условиях кризиса, экстренных мер по сбору налогов, увеличения доходов и сокращения расходов к функционированию механизмов рынка, обеспечивающих те же эффекты нормальными методами.

Пережив шоковые последствия финансового кризиса, Россия может извлечь уроки из опыта других стран и формировать свою финансовую систему в расчете на большую устойчивость к внешним потрясениям.

1.4. Снова на перепутье[1] (1999)

1.4.1. Конец надежд на быструю трансформацию

В начале1999 г. страна только начинает осознавать, сколь глубоки и длительны будут последствия событий 17 августа 1998 г. Финансовый крах во многом определил судьбу страны на поколение вперед. Кризис был неизбежен, поскольку экономическая политика последних лет была направлена на достижение важных целей макроэкономической стабилизации, но не содержала страховочных мер, направленных на предотвращение или ослабление кризисов подобного рода. «17 августа» символизирует все то, что не удалось сделать за 1990-е годы, что не реализовалась надежда на переход России в короткий исторический срок от «среднеразвитой плановой» экономики к более эффективной «среднеразвитой рыночной» экономике с достойным местом в современной глобальной экономической системе. Модель перехода, выбранная в начале 1990-х годов, не смогла в короткие сроки завершить трансформацию экономического базиса общества. Последняя не могла быть легкой, как не была она легкой в других постсоциалистических странах, хотя глубина и длительность кризиса переходного периода оказались весьма различными. В Центральной и Восточной Европе переход идет заметно успешнее. В России и многих других странах СНГ переходный кризис оказался особенно болезненным. Причины этого коренились в недостаточной готовности общества к такой трансформации, огромных диспропорциях в ценах, структуре и размещении производственных активов и человеческого капитала. Существенную роль в развитии и наступлении кризиса сыграли также политическая борьба, неравномерность реформ, отставание структурных преобразований и особенно формирования институциональных рамок рыночной экономики.

Год назад цель государственной политики в России формулировалась как поиск путей к экономическому росту. В начале 1999 г. речь идет уже о поиске путей выхода из тяжелого кризисного состояния. Президент отметил в своем послании, что не рыночную экономику надо винить в трудностях страны, а «сложившуюся

[1] *Григорьев Л.М.* Раздел 1 Главы 1 Обзора БЭА за 1998 год.

у нас уродливую переходную систему, застрявшую на полпути от плановой экономики к рыночной»[1]. Это справедливо, поскольку процесс перехода от плановой к рыночной экономике в России 1990-х годов остался в значительной степени незавершенным. Видимо, в дальнейшем процесс трансформации должен будет идти, восполняя пропущенные этапы (элементы) создания базиса нормальной рыночной экономики.

Спад ВВП и промышленного производства в 1998 г. в России был обусловлен в основном внутренними причинами. Но немаловажную роль сыграло и резкое ухудшение международной конъюнктуры в силу специфики структуры нашей экономики, обусловливающей зависимость от сырьевых цен и импорта капитала. Существенное падение доходов от экспорта и удорожание цены капитала, большая осторожность иностранных инвесторов начали проявляться уже с осени 1997 г. Уже в это время (т.е. во II–III кв. 1997 г.), когда в российской экономике наблюдались признаки оживления, была подавлена инфляция, снизились ставки процента, необходимо было переходить к более осторожной политике заимствования, по крайней мере на федеральном уровне, к снижению курса рубля, а также не торопиться с либерализацией внутреннего рынка ГКО и т.п.

К сожалению, даже если бы в тот момент степень риска для страны была осознана экономистами, вряд ли радикальное изменение курса было политически возможно. Это предполагало бы сознательный отказ от шанса на экономический рост ради перестраховки на случай возможных (на вид еще не неизбежных) «неприятностей» и в принципе иной характер отношений между аналитиками и системой принятия решений. Именно в 1997 г. российские коммерческие банки активно открывали иностранные кредитные линии, работали с форвардными контрактами в растущих масштабах и (наряду с регионами) вышли на рынок еврооблигаций для привлечения капитала. Минфин также был заинтересован в привлечении дешевого иностранного капитала в ГКО и снижении общей стоимости обслуживания внутреннего долга. Поведение иностранных инвесторов все еще было вполне рационально при предположении об устойчивом курсе рубля к доллару в долгосрочном коридоре, подкрепленном как офици-

[1] См.: Россия на рубеже веков. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. М., 1999. С. 12.

альной политикой правительства и ЦБ, так и поддержкой МВФ. Сомнительно, что какая-либо рациональная сила могла переломить все эти факторы и перевести политику в «оборонительное» (против будущего кризиса) русло. Кроме того, вероятность действий регуляторов (денежных властей), направленных на прямое сокращение доходов ключевых и наиболее политически влиятельных сегментов экономики, в любой развивающей стране с сильной кланово-олигархической системой вообще крайне мала. В середине 1997 г. окончательно сложилась та долговая ловушка, в которой экономика страны оказалась год спустя.

Эта ловушка захлопнулась в начале 1998 г., когда после ухода ряда инвесторов, снижения валютных резервов и атаки на рубль вероятность тяжелого кризиса стала увеличиваться. С этого момента ЦБ вынужден был защищать рубль, поскольку значительное снижение его курса привело бы к потерям для иностранных держателей ГКО и поставило в тяжелейшее положение российские банки и Минфин. В этот период финансовые власти все еще продолжали надеяться на «мягкую посадку». Но уже к маю шансы на это стали весьма невелики, а политические трудности в стране препятствовали ясному анализу угроз и масштаба потенциальных потерь. «17 августа», видимо, войдет в историю страны как самая крупная финансовая катастрофа в России в невоенное и нереволюционное время. В результате, Россия стоит перед неприятной перспективой встретить рубеж тысячелетий «больным человеком» мира. Историки еще долго будут спорить о логике и технике реализации комплекса мер Заявления от 17 августа. Но с точки зрения долгосрочной экономической политики ясно одно — угроза такого кризиса не была серьезно проанализирована в недрах государственной власти, его приближение не стимулировало выработку радикальных антикризисных мероприятий. Летом 1998 года иностранные инвесторы пытались вывести прибыли и капиталы, внутренние усиливали вывоз капитала, пока позволяли обстоятельства. Нереализованная летом программа бюджетных мероприятий, по всей видимости, также не могла дать немедленных результатов и предотвратить кризис, а лишь оттянула бы его. Соответственно, нельзя было рассчитывать на гладкое рациональное проведение трех неординарных мер сразу: собственно дефолта по государственному внутреннему долгу, радикального изменения политики

валютного курса и 90-дневного моратория на платежи частных долгов нерезидентам. К таким событиям надо готовиться секретно, долго и основательно. Расчет на одобрение МВФ как гарантии от внешних неприятностей не оправдался: МВФ влиятелен, но не всеведущ и не всесилен[1]. В результате, тяжелый финансовый кризис стал открытым и взрывным. Обсуждение возможностей ограничения его масштабов путем предварительных мер носит академический характер, а вероятность вообще избежать его была, судя по всему, крайне мала.

Восприятие экономической политики России прошло поразительную трансформацию от эйфории исторических свершений перехода от плановой к рыночной — как тогда казалось — экономике до нынешней тяжелой ситуации всеобщего долгового кризиса. Постоянные ожидания возобновления экономического роста лучше всего отражают не реализовавшиеся прогнозы макроэкономической динамики (см. табл. 1.16). Но именно в тот момент, когда в России внутренние условия для роста (летом–осенью 1997 г.) выглядели более благоприятно, внешние условия повернулись против нее.

На начало 1999 г., который «отмечается» на Западе как 10-летие начала переходного периода в странах «социалистического лагеря», Россия так и не вышла из глубокого промышленного кризиса, она обременена долгами на всех уровнях, с огромным трудом поддерживает малоэффективную систему социальной защиты и лишь минимально финансирует сложные и дорогостоящие технические и военные системы, созданные в СССР и ставшие атрибутом великой державы. Уровень жизни существенно снизился, опасно возросло социальное неравенство, структурные реформы не завершены, институциональная база неадекватна, а отношения собственности вызывают неисполнимое, но понятное желание «начать все сначала».

Но крах значительной части системы государственных и частных финансов, долговых отношений, банков и олигархического контроля в экономике не означает конца истории реформ. В условиях спада темпов мирового экономического роста и низких экспортных цен на сырье и полуфабрикаты, в условиях двойных выборов 1999–2000 гг. Россия должна будет найти способ продол-

[1] См., например: *Алексашенко С.* Битва за рубль. М., 1999. С. 184–185, 199, 224.

жить трансформацию от плана к рынку, найти дорогу к экономическому росту и пережить последствия дефолта государственных обязательств на внутреннем рынке.

Таблица 1.16

Динамика макроэкономических показателей и прогнозы (темпы прироста, в реальном выражении, в %)

Показатель	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ВВП							
Фактически	−4,2	−4,9	0,8	−4,6			
Прогноз, май 1995 г. А	−7,0	0,0	2,5				
Прогноз, май 1995 г. Б	−9,0	−3,0	0,0				
Прогноз, декабрь 1995 г.		−2,0					
Прогноз, декабрь 1996 г.			1,0				
Прогноз, январь 1998 г.				1,5	3,5	5,0	
Прогноз, март 1999 г.					−3,0	1,0	3,0
Промышленное производство							
Фактически	−3,3	−4,0	2,0	−5,2			
Прогноз, май 1995 г. А	−6,0	0,0	2,0				
Прогноз, май 1995 г. Б	−10,0	−3,0	0,0				
Прогноз, декабрь 1995 г.		−3,5					
Прогноз, декабрь 1996 г.			1,0				
Прогноз, январь 1998 г.				3,0	4,0	5,0	
Прогноз, март 1999 г.					−1,0	2,0	4,0
Капиталовложения							
Фактически	−10,0	−18,0	−5,0	−6,7			
Прогноз, май 1995 г. А	−13,0	1,0	7,5				
Прогноз, май 1995 г. Б	−17,5	−2,0	2,5				
Прогноз, декабрь 1995 г.		−7,0					
Прогноз, декабрь 1996 г.			0,5				
Прогноз, январь 1998 г.				0,0	5,0	6,5	
Прогноз, март 1999 г.					0,0	2,0	5,0

Источники: ФСГС; программы Правительства Российской Федерации за соответствующие годы.

После семи лет попыток быстрой трансформации реформы, похоже, приобретают характер, основанный на большем, чем

декларировалось ранее, вмешательстве государства в регулирование экономических процессов, что естественно было ожидать в СССР десятилетие назад. Либеральные намерения остались характерными лишь для первого этапа реформ. До завершения двух выборных кампаний трудно предсказать, какими будут реформы в будущем, радикальными или постепенными, идеологически ориентированными или прагматическими. По ряду признаков граждане страны перенесли финансовую катастрофу несколько легче, чем ожидалось, но будут платить за «разбитые финансовые горшки» еще долго. Экономисты и политики начинают смиряться с невозможностью быстрых, «недорогих» решений и ищут приемлемые подходы в послекризисной политике страны в существующих глобальных реалиях.

Кризис положил конец сложившейся модели перехода и обусловил поиск прагматических решений как проблем экономики страны, так и путей трансформации. Настало время думать о характере трансформации российского общества и экономики в начале следующего тысячелетия. Россия в начале 1999 г. опять находится на перепутье и нуждается в экономической политике, адекватной тяжелой ситуации.

1.4.2. Что не сложилось

К 1998 г. стало практически ясно, что экономическая ткань нормальной рыночной экономики в стране не была соткана. Цели экономических агентов, условия их функционирования и реального поведения настолько далеки от того, на чем реально базируется эффективность рыночной экономики при всех ее различиях и вариациях, что началась полоса переосмысления как итогов, так и очередности этапов трансформационного процесса.

Несколько утрируя, можно сказать, что удалось практически решить задачи либерализации цен и внутренней торговли, в значительной степени — открытия страны, быстрого сокращения доли государственной собственности и временной макростабилизации. В то же время за годы преобразования не удалось заложить институциональные основы рыночной экономики, обеспечить соблюдение экономическими агентами правил игры, создать массового легального и эффективного хозяина как условия реализации преимуществ частной собственности. В данном контексте жители России не укрепили, а во многом утратили свою

веру в частную финансовую систему, что подорвало систему внутренних организованных сбережений. Налоговая система стала одним из факторов стагнации легальной экономики.

Предприятия в условиях неопределенности контроля и прав собственности сформировали еще в ранние годы реформ краткосрочное целеполагание, которое делает рациональным вывоз капитала, уклонение от налогов, подрывая тем самым процесс накопления. Разумеется, это относится не к предприятиям как объектам макроэкономической политики, а к тем менеджерам и собственникам, которые оказались у контроля. Государственные органы в условиях сжатия ресурсов пытались на всех уровнях компенсировать его долговым заимствованием и (или) фактическим неисполнением своих обязательств. Укоренилась система неплатежей предприятий друг другу и особенно бюджету, расчеты за рубежом и прочие негативные атрибуты современной российской экономики. Бюджетно-налоговый кризис соответственно радикально неразрешим при сформировавшейся системе экономических отношений на уровне предприятий.

В Обзоре экономической политики в России за 1997 год[1] мы отмечали, что процесс быстрой трансформации в области структурных и институциональных реформ охватил 1992–1995 гг. Его завершение можно отметить принятием Гражданского кодекса в 1994 г. и естественным финальным аккордом массовой приватизации — «свопами» 1995 г. С политической точки зрения период («ранней») быстрой трансформации завершается выборами в Думу 1995 г. и президентскими 1996 г. Процесс либерализации хозяйственной деятельности прошел еще быстрее — за 1992–1994 гг., включая переход российской экономики на мировые цены и прекращение прямого финансирования бюджета Центральным банком с 1995 г. Политические события 1998 г. и «17 августа» завершили значительный этап в истории перехода, в частности два–два с половиной года макроэкономической стабилизации на базе тех экономических отношений на микроуровне, структурных изменений, которые сложились в 1992–1995 гг.

Совокупность действующих правил и законов, соблюдаемых как государством и его органами, так и налогоплательщиками, обеспечивают эффективное функционирование рыночных механизмов. Ради этого и нужны были институциональные реформы.

[1] См.: Обзор БЭА за 1997 год.

Последние по определению не могут опережать меры в области либерализации. Но они должны быть интегральной частью плана трансформации, а не неким последним эшелоном реформ. В России эта часть перехода далась, видимо, еще более трудно, чем остальные. Предложенные правила оказались столь жесткими, что их выполнение оказалось невыгодным участникам рыночных процессов, но выгодным бюрократии и коррупции.

Переход от вседовлеющей роли социалистического государства в плановой экономике к демократическому государству, поддерживающему свои базисные функции (закон, правила игры), лежит не только через снижение его размеров (что само по себе правильно), но прежде всего через изменение роли государства. Пафос сокращения роли государства не должен затемнять важный конструктивный момент: в период перехода к рынку государство должно совершить сложную «операцию на самом себе». Проблемы государства в России на стадии перехода характеризуют масштабы распространения коррупции, экономических преступлений, ухода от уплаты налогов и бегства капиталов.

Фактическая картина российской пореформенной экономики оказалась смещенной относительно объективных целей трансформации. Финансовая элита («новые русские») сформировалась до и отчасти «вместо» среднего класса, наиболее заинтересованного в переходе к рынку и демократии. Страна осталась в состоянии экономического кризиса, огромного социального неравенства, плохой налоговой и слабой административной системы. Резкий переход от квазиэгалитарного общества к латиноамериканскому типу общества с огромным неравенством обусловил слабость среднего класса и неустойчивость политического процесса, развитие широкой коррупции и усиление общей и экономической преступности, особенно организованной.

Население не верит финансовым институтам, а бизнесмены держат свои ликвидные ресурсы в оффшорных зонах, выведя их из-под контроля кредитно-денежной политики ЦБР. Механизмы сбережения и накопления в новых условиях не сформировались — процесс дезинвестирования продолжается и через десять лет после начала реформ. Высокодоходные слои населения сосредоточили основные сбережения. Интересы новых владельцев предприятий оказались лежащими в рамках очень узкого горизонта немедленного обогащения именно в силу незавершенности процессов

передачи собственности в частные руки и организации системы контроля и управления. Кризис неплатежей, уклонение от налогов и огромный (легальный и нелегальный) вывоз капитала не являются самостоятельными изолированными явлениями со своими «отдельными» противоядиями, а формой вполне рационального приспособления при данных отношениях собственности и слабом государстве. Отсюда и специфика мучительного и бесконечного процесса макроэкономической стабилизации в России — процесса собственно не трансформационного. Макростабилизация в разных формах и масштабах — необходимость для большинства стран мира, и заключается она в координированном поддержании внутреннего и внешнего баланса, ограничении инфляции, бюджетных дефицитов и поддержании стабильности валют, умеренных ставок процента и на этой базе — условий для накопления капитала и сокращения безработицы.

Достижение этих целей предполагает адекватное поведение предприятий и населения. Активно сопротивляющаяся микросреда делает правительственную макроэкономическую политику малоэффективной, порождает «шараханье», поиск панацеи, использование внешних ресурсов без долгосрочного планирования и т.п. Процесс реформ в России в 1990-х годах первым делом создал, как это ни парадоксально, такую же уязвимую для финансового кризиса структуру экономики, как в развивающихся странах с большей историей рыночного развития. Мощь финансово-политических группировок и их небольших по мировым стандартам банков базировалась на слабости промышленных компаний, низкой норме сбережений и накопления. Нерешенные проблемы в области собственности — ключевом параметре трансформации — не позволили выйти в экономический подъем на новой рыночной основе. Бегство капиталов, кризис неплатежей, особенно налоговых, подтолкнули к использованию неэмиссионного покрытия дефицита через заимствования, что и вызвало в известной мере искусственный спекулятивный бум на рынке государственных краткосрочных бумаг. Россия не успела создать нормальную рыночную экономику на уровне сотен тысяч предприятий промышленности и торговли, но успела создать именно тот финансовый сегмент, который в 1997–1998 гг. оказался самым уязвимым в условиях глобализации экономики.

Процесс трансформации зашел достаточно далеко, так что даже после финансового краха угроза контрреформации не простирается до массовой национализации. И в этом состоит достижение реформаторов 1990-х годов. В то же время возникает неизбежный вопрос, что именно было сделано «не так». Создание нормальной рыночной экономики и демократии являются естественной целью страны, которая хочет обеспечить процветание своих граждан в современном мире. Конечная цель перехода в общей форме ясна, но стратегия и тактика трансформации может быть различной так же, как исторические условия развития стран привели к созданию весьма своеобразных обществ и экономических систем в мире, объединенных глобальной рыночной экономикой.

Сложилось несколько точек зрения на теорию и историю российской трансформации, хотя понадобится время, спокойствие и серьезный анализ, чтобы оценить возможные альтернативы. Точки зрения разнятся очень широко. Левые считают трансформацию порочной по замыслу, целям и исполнению — трудно было ожидать иного. Есть точка зрения, что реформы проводились слишком медленно, хотя трудно себе представить, как быстро могла бы быть изменена на противоположную вся совокупность экономических отношений в обществе, их институциональное основание.

Традиционная радикальность и бескомпромиссность отечественных экономистов уводит от спокойного профессионального анализа. Едва ли не для всех участников дискуссии последних лет о переходе от плана к рынку в России выбранный путь был безальтернативным: либо полностью правильным («а как иначе?»), либо наоборот. Безальтернативность относится, как ни удивительно, не только к ключевым стратегическим решениям в процессе перехода, но часто даже к чисто тактическим шагам. Авторов ключевых элементов российской реформы с течением времени все труднее сыскать. Как известные западные экономисты, так и многие отечественные специалисты все более дистанцируются не только от результатов, но и от замыслов ряда шагов, сделанных в предыдущие годы. Наверное, все же многое можно было сделать иначе, но серьезной профессиональной дискуссии об этом за годы реформы, пожалуй, так и не было.

Стратегия перехода стран с плановой экономикой к рынку в последние десять лет оказалась весьма различна. Венгрия сумела

избежать реструктуризации внешних долгов, сделала ставку на иностранный капитал и опробованные методы приватизации, испытывает значительные экономические трудности, но явно лидирует по глубине собственно трансформации и степени приближения к привычной рыночной экономике. Чехия не имела проблем макростабилизации в начале перехода, провела ваучерную приватизацию, но пережила банковский и финансовый кризис в 1997 г. Польша в начале своей трансформации опиралась на частное фермерство и розничную торговлю, либерализовала цены еще при последнем коммунистическом правительстве, прошла шокотерапию, спланировала и не использовала ваучерную схему, добилась высокой коммерциализации госпредприятий и хороших темпов роста. Китай модифицировал старую политическую систему, коммерциализировал экономическую среду и демонстрирует высокие темпы роста. Если страновые стратегии оказались так различны, процесс перехода в России, наверное, мог быть построен сложнее.

Экономические дебаты в России в 1990-е годы были довольно жестко структурированы по нескольким направлениям: макроэкономическая стабилизация, приватизация, кризис неплатежей и налогов. Такие достижения реформы, как либерализации цен, торговой и внешнеэкономической деятельности, выступали естественной основой этих процессов. Комплексной проработки стратегии трансформации с учетом объективной разности скоростей формирования рыночной экономики по направлениям и секторам так и не сложилось. И без того длительное и трудоемкое институциональное развитие и правовое обеспечение рыночной экономики оказались как бы отложены на второй этап реформ, тогда как либерализационные меры были проведены достаточно быстро волевыми решениями. В известной мере это было неизбежно, но требовало немедленных огромных усилий по формированию собственно ткани рыночной экономики: новых правил игры, новых законов — как ограждающих свободу бизнеса от государства, так и регулирующих бизнес в интересах общества. Институциональные условия существования и функционирования предприятий изменились еще более радикально, чем условия существования людей: в области реформ социальной защиты, реформы заработной платы и жилищно-коммунальных условий и прочего.

На наш взгляд, исторические трансформационные процессы обладают определенными ограничениями на скорость изменений — в основном, институционального характера. Следовало бы брать в расчет не только узкие «окна политических возможностей» для быстрых изменений, но и реальные организационно-правовые ограничения в области интенсивности и комплексности перемен. Резкие широкомасштабные реформы без подготовки могут быть оправданы исключительными обстоятельствами кризиса, как отчасти это было в отношении либерализации начала 1992 г.

После августовского кризиса появилась экзотическая точка зрения, что реформы проводились достаточно радикально и либерально только в первой половине 1992 г. Данный подход основан на отождествлении терминов «быстрый» и «хороший» и на отказе от достижений трансформации 1990-х годов ради приверженности к чистым (бескомпромиссным) радикальным реформам либерального толка. Тем самым получается, что радикальные реформы в России кончились именно в тот момент, когда МВФ и МБРР пришли в Россию с идеями, технической помощью и займами. Огромные изменения происходили на протяжении всех 1990-х годов, но либерализация и попытки макростабилизации ранних лет реформ выглядят столь впечатляюще на фоне того развала плановой экономики, который остался от горбачевской эпохи.

Ключевые нерешенные проблемы на микроуровне обусловили тщетность попыток сделать макростабилизацию устойчивой. Государство не могло поднять налоговую дисциплину, а штрафные меры постепенно создали такой накопленный «навес» просроченных долгов, штрафов и пеней, что сделали выход из создавшейся ситуации простыми путями (усиление административных органов) все менее реальным. Эффективность кредитно-денежной политики оказалась резко сниженной за счет ухода российских предприятий в бартер, расчетов между собой в оффшорных центрах и т.п. В целом, государство на переходном периоде не смогло одновременно и сократить свою прямую экономическую роль, и создать адекватную систему регулирования рыночной экономики.

Без серьезного микроэкономического основания макроэкономическая стабилизация не привела к общему экономическому

росту. Общий уровень накопления в стране упал примерно в четыре раза только с 1992 г. (см. рис. 1.5). Снижение общего объема потребления было меньшим, но было явно «профинансировано» снижением накопления. А изменение торгового баланса в 1998 г. повторило эффект резкого роста чистого экспорта в 1992 г.

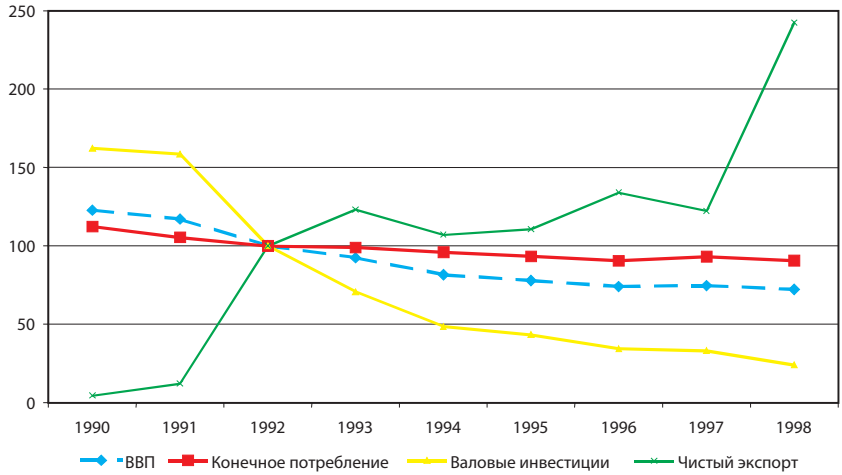

Рис. 1.5. **Динамика ВВП и его компонентов (1992 = 100%)**

Совершенно справедлива точка зрения, что структурные реформы в социальной сфере (но не только) отстали и тем самым создали огромное давление на бюджет. В то же время демократический процесс изменения социального законодательства крайне сложен во всем мире. А в условиях тяжелого экономического кризиса, падения реального уровня доходов и потребления большей части населения (избирателей), сократить бюджетные расходы еще больше и «на ходу» повысить их эффективность, конечно, очень сложно. Кроме того, на первом этапе большинство структурных преобразований связано с дополнительными расходами, а экономия достигается позже. Бюджетно-налоговый кризис стал перманентным и угрожающим стабильности финансовых рынков. Его особенностью была длительная довольно жесткая кредитно-денежная политика, поддержание высокого курса рубля при неспособности государства собрать налоги.

Высокий уровень процента в России в этих условиях трактуется традиционно как результат «выгребания» средств государ-

ством. В Обзоре за 1997 год[1] мы подчеркивали, что неравновесие на рынках капиталов отражало не только высокий государственный спрос на покрытие дефицита в форме продаж якобы низко рискованных государственных обязательств. Это само по себе верно, но недостаточно для объяснения ситуации. Точнее было бы принять во внимание и исключительно низкое предложение сбережений со стороны населения при 5% норме сбережений в 1995–1997 гг. (1,7% в 1998 г.). Граждане поддерживали свое частное потребление, а не сбережения, и оказали лишь ограниченное доверие финансовым институтам, за что многие все же были наказаны в августе–сентябре 1998 г. При огромном (легальном и нелегальном) бегстве капиталов из страны рынок капиталов оказался необычайно рискованным и дорогим. Никакие мероприятия по вливанию средств в экономику, которая активно вывозит капиталы, не могут дать устойчивых результатов. А в 1997 г. вывоз капитала и объем суверенного заимствования составляли величину одного порядка.

В этих условиях крупные (особенно экспортные) предприятия, а также многие регионы пытались компенсировать видимую нехватку средств с помощью заимствования. То же делало и федеральное правительство, постепенно все глубже залезая в долги. Попытка решать бюджетные проблемы за счет заимствования (прежде всего внешнего) привела к огромным перекосам, «выгребанию» сбережений и серьезно ограничила накопление. Общая внешняя и внутренняя задолженность всех уровней государства и частного бизнеса достигла огромных величин без того, чтобы эти средства были ранее использованы на развитие.

Достижения трансформации и потери становятся основанием для более глубокого внимания к проблемам защиты прав собственности, корпоративного управления, защиты прав инвесторов. Налоговая реформа, борьба с бартером и неплатежами, изменение системы целей собственников и менеджеров предприятий взаимосвязаны и должны будут решаться комплексно. В целом, это означает, что, по всей видимости, страна стоит перед этапом осмысления специфики пройденного пути.

[1] См.: Обзор БЭА за 1997 год.

1.5. Накануне нового этапа трансформации[1] (2000)

Дискуссии о выборе пути развития России, проходившие в начале 2000 г., показали, что серьезной альтернативы продолжению рыночной трансформации не выдвинуто. При этом в программах большинства политических партий акцент был сделан на укрепление роли государства в проведении экономической политики и реализации национальных целей. Данная тенденция отражает несколько принципиальных особенностей переходного периода в стране. Во-первых, незавершенность перестройки старого бюрократического государства и увеличение численности сотрудников государственного аппарата в период реформ, их стремление к контролю за экономическими процессами привели к тому, что прежние институты и функции правительственных органов, соседствуя с рыночными, нередко их подавляют. Во-вторых, и это, может быть, самое главное — не определена роль государства как регулятора рыночных процессов. В борьбе с его вмешательством в экономику под либеральными лозунгами часто упускается из виду необходимость выполнения им своих базисных функций и реформаторской задачи создания условий для эффективного функционирования рынка, когда государство выступает в качестве гаранта соблюдения «правил игры». В-третьих, общественные объединения представителей бизнеса пока не смогли обеспечить баланс между государственным регулированием и рыночным саморегулированием. Их жалобы на засилье государства часто не обоснованы, поскольку отраслевые интересы они лоббируют успешно, но не могут сплотиться для защиты общих интересов. В отличие от прежних лет в 1999 г. российская экономика развивалась лучше, чем прогнозировалось (см. табл. 1.17). Причинами этого были: относительная изоляция реального сектора от рухнувшей банковской системы; высокие цены на товары сырьевого экспорта; усиление импортозамещающих процессов. Однако об

[1] *Григорьев Л.* К новому этапу трансформации // Вопросы экономики. 2000. № 4. С. 4–20. Статья является журнальным вариантом Главы 1 Обзора БЭА за 1999 год.

устойчивом подъеме говорить пока рано, если понимать под ним масштабный рост инвестиций в создание новых мощностей, возникновение новых отраслей промышленности, особенно в области информационных технологий, и т.п.

Таблица 1.17

Прогнозы и динамика макроэкономических показателей (темпы прироста, в %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ВВП							
Факт	–4,9	0,8	–4,6	3,2			
Прогноз, декабрь 1995 г.	–2,0						
Прогноз, декабрь 1996 г.		1,0					
Прогноз, январь 1998 г.			1,5	3,5	5,0		
Прогноз, март 1999 г.				3,0	1,0	3,0	
Прогноз, февраль 2000 г.					2,0	3,0	4,0
Промышленное производство							
Факт	–4,0	2,0	–5,2	8,1			
Прогноз, декабрь 1995 г.	–3,5						
Прогноз, декабрь 1996 г.		1,0					
Прогноз, январь 1998 г.			3,0	4,0	5,0		
Прогноз, март 1999 г.				–1,0	2,0	4,0	
Прогноз, февраль 2000 г.					4,5	5,0	5,5
Инвестиции в основной капитал							
Факт	–18,0	–5,0	–6,7	4,5			
Прогноз, декабрь 1995 г.	–7,0						
Прогноз, декабрь 1996 г.		0,5					
Прогноз, январь 1998 г.			0,0	5,0	6,5		
Прогноз, март 1999 г.				0,0	2,0	5,0	
Прогноз, февраль 2000 г.					3,5	6,0	8,0
Индекс потребительских цен							
Факт	21,8	11,0	84,4	36,5			
Прогноз, февраль 2000 г.					20,0	12,0	8,5

Источники: Программы Правительства РФ за соответствующие годы; ФСГС.

1.5.1. Треугольная экономика

Национальное хозяйство России характеризуется гораздо более сложной структурой, чем большинство стран с переходной экономикой. Три крупных сектора — гражданский перерабатывающий, экспортный сырьевой и ВПК с фундаментальными (негуманитарными) науками — вошли в процесс трансформации с различными рынками, источниками финансирования, инвестиционными целями и в конечном счете с разными интересами. В условиях России, как и СНГ в целом, формирование институционального базиса реформ явно отставало от реальных рыночных преобразований. К тому же на него влияли силы, которые преследовали узкие рентные интересы в ущерб обеспечению долгосрочных целей.

Открытие экономики, либерализация цен при сокращении внутреннего спроса имели для них совершенно разные последствия. Гражданская обрабатывающая промышленность России в целом, видимо, менее конкурентоспособная, чем в восточноевропейских странах с переходной экономикой, попала под тяжелый пресс международной конкуренции, усиленной высоким курсом рубля (см. табл. 1.18). Девальвация 1998 г. дала гражданскому сектору обрабатывающей промышленности дополнительный шанс на развитие. Правда, довольно интенсивные процессы импортозамещения пока не сопровождаются выходом новых российских изделий на мировые рынки. Реструктуризация в промышленности хотя и вяло, но происходит, однако конкурентоспособность продукции по качеству остается низкой.

В гражданском секторе особое положение занимают естественные монополии, существенно зависящие от состояния внутреннего рынка и платежеспособности неэкспортных отраслей. В условиях неразвитой банковской системы задолженность предприятий трем гигантам (ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России» и МПС) принимает форму вынужденного коммерческого кредита. Накопленные долги, в частности, естественным монополиям дополнительно ограничивают инвестиционную активность предприятий гражданского сектора.

Используя преимущества низкого курса рубля, экономика страны в известной мере повторяет классический путь развития от «простых» отраслей к сложным: воссоздание пищевой и легкой промышленности на базе собственных накоплений и иностранных

Таблица 1.18

Структурные изменения в промышленности, 1990 и 1998 гг.
(в % к сумме для указанных отраслей)*

	Объем продукции (трлн руб. в ценах 1995 г.)		Объем продукции (трлн руб. в текущих ценах до 1998 г.)		Численность промышленно-производственного персонала (млн чел.)		Инвестиции (трлн руб. в текущих ценах до 1998 г.)		Рост цен (тыс. раз)
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1998/1990
Электроэнергетика	8,3	13,6	4,0	16,5	2,7	6,8	7,1	18,9	6,7
Топливная	12,9	18,5	7,6	16,3	4,0	6,3	34,1	37,4	3,9
Черная металлургия	8,5	9,8	5,5	87,1	3,9	5,4	4,1	5,9	3,4
Цветная металлургия	6,4	7,4	6,0	7,6	2,4	3,7	4,4	5,1	2,9
Итого по подгруппе	27,8	35,7	19,2	32,0	5,6	15,4	42,6	48,4	
Химическая и нефтехимическая	8,3	7,7	7,8	6,9	5,6	6,8	4,8	5,0	2,5
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	6,3	4,9	5,8	4,1	8,9	8,3	5,0	2,9	2,4
Промышленность строительных материалов	6,0	4,2	3,8	3,7	5,5	5,7	4,1	1,7	3,7
Пищевая	12,5	13,0	15,7	14,0	7,7	11,1	8,5	13,2	2,3
Итого по подгруппе	33,1	29,8	33,0	28,7	27,7	31,9	22,4	22,8	
Машиностроение	23,5	19,1	31,5	21,0	48,0	38,7	24,3	9,2	2,2
Легкая	7,3	1,9	12,3	1,9	11,4	7,1	3,5	0,8	1,6
Итого по подгруппе	30,7	21,0	43,8	22,9	59,3	45,8	27,9	9,9	
Абсолютная величина	1 882	866	0,53	1 396	20,1	12,5	0,08	131,68	

* Оценки на основе данных о крупных и средних предприятиях без прочих отраслей.
Источник: ФСГС.

инвестиций. Как и в восточноевропейских странах, рост в этом секторе в конечном счете будет возможен при адаптации к условиям международной конкуренции.

Масштабы сырьевого сектора и сектора, исторически объединившего военно-промышленный комплекс и сферу фундаментальной науки, в период реформ оказались несоразмерными потребностям экономики России. Наиболее заметно это проявилось в отраслях ВПК, где объемы производства упали в шесть-десять раз. Причиной было сокращение как госзаказа, так и бесплатных поставок спецтехники за рубеж, обременявших страну, поскольку они финансировались за счет ограничения внутреннего потребления населения или сырьевой ренты. Отток ресурсов из добывающих отраслей при поставках в рамках социалистического лагеря по ценам ниже мировых также был весьма значительным. В дореформенный период сырьевые отрасли способствовали сохранению глобального военного паритета в ущерб экономическому развитию, прежде всего потребительских отраслей.

Страны Запада, поддерживая переход России к рынку и демократии, никогда не брали на себя обязательства предоставлять дополнительные льготы той или иной отрасли промышленности. Международная же конкуренция обусловлена факторами, часто находящимися за пределами сферы национального политического контроля. Точнее, лоббизм приводит к односторонней зависимости: в любой стране можно логически обосновать необходимость ограничения чужого экспорта, но это нельзя сделать применительно к установлению индивидуальных льгот. Государство должно помочь отечественному ВПК приспособиться к требованиям рынка, содействовать его экспортной экспансии и отстаивать его интересы в ходе международной конкурентной борьбы.

В 90-е годы Россия смогла на коммерческих условиях экспортировать огромные объемы ресурсов. Одновременно прекратились бесплатные поставки в дальнее и отчасти ближнее зарубежье. При сравнительно низких издержках производства топливно-энергетические компании получали как прибыль, так и ренту, которую государство не сумело использовать для целей макростабилизации. Тем самым не только сузился традиционный канал финансирования расходов государства и оборонного комплекса, но и экспортный сектор сохранил в своем распоряжении

ресурсы, за счет которых могли бы финансироваться государственные инвестиции, образование и наука.

Экспортные отрасли и в значительной степени банки были заинтересованы в максимально быстрой либерализации и открытии экономики, снижении уровня налогообложения и минимальном государственном контроле и регулировании. Сырьевой сектор быстро установил деловые отношения с банковской системой мира, поскольку собственная не отвечала его текущим и инвестиционным потребностям. В отличие от двух других секторов ТЭК не зависел (и не зависит) от государства в области инвестиций. Существенную долю своих ликвидных активов его компании держат за границей, что позволяет им вести расчеты между собой в западных банках. Соотношение внутренних капиталовложений и экспорта в ТЭК практически такое же, как и в обрабатывающей промышленности (см. табл. 1.19). Это свидетельствует о том, что инвестиционная политика данного сектора в большой степени ориентирована лишь на поддержание своих мощностей внутри страны, а упор делается на вложения за рубежом.

Таблица 1.19

Сравнительные инвестиционные характеристики секторов экономики России в 1998 г. (в %)

	Доля ВВП	Доля экспорта	Доля импорта	Доля инвестиций	Доля занятости	Капиталоемкость экспорта	Капиталоемкость труда
Промышленность	29,1	82,7	58,9	33,6	22,2	0,41	1,51
топливная	—	36,1	4,2	12,2	1,2	0,34	9,82
машиностроение	—	9,6	28,3	3,0	7,6	0,31	0,39
прочие	—	37,0	26,4	18,6	13,4	0,50	1,39
Сельское хозяйство	5,8	2,6	19,2	3,0	13,7	1,18	0,22
Услуги	57,3	14,8	21,9	59,1	55,8	4,00	1,06
Прочие отрасли	7,8	—	—	4,3	8,3	—	0,52

* Отношение доли инвестиций к доле экспорта и занятости соответственно.

Источник: ФСГС.

Стратегию российских нефтяных и других экспортных фирм можно охарактеризовать как «позиционирование» себя в мире в качестве крупных международных компаний. Они осуществляют проекты в разных странах, укрепляют свои позиции в СНГ. Компании не испытывают серьезных проблем с использованием принципов корпоративного управления, хотя эффективность менеджмента контролирующих их групп различна.

В ходе приватизации (вплоть до залоговых аукционов) борьба за независимость от иностранных стратегических инвесторов была выиграна именно в добывающих отраслях. Любая программа привлечения иностранного предпринимательского капитала привела бы к усилению контроля над ними со стороны иностранных собственников. Здесь совпали, хотя и по совершенно разным и не всегда чисто экономическим причинам, интересы ВПК и сырьевых экспортных отраслей, направленные против прямой продажи приватизируемых активов иностранцам (с поступлением доходов в бюджет).

Бесспорно, общие факторы инвестиционного климата — политические риски, налоговая система и уровень ее ставок — влияют на положение всех трех секторов. Отсутствие развитых финансовых рынков, на которых экспортные компании могли бы размещать свободные средства, приводит к тому, что накопления секторов изолированы друг от друга, в результате затруднен перелив капитала. По мере стабилизации политической и экономической ситуации и увеличения масштабов прямого инвестирования можно ожидать выравнивания инвестиционных условий для названных секторов. Видимо, должна завершиться «волна» слияний и поглощений, возникшая после кризиса 1998 г. Закрепление собственности наряду со снижением политических рисков будет способствовать заинтересованности представителей всех трех секторов в едином налоговом и торговом режиме.

1.5.2. Первый этап позади

Трансформация экономики и общества далеко не завершена, но основная масса институциональных проблем носит уже непосредственно пореформенный характер. Глубина кризиса переходного периода во многом отражала дисбалансы плановой экономики,

проявившиеся в результате сближения внутренних цен с мировыми. Новая эпоха, новые стратегические задачи страны по созданию гражданского демократического общества, эффективного рыночного хозяйства предполагают объективный анализ сложившейся в России в последнее десятилетие экономической системы. Речь идет фактически о том, что новый трансформационный этап будет опираться на институциональный базис, сформировавшийся в 90-е годы.

Сложный процесс реформирования российской экономики протекает значительно медленнее и болезненнее, чем в странах Восточной Европы или Азии. Причины этого широко обсуждаются научной общественностью. Можно выделить два основных варианта объяснений: акцент делается либо на политических трудностях реализации программ перехода (противодействие Государственной думы и т.п.), либо на проблеме отсутствия адекватного институционального базиса. Первое объяснение выглядит убедительно применительно к любому конкретному эпизоду реформирования, но недостаточно для общей характеристики трансформационного периода, поскольку: политические трудности присущи всем странам с переходной экономикой; предполагается, что реальные политики должны учитывать их в своей деятельности. Второе объяснение вызвало в 1999 г. оживленную международную дискуссию[1]. В сущности, проблема сводится к тому, с чего нужно начинать реформы: с либерализации цен, открытия экономики и макростабилизации или с создания институциональной основы реформ.

Никто из участников дискуссии не сомневается в том, что необходимо и то, и другое. К тому же известно, что институциональный базис строится намного медленнее, чем принимаются политические решения по открытию экономики. На первый взгляд спор идет лишь о расстановке акцентов. Позиция сторонников «Вашингтонского консенсуса» отражает и мнение многих реформаторов, считающих, что «окна политических возможностей» должны быть использованы немедленно, а институциональный

[1] См., напр.: *Stiglitz J.* Whither Reform? World Bank, Washington, April 30, 1999 (рус. пер.: Вопросы экономики. 1999. № 7); *Fleming J.* Transition —The First Ten Years (доклад на 2-й конференции БЭА, Июнь 1999 г.).

базис может достраиваться потом. Это «потом», в свою очередь, основано на предположении, что новые собственники будут действовать в своих долгосрочных интересах и способствовать формированию базиса рыночной экономики. Попытки же построить сначала адекватный базис и лишь потом проводить реформы означают просто утрату возможностей для движения вперед, что было особенно характерно для России на ранних этапах реформ. Их оппоненты, анализируя опыт многих стран с переходной экономикой, регулярные откаты реформ, неудачи политики макростабилизации, отмечают, что без адекватного институционального базиса реформы далеко не всегда обеспечивают устойчивый экономический рост, а часто становятся «жертвами» кризисов и могут привести к чрезмерным социально-экономическим потерям.

В общем плане проблема неразрешима: невозможно двигаться вперед, ориентируясь на консервативные парламенты, но нельзя и достигнуть устойчивого роста без адекватного институционального базиса. Видимо, ее обсуждение должно носить более конкретный характер.

Во-первых, не следует забывать о различиях в уровнях развития стран, включая и особенности национальной деловой культуры, — единые унифицированные методы могут дать неодинаковые результаты в зависимости от ситуации. В одном случае новые хозяева стремятся создать себе «правильную» среду, а в другом — они пытаются «подстроить» ее под свои специфические интересы или по крайней мере максимально затянуть процесс формирования рыночной среды.

Во-вторых, нельзя рассматривать создание институционального базиса как некую помеху быстрым реформам или нечто такое, что должно со временем появиться само собой. Ранние программы реформ 90-х годов были ориентированы на решение проблем либерализации, приватизации и открытия экономики при одновременном достижении макростабилизации. Институциональный базис рассматривался отдельно, считалось, что его создание должно следовать за первыми шагами перехода к рынку. Это было присуще и стратегиям развития отдельных стран, разрабатывавшимся международными финансовыми

организациями. Тем самым в известной мере было разорвано информационное и логическое единство экономических реформ и их административно-правовое обеспечение. Скорость реформ, как и каравана, надо мерить по «хромому верблюду». Быстрота принятия решений по любому макроэкономическому вопросу — не скорость, а политическое бесстрашие. Поэтому в принципе скорость реформирования должна оцениваться исходя из устойчивости развития страны.

В-третьих, спор о роли институционального базиса не случайно возник именно в конце 90-х годов, когда стало ясно, что она была недооценена. В итоге нынешняя дискуссия отражает готовность практиков и теоретиков ранних реформ в большей степени признать особую важность институционального базиса в проведении реформ, чем их согласие принять критику по данному вопросу извне, особенно от представителей академической науки.

В-четвертых, вряд ли речь может идти об общих изменениях в правовом базисе. Реформы не осуществляются одновременно во всех областях. Многие структурные реформы, например, пенсионная, вообще не могут быть начаты без соответствующего законодательного обеспечения. Но это не значит, что законодательство должно разрабатываться до принятия ключевых решений по экономической политике. Реформы адекватны своим целям тогда, когда та или иная мера имеет шанс на успех, а сопровождающее ее законодательство отвечает критериям полноты и качества. Следовательно, опасен разрыв во времени между либерализацией в какой-либо области и готовностью, с одной стороны, государства ее регулировать, а с другой — основных агентов действовать самостоятельно в рамках общей схемы.

Типичный для стран с переходной экономикой кризис в России затянулся и закончился финансовым крахом 1998 г., подорвавшим основы не только макростабилизации, опиравшейся на внешние заимствования, но и банковской системы. Финансовая сфера страны была «отброшена» к уровню, на котором она могла бы находиться при медленной эволюционной перестройке старой банковской системы. *Создание механизма для сбережений и инвестирования является одним из важнейших критериев успеха или неудачи переходного периода и формирования предпо-*

сылок устойчивого развития. Национальная банковская система и пенсионные фонды оказались не способны решить названную проблему, что и предопределило нынешнее состояние российской экономики.

Таблица 1.20

Сравнительные показатели финансовых систем ряда стран мира в 1995 г.

		Кредиты частному сектору, % ВВП	Денежная масса (М2), % к ВВП	Кредиты частному сектору, в % к М2
Российская Федерация		8,2	12,4	66,1
Наиболее развитые страны мира	США	106,8	58,8	181,6
	Германия	99,9	62,1	160,8
	Япония	209,1	112,1	186,4
Другие развитые страны	Испания	73,8	78,4	94,1
	Португалия	59,3	79,5	74,6
	Греция	34,6	44,4	77,8
Крупные развивающиеся страны	Бразилия	34,8	26,1	133,1
	Мексика	35,8	26,8	133,6
	Аргентина	18,3	18,8	97,3
	Южная Корея	69,4	40,8	170,2
	Индонезия	53,7	43,1	124,6
	Малайзия	129,5	85,0	152,4
Страны с переходной экономикой	Польша	12,7	31,5	40,4
	Венгрия	22,3	38,7	57,7
	Китай	88,6	92,4	95,9

Источник: Всемирный банк

О реальном уровне развития финансовой системы можно судить на основе международных сопоставлений (см. табл. 1.20). Как следует из данных таблицы, российская экономика отличается от экономики не только наиболее развитых стран мира, но

даже и стран с переходной экономикой и развивающихся низким уровнем монетизации и слабой ролью банковской системы в кредитовании экономики. К сожалению, экономический рост в России в 1999 г. опирался не на восстановление национальной банковской системы. Как раз наоборот, независимость экспортного бизнеса от внутреннего кредитования через банки и финансовые рынки позволила относительно быстро преодолеть падение ВВП. Но «независимость» как экспортной, так и гражданской, а тем более тяжелой промышленности от финансовых посредников не обеспечивает эффективного накопления в условиях длительного подъема.

С учетом международного опыта 90-х годов макростабилизация казалась важнейшим ключом к процветанию. После тяжелейшей инфляции 1992–1994 гг. она представлялась вполне достижимой в 1996–1997 гг., если бы не плохой сбор налогов, бюджетный дефицит и разраставшаяся «пирамида» ГКО. При высоком курсе рубля в 1996 — первом полугодии 1998 гг. переход к экономическому росту так и не состоялся. Можно, конечно, возложить вину за крах 1998 г. на мировой финансовый кризис, но в большей степени он был обусловлен неадекватностью микроуровня экономики рыночным требованиям и слабостью банковской системы страны. Потребовался крах августа 1998 г., чтобы в послекризисной ситуации 1999 г. возникла имитация макростабилизации: сравнительно низкий рост цен и первичный профицит бюджета. Разумеется, проблема бюджетного равновесия и взвешенной денежно-кредитной политики осталась нерешенной и лишь переместилась в сферу обслуживания внешнего долга и рекапитализации банковской системы. Рост экономики в 1999 г. оказался несколько неожиданным, но вполне объяснимым. Спекулятивный характер банковской системы и финансирования ГКО смягчил удар кризиса по реальному сектору экономики, двукратная реальная девальвация рубля стимулировала процессы импортозамещения, а повышение цен на нефть способствовало резкому улучшению платежного и торгового балансов. Умеренный рост, хотя и весьма далекий от устойчивого масштабного подъема, означает определенный перелом негативной тенденции падения основных экономических показателей (см. рис. 1.6).

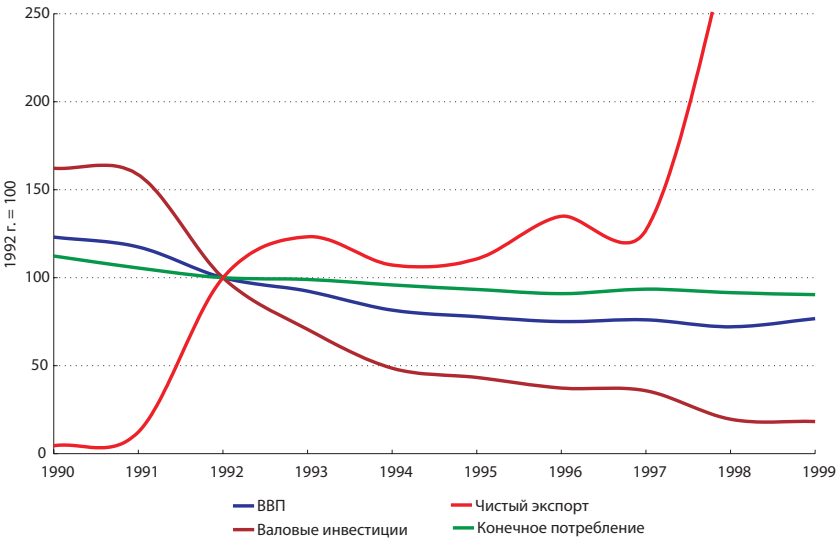

Рис. 1.6. **Динамика ВВП и его компонентов (1992 г. = 100)**

Одной из коренных проблем переходного периода в России оказалось несоответствие между изменением общих условий хозяйствования на макроуровне в сторону их либерализации и трансформацией предприятий. Если в макроэкономической области, в сфере денежной и бюджетной политики успехи и неудачи реформ находят объяснение в работах российских и зарубежных ученых и политиков, то на микроуровне все выглядит иначе. Обычно общий «диагноз» хода реформы предприятий сводится к недостаточной защите прав акционеров, несовершенному бухгалтерскому учету и т.п. Ключевые проблемы неадекватности отношений собственности и корпоративного управления остаются в тени.

Практически ни одно из ожиданий в области реформы и поведения предприятий не сбылось. Приватизация не привела к передаче средств производства эффективным хозяевам или стратегическим инвесторам, включая иностранных, ни сразу, ни пять лет спустя. Аутсайдеры также не оправдали надежд теоретиков на быстрое лишение инсайдеров (рабочих и менеджеров) контроля над предприятиями по трем причинам. Во-первых, инсайдеры успешно сопротивлялись, консолидируя акции в руках менеджеров и не выпуская из рук контроль над кассовыми пото-

ками. Во-вторых, многие аутсайдеры превосходили инсайдеров по способности грамотно оценивать стоимость активов, но они рассчитывали на быстрое обогащение на разнице между их приватизационной и рыночной стоимостью. В-третьих, обе группы за небольшим исключением были едины в желании избежать тягот несовершенной системы налогообложения. В результате борьба за контроль над основными прибыльными предприятиями страны продолжается, но она идет внутри узкого слоя финансовой элиты, сформировавшегося в первые годы реформ. Можно предположить, что постепенно происходит трансформация самих собственников, но не сколько-нибудь массовая смена первоначальных собственников стратегическими инвесторами или другими группами, представляющими эффективных хозяев.

Приватизация в целом не смогла обеспечить устойчивого корпоративного контроля. Доминирует тенденция к установлению рентных отношений в ущерб максимизации прибыли. В большинстве случаев 51% акций дает полный контроль, а 49% — практически никакого.

Бегство капитала стало не только макроэкономическим явлением, но и рациональной политикой на корпоративном уровне. Предприятия по возможности вывели свои ликвидные активы из страны и ослабили зависимость от политики российских денежных властей. Платежный кризис в отношениях между предприятиями и уклонение от уплаты налогов дополнили асимметричный, но адекватный ответ микроуровня экономики на попытки макростабилизации без учета сложившихся интересов.

После десяти лет реформ ни правительство, ни общество так и не поняли, в чьи именно руки перешло приватизированное имущество. Государственные органы, особенно региональные, продолжают играть заметную роль в качестве «держателей определенных рентных интересов». В настоящее время правительство и судебные органы фактически заняли единственно возможную позицию — признали приватизацию законченной и необратимой. Подтверждение прав собственности на приватизированное имущество позволяет решить ключевые проблемы стабилизации правовой обстановки в стране. Но остается без ответа ряд простых и важных вопросов: когда и как укрепление прав собственности приведет к формированию эффективного корпоративного контроля и целеполагания; каким

образом и в какие сроки состоится переход собственности в руки эффективных и добропорядочных хозяев?

Не оправдался расчет на большой приток иностранного капитала как важного фактора финансирования экономики и формирования адекватного рыночного поведения приватизированных предприятий. На уровне предприятий (как, впрочем, и на государственном) он выполнял функцию преимущественно кредитора, что в России часто напоминало роль спонсора. Здесь необходимо подчеркнуть один принципиальный момент — иностранный предпринимательский капитал в значительной мере не был допущен к цивилизованному участию в приватизации и прямом инвестировании, а позднее оказался во многом вытесненным из экономики, что никак не отвечает потребностям страны. Единичные удачные примеры не меняют общей негативной картины. Фактически в России в течение XX столетия было ликвидировано несколько поколений иностранных инвесторов: дореволюционное; концессии 20-х годов; совместные предприятия 80-х годов в начале реформ; немалая часть новых инвесторов 90-х годов. В то же время крупные иностранные компании закрепились в торговле, сфере услуг, в отраслях, которые создавались вновь, особенно если им удавалось наладить отношения с местными «держателями интересов».

Лоббистские, а не партийные или идеологические, интересы неизбежно сдерживают принятие законодательства по формированию адекватной рыночной среды для предприятий и ужесточению внутренних правил контроля и управления. Поэтому в последние годы передел собственности осуществляется по столь запутанным правилам с участием различного рода властных и силовых групп. Вряд ли можно надеяться, что нынешние собственники, которым присуща установка на вывод активов, смогут быстро перестроиться на долгосрочное инвестирование. Вот почему так медленно протекают процессы реструктуризации предприятий.

Перераспределение собственности сопровождается тенденцией к огромной концентрации контроля над отраслями промышленности. Ограниченный доступ к ресурсам, высокие издержки входа на рынок новых, особенно малых и иностранных, предприятий свидетельствуют о сложностях формирования конкурентной среды. С точки зрения снижения эффективности управления и возможностей инвестирования стремление к установлению рент-

ных отношений подобно рэкету. Возник даже термин «издержки России». По сути — это синоним выражения «неблагоприятный инвестиционный климат». Трансакционные издержки входа на российский рынок носят избыточный по сравнению с другими странами характер не только для иностранных, но и для российских бизнесменов. Необходимо усилить конкурентное воздействие на предприятия, включая установление жестких бюджетных ограничений, при одновременном укреплении внутренних основ корпоративного управления.

Почему же российские бизнесмены — новые собственники — часто ведут себя не как рациональные хозяева[1], а как своего рода «разовые» налетчики? Казалось бы, захват собственности должен приводить к созданию «стационарного» хозяйства с определенными предсказуемыми правилами ведения бизнеса. Это способствовало бы нормальному развитию экономики в целом и в конечном счете увеличило бы сумму дохода владельца по сравнению с разовым ограблением.

Одна из серьезнейших проблем российских реформ — формирование специфической деловой этики переходного периода, допускающей возможность гигантских выигрышей, а также обмана в деловых отношениях. Важным элементом современного корпоративного управления оказался вывод активов с производственных предприятий, полученных их владельцами в ходе приватизации, на собственные предприятия за рубежом и в аффилиированные компании. Закрепление активов в прямой личной собственности само по себе неудивительно, но оно сопряжено с двумя тяжелыми последствиями для общества: падением уровня накопления и формированием новой морали, не связанной с ценностями современной цивилизации. Логика российского бизнеса (собственников и менеджеров) последнего десятилетия предполагает не только возможность неуплаты налогов и вывода активов. Одновременно возникла практика жесткого, вплоть до внеэкономического давления на конкурентов, использования в этих целях органов судебной и исполнительной ветвей власти при решении стандартных экономических вопросов.

[1] Определение такого поведения дано покойным М.Олсоном: «стационарные бандиты», которые рационально эксплуатируют недавно захваченные активы.

В последнее время появилась обнадеживающая тенденция — бизнесмены все активнее обсуждают вопросы деловой этики. Новые веяния исходят из двух источников. Во-первых, это новое поколение сравнительно молодых менеджеров и бизнесменов, занятых теми видами бизнеса, которые устояли в ходе финансового кризиса 1998 г. Они еще не олигархи, но уже и не представители малого бизнеса. Собственный личный успех в 90-е годы, как считают новые бизнесмены, дает им право на проповедь новой морали. Если подобное движение будет распространяться вширь и, главное, его участники возьмут на себя ответственность за установление новых стандартов деловой этики, то одна из основных надежд начала 90-х годов — на появление эффективного добросовестного собственника — оправдается.

Другой сигнал подали члены крупной промышленной и финансовой элиты, которая столкнулась с низкими этическими стандартами в деловой жизни и обществе как с серьезным ограничением своего дальнейшего успеха в стране и в мире. Формирование корпоративной морали внутри крупных компаний осложняется недобросовестностью многих бизнесменов и чиновников, недоверием инвесторов за рубежом. Фактически — это проблема «издержек России» для тех, кто ранее успешно использовал российские «правила игры».

Основная задача крупного российского бизнеса конца первого этапа переходного периода решена: он полностью легитимен, и вопрос о пересмотре итогов приватизации не стоит. Но, кроме эффективности бизнеса, острым является вопрос о престиже страны и самого бизнеса в мире. Реальный рейтинг компании или банка в международном бизнес-сообществе влияет не только на их престиж, но и на стоимость кредита, возможности альянсов на мировом рынке. Не ясно, кто поведет подлинную борьбу за изменение деловой этики в стране: сам бизнес или МВД с судебными органами. Представляется, что пока крупный бизнес не сумеет убедить всех в своей среде в необходимости новых «правил игры» и не навяжет их всем, кто связан с бизнесом и рассчитывает на деловой успех, до тех пор проповедь новой деловой этики не встретит большого отклика. Суть решения такого рода проблем — в ответственности самого бизнеса. Дореволюционная история российского капитализма дает основания полагать, что повсеместное распространение жестких этических норм возможно

и в России. Нельзя сбрасывать со счетов и воздействие складывающихся в мире стандартов деловой этики, борьбы с коррупцией. Но никто не должен ждать морального поведения от другого, пока не продемонстрирует его сам.

1.5.3. Риски страны и экономическая политика

Макроэкономической политике России, как показывает опыт последнего десятилетия, присущи весьма жесткие ограничения в выборе решений в силу неразвитости частной финансовой системы, низкого уровня внутренних сбережений. Фактически макроэкономическая политика останется заложницей нескольких крупных проблем и прежде всего способности федерального бюджета сохранять баланс между необходимостью решения социальных задач и требованиями по обслуживанию внешнего долга, не прибегая к эмиссии и не вызывая инфляции. Стремление повысить уровень жизни как беднейших слоев общества, так и социальных групп, которые в перспективе могут стать средним классом, будет постоянно подталкивать государство к принятию мер по стимулированию потребления.

Перед макроэкономической политикой, ориентированной на подъем экономики, стоит несколько важных вопросов. Первый касается денежно-кредитной политики и инфляции. Ограничение эмиссии по-прежнему необходимо, но инфляция пока не представляет непосредственной угрозы. Практика показывает, что возобновление роста чревато опасностью выхода инфляционных процессов из-под контроля. Тогда могут потребоваться специальные антиинфляционные меры.

Второй вопрос — это политика в отношении курса рубля. В первой фазе экономического роста он должен быть достаточно низким, чтобы дать шанс отечественным производителям. Но по мере укрепления экономики реальный курс рубля следует постепенно повышать, ослабляя защищенность внутреннего рынка. Усиление конкуренции пойдет только на пользу российским компаниям.

В этот период весьма выгодной будет политика стимулирования прямых иностранных инвестиций, особенно с учетом снижения политических рисков после избрания В.Путина президентом России. Такая политика ограничивала бы приток спекулятивного капитала, но способствовала бы поступлению прямых инвестиций

в обход ценовых барьеров. Восстановление российских финансовых рынков, а также доверия к национальным финансовым институтам означало бы и открытие доступа к мировым рынкам капиталов. Однако новая «волна» заимствований не должна опираться на попытки гарантировать инвесторам сверхприбыли. Приток портфельного капитала может быть продуктивен только при адекватном функционировании частной финансовой системы, финансирующей накопление.

С точки зрения методов регулирования валютного рынка более предпочтительной является политика плавающего курса с постепенным ослаблением административного контроля и ограничением спекулятивных колебаний. В сущности, эта политика эквивалентна росту реального курса в рамках валютного «коридора», но она не позволит спекулянтам активно играть против рубля.

Восстановление в 1999 г. объема промышленного производства примерно до уровня 1997 г. важно потому, что началось оживление и в машиностроении. Экономический рост может продолжаться на этой основе в течение определенного срока, но это не решает долгосрочных проблем страны. Ключевой вопрос, стоящий перед Россией на ближайшие годы, — совмещение целей: трансформации экономики и развития новых отраслей; расшивки «узких мест»; ускорения темпов роста ради повышения уровня потребления; поддержания статуса мировой державы.

Одной из самых сложных проблем на ближайшие годы будет конфликт между целями государства в области трансформации экономики и желанием ускорить развитие с помощью государственных расходов. С учетом огромных расходов на обслуживание внешнего долга сложилась ситуация, в которой на один пункт прироста ВВП есть несколько «претендентов»: обслуживание внешнего долга; повышение жизненного уровня населения; инвестирование, обеспечивающее продолжение экономического подъема страны; расходы, связанные с проведением структурных реформ. Мы попытаемся трезво оценить ограничения, с которыми сталкивается экономическая политика. Выделим важнейшие с точки зрения долгосрочного устойчивого развития проблемы, поскольку конкретные решения на том или ином временном отрезке остаются предметом политического выбора.

В долгосрочном плане основной угрозой для страны является уменьшение объема и ухудшение качества человеческого

капитала — уровня образования, науки и культуры, а также их вклада в мировую цивилизацию. При отсутствии необходимого роста валового внутреннего продукта и соответствующего финансирования может произойти снижение качества и массовости образования. Главное для России — сохранить не только высокое качество образования и научных исследований, но добиваться принципиально новых результатов в области науки и культуры. Поддержка фундаментальных наук и информационных технологий будет противодействовать тенденции к ослаблению роли России в глобальной экономике.

Другая угроза при низком уровне инвестирования — снижение качества основного производительного капитала: истощение скважин и других месторождений; износ физической инфраструктуры, требующей капитального ремонта; появление «узких мест» на транспорте и в энергоснабжении (в частности, в условиях роста экономики). Большинство отраслей экономики фактически уже сталкивается с такой огромной потребностью в накоплении, что обострение техногенных проблем может опередить появление ресурсов для их решения.

Отдельный вопрос — вероятное уменьшение экспортного потенциала. При увеличении темпов роста ВВП в условиях существующей структуры производства экономика России может столкнуться с ограничением по энергетическим ресурсам. Возможности вложения огромных средств для поддержания энергоемкой структуры производства (черная и цветная металлургия) лимитированы отсутствием достаточных финансовых ресурсов у государства и высокими рисками для компаний. В любом случае поддержание подобного типа экономики требует гигантских затрат времени и средств, поэтому в ближайшие несколько лет трудно ожидать масштабного наращивания капитального строительства. Для предотвращения падения добычи и экспорта в ряде отраслей необходимо существенно увеличить вложения в смежные отрасли. Иностранные инвестиции, естественно, будут при этом играть лишь вспомогательную роль.

Здесь неизбежно возникает конфликт отраслевых интересов в отношении источников финансирования и направлений инвестирования. Интересы долгосрочного развития страны требуют поддержки информационных технологий, науки и образования. Большинство экономических агентов гражданской экономики

объективно заинтересованы в реформе налоговой системы и стимулировании инвестиций. Экспортные отрасли будут противодействовать попыткам других секторов экономики перераспределять рентные доходы в свою пользу. Усложнится проблема распределения прироста ВВП на накопление и потребление.

В 1998 г. внутренняя норма накопления в России резко снизилась из-за оттока капитала (внутренних сбережений — см. табл. 1.21). В дальнейшем для обслуживания внешнего долга на уровне 6–7% ВВП в год потребуется значительный первичный профицит федерального бюджета. Отметим угрозу обострения долговых проблем в 2003 г., на которые приходится существенное увеличение выплат. Как показывает исторический опыт, норма накопления в стране, решающей серьезные проблемы развития, должна составлять около 20–25%. Тогда внутреннюю норму сбережений нужно повысить до 30% и более, чтобы обеспечить обслуживание внешнего долга в ближайшие годы. Наконец, с учетом бегства капиталов на уровне 5–7% ВВП стране надо сберегать 30–35% ВВП. Очевидно, это нереально. В условиях ожидаемого подъема поддерживать такую норму сбережений в ущерб потреблению можно только при чрезвычайно высоких темпах роста. Не следует прибегать и к массовым заимствованиям за рубежом. Остается альтернатива: остановить и повернуть вспять процессы бегства капиталов.

Таблица 1.21

Использование сбережений экономики в 1996–1998 гг. (в %)

	1996	**1997**	**1998**
Сбережения внутренней экономики	27,5	24,4	20,3
Счет текущих операций платежного баланса	–2,9	–0,9	–4,0
отток капитала	–7,0	–6,4	–9,7
государственные ценные бумаги	1,7	4,4	1,5
Валовое накопление	24,6	23,5	16,3

Источник: ЦБ РФ.

Стратегически страна заинтересована в росте курса рубля, что снижало бы относительный размер внешнего долга и облегчало бы его обслуживание. После реструктуризации советского долга необходимо принять меры, исключающие повторение дефолта. Россия не может позволить себе приобрести устойчивый имидж страны, где могут осознанно брать в долг с намерением не вернуть

на личном, частном или государственном уровне, поэтому следует ввести жесткие стандарты заимствований и возврата средств.

Сохраняется угроза чрезмерной нагрузки на бюджет при попытке одновременно решать социальные проблемы бедности и неравенства и сложные региональные проблемы. Быстрое перераспределение ресурсов в пользу потребления объективно будет означать ограничение возможностей накопления человеческого и физического капитала.

Существует и угроза попасть в порочный круг колебаний цен мирового рынка на сырьевые товары и долговых проблем. Большой объем заимствований в период высоких цен и улучшения конъюнктуры обычно трудно удержать в разумных рамках. Падение цен на некоторые виды сырья и долговой кризис в том или ином регионе мира могут распространяться довольно быстро, что способно привести к последствиям, схожим с воздействием финансового кризиса 1997–1998 гг. На рис. 1.7 видно, что Россия весьма зависима от циклических процессов, находящихся вне сферы ее влияния.

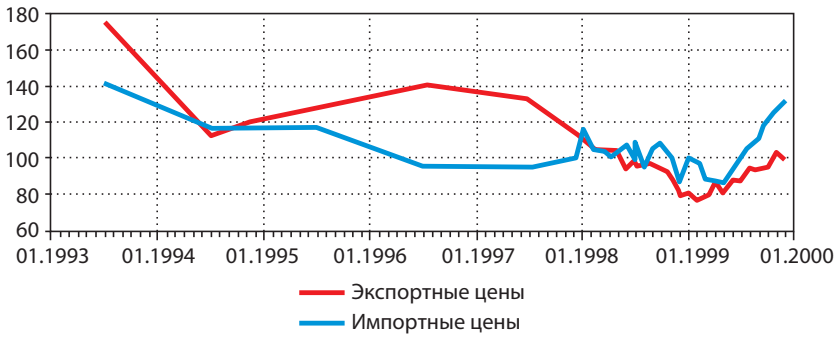

Рис. 1.7. **Условия внешней торговли России**

Промышленная политика сегодня ассоциируется с льготами, субсидиями и государственной поддержкой отдельных отраслей и предприятий. Необходимо отметить, что совокупность мер по защите внутреннего рынка часто выступает в качестве довольно эффективной политики, направленной на сохранение рабочих мест, которым угрожает конкуренция со стороны импорта, или поддержку экспорта в странах, декларирующих отсутствие государственной промышленной политики. Процесс вступления в ВТО нужно ускорить, но он должен идти с учетом действительных

конкурентных возможностей российской промышленности при ожидаемом росте реального курса рубля.

Предоставление прямых налоговых льгот той или иной отрасли зависит от наличия политической воли и возможностей бюджета. Однако такая идея трудно реализуема на практике по политическим мотивам из-за острой конкуренции между отдельными отраслями, регионами. Как показывает опыт, декларация равных прав или национального режима для всех инвесторов сопровождается множеством частных решений по конкретным проектам. В то же время последовательное проведение долгосрочной политики поддержки той или иной отрасли (например, информационных технологий) потребовало бы огромной координации усилий органов законодательной и исполнительной ветвей власти. Не вызывает сомнений необходимость инвестирования в физическую и гуманитарную инфраструктуру страны за счет средств бюджета. Объектом промышленной политики должно стать определение принципов отбора проектов и участия государства в их реализации.

Вложения в инфраструктуру могут осуществляться при посредстве Банка развития. Успешный опыт ряда зарубежных стран (Японии, Бразилии) свидетельствует о том, что на определенных этапах для решения отраслевых проблем, для кредитования малого и среднего бизнеса могут использоваться и государственные средства. Правда, такие банки и подобный способ кредитования уступают по эффективности обычному коммерческому кредитованию. Процедуры и принципы работы Банка развития должны максимально соответствовать общим рыночным принципам инвестиционного кредитования.

* * *

Сегодня необходимо сделать выбор в пользу развития и в этом контексте — снижения нагрузки на бюджет, связанной с обслуживанием внешнего долга. Низкая норма сбережений и накопления не оставляет на обозримый период альтернативы. Потребление в стране может значительно возрасти в результате, скорее, длительного экономического подъема и увеличения ВВП, чем перераспределительных процессов, приводящих к снижению нормы накопления.

1.6. Экономическое развитие и проблемы накопления[1] (2004)

В начале 2004 г. — очередной раз за последние 15 лет — Россия стоит перед выбором. Но если раньше это был выбор способа действий в кризисных обстоятельствах на фоне серьезных экономических трудностей, то теперь речь идет о выборе пути модернизации государства и экономики. Перспективы роста остаются в целом благоприятными, что определяет возможность постановки новых, намного более амбициозных целей и задач.

Вопрос о будущем месте России в глобальной экономике с учетом ее реальных человеческих и природных ресурсов приобретает новый смысл. Итоги трансформации экономических институтов теперь (после пяти лет экономического подъема) можно оценивать по способности хозяйства к модернизации. Одновременно речь идет о выработке стратегии развития страны (наряду с модернизацией государства) на поколение, а не на очередной политический цикл.

Бесспорный успех трансформации *от* социализма контрастирует с трудностями согласия об успехе перехода *к* состоянию «российского олигархического капитализма». Существенно то, что для внешних и внутренних наблюдателей результаты трансформации различны, так же, как их по-разному оценивают политики и экономисты. Для внешнего мира развал «соцлагеря» и СССР означал существенное повышение безопасности, победу демократии и «мирные дивиденды» в виде сокращения военных расходов и образования новых рынков. С внутриполитической точки зрения, существенные шаги России в направлении демократии (при всех возможных оговорках, выходящих за пределы данной работы) являются бесспорным благом. Но развал страны и десятилетний тяжелейший кризис, массовая эмиграция интеллигенции представляют собой человеческую трагедию для многих (даже не беря в расчет потерю международного престижа). Процесс формирования институтов рыночной экономики остался незавершенным, и потребность в обновлении

[1] *Григорьев Л.М.* Параграфы 1, 2, 5 Обзора БЭА за 2003 год.

страны за пятнадцать лет усилилась, поскольку многие важные реформы и решение ряда критических проблем все эти годы откладывалось.

В течение всего переходного периода кризис, трудности институционального развития и политические распри, как теперь можно констатировать, препятствовали постановке задач развития. Именно поэтому дискуссия 2002–2004 гг. о путях модернизации страны так напоминает аналогичные дебаты об «ускорении» второй половины 1980-х годов. Разница в том, что страна за эти годы прошла значительный путь демократизации и рыночной трансформации, но утратила значительную часть своего экономического потенциала (не считая даже сужения СССР до РФ). Поэтому отсутствие последовательной стратегии модернизации страны в нынешних условиях грозит окончательной утратой позиций в мировой экономике, в которой большинство стран при частном характере принятия основной массы хозяйственных решений опирается на стратегическое видение будущего своей страны.

Новая ситуация политической консолидации в России позволяет ставить более широкие и долгосрочные задачи развития параллельно с реформами. Ожидание формирования инвестиционного климата, который «сам решит» все проблемы развития, может оказаться долгим (как это было с макростабилизацией). Неиспользование «нефтяного окна» для модернизации может оказаться еще одной грустной историей об упущенных возможностях развития. Конкурентоспособность России потенциально достаточно высока, особенно ее людей и ресурсов. Но, как отмечал В.Путин еще в 1999 г., «впервые за последние 200–300 лет она [Россия] стоит перед лицом реальной опасности оказаться во втором, а то и в третьем эшелоне государств мира. Чтобы этого не произошло, необходимо огромное напряжение всех интеллектуальных, физических и нравственных сил нации»[1]. В условиях рыночной экономики (и после усталости от социализма) новое напряжение сил нации возможно, видимо, только в форме повышения эффективности действий индивидов, малых фирм и крупных компаний, государства.

[1] *Путин В.В.* Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 30.12.1999.

Потенциал страны велик, но для его реализации необходимо эффективное управление на всех уровнях, создание, формирование, реформирование рыночных институтов, в особенности прав собственности, инновационной и финансовой систем. Глобальная конкуренции усиливается, и хорошее место России в мировом разделении труда нам никто не гарантирует — основная конкурентная борьба еще впереди.

1.6.1. Условия формирования Программы 2000 года и ее реализация

Четыре года назад мы оценивали политико-экономическую ситуацию в стране следующим образом: «К началу 2000 г. российское общество охватило довольно определенное ощущение завершения предыдущего этапа трансформации страны и ожидания поворота к лучшему... Объективные предпосылки ожиданий связаны, во-первых, с событиями последних полутора лет: страна перенесла финансовый крах 17 августа 1998 г. в конечном счете много лучше, чем опасались в разгар кризиса. Это проявилось в относительной социальной стабильности, основанной на компенсаторных факторах в области потребления и распределения (выплата зарплаты и прочее), которые предотвратили обострение социальной обстановки»[1].

Формирование экономической политики нового лидера страны началось осенью 1999 г. с поиска локомотивов экономического роста. Первые программные заявления В.Путина, сделанные в декабре 1999 г., созвучны дискуссии 2002–2004 гг., поскольку в них формулировались общие проблемы развития страны с большим неиспользуемым потенциалом. «Стимулирование динамичного экономического роста. На первое место здесь следует поставить повышение инвестиционной активности. Пока нам не удалось решить эту проблему. За 1990-е годы инвестиции в реальный сектор российской экономики сократились в 5 раз, в том числе в основной капитал — в 3,5 раза. Идет процесс разрушения самих материальных основ российской экономики. *Мы выступаем за проведение инвестиционной политики, сочетающей как чисто рыночные механизмы, так и меры государственного воздействия...* Нехватка капиталовложений, недостаточное внимание к ин-

[1] Обзор БЭА за 1999 год. С. 15–16.

новациям привели к резкому сокращению выпуска продукции, конкурентоспособной на мировых рынках по соотношению показателей цена–качество. Особенно сильно потеснили нас зарубежные конкуренты на рынках наукоемкой продукции гражданского характера. Доля российских изделий составляет здесь менее 1 процента»[1] (курсив автора статьи).

Выборы 7 декабря 2003 г. и 14 марта 2004 г. подвели естественную черту под прошедшими четырьмя годами президентства В.Путина, под деятельностью исполнительной и законодательной власти за этот период, под реформами этого периода. Нынешняя ситуация во многом сходна с ситуацией четырехлетней давности — как и тогда, идет поиск новых решений старых задач и формулирование новых направлений развития. Но условия для осмысления текущего положения дел и принятия долгосрочных решений радикально изменились. Вряд ли нужно подробно вспоминать катастрофическую ситуацию конца 1998 г., когда внутренний экономический кризис, крах государственного внутреннего долга (и бюджета) вновь поставил великую державу перед угрозой социально-политической нестабильности. Важно то, что и в конце 1999 г. задачи экономической политики еще имели принципиально антикризисный характер. В начале 2000 г., несмотря на полуторагодичный рост экономических показателей, общие итоги трансформационного перехода выглядели крайне неутешительно: падение ВВП и промышленного производства с 1990 г., огромный старый и новый внешний долг 1995–1998 гг., использованный впустую, бюджетный кризис, социальные проблемы.

В начале 2004 г. Россия находится среди наиболее быстро растущих стран мира, решила многие критические проблемы четырехлетней давности и вновь обсуждает вопрос о модернизации экономики. Условия и внешние обстоятельства дискуссии совершенно отличаются от предыдущих как с точки зрения состояния экономики, так и уровня политической стабильности. Достаточно взглянуть на табл. 1.22, чтобы понять, насколько более благоприятны условия развития теперь по сравнению с 2000 г. Четырехлетний подъем (независимо от его внутренних характеристик) — это огромное достижение и благо для страны, измученной революциями и реформами.

[1] *Путин В.В.* Россия на рубеже тысячелетий.

Таблица 1.22

Макроэкономические показатели 1997–2003 гг.

Показатели	Средняя за 1997–1999 гг.	Средняя за 2000–2003 гг.	1999	2000	2001	2002	2003
	Темпы прироста, %						
ВВП	0,7	6,8	6,4	10,0	5,1	4,7	7,3
Промышленное производство	2,4	6,8	11,0	11,9	4,9	3,7	7,0
Инвестиции в основной капитал	–2,3	10,2	5,3	17,4	8,7	2,6	12,5
Конечное потребление домохозяйств	–0,5	8,4	–2,9	7,3	10,1	8,8	7,4
Конечное потребление государственных учреждений	0,5	1,5	3,1	2,0	–0,8	2,6	2,2
Инфляция (декабрь к декабрю), потребительские цены	40,8	16,4	36,5	20,2	18,6	15,1	12,0
Занятость млн чел.	60,5	65,2	63,1	64,5	64,7	65,2	66,4
Уровень безработицы (МОТ), %	12,5	8,8	12,6	9,8	8,9	8,6	7,9
Дефицит федерального бюджета, % ВВП (+ профицит)	–4,7	1,8	–1,1	1,3	3,0	1,4	1,6
Внешний долг, % к ВВП	59,2	41,0	82,0	57,5	44,1	35,9	26,4
Торговый баланс, млрд долл.	22,5	53,6	36,0	60,2	47,9	46,3	60,0
Счет текущих операций, млрд долл.	8,3	34,8	24,6	46,8	33,9	29,5	28,7
Цена на нефть (сорт Юралс), долл. за барр.	15,9	25,1	17,2	26,6	22,9	23,6	27,3
Валютный курс, руб./долл., на конец периода	17,9	29,9	27,0	28,2	30,1	31,8	29,5
Золотовалютные резервы, млрд долл.	14,0	47,3	12,5	28,0	36,6	47,8	76,9
Ставки по кредитам, %, в среднем за период	37,9	17,6	40,1	24,3	17,9	15,7	12,6
Рейтинг S&P (конец года)			SD	B–	B+	BB	BB+

Продолжение табл. 1.22

Показатели	Средняя за 1997–1999 гг.	Средняя за 2000–2003 гг.	1999	2000	2001	2002	2003
Рейтинг Moody's (конец года)			B3	B2	Ba3	Ba2	Baa3

Источники: ФСГС, ЦБ РФ, Минфин.

Рост производства в России с 1999 г. выглядел скорее неожиданным после десятилетия кризиса переходного периода и потрясений, вызванных внутриполитическими события и неудачами в экономической политике. Но, как мы отмечали четыре года назад, «неожиданность такого результата не следует переоценивать: относительная изоляция реального сектора от рухнувшей банковской системы, высокие цены на товары сырьевого экспорта, импортозамещающие процессы дали толчок экономике, который может продолжаться некоторое время. Однако до устойчивого подъема пока довольно далеко, если понимать под ним масштабный рост инвестиций в создание новых мощностей, появление новых отраслей промышленности, особенно в области информационных технологий, и т.п. ... Ближайшие годы станут, по-видимому, периодом возобновления экономического роста... при предположении об устойчивости внешних параметров развития (цены на экспорт, обслуживание внешнего долга)»[1].

Даже если не брать в расчет обвальный кризис в России начала 1990-х годов, сходный по масштабам с Великой депрессией в США, то итоги 1997–1999 гг. тоже выглядели удручающе на фоне поворота к росту в бывших странах СЭВ в середине 1990-х годов. Многолетнее падение личного потребления и накопления при низких ценах на нефть делали Россию «больным человеком» Европы и мира, по крайней мере экономически (см. рис. 1.8). Финансовый крах августа 1998 г. на фоне крайне низких резервов и нулевого текущего платежного баланса не давали больших надежд на финансовую устойчивость. На подарок в виде пятилетия (1999–2004 гг.) высоких нефтяных цен на мировых рынках в тот момент (конец 1999 — начало 2000 г.) российскому руководству рассчитывать не приходилось, так что ориентация на макроэкономическую стабилизацию была оправданной.

[1] Обзор БЭА за 1999 год. С. 16, 114.

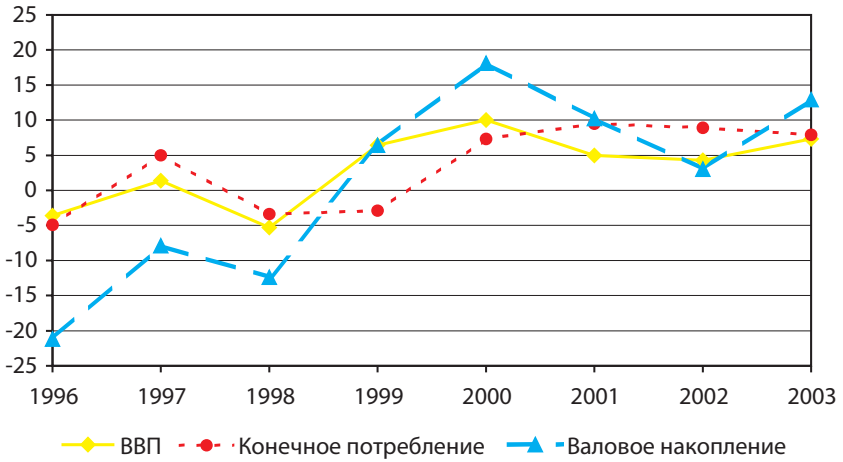

Рис. 1.8. **Темпы прироста ВВП, потребления и накопления в реальном выражении (в %)**

Желание перейти, наконец, к долгожданной модернизации и возрождению национальной экономики разделялось как политической элитой, так и экспертным сообществом. Но условий для активной инвестиционной, инновационной или промышленной (дело не в термине) политике, видимо, просто не было. Причем не было не только условий, но и согласия в отношении целей или методов такой политики. Не было консенсуса в политической и финансовой элите, не было мощностей государственного аппарата, который должен был бы проводить устойчивую некоррупционную политику. Наконец, не было финансовых ресурсов ни у государства, ни у реального сектора, ни, тем более, у финансового частного сектора, находившегося тогда в полумертвом состоянии.

Острыми проблемами к началу 2000 г. оставались: восстановление бюджетного равновесия, реструктурирование внутреннего государственного долга, решение проблемы внешнего долга и платежного баланса, восстановление банковской системы, блокирование инфляции, предотвращение социального возмущения на фоне падения реального личного потребления. Все это — проблематика еще 1995–1997 гг. с важными поправками на крах валютного коридора, двукратную реальную девальвацию рубля, обесценение всех обязательств бизнеса в долларовом выражении и возможность за счет кризисного спазма прекратить

попытки финансировать неподъемные для страны федеральные социальные мандаты.

В течение весны 2000 г. была разработана новая экономическая программа, опиравшаяся на работы многих ведущих исследовательских центров[1]. Но проклятье десятилетнего переходного кризиса выразилось в ограниченной формулировке целей и задач, связанных с ростом и развитием. В тот момент доминировала идея необходимости продолжения (завершения) радикальных реформ с целью создания того механизма, который обеспечил бы, наконец, долгожданный рост на базе эффективной рыночной экономики. Тем не менее, к весне 2000 г. экономический рост в стране выглядел несколько более устойчивым, что позволило повернуть от кризисного управления к проблемам новой волны реформ. Соответственно, проблема завершения трансформации охватывала как проблемы эффективного собственника, конкуренции, либерализации ряда секторов (особенно естественных монополий), так и необходимости макроэкономической стабилизации на фоне инфляции и обострения долговой проблемы.

Но уже тогда мы отмечали, что «в России завершился не просто очередной этап трансформации, а десятилетие, вместившее событий на целую эпоху. Интеллектуальные и материальные ресурсы России могут быть сосредоточены непосредственно на формировании гражданского общества и рыночной экономики как основы возрождения и процветания страны. В то же время переход к новому этапу трансформации означает новый комплексный подход к реформе: речь идет не о линейном продолжении или завершении рыночных и демократических преобразований, а о необходимости качественного скачка, возможно, „капитального ремонта“ фактически сложившейся системы российского капитализма»[2].

К числу ключевых проблем переходной трансформации относятся выбор ее целей и методов, с одной стороны, и оценка результатов перехода — с другой, включая оценку эффективности

[1] В особенности следует отметить исследования Института экономики переходного периода, Бюро экономического анализа, Экономической экспертной группы (представители которых и составили ядро авторов Программы 2000 г.), а также наработки сотрудников Всемирного банка предшествующих лет.

[2] Обзор БЭА за 1999 год. С. 19.

(при определенных критериях) использования ресурсов — суть рыночной экономики. Научный анализ предполагает изоляцию объекта, которым в данном случае выступает проблема формирования устойчивого развития в стране, претерпевающей глубокую трансформацию от плана к рынку. Прежнее состояние (плановой) экономики характеризовалось предельным напряжением и неэффективным использованием национальных природных и человеческих ресурсов, причем развитие явно застопорилось на стадии индустриального общества. Насколько сложившаяся ныне рыночная экономика России «правильно» использует свои ресурсы — природные, человеческие и финансовые? Происходит ли становление экономики, обеспечивающей на уровне фирм принятие качественных инвестиционных решений, ведущих — в свою очередь — к модернизации экономики России? В начале 2000 г. (всего четыре года назад) ответ на все эти вопросы был явно отрицательным — переход к рынку выглядел затянувшимся, безрадостным и угрожавшим социально-политической нестабильностью.

Таким образом, сложившаяся объективно экономическая ситуация и неопределенность будущих внешних параметров развития (как внешнеэкономических, так и политических) детерминировала логику программы правительства 2000 г., обусловив ее ориентацию на сокращение бюджетного дефицита и инфляции, решение долговой проблемы. Экономическая программа появилась в конечном итоге не зимой 2000 г. в качестве предвыборной стратегии, а летом того же года как результат коллективного творчества преимущественно либеральных экономистов, озабоченных макроэкономической стабильностью, ускользавшей в течение десятилетия. В конфликте между желанием перейти к промышленной политике как способом адаптации к глобальной конкуренции, так и стремлением завершить структурные реформы, победил второй подход.

Интересно, что в тогдашнем историческом (пост-краховом) контексте этот подход, закодированный как «либеральный», был по существу весьма осторожным и консервативным в отношении сохранения устойчивости критических макроэкономических показателей. За этим подходом стояли и стоят по сей день глубокие сомнения в способности государственных чиновников осуществлять какую бы то ни было экономическую деятельность

(помимо коррупции). Отчасти это убеждение базировалось на вере в абсолютное превосходство частного бизнеса в принятии решений, что в российских условиях было, конечно, довольно сильным допущением. Если учесть бегство капитала и явную неэффективность управления предприятиями значительной частью собственников, то формирование активной инвестиционной политики была просто нереально.

Отметим, что в дальнейшем именно проблемам собственности, характеру контроля, поглощений и банкротств, реструктурирования банковской системы было уделено весьма ограниченное внимание. Программа реформ с их либеральной (в российском понимании термина) идеологией базировалась на предположении о необходимости улучшения единого инвестиционного климата страны, который, при условии политической и макроэкономической стабильности, обеспечит возрождение процесса накопления.

«В 2000–2001 гг. модернизация российской экономики будет направлена на достижение устойчивых темпов экономического роста, обусловленного повышением конкурентоспособности, прогрессивными сдвигами в структуре экономики, соответствующими мировым тенденциям. Приоритетными задачами экономической политики Правительства РФ в этот период будут являться:

- формирование законодательных основ, обеспечивающих благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;
- создание условий для развития финансовой инфраструктуры и достижения среднесрочной финансовой стабильности;
- существенное снижение налогового бремени и повышение эффективности налоговой и таможенной систем;
- достижение сбалансированности бюджетной системы и повышение эффективности ее функционирования;
- стимулирование прогрессивных структурных сдвигов в российской экономике;
- создание условий для опережающего развития производств нового технологического уклада, активизации имеющегося научно-технического и интеллектуального потенциала;
- реформирование естественных монополий;
- создание условий для интеграции России в мировую экономику.

Решение этих задач позволит закрепить позитивные тенденции, сформировавшиеся в последнее время в экономике страны, и выйти на траекторию устойчивого экономического роста... Реализация мер в области структурной политики придаст российской экономике новый импульс, обеспечивающий ускоренное развитие отраслей с новым технологическим укладом, активное использование результатов инновационной деятельности, более тесную интеграцию России в международную систему разделения труда»[1].

Данная программа была сфокусирована на формировании именно общих, преимущественно макроэкономических условий роста и накопления (вторая–четвертая цели по порядку). Первая и последняя цели относились к реформам правового характера или к структурным реформам общего характера, обеспечивающим улучшение экономического климата. Активизация инновационного потенциала, структурная политика впоследствии так и не нашли своего практического выражения в действиях правительства. Если не считать нескольких федеральных целевых программ (как «Электронная Россия»), то ничего нового за четыре года в подходе к инновационной политике не произошло. В этом отношении многие пункты программы реформ 2000–2003 гг. выполняли полезную функцию (оставляя в стороне оценку качества решений и законодательства), но лишь в малой степени воздействовали на экономический рост в эти годы.

В течение всего периода упор фактически был сделан на снижении политических (стабильность) и макроэкономических рисков. В этом наборе структурных реформ можно выделить те, которые являются правильными (хотя и запоздалыми) шагами в направлении формирования нормального рыночного пространства с адекватными формальными и неформальными институтами. Это особенно относится к началу судебной реформы и очередной кампании по борьбе с коррупцией. Сюда же надо отнести принятие Трудового и Земельного кодексов, хотя оба подвергаются критике и слева, и справа, и с профессиональных позиций[2].

В этом же ряду — борьба с административными барьерами и административная реформа, которые фактически имеют дело

[1] См.: Распоряжение Правительства РФ № 1072-Р от 26 июля 2006 года «Об утверждении Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы».

[2] Подробнее см. гл. 8 и 12 Обзора БЭА за 2003 год.

как с отдаленными последствиями плановой советской системы, так и с нанесенными слоями решений ельцинского периода трансформации. Вплоть до конца 1990-х годов не была определена «роль государства как регулятора рыночных процессов в отличие от государства — реформатора. Последнее предположительно проводит необходимые преобразования и на каждом шагу уступает многие функции рыночным институтам и негосударственным организациям. В борьбе с засильем государства под либеральными лозунгами часто упускается из виду необходимость выполнения государством своих базисных функций и реформаторской задачи создания условий для эффективного функционирования рынка»[1].

Вторая важная группа программных целей относилась к попыткам обеспечить бюджетную устойчивость или провести преобразования, которые в будущем должны поддержать финансовую устойчивость на уровне государства и бизнеса: бюджетная, налоговая, банковская и пенсионная реформы.

Уровень государственных расходов за годы подъема вырос, что отражало увеличение доходной базы. При этом произошло значительное перераспределение доходов в пользу федерального бюджета за счет региональных. Оставляя в стороне политический компонент такого сдвига (ослабление независимости губернаторов и тому подобное), отметим, что эта логика базировалась на нескольких соображениях. Во-первых, это было решением в рамках «кризисного управления» — концентрация ограниченных финансовых ресурсов для обслуживания внешнего долга. В этом отношении такие изменения обеспечивали общее снижение страновых рисков. Во-вторых, этот сдвиг базировался на устойчивом представлении в центре о неэффективном использовании ресурсов на местах. Наконец, перераспределение бюджетных ресурсов давало возможность поддержать относительно бедные регионы. Побочным результатом такой политики стало «привыкание» последних к внешней помощи, а также потенциальное ослабление стимулов для сильных регионов прилагать усилия для развития в связи с неопределенностью в отношении извлечения выгоды от таких усилий в долгосрочном плане. Тем самым ситуация внутри разнородной России выступает довольно точным отражением глобальной проблемы помощи развитию и ее эффективности,

[1] Обзор БЭА за 1999 год. С. 18.

над которой несколько десятилетий бьются международные финансовые институты.

Относительно успешно шла налоговая реформа, хотя многие ее составные части остаются предметом критики. Принципиально важным является то, что акцент здесь был сделан на максимальном упрощении и унификации налогов. Правда, плоский подоходный налог (введен с 2002 г.), как и ожидалось, оказал лишь ограниченное влияние на легализацию личных доходов. Налогообложение малого бизнеса, несмотря на общие заверения в правительственных и парламентских кругах о намерении поддержать средний класс, в сущности ужесточилось за счет новой отчетности, требующей огромных расходов на свое ведение.

Плоский налог на прибыль вместе со значительным упрощением системы учета издержек и отменой льгот выглядит как шаг вперед. Отмена инвестиционной льготы, вероятно, перекрыла положительный эффект нового налога на прибыль в стартовом 2002 г., сместив финансирование в пользу более коротких и высокорентабельных проектов. Тем не менее, из всех реформ, видимо, именно налоговая в наибольшей степени повлияла на принятие деловых решений. Рост инвестиций в 2003 г. показал ее приемлемость для бизнеса. Снижение НДС с 20% до 18% с 2005 г. также может рассматриваться как полезная мера для текущего бизнеса. Серьезная дискуссия относительно снижения Единого социального налога указывает на то, что налоги остаются проблемой в связи с неравным положением отраслей — в качестве меры для облегчения положения отраслей промышленности с относительно низкими уровнями заработной платы (легкая и пищевая) эффективная ставка ЕСН может быть снижена с 29% до 26%.

В Среднесрочной программе правительства лета 2003 г. справедливо отмечалось: «Доступность долгосрочных инвестиционных и кредитных ресурсов — важнейшее условие модернизации и диверсификации экономики. В настоящее время российская финансовая система в значительной мере удовлетворяет потребность экономики в краткосрочных инвестиционных и кредитных ресурсах, но пока не способна предоставлять в достаточной мере долгосрочные ресурсы»[1]. Но банковская реформа фактически

[1] «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)», утверждена распоряжением Правительства РФ № 1163-р от 15 августа 2003 г.

так и не началась, и нынешний уровень развития финансовых рынков еще очень далек от желаемого[1]. Улучшение их состояния в последние годы в значительной мере стало естественным следствием подъема экономики, подкрепленным устойчивостью макроэкономической ситуации, укреплением надзорных органов (то есть ограничением пирамид и злостных банкротств кредитно-финансовых организаций), но не результатом какой-либо реформаторской деятельности.

Начавшаяся пенсионная реформа представляет собой сложный компромисс, жизнеспособность и адекватность которого еще потребуется проверить жизнью. Пройдут годы, прежде чем пенсионная реформа сможет существенно повлиять на доступность кредита в стране. Ограниченность доступных надежных инструментов для вложений пенсионных фондов при ограничении возможности вкладывать в иностранные бумаги ставят фонды перед трудным выбором в будущем. Избыточная ликвидность при высоких рейтингах и ограниченном объеме торгуемых акций и малом наборе альтернатив привела к высокому курсу акций, что влияет в основном на цену перепродажи активов.

Что касается реформирования естественных монополий, то реформа рынка электроэнергии (и РАО «ЕЭС») только начинается, а газового рынка запаздывает. Повышение внутренних тарифов на газ и электроэнергию в предвыборном году было ограничено уровнем текущей инфляции, примерно те же порядки увеличения тарифов предполагаются и в ближайшие годы[2]. Фактически это произошло по достижении докризисного соотношения энергетических тарифов и промышленных цен в результате роста в 2000–2002 гг., который, правда, близко не достиг тех порядков увеличения, которые предполагались четыре года назад в период подготовки Программы 2000 г. (в два раза против соотношения 1999 г.). Повышению тарифов активно противодействуют крупные промышленные потребители (производящие алюминий, удобрения и прочее) и многие регионы, в которых рентабельность производства и вывоз продукции обусловлены уровнем тарифов на электричество, газ и железнодорожные перевозки. В свою оче-

[1] См.: Анализ и прогноз финансовых рынков в России / ТАСИС. М., 2003. Гл. 1.

[2] См.: Обзор БЭА за 2003 год, а также: *Дербилова Е.* Тарифы будут расти // Ведомости. 19.03.2004.

редь, ожидание роста тарифов, политическая борьба вокруг них негативно повлияли на переговоры о вступлении в ВТО.

Интеграция в мировую экономику шла в эти годы (если не считать медленного процесса адаптации внутреннего законодательства) в основном в форме восстановления докраховой модели экспорта сырьевых материалов в обмен на потребительские товары и продукцию машиностроения. Чистое привлечение иностранных инвестиций шло в форме вывоза прямого и ввоза портфельного капитала, что отражало состояние финансовых рынков и институтов, а также приоритеты российского и иностранного бизнеса.

Общий положительный эффект структурных реформ последних четырех лет, безусловно, сказался положительно на общем экономическом климате в стране. Намеченные в стартовых программных документах направления реформ были в основном выдержаны, но их интенсивность и глубина оказались меньше запланированных и ожидавшихся, что признают сами авторы программы: «Пройдет еще целый ряд лет до того, как мы создадим в стране абсолютно стабильный и надежный экономический климат, получим инвестиционный рейтинг, успокоимся в отношениях собственности, создадим систему защиты прав собственности и т.д.»[1].

Но главным недостатком такого унификационного, «общенационального» подхода к снижению рисков и налогов является то, что он консервирует исторически сложившуюся неравномерность уровней рентабельности и условий инвестирования в отраслевом и географическом аспекте. В долгосрочном плане (при счете на десятилетия) это должно вести к росту эффективности экономики в целом и селекции жизнеспособных отраслей и регионов. В более коротком временном горизонте и при крайне несовершенном механизме перелива капитала это может означать дальнейшее сжатие ряда сегментов обрабатывающей промышленности, науки, обеднение ряда регионов с потерей организационных, управленческих и финансовых механизмов возрождения — по существу, банкротство и ликвидацию.

Для целей данной работы нам достаточно констатировать, что за четыре года был выполнен большой объем работы и сде-

[1] Интервью Г.Грефа // Профиль. 21.07.2003.

лан шаг вперед в структурных реформах, которые формировали общие условия функционирования бизнеса. В то же время системной структурной политики в этот период не проводилось. Также намного меньше, чем требовалось, было сделано в части инновационной политики, стимулирования модернизации путем специальных мер. Экономический рост и инвестиционный подъем создали ситуацию, в которой потребность в специальных мерах поддержки инвестиционного процесса выглядела как излишняя. Вопрос состоит в том, насколько характер накопления в условиях подъема дает основания для спокойствия и для предположения, что снижение рисков и налогов постепенно решит все проблемы, включая обновление старой инфраструктуры, с одной стороны, и модернизации, перехода к инновационному типу развития — с другой.

1.6.2. Экономические итоги четырехлетия

Последние четыре года оказались самыми успешными в пореформенном периоде. Вряд ли есть необходимость подробно анализировать причины роста экономики России в 2000–2003 гг., но важно отделить вре́менные факторы от факторов долгосрочного действия. Российская экономика начала расти на 4–5 лет позже соседей в Центральной и Восточной Европе, отсчитывая от начала кризиса переходного периода (с 1999 г. вместо 1994–1995 гг.). Исходный поворот к росту базировался, как в основном согласно большинство наблюдателей (с различием в акцентах), на девальвации рубля, запасе мощностей и высоких ценах на нефть. Двукратная (в реальном выражении) девальвация рубля относительно доллара дала возможность использовать некоторый запас внутренних мощностей для сокращения конкурирующего импорта и подтолкнула промышленное производство. Слабость и изолированность банковской системы от реального сектора ослабили воздействие банковского кризиса на экономику, в отличие от большинства других стран, оказавшихся под ударом Азиатского кризиса. Последствия тяжелых ошибок в кредитно-денежной политике предкрахового периода были частично компенсированы поворотом во внешней конъюнктуре. Уже с конца 1998 г. началось увеличение чистого экспорта, в начале 1999 г. — инвестиций и личного потребления.

Главное достижение последнего четырехлетия — снятие с повестки дня большинства острейших макроэкономических проблем 1997–1999 гг. Многолетний рост привел постепенно к ослаблению синдрома кризиса, постоянного ожидания (политиками, СМИ и гражданами) крупных экономических неприятностей. Если в 2000 г. сильны были ожидания массовых техногенных катастроф, падения цен на нефть и обострения проблемы обслуживания внешнего долга (вспомним пресловутую «проблему 2003 г.»), то к настоящему времени даже угроза падения нефтяных цен выглядит отдаленной. Правительство сформировало Стабилизационный фонд, хотя в его отношении не решена фундаментальная проблема — как сохранить покупательную способность финансового резерва в условиях низких ставок по первоклассным бумагам за рубежом и высоких рисков размещения средств резерва внутри страны.

Рост в послекризисный период в России иногда именуется «восстановительным», по аналогии с 1920-ми годами[1]. В рамках теории экономических циклов эффект «восстановительного» роста представляет собой довольно обычную послекризисную ситуацию. Действительно, в этот период рост выпуска меньше связан с текущими инвестициями, пока хватает старых мощностей (и работников), которые обычно в послекризисный период относительно дешевы. Позднее рост трудовых издержек и изменение спроса ведут к новациям в отраслевой структуре накопления в ходе подъема. Однако сравнение восстановительного роста 1920-х годов с периодом 1999–2003 гг. требует дополнительных рассуждений и доказательств. Рост в период НЭПа (несмотря на смену собственности) протекал еще в условиях достаточно свободных цен, на тех же мощностях и все еще в рамках весьма сходных с дореволюционными условий хозяйствования. Нынешняя ситуация слишком сильно отличается от 1980-х годов, чтобы говорить о «восстановлении».

По-нашему мнению, ситуация в российской экономике, в частности, в промышленности, отличается тем, что резко изменились рынки сбыта большинства отраслей в условиях открытости экономики и свободы ценообразования. Более глубокие (структурные) причины вызвали большую неравномерность в падении и после-

[1] *Гайдар Е.* Восстановительный рост и некоторые особенности современной экономической ситуации в России // Вопросы экономики. 2003. № 5.

дующем росте большинства отраслей. Как только мы начинаем рассматривать менее агрегированные показатели (см. табл. 1.23), то становится очевидно, что мы имеем дело с более сложным явлением: самостоятельным ростом в ряде экспортных отраслей углеводородов и полуфабрикатов при еще весьма ограниченном восстановлении выпуска в отраслях, работающих на внутренний рынок, особенно в легкой промышленности, промышленности стройматериалов и т.д. Аналогичная неравномерность может быть легко обнаружена и в региональном разрезе, поскольку смесь отраслей в большинстве областей носит весьма своеобразный характер.

Таблица 1.23

Динамика выпуска основных отраслей промышленности, 1988–2003 гг.

Отрасли	Сокращение в период кризиса, %	Увеличение в период подъема, %	2003 г. в % к предкризисному максимуму
Вся промышленность	**–53**	**45**	**68**
Топливная промышленность	–38	33	82
Цветная металлургия	–48	51	78
Черная металлургия	–49	51	77
Электроэнергетика	–26	4	77
Пищевая промышленность	–54	45	67
Химическая и нефтехимическая промышленность	–60	59	64
Машиностроение и металлообработка	–67	68	56
Лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая промышленность	–67	43	47
Промышленность строительных материалов	–71	44	42
Легкая промышленность	–89	35	15

Источник: ФСГС.

Существенную роль в послекризисном росте сыграли внешнеэкономические факторы. Разумеется, в стабилизации за счет экспорта сырьевых ресурсов нет большой хитрости, но есть

очевидные слабости. Главным образом речь идет о росте зависимости бюджета от нефтяного сектора, цен на нефть. По некоторым оценкам, до 80% прироста доходов бюджета расширенного правительства за годы после краха прямо или косвенно связаны с нефтью, а значит, угроза бюджетному равновесию в случае падения цен на нефть существует, и серьезная[1]. В любом случае, переменчивость мировой конъюнктуры, сдвиги в глобальном развитии и конкуренция подталкивают к проведению политики диверсификации производства, снижению рисков зависимости, поиску нового места в глобальном разделении труда.

По ходу подъема в российской экономике происходили естественным порядком те позитивные изменения в экономической жизни, которые безуспешно пытались решить в рамках политики «валютного коридора» и макроэкономической стабилизации за счет внешнего и внутреннего заемного финансирования бюджета в 1996–1998 гг. Важнейшим фактором роста стало обесценение всех рублевых обязательств при увеличении экспорта. Также стало неизбежным списание долгов предприятий государству, которое, вместе с другими факторами, быстро расчистило препятствия для роста, казавшиеся непреодолимыми. В частности, все правительства 1990-х годов упорно сопротивлялись радикальному реструктурированию налоговой задолженности предприятий, вплоть до лета 1998 г., справедливо полагая, что компании средствами располагают, но их скрывают. В результате сложной системы пеней и штрафов, а также попыток изымать (в безакцептном порядке) оборотные средства предприятий-должников, размер «накрученных» штрафов (особенно за время высокой инфляции) превысил собственно размеры задолженности. Четырехкратная номинальная девальвация обесценила задолженность, а финансовый крах и смена правительства привела к радикальному реструктурированию и обесценению долгов. Как можно было ожидать, это быстро расчистило экономическое поле, что доказывает, как важна грамотная и реалистичная экономическая политика на микроуровне.

Обесценение внутреннего долга государства, обесценение рублевых налоговых обязательств и неизбежное реструктурирование налоговой задолженности предприятий довольно быстро

[1] См.: *Гухун Квон.* Влияние цен на нефть на бюджет в России. Август 2003 г. http://www.imf.org/external/country/rus/rr/rus/2003/pdf/080103r.pdf

разрешили проблему неплатежей в бюджет и между предприятиями. В ходе подъема резко сократился неистребимый ранее бартер, радикально уменьшилась задолженность по зарплате, почти исчезли забастовки. По-видимому, увеличился горизонт планирования как у бизнеса, так и у домашних хозяйств. Нормализация экономической жизни на микроуровне стала одним из важнейших факторов роста.

Защита внутреннего рынка за счет девальвации постепенно исчерпывала свое действие, и с 2002–2003 гг. начался рост импорта потребительских товаров, удорожание импорта для состоятельной части населения из-за перехода на условные единицы в евро. Валютные ножницы, образовавшиеся в эти годы за счет относительного падения курса доллара, обесценили покупательную способность рубля относительно импорта из зоны евро и обеспечили некоторую защиту внутреннего рынка. Однако в последние два года правительство вынуждено было непрерывно заниматься обычной во всем мире практикой защиты своих производителей, маневрируя квотами и тарифами. Это и является показателем ослабления защиты рынка за счет девальвации.

Запас мощностей и рабочей силы, существовавший на конец 1998 г., также постепенно исчерпывался. Этот запас был не слишком большим: в ходе многолетнего кризиса часть мощностей была уже ликвидирована, а заводские специалисты (инженеры и рабочие) перешли в сферу услуг и торговлю[1]. Это было связано, в частности, с социальными и правовыми условиями работы предприятий, которые не позволяли провести радикальное высвобождение от низкокачественной рабочей силы. Вместо этого предприятия вели (точнее, вынуждены были вести) в течение 1990-х годов самоубийственную для условий подъема политику, не препятствуя уходу наиболее квалифицированной и социально мобильной рабочей силы. В ходе подъема, к 2003–2004 гг., стали постепенно ощущаться ограничения на рост производства и возможность перехода к выпуску новой продукции из-за отсут-

[1] Одним из факторов потери потенциала развития и был переход хороших специалистов из гипертрофированного при плановом хозяйстве сектора крупных предприятий не в новый малый бизнес (как в Центральный и Восточной Европе), а в услуги, торговлю и госсектор. См.: *Гурвич Е.* Государственная политика стимулирования роста // Инструменты макроэкономической политики для России. М: ТЕИС, 2000.

ствия специалистов высокой квалификации или дополнительной рабочей силы.

Рост чистого экспорта и личного потребления сыграли основную роль в росте ВВП в эти годы, хотя увеличение инвестиций и восстановление запасов также ощущалось как фактор роста в отдельные годы. Своевременный рост цен на нефть в 1999 г. и последующая политическая напряженность в мире в течение 2001–2003 гг. поддержали высокие цены на товары российского сырьевого экспорта в целом (несмотря на серьезные колебания по отдельным товарам), особенно на нефть. Это позволило решить острую проблему обслуживания внешнего долга и провести ряд реформ в относительно благоприятных условиях. Как фактор роста нефть остается действующим параметром и в 2004 г., хотя невозможность «вечного праздника» высоких цен всеми осознается. Развитие «голландской болезни» отражалось в опережающем увеличении зарплаты и издержек в экспортных сырьевых отраслях, снижении привлекательности вложений в других секторах при нормальной норме прибыли.

К весне 2004 г. инфляция снизилась до 10%, но доведение ее до показателей развитых стран (т. е. почти нулевого роста цен) пока остается нереальным. Необходимость роста тарифов, которая завязана как на их реальное падение в 1998–1999 гг., так и на попытки «естественных монополий» увеличить продажи, не слишком много вкладывая в понижение издержек и повышение внутренней эффективности, постоянно создает дополнительные толчки росту цен. Это ведет к постепенному укреплению рубля и ужесточению конкуренции на внутреннем рынке.

Ставки процента существенно снизились, постепенно восстановились активы банковского сектора, вновь началось заимствование корпораций за рубежом. Ожидаемая норма прибыли снизилась с уровня «бума ГКО» до 40% (по оценкам бизнесменов). Одним из важнейших достижением в макроэкономической области стал сбалансированный бюджет, огромное положительное сальдо торгового баланса обеспечило небывалый прирост резервов ЦБ, наконец, сократились все относительные показатели внешней задолженности.

В целом все три фактора роста прошедших лет — девальвация, запас мощностей и высокие экспортные цены — еще действуют

с большей или меньшей силой в настоящее время. Рыночная экономика, собственно, и хороша тем, что порождает рост, который не объясним в рамках таблиц межотраслевого баланса. Однако в долгосрочном плане остается классическая проблема спроса на продукцию обрабатывающей промышленности — внешнего или внутреннего. И кто удовлетворяет этот спрос — домашние производители или иностранные экспортеры.

В итоге можно констатировать, что сочетание благоприятных внешних условий и аккуратной финансовой политики позволило за последние четыре года снять острые проблемы, которые не поддавались решению вплоть до краха 1998 г.: переход к росту, сдерживание инфляции, снижение внутреннего и внешнего долга, стабилизация номинального курса рубля, обеспечение бюджетного профицита.

Намного меньше позитивных изменений наблюдается в области отношений собственности и в состоянии финансового сектора. Волна слияний и поглощений после краха 1998 г. существенно изменила «карту» финансовых групп, произошло даже их переименование в научной литературе из «финансово-промышленных» в «интегрированные бизнес-группы». Распространение последних из сырьевого в обрабатывающий сектор ожидалось как средство распространения новых стандартов управления и канал финансирования реального сектора за счет сырьевых доходов. Но радикальных изменений не произошло, значительная изолированность отраслевых рынков и условий финансирования (самофинансирования) предприятий сохранилась. Не было проведено масштабного реструктурирования банковского сектора. Пенсионная реформа находится в стадии запуска и ее влияние на финансовые рынки пока оценивается как весьма умеренное. Сохраняется раздробленность финансовых рынков.

Вопрос заключается в том, как были использованы ресурсы подъема, что стало с тем «растущим пирогом». Анализ показывает, что экономический подъем главным образом позитивно воздействовал на личное потребление, которое, по различным измерителям, росло на 8–9% в год в среднем или почти на 38% за четыре года (см. табл. 1.24). Но при этом многие факторы указывают на закрепление сложившейся социальной структуры общества и сокращение вертикальной мобильности.

Таблица 1.24

Социально-экономические показатели 1997–2003 гг.

	Средняя за 1997–1999 гг.	Средняя за 2000–2003 гг.	1999	2000	2001	2002	2003
	Темпы прироста, %						
Конечное потребление домохозяйств	–0,5	8,4	–2,9	7,3	10,1	8,8	7,4
Розничный товарооборот	–1,5	9,3	–5,9	9,0	10,9	9,2	8,0
Реальные располагаемые денежные доходы	–8,0	11,3	–12,4	12,0	8,7	9,9	14,5
Производство пищевой промышленности	0,6	8,5	4,0	14,0	8,0	7,0	5,1
Производство легкой промышленности	–0,7	5,2	12,0	21,0	5,0	–3,0	–2,3
Производство легковых автомобилей, тыс. шт.	927	996	954	969	1022	981	1011
Импорт легковых автомобилей из стран вне СНГ, тыс. шт.	119	107	42	58	105	127	172
Импорт продовольственных товаров и сырья, млрд долл.	10,7	9,0	8,1	7,4	9,2	10,4	н.д.
Ввод в действие жилых домов, млн кв. м	31,8	33,0	32,0	30,3	31,7	33,8	36,3
Прием в вузы, тыс. чел.	929	1476	1059	1293	1462	1504	1644
Уровень безработицы (МОТ), %	12,5	9,0	12,6	9,8	8,9	8,8	7,9
Потери рабочего времени в забастовках, тыс. чел.-дней	3557	77	1789	236	26	29	16
	Расходы федерального бюджета, % к ВВП						
Социальный блок	4,5	4,8	3,1	3,2	4,8	5,6	5,6
Административно-силовой блок	4,6	5,1	4,0	4,5	5,0	5,2	5,8

Источники: ФСГС, ЦБ РФ, Минфин.

Девальвация немедленно — уже в 1999 г. — дала толчок росту домашней пищевой и легкой промышленности при сжатии

импорта. Но с 2001 г. укрепление рубля даже при росте спроса привели к восстановлению натиска импорта и трудностям в легкой промышленности. В данном случае важно переключение спроса на импортные товары по мере роста доходов и укрепления рубля. Специфика подъема как раз и выразилась в огромном росте потребления с довольно ограниченным влиянием на производство и потенциальный спрос на дополнительные мощности в обрабатывающей промышленности (за исключением пищевой). В последнем случае рост импорта еще не остановил рост собственного производства.

Рост доходов населения обусловил увеличение спроса на легковые автомобили, но при некотором росте выпуска автомобилей традиционных марок (кроме ликвидированного «Москвича»), импорт иностранных автомобилей увеличился более чем в четыре раза (почти до рекордного уровня 1997 г.). Явно медленный процесс реструктурирования и модернизации национальной автомобильной промышленности ставит правительство перед трудными проблемами. Если состоятельное население страны будет продолжать переключаться на иномарки и продукцию СП в России и СНГ, то будущее ГАЗа и ВАЗа с их огромным значением для занятости населения, экономического роста и технического прогресса окажется в серьезной опасности. Вступление России в ВТО и возможный выход на мировые рынки недорого китайского автомобиля — это реальная угроза для всей автомобильной промышленности страны.

Жилищное строительство может, как и в любой другой стране, служить индикатором финансового благополучия и расслоения населения. Подъем последних лет принес смешанные результаты в этом отношении. С 2000 г. показатель площади вводимого жилья вырос на 20% и в 2003 г. превысил 36 млн кв. м. Но число построенных квартир в последние годы стабилизировалось в пределах 400 тыс. в год (на треть меньше уровня 1995 г. — 602 тыс.). Это, конечно, мало для страны с непреодоленным тяжелым жилищным кризисом советского времени. Естественно, доля семей, приобретающих квартиры за свой счет (и в кредит) выросла, и в последние годы превышает 40%. Строительство же жилья за счет общественных источников существенно сократилось даже в абсолютном выражении — с 512 тыс. квартир в 1995 г. до уровня примерно в 280 тыс. в последние годы.

Рост в жилищном секторе сопровождается бумом цен на недвижимость в столице и крупных городах и растущим социальным расслоением. В частности, возрастает неравенство в размерах квартир, построенных за счет общественных и частных источников. Средний размер квартир, построенных за счет общественных источников с 1995 г. по 2002 г. увеличился на 11% и достиг 69 кв. м. За это же время средний размер квартир, приобретенных частным порядком, вырос со 100 до 126 кв. м. Еще одна важная характеристика жилищного рынка — продолжающееся увеличение доли Москвы и Московской области во вновь построенном жилье: с 12% в 1995 г. до 17,4% в 1999 г. и 27,3% в 2002 г. При этом заметна тенденция к строительству и приобретению престижного жилья в столице и вокруг нее представителями региональных элит.

В целом же можно констатировать тот простой и, в общем, легко предсказуемый факт, что после многолетнего кризиса началась не модернизация экономики, а потребительский бум усталого населения от трудностей предшествующего десятилетия. Состоятельные слои использовали доходы не для пуританского накопления, а для демонстрационного потребления (прежде всего импортных товаров). Но подъем захватил за четыре года и более широкие слои населения, что дало некоторый толчок внутреннему производству.

В условиях столь значительного роста реального частного потребления, снижения безработицы и отсутствия забастовок, правительство могло позволить себе весьма умеренное увеличение социальных расходов, которые остались ниже уровня 1997 г. по отношению к ВВП. Рост расходов на науку составил еще одну десятую процента ВВП: с 0,22% в 2000 г. до 0,35% в 2003 г. Впрочем, незначительные размеры увеличения социальных расходов не оказали сдерживающего влияния на общие темпы экономического роста. К сожалению, политические реалии не позволили отменить нефинансируемые мандаты, так что потенциально они висят грузом на будущем правительстве.

В целом в 2000–2003 гг. история дала шанс на выход страны из трансформационного кризиса, и этот шанс в определенной степени был использован. Итоги прошедшего четырехлетия позволяют сделать довольно простые выводы относительно положения российской экономики перед новым этапом. Отходит на второй план тяжесть переходного кризиса, снизилась социальная

напряженность, существенно выросло потребление, но закрепляется социальное и региональное неравенство. Производство потребительской продукции в конечном итоге снова находится под сильнейшим давлением импорта. При этом «голландская болезнь» в условиях высоких цен на сырьевой экспорт, по всей видимости, закрепляется.

Амбициозная задача изменения природы российского капитализма не могла быть решена в течение четырех лет. Основные негативные черты сложившейся экономической системы, которые хорошо видны международным наблюдателям и российским специалистам, сохраняются. Среди наиболее острых проблем достаточно упомянуть неспецифицированный корпоративный контроль, коррупцию, чрезмерную бюрократию, о чем достаточно много писалось еще в 1999–2000 гг. Это указывает, в частности, на разность скоростей формирования неформальных институтов в хаосе и вакууме раннего переходного периода и их последующего изменения в посткризисный период.

Сложный вопрос о том, насколько наблюдаемый в последние годы рост — результат текущей экономической политики, а насколько — результат удачного сочетания внешних обстоятельств, вряд ли может иметь строгий научный ответ. Можно лишь безусловно констатировать, что в отличие от ситуации 1997–1998 гг. правительство не совершало грубых ошибок в области макроэкономической политики и «не мешало» подъему. Структурные реформы в рассматриваемом периоде носили не слишком радикальный характер, многие только начаты, многие половинчаты, но в большинстве своем (кроме налоговой реформы) их влияние лежит в будущем. Экономический подъем изменил состояние страны, но пока не решил проблему ее модернизации.

1.6.3. Проблема эффективного собственника

В современной литературе уделяется все большее внимание институтам рынка, которые оказывают существенное влияние на экономическое развитие в целом и процесс накопления, в частности. Кроме того, специфика процесса накопления предполагает наличие еще нескольких критических условий для широкого обновления основного капитала, которые далеко не всегда наблюдаются одновременно и в развитых странах.

Речь идет, во-первых, о спросе на дополнительные мощности (реновацию старых мощностей) для обеспечения выпуска новых видов продукции и повышение ее качества. Наличие этого фактора необходимо для того, чтобы субъект предпринимательства озаботился намерением инвестировать. В российских условиях часто огромную потребность в инвестициях на обновление всего основного капитала страны, производственного, непроизводственного и инфраструктурного, принимают за инвестиционный спрос. Последний же имеет место только тогда, когда частный предприниматель, государственная компания или государственный (бюджетный) орган принимают решение по инвестиционному проекту и пытаются определить как источник средств для финансирования, так и реальность окупаемости проекта в коммерческом плане.

Инвестиционный спрос и стимулы к инвестированию всегда подвержены существенным колебаниям. Примером может служить мировой застой начала тысячелетия, когда активность накопления в ведущих странах мира существенно снизилась по сравнению с серединой 1990-х годов. Рыночная экономика предполагает колебания инвестиций и не гарантирует гладкое развитие. Скорее, наоборот, быть частью рыночной экономики в нынешних условиях — это значит испытывать огромное постоянное давление глобальной конкуренции. Накопление реагирует как на масштабные сдвиги, смену технологических укладов и направлений прогресса в мире, так и на циклическую специфику инвестиционного процесса. Важной особенностью инвестиционного процесса при колебаниях спроса является приостановка процесса планирования инвестиций на уровне фирмы. Чем выше неопределенность будущей рентабельности проекта, тем сложнее получить его внешнее финансирование, и тем дольше выжидает собственник или менеджер на старте. Соответственно, долгосрочные проекты в переходную эпоху являются, при прочих равных условиях, очевидными жертвами неопределенности. Поэтому поворот инвестиционного процесса в трансформационном периоде намного более сложен, чем государственного или личного потребления.

Во-вторых, речь идет о ясности прав собственности, которые должны обеспечивать как возвратность заемного капитала, привлеченного к проекту, так и основных финансовых ресурсов. Главное, должно быть ясно, что прибыль достанется тому субъ-

екту, который рискует, а разного рода рентоориентированные соучастники (от государства до рэкета) не смогут изъять будущие доходы сверх приемлемого для инвесторов и кредиторов уровня. Строго говоря, это проблемы внешних институтов по отношению к фирме, правовой и экономической среды, воздействующей на характер принятия решений на микроуровне. Наконец, бюрократические издержки старта проекта, поиска финансирования адекватной длительности и цены, решения проблем взаимодействия с местными органами власти и прочее не должны иметь запретительный характер.

Этот второй фактор — собственно, проблема переходных экономик и формирования института частной собственности, уважения к ней, эффективного контроля за соблюдением законов. В российских условиях это во многом проблема освобождения от теневого рэкета, от чрезмерного вмешательства государства, обеспечения надежности и независимости судов. Отдельная важная проблема — устойчивость налогового законодательства. Например, законодательство о соглашениях о разделе продукции, над которым работали четыре года, было доведено до такого совершенства, что сделало новые СРП практически невозможными. Реально функционирующими СРП остались только те, которые были заключены по старым правилам. Налоговое законодательство 2000–2003 гг. в основном характеризовалось переходом к плоским налогам, что, в общем, должно было упростить сбор налогов и расчет рентабельности в фирмах. Но ужесточение отчетности привело к повышению издержек ведения бизнеса для малых и средних предприятий. Качество внешних институтов зависит как от стартовых условий, так и от политики реформаторов в правительстве, от того, насколько они осознают и способны проводить политику уменьшения нагрузки на бизнес и граждан. Традиционный крупный, особенно сырьевой, бизнес может быть организован по-разному, но массовые инновации во многом зависят от свободы хозяйственной деятельности и способности экономических субъектов адаптироваться к меняющимся обстоятельствам.

В-третьих, особняком стоит проблема целей собственника, формирования корпоративного контроля и управления. Здесь речь идет о внутренних институтах бизнеса, которые обеспечивают, в частности, принятие инвестиционных решений, решений о фи-

нансировании и размещении активов. Исследования российской специфики корпоративного управления идут довольно широко, но страдают отсутствием внимания к генезису этих внутренних и критических по важности механизмов бизнеса.

Довольно часто рассуждения о грядущих капиталовложениях рассматриваются в рамках устоявшихся представлений об эффективном собственнике, который побуждает различными методами менеджеров максимизировать текущую стоимость фирмы. Эта модель базируется на скрытом предположении об отделении собственников крупной фирмы от менеджерского корпуса в силу размеров собственности, размытости владения акциями. Понятийный аппарат в этой области развит именно в направлении правильного контроля со стороны «принципала» и различных сложностей на этом пути. Но в рамках традиционного «западного» подхода отсутствуют некоторые практические вариации целеполагания собственника и корпоративного контроля: целенаправленный перенос бизнеса и вывод стоимости не как отдельное решение, а как массовый случай; предпочтение уголовного риска неуплаты налогов и вывоза капитала как наилучшего способа максимизации личного богатства; принципиальная необходимость укрытия доходов в связи с удовлетворением запросов соучастников контроля, не имеющих на то формальных прав; краткосрочная максимизация стоимости фирмы с целью ее перепродажи и реализации «приватизационных выигрышей» и т.п. В общем случае понятно, что чем четче спецификация прав собственности, чем надежнее их реализация и защита, тем скорее собственники приватизированных активов превратятся из «блуждающих» в «стационарных».

Этот третий фактор имеет сложный характер во многих переходных экономиках, особенно в России. Формирование корпоративного контроля после приватизации берет тем больше времени и усилий со стороны как регулятора, так и самих собственников, чем менее четко были прописаны (и защищены) права собственности с самого начала. Ожидание роста накопления в годы переходного периода в большой степени было связано с переносом на Россию теорем о поведении бизнеса в рыночной экономике, основанной на частной собственности, в том числе в ряде стран Центральной и Восточной Европы. Мы не будем возвращаться ко все более ясной проблеме важности свободной конкуренции,

необходимой для того, чтобы частная собственность реализовывала свой потенциал.

Неопределенность с правами собственности, непрерывная борьба за приватизируемые и уже приватизированные активы может рассматриваться как фактор, стимулирующий общий вывод ликвидных активов, использование неплатежей между предприятиями и уклонения от налогов как способов увеличения личного богатства. Вывоз последнего за рубеж как способ его сохранения вытекал не только из политической нестабильности, но и из рациональной аллокации ресурсов в условиях незавершенности процесса спецификации прав собственности. Случайное бесплатно приобретенное богатство при угрозе его потери, в силу ли общих политических факторов, или горизонтальной борьбы за перераспределение контроля, выступало в качестве серьезного основания для превращения активов в ликвидную форму и их вывода за пределы досягаемости правительства, политических, клановых, внутриклановых конкурентов, то есть за рубеж в форме финансовых — пусть низкодоходных — инструментов.

Не менее важны целевые установки новых собственников, которые оказываются владельцами активов, но не обременены старыми долгами. В этом коренное сходство приватизации с банкротством — новый владелец получает очищенные активы. Вопрос в том, насколько он реально уверен в том, что они его. В вопросе о риске потери активов исследователи обычно сосредоточиваются на политических рисках (ренационализации) или макроэкономических аспектах — например, потере стоимости активов при высокой инфляции. Но принципиально важен и сам правовой акт передачи владения. В трансформационных процессах огромную роль играют менеджеры, которые на старте имеют огромное преимущество, так как владеют информацией о реальном состоянии активов и контрактов. При ослаблении роли государства в управлении экономикой они оказываются в ситуации, когда осуществляют две функции (из трех) почти без помех: распоряжение имуществом (контроль финансовых потоков) и пользование активами и доходами. Им не хватает легальных оснований для отчуждения в свою пользу предприятия как единого комплекса, приносящего доход, но зато они могут де-факто «пользоваться» им в отсутствие собственника, способного или намеренного осуществлять контроль.

Если первая роль — распорядителя — в любом случае остается у менеджера, вопрос заключается в том, в чьих интересах он действует и в каких условиях. Чем дольше «свобода от собственника», тем больше фактического контроля, тем больше возможностей и стимулов максимизировать личное богатство вместо собственника, используя свои управленческие возможности. Между государством и будущим собственником менеджмент оказывается как бы «безответственным кризисным управляющим». В эту схему укладывается масса реальных событий в Центральной и Восточной Европе, странах бывшего СССР, включая эксцессы фальшивых или искусственных банкротств последних лет.

Пользование активами менеджментом без контроля собственника носит неизбежно криминальный характер в том плане, что менеджер вынужден максимизировать свое богатство в обход законодательства. Более того, если при ожидаемой приватизации может возникнуть ситуация выкупа (пусть по низкой цене), то только вывод ликвидных активов с самого предприятия дает ему возможность участвовать этом процессе. Альтернативной стратегией приобретения активов является фактически скрытый залог активов предприятия под кредит, который невозможно прямо оформить как личный. При доминировании административных методов приватизации, платежи заинтересованным лицам или обеспечение их участия в долях являются способом создать критическую массу финансовых и административных ресурсов для приватизации в свою пользу.

Реальности приватизации можно в конечном итоге свести к передаче права владения (и отчуждения в этой связи остальных пучков собственности) трем противоположным типам агентов. Прежде всего это инсайдеры — менеджеры, которые владеют содержанием бизнеса, информацией о предприятии и его возможностях. Это простейший случай и практически неизбежный в малом бизнесе. Но прямая передача менеджменту общественных активов обычно затруднительна политически и организационно. Фактически, Польша реализовала этот вариант в крупной промышленности без приватизации, но обеспечила конкуренцию и эффективность работы предприятий. Этот вариант имеет то преимущество, что сокращает издержки передачи управления, сохраняет определенные барьеры против вывода активов и возможность продать активы при позднейшей приватизации по

более высокой цене. Это вариант сходен по форме с реструктурированием и перепродажей компании. Если правила поведения установлены и соблюдаются, то после передачи прав собственности они оказываются достаточно точно специфицированы, и нет дорогостоящих временных и правовых издержек установления и подержания контроля. Строго говоря, в этом варианте сохраняется заинтересованность собственника или коалиции квази-собственников и менеджмента в поддержании стоимости компании в надежде на выигрыши.

Другой вариант — продажа по рыночной цене, которая крайне затруднительна при массовой приватизации. Его специфика состоит в том, что прежний собственник (государство) получает ресурсы для решения своих проблем, а новый собственник должен обеспечить возврат капитала, который часто оказывается заемным. Права собственности полностью специфицированы и все пучки прав собственности передаются одновременно. Важно, что продажа даже части активов создает прецедент адекватной оценки и создает стимулы для остальных предприятий. Эта ситуация не создает препятствий для возобновления накопления после передачи прав собственности.

Третий вариант — передача прав собственности на активы любому агенту (предположительно аутсайдеру) по низкой цене, чаще всего под лозунгом справедливости, например, или трудящимся (инсайдерам) самого предприятия или более широким слоям с помощью ваучеров или других схем. Основной опасностью такой передачи является неспособность новых владельцев реально управлять бизнесом и тенденция занизить по возможности цену передачи.

Многое зависит от установки собственника при приватизации, в которой всегда конфликтуют несколько целей:

- необходимость завершить процесс передачи прав в разумные сроки;
- приобретение прежним собственником (государством) определенного дохода от отчуждения имущества;
- необходимость (если она осознается) передать актив в руки стратегического инвестора, понимая под последним юридическое или физическое лицо, способное эффективно использовать актив как производительный.

В случае же, если вновь приобретенное предприятие используется для спекулятивных целей, то, вообще говоря, теряется смысл приватизации имущества для исходного собственника, полагая его лицом ответственным за процветание экономики и общества. Дело в том, что низкая эффективность использования производительного капитала общества и есть причина приватизации. Передача актива в руки лучшего хозяина, действующего в своих интересах, предполагает как повышение их качества управления активами в текущем плане, так и действия, направленные на рост стоимости активов. Если же получатель активов при приватизации вместо реструктурирования и повышения стоимости может просто выждать, а затем перепродать актив, не производя значительных изменений в бизнесе, то как владелец, разумеется, он имеет на это право, но положительный эффект приватизации для общества по меньшей мере откладывается.

В известном смысле можно определить эффективность приватизации по скорости перехода производственных активов в устойчивое владение или управление. Продолжение процесса перепродаж как портфельного актива означает, что цена приватизации — иными словами, «Q-ratio» по Дж.Тобину — была низка, и по мере общего улучшения состояния среды появляется возможность его перепродавать. Не только первоначальный приобретатель активов оказывается в значительном выигрыше — при продаже реализуются те приватизационные выигрыши, которые объективно уступило государство, отказавшись от продажи активов.

Приобретение активов почти бесплатно и без долгов и какого-либо обременения в ходе российской приватизации создало сильнейший стимул к перераспределению собственности, захвату собственности и т.п., чему посвящено в последние годы значительное число исследований. Принципиально важно, что угроза потери контроля над предприятием стимулирует его обескровливание. Возможность перепродать его дороже (цены приобретения) на фоне общей макроэкономической стабилизации стимулирует определенное «наведение порядка», особенно в отчетности, но не гарантирует капиталовложения. Процесс перекупки и перераспределения собственности в конечном итоге должен вести к приобретению предприятия стратегическим инвестором или

«эффективным» хозяином, но каждый виток перекупок оттягивает переход к использованию средств для накопления с целью повышения будущих доходов.

Безостановочное перераспределение активов после 1998 г. иногда создавало условия для перехода к увеличению вложений, но в целом ограничивало возможности накопления. Понижение макроэкономических рисков и избыточная ликвидность повышали стоимость российских активов и без значительных объемов реального накопления компаний. Демонстрация транспарентности, введение бухучета по международным стандартам, найм некоторого количества дорогих иностранных менеджеров, выплата дивидендов и хорошая оплаченная пресса повышали стоимость компаний также вне прямой связи с текущим накоплением, поскольку общая недооценка российских активов оставляет еще огромное пространство для спекуляций.

Можно предположить, что постепенное удорожание активов, продажа их иностранным собственникам, повышение качества управления активами постепенно выравнивают ситуацию до «нормальной» — делают повышение доходности фирмы в будущем через накопление рациональной стратегией. В то же время этот процесс не идет в российских условиях ни просто, ни быстро. Это связано с несколькими особенностями законодательства: существованием блокирующего пакета в 25% плюс одна акция, значительными правами миноритарных акционеров, наконец, все-таки длительной недооценкой рыночной стоимости активов. В этих условиях улучшение экономической конъюнктуры и возможность перепродажи активов с огромными выигрышами привели к неожиданным тенденциям.

Если в развитых странах мы наблюдаем сокращение размера контрольных пакетов и размыв собственности крупных фирмы, то в российских мы скорее наблюдаем в эти годы выкуп и выдавливание миноритариев с целью консолидации контроля, облегчения возможности его продажи. Это вело к дальнейшему развитию ситуации «closely held companies» и сокращению свободного обращения и торговли акциями («free float»). В конечном итоге, сложившиеся институты собственности и их особенности не являются предметом этой работы. Но крайне важно констатировать, чем дольше продолжается постприватизационная

фаза перераспределения собственности, установления контроля и выравнивания рыночных оценок и доходности предприятий, тем медленнее формируются «внутренние институты» корпоративного контроля, которые вынуждают собственников и менеджеров повышать свое богатство в обычной для рыночной экономике манере.

На этом пути остается еще пройти большую часть дистанции, в отличие от нормализации бюджетного процесса. Российская экономика сохраняет весьма значительные особенности, некоторые из которых существенно влияют на процесс накопления, в частности, на вывоз капитала. Неформальные институты (фактическая реализация законов) изменились не слишком сильно, и по-прежнему характеризуются массой специфичных для России и относительно редких для мирового капитализма особенностей:

1. Преобладающая часть собственников крупных предприятий номинально представлена зарубежными офшорами. Фактические собственники на самом деле известны и в состоянии осуществлять все свои права. Но формально владение значительной части крупного бизнеса имеет иностранный характер.

2. Нарушено типичное для крупного бизнеса разделение собственников и менеджеров. Изъятие текущих доходов и их вывоз носят рациональный характер понижения риска всего портфеля против извлечения будущих доходов от инвестиций. Процесс извлечения «приватизационных выигрышей» не завершен.

3. Владение имеет закрытый характер — контроль не торгуется на бирже, а перепродается (за рубежом). Сохраняются стимулы для концентрации контроля и исключения миноритарных акционеров, а не распыление владения.

4. Приватизация продолжается в ряде областей — поглощения, слияния, искусственные банкротства продолжаются массово спустя 10 лет после начала приватизации, сужая горизонт планирования бизнеса.

5. Масштабы ориентации бизнеса на извлечение ренты, а не на прибыль, остаются высокими, что усиливается давлением различных «соучастников», включая госаппарат, и стимулирует коррупцию.

6. Высокая концентрация собственности и богатства не сокращаются в ходе подъема, закрепляя «латиноамериканский» путь развития: олигархи, госаппарат и армия, плюс небольшой, разделенный средний класс.

7. Захват власти бизнесом, захват бизнеса элементами госаппарата ограничивают возможность развития бизнеса, особенно входа на рынок новых игроков — «все схвачено и поделено».

8. Высокая концентрация индивидуального богатства создает феномен «новых русских», ориентированных на демонстрационное потребление (в стиле арабских шейхов), стимулирует вывоз капитала, ограничивает вертикальную мобильность даже среди состоятельных слоев.

Вся эта специфика провоцировала погоню за быстрым обогащением, в процессе которой объективные реалии последних полутора десятилетий закреплялись в психологии нового класса собственников и оказывали обратное влияние на экономическое поведение. Можно отметить, что в широкой дискуссии о социальной ответственности бизнеса позиции сторон сводятся к той или иной комбинации уплаты налогов и донорства социально значимых проектов в обмен на максимальную валютную либерализацию и понижение налогов. В то же время весьма ограниченную роль в обсуждении играла проблема ответственности крупного бизнеса за развитие страны.

Прошедшие четыре года принесли существенные положительные изменения в сфере корпоративного управления и контроля, которые мы детально не рассматриваем. Можно лишь констатировать, что консолидация контроля на многих предприятиях и улучшение общей обстановки (несмотря на дело ЮКОСа) сыграли важную роль в том, что инвестиционный процесс наконец оживился. Хотя банкротства и слияния создают нервозную обстановку для многих собственников, и идущий последние несколько лет процесс перераспределения собственности еще не закончен, значительный объем производительных активов наконец достиг того пункта, в котором начинает действовать логика максимизации будущего дохода посредством рационального ведения бизнеса, в частности, накопления. Это обстоятельство сыграло положительную роль в ходе подъема 1999–2004 гг. и, в особенности, в росте капиталовложений в ряде отраслей экономики.

1.6.4. Политика конкурентоспособности и задачи развития

Проблема структурной, инвестиционной или промышленной политики не сходит с повестки дня во всем мире. Распространенная ныне точка зрения сводится к тому, что старомодная политика импортозамещения или субсидирования отраслей для выживания в конкуренции просто неэффективна. Это, безусловно, справедливо, но требует определенных уточнений. Действительно, в современной экономике мало осталось чистых отраслей или фирм, работающих строго в одной узко определенной отрасли. Ирландский опыт поддержания бизнеса в области высоких технологий вряд ли можно рассматривать как отраслевой. В то же время мы наблюдаем как в истории, так и в современной практике тенденцию поддержки высоких технологий, определенных сложившихся отраслей промышленности (занятость), по поводу чего, собственно, много всяких правил разработано в ВТО.

Достаточно очевидно также, что с помощью государственной поддержки вряд ли можно возродить исчезнувший под воздействием конкуренции бизнес, а большинство проблем отраслевого развития (например, переход от нефти к СПГ) могут решать сами крупные компании, инвестируя в соответствующие проекты. Но обычно крупные компании любой страны стараются склонить правительство к поддержке своих интересов. Так что выработка государственной (общенациональной) экономической политики в интересах развития нужна хотя бы для того, чтобы государство не становилось просто выразителем интересов компаний одной из отраслей экономики в ущерб другим и общему развитию. Другим аспектом развития является конкуренция, которая на государственном уровне требует создания институтов поддержки экспорта, уменьшения политических рисков, обеспечения условий для финансирования крупных проектов.

По-прежнему сохраняет свою актуальность характеристика, данная нами четыре года назад: «Структурная или, в более узком смысле, промышленная политика представляет собой составной конгломерат различных мер экономической политики, воздействующих на экономическую жизнь и положение отраслей и предприятий путем специальных государственных решений, а не только общими благоприятными условиями хозяйствования.

Она охватывает все прямые и косвенные меры экономической политики, направленные на изменение структуры экономики (промышленности), региональной политики и политики поддержки того или иного типа бизнеса (малый, иностранный и т.п.). Промышленная политика широко используется в мире не только для вмешательства в конкуренцию, защиту национальных рынков и даже создание новых отраслей экономики как развитыми, так и развивающимися странами. Есть примеры как успешной, так и совершенно провалившейся политики такого рода. В 1990-е годы по мере формирования более эффективных рынков и создания системы международных договоров (особенно ВТО) по ограничению произвола правительств многие традиционные методы промышленной политики постепенно уходят в прошлое»[1].

В настоящее время нет острых угроз стабильности страны, но есть угроза продолжения отставания в развитии не только от ведущих стран мира, но и от ближайших соседей на Западе и Востоке. В этой связи остается нерешенной одна из ключевых проблем развития — определение субъекта (движущей силы) модернизации. Из трех возможных вариантов — государство, интегрированные бизнес-группы (ИБГ) и свободное развитие в либеральной экономике — официальная доктрина отрицает первый, пытается реализовать третий, тогда как фактическое развитие идет скорее по второму варианту. В ближайшие два–три года экономические агенты будут постепенно приспосабливаться к новым условиям экономической среды, осваивая новые факторы неопределенности: новую систему налогов, вступление в ВТО и реформу естественных монополий. В этот период также трудно ожидать массового притока прямого капитала из-за рубежа, внезапного возникновения эффективной системы банков и финансовых рынков и институтов.

Вопрос выбора политики модернизации упирается как в объективное несовершенство существующих рыночных институтов, последствия приватизации для корпоративного контроля, так и в мифологемы об универсальном инвестиционном климате, улучшение которого решает все проблемы. Сохраняется страх перед государственными (неизбежно «уведенными») капиталовложениями и угрозой дестабилизации государственных финансов при сколько-нибудь масштабной политике стимулирования инвести-

[1] Обзор БЭА за 1999. С. 107.

ций. Как генералы готовятся к прошлой войне, так финансисты готовятся к прошлому кризису.

Как справедливо указывает Е.Гайдар, «можно с уверенностью утверждать, что России в следующие 50 лет предстоит столкнуться с проблемами, которые страны — лидеры современного экономического роста решают примерно с середины второй половины XX в., когда они вступили в стадию исторического развития, ныне носящую название постиндустриальной»[1]. Но в этом и заключается проблема — естественным порядком, через «голландскую болезнь», путь может оказаться очень долгим. Только если отвлечься от фактора времени, можно спокойно ждать, когда на могилу советской промышленности придет постиндустриальное общество.

Ближайшие задачи, стоящие перед российской экономикой на новом этапе — это выход из спекулятивной фазы развития, формирование финансовых рынков долгосрочного капитала и создание адекватных правовых и финансовых механизмов накопления. По сути, капитал все еще простаивает из-за высоких рисков и незавершенности трансформации. Остается неясным, способна ли политическая и финансовая элита установить новые правила игры для развития страны в условиях глобальной конкуренции. Здесь можно использовать термин «амнистия», который относится не к конкретному нарушению закона о валютном контроле и регулировании, а к условиям функционирования всего бизнеса в стране, выводу его в легальную сферу, переключению с оборонительных операций в отношении рэкета и государственных органов на широкое реинвестирование полученных ранее капиталов. Это предполагает изменение функций государства в отношении бизнеса, сплочение самого бизнеса и укрепление роли государства в защите будущих правил игры. Модернизация страны не может прийти извне и только в результате постепенного улучшения общего инвестиционного климата.

Специфика современной российской экономики состоит в том, что она вышла из «планового перенакопления» основного капитала индустриальной эпохи. Если не считать постепенную легализацию теневой экономики, необходимо развитие как раз тех отраслей, которые требуют большой свободы предпринима-

[1] *Гайдар Е.Т.* Современный экономический рост и стратегические проблемы развития России. М.: ГУ–ВШЭ, 2004. С. 25.

тельской активности, четких прав собственности и адекватной административной и налоговой среды. В то же время эти отрасли слабы и не располагают такой переговорной силой, как экспортеры сырья и энергии, ВПК или банки. Хотя Россия и располагает значительным человеческим и научным потенциалом, но быстрое развитие наукоемких отраслей, услуг — достаточно сложная проблема, как мы видим по всему ходу развития. Дело далеко не только в образовании, налогах и инфляции, а в организации бизнеса, и не столько в его потенциальной конкурентоспособности, сколько в способности успешно бороться с более опытными конкурентами.

Проблемы модернизации и обновления в увязке с ростом могут быть проиллюстрированы на материалах межстрановых сравнений. Страны, проходившие периоды быстрого роста (Германия, Япония, Южная Корея), обычно имели норму накопления порядка 28–30%. Для ранних стадий развития предельная норма накопления несколько ниже, позднее, при переходе к широкому развитию секторов услуг, она вновь понижается. Но, в любом случае, для обеспечения долговременного роста ВВП, превышающего 5% в год, предельная норма накопления также должна составлять не менее 4–5% (см. табл. 1.25).

Таблица 1.25

Экономический рост и норма накопления, 1997–2002 гг.

Страны	Темпы прироста ВВП, %				Валовое накопление в % к ВВП	Предельная норма накопления
	2000	2001	2002	Средняя за 1996–2002 гг.	Средняя за 1997–2002 гг.	Средняя за 1997–2002 гг.
Бразилия	4,4	1,5	1,5	2,1	21,1	10,9
Индия	4,0	5,4	4,4	5,4	22,6	4,4
Казахстан	9,8	13,2	9,5	5,1	20,0	3,4
Китай	8,0	7,3	8,0	8,1	37,6	4,8
Польша	4,0	1,0	1,2	4,0	24,5	6,7
Россия	9,0	5,0	4,3	2,3	19,0	5,8

Источник: World Development Indicators / World Bank. Vol. 1. Washington, 2003.

Хотя профессиональные экономисты скептически отнеслись к «указаниям» об удвоении ВВП за 10 лет, этот политический лозунг сыграл важную роль в оживлении дискуссии о путях развития. Последовали несколько работ РСПП по промышленной политике, доклад Госсовета в 2004 г., началась работа по исследованию конкурентоспособности и модернизации[1]. В том числе началось изучение опыта быстрого роста Казахстана, который сочетает радикальные реформы с исключительным прагматизмом: широкое применения СРП и наращивание государственных инвестиций в инфраструктуру, научные парки без налогов и т.п.[2] К сожалению, казахстанский опыт мало пригоден в российской ситуации: «голландская болезнь» быстро ведет к росту трудовых издержек, нехватка мощностей не относится к традиционной промышленности, а нехватка вложений в инфраструктуру создает препятствия для повышения качества жизни.

Россия остается страной с менее чем 3 тыс. долл. ВВП на душу населения и огромными нерешенными проблемами еще индустриальной эпохи. Например, жилищный сектор, энергоснабжение, транспортная инфраструктура, размещение промышленности привязаны еще к инвестиционным решениям плановой экономики и низким транспортным и энергетическим тарифам. Важно не впадать в крайности и не пытаться возрождать советское хозяйство в том или ином виде, но и не пытаться делать Россию зоной чистого рыночного эксперимента. Процесс развития элементов постиндустриального общества идет, но идет весьма туго именно по тем причинам, по которым страна все время возвращается к вопросу о промышленной политике.

Осмысление российскими экономистами и политиками мирового опыта в последние годы было связано с попыткой найти решение проблем роста — мировой же опыт показывает, что это слишком сложная проблема, чтобы иметь какое-либо простое однозначное решения для стран, находящихся на различных стадиях развития, различных по своей экономической структуре, правам собственности и т.п. Типичный пример — универсальные

[1] *Ясин Е., Яковлев А.* Конкурентоспособность и модернизация российской экономики. М.: ГУ–ВШЭ, 2004.

[2] См.: Промышленная политика и административная реформа. Сборник докладов / Администрация Президента Республики Казахстан. Боровое, 2003.

рекомендации типа «снижение налогов, сокращение размеров государства, доли государства в перераспределении ВВП», являющиеся не более чем пропагандистскими лозунгами. На самом деле, низкие налоги воздействуют на рост в рыночной экономике через передачу большего объема более дешевых финансовых ресурсов частному сектору через финансовых посредников, а этот механизм очень слаб в России. Поэтому снижение государственных расходов может вести не к росту, не к накоплению в стране, а к вывозу капитала.

Проблемы промышленной политики вызвали, естественно, активную реакцию как отраслевых групп интересов, так и кругов, заинтересованных в сохранении либеральной экономической политики. В особенности это относится к проблеме природной ренты[1], которую сторонники промышленной политики хотели бы использовать для финансирования модернизации, поскольку пока, при слабых финансовых рынках, избыточная прибыль добывающих компаний уходит за рубеж, а не реинвестируется. В общем, само существование ренты и теоретическая возможность ее частичного изъятия для целей развития не вызывают сомнений. Проблема, как обычно, состоит в инструментах и методах.

Отметим, что только традиционные противники экономической активности государства отрицают всякую возможность промышленной политики или избирательных мер развития бизнеса, причем аргументируют это неизбежной коррупцией или угрозами для бюджетной стабильности. В этом отношении любая инвестиционная политика была бы серьезным тестом для правительства: действительно ли оно окрепло настолько, что может проводить систематические долгосрочные меры селективной поддержки. Но альтернативой оказывается политика отсутствия какой-либо политики модернизации, строительство новых экспортных трубопроводов и алюминиевых заводов, более низкие налоги и ожидание формирования инвестиционного климата, благодаря которому все проблемы решатся сами собой.

На самом деле, нет необходимости занимать какие-либо крайние «идеологические позиции» по вполне практической проблеме. Развитые страны активно пытаются компенсировать недостатки рынка с помощью вмешательства государства. На Западе традиционная промышленная политика на уровне отраслей

[1] См., например: Природная рента: цена вопроса / ФБК. М., 2003.

за послевоенный период постепенно трансформировалась в «национальную политику конкурентоспособной промышленности» и регламентирована соответствующими рекомендациями Европейского Союза и Организации экономического сотрудничества и развития. Шесть принципов этой политики представляются вполне актуальными и для России:

- необходимо осуществить кардинальный переход от единой государственной промышленной политики к национальной политике конкурентоспособности, при которой равноправными участниками ее разработки выступают государство, бизнес, научные организации и общественные институты;
- новую промышленную политику детерминирует переход к экономике, основанной на знаниях, в которой производство, распределение и использование знаний и информации признаются главными условиями устойчивого экономического роста;
- традиционные ресурсоемкие отрасли промышленности имеют убывающее значение, возрастает роль наукоемких, высокотехнологических отраслей с высокой добавленной стоимостью;
- промышленная политика не может фокусироваться на отдельных отраслях и масштабных субсидиях в условиях сбалансированных и ограниченных бюджетов;
- внимание федеральных и региональных властей должно сосредоточиваться на формировании такой институциональной и предпринимательской среды, которая повышает адаптивность, инновационность фирм, поощряет их к развитию новых рынков и стимулирует вхождение на рынки новых компаний;
- в условиях глобализации макроэкономическая и институциональная политика оказывают все большее влияние на результативность промышленной политики, государство несет возрастающую ответственность за качество национальной предпринимательской среды, которое не должно уступать среднемировому, в противном случае неизбежно ухудшение национальных позиций в глобальной экономике.

Реализация такого подхода оставляет достаточно широкие и эластичные возможности для решения национальных проблем

без шараханья от одной крайности к другой. Во всяком случае, данные принципы никак не мешают применению развитыми рыночными экономиками довольно широкого инструментария, в том числе и «с отраслевыми оттенками»[1]. При этом необходимо сочетание положительного воздействия на общее состояние деловой среды с созданием условий для развития наукоемкого бизнеса и обеспечением устойчивого (несырьевого) роста.

Не существует простой единой инвестиционной политики для всех отраслей и областей России. Снижение макроэкономических и политических рисков все равно оставляет целый ряд отраслей, типов проектов и, соответственно, регионов с серьезными проблемами. Практически не изменилась за четыре года неопределенность, связанная с государственной политикой в области инноваций, о которых шла речь выше, и тех отраслей «советской экономики», которые в принципе имели стартовый потенциал конкурентоспособности: «Правительство РФ время от времени дает достаточно четкие сигналы, что намерено поддерживать, инвестировать, гарантировать инвестиции в приоритетных отраслях промышленности, особенно в космической, авиационной и иных отраслях с большим заделом. До сих пор, однако, недостаток финансовых ресурсов и слишком широкие запросы отраслей в любом случае не позволяли правительству проводить селективную политику поддержки. Одной из ключевых проблем будущего развития страны является следующая: решится ли правительство на селективную поддержку, найдет ли ресурсы, сумеет ли удержаться в рамках жесткой селективности. Государственных ресурсов при любой политике не хватает на всех даже в развитых странах, тем более успех развития отраслей в России должен опираться на инициативу частного бизнеса везде, где это возможно, и на концентрацию ограниченных ресурсов государства на узких ключевых звеньях»[2].

За время идущего уже полтора года нового раунда дискуссии о промышленной политике, расчеты на ИБГ или на простое снижение государственных расходов, как способы модернизации, постепенно отпали. Ныне обсуждаются два варианта: «левая (дирижистская) модель; институциональная модель — модель, основанная на выращивании современных экономических и поли-

[1] *Григорьев Л.* В поисках пути // Стратегия России. 2004. № 2.

[2] Обзор БЭА за 1999 год. С. 114.

тических институтов»[1]. Можно вполне согласиться с угрозой лоббизма и «искусственных» приоритетов при проведении дирижистской политики. Но что касается «институционального подхода», то переход к нему, во-первых, запоздал на десять лет, в которые господствовал лозунг «рынок сам все решит»; а, во-вторых, он не решает проблем модернизации российской экономики в рамках вполне прагматических конвенциональных подходов, которыми развитой мир активно пользуется. Необходимо констатировать, что вопрос сочетания институционального развития и решения практических проблем страны не имеет простого и строго решения, как только вводится фактор времени и глобальной конкуренции, в которой многие озабочены ростом и занятостью, но мало кто — «идеологической чистотой» реформ.

В условиях отсутствия приоритетов и при давлении внешней конкуренции Российское правительство вынуждено принимать массу практических, не слишком координированных решений по защите своих предприятий, по переговорам о квотах на российский экспорт в США и ЕС, импорт в Россию и т.п. Национальные экономические интересы пробиваются на уровне отдельных предприятий, регионов и промышленных групп, активно лоббируются. В этом плане некая невнятно очерченная промышленная политика в России существует, в основном как возможность принять дискретные решения о тех или иных важных проектах. Но одновременно существуют и действуют в глобальной конкуренции гораздо более осмысленные стратегии роста многих развивающихся государств, в частности, Китая или Казахстана, а также энергетические стратегии США и ЕС, которые планируют значительную вовлеченность России в решение их энергетических проблем.

Мы полагаем не требующим доказательства тезис, что Россия располагает двумя унаследованными преимуществами: природными ресурсами и человеческим капиталом. Кроме того, в процессе приватизации фирмы получили массу дешевого (хотя не очень нового и качественного) основного капитала, не отраженного при этом в пассивах в виде долгосрочной кредитной задолженности, что, безусловно, способствует конкурентоспособности российского бизнеса. Вопрос состоит в том, как реализовать эти преимущества.

[1] *Мау В.* Что угрожает росту // Эксперт. 2004. № 9. С. 55.

При сохранении высоких цен на нефть и другие экспортные товары в условиях мирового экономического подъема можно ожидать довольно высоких темпов роста в России, но не инновационного бума. Ключевые масштабные проекты в энергетической области в принципе имеют долгосрочный характер, региональное развитие и развитие финансовых рынков должны быть увязаны с налоговой реформой, политикой инноваций, которые имеют смысл тоже в долгосрочном плане. Поэтому представляется важным определиться с видением будущего страны на поколение, с тем, чтобы выйти за пределы «проклятия политического цикла». Новый лозунг «конкурентоспособности» может сыграть свою положительную роль в объединении интеллектуальных усилий вокруг той или иной долгосрочной политики. Важно только четко его понимать — это не просто «способность», за которую Российскому государству и бизнесу что-то полагается. Повышение конкурентоспособности предполагает активные действия и государственных институтов, и бизнеса, и индивидуумов в процессе конкуренции. Но только в рамках стратегии развития на поколение можно решить проблемы модернизации страны, занять достойное место в глобальной экономике.

1.7. Амнистия капиталов — финал переходного периода[1] (2005)

Состояние российского общества на рубеже тысячелетий и по прошествии пятнадцати лет переходного периода вызывает достаточно широкое недовольство как центристов, так и праводемократических сил, левых, бюрократии и бизнеса.

Вряд ли кто-то сомневается, что процесс трансформации общества, государства и формирования рыночных институтов и современного бизнеса достиг удовлетворительных результатов, которые провозглашались или подразумевались на старте преобразований на рубеже 80–90-х годов прошлого столетия.

Возникает законный вопрос: окончен ли переходный период. И если да, то каковы признаки его завершения?

Теоретически таковыми признаками могут быть: достижение определенного качественного уровня нового общества, либо прекращение трансформации.

В первом случае — это появление гражданского общества с его развитыми институтами, публичного государства и ответственного бизнеса с эффективным корпоративным контролем. Во втором случае — резкое падение скорости изменений институциональной основы в обществе, бизнесе и государстве. Как бы ни был далек искомый результат, если масштабы перемен резко снизилась и представляют собой уже лишь частичные изменения в пределах той же парадигмы, то приходится констатировать «антракт».

В первом случае можно переходить к малым изменениям (шлифовке) и переход к демократии и рынку состоялся, «как и обещали». В значительной степени — при всей условности этого утверждения — эту проблему решили в странах Центральной и Восточной Европы. Основные политические силы расходятся в этих странах по многим вопросам, но общую проблему они решили — основы рыночной экономики и демократического общества (которые далее могут существовать, подвергаясь частичным

[1] *Григорьев Л.М., Милова О.А., Каминская Н.А.* Амнистия капиталов — финал переходного периода // Тетради Международного университета в Москве. 2005. № 5. С. 58–74.

изменениям) сформированы. Для этого были свои исторические предпосылки, значительный консенсус политических сил. Свою роль сыграл и перенос многих формальных и неформальных институтов из Западной Европы. У нас нет больших сомнений, что переходный период к рынку с вступлением в ЕС для этих стран можно считать завершенным.

Это в принципе и ожидалось пятнадцать лет назад: «Процессы радикальных социально-экономических преобразований на востоке Европы фактически привели уже сейчас к разделу СЭВа на две хозяйственные зоны. Так что в Европе теперь можно выделить три зоны. Ко второй — условно центральной — можно отнести ГДР, Польшу, Венгрию, Чехословакию, Югославию, а также, возможно, и три Прибалтийские республики СССР независимо от их политического статуса.

В целом страны „центральной" зоны станут, по всей видимости, своего рода мостом между рыночной зоной и востоком континента. На опыте этих стран можно будет (частично и сегодня) рассчитать шаги по стабилизации нашей экономики, оценить пути и темпы разгосударствления, а также формирования рыночных институтов и механизмов. Путь к рынку стран третьей зоны — СССР, Болгарии, Румынии — будет, несомненно, более длинным»[1]. Эти оценки во многом оправдались, но важнее разница в том, насколько общество той или иной страны при всех еще нерешенных проблемах ощущает себя перешедшим черту — точку, отделяющую переходные процессы от процессов пост-транзиционных.

По всей видимости, пятнадцать лет (с исторической точки зрения) — период небольшой, и завершить драматический переход к демократии и рынку такой громадной разнородной страны с тяжелейшей историей как Россия за это время — невозможно. Также и создание полноценного эффективного рынка в несколько лет не реально.

Отметим, что сложность и разнородность российских условий, характер сложившейся бюрократии, реальные материальные и статусные особенности великой державы серьезно усложняют этот путь.

[1] *Григорьев Л.* К единому мировому хозяйству // Экономическое положение капиталистических и развивающихся стран. М.: Правда, 1990 (Приложение к МЭиМО).

Основная трудность состоит скорее не только в поддержании скорости реформ, а в том, заложены ли правильные «гены» в развитие бизнеса (отношения собственности и корпоративный контроль) и какой коррекции потребует деловое сообщество и бизнес на пути к эффективному функционированию, сможет ли выдержать глобальную конкуренцию.

Да и общество России выходит из пятнадцатилетия кризисов и реформ слабым, усталым и зависимым. Мало кто из тех граждан, что прилично зарабатывают и ходят на выборы, чего-нибудь да не нарушил за последние годы.

Это результат одновременно специфики эпохи, характера законов, неадекватных ее реалиям, и свойство граждан, привыкших приспосабливаться в противостоянии с нормативными условиями своей тяжелой жизни. Если нарушения какого-либо закона носят массовый характер — а мы верим, что налоговые нарушения довольно-таки распространенное явление — то надо совершать маневр. Осознают это граждане индивидуально или нет, но сильное общество и государство никак не могут сложиться, если не завершить переходный период и в этой сфере. Пока эффективная ставка личного подоходного налога остается примерно на уровне 8–8,5% вместо номинальных 13% — разумеется, панацея плоских налогов не сработала, налоговые нарушения продолжаются.

В целом бизнес выходит из длительного переходного периода с крупной собственностью, принадлежащей оффшорам; с заметной ролью квази-скрытых собственников; устойчивой боязнью как государства, так и криминала. Ранний капитализм имеет свои специфические черты и в XXI веке, так что ему во многом характерно: пренебрежение социальными проблемами, внезапное демонстративное богатство, неясность происхождения собственности и политическая незрелость. Наличие огромного компонента «участников» (наряду с акционерами) из государственных органов и соучастие в коррупции препятствует его устойчивому союзу с организациями гражданского общества.

Предмет дальнейшего анализа — могло ли гражданское общество в России сложиться (и какое) само по себе в условиях общего трансформационного кризиса и при параллельных процессах формирования нового государства и частного бизнеса.

Надо учесть активные попытки государства и бизнеса к концу данного переходного периода решать свои проблемы без большой

оглядки на теоретическую важность гражданского общества. Так что гражданское общество и его организации вполне предоставлены самим себе в ситуации, когда их отношения с бизнесом и государством далеки от равновесных и равноправных. Цели перехода от советской системы к рынку и демократии, естественно, понимаются участниками процесса по-своему, причем на каждом этапе интересы и цели сторон меняются, вынуждая процессы приспособления и согласования стартовать заново.

Слабость гражданского общества сама по себе и как причина других проблем, в частности усиления государства, стала общим местом. Формирование среднего класса было осложнено целым рядом причин, в том числе и фактическим «рывком» из квазиэгалитарного в бразильское общество[1].

Некоторые причины ослабления среднего класса, старой интеллигенции можно указать:

- эмиграция активной части интеллигенции, которая не получила ясных прав интеллектуальной собственности и удобного налогообложения;
- отсутствие массового владения акциями гражданами, как это планировалось при создании «англосаксонской модели»;
- олигархическая структура общества;
- социальное неравенство латиноамериканского типа;
- большие объективные различия интересов трех основных социальных составляющих среднего класса — интеллигенции, мелкого бизнеса и государственных служащих.

Иными словами — Россия еще должна пройти большой путь к эффективной экономике, развитому гражданскому обществу, вполне демократическому государству, способному решать сложные проблемы существования огромной страны.

Констатация длительности пути в будущем не означает, что мы не прошли большого пути. А необходимость дальнейших экономических и демократических реформ не означает, что развитие общества и бизнеса не идет также и эволюционным путем. В том и особенность рыночного хозяйства, что и при трудных формальных институтах оно развивается на базе неформальных. Примером может служить контраст между низкими показателями

[1] *Григорьев Л.М., Малева Т.М.* Средний класс в России на рубеже этапов трансформации // Вопросы экономики. 2001. № 1. С. 45–61.

регистрируемого малого бизнеса и фактическим огромным числом малых (часто нерегистрируемых) предпринимателей.

По-видимому, в большинстве мы признаем, что страна после далеко не всегда удачных реформ под либеральными лозунгами переживает некую фазу централизации, бюрократизации.

Этому есть несколько причин, во-первых, «спрос на стабильность» от граждан, измученных десятилетием переходного кризиса. Во-вторых, это шестилетний экономический подъем, который хотя и не адекватен цели модернизации страны, но обеспечил 60-процентный рост реального потребления населения. В-третьих, это объективное увеличение возможностей бизнеса и государства для решения задач развития страны. Механизмы же решения ряда проблем не были найдены частным бизнесом, так что государство вторгается в их решение, создавая одновременно угрозу ограничения возможностей общества и бизнеса. Конечно, есть соблазн решить проблемы по-чиновничьи, если они не решаются рынком. Тем не менее, подъем сместил фокус с кризисного управления на более долгосрочные проблемы страны.

В таких условиях возникает проблема преодоления «завалов», оставленных периодом реформ, а не только нерешенных институциональных проблем перехода от плановой экономики. Проблемы реформ сегодня — это в значительной мере издержки реформ и периода реформирования. К таким попыткам можно отнести введение системы «плоских» налогов с неясными пока результатами. Если взглянуть на серию реформ последних лет и намечаемые шаги, то часть программы реформ — остатки общей программы трансформации: «монетизация», реформа электроэнергетики и т.п. Часть шагов — как попытка укрепить централизованное государство в форме различных административных реформ.

Но в вопросах собственности, налогов, задолженностей остается много наслоений переходного периода, которые часто переплетены с дореформенными институтами. В этом отношении любые «амнистии» объективно выступают как попытки завершения переходного периода, выхода из проблем, которые приобрели масштабы, которые нельзя решить текущими методами.

За последние годы прошло или обсуждается несколько «амнистий». Крах 1998 года и девальвация решили проблему неплатежей, огромной задолженности предприятий бюджету и друг другу. Государство вынуждено было пойти на реструктурирование

задолженности после краха, а такая расчистка стала важным фактором подъема. Завершение срока давности по приватизационным сделкам, его сокращение до трех лет — важная «амнистия» по ключевому вопросу переходного периода. Намечена «дачная амнистия», поскольку решать ситуацию с 20 млн участков по правовым нормам прошлого просто невозможно.

Государство-реформатор заинтересовано в том, чтобы с помощью налоговой амнистии и в комплексе с другими мерами вывести средний класс из состояния запуганности. Есть признаки того, что «в белую» не дают работать — вынуждают бизнес держать часть средств в тени для взяток и рент. Складывается порочный круг — надо платить и прятать деньги — всегда правоохранительные органы могут найти у любого бизнеса какие-то нарушения. С этой точки зрения, амнистия — это менее всего фискальная мера для того, чтобы собрать (при нашем нефтяном профиците) еще чуть-чуть средств в казну.

Это была бы правильная предвыборная мера — снять с массы граждан ощущение конфликта с законом, прекратить привыкание к мысли, что любое нарушение и взятка — это нормально. Хотя мы не обязаны вступать в европейские организации, но выравнивать как уровень, так и стиль жизни собираемся. Тем самым амнистия была бы частью комплекса мер по выходу из переходного состояния общества. И это была бы выгодная сделка для граждан — хотя, скорее, речь идет о среднем классе. Надо сознавать, что часть общества может идею не принять или не принять легко. И это важный риск. Тем более важно провести амнистию, очень хорошо обдумав и подготовив, разъяснив. И такое деяние должно быть выгодно массе обыкновенных граждан, а не только богатым, которые могут защищаться с помощью адвокатов. Риск большой, ошибаться совсем нельзя, но при хорошей подготовке результат может стоить усилий.

Обсуждение проблемы амнистии капиталов или налоговой амнистии представляет собой сложную проблему, поскольку в нее вовлечены крайне разнородные общественные течения и институты — от политиков до налоговиков. Интересы всех участников процесса, мягко говоря, не совпадают, понимание целей и средств широко варьируются, зарубежный опыт — как обычно — интересен, но относится к другим условиям и привязан к определенным целям. Наконец, событие носит ярко выраженный политический

характер, так что риск его неудачи может оказаться довольно велик, как внутри страны, так и при взгляде извне.

Представляется, что политическая элита должна найти решение, которое устраивало бы основных участников процесса, давало простор экономическому развитию страны на новом этапе.

В частности, налоговая амнистия выглядит как естественная пост-трансформационная мера в интересах крупного и среднего бизнеса, ряда слоев среднего класса на фоне «амнистии приватизации», реструктуризации (фактического списания налоговых долгов предприятий после 1998 г.), «амнистии садовых участков» и т.п.

Что такое амнистия

Амнистия капиталов — это такая мера, на которую государство может пойти не чаще одного раза в поколение, хорошо подготовившись и убедив граждан и бизнес в выгодности амнистии как сделки.

В доктрине под амнистией *(греч.* amnistia — прощение лиц и забвение дел, объявляемое после социальных потрясений) понимается освобождение от ответственности, даруемое верховной властью. В российском законодательстве понятие «амнистия» употребляется исключительно в контексте освобождения от уголовной ответственности, от наказания и сокращения неотбытой части наказания. Применение акта амнистии, однако, не снимает судимости с осужденного лица.

Под амнистией капитала следует понимать легализацию средств, которыми обладают граждане страны, но с которых в свое время не были уплачены налоги или были допущены другие нарушения законодательства.

Чисто формально, такая легализация должна быть оформлена принятием исключительного законодательного акта, который бы предусмотрел возможность снятия ответственности с лиц, совершивших правонарушения или преступления в области налогового законодательства. Исключительность такого акта заключается в том, что он вводит однократную возможность освобождения от ответственности неопределенного круга лиц, которые заявят о совершенных ими правонарушениях и согласятся на условия, предлагаемые государством.

Амнистию капиталов можно свести к налоговой амнистии, под которой обычно понимается предложение со стороны государства неплательщикам налогов погасить недоимки в обмен на отмену наказания, которое могло бы быть наложено в случае выявления нарушений. Амнистия распространяется на невыявленные правонарушения, предотвращает их наказание из соображений государственной целесообразности и снижает издержки расследования и наказания. Следовательно, амнистия затрагивает только лиц, в отношении которых не заведено производство о нарушении налогового законодательства.

Государство предлагает определенным категориям неплательщиков за умеренную плату погасить просроченную задолженность по налогам и таким образом, легализовать свои доходы и имущество в обмен на отказ от преследования. Речь идет не о списании долгов, а об отмене наказания, которое могло быть применено к неплательщику. То есть власти соглашаются простить штрафы и пени, набежавшие за неуплату налоговых платежей в срок. А порой и предлагают заплатить налоги с незадекларированных сумм по более низкой ставке, чем действующие ставки налога. Эти соблазнительные предложения действуют только на время проведения амнистии. Также бывает, что после проведения амнистии власти снижают действующие ставки налогов. Таким образом, участники амнистии одновременно избавлялись от задолженности и получали более приемлемый (выполнимый) налоговый режим.

Цели налоговой амнистии

Ожидаемый результат от проведения налоговой амнистии напрямую зависит от выбранной государством цели. Как показывает мировая практика, цели проведения амнистии могут быть разными. В качестве первой рассмотрим фискальную, предполагающую получение дополнительных средств в бюджет страны, в качестве второй — нормализацию экономической жизни.

Фискальная цель амнистии капиталов достигается путем сбора налоговых поступлений от декларации незадекларированных ранее доходов. Международный опыт проведения налоговых амнистий и амнистий капитала говорит о том, что подобные мероприятия преследуют чаще всего фискальные цели, то есть нацелены на пополнение бюджета, особенно в условиях, когда

в них зияют огромные дыры. Сейчас в России с бюджетом все обстоит более-менее благополучно, острой нужды в привлечении дополнительных средств нет.

Фискальная цель амнистии капиталов достигается путем сбора налоговых поступлений от декларации незадекларированных ранее доходов. При этом ключевым вопросом в проведении налоговой амнистии является размер платы за легализацию капитала. Возврат средств будет происходить только в том случае, если суммарные издержки легализации капитала при амнистии будут заметно ниже, чем при обычных формах. Определение ее в размере, превышающем размер действующей ставки налога, не принесет желаемого результата вследствие низкой степени собираемости, а значительно ниже — расходится с поставленной задачей. Исходя из логики хозяйствующего субъекта, если в качестве такового рассматривать субъекта налогообложения, легализация капитала при условии уплаты действующей ставки налога не всегда является экономически выгодной сделкой. Выгода может заключаться только в том, что не плативший или недоплативший ранее налоги субъект сможет реабилитировать себя в глазах государства.

Мировой опыт проведения амнистии капиталов свидетельствует о том, что ключевым фактором успеха подобных мероприятий является пониженная налоговая ставка. Принято считать примером Индийскую амнистию 1997 г. со ставкой в 30% (что является минимальным размером по сравнению с действующей ранее ставкой, достигавшей 97,5%).

Индийского опыт был на редкость удачным, так как в результате амнистии бюджетом было получено около 2,5 млрд долл. (задекларировано 8,2 млрд), что значительно превысило планируемую величину в 1 млрд долл.

По (явно завышенным) прогнозам итальянских экспертов в результате амнистии в Италию должно было вернуться около 500 млрд долл. Но даже и при малой ставке (2,5% от возвращенной суммы) прогнозы не оправдались, и в результате объем возвращенных денег составил около 55 млрд долл. с доходом бюджета в 1 млрд долл.

При выборе же в качестве приоритетной цели нормализацию экономической жизни в стране, фискальная цель отходит на второй план. Важно, чтобы проведение амнистии способство-

вало включению «незадекларированного» вовремя капитала в экономику страны с целью ее развития. В таком случае вполне допустима ситуация установления минимальной ставки налога, а может быть и ставки равной 0% при декларировании ранее скрытых доходов.

Контраргументы такого подхода совершенно очевидны и будут выражаться в несправедливости по отношению к добросовестным налогоплательщикам, а также в потенциальном создании прецедента государственной поддержки нарушителей налогового законодательства. Именно поэтому важно определить, какую цель преследует государство при проведении амнистии капиталов. На подобные меры можно пойти в том случае, когда основная цель проведения амнистии капиталов — вывести скрытые активы граждан «из тени», сократить масштабы нелегального бизнеса и уклонения от уплаты налогов в будущем, ввести в легальный оборот скрытые прежде капиталы, а не пополнить бюджет.

Подобная практика проведения амнистии уже имеет свою историю. К примеру, при проведении в 2001 г. налоговой амнистии в Казахстане никаких налогов с легализуемых сумм платить не требовалось. В итоге в страну на специальные счета 16 банков вернулось 480 млн долл., хотя изначально рассчитывали вернуть 550 млн долл., что можно отчасти объяснить краткосрочностью (всего 34 дня) проводимой амнистии.

Инструменты амнистии

Основанием выбора условий (инструментов) амнистий являются те цели, которые ставит перед собой государство. Обычно такой важный шаг готовится в секрете длительное время и очень тщательно. Успех такого мероприятия зависит от доверия всех участников в надежность предлагаемых условий, в частности в то, что это единственная возможность. Опыт проведения амнистий показывает наличие больших рисков, важности специальной и комплексной подготовки, необходимости избежать неудачи, которая была бы расценена наблюдателями и критиками как недоверие граждан к государственным инициативам в РФ.

При принятии решения о проведении амнистии государство должно определить *основные условия взаимоотношений,* возникающие между ним и субъектом амнистии. Такими условиями (инструментами) являются:

Субъект амнистии — это категория лиц, на которых распространяется амнистия. В настоящее время озвучиваются проекты по предоставлению амнистии только физическим лицам. Это связано с тем, что фактическими владельцами теневых средств являются не юридические, а физические лица, так как теневые средства передаются физическим лицам в наличной форме или направляются другим организациям. Кроме этого, в связи с тем, что юридические лица являются плательщиками большого количества налогов, то разработка механизма легализации доходов юридических лиц представляется очень сложным и дорогостоящим.

В категорию физических лиц следует относить не только граждан РФ. В соответствии со ст. 207 Налогового кодекса Российской Федерации «налогоплательщиками налога на доходы физических лиц признаются физические лица, являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации, а также физические лица, получающие доходы от источников в Российской Федерации, не являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации». Таким образом, допустимо предоставление возможности по легализации своих капиталов физическим лицам, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации, но получающим доходы от источников в Российской Федерации.

Отдельный вопрос возникает в отношении налоговых агентов, которые не являются владельцами денежных средств, но несут налоговую ответственность за неуплату налогов. В соответствии с п. 1 ст. 24 Налогового кодекса Российской Федерации налоговыми агентами признаются лица, на которых в соответствии с налоговым законодательством возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов. Следовательно, при проведении амнистии будет необходимо решить вопрос, распространяется ли на налоговых агентов освобождение от налоговой ответственности.

Объект амнистии — доходы физических лиц, полученные с нарушениями налогового и валютного законодательства. В соответствии со ст. 208 Налогового кодекса РФ в понятие доход включаются не только денежные средства, а получение выгод в различной форме от источников, находящихся в Российской Федерации и за ее пределами. Следовательно, объектом амнистии

могут быть не только денежные суммы, но и, например, объекты недвижимости, которыми владеют на правах собственности физические лица. Данные объекты были приобретены на денежные средства, с которых не были уплачены налоги. Отметим, что в объекты амнистии не включаются доходы, полученные преступным путем от продажи наркотиков, оружия и от иных преступных деяний. При этом следует отметить, что, в соответствии с положениями ст. 49 Конституции Российской Федерации, обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Таким образом, обязанность доказывать виновность в нарушении гражданином иных норм права, не связанных с налоговым законодательством, при возникновении необходимости установления источника получения капитала, который был задекларирован при проведении процедуры освобождения граждан от преследования по налоговым правонарушениям, возлагается на правоохранительные органы. Следовательно, и то, что доходы, которые физическое лицо желает задекларировать, получены преступным путем, также подлежит доказыванию правоохранительными органами.

Важно отметить, что под «доходы, полученные с нарушением налогового и валютного законодательства» должны подпадать средства, находящиеся, как внутри страны, так и за ее пределами. Национальные интересы предполагают борьбу с имиджем нации криминала, неуплаты налогов. И было бы резонно предоставить своим гражданам возможность узаконить свои счета за рубежом, не опасаясь ответственности по российскому законодательству. Большинство рядовых граждан нарушали законы о налогах и валютном контроле в смутное время из довольно рациональных побуждений. Заметим, что в российском оттоке капитала почти нет криминального капитала.

В практике проведения амнистии государственные органы могут установить минимальную сумму денежных средств, с которой необходимо уплатить налог. Например, так было сделано при проведении амнистии в Италии в 2002 г. — минимальная сумма составляла 10 тыс. евро, а налог составлял 3% от декларируемой суммы. Российские разработчики проекта закона о «налоговой

амнистии» пока не предусматривают ни минимальной, ни максимальной декларируемой суммы, ни различий в размере налога в зависимости от суммы.

Цена амнистии — это та сумма, которую надо заплатить с декларируемых средств. Легализация капитала может происходить при условии уплаты действующей ставки налога в размере 13%, что на данном этапе является превалирующей точкой зрения. Сторонники установления 13% ставки указывают, что установление меньшей ставки является несправедливым по отношению к добросовестным плательщикам налогов.

Также допустима ситуация установления минимальной ставки налога, а может быть и ставки равной 0% при декларировании ранее скрытых доходов. Установление цены амнистии зависит от цели ее проведения.

Срок проведения амнистии — предлагается провести амнистию в течение шестимесячного срока. В мировой практике сроки проведения амнистии различны — 34-дневный (Казахстан 2001 г.), 60-дневный (Луизиана 2001 г.), 3-х месячный (Турция 1998 г.), 4-х месячный (Италия 2002 г.), 6-ти месячный (Индия 1997 г.), 10-ти месячный (Ирландия 1988 г.).

Таким образом, каждая страна руководствуется своими соображениями при принятии решения о сроке проведения и, наверное, существующими налоговыми периодами, предусмотренными для уплаты налога. Однозначно, что для проведения амнистии срок должен быть выбран достаточным как для размышлений, так и для расчетов налогоплательщиков.

На данный момент предполагается провести амнистию в 2006 г. Вопрос о том, в первое или во второе полугодие 2006 г. должна быть проведена амнистия, является дискуссионным. Так, сторонники проведения амнистии в первом полугодии 2006 г. предлагают указывать в налоговой декларации за доходы 2005 г. отдельной строкой декларированные за прошлые периоды доходы. Также это позволит сохранить конфиденциальность доходов, их размер растворить в общей сумме налоговых поступлений. Сторонники идеи проведения амнистии позже указывают на то, что проведение амнистии во второй половине года позволит точно определить сумму вырученных средств и не скрыть суммы налогов за 2005 г., которые могут быть скрыты с помощью амнистии.

Некоторые инструменты амнистии являются постоянными и неизменными вне зависимости от целей амнистии, другие воплощают в себе именно цель амнистии и варьируются, если она меняется. Так при проведении амнистии вне зависимости от цели должны быть предусмотрены гарантии ее проведения — это конфиденциальность, защита участников амнистии и прозрачность процедуры ее проведения. При желании законодателя распространить проводимую амнистию на более широкий круг лиц, соответственно меняется субъективный состав участников амнистии; целью такого расширения является реализация попытки нормализовать экономическую жизнь путем вовлечения имущества различных категорий должников, вращающегося в теневом секторе экономики, в легальный сектор экономики.

Российский аспект

Налоговая амнистия или амнистия капиталов — термин, хорошо известный в нашей стране. За последние десять лет свободы и демократии не раз проводились попытки вернуть вывезенные за рубеж капиталы и пополнить казну добровольно погашенными налоговыми задолженностями. По оценке Министерства финансов, с начала 1990-х годов за рубеж было вывезено капиталов не менее чем на 300 млрд долларов. Однако далеко не все из этих капиталов можно вернуть на родину. Примерно 30–40% этих средств было вложено в недвижимость и еще около 30% — в ценные бумаги. В результате остается примерно 30–40% (90–120 млрд долларов) от общей суммы вывезенного капитала, которые вернуть не так уж сложно.

В 1993 г. была предпринята попытка по проведению налоговой амнистии. 27 октября 1993 г. был принят Указ Президента РФ № 1773 «О проведении налоговой амнистии в 1993 г.». В соответствии с указом на проведение амнистии отводилось чуть больше месяца. Она должна была быть завершена до 30 ноября 1993 г.

В соответствии с условиями амнистии предприятия, учреждения и организации, а также физические лица, объявившие о своих неуплаченных налогах и налоговых платежах, в случае внесения их в бюджет, освобождались от применения санкций, предусмотренных налоговым законодательством РФ. Таким образом, в соответствии с условиями амнистии предлагалось уплатить

налог в полном объеме. Неплательщик освобождался только от применения в отношении него санкций.

Налоговая амнистия 1993 г. фактически провалилась. Ей не обеспечили успех даже грозные предупреждения о введении более жестких санкций после ее проведения. Одной из причин неудачи амнистии 1993 г. являлся ее возмездный характер и строго фискальная цель. Государство признавало, что не способно собрать налоги, однако ценой амнистии была уплата налога в полном размере. Установление такого тарифа амнистии демонстрирует фискальную цель проводимой амнистии по пополнению доходной части бюджета, что является одной из причин неудач проводимой амнистии.

В 1995 г. Министерством науки РФ было разработано предложение по проведению налоговой амнистии. Целью амнистии было целевое направление денежных средств, подпадающих под амнистию на развитие инновационных программ. В проекте предлагалось предусмотреть следующие гарантии:

- неразглашение имен владельцев капитала;
- целевое направление финансовых средств;
- невозможность применения такой меры, как амнистия к физическим и юридическим лицам, в отношении которых начаты судебные разбирательства.

Несмотря на хорошо разработанный проект, он лег под сукно, так и не получив никакого развития. Следующая попытка по проведению налоговой амнистии была предпринята в 1997 г. Президент РФ Ельцин Б.Н., выступая на заседании Совета Федерации, высказал мысль, что можно провести амнистию для тех, кто имеет за рубежом какие-то вклады, чтобы эти вклады они вернули, уплатив при этом 10–15%.

На основе высказывания Президента РФ исполнительные органы подготовили законопроект «О добровольной легализации доходов физических лиц в 1998 году», в соответствии с которым физические лица, подавшие декларацию о дополнительно указанных доходах, должны были уплатить специальный сбор за их легализацию в размере 10% от общей суммы.

В законопроекте было предусмотрено, что физические лица — плательщики подоходного налога — при подаче декларации о доходах за 1997 г., могли дополнительно подать декларацию

о полученных доходах до 1997 г. без указания источников таких доходов. К физическим лицам, уплатившим специальный сбор за легализацию доходов не могли применяться меры ответственности предусмотренные ст. 174 и 198 Уголовного кодекса РФ. Порядок распределения полученных средств от легализации был следующий — 50% в федеральный бюджет; 25% в бюджет субъекта РФ по месту нахождения физического лица; 25% — в бюджет муниципального образования по месту нахождения физического лица. Законопроект не дошел даже до обсуждения в Правительстве РФ, так как разногласия между министерствами были слишком велики. Основным аргументом против проведения такой меры являлось то, что это еще более ослабит налоговую дисциплину, что необходимо не легализовывать доходы, а противодействовать их «отмыванию».

В 2002 г. вопрос о проведении налоговой амнистии опять появился на повестке дня. Велась разработка двух законопроектов, касающихся проведения в России амнистии капиталов. Один законопроект распространялся на физических лиц и содержал предложение по проведению общей амнистии, сопровождаемой сбором в размере 3%, по налоговым и валютным нарушениям в пределах определенной суммы. Предполагалась анонимность плательщика, «налоговый щит» в определенных пределах, жесткость в сборе налогов и в наказаниях после периода амнистии. Предложение было фактически направлено на легализацию малых активов. Второй законопроект касался проведения амнистии (сбор — 4%) по крупным состояниям, включая финансовые инструменты, активы, недвижимость в России и за рубежом, по тем суммам, которые не были заплачены налогоплательщиком в период приобретения активов. Попытки продвижения этих законопроектов также не увенчались успехом.

28 апреля 2005 г. Посланием Президента РФ[1] была предусмотрена необходимость «разрешить гражданам задекларировать в упрощенном порядке капиталы, накопленные ими в предыдущие годы, в предыдущий период». В Послании Президента РФ установлены только два необходимых условия для легализации своих капиталов — уплата 13% налога и внесение соответствующих сумм на счета в российские банки. Президент РФ подчеркнул, что «эти деньги должны работать на нашу экономику, в нашей стране, а не

[1] Поручения Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2005 г. № МФ-П13–2081 (пункт 3), от 16 мая 2005 г. № МФ-П13–2371.

„болтаться“ в оффшорных зонах». Таким образом, с озвучения Президентом РФ идеи о проведении налоговой амнистии начата работа по разработке законопроекта.

Гарантия защиты от налоговых преступлений и анонимность

В условиях существующего профицита федерального бюджета в России активное обсуждение вопроса о необходимости проведения налоговой амнистии не может быть обусловлено преследованием фискальной цели — сбора дополнительных средств в бюджет. Основная цель — установление «мостика доверия» между государством и бизнесом, государством и гражданским обществом. Амнистия капиталов при таком рассмотрении становится сделкой, в которой затрагиваются интересы всех сторон: государства, гражданского общества и бизнеса. В случае амнистии капиталов, как и в любой сделке, потенциальные участники перед ее заключением должны явно представлять, каковы условия участия в ней, сопутствующие риски, предоставляемые гарантии и ожидаемая в результате выгода.

В настоящее время российская экономика характеризуется рядом негативных факторов, которые пагубно влияют на ее развитие и тормозят экономический рост. Среди них весомая роль принадлежит недоверию, которое испытывает бизнес и гражданское общество по отношению к государственной власти. Следствием этого является процветание коррупции, существование теневой экономики, популяризация различных схем ухода от налогообложения. Вопрос доверия власти — вот то, что должно быть восстановлено вследствие проведения налоговой амнистии, а значит и сам механизм проведения амнистии должен быть выбран таким, который давал бы обществу и бизнесу соответствующие гарантии защиты, не дающие расценивать акцию как «добровольный донос на самого себя». (Неплательщик может боятся, что в результате участия амнистии сможет оказаться «под колпаком» государственных органов или криминальных структур.)

Проработанный заранее вопрос обеспечения гарантий защиты субъекта, решившего амнистировать капитал, является залогом и необходимым условием успешности проведения налоговой амнистии. Во-первых, важно обеспечить анонимность процесса

амнистирования. Амнистирование — это не благотворительность, амнистия больше похожа на покаяние, и с большой степенью вероятности можно утверждать, что человек, решивший реабилитироваться в глазах государства, скорее сделает это тайно, чем публично. Тайна легализации ранее незадекларированного дохода позволит избежать возможной негативной реакции общества по отношению к конкретному субъекту.

Вполне объяснимая заинтересованность налоговых органов в сборе все больших сумм налоговых поступлений, выявлении нарушителей налогового законодательства ставит на повестку дня и другой вопрос: каким образом субъект, решившийся воспользоваться предоставляемой возможностью задекларировать незадекларированные вовремя доходы, будет защищен от риска возможных дальнейших преследований со стороны налоговых органов. Очевидно, что заявление в норме закона о том, что такой субъект освобождается от уголовной и административной ответственности является не больше чем декларацией. Что получает человек «на руки» в качестве «индульгенции»? Может ли он быть уверен в том, что: а) налоговые органы не возьмут его «на заметку» в целях более тщательной проверки его доходов в будущем; б) не станут выяснять источник происхождения амнистированных доходов; в) не станут выяснять вся ли сумма незадекларированных доходов попала под амнистию; г) рассматривать возможность привлечения субъекта к ответственности, если не вся сумма ранее незадекларированного дохода была им легализована в процессе амнистии.

Можно пойти по пути, выбранному итальянским правительством при проведении амнистии в 2001 г., и предусмотреть введение института финансового посредника, который бы уплачивал налог от имени и по поручению налогоплательщика в соответствии с заключаемым между ними конфиденциальным соглашением. Данная мера, в частности, позволит гарантировать невозможность трассировать счета, с которых платятся средства.

При проведении амнистии должна быть обеспечена защита информации, поступающей в налоговые органы о лицах, легализующих свои капиталы. В соответствии со сложившимся мировым опытом проведения амнистий информацию об источниках доходов неплательщиков предоставлять не требуется. В настоящее время существуют факты утечки информации из баз данных налоговых

органов, свидетельствующие о серьезных проблемах в области защиты налоговой тайны (ст. 102 Налогового кодекса РФ). Поэтому особенно важно гарантировать конфиденциальность полученных сведений. Проверку поступающих средств могут осуществлять правоохранительные органы, только в том случае если у них существует подозрение, что указанные доходы получены преступным путем. Перечень органов, уполномоченных совершать проверки легализуемых средств, их полномочия и ответственность за неправомерные действия и за разглашение конфиденциальной информации должны быть предусмотрены отдельно.

Гарантии предоставления защиты поступающей от участников амнистии информации достигаются различными путями. Это может быть — участие финансового посредника, как было сделано в Италии, или как, например, в Казахстане — при проведении амнистии налоговые органы обещали (и выполнили свое обещание) уничтожить налоговые декларации физических лиц за период с 1995 г. по 2000 г., что явилось способом защиты конфиденциальности информации неплательщиков, а также действенной рекламной мерой, агитирующей за участие в амнистии.

Также как вариант можно предусмотреть введение строгих мер ответственности по отношению к налоговому инспектору, к которому поступила налоговая декларация с указанием суммы дохода, подлежащего амнистии, за несоблюдение условия анонимности.

И если уже принято решение, что налоговой амнистии в России быть, и в настоящий момент обсуждаются детали ее проведения, следует всерьез задуматься о том, поверит ли налогоплательщик в то, что амнистия — для него благо, а не ловушка.

Конечно же, надо отдавать себе отчет в том, что раз нет доверия к государственной власти, то даже в случае, если такие гарантии будут предусмотрены, вполне вероятен риск того, что не все сразу «побегут» амнистироваться. Будет действовать правило: «а какие последствия у моего соседа, который уже воспользовался предоставляемой возможностью и задекларировал незадекларированные в срок доходы?».

Дополнительной гарантией, позволяющей заручится доверием граждан для успешного ее проведения, является хорошо разработанная технология проведения амнистии. Процедура проведения амнистии должна быть прозрачной и понятной для неплательщиков, чтобы они могли оценить и принять решение

об участии в ней. Участники амнистии не должны бояться, что легитимизация капиталов только привлечет к ним внимание, как со стороны налоговых органов, так и со стороны криминальных структур. В этой связи крайне важно продумать детали технологии. Необходимо, чтобы всем наперед было понятно, почему надо и выгодно зарегистрировать капитал и заплатить тариф за амнистию. И что означает это прощение налоговых нарушений, допущенных ранее, которые правоохранительные органы не выявили и не доказали.

Сроки давности

Проведение налоговой амнистии с целью выведения скрытых доходов граждан «из тени» предполагает, что лицо, воспользовавшееся предоставленным шансом, освобождается от ответственности за совершенное ранее нарушение налогового законодательства. Анализ действующего законодательства позволяет выяснить максимальный период времени, за который до момента проведения амнистии могли быть совершены налоговые правонарушения, ответственность за которые может быть снята в связи с проведением амнистии. От этого зависит реальная оценка количества заинтересованных в амнистии субъектов, а значит и степень значимости поставленной государством цели.

Предусмотренный Налоговым кодексом РФ срок давности по привлечению к ответственности за совершение налогового правонарушения равен трем годам, по истечению которых, лицо не может быть привлечено к налоговой ответственности. За уголовные преступления (в разряд которых попадают налоговые правонарушения налогоплательщиков — физических лиц) максимальный срок исковой давности равен шести годам[1]. Следовательно, можно

[1] Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица карается по ст. 198 Уголовного кодекса РФ. Максимальный срок лишения свободы, предусмотренный за совершение подобного деяния — до трех лет. На основании этого данное правонарушение квалифицируется как преступление средней тяжести. Под преступлением средней тяжести согласно ст. 15 УК РФ понимается умышленное деяние, за совершение которого максимальный срок лишения свободы не превышает пяти лет (но больше двух). Согласно ст. 78 УК РФ лицо, совершившее преступление средней тяжести, освобождается от уголовной ответственности по истечению шести лет со дня совершения преступления.

говорить о том, что потенциальными субъектами, для которых амнистия действительно может быть актуальной при условии ее проведения с 1 января 2006 г., являются налогоплательщики, тем или иным образом нарушившие нормы налогового законодательства в период, начиная с 1 января 2000 г. Анализ эффективности правоприменительной практики показывает, что раскрывается и доводится до конца, то есть до стадии вынесения приговора и применения наказания, не более 5% дел по налоговым правонарушениям, за которые предусмотрена уголовная ответственность.

Таким образом, срок актуального для амнистии периода нарушений, в основном, сужается до трех лет — срока давности по гражданским делам, и, соответственно, наиболее вероятный период времени совершения налогового преступления, попадающего под амнистию, концентрируется в промежутке, начиная с 1 января 2003 г.

Однако, так как неуплата налогов может повлечь различные по своей правовой природе санкции, то при проведении амнистии должно быть четко определено, от какой именно ответственности освобождается неплательщик. При решении вопроса об освобождении от уголовной ответственности законодатель должен будет определить, подпадают ли под амнистию другие преступления связанные с незаконной экономической деятельностью, такие как незаконное предпринимательство, лжепредпринимательство и др.[1]

Счета за рубежом

При проведении амнистии было бы важно определить, какие доходы и имущество, подлежат амнистированию, в частности, будет ли подпадать под амнистию имущество, находящееся за рубежом.

Национальные интересы предполагают борьбу со сложившимся в 90-е годы за рубежом имиджем России как нации криминала. Для этого власть должна позаботиться о снижении степени недоверия к российским гражданам со стороны правительств других стран.

Открытие счетов в зарубежных банках с нарушением налогового и валютного законодательства, как и совершение любой сделки с нарушением законодательства, квалифицируется как ничтожная сделка. Ранее срок исковой давности по таким сделкам

[1] Глава 22 Уголовного Кодекса РФ (ст. 169–200).

значительно превышал общий срок исковой давности и составлял 10 лет с начала исполнения. В июле этого года (а именно 21 июля 2005 г.) был принят Федеральный закон № 109, который внес изменения в соответствующую норму Гражданского кодекса, изменив срок исковой давности по ничтожным сделкам. Теперь он составляет всего три года. Причем он распространяется также и на те сделки, срок давности по которым на момент принятия поправок еще не истек. Из этого следует, что преследоваться за совершение таких сделок могут только те субъекты, которыми были допущены нарушения действующего законодательства с июля 2002 г. (при том, что с 2003 г. валютное законодательство было упрощено принятием нового закона).

Анализ норм действующего валютного законодательства показывает, что открытие за границей валютного счета физическим лицом в настоящее время не сопряжено с какими бы то ни было трудностями. Условием открытия является обязательное уведомление физическим лицом налогового органа по месту учета об открытии (закрытии) такого счета в течение месяца со дня заключения договора с зарубежным банком об открытии (закрытии) счета. Участие Центрального банка в этом процессе предусматривается только в тех случаях, когда счет открывается в странах, не являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). В этих случаях открытие счета производится при предварительной регистрации открываемого счета (вклада) в налоговых органах в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. На данный момент Правительством РФ такой порядок еще не принят, и счета в странах, не являющихся членами ОЭСР или ФАТФ, открываются беспрепятственно. Для того чтобы легализовать свой счет, открытый в зарубежном банке, человеку достаточно открыть новый уже в соответствии с действующим законодательством и перевести на него средства со старого. А что касается старых счетов, отрытых незаконно еще в 90-е годы, то сокращение срока исковой давности по ничтожным сделкам позволяет рассматривать, на данный момент, в качестве ничтожных только счета, незаконно открытые в последние три года.

Встает вопрос, как уже признанные законными по российскому законодательству счета (открытые до 2002 г.) легализовать

в глазах зарубежных органов контроля. Быть может, владельцам таких счетов следует выдавать официальные подтверждения, о том, что их счета являются теперь уже легальными, чтобы снять все возможные подозрения.

Судьба зарубежных счетов, незаконно открытых в последние три года, будет зависеть от условий налоговой амнистии: будут ли они предусматривать возможность легализации незадекларированных в срок средств, находящихся не только внутри страны, но и за рубежом. На наш взгляд, незаконно вывезенные из страны и размещенные на счетах в зарубежных банках средства также должны рассматриваться в качестве объекта налоговой амнистии. В этом случае необходимо будет предусмотреть механизм защиты амнистированных субъектов от притязаний зарубежных правоохранительных и налоговых органов. Во-первых, можно предусмотреть в законе о проведении налоговой амнистии обязанность налогового органа, уполномоченного принимать декларации, выдать физическому лицу — субъекту амнистии — справку об отсутствии к нему налоговых претензий. Подобная справка должна иметь статус документа, юридическая значимость которого для зарубежных органов государственной власти будет бесспорной. Во-вторых, при запросе правоохранительных органов других стран о легитимности средств, размещенных нашими гражданами на счетах в их банках, обязать наши органы (в случае состоявшейся легализации таких средств) отвечать об отсутствии налоговых претензий и претензий по несоблюдению требований действующего российского законодательства.

Куда пойдут деньги, привлеченные в результате проведения налоговой амнистии

Как было отмечено ранее, в существующих экономических условиях проведение амнистии капиталов направлено не на пополнение бюджета, а на вывод капиталов из тени. И в связи с тем, что амнистировать капиталы предполагается не бесплатно, следует ожидать, что какие-то средства в результате амнистии будут собраны. Привлечение же дополнительных вливаний в бюджет страны при его существующем профиците требует предварительного решения вопроса оптимального расходования дополнительно привлеченных средств.

Согласно действующему бюджетному законодательству налог на доходы физических лиц, хотя и является федеральным, распределяется между бюджетом субъекта и федеральным бюджетом в пропорции 70% и 30% соответственно. При разработке механизма проведения налоговой амнистии должны быть даны ответы на вопросы о том, будет ли соблюдаться подобный порядок распределения средств, собранных в ее результате, или же правила межбюджетного распределения на этот случай будут изменены.

Может быть, стоит предусмотреть создание специального фонда, в котором будут аккумулироваться средства, поступившие в качестве платы за амнистию, а также продумать варианты их расходования. Например, предусмотреть направление поступивших средств в качестве инвестиций в производство или в наукоемкие технологии. В любом случае данный вопрос не должен оставаться без внимания со стороны разработчиков законопроекта, профильных органов государственной власти и экспертного сообщества.

Подготовительные мероприятия

Для того чтобы проведение налоговой амнистии способствовало достижению поставленной цели и дало желаемые результаты, требуется проведение масштабной предварительной комплексной работы в различных сферах: социологии, права, экономики.

Амнистия — явление разовое и важно заверить в том общество. Необходима твердая вера участников в то, что проводимая налоговая амнистия является единственной и последней. Вот почему при подготовке мер по проведению амнистии капиталов необходимо провести тщательную подготовительную работу с привлечением социологов по формированию соответствующего общественного мнения[1].

Для успеха проведения налоговой амнистии следует заранее решить проблему обеспечения защиты налоговой тайны. Потенциальным участникам амнистии важно гарантировать конфиденциальность полученных сведений. Заметим, что амнистия за налоговые и валютные нарушения не исключает проведение расследований с целью выявления преступлений криминального

[1] Следует учитывать, что в нашей стране попытки проведения налоговой амнистии уже предпринимались, в связи с чем вопрос доверия участников налоговой амнистии к намерениям властей (в части одноразовости проведения подобного мероприятия) должен быть тщательной проработан.

характера. Амнистия не относится к правонарушениям и прошлым доходам, которые были связаны с убийствами, торговлей наркотиками, оружием, и иными преступными деяниями. В то же время закон о налоговой амнистии должен содержать запрет на возбуждение уголовных дел, проведение оперативно-розыскных мероприятий и т.п. по факту совершения налоговых преступлений. Например, в соответствии с законом Республики Казахстан «Об амнистии граждан Республики Казахстан в связи с легализацией ими денег»[1], наличие специального счета не могло служить основанием для привлечения к уголовной или административной ответственности, а информация о количестве денег на счетах не подлежала разглашению. В России важно выработать единый подход государственной власти к данному вопросу. Например, принятое в июле 2005 г. Постановление Конституционного суда, посвященное срокам давности по налоговым правонарушениям, которое разрешает судам взыскивать штрафы и за пределами сроков давности[2], направлено на ужесточение мер налогового контроля, расширяя полномочия налоговых органов. Важно еще раз подчеркнуть прямую зависимость успеха проведения налоговой амнистии в части крупного капитала от степени доверия бизнеса к государству. Катализатором процесса повышения доверия станет гарантированное вето на пересмотр итогов приватизации. Упомянутое выше Постановление КС этому не способствует.

Налоговая амнистия не может рассматриваться в качестве достаточной меры для улучшения экономической ситуации в стране. Она должна дополняться иными мерами государственной политики в сфере регулирования экономики, в частности упрощением и снижением налогового бремени в целом, что требует времени. Снижение налогов, налоговая амнистия и последующая за ней репрессивная фаза — это целый комплекс мер, избирательное применение которых по отдельности не принесет желаемого результата, если даже более того, не послужит причиной обратного эффекта. В связи с тем, что лица, не воспользовавшиеся амнис-

[1] Был принят 2 апреля 2001 г.

[2] 14 июля 2005 г. КС в своем Постановлении подтвердил конституционность ст. 113 НК РФ, устанавливающей трехлетний срок давности для налоговых правонарушений, указав при этом, что если налогоплательщик препятствует налоговому органу в проведении проверок и затягивает контрольные мероприятия Федеральной налоговой службы по времени, то для него этот трехлетний срок прерывается.

тией, несут ответственность согласно нормативным правовым актам, действующим до ее проведения, следует провести анализ законодательства на предмет эффективности действующих законодательных норм и безоговорочно отменить «невыполняемые».

Считаем, что на подготовительном этапе также необходимо разработать меры для того, чтобы легализованные в ходе проведения амнистии доходы (капиталы) в дальнейшем способствовали развитию российской экономики, а не экономик других стран. В частности, это подразумевает как разработку соответствующих законодательных норм, так и применение мер экономической политики. Необходимо создать привлекательные условия для инвестирования амнистированных капиталов в Россию, под которыми мы понимаем необходимость развития банковского сектора, рынка корпоративных облигаций и т.п. Только при проведении предварительных мероприятий подобного рода можно ожидать позитивного эффекта от проведения налоговой амнистии.

Возможные риски проведения амнистии капитала в России

Проведение амнистии капитала (налоговой амнистии) сопряжено с рядом рисков, которые следует учитывать при планировании ее проведения, с целью выработки контрмер для их предотвращения.

1. Главный риск состоит в том, что общество, бизнес и граждане не поверят в однократность проведения подобного мероприятия. Такой риск сопряжен с тем, что в дальнейшем количество налоговых правонарушений только возрастет, так как налогоплательщики будут рассчитывать на последующее «прощение» долгов. Избежать подобного риска можно:

a) путем проведения социологических программ, направленных на формирование устойчивого общественного мнения об однократности амнистии и неотвратимости наказания нарушителей, не воспользовавшихся предоставленной возможностью;

b) ужесточения ответственности за налоговые правонарушения, совершенные после проведения амнистии;

c) анализа действующего законодательства и устранения недействующих норм (так как за нарушения, совершенные до проведения амнистии, ответственность будет налагаться в соответствие с нормами действующего до амнистии законодательства).

2. Даже в том случае, если общество поверит в однократность предоставляемого амнистией шанса, высока вероятность, что этим шансом могут, тем не менее, не воспользоваться по ряду причин:

a) не устраивает величина налоговой ставки;

b) боятся риска дальнейшего преследования налоговыми властями как в силу отсутствия гарантий конфиденциальности со стороны государства, так и в силу страха перед дальнейшим преследованием и более пристальным вниманием со стороны органов налогового контроля;

c) несколько неловких действий налоговых органов или вмешательство криминала в процесс может вызвать паралич амнистии уже по ее ходу.

Следует отметить, что эффективность проведения амнистии зависит, прежде всего, от механизма ее реализации.

Государство не должно ожидать сиюминутного результата от проводимой амнистии. Повышение собираемости налогов и выведение бизнеса «из тени» (на что и направлена планирующаяся амнистия) — довольно долгий эволюционный процесс. Ни в одной стране мира не удавалось решить этот клубок проблем одной административной мерой, да еще в короткие сроки. Осознание того, что налоги платить в полном объеме — хорошо, а их неуплата — покушение на функцию государства, ко многим пришло уже давно. Но полная уплата налогов возможна только тогда, когда их станут целиком платить твои конкуренты (то есть все и сразу). Иначе, при прочих равных условиях, уплата налогов будет автоматически означать, что предприниматель ставит свой бизнес в заведомо неконкурентоспособные условия.

Задача — найти консенсус между сторонами процесса, сделать сделку выгодной всем сторонам и использовать очень редкое и трудное событие — амнистию капиталов — для развития экономики России. Амнистия капиталов может стать важным шагом к повышению доверия между государством, обществом и бизнесом на пути к «нормальному капитализму». Суть процесса состоит в том, что государство — вместе с обществом, от имени общества и в интересах общества — «амнистирует» бизнес и граждан за их налоговые нарушения в прошлом. Механизм амнистии должен быть выгоден всем сторонам и нацелен на решение долгосрочных проблем страны.

1.8. Коррупция — структура и специфика мер противодействия[1] (2009)

Постановка проблемы

Большинство исследований, проведенных в последние годы в России, указывают на обострение проблемы коррупции как препятствия для развития бизнеса[2], в первую очередь малого и среднего. В условиях развивающихся надежд на развитие рынка и демократии, сокращение коррупции, открытая и эффективная борьба с ней стали все более явными общественными потребностями. Важность борьбы с коррупцией неоднократно обозначалась как в политических, так и экспертных кругах, указывалось, что эта важная проблема может стать фокусом общественного внимания[3]. В условиях угрозы серьезной мировой рецессии и спада в России снижение уровня коррупции является важным фактором поддержания работы эффективных экономических агентов, готовых пойти на инновационные усилия даже во время ухудшения общей экономической среды. Снижение коррупционного давления также могло бы стать важным социально-экономическим фактором — компенсирующим давление спада на экономических агентов.

---

[1] *Григорьев Л.М., Овчинников М.А.* Коррупция — структура и специфика мер противодействия // Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. В 2 ч. Ч. 2. М.: Экон-Информ, 2009. С. 167–204. См. также: *Григорьев Л.М., Овчинников М.А.* Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. 2008. № 2; *Григорьев Л.М., Овчинников М.А.* Типология коррупции: релевантные меры и группы противодействия // Экономическая политика. 2008. № 5.

[2] *Сатаров Г.А.* Как измерять и контролировать коррупцию // Вопросы экономики. 2007. № 1. С. 4–10; *Shetinin O., Zamulin O., Zhuravskaya E., Yakovlev E.* Monitoring the Administrative Barriers to Small Business Development in Russia. 5th Round // CEFIR Policy Paper. 2005. November; *Яковлев А., Фрай Т.* Реформы в России глазами бизнеса // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5. С. 104–117.

[3] См.: Коалиция для будущего. Стратегия развития России / Коллектив экономистов «СИГМА». М.: Промышленник России, 2007; Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития / Коллектив авторов. М.: Научная книга, 2007.

В социально-экономических науках коррупция обычно рассматривается вне системы институтов общества и экономики как некое «внешнее моральное зло», и представления о ее природе, функциях и издержках для общества остаются довольно ограниченными. Политическая важность коррупции в современных условиях несомненна — достаточно указать на серию коррупционных случаев, ведущих к отставке и тюремным заключениям крупных государственных чиновников в демократических странах. Принципиально важно также, что угроза разоблачения коррупционера как средство сдерживания «верховой» коррупции опирается на неприемлемость этого общественного явления для среднего класса, политической, деловой и интеллектуальной элиты общества. Наконец, коррупция является одним из ключевых элементов имиджа страны, влияет на ее привлекательность для инвестиций, туризма. Зрелость демократии отчасти измеряется как характером коррупции в той или иной стране, так и последовательностью борьбы с ней государства, бизнеса и гражданского общества. Толерантность по отношению к коррупции может ограничивать моральный авторитет элиты в мире, отрицательно сказываться на положении и имидже страны. Коррупция рассматривается нами как «нормальная» (в научном смысле слова) форма экономического поведения, выбор которой осуществляется из совокупности имеющихся альтернатив (легальных и нелегальных). Именно поэтому ключевым является вопрос о формировании общественных институтов, так как они определяют издержки и выгоды, ассоциируемые с конкурирующими моделями поведения. Коррупционная деятельность возникает и воспроизводится в конкретных условиях в конкретной институциональной среде. Став интегральной частью экономических и социальных институтов, практика коррупционной деятельности, формируя интересы, с ней связанные, воздействует как на сложившиеся институты, так и на возможные направления и скорость их изменения. История показывает, что трансформация основополагающих институтов, определяющих высокий уровень коррупции в стране, с целью снижения ее воздействия на жизнь общества, может продолжаться десятилетиями и встречать серьезное сопротивление со стороны групп интересов за сохранение статус-кво.

Действующие институты формируют спрос со стороны хозяйствующих субъектов на коррупционные «услуги», позволяющие

им получать перераспределительные преимущества либо снижать издержки взаимодействия с различными государственными учреждениями, а также предложение таких «услуг»[1] — возможности должностного лица осуществлять коррупционные действия. Институциональные характеристики определяют, с одной стороны, величину взяток, так как формируют спрос на коррупционные «услуги» и уровень конкуренции среди возможных их обладателей, а с другой — возможности должностного лица по координации коррупционной трансакции[2]. Отсутствие такой координации означает снижение стоимости предоставляемых им «услуг», что также влияет на потенциальный размер и интенсивность сбора взяток. Характеристики предоставляемых коррупционных «услуг», а также уровень их концентрации в обществе зависят от *расстановки сил среди существующих групп интересов* и их способности создавать издержки или выгоды для коррупционера, выбор которого обусловлен соотношением административных, политических и экономических выгод.

Мы придерживаемся неоинституционального подхода к определению коррупции, в соответствии с которым под коррупцией понимается *разновидность оппортунистического поведения чиновника, возникающая вследствие высокого уровня асимметрии информации между гражданами (принципалами) и чиновниками (агентами)*[3]. Граждане обладают ограниченными возможностями контроля за деятельностью чиновников. Последние, в свою очередь, располагают более полной информацией, а также возможностями в повышении асимметрии информации между ними и принципалами[4], что позволяет реализовывать коррупционную

[1] *Tanzi V.* Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures // IMF Working Paper. 1998. № 63. P. 3.

[2] Под коррупционной трансакцией понимается действие индивида (взяткодателя) в форме отчуждения прав собственности на те или иные блага в пользу должностного лица в обмен на перераспределительные, экономические преимущества, возникающие в результате изменения существующего институционального устройства (явные институциональные трансакции) или же выбора институциональной формы поведения, их обеспечивающей (неявные институциональные трансакции).

[3] *Shah A.* Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances // Shah A. (ed.) Performance Accountability and Combating Circumstances. Wash., D.C.: The World Bank, 2007. P. 233–254.

[4] В зависимости от акцента можно выделить два типа принципалов: потребители государственных услуг, не являющиеся взяткодателями;

стратегию поведения. Данный подход позволяет включить в анализ фактор институциональной среды, обусловливающий структуру трансакционных издержек принципала и агента, а значит, идентифицировать механизмы сдерживания коррупции.

Классификация видов коррупции

Коррупция — неоднородное явление, которое охватывает различные аспекты политической, экономической и социальной жизни общества и характеризуется различными по своей природе механизмами возникновения и воспроизводства. В публикациях, посвященных данной тематике, ее типологизация осуществляется по следующим критериям:

- субъект, инициирующий коррупционную трансакцию (коррупция, инициируемая взяткодателем или взяткополучателем);
- степень избирательности коррупционного обмена (принудительная или добровольная коррупция для взяткодателя);
- сфера возникновения и распространения коррупции (бюрократическая или политическая);
- степень централизации коррупции (централизованная или децентрализованная). Централизованная коррупция предполагает подкуп должностных лиц руководящего уровня, способных координировать (посредством директив или дележа) коррупционную трансакцию по отношению к потенциальным коррупционерам более низкого уровня в иерархии должностей. Поэтому чем выше должность, тем выше уровень централизации коррупции;
- степень предсказуемости коррупции (предсказуемая или случайная для взяткодателей) для лиц или фирм в их контактах с чиновниками.

Для формирования представления о воздействии коррупции на экономический рост и о мерах противодействия целесообразно рассматривать коррупционные отношения, реализуемые в рамках действующих правил (институтов), а также отношения,

взяткодатели. Для первых коррупция — это «зло», так как она снижает качество потребляемых услуг и затрудняет доступ к ним, для вторых акцент перемещается в сторону принуждения к исполнению взятых обязательств в рамках «контрактных» отношений с чиновником.

результатом которых является изменение институционального устройства. Данному подходу в наибольшей степени соответствует классификация Всемирного банка, в которой выделяются два общих типа коррупции: административная коррупция и коррупция с «захватом государства»[1]. Административная коррупция предполагает намеренное внесение искажений в процесс предписанного исполнения законов, правил и характеристик регулирования с целью предоставления преимуществ как государственным, так и негосударственным «действующим лицам» в результате незаконного и непрозрачного обеспечения личных выгод государственным чиновникам[2]. Коррупция с «захватом государства» предполагает воздействие со стороны групп интересов на формирование основополагающих правил игры посредством создания выгод для лиц, принимающих стратегические решения[3]. «Захват государства» крупной компанией, отраслевыми или региональными группами, даже ведомствами[4] в реальной жизни граничит с лоббизмом, который в отличие от «захвата» выступает откры-

[1] *Hellman J., Kaufmann D.* Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries // Finance and Development. September 2001; *Hellman J, Jones J., Kaufmann D.* Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Paper 2444. Wash., D.C.: The World Bank, September 2000. Наш подход несколько отличается: 1) «захват государства» реализуется за счет разнообразных действий, включая и коррупционные явные трансакции, поэтому мы будем говорить о коррупции с «захватом государства» как элементе «захвата»; 2) административная коррупция не является однородной с точки зрения участвующих групп, размеров взяток, масштабов, механизмов сдерживания, поэтому данный вид будет разбит на три подвида. Это позволит определить существенные характеристики административной коррупции на каждом ее уровне, дееспособные механизмы борьбы и существующие ограничения их реализации. Более того, такая разбивка в дальнейшем позволит более аккуратно проводить эмпирические исследования и осуществлять межстрановые сравнения их результатов.

[2] Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Wash., D.C.: The World Bank, 2000. P. 2.

[3] Данное определение предполагает, что посторонний наблюдатель может идентифицировать истинную природу и причину формирования тех или иных правил. В прикладном же плане исследователи опираются на восприятие пострадавших от негативных последствий «захвата государства».

[4] В данном случае под «захватом государства» инсайдерами понимается захват одного ведомства другим. Далее речь будет идти о «захвате» со стороны частных лиц.

тым способом проведения в жизнь групповых интересов в сфере регулирования, откуда возникают законы о лоббизме с попыткой регулировать и «охранять» границу между законным влиянием бизнеса на власть и преступлением.

«Захват государства» подразумевает высокий уровень добровольности обмена, так как коррупционные трансакции данного рода, как правило, инициируются взяткодателем с целью создания для себя перераспределительных преимуществ (перераспределение дохода, перераспределение экономических возможностей, перераспределение экономических преимуществ[1]), позволяющих функционировать в более благоприятном режиме по сравнению с остальными хозяйствующими субъектами. Административная же коррупция предполагает как вымогательство со стороны чиновника (например, при реализации должностным лицом разрешительных действий), так и инициирование коррупционной трансакции со стороны частного субъекта (например, с целью получения контракта на поставку товаров и услуг для государственных нужд). Можно сказать, что коррупция с «захватом государства» более централизованна[2], так как требует достаточно высокого должностного положения взяткополучателей и координируется посредством сформированного института, следовательно, и ассоциируется (при прочих равных условиях) с меньшим уровнем неопределенности по сравнению с административной коррупцией (см. табл. 1.26). При этом размеры взяток, воздействие на экономический рост коррупции с «захватом государства» намного масштабнее по сравнению с административной коррупцией. В историческом плане большинство стран прошли периоды «захвата государства» группами специальных интересов, что нашло свое отражение в исторической и художественной литературе (например, период Директории времен Великой французской революции). Степень развития демократии отчасти характеризуется

[1] Подкуп лиц, принимающих стратегические решения, узкими группами интересов обеспечивает последним перераспределительные преимущества следующего рода: перераспределение дохода, перераспределение экономических возможностей, перераспределение экономических преимуществ. *Bromley D.W.* Economic interests and institutions: The conceptual foundations of public policy. NY., 1989. P. 130; *Тамбовцев В.Л.* Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. С. 73.

[2] В данном случае под централизацией понимается наличие у взяткополучателя возможности координировать коррупционную трансакцию по отношению к остальным коррупционерам

Таблица 1.26

Типология коррупции

Тип	Субъект		Сфера возникновения и распространения	Добровольность коррупционного обмена	Степень централизации	Уровень неопределенности
	Взяткополучатель	Взяткодатель				
Низовая административная 1	Работник бюджетной сферы, Рядовой чиновник*	Граждане	Частный рынок институтов	Добровольный, недобровольный обмен	Менее централизованная	Высокий
Низовая административная 2	Рядовой чиновник*	Бизнесмены				
Верховая административная	Местные и федеральные чиновники руководящих должностей*	Бизнесмены, местные и региональные чиновники		Недобровольный обмен (business capture)	Более централизованная	Низкий
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Элементы политической элиты**	Бизнесмены, региональные и федеральные чиновники руководящих должностей	Политический рынок институтов	Добровольный обмен		

* Следует допускать возможность передачи части коррупционных доходов как вверх, так и вниз по административной лестнице. В первом случае обеспечивается лояльность руководства, во втором координация коррупционной трансакции и молчание.

** Возможная продажа должностей («кормление») цементирует систему коррупционных отношений.

освобождением социально-экономической политики государства от зависимости. Россия за два десятилетия трансформационного периода откатилась по различным показателям коррупции (даже если они завышены или неточны) к уровням коррупции, свойственным развивающимся странам, а не к европейской традиции.

Как с точки зрения воздействия коррупции на экономический рост, так и с точки зрения мер противодействия указанные виды стоит рассматривать в рамках разграничения низовой и верховой коррупции. Верховая коррупция, с точки зрения «общей классификации», охватывает коррупцию «с захватом государства», а также наиболее масштабные коррупционные трансакции на уровне административной коррупции. Низовая коррупция представлена низовой административной коррупцией (низовая административная 1, 2), обладает всеобщностью и охватывает в каждой стране массу населения и фирм в отношениях с мелкими чиновниками различных ведомств и работниками бюджетной сферы.

Деление коррупции на низовую и верховую достаточно условно, так как зависит от контекста исследования и характера исследуемого объекта. Указанные в таблице 1.26 типы коррупции не являются изолированными друг от друга, так как возможны различные варианты их взаимозависимости. Распространение коррупции одного типа может создавать благоприятные условия для другого. Например, распространение коррупции с «захватом государства», как правило, ассоциируется с ухудшением защиты прав собственности и качества институтов регулирования хозяйственной деятельности. В первом случае создаются условия для распространения захвата бизнеса государством (business capture), во втором — для распространения административной коррупции. Трудно представить себе верховую административную коррупцию без попыток «захвата государства» бизнесом и наоборот.

В рамках же административной коррупции между различными уровнями должностных лиц в иерархии государственного аппарата возможна как конкуренция за административную ренту, так и взаимное сотрудничество с осуществлением передачи части коррупционной ренты наверх с целью непосредственной реализации коррупционной сделки[1] или с целью обеспечения необходимого

[1] У бизнеса всегда есть альтернатива: решать «проблему» посредством чиновников низшего либо высшего уровней государственного аппарата, и чем выше этот уровень, тем меньше вероятность размывания выгоды от коррупционной трансакции.

уровня лояльности вышестоящих должностных лиц. Продажа руководящих должностей, позволяющих извлекать административную ренту, также укореняет и усиливает распространение коррупции на всех уровнях иерархии государственного аппарата. Исследования в Латвии, Грузии и Албании показали, что наиболее дорогими являлись должности в тех ведомствах, в которых, по мнению граждан и бизнеса, значительны масштабы коррупции. Коррупционная карьера в данном случае является планируемой карьерой, а связь между занимаемой должностью и возможностью длительное время извлекать коррупционную ренту должна быть устойчивой. Если коррупция становится частью карьеры, общество должно рассматривать ситуацию как критическую и малые формы борьбы становятся неэффективны — легко представить себе борьбу с коррупцией как часть планируемой коррупционной карьеры, как способ регулирования «правил поведения коррупционного рынка» с наказанием «нарушителей конвенции». Традиционные теории отбора кадров указывают на угрозы негативной селекции, но в данном случае они закрепляются как встроенный институт отбора кадров и их продвижения не по способностям или пригодности для решения проблем управления, а по следованию правилам кланов или коррупционных цепочек. В целом распространение коррупции носит, как правило, комплексный характер — типы и уровни коррупции взаимодействуют и укрепляют друг друга, создавая серьезные барьеры для своей защиты.

Различные виды коррупции и экономический рост

Существующие исследования демонстрируют негативное влияние коррупции на экономический рост, накопление, эффективность реализации помощи в целях развития, распределение доходов и борьбу с бедностью (а значит, и на возможности модернизации страны)[1]. Однако каналы и уровень данного влияния столь же разнообразны, сколь разнообразны и сферы жизни общества, в которых развивается коррупция. Мы полагаем, что обще-

[1] *Sanjeev G., Davoodi H., Alonso-Terme R.* Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? IMF Working Paper. No 76. Wash., D.C.: The World Bank, 1998; *Sanjeev G., Davoodi H., Tiongson E.* Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. IMF Working Paper. No 116. Wash., D.C.: The World Bank, 2000; *Tanzi V., Davoodi H.* Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Working Paper. No 139. Wash., D.C.: The World Bank, 1997.

ство должно осознавать коррупцию не только как моральную проблему, но и как общую потерю эффективности экономики. Коррупционная составляющая в экономической жизни лежит в снижении эффективности использования ресурсов, введении скрытого налога, который потребляется как рента и в основном идет на личное потребление. Мы попытаемся до известной степени восполнить то недостаточное внимание, которое уделяется в литературе самому механизму негативного воздействия коррупции на экономический рост.

Прямое проявление административной коррупции — это экономический эффект от взяток (объем коррупции как их денежный эквивалент). Как изменяются функциональные характеристики использования ресурсов при их перемещении от взяткодателя к коррупционеру — ключевой вопрос в данном случае. Трансферт ресурсов в виде взяток может выступать обычным перераспределением из потребления или сбережений одного экономического агента в потребление или сбережения другого («низовая административная 1»)[1], а также трансформацией ресурсов из потенциального накопления фирм в потребление и сбережения («низовая административная 2», «верховая административная»).

При любом уровне коррупции взятка представляет собой преимущественно вычет из сбережений населения и бизнеса как источника накопления данной страны в пользу личного потребления (внутри и вне страны), возможного реинвестирования за рубежом, в меньшей степени — инвестирования в домашнюю экономику (например, сферу недвижимости), в частности, расширения вторичных сбережений.

В рамках административной коррупции наиболее существенное непосредственное влияние на экономический рост оказывает коррупция «высшего общества», охватывающая деятельность среднего и крупного бизнеса, а также сферу государственных инвестиций. В последнем случае коррупция снижает эффективность государственных расходов — продуктом коррупции обычно становится завышение стоимости проекта, с тем чтобы коррупционная цепочка могла получить часть доходов. Одновременно коррупция способна влиять на структуру расходов как в рамках формиро-

[1] В данном случае не учитывается косвенный эффект снижения эффективности механизма, направленного на сдерживание нарушений формальных правил, что способно породить непроизводительные издержки.

вания приоритетных направлений, так и в рамках конкретных проектов, создавая эффект отрицательного отбора. Широкое распространение данный вид коррупции получает в процессе существенных институциональных изменений при отсутствии естественных (общественный контроль и высокий статус государственной службы) ограничений оппортунистического поведения, а также прямой интеграции в одном лице собственника и чиновника. В условиях мягких бюджетных ограничений[1] выбор осуществляется в пользу высокозатратных инвестиционных проектов, в которых заинтересован коррумпированный чиновник, что ограничивает ресурсы, необходимые для поддержания и модернизации существующей инфраструктуры. Результатом снижения эффективности государственных инвестиций и искажения структуры расходов в пользу дорогих проектов в ущерб инвестициям в области, обладающие положительными экстерналиями с точки зрения социально-экономического развития[2], становится замедление темпов роста экономики.

На низовом уровне административной коррупции масса мелких взяток образует значительный поток платежей, напрямую перераспределяющий доходы бедных и средних групп населения в рамках сложившейся системы отношений. При закреплении прав сбора «дани» за отдельными кланами возникает угроза для устойчивости общества уже на низовом уровне. Если же сбор доходов приобретает «национальный оттенок», то можно ожидать роста социальной напряженности и усиления борьбы за ренту между национальными кланами, что особенно важно для регионов с многонациональным населением.

Для административной коррупции в целом характерны негативные последствия, выражающиеся в ослаблении роли закона, снижении качества инфраструктуры и государственных услуг, значительном росте неопределенности в условиях осуществления нелегальных (а зачастую и легальных) трансакций. Она влияет на принятие решений относительно метода проведения реформ, а также приводит к консервации неэффективных институтов, отвечающих требованиям узких групп интересов.

---

[1] *Корнаи Я., Маскин. Э., Ролан Ж.* Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. 2004. № 11–12.

[2] *Tanzi V., Davoodi H.* Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Working Paper. No 139. Washi., D.C.: The World Bank, 1997.

Продуктом *коррупции с «захватом государства»* являются экономические последствия изменений правил игры, создающих перераспределительные преимущества определенным группам интересов. Действия, направленные на ограничение конкуренции и обеспечение доминирующего положения на конкретном рынке за счет «захвата государства», снижают темпы и качество экономического роста, так как сокращаются инвестиции агентов, которым коррупционный рынок «захвата» недоступен. Коррупция с «захватом государства», как правило, ассоциируется с ухудшением защиты прав собственности и контрактов, а также характеристик регулирования, что создает спрос на административную коррупцию.

Как показали специальные исследования, сложившиеся барьеры в некоторых азиатских странах настолько высоки (точнее — настолько плотные), что лишь неформальные платежи обеспечивают возможности более или менее гладкого функционирования системы. В этом случае коррупция как альтернатива законным формам поведения может выступать механизмом смягчения жестких формальных правил, что позволяет экономическим агентам ослаблять негативное воздействие неэффективных институтов[1]. «В контексте экономического роста только одно может быть хуже общества с закостенелой, сверхцентрализованной, нечестной бюрократией — это общество с закостенелой, сверхцентрализованной и честной бюрократией»[2]. Другими словами, высокие (чрезмерные) ограничения на развитие бизнеса, которые наблюдались исторически в ряде стран, вероятно, преодолевались с помощью коррупции[3]. С учетом того, что в нашей стране «захват государства» (по данным Всемирного банка) прогрессирует, высока вероятность дальнейшего распространения административной коррупции как массовой, альтернативной формальным правилам формы поведения экономических агентов.

[1] *Nathanielh L.* Economic Development through Bureaucratic Corruption // The American Behavioral Scientist. 1964. Vol. 8. No 2. P. 8–14.

[2] *Huntington S.P.* Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968. P. 386.

[3] Высокие стандарты борьбы с коррупцией и финансового контроля в развитых демократиях в последние полвека возникли после двух столетий довольно активного «захвата», колоссальных финансовых махинаций на стыке бизнес–государство и т.п.

В долгосрочном периоде наибольший вред наносит все же смена «захватчиков». Если она происходит в результате демократического выбора, то остается возможность защищать устоявшиеся интересы. При «захвате» той или иной группой какого-либо ведомства перемены проводятся на уровне административных решений, а не публичных стратегий, внезапно ставя действующих экономических агентов перед фактом существенного изменения условий налогообложения, системы приоритетов и льгот и т.п. Может возрастать как уровень издержек, так и меняться их структура, негативно воздействуя на функционирование бизнеса.

Разумеется, «захват государства» улучшает перспективы роста инвестиций фирм-«захватчиков», так как им предоставляется наиболее преференциальный режим. Однако в долгосрочном плане их инвестиции могут снижаться, поскольку рентоориентированное поведение приносит более высокие доходы по сравнению с производительным, что ослабляет стимулы к инвестированию в реальный сектор[1]. Более того, «захват государства» предполагает значительные непроизводительные издержки «захватчиков», что, по сути, трансформирует потенциальные инвестиции в потребление.

Исследование, проведенное сотрудниками Центра экономических и финансовых исследований и разработок (CEFIR)[2], демонстрирует отрицательную зависимость между уровнем «захвата государства» и социальными расходами. Это объясняется процессом их вытеснения расходами на «преференциальный режим». Таким образом, побочным продуктом коррупции с «захватом государства» является возрастающая диспропорциональность государственных расходов, возникающая в рамках административной коррупции. В этих условиях формируется неблагоприятная для прямых инвестиций среда, а с надеждами на долгосрочный устойчивый экономический рост приходится распрощаться. Мы полагаем, что в будущем было бы продуктивно провести исследования коррупции по выделенным в данной работе видам, поскольку они охватывают различных агентов на обеих сторонах трансакций, оказывают различное воздействие

[1] *Slinko I., Yakovlev Y., Zhuravskaya E.* State Capture in the Russian Regions // CEFIR Working Paper. 2002. November.

[2] Там же.

на экономическое развитие и действуют на различные «болевые точки» в общественном сознании.

Оценивая влияние всех уровней коррупции на экономический рост, можно видеть, что происходит значительное перераспределение ресурсов в пользу потребления между слоями общества за счет накопления как государства, так и бизнеса. Снижается эффективность принятия управленческих решений и государственной политики в целом. Коррупционная составляющая с точки зрения бизнеса предполагает смещение границы нормативной прибыльности проекта вверх с целью выплаты скрытых рент[1]. В этом случае ее внешнее проявление — пренебрежение менее рентабельными и долгосрочными проектами в пользу более краткосрочных проектов с быстрой отдачей ренты. В целом суммарное воздействие коррупции выражается в занижении нормы накопления, что вряд ли совместимо с задачами повышения темпов экономического роста и модернизации страны. В таблице 1.27 представлена взаимосвязь типов коррупции, предмета коррупционных трансакций и экономического эффекта.

Коррупция в условиях подъема снижает качество решений государства по аллокации ресурсов, перераспределяет ресурсы в пользу менее эффективных, но коррупционно агрессивных компаний, а также — потенциально — менее эффективных отраслей и регионов. Во всех видах коррупции мы наблюдаем отрицательную социальную вертикальную мобильность, непропорциональное трудовому вкладу укрепление уровней потребления получателей коррупционной ренты и подрыв стимулов к повышению эффективности экономики.

В конце 2008 г. рассмотрение таких важных проблем уже не может идти вне реального исторического контекста — мирового финансового кризиса и его воздействия на экономику России, фактически начавшейся рецессии в стране. Изменение условий функционирования групп интересов изменит и структуру стимулов и их возможности, что будет ассоциироваться как с давлением на бизнес со стороны государства (сравнительное повышение

[1] Уже имеются примеры того, что важные государственные проекты не реализуются, поскольку участники опасаются репрессий при растратах и «нецелевом» использовании средств. Но работать без коррупционных перераспределений они просто не умеют, поскольку целый ряд звеньев в низовых цепочках ждет своей доли.

Таблица 1.27

Предмет коррупционной трансакции, релевантные и общие эффекты

Типы коррупции	Основание	Релевантный эффект	Общий эффект
Низовая административная 1	Услуга: ускорение законного решения. Обход санкции за нарушение законодательства	Перераспределение личных доходов, вытеснение индивидов с низкими доходами из потребления государственных услуг, снижение их качества, социальные конфликты	Ухудшение состояния институциональной среды функционирования бизнеса, создание и воспроизводство инфраструктурных ограничений. Рост неопределенности, связанный с непредсказуемым изменением правил игры (смена «захвата»), а также отсутствием механизма координации и защиты коррупционных трансакций. Ухудшение качества государственного управления. Снижение доверия общества к государству
Низовая административная 2	Административные барьеры	Перераспределение прибылей в личный доход (вычет из инвестиций), повышение уровня неопределенности. Воспроизводство ошибок первого и второго рода, снижение качества регулирования. Создание спроса на «захват государства»	
Верховая административная	Распределение государственных расходов, захват частных активов чиновниками	Переход бюджетных средств в руки фирм, искажение структуры государственных расходов в пользу высоко затратных проектов в ущерб улучшению поддержания существующей инфраструктуры, снижение эффективности государственных текущих и инвестиционных расходов, снижение качества реформы государственного сектора	
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Перераспределительные преимущества	Перераспределение власти, расходных полномочий, смещение целей управления в пользу интересов узкой группы, создание благоприятных условий для развития административной коррупции (ухудшение качества защиты прав собственности и контрактов, рост административных барьеров)	

коррупционного бремени), с давлением на чиновников со стороны бизнеса (уже наблюдаются действия региональных властей, приводящие к ограничению конкуренции, созданию барьеров входа на региональные рынки в пользу местного бизнеса. Изменение условий функционирования групп интересов изменит и структуру стимулов и их возможности, что будет ассоциироваться как с давлением на бизнес со стороны государства (сравнительное повышение коррупционного бремени), с давлением на чиновников со стороны бизнеса (Уже наблюдаются действия региональных властей, приводящие к ограничению конкуренции, созданию барьеров входа на региональные рынки в пользу местного бизнеса. Данная практика, чем бы она ни была мотивирована, в значительной степени ограничит возможности многих экономических агентов преодолеть текущий кризис.), так и обострением борьбы за ресурсы внутри власти (см. табл. 1.28).

Длительный кризис и усиление бюджетных ограничений могут потребовать изменения инвестиционной политики государства (сворачивания ряда инвестиционных проектов для сохранения наиболее важных инфраструктурных блоков), что будет противоречить интересам теряющих коррупционную ренту групп, а значит, встретит сопротивление. В этой ситуации и экономическая и инвестиционная политика государства с высоким уровнем верховой административной коррупции может характеризоваться высокой степенью инерционности с низкими возможностями адаптации к различным внешним шокам. В практическом плане выбор невелик и составляет два варианта (помимо внезапного излечения): а) платежи экономических агентов в пользу коррупционных звеньев снижаются вместе с ограничением возможностей плательщиков — государства, бизнеса и населения. Это стратегия выживания коррупционной системы при сохранении коррупционного налога (доли коррупционных платежей в выручке/получаемых ресурсах). Противоположная стратегия — защита коррупционного дохода, несмотря на ухудшение окружающей среды, что означает усиление коррупционного бремени (рост коррупционного налога) для бизнеса и населения. В зависимости от перераспределения переговорной силы ресурсных групп (т.е. групп, способных блокировать какие-либо изменения) внутри государственного аппарата могут наблюдаться попытки сократить доходы одной из групп в пользу остальных. Это, однако, может

Таблица 1.28

Влияние финансового кризиса на распространение коррупции

Типы коррупции	Влияние кризиса на распространение коррупции
Низовая административная 1	Возможно падение спроса на «услуги» и, как следствие, падение среднего размера взяток. Однако весьма вероятно обострение социальных конфликтов на почве попыток кланового паразитирования различных групп на сжимающихся доходах граждан.
Низовая административная 2	Сохранение текущего коррупционного бремени на бизнес в условиях падения дохода будет сопровождаться выходом из бизнеса либо выводом части бизнеса в тень и заграницу. Возможно снижение среднего размера взяток с ростом частоты коррупционных сделок. В любом случае проблема коррупции для бизнеса в данных условиях становится существенно острее, следовательно, выше и уровень социального раздражения и недоверия к власти.
Верховая административная	Коррупция в сфере государственных инвестиций будет ограничивать адаптационные по отношению к внешним шокам возможности инвестиционной политики государства в силу давления влиятельных групп интересов, стремящихся сохранить притязания на ренту. В условиях падения спроса со стороны частного сектора будет наблюдаться обострение конкуренции на государственные контракты, что ассоциируется с ростом среднего размера взяток. Возможно повышение давления на должностных лиц со стороны частных субъектов с целью реализации коррупции с кражей или захвата государственных активов. Под видом антикризисных мер возможно распространение случаев захвата частных активов как государством, так и посредством государства.
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	В условиях кризиса расширяются возможности предоставления преференциального режима, помощи различным участникам рынка, что может стать поводом усиления давления бизнеса на государственные органы с целью перераспределения преимуществ, результатом чего может быть усиление экономической концентрации (кризис выдавит тех, кому недоступен рынок «захвата»). Внутри государственного аппарата возможно обострение борьбы за различные сферы влияния.

создать неустойчивость внутри системы — предыдущие попытки такого рода вели к потоку разоблачений, подрыву авторитета соответствующих правительственных структур. Понятно, что второй способ реакции коррупции на экономический спад намного повышает риски, в частности, подрывом доверия к принимаемым мерам. Крупные конфликты в условиях кризиса могут быть политически опасны на фоне осложнения социально-экономической обстановки[1].

В условиях кризиса и сокращения ресурсов попытки сохранить абсолютный размер коррупционной ренты означают обострение проблемы коррупционного налога при падающем доходе. Негативные ожидания сравнительного усиления коррупционного бремени при отсутствии возможности завышения стоимости проектов на его величину, с одной стороны, могут привести к реализации бизнесом стратегии выжидания (отказ от сделок и инвестиционных проектов), с другой стороны, к выводу части бизнеса в тень либо за границу. При этом должен возрастать уровень недовольства населения и бизнеса по отношению к коррумпированному государству, что означает расширение возможностей для формирования широкой коалиции в поддержку противодействия коррупции. Такого рода поддержка, в свою очередь, имеет смысл только в том случае, если антикоррупционная политика будет устойчивой и дееспособной.

Меры противодействия и группы поддержки

Борьба с коррупцией является одним из приоритетных направлений внутренней политики Президента Российской Федерации Д.А.Медведева. В течение первых месяцев его президентства была развернута работа по формированию первоочередных мер противодействия коррупции, утвержден национальный план и Федеральный закон «О противодействии коррупции». Меры, предусмотренные рассматриваемыми нормативными актами, лежат в рамках традиционных подходов и носят общий характер:

- контроль над доходами и имуществом должностных лиц;

[1] См. Коалиция для будущего. Стратегия развития России / Коллектив экономистов «СИГМА». М.: ООО «Издательство „Промышленник России“», 2007; Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития / Коллектив авторов. М.: Научная книга, 2007 и др.

- контроль за конфликтом интересов;
- совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- повышение прозрачности и эффективности управления государственным имуществом и ресурсами;
- повышение заработной платы государственных служащих;
- повышение прозрачности функционирования органов власти (развитие общественного контроля), совершенствование их системы и структуры;
- повышение эффективности функционирования правоохранительных и контрольных органов;
- введение антикоррупционных стандартов и регламентация реализации функций органами власти и т.д.

Перечень мер не вызывает сомнения с точки зрения необходимости их реализации, при этом почти все из указанных мер неоднократно обозначались в качестве приоритетных в реформировании государственного аппарата с начала проведения административной реформы. Однако документы «антикоррупционного пакета» не раскрывают вопросы о том, как данные меры стоит реализовывать и какие субъекты (за исключением некоторых надзорных органов) должны участвовать в их реализации. Например, обозначенные меры в национальном плане противодействия коррупции, по мнению Г.А.Сатарова[1], трансформировались в действия, не только не приводящие к улучшению ситуации, но и ассоциируемые со значительными рисками распространения коррупции внутри государства. Это происходит потому, что данные действия формулировали ведомства, стремящиеся либо сохранить текущие возможности изъятия административной ренты, либо создать условия для перераспределения административной ренты в пользу высших звеньев иерархии государственного аппарата. Кроме того, «антикоррупционный пакет» содержит в себе нормы, существенно расширяющие возможности и права силовых органов, однако, законодатель не учитывает тот факт, что данные «контролеры» представляют собой элементы той коррупционной системы, против которой и направлен данный пакет документов. Другими словами, антикоррупционные меры

[1] Круглый стол «Перспективы противодействия коррупции в России» / Фонд «Либеральная миссия», 12 декабря 2008 года. Материалы опубликованы на [http://liberal.ru/Discussions_DisplayDiscussion.asp?Rel=247].

не содержат в себе механизмов минимизации рисков, связанных с использованием силовых методов борьбы с коррупцией. Данные риски выражаются в появлении дополнительных коррупционных цепочек, создании условий для обеспечения высокого уровня лояльности нижестоящих звеньев иерархии, возможно, централизации коррупции.

Коррупция рассматривается законодателем как однородное явление с точки зрения причин ее возникновения и механизмов воспроизводства, что может впоследствии привести к избыточности (например, увеличение заработной платы в тех сферах, где она инвариантна по отношению к коррупции) действий в одних сферах распространения коррупции и недостаточности — в других. При этом эффективность данных действий в любом из случаев будет низкой, так как не учитываются специфические особенности коррупционных трансакций того или иного типа коррупции (прежде всего, стимулы участников коррупционных трансакций).

С точки зрения классификации коррупции, предложенной в данной работе, предусмотренные меры охватывают, прежде всего, административную коррупцию, в то время как коррупция с «захватом государства» и коррупция, возникающая в бюджетной сфере (в здравоохранении и образовании), остается за рамками внимания законодателя. Несмотря на то, что в национальном плане противодействия коррупции основная причина ее возникновения определена как избыточное администрирование со стороны государства, ни планом, ни законом «О противодействии коррупции» не предусмотрено проведение комплексной переоценки характера и масштабов государственного регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов, что, по нашему мнению, является основным и наиболее эффективным инструментом противодействия. Отсутствие описания способов решения предусмотренных задач, отсутствие анализа стимулов групп интересов (групп поддержки и сопротивления) не позволяют дать оценку адекватности антикоррупционной политики. Мы считаем, что работа в этой области только начинается и эффективность борьбы с этим общественным злом предполагает более детальное структурированное исследование причин возникновения коррупции и механизмов ее воспроизводства в каждой конкретной сфере. Важно приблизить анализ коррупции к нормальному процессу исследования экономических институтов и определить ее

виды и значимые характеристики с точки зрения формирования мер противодействия. В противном случае высоки риски дискредитации государственной антикоррупционной политики в глазах общественных групп, поддержка которых является необходимым условием достижения положительных результатов.

Разумеется, критически важным параметром в борьбе с коррупцией является политическая воля и готовность политических элит действовать системно (не только путем демонстрационных антикоррупционных процессов), прежде всего в рамках выявленных проблем и принятых законодательных инструментов. Сам факт антикоррупционной программы важен. Антикоррупционный план представляет собой своевременный документ, содержащий обозначение первоочередных мер, но вне системного подхода, вне анализа проблемной ситуации и стимулов общественных групп (такой анализ и не предполагается). Ряд мер закона «О противодействии коррупции» проводит важную границу эффективности плановой коррупционной карьеры для субъекта — необходимость сдерживания своего видимого потребления (на неизвестные доходы). На первом этапе вряд ли удастся выявить большое число явных нарушителей, у которых бизнесменами окажутся жены и дети. Но это шаг в правильном направлении, и он должен дать основу для общественного контроля в будущем. Все же явные недостатки начального этапа антикоррупционного движения: низкий уровень публичности процесса формирования антикоррупционных мер; низкий уровень вовлеченности гражданского общества в процесс их формирования; слабая спецификация мер по типам проблем.

Политический режим, поставивший своей задачей борьбу с коррупцией из политических, моральных и экономических оснований, должен обладать устойчивостью в течение достаточно долгого времени с тем, чтобы коррупционная карьера перестала быть приемлемой, нормальной, «планируемой» карьерой. Без движения сверху навстречу потребностям общественных групп и экономики, без активного принятия данными общественными группами мер противодействия коррупцию искоренить, разумеется, сложно, а решимость политической элиты на такие действия не гарантирована. Отдельно стоит вопрос об уровне поддержки различными общественными группами предлагаемых государством мер противодействия коррупции теми самыми группами,

которые могут непосредственно либо опосредованно повлиять на эффективность соответствующих мер. Именно поэтому особое значение имеют уровень общественного доверия к государственным институтам и размера компенсации[1] группам, проигрывающим в ходе антикоррупционных программ. Экономический кризис, повышенная нервозность общества, социальное напряжение делают коррупционные проблемы еще более острыми. Политическая и финансовая элита должны быть крайне заинтересованы в введении более жестких правил игры, которые бы не только демонстрировали озабоченность данной проблемой, но и дали бы реальное ощутимое снижение коррупционного давления на граждан и бизнес.

Антикоррупционные меры должны быть сосредоточены на устранении источников коррупции, а не только на пресечении ее отдельных возмутительных фактов[2]. В большинстве развивающихся странах с высоким уровнем коррупции ее основными причинами являются: низкий уровень заработной платы чиновников, широкие возможности осуществления коррупционной деятельности (что зависит от масштабов и характера регулирования), низкий уровень ожидаемой тяжести наказания.

Экономические агенты (в том числе должностные лица) выбирают наиболее оптимальные для них модели поведения в условиях действующего институционального устройства. Даже самые эффективные правила (с точки зрения их проектировщика) могут не иметь ничего общего с фактическим поведением индивидов, если эти правила противоречат их частным интересам, а факт недобросовестного поведения легко скрыть. Механизм принуждения к исполнению правил — ключевой необходимый элемент, но не достаточный для полного соответствия поведения индивидов предписанной норме, так как обеспечение достаточной для этого вероятности наказания ассоциируется с запретительными

[1] В данном случае с целью компенсационных сделок выделяются не все группы, а лишь те действия (бездействие) которых является определяющим с точки зрения возможности реализации предусмотренных мер по борьбе с коррупцией. Компенсации при этом могут носить различный характер: изменение статуса или материального положения; введение отложенных изменений, с которыми ассоциируется ухудшение положения релевантной группы и т.п.

[2] *Quah Jon S.T.* Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized? // Public Administration Review. Wash., D.C. 1999. Vol. 59. No.6. P. 483–494.

издержками (особенно если речь идет о низовой коррупции или коррупции, характеризующейся высокой степенью добровольности обмена).

Институциональные изменения, направленные на снижение масштабов коррупции, входят в конфликт с интересами групп, способных и стремящихся блокировать или имитировать соответствующие изменения (выгоды от соответствующих изменений достаются обществу в целом, а издержки несут отдельные группы, причем, как правило, ресурсные группы). Вводимые ограничения и запреты для должностных лиц и компенсации в различных их проявлениях являются необходимым условием реализации мер противодействия коррупции, однако для преодоления сопротивления групп интересов важно и формирование общественных коалиций поддержки антикоррупционных мер как внутри, так и вне государства. В процессе формирования коалиций ключевую роль приобретают их переговорная сила, достоверные (заслуживающие доверия) обязательства угрозы относительно действий групп интересов ex post. Обязательства, заслуживающие доверия, важны как в случае ввода новых институтов, так и при выявлении латентных случаев коррупции.

Проблема формирования коалиции, опора на которую позволит эффективно бороться с коррупцией, выглядит по-разному при рассмотрении административной коррупции или коррупции с «захватом государства». В рамках борьбы с «захватом государства» вероятность формирования широкой коалиции намного выше, чем при борьбе с административной коррупцией. Последняя по своему составу — «низовая 1», «низовая 2», «верховая» — не является однородной, а интересы групп, релевантных данным типам коррупции, могут характеризоваться высокой степенью гетерогенности. В силу этого обстоятельства характер взаимоотношений групп интересов и процесс компенсаций будут различаться.

Нетрудно заметить, что имеется связь между выбором мер и структурой стимулов основных релевантных общественных групп. Так, повышение уровня заработной платы чиновников и работников бюджетной сферы может значительно облегчить процесс борьбы с низовой административной коррупцией. В условиях переходного кризиса заработная плата чиновников (особенно в регионах) была достаточной только для реализации стратегии выживания, что создало благоприятную почву для коррупции (это

относится, прежде всего, к низовой административной коррупции и чиновникам на нижнем уровне иерархии[1]). С каждым годом коррупционная модель поведения в условиях низкой вероятности наказания и отсутствия легальных путей поддержания достойного уровня жизни становилась все более привычной не только для чиновников, служащих бюджетной сферы, но и для граждан, которые в большинстве своем продолжают ее использовать для решения своих проблем. Поэтому необходимо не только повышать альтернативные издержки для государственных служащих, но и воздействовать на стимулы частных лиц. Первое означает расширение горизонта планирования государственного служащего, повышение привлекательности государственной службы по отношению к альтернативным видам деятельности. Другими словами, потеря должности и смена места работы для должностного лица должны ассоциироваться со значительными издержками для него не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе (в настоящее время это не относится к должностным лицам нижнего уровня иерархии государственного аппарата). Второе предполагает четкую спецификацию санкций за применение практики коррупционных отношений, повышение данных санкций до уровня, способного сдерживать нарушения в соответствующих сферах. При этом санкции и ответственность в виде возмещения убытков, связанных с осуществлением коррупционной сделки, должны носить персональный характер.

В настоящее время уровень заработной платы чиновников приемлем (в бедных регионах он относительно высок по отношению к частному сектору), но еще не является конкурентоспособным по сравнению с показателями оплаты труда в частном секторе в развитых регионах или в крупных компаниях. Дифференциация заработных плат в различных секторах варьируется по регионам (при бюджетном выравнивании у госслужащих и пенсионеров), и чем она сильнее, тем больше потенциал коррупции.

Во-первых, высокая дифференциация в оплате труда порождает чувство несправедливости у чиновника, который пытается самостоятельно решить эту проблему. Во-вторых, чем выше

[1] Для верховой административной коррупции и коррупции с «захватом государства» наибольшее значение имеют репутация, потеря которой ассоциируется с потерей должности, а также внешние ограничения в форме общественного контроля.

дифференциация заработных плат, тем острее проблема негативного отбора кадров в государственном секторе. Исследования, проведенные в различных странах, демонстрируют наличие отрицательной связи между уровнями образования и преступности (включая и коррупцию)[1]. Казалось бы, Россия является исключением, поскольку высокий уровень коррупции в нашей стране сочетается с относительно высоким уровнем образованности населения, однако различия между уровнем образования элит и бизнесменов, с одной стороны, и чиновников — с другой, довольно велики. В-третьих, в условиях низкой заработной платы стимулы руководителя, стремящегося удержать конкурентоспособных исполнителей, с точки зрения борьбы с коррупцией явно недостаточны. Обеспечивая низкую вероятность наказания за коррупционную деятельность, он получает возможность применять политику «кнута и пряника» (поддерживая лояльность подчиненных). В этом проявляется опасность перекоса в сторону силовых методов борьбы с коррупцией без осуществления необходимых институциональных изменений. Такая стратегия может привести к сохранению или даже увеличению масштабов коррупции.

Ограничение дискреционных зон принятия решения чиновником, сокращение дифференциации доходов служащих в частном и государственном секторах при адекватной вероятности наказания за коррупционную деятельность, что определяется внедрением эффективных механизмов контроля, стимулирования (ориентации чиновника на результат) и подотчетности обществу, изменят структуру выгод и издержек, а значит и структуру стимулов.

В таблице 1.29 представлены субъекты и объекты коррупции, часть из которых при определенных условиях может рассматриваться в качестве коалиций противодействия.

Образованное население, развитый бизнес и повышение уровня благосостояния не только представителей бизнеса, но и более широких слоев среднего класса, включая чиновничество, создают

[1] *Usher D.* Education as a Deterrent to Crime // The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique. 1997. Vol. 30. № 2. P. 367–384; *Lochner L., Moretti E.* The Effect of Education on Crime: Evidence on Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports // The American Economic Review. 2004. Vol. 94. № 1. P. 155–189.

Таблица 1.29

Субъекты и объекты коррупции — по аналитическим группам

Тип	**Взяткополучатель** (бенефициар — приобретатель преимуществ)	**Взяткодатель** (плательщик или те, кто предоставляет преимущества)
Низовая административная 1	Региональные чиновники	Средние и бедные слои общества*
Низовая административная 2	Региональные и федеральные (низовые) органы	Средний и малый бизнес*
Верховая административная	Элементы федеральной и региональной бюрократии	Бизнес, включая часть крупного бизнеса, местные и региональные чиновники
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Элементы политической элиты	Крупный бизнес, региональные и федеральные чиновники руководящих должностей

* Прямые массовые жертвы экономических спадов.

условия для снижения уровня коррупции, перелома в сознании граждан (поворот к идее неприемлемости коррупции) и принятия решения крупным бизнесом о необходимости изменения правил игры[1].

Вопрос о том, какие общественные группы реально готовы к борьбе с коррупцией, является основным[2]. Авторы исходят из предположения о «естественной» антикоррупционной позиции интеллектуальной элиты, бедных и средних слоев населения, малого и среднего (регионального) бизнеса, причем по отношению как к низовой, так и к верховой коррупции.

Сложнее положение региональных властей, находящихся (при нынешней системе распределения доходов) в состоянии и необходимости постоянного лоббирования своих интересов на федеральном уровне. Власти регионов (особенно благополучных) заинтересованы в ликвидации зависимости от федеральных чиновников, у которых, по существу, приходится выпрашивать свои же налоговые платежи для инвестирования в инфраструктуру. Безусловно, они заинтересованы в сокращении «федеральных проблем» (однако, при этом не обладают достаточной переговорной силой), но локальную борьбу с низовой и «региональной» административной коррупцией, а также с коррупцией с «захватом государства» на региональном уровне они вести заинтересованы в меньшей мере.

Намного сложнее положение крупного бизнеса, который в меньшей степени страдает от низовой административной коррупции, но вряд ли может отказаться от воздействия на государственные органы в своих интересах. Крупный бизнес (как и состоятельные 20% населения) объективно заинтересован в хорошем государственном аппарате, хороших рейтингах страны. Проблема состоит в том, что отдельные ФПГ имеют традиционные преимущества в решении своих проблем и отказ от них в пользу конкурирующих групп и лоббистов выглядит нереалистичным. Те представители бизнеса, которым недоступен «захват государ-

[1] В конце 20-х годов XX века несколько крупных бизнесменов Чикаго образовали секретный орган для борьбы с Аль Капоне и мафией. Им принадлежит заслуга смены мэра и осуществления других шагов по ограничению преступности, которые остались в некоторой тени по сравнению с действиями «федералов».

[2] См.: *Григорьев Л. М.* Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5. С. 114. Табл. 4.

ства», заинтересованы в снижении уровня его распространения (как правило, это относится к малому и среднему бизнесу на региональном уровне), при этом, чем меньше для них проблема «захвата» смягчается административной коррупцией (что определяется сравнительными издержками коррупционных и легальных трансакций), тем больше данная заинтересованность. В условиях спада или финансовых потрясений «захват государства» становится средством защиты крупных финансовых интересов, часто фактором выживания. Иногда только ex post можно понять, была ли та или иная политика основана на общественных интересах или на частном «захвате»[1]. Тем самым важен анализ предшествующего опыта, оценка эффективности проектов за последние годы, их публичное обсуждение с формальной оппонентурой (с участием гражданского общества, деловых ассоциаций).

Федеральная бюрократия и политическая элита официально всегда выступают против коррупции, но эффективность их борьбы подрывается как постоянным давлением частных групп интересов (то есть верховой коррупцией), так и оппортунистическим поведением должностных лиц на нижнем уровне иерархии государственного аппарата. Поэтому стимулы высокопоставленных должностных лиц в отношении борьбы с верховой административной коррупцией на федеральном уровне и коррупцией с «захватом государства» находятся на низком уровне. В тех случаях, когда распространение коррупции приводит к ухудшению управляемости региональной бюрократией, и оно ассоциируется с возникновением или угрозой общественного недовольства, рассматриваемая группа может иметь сильные стимулы для противодействия коррупции. Однако успех противодействия зависит от преодоления оппортунистического поведения должностных лиц на нижнем уровне иерархии, что говорит о необходимости координации антикоррупционных мер и реформы государственной службы, а также бюджетной реформы, предусматривающей создание информационной инфраструктуры внутриведомственного, общественного контроля и механизмов стимулирования. Во всяком случае, при разработке любых схем борьбы с коррупцией необходимо видеть возможные конфликты интересов.

[1] Отсюда постоянная сложность выделения эффективных проектов, возникающая от ассоциации крупных коммерческих интересов с интересами страны.

Естественной стратегией было бы постепенное отсечение тех или иных сфер от административной коррупции с одновременным ограничением возможностей «захвата государства».

Коррупция «Низовая административная 1»

С точки зрения мер противодействия рассматриваемому типу коррупции, определяющее значение имеет степень добровольности обмена[1], так как она определяет стимулы его участников, следовательно, и издержки выявления и противодействия коррупции. В свою очередь, степень добровольности обмена зависит от сравнительных преимуществ и недостатков коррупционных форм поведения по отношению к легальным формам. Так, с точки зрения индивидуального выбора для должностного лица основные факторы сравнения — текущие и ожидаемые выгоды, ассоциируемые с реализацией легальной стратегии поведения, вероятность наказания за коррупционные сделки, тяжесть такого наказания. Для хозяйствующего субъекта при вступлении в отношения с работником бюджетной сферы или чиновником значение имеют сравнительные выгоды, выражающиеся в минимизации затрачиваемых временных и материальных ресурсов осуществления действия (получения разрешения, лицензии, справки, и т.п.), а также уровень неопределенности при реализации коррупционных сделок. Воздействуя на указанные факторы, можно изменить структуру стимулов должностных лиц и хозяйствующих субъектов, следовательно, повлиять на масштабы коррупции.

1а. «Низовая административная коррупция 1», характеризующаяся добровольным обменом в сфере применения санкций за нарушение законодательства

В рамках коррупции, характеризующейся высокой степенью добровольности обмена, стимулы его участников таковы, что выявлять латентные случаи коррупционных трансакций посредством формирования сигнала одной из сторон невозможно, так как обе стороны заинтересованы в сокрытии факта коррупционной трансакции. Повышать же вероятность наказания за коррупционную

[1] Избирательная коррупционная трансакция — это трансакция, при которой, как правило, инициатором выступает взяткодатель и коррупционное действие основано не на «запросах» (явных или неявных) должностного лица, а на рациональном выборе взяткодателя.

деятельность до уровня, позволяющего сдерживать нарушение закона запретительно, дорого для государства (контроль дороже основной деятельности). Поэтому при избирательной коррупционной трансакции наиболее оптимальный (с точки зрения выгод и издержек) вариант противодействия — повышение уровня возможных потерь для должностных лиц (заработная плата, статус, социальные льготы семьям) и тяжести наказания (текущие потери и упущенные выгоды) за коррупционную деятельность для всех участников коррупционной трансакции. Другими словами, необходимо снижать сравнительные (по отношению к легальным формам) выгоды и повышать издержки коррупционных форм поведения. Повышение издержек, в свою очередь, требует роста уровня прозрачности деятельности органов власти, снижения уровня неопределенности в вопросах исполнения ими своих функций. В этом плане мероприятия, предусмотренные в рамках реализуемой антикоррупционной политики, по созданию и совершенствованию механизмов общественного контроля имеют большое значение. Основная задача, в данном случае, избежать имитации со стороны органов власти внедрения и функционирования данных механизмов.

Если рассматривать коррупционные трансакции, целью которых является избегание санкций за нарушение законодательства, то основная проблема здесь — ослабление роли закона. В этом случае повышение тяжести наказания за нарушение норм соответствующего закона (например, размера штрафа за нарушение правил дорожного движения) приведет к параллельному росту среднего размера взяток в соответствующей сфере, что усилит сдерживание нарушений. Однако в этом случае существуют значительные риски того, что при очень высоких штрафных санкциях за нарушение закона должностные лица будут провоцировать или симулировать нарушения индивидов с целью вымогательства[1]. Это говорит о том, что данный метод (в качестве второго наилучшего) применим лишь в некоторых сферах, таких, например, как контроль соблюдения правил дорожного

[1] По сути дела речь идет о том, что данный метод может спровоцировать воспроизводство ошибок второго рода вследствие намеренного создания условий для нарушения или симулирования такого нарушения должностным лицом.

движения, и неприменим в сферах, где нарушение может быть спровоцировано/симулировано должностным лицом (например, налоговый контроль).

Если имеет место конфликт по поводу возникновения ущерба вследствие нарушения законодательства лицом или группой лиц, в действие вступают механизмы разрешения гражданско-правовых споров. Основная проблема здесь — возникновение ошибок первого и второго рода, однако в отличие от предыдущего случая факт коррупционной трансакции скрыть сложнее. Поэтому необходимо создавать стимулы для индивидов, потерпевших ущерб, формировать соответствующие сигналы и восстанавливать ущемленные права. Очевидно, что особую роль играет наличие гаранта, способного разрешать такого рода конфликты, его репутация, механизмы возмещения ущерба, а также качество альтернативных судебным механизмов разрешения конфликтов (сам факт возможности их использования может оказать положительное воздействие на сдерживание нарушений законодательства должностными лицами). Развитие спада и сокращение дохода может повысить сопротивление потенциальных нарушителей добровольной даче взяток с целью сокращения временных потерь, привести к сокращению коррупционного дохода и усилению конфликтности при контактах.

1б. «Низовая административная коррупция 1» (избирательная и неизбирательная), в сфере предоставления государственных услуг населению

Административная низовая коррупция в сфере государственных услуг возникает вследствие возможностей должностного лица ограничивать объем или качество предоставляемых им услуг или осуществляемых действий. Как и в предыдущем случае, важным фактором при определении методов борьбы с коррупцией выступает избирательность обмена. При этом если в разделе 1(а) речь шла только о проблеме воспроизводства сигнала одной из сторон коррупционной трансакции с целью выявления латентных их случаев, то в случае с предоставлением государственных услуг речь идет об ограничении применения некоторых «общепринятых» методов противодействия коррупции. Примером может служить так называемая «коррупция с кражей», т.е. в более общем

смысле — коррупция, результат которой — создание экономических выгод взяткодателю в ущерб эффективному распределению государственных ресурсов или поступлению средств в бюджет. Она предполагает избирательность коррупционного обмена и, как правило, отсутствие явного (прямого) распределительного конфликта вне коррупционной трансакции — потери ложатся на общественные интересы. В таком случае применение мер, направленных на увеличение конкуренции между должностными лицами, предоставляющими услуги, может спровоцировать рост масштабов «коррупции с кражей»: рост конкуренции => снижение среднего размера взятки => вход новых участников на коррупционный рынок со стороны спроса => рост масштабов коррупции. Это особенно вероятно, если рост частоты коррупционных трансакций не ассоциируется для должностного лица с повышением вероятности наказания. Поэтому при таких характеристиках коррупции данного рода меры должны сочетаться с ощутимым повышением вероятности наказания.

Воздействие на стимулы должностных лиц и адресатов услуг возможно посредством создания стандартов качества услуг и процедур их предоставления (сроков, раскрытия информации о каналах обращения, возможностях обжалования решений и действий должностного лица), что особенно важно в условиях неизбирательной коррупции. Такого рода стандарты должны формироваться с участием заинтересованных граждан и находиться в открытом доступе для всех желающих, а также дополняться наличием внесудебных механизмов разрешения споров. Кроме того, необходимо оценивать качество исполнения соответствующих стандартов путем различных замеров восприятия потребителями качества соответствующих услуг. Изменение поведения адресатов услуг в плане формирования сигнала о нарушении их законных прав зависит от того, как они оценивают выгоды от действий в форме жалоб на должностное лицо, нарушавшего должностной регламент. Это означает, что необходимо наличие гаранта указанных стандартов и регламентов предоставления услуг с достоверными достаточными полномочиями и мощностью, а также механизма компенсаций издержек адресатам соответствующих услуг при нарушении их прав.

Коррупция «Низовая административная 2»

Основным методом борьбы с «административной коррупцией 2» является устранение административных барьеров входа и функционирования бизнеса, снижение дискреционных зон для должностного лица. При этом на начальных стадиях необходим пересмотр характера регулирования государством экономической деятельности[1]. Другими словами, нужно определить сферы экономической деятельности, где необходимо присутствие государства (в данном случае в роли регулятора), масштабы и характер такого присутствия. В настоящее время антикоррупционные меры, предусмотренные национальным планом и Федеральным законом «О противодействии коррупции», направлены на корректировку действующего законодательства вне пересмотра целесообразности и характеристик регулирования. При этом корректировка законодательства предполагается в стандартном режиме без введения общественной оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов.

Для того, чтобы получить адекватную картину, отражающую совокупность проблем бизнеса, характеристик коррупционного обмена в соответствующих сферах, необходимо провести независимое исследование, структурированное в соответствии с существующими типами коррупции. Наиболее проблемные сферы должны подвергнуться анализу на предмет применения альтернативных способов регулирования деятельности хозяйствующих субъектов или устранения регулирования вообще.

Осуществление системных институциональных изменений в сфере регулирования требует привлечения институтов гражданского общества и экспертного сообщества. Особую роль в этом случае играет переговорная сила данных групп в плане учета их мнения при принятии окончательного решения. Поэтому процедуры фиксации позиции экспертов и представителей адресатов регулирования, а также высокий уровень прозрачности процесса принятия решений органами власти — необходимое условие для создания эффективного механизма принятия стратегических решений. Ключевая проблема состоит в том, что федеральные

[1] Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / По ред. А.Аузана, П Крючковой. М.: ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2002.

органы власти, являющиеся регуляторами, должны сужать масштабы регулирования и тем самым урезать свои полномочия и сворачивать часть деятельности вообще. Данную проблему невозможно решить без формирования коалиций, способных преодолеть вето при принятии стратегических решений (что требует создания межведомственных механизмов принятия решений с жестким правительственным контролем), а также без компенсаций для групп, несущих издержки в процессе институциональных изменений.

При противодействии низовой «административной коррупции 2» необходимо, как и в случае с низовой «административной коррупцией 1», учитывать характеристики коррупционной трансакции с точки зрения уровня избирательности обмена, влияние кризиса на структуру стимулов групп, участвующих или способных участвовать в коррупционном обмене.

2а. «Низовая административная коррупция 2», характеризующаяся избирательным обменом

Причинами возникновения избирательной «административной коррупции 2», как правило, являются высокие административные барьеры входа на рынок и функционирования бизнеса, наличие возможностей должностного лица осуществлять коррупцию «с кражей» или предоставлять преференциальный режим регулирования конкретному субъекту. В этих условиях меры противодействия должны быть направлены на четкую регламентацию действий должностного лица (например, в случае с предоставлением разного рода льгот или государственной помощи — определение предоставляющего льготы субъекта, а также характеристик адресата льгот) и контроль исполнения процедур, установленных регламентом. Если существует внешний по отношению к коррупционной трансакции распределительный конфликт (например, при дискриминации хозяйствующих субъектов должностным лицом в процессе предоставления льгот) необходимо создавать прозрачную систему обжалования действий должностного лица, а также механизмы возмещения ущерба пострадавшей стороне.

2б. Низовая «административная коррупция 2», характеризующаяся неизбирательным обменом

Причинами возникновения «административной коррупции 2», характеризующейся неизбирательным обменом, как правило, являются существующие дискреционные зоны в законодательстве (что позволяет должностному лицу трактовать норму в своих интересах и навязывать коррупционную модель поведения), злоупотребления должностным лицом служебным положением. Первое предполагает сокращение зон неопределенности в законодательстве, возможностей расширительной трактовки норм в действующих нормативных правовых актах, обеспечение консультационной поддержки адресатам регулирования, способствующей снижению их издержек при изучении правил, а также выявлению случаев дезинформирования должностными лицами адресатов регулирования. Второе предполагает повышение персональной ответственности должностных лиц, злоупотребляющих служебным положением (в частности, расширения практики применения дисквалификации к должностным лицам как меры административной ответственности), создание механизмов разрешения споров и обжалования решений должностного лица (которые позволяли бы решать конфликтные ситуации с относительно низкими издержками и в короткие сроки) в совокупности с информационной инфраструктурой таких механизмов.

В случае с реализацией разрешительных норм (например, лицензирование), оставляющих возможности для должностного лица создавать барьер входа экономического агента на рынок, действенным является повышение конкуренции между субъектами, реализующими такого рода властные услуги, что, разумеется, не искоренит коррупцию в соответствующей сфере, однако приведет к снижению транзакционных издержек адресата регулирования.

«Верховая административная» коррупция

Перераспределение государственных ресурсов при реализации масштабных инфраструктурных проектов, государственных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд подвержены значительным коррупционным рискам. Данные риски наиболее высоки в условиях сращивания бизнеса и государства, высокого уровня асимметрии информации между лицами,

отвечающими за процесс перераспределения соответствующих ресурсов, и обществом, вышестоящим звеном иерархии государственного аппарата, а также высокого значения субъективного фактора при выборе направлений (что предполагает формирование целей), исполнителя и способа реализации бюджетных средств.

Указанные причины воспроизводства «административной верховой» коррупции невозможно свести на «нет», можно лишь смягчить их воздействие, поэтому на начальном этапе следует исходить из серьезного анализа самой возможности эффективности государства в сфере производства каких-либо благ. Это означает вывод государства из сфер инвестиционной политики, в которых отсутствуют провалы рынка, или ориентацию на альтернативные (самостоятельному производству) способы создания инфраструктуры там, где такие провалы существуют. Последнее, в свою очередь, означает необходимость создания благоприятных условий для реализации частно-государственных партнерств (при этом нужно понимать, что данная сфера также подвержена коррупционным рискам, поэтому процедуры отбора контракторов — существенный компонент). Как и в случае с «административной коррупцией 2», такого рода решения приводят к потере коррупционной ренты влиятельных групп интересов, участвующих в процессе принятия решений в области инфраструктурных и иных инвестиций государства. Именно поэтому необходимо привлекать внешних экспертов, представителей бизнеса и общественных организаций при формировании переговорной силы данных групп, достаточной для учета их мнения, что предполагает обеспечение максимальной прозрачности процесса принятия решений и учета (фиксации) мнения заинтересованных лиц. Данного рода эксперты должны участвовать не только в процессе отбора альтернативных способов достижения цели, но и определения соответствующей цели. В противном случае лица, принимающие стратегические решения, будут исходить из презумпции неэффективности рынка с целью подмены рынка «эффективным государством» (так как это увеличит объем перераспределяемых ресурсов, а значит и потоки ренты). Разумеется, привести в исполнение указанные механизмы принятия решений возможно лишь в том случае, если существует разрыв интересов между различными уровнями

государственного аппарата (между теми, кто определяет направление политики, и теми, кто участвует в выборе поставщика для государства) и высоки стимулы в противодействии коррупции на самом верху его иерархии.

В тех сферах, где государственное участие неизбежно, следует обратить особое внимание на разделение бизнеса и власти, что требует выявления и контроля за деятельностью аффилиированных с государством групп. Разделение бизнеса и власти имеет ключевое значение с точки зрения преодоления как избирательной, так и неизбирательной верховой административной коррупции, которая в большинстве случаев представляет собой ни что иное, как захват бизнеса государством (business capture).

Важнейшее значение для противодействия избирательной «административной верховой» коррупции имеют три направления: размещение государственных или муниципальных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд; предоставление государственной или муниципальной помощи; распределение прав на государственные ресурсы (недвижимость, земельные, водные, лесные ресурсы и т.п.). Следует обратить внимание на то, что в данных сферах высока вероятность явного перераспределительного конфликта (то есть, как правило, существует третья сторона, несущая издержки от конкретной коррупционной трансакции) вне коррупционной трансакции, следовательно, выявление коррупционной трансакции возможно с минимальными для государства издержками.

Первое из указанных направлений предполагает формирование эффективных норм, регламентирующих процесс размещения государственного заказа, отбор поставщиков, оценку эффективности реализации бюджетных средств, а также создание гаранта, обладающего необходимой мощностью для адекватного сдерживания нарушений данных норм. Изменение норм необходимо осуществлять в части снижения значения субъективного фактора при отборе исполнителя (особенно это касается НИР), а также проработки вопроса публичности процесса размещения государственного заказа и расходования бюджетных средств (сопоставление издержек и достигнутого результата). В тех случаях, где единственным значимым фактором выступает цена контракта, целесообразно использовать электронные торги, снижающие возможность сговора практически до нуля. С точ-

ки зрения масштабных инвестиционных проектов государства следует осуществлять независимый экономический аудит, включающий оценку обоснованности издержек как ex ante (то есть планируемых расходов), так и ex post. Последнее относится и к субъектам естественных монополий, которых при этом необходимо стимулировать к выводу непрофильных видов деятельности и отбору поставщиков на конкурсной основе (по крайней мере, в тех случаях, где единственным значимым критерием выступает цена контракта).

В части предоставления государственной или муниципальной помощи необходимо четкое законодательное определение характеристик такой помощи, субъектов, обладающих правом предоставлять государственную или муниципальную помощь, объекта помощи и процедур ее предоставления. Механизмы обжалования решений должностных лиц, информационная инфраструктура института государственной помощи, включающая консультационную поддержку экономических агентов, — также необходимые условия снижения коррупционных рисков в данной сфере.

Третье направление предполагает введение аукционных форм распределения государственных ресурсов, что, как и в случае с размещением государственного заказа, требует четкой конкретизации норм, обеспечения публичности процесса распределения государственных ресурсов, механизмов контроля соблюдения соответствующих процедур.

Важнейшие факторы противодействия коррупции — координация деятельности органов власти, контролирующих процесс расходования бюджетных средств и распределения государственного имущества (Прокуратура, Счетная палата, ФАС России и т.д.), а также создание действенного механизма санкций за нарушение процедур (размещения государственного заказа, распределения государственных ресурсов и предоставления государственной помощи). Последний должен включать санкции экономического и административного характера, накладываемые на отдельных должностных лиц, а тяжесть этих санкций должна соответствовать тяжести преступления и ущербу от коррупционной деятельности, а не заработной плате должностного лица.

Коррупция «с захватом государства»

Большинство стран с переходной экономикой попали в так называемую ловушку «равновесия на низком уровне» (low-level equilibrium trap), в которой реформы, угрожающие концентрации экономической и политической власти ресурсных групп интересов, были свернуты на том или ином этапе или дискредитированы в ходе их реализации. Существующие влиятельные группы интересов оказывают влияние на лиц, принимающих стратегические решения, обеспечивая им разного рода выгоды. Данные группы могут быть различными по своим характеристикам, как в плане интересов (узкие или широкие), так и в плане тех выгод, которые они могут предоставлять должностным лицам (голоса, помощь в продвижении, материальные выгоды). Громадная традиция анализа конфликтов и их разрешения при решении вопросов национальной экономической политики в XX веке в ведущих рыночных демократиях указывает на то, что политический (включая избирательный) процесс тесно связан с коалициями коммерческих интересов. В современных условиях в мире достаточно указать на сложность отделения национальных и групповых интересов в вопросах торговых тарифов и субсидий, вступления в ВТО, курсовой политики, характера антикризисных мер в ведущих странах.

Решения о том, в пользу какой из групп распределять права или ресурсы, а также о характеристиках таких прав принимаются в контексте политических, административных и экономических выгод. Из сказанного следует: чем выше уровень политической конкуренции в стране и выше значимость репутации, тем в большей степени лица, принимающие стратегические решения (т. е. решения, определяющие траекторию институциональных изменений и характер распределения государственных средств), ориентируются на политические или административные выгоды, и тем менее они заинтересованы в сохранении коррупционных отношений. По сути дела, меры, имеющие целью снижение уровня коррупции с «захватом государства», направлены на реформирование процесса ввода новых институтов и формирования долгосрочных ориентиров экономической политики. Данная проблема не имеет универсального решения и меры ее преодоления должны основываться на определении заинтересованных в эффективном

Таблица 1.30

Предмет коррупционной трансакции, релевантные и общие эффекты

<table>
<tr><th>Типы коррупции</th><th>Виды коррупционных трансакций</th><th colspan="2">Релевантные меры противодействия</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Низовая административная 1</td><td>добровольная трансакция</td><td colspan="2">Повышение альтернативных издержек для должностных лиц.
Повышение ожидаемой тяжести наказания за коррупционную деятельность</td></tr>
<tr><td>недобровольная трансакция</td><td colspan="2">Формирование стандартов качества услуг, регламентов и правил предоставления услуг.
Развитие механизмов защиты потребителей услуг, включая досудебные механизмы разрешения споров.
Создание информационной инфраструктуры (информационно-консультативной поддержки защиты прав потребителей)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Низовая административная 2</td><td>добровольная трансакция</td><td rowspan="2">Пересмотр роли государства (сокращение масштабов регулирования, изменение характеристик регулирования, устранение регулирования вообще).
Снижение дискреционных зон в законодательстве.
Повышение альтернативных издержек для должностных лиц.
Повышение ожидаемой тяжести наказания за коррупционную деятельность</td><td>Регламентация исполнения должностным лицом установленных функций (в некоторых сферах включающая процесс согласования решений с релевантным гарантом).
Контроль соблюдения процедур исполнения установленных функций</td></tr>
<tr><td>недобровольная трансакция</td><td>Повышение конкуренции между субъектами, реализующими властные услуги.
Развитие внесудебных механизмов разрешения конфликтов, предусматривающих компенсацию ущерба, и информационной инфраструктуры данных механизмов.
Повышение уровня персональной ответственности должностного лица в случае злоупотребления служебным положением и нарушения должностного регламента</td></tr>
</table>

Продолжение табл. 1.30

Типы коррупции	Виды коррупционных трансакций	Релевантные меры противодействия
Верховая административная	добровольная трансакция	Вывод государства из сфер инфраструктурной политики, где отсутствуют провалы рынка. Ориентация на привлечение частных инвестиций в создание инфраструктуры (например, посредством коммерческой концессии). Развитие институтов, регулирующих сферу размещение государственных или муниципальных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд. Развитие институтов, регулирующих предоставление государственной или муниципальной помощи. Развитие институтов, регулирующих распределение прав на государственные ресурсы. Создание эффективных механизмов координации деятельности органов власти, контролирующих процесс расходования бюджетных средств и распределения государственного имущества
	недобровольная трансакция (захват бизнеса)	Совершенствование судебной системы и развитие институтов защиты прав собственности. Разделение власти и бизнеса
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	добровольная трансакция	Увеличение конкуренции между группами интересов на «рынке влияния» (что предполагает демонополизацию их переговорной силы) — развитие бизнес ассоциаций, реализующих общие, а не частные интересы; создание эффективных институтов антимонопольного регулирования, препятствующих повышению уровня экономической концентрации и устраняющих антиконкурентные преимущества; создание консультативных советов в сфере экономической политики. Формирование эффективных публичных механизмов производства новых правил, предусматривающих учет мнения бизнес ассоциаций и экспертного сообщества. Повышение качества правил и механизмов контроля финансирования частными организациями политических партий

государстве групп с достаточной переговорной силой для снятия перераспределительного конфликта. Речь здесь идет о так называемом «рынке влияния»[1], который характеризуется двумя существенными факторами: прозрачность влияния и уровень конкуренции. Разумеется, чем выше уровень прозрачности «рынка влияния», выше уровень конкуренции, тем ниже вероятность воспроизводства «равновесия на низком уровне» (т.е. ниже вероятность «захвата государства», результатом которого является перераспределение выгод в пользу узких групп интересов в ущерб общему благосостоянию).

Можно выделить четыре основные причины воспроизводства коррупции с «захватом государства» (помимо высокого уровня координации «захвата»):

- низкое качество институтов, регулирующих процесс финансирования политических партий;
- низкий уровень социальной организации, организации коллективного действия;
- высокая концентрация экономической власти;
- отсутствие институтов, регулирующих процесс «открытого» влияния.

В соответствии с этими причинами меры противодействия коррупции с «захватом государства» следует сосредоточить на трех направлениях (см. табл. 1.30):

- увеличение конкуренции на «рынке влияния» посредством обеспечения широкого доступа групп к «рынку»;
- формирование эффективных механизмов производства новых правил;
- повышение качества правил и механизмов контроля финансирования частными организациями политических партий.

Первая группа мер включает в себя: развитие бизнес-ассоциаций, реализующих общие, а не частные интересы; создание эффективных институтов антимонопольного регулирования,

[1] *Hellman J.S.* Strategies to Combat State Capture and Administrative Corruption in Transition Economies. Background Paper Prepared for the International Conference "Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies", sponsored by the Graduate School of Public Policy and Management of Qinghua University and Carnegie Endowment for International Peace, April 11–12, 2007. Qinghua University, Beijing, China.

препятствующих повышению уровня экономической концентрации и устраняющих антиконкурентные преимущества; создание консультативных советов в сфере экономической политики, включающих представителей бизнеса (ассоциаций), экспертного сообщества и должностных лиц, принимающих стратегические решения. Особое значение имеет переговорная сила данных групп, которая в свою очередь зависит и от процедур принятия решений; следовательно, данная группа мер должна рассматриваться вкупе со второй группой мер.

Вторая группа мер предполагает выстраивание процедур проектировки, согласования, отбора наиболее эффективных правил, нацеленных на общественное благосостояние. Другими словами: вводятся правила, регулирующие производство новых правил, эффективно реализующих принципы институционального проектирования[1], частным случаем которых является оценка регулирующего воздействия. В данном случае важнейшая составляющая — механизм включения гражданского общества в процесс проектировки и ввода новых правил игры (например, механизм публичного слушания).

В третью группу входят действия, направленные на создание прозрачных, легальных механизмов финансирования политической деятельности, а также на раскрытие информации о доходах и расходах должностных лиц, принимающих стратегические решения.

Коррупционная ситуация в России по общему мнению достаточно серьезная. Анализ теории коррупции должен стать одной из основ долгосрочной борьбы за эффективное государство, демократическое общество, свободное от коррупции. Упустив первый период трансформации и получив коррупционную проблему как часть провалов того времени, российское общество будет вынуждено работать над ней, строить коалиции, пытаясь выдавить коррупцию с разных уровней государства и общественной жизни.

---

[1] *Тамбовцев В.Л.* Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005.

1.9. Конфликты интересов и коалиции[1] (2007)

Необходимо осознать острую потребность в общественной коалиции в деле модернизации общества, бизнеса и государства.

Общество в целом сознает, что корни современных проблем лежат не только в советском прошлом, но и в характере переходного периода. Его результатом стал не только необратимый уход от социалистического эксперимента XX века, но и формирование нового российского капитализма с глубоким неравенством и широчайшей диверсификацией интересов различных общественных групп, регионов, типов и групп бизнеса. Речь идет о выборе пути модернизации общества в целом через модернизацию гражданского общества, экономики и государства. Перспективы экономического роста в стране остаются в целом благоприятными, что определяет возможность постановки новых, намного более амбициозных задач.

При этом важно понять, каковы текущие и долгосрочные интересы самих участников преобразований, что в них различается, а что совпадает. Конфликт интересов может затормозить развитие, но коалиция общественных сил в интересах модернизации страны предполагает и самоограничение — невозможность реализации текущих целей основных игроков «здесь и сейчас».

Общие цели модернизации России 2007 г. во многом совпадают с целями трансформации рубежа 80–90 гг.: демократическое развитие, формирование гражданского общества, приближение уровня благосостояния граждан к европейскому, эффективная экономика, реорганизация государства в новых условиях и выход из бессмысленной мировой конфронтации. Иными словами, это уход от советской политической системы и холодной войны, но без снижения уровня жизни граждан, развития науки и культуры, стабильности государства и положения страны в мире.

Россия в прошедший период своей истории столкнулась с известной проблемой «тройного перехода»: от советского (авторитарного) государства к демократии, от планового хозяйства

[1] *Григорьев Л.М.* Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5. С. 104–117.

к частной собственности и рынку, и от республики в составе другой огромной страны к самостоятельному государству. Все, кому менее 35 лет, практически не имеют опыта экономической жизни в плановой экономике, не жили в советском обществе и в СССР. Устойчивое развитие экономики в процессе перехода в огромной степени зависит от главенства закона, обеспечения политической стабильности, безопасности, надежных гарантий прав собственности. Комбинация трех трансформационных процессов стала причиной огромных издержек адаптации. Десятилетие кризиса только придавило естественные потребности людей в нормальной общественной жизни, динамичной экономике и эффективном государстве. Бедность заставляла терпеть или эмигрировать — теперь же возросшее благосостояние побуждает граждан предъявлять более высокие требования к качеству жизни и экономической политике, и эти требования будут только расти.

Макроэкономическое благополучие страны в последние годы создало ощущение эйфории у политической элиты; все кажется возможным — от социальной стабильности до модернизации и активной внешней политики. Многие проблемы предшествующих пятнадцати лет постепенно ушли на второй план, возникла свобода маневра бюджетными ресурсами, появились средства на социальные цели, армию и оборонный сектор. Ведущие нефтегазовые и металлургические компании получили огромные финансовые ресурсы и перешли к активному глобальному позиционированию. Среднегодовые темпы прироста реального потребления населения, составляющие 11% в течение восьми лет, вывели страну на уровень примерно в 1,8 раз выше уровня 1990 г.

Между тем, даже многолетний подъем не мог решить многие острые проблемы страны. Масштабы проблем могут быть косвенно измерены потерями ВВП при 43% падении к 1989 г. Они составляют пять годовых объемов 1989 г. (максимум) за 1990–2007 гг., а при предположении о 2% потенциальном росте потери ВВП равняются уже семи годам. Глубину социального кризиса в стране, в частности, иллюстрирует динамика убийств и самоубийств (рис. 1.9). Финансовый крах 1998 г. оказал тяжелейшее депрессивное воздействие на россиян, даже несмотря на быстрое восстановление роста ВВП. Только к 2006 г. произошло снижение уровня насильственных смертей до показателей начала 90-х гг.

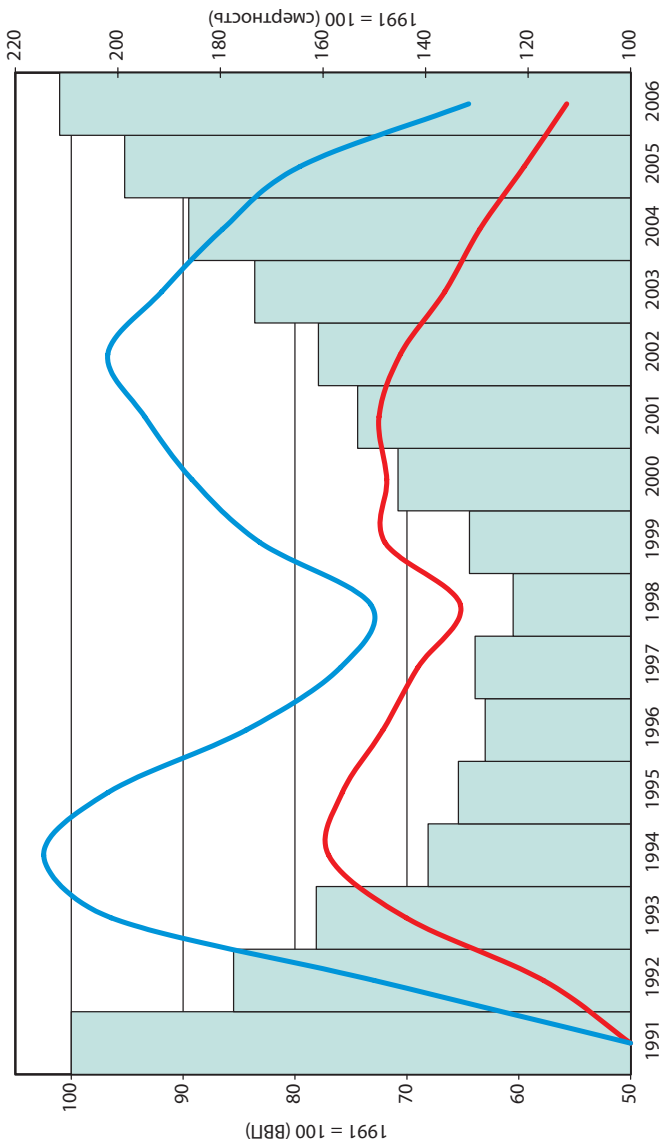

Рис. 1.9. **Динамика убийств, самоубийств и уровня ВВП (1991 – 2006)**

Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

Россия и на старте трансформации отставала от развитых демократий по большому числу параметров, однако издержки перехода и тяжесть последствий кризиса, в частности, социальные издержки и потери человеческого капитала усугубили отставание.

Спустя два десятилетия видно, какие возможности развития были упущены, где конкуренты догнали и обогнали российских производителей, какие люди уехали и реализовали свои возможности вне страны. Результаты глобальной конкуренции за эти годы огромны; новые страны вышли в период бурного роста, в том числе в отраслях, в которых Россия имела определенные шансы.

Сегодня Российское государство располагает значительными резервами, но они неадекватны тем масштабам расходов, которые необходимы стране для модернизации. В современном (рыночном) мире государства могут осуществлять бюджетное финансирование в пределах нескольких процентных пунктов ВВП — основные инвестиции в объеме еще 15–20% ВВП должны быть сделаны бизнесом. Полтора десятилетия посткоммунистического развития с точки зрения обновления и модернизации были потеряны. Утешающими фантазиями являются прогнозы бурной модернизации вне адекватных институциональных оснований.

Сегодня речь идет о выработке стратегии развития страны и модернизации государства не на очередной политический цикл, а на поколение вперед. Мы возвращаемся к надеждам на широкую модернизацию, улучшение благосостояния и достойное место России в мире в 3-м тысячелетии. В этой самой общей постановке все общественные силы страны едины, но объективное положение отдельных групп ставит их в положение конкуренции по отношению друг к другу, существенного различия интересов.

Рост неравенства

В условиях общего роста потребления в ходе подъема продолжается рост неравенства. Страна прошла за короткие 17 лет путь от квазиэгалитарного советского общества до общества с англосаксонской структурой доходов (см. табл. 1.31). При этом неправильно оценивать социальное неравенство только по доходам и потреблению. Имеющиеся данные о собственности, конечно, неполны, но огромная концентрация собственности в России, по всей видимости, не уступает или даже превосходит ведущие страны Латинской Америки. Подобный характер социальной структуры

(особенно распределение собственности и доходов) предполагает значительную устойчивость: закрепление концентрации богатства и бедности на полюсах общества. Англосаксонский вариант социального неравенства, хотя также характеризуется высоким диспаритетом, но сохраняет шансы на вертикальную динамику.

Деление российского населения на состоятельное (20%), среднеобеспеченное (по российским стандартам — еще 40%) и бедное (40%) не совпадает с аналогичными категориями европейских странах. «Средние» 40% в развитых странах — это часть среднего класса, являющегося источником стабильности. В наших условиях уровень дохода и потребления этих групп не соответствуют их представлениям о достойном существовании. Чувство несправедливости побуждает их к участию в давлении на работодателей и государство с тем, чтобы добиться увеличения социальных расходов. За последнее десятилетие структура распределения доходов в России, в общем, постепенно закостенела: на 20% богатых приходится примерно 50% дохода (в Европе — 40%), у «средних» 40 % — это 35% (40% в европейской традиции), а на необеспеченные 40% населения остается 15% (20% в Европе)[1]. Важно еще и то, что на самый состоятельный дециль в латиноамериканских условиях и в России приходится 35% видимого дохода (25% в Европе).

Таблица 1.31

Уровень неравенства в странах мира (2005)

	Россия	**США**	**Германия**	**Польша**	**Бразилия**
ВВП на душу, тыс. долл. (ППС)	12,1	43,4	31,1	14,9	9,1
Первая (min доходы)	5,5	5,4	8,5	7,5	2,6
Вторая	10,2	10,7	11,4	13,7	11,9
Пятая (max доходы)	46,4	45,8	36,9	42,2	62,1
Коэффициент Джини	0,405	0,408	0,283	0,345	0,58

Источник: Данные Всемирного банка, IMF

В результате политический выбор невелик: можно предвидеть борьбу социальных программ, за которой стоит консервация структуры или повышение ее подвижности — движение «от Латинской Америки к США», скорее чем к Европе.

[1] См.: *Григорьев Л., Малева Т.* Средний класс в России на рубеже этапов трансформации // Вопросы экономики. 2001. № 1. С. 45–61.

Социальные различия даже в развитых районах страны достаточно заметны, трения сдерживаются быстрым ростом потребления как за счет личных доходов в частном секторе, так и за счет бюджета. При 11% среднегодовом росте реального потребления, видимо, даже бедные слои населения ощущают некоторое улучшение благосостояния. Опасность для социальной стабильности впереди: если общие темпы прироста доходов и потребления замедлятся до умеренных 3–5%, многие слои могут оказаться в зоне «нулевого» роста потребления тем более, что состояние социальной сферы остается достаточно тяжелым[1]. Таким образом, на нынешнем этапе постсоветского развития внутри общества формируется глубокий распределительный конфликт.

К сожалению, несмотря на декларации реформаторов о важности среднего класса мало было сделано для поддержки интеллигенции, которая получила право коммерческой деятельности и эмиграции, но не получила ясных прав собственности на интеллектуальный продукт. Для того, чтобы реализовать научно-техническую идею, автору по-прежнему выгоднее вывезти ее в голове и воплотить с помощью внедренческих фирм на Западе. Что касается малого бизнеса, то он не получил серьезной защиты от поборов, «крыш» и коррумпированных чиновников.

Возникающий средний класс пока остается относительно малочисленным, но его влияние и роль будут расти — вопрос в том, насколько это отразится на социально-политических процессах в стране и как скоро влияние среднего класса станет сопоставимым с «весом» верхнего слоя бюрократии и крупного бизнеса. Большая часть нашего среднего класса по-прежнему имеет ограниченные активы и финансовую устойчивость, и потому трудно надеяться на его политическую активность. Кроме того, между группами, входящими в состав среднего класса, существует распределительный конфликт: бизнесмены должны платить налоги, а наука и бюрократия имеют разные воззрения на то, как эти налоги лучше потратить.

Слабость гражданского общества по итогам переходного периода констатируют не только сами его активисты, но и представители властей и бизнеса. На первый взгляд, и бизнесу, и властям «легче жить», если гражданское общество и его организации не

[1] См.: Гонтмахер Е. Социальные угрозы инерционного развития // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5. С. 147–159.

способны оказывать серьезное давление: меньше общественного контроля, меньше текущей подотчетности. Корпорациям легче уходить от ответственности за нарушения трудового законодательства или экологической практики. Местным властям легче игнорировать жалобы общественности на коррупцию и иные нарушения их интересов. Непопулярным министрам также легче «выживать» в условиях слабости гражданского общества. Однако это «облегчение» оборачивается потерями для страны в глобальной конкуренции и устойчивости государства и бизнеса к внешним вызовам. Слабость гражданского общества, ограниченные возможности политической конкуренции или возможностей воздействия на процесс принятия решений создают иллюзию спокойствия и сопровождаются недоверием, разочарованием и цинизмом граждан. Прожить так пять-десять лет при благоприятной конъюнктуре и росте ресурсной ренты, конечно, можно, но модернизировать страну в условиях недоверия и социальной апатии (особенно бизнеса и интеллигенции) не удастся. Наше гражданское общество — это один из фундаментов государства и партнер бизнеса. В перспективе именно укрепление гражданского общества и благосостояние граждан будет означать успех трансформации. На нынешнем этапе слабость гражданского общества остается тормозом, а неравенство — потенциальной угрозой модернизации страны.

Таблица 1.32

Доля региональных групп РФ в основных экономических показателях (2000–2005, в %)

	Население		ВРП		Экспорт	
	2000	**2005**	**2000**	**2005**	**2000**	**2005**
Столицы и окрестности	14,6	15,1	27,6	29,9	30,3	39,4
Экспортеры	10,8	10,8	20,4	21,9	27,8	23,0
Сбалансированная промышленность	27,4	27,3	24,8	22,8	25,8	20,6
Среднеразвитые (прибрежные регионы)	13,9	13,9	10,7	10,0	8,7	7,6
Среднеразвитые (внутренние регионы)	11,6	11,2	6,8	6,6	3,9	5,6
Менее развитые	21,7	21,7	9,7	8,7	3,5	3,8

Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

Коллизия центр — регионы

Перераспределение бюджета от экспортеров природных ресурсов в пользу аграрных регионов оказывает весьма ограниченное воздействие на региональное развитие. Ряд исследований показывает дестимулирующее воздействие такой политики как на получателей (привыкание к иждивенчеству), так и на доноров («все равно отберут»)[1]. Бюджетное выравнивание вовсе не способствует выравниванию развития — несмотря на экономический подъем, разрыв между регионами только углубляется (см. табл. 1.32). В экономических терминах имеет место конфликт между потреблением и накоплением — получатели дотаций тратят их преимущественно на поддержание потребления. Поэтому перенос финансовых ресурсов от богатых к бедным имеет два эффекта — донор не может их инвестировать, а получатель привыкает к даровому потреблению. В России наблюдается значительное сходство в траектории роста ВРП между наиболее и наименее развитыми регионами, тогда как средние по развитию области движутся по иной траектории. Это указывает сразу на два обстоятельства: экономически слабые регионы обладают достаточной переговорной силой, чтобы через федеральные перераспределительные механизмы получать долю от прогресса страны, но и богатые регионы в состоянии удерживать динамику этого перераспределения в пределах темпов своего роста[2].

Чем больше разброс в распределении дохода в стране, тем сложнее и интенсивнее перераспределительные конфликты. В России имеет место коллизия между бедными в более развитых регионах, например, в столицах, и бедными регионами. Подобно тому, как развитые страны мира должны выбирать между помощью развивающимся странам и бедными в собственном обществе, в России — бедные регионы также требуют перераспределения и помощи, но их интересы часто не совпадают с общими интересами бедных слоев развитых регионов.

---

[1] См.: *Валитова Л.* Факторы экономического роста российских регионов: 2002–2003 гг. // Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области — региона лидера. М.: МОНФ, 2005.

[2] *Григорьев Л.М., Урожаева Ю.В.* Россия в поиске региональной политики: от Самарской области к проблемам развитых регионов // Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области — региона лидера. М.: МОНФ, 2005.

Между российскими регионами имеются существенные различия в экономическом развитии, институциональных особенностях, характере поведения местных политических и деловых элит, сравнимые с глобальным разнообразием стран, входящих в состав ООН. Эта особенность наряду с не менее сложным разнообразием границ и соседей играет важнейшую роль во внутренней политике РФ и резко осложняет процесс модернизации. Значительные региональные различия, перепады в уровне жизни характерны для многих стран, а также для ЕС, который пытается выравнивать уровни развития стран, входящих в его состав, но там перепад менее значителен, чем в РФ. В российских условиях региональный фактор (не говоря о национальных, религиозных и др. особенностях) требует увязывания весьма сложных интересов, системы стимулирования, компенсаций и т.п.

Контрасты российского бизнеса

Путь формирования российского капитализма был совершенно необычен, и результат пока все еще весьма далек от тех моделей, которые предположительно брались за образец.

В отличие от «нормативной» приватизации, которая предполагает спецификацию прав собственности и возможность для новых обладателей получить гарантии неприкосновенности данных прав, в России был применен метод максимальной деспецификации. Результатом стала слабость корпоративного контроля, концентрация огромных контрольных пакетов (75%, гораздо выше, чем это принято в западном бизнесе), необходимых для перепродажи и предотвращения насильственных поглощений и недобросовестных захватов. Восстановление четких прав собственности потребует длительного времени и значительных усилий. Кроме того, возник феномен «квази-скрытого» собственника, который представлен в советах директоров доверенностями: номинальных оффшорных держателей , но при этом присутствует, пользуется своими правами, распоряжается активами и т.д.

Россия — самая большая экономика, в которой основная часть частной собственности представлена номинальными оффшорными собственниками, а не национальными владельцами. Это обусловливает проведение операций по покупке и слияниям компаний за границей — такие операции не затрагивают собственно процессы внутреннего накопления.

В стране присутствует несколько категорий «соучастников» (вместо пенсионных фондов, например) контроля над производственными активами, которые претендуют на свою долю в доходе (ренту). Часто это те бывшие и действующие чиновники, теневые фигуры, представители местных администраций, которые участвовали в первичной приватизации или помогали в ее осуществлении, но не смогли предъявить легальные права и стать акционерами и теперь заявляют права на доход в качестве скрытых кредиторов или портфельных инвесторов.

Приватизация в силу изначальной неопределенности прав собственности затянулась и перешла в фазу перераспределения, которая никак не кончится. Если собственник получил актив по нулевой оценке без обременений, то у него нарушаются стимулы к максимизации текущей стоимости данного актива. Намного легче перепродавать, пока стоимость не достигла рыночного уровня, чем нести коммерческие и иные риски стратегического инвестора. Перераспределение может принимать формы захвата, ложного банкротства, злоупотребления материальным и процессуальным правом в корпоративных конфликтах.

Одним из последствий высокой концентрации собственности, крупных контрольных пакетов и оффшорного владения является то, что в России так и не появились «миллионы акционеров». Население страны мало интересуется приобретением акций, что является одним из препятствий для легитимации крупной частной собственности в глазах граждан.

Процесс легитимации собственности, приобретенной в процессе приватизации, серьезно замедлился. Формальная «амнистия» уже свершилась: срок давности приватизационных сделок вышел. Приняты соответствующие политические решения с тем, чтобы нарушения, допущенные в процессе приватизации на становились объектом судебных преследований, но россияне по-прежнему с глубокими недоверием относятся к крупной собственности. При зачастую неясных правах владения и наличии различных нарушений в ходе переходного периода это открывает для новых игроков, которые не успели поучаствовать в дележе активов в 90-е годы, возможность потребовать своей доли сейчас, в частности используя имеющиеся административные ресурсы.

Многие «соучастники» стремятся получить преимущества, не связанные с производством богатства и новой стоимости

(рентоориентированное поведение, сопровождающееся маскировкой истинного владельца и его доходов), что ведет к сохранению высоких рисков для собственников. При 33–35-процентной норме национальных сбережений к ВВП норма накопления в 2001–2006 гг. выросла лишь с 16 до 19%. Одновременно обнаруживается удивительное сочетание: экспорт капитала в объеме минимум 10% ВВП в год в течение семи лет, при сравнительно дорогих и коротких деньгах внутри страны. Платежный баланс 2006 г. также представляет собой необычное явление: вывоз капитала в прежних размерах при огромном ввозе портфельного капитала. Российские компании делают крупные заимствования за границей, а российские бумаги и фондовый рынок в целом снова стали привлекательны для портфельных инвестиций. Но при этом инвестиционный бум так и не наступает.

Вот это оказывает отрицательное воздействие на темпы модернизации страны, увеличивая риски бизнес-проектов и создавая ощущение неудовлетворенности у образованного населения и политической элиты. В прогнозах и программах министерств рост нормы накопления до 25% переписывается из года в год без изменений уже лет десять. Сейчас государство пытается с помощью частно-государственного партнерства втянуть крупный бизнес в более масштабные проекты, в сущности, предлагая сделку: снижение политических рисков и поддержка экспорта капитала (все равно по макроэкономическим причинам надо избавляться от избыточных сбережений) в обмен на сотрудничество в области накопления.

Доминирование гигантов

Появление на арене глобальной конкуренции двух дюжин российских компаний, при том, что ВВП на душу населения в нашей стране составляет семь тысяч долларов (или 11 тысяч долларов по ППС), для многих внешних наблюдателей стало неожиданностью. Формирование группы национальных гигантов в России идет по пути, который наблюдался и в других странах со средним уровнем развития (Бразилия, Испания), но их разнообразие намного шире. Вместе с крупными компаниями Индии, Китая, Бразилии российский бизнес входит в быстро растущий второй эшелон мировых корпораций, который, пользуясь естественными преимуществами, вторгается в ряды грандов мирового бизнеса. Эти

преимущества должны включать в себя поддержку государства, что имело место и в период продвижения на мировые рынки — и полвека назад, и в наши дни — крупных компаний стран ОЭСР, таких как «Аэробус», «Статойл», «Эйр Франс» или южнокорейские чеболи. Консолидация российских компаний в сфере производства алюминия, судостроения и авиационной промышленности и их выход в мир «тяжеловесов» в соответствующих отраслях вполне соответствует мировым тенденциям.

Показатели ведущих российских компаний (см. табл. 1.33) во многом напоминают показатели компаний США первых десятилетий XX века с высокой концентрацией капитала и, в целом, сбережений. В отличие от малого бизнеса, который не способен эффективно противостоять бюрократии, крупные компании лучше защищены от коррупции и могут препятствовать отвлечению своих средств от накопления. Но при этом укрепление государственного сектора в крупной промышленности может потянуть за собой конфликт интересов в такой деликатной сфере как права собственности, которая определяет выработку направления развития.

Таблица 1.33

Доля 10 крупнейших компаний в некоторых странах (2006, в % ВВП)

	По объему продаж	По чистой прибыли	По рыночной капитализации
Россия	28,9	5,1	66,7
США	14,1	0,9	13,0
Германия	34,8	2,6	20,2
Бразилия	19,7	2,5	27,9

Источник: Данные Financial Times, Forbes, расчеты ИЭФ.

Доминирование гигантов осложняет жизнь среднего регионального и малого бизнеса. Последний страдает из-за того, что чиновники и представители крупных компаний пренебрегают его интересами. Между тем, малый бизнес является естественным занятием для активной части населения и мигрантов, нуждается в особых условиях хозяйствования; для него нужны совершенно забытые с дореволюционных времен формы взаимоотношений с населением и государством, точнее региональными и местными властями. Проблема развития среднего бизнеса связана с иностранной конкуренцией и доступом к финансированию на внутрен-

них рынках — относительно более дорогому и краткосрочному. Происходит постепенное, отчасти теневое «врастание» малого и среднего бизнеса в свободное экономическое пространство, и если рентоориентированное поведение местных крупных компаний и властей не затормозит легализацию и развитие конкуренции, то развитие малого и среднего предпринимательства будет способствовать повышению национальной экономики, ускорению вертикальной мобильности и высвобождению экономической деятельности из-под бюрократического гнета. Легализация малого бизнеса зависит, в первую очередь, от характера налогообложения и от сокращения рентных поборов и коррупции — бизнес не может нормально функционировать, если он вынужден платить «два налога»: обычный — государству и «теневой» — «крыше».

В течение переходного периода государство выступало в качестве генератора формальных институтов. Одновременно *государство-реформатор* наблюдало за появлением неформальных институтов рынка и собственности, опаздывая, по всей видимости, за ходом событий. Необходимость трансформировать государственные институты в условиях глубокого и многостороннего кризиса создавало тяжелые проблемы для нового государства и его аппарата, в частности, обеднение чиновничества, которые ранее принадлежали к относительно привилегированному слою. С известной оговоркой можно сказать, что на старте реформ у нас было государство-реформатор (удачный или нет — другой вопрос), но еще не было государства — регулятора текущих хозяйственных процессов.

Принятие решений осуществлялось неэффективно из-за внутренней борьбы за власть и влияние, трудностей формирования новой элиты, что неизбежно в новом государстве. Дополнительные трудности были связаны с конфликтом интересов между новым бизнесом и старой номенклатурой, а также с вмешательством региональных элит. В планах первых лет реформ отразился «институциональный нигилизм»; не были осознаны и сформулированы противоборствующие интересы и не предпринималась попытка увязать формальные институты с реальным поведением экономических агентов. В ту эпоху господствовали представления, что рынок, якобы, сам сформирует некую основу, адекватную эффективному хозяйствованию. Вакуум институтов во многих отношениях заполнялся хаотически; доминирующее положение

заняли разнообразные неформальные институты, которые теперь придется мучительно реформировать.

Позднейшее укрепление государства изменило соотношение сил. Государство и его аппарат стали вновь разрастаться. Только с 2001 по 2005 г. федеральный аппарат вырос с 377 до 593 тысяч человек (число исполнительных органов с 60 до 84), причем в основном в регионах. В 2005 г. рост численности федеральных чиновников (без правоохранительных органов и армии) составил 20% (29% с 2001 г.). Отношение их числа к общему числу занятых в стране увеличилась с 2,6% до 4,15% без учета административных нововведений 2006–2007 гг. общее количество чиновников в 2006 г. выросло еще на 8%. В условиях растущей экономики в таком усиленном регулировании нет необходимости, а при этом административные барьеры и бюрократизация являются основным препятствием на пути модернизации. Административные издержки ведения бизнеса по-прежнему высоки, число контролеров, их власть и права продолжают расти, тогда как инновационное развитие предполагает максимальную свободу научного и социального творчества и высокий уровень вертикальной мобильности. Рис. 1.10 иллюстрирует не столько рост числа чиновников, сколько неэффективность государственного аппарата. Дороги — это сложные объекты, требующие устойчивых прав собственности, ясности в характере финансирования и принципах управления, а также баланса интересов пользователей и властей. Тот факт, что на фоне интенсивного экономического подъема протяженность дорог не только не увеличилась, а даже стала сокращаться — это ясный показатель неадекватности институциональной основы накопления в стране.

Сильное государство безусловно необходимо, чтобы реализовать выбранный политический курс и противостоять группам специальных интересов и лоббистов. Многие проблемы развития и модернизации не могут быть решены без полноценного государства. Но при этом не следует смешивать интересы государства и чиновника, который в наших условиях зачастую претендует на излишний (то есть не нужный для эффективной работы рынков) и все возрастающий контроль, что повышает издержки ведения бизнеса и сдерживает производительное накопление.

Коррупция стала национальной проблемой, а недоверие к государственным органам и чиновникам разных уровней неизбежно

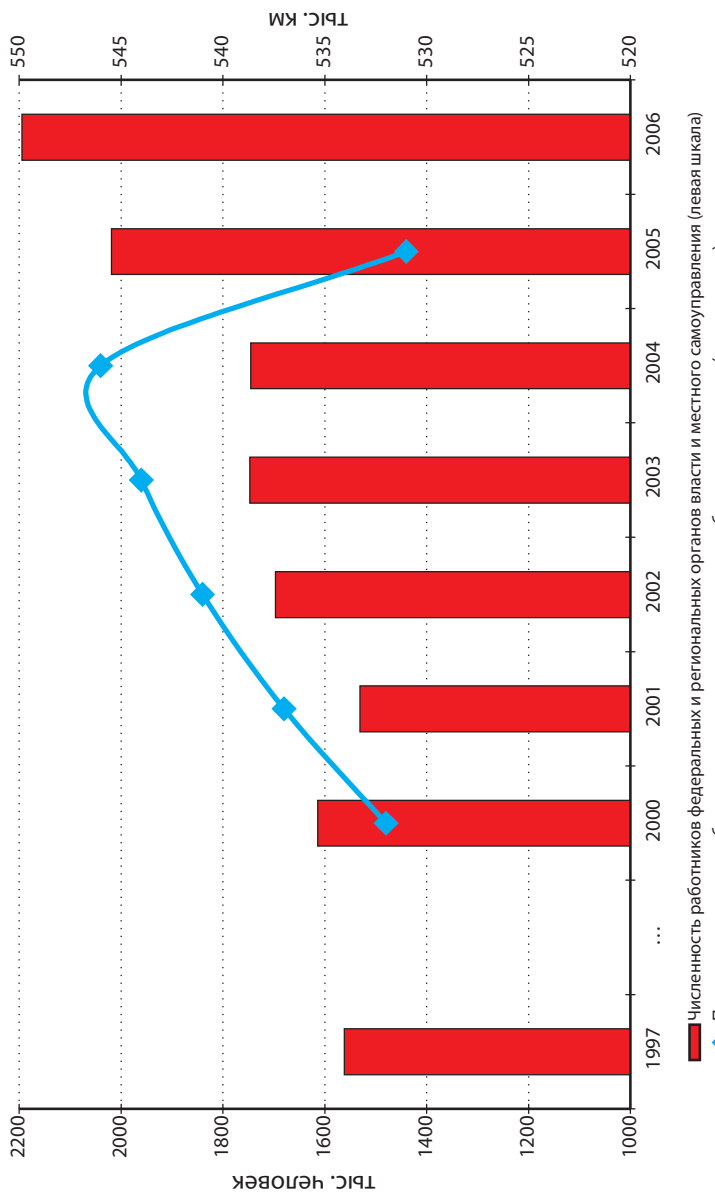

Рис. 1.10. **Численность чиновников и протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием (2000–2006)**

Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

снижает эффективность управления. Повсеместная коррупция воспринимается как норма, отчего зачастую люди перестают верить в возможность решения даже самых простых проблем законным путем. Выполнение законов — даже самых разумных — в России остается проблемой, а новые акты зачастую принимаются наспех без учета побочных эффектов и отдаленных последствий. Кампаниями по борьбе с отельными коррупционерами ситуацию изменить не удастся. Более того, повторение таких кампаний без устойчивых положительных результатов будет требовать все больше и больше ресурсов, в том числе политических.

Сильное государство является локомотивом развития, а слишком сильное — чиновничьим тормозом. Попытка поставить общественное развитие и бизнес под бюрократический контроль ослабляет инновационный потенциал и того и другого и затрудняет решение национальных проблем. Государство-реформатор пока не останется без работы: его задача — следить, чтобы государство-регулятор не перекрыло кислород инноваций. В ближайшее десятилетие государство должно повышать эффективность управления, снижать коррупцию и следить за тем, чтобы законы выполнялись, а действия государственных и контрольных органов были предсказуемыми.

Коалиции для модернизации страны

Создание достаточно большой и долгосрочной коалиции для модернизации в условиях демократии — задача чрезвычайно сложная, и если на старте сильный лидер может сыграть здесь важную роль, то в дальнейшем возрастает значение общественных сил. Технократическая реализация реформ и стратегий имеет свои границы — рано или поздно голос больших общественных групп должен быть услышан.

В странах с устойчивой демократией и сформировавшейся рыночной экономикой имеется консенсус по вопросу о базовых принципах общественного и государственного устройства; соответствующие представления разделяет подавляющее большинство граждан, независимо от партийных различий. В российских условиях, где консенсус по подобным вопросам до сих пор не сложился, возникает необходимость учитывать интересы многих общественных групп, которые могут существенно различаться или даже противоречить друг другу. При этом имеющиеся в стране по-

литические партии на сегодняшний день не способны справиться с задачей консолидации и выражения групповых интересов.

Программы российских политических партий не слишком отличаются друг от друга, особенно в электоральный год. Все партии признают имеющиеся проблемы и трудности и обещают их решить, умалчивая при этом о сроках и издержках реформ и совместимости различных целей. Почти никогда не анализируются проблемы создания общественных коалиций, которые могли бы поддержать потенциально болезненные для общества реформы, не упоминается необходимость достижения договоренности между социальными силами и т.д. На самом деле программы подразумевают различные цели и по умолчанию — разные методы и инструменты их осуществления.

Мы полагаем, что в результате чрезмерного упрощения задач, стоящих перед страной, партийные программы уделяют основное внимание благосостоянию граждан — что звучит благородно, но совершенно недостаточно. Упор на перераспределительные процессы может создать ситуацию иждивенчества, неэффективного расходования ресурсов, попыток угодить всем и упустить шанс на модернизацию.

Следует иметь в виду, что набор ожиданий общества, характер притязаний отдельных групп может существенно видоизменяться под воздействием политических интересов и при изменении ситуации. Поэтому в реальных условиях коалиции могут быть подвижны и менять свою конфигурацию. Соответственно, проведение в жизнь той или иной стратегии предполагает формирование и поддержание соответствующей широкой коалиции. Так, коалиция общественных сил против коррупции может быть самой популярной и самой полезной с точки зрения модернизации и общества, и государства.

Выше показано, насколько велики различия интересов у разных общественных сил. Существуют десятки целей развития страны, ограничения, конфликты интересов (см. табл. 1.34). Но тем не менее необходимо сформировать коалицию политических сил, обеспечить поддержку граждан и различных (конкурирующих) групп бизнеса, которая могла бы в течение длительного времени поддерживать модернизационный выбор, наиболее желательный, но, к сожалению, не самый вероятный сценарий развития России.

Таблица 1.34

Пример рамок формирования коалиций

Группы \ Темы	Рост ненефтяных бюджетных доходов	Имидж страны вовне	Инвестиции в модернизацию	Борьба с коррупцией
Интеллектуальная элита	+	!	!	!
Политический класс	!	!	+	!
Федеральная власть	!	!	!	+
Богатые регионы	=	!	!	+
Бедные регионы	!	=	=	+
Крупный бизнес	=	!	!	+
Региональный бизнес	=	+	+	!
Малый бизнес	=	=	=	!
Высокодоходные — 20%	=	+	!	+
«Средние» — 40%	+	+	!	!
Бедные — 40%	!	=	=	!

Обозначения: ! — очень важно; + — важно; = — не столь важно.

Исходя из особенностей социально-экономического развития и нынешних политических условий представляется, что события в России могут развиваться по различным сценариям.

Сценарий Рантье — попытка жить на ренту[1]. Различные группы общества охотно поддерживают подобную стратегию постольку, поскольку федеральные власти продолжают раздачу ресурсов. При таком сценарии модернизация не оказывается в центре проблем, а при этом ресурсов может не хватить на всех, а в случае внешнего шока (падение экспортных доходов, финансовые потрясения) серьезно повышается риск перераспределительного конфликта.

(Нео)мобилизационный сценарий базируется на концентрации ресурсов на важнейших — предположительно правильно отобранных — направлениях, например, реализации инфраструктурных проектов, повышении экономического влияния России в мире. Он предполагает существенное участие государ-

[1] Сценарии сформулированы коллективно авторами в докладе «Коалиция для будущего. Стратегии развития России» / Коллектив экономистов СИГМА. М.: ООО «Издательство „Промышленная Россия“», 2007.

ственного бюджета и государственных компаний и институтов развития, а также полупринудительное частно-государственное партнерство. Главной проблемой этого подхода является низкая эффективность большого государства при высокой концентрации ресурсов, которые к тому же надо еще поддерживать в течение длительного времени.

Инерционный сценарий представляет собой скорее тактический, чем стратегический, по существу, оппортунистический режим «пожарной команды». Это постоянное маневрирование между популизмом с раздачей субсидий — и частичной мобилизацией, а также попыткой продолжать реформы рыночных институтов с тем, чтобы удовлетворять интересы различных общественных групп при решении наиболее актуальных тактических задач. Этот сценарий не дает больших шансов на стратегический успех, но позволяет отвечать на запросы наиболее сильных общественных коалиций или гасить возникающие угрозы.

Модернизационный сценарий на словах пользуется широкой поддержкой, и практически не имеет противников, но при этом все понимают его по-своему. На сегодняшний день данная стратегия наиболее трудна для всех участников и потому вероятность ее осуществления, как это ни странно, не слишком велика. Модернизационный сценарий предполагает значительные издержки для части акторов, причем позитивные эффекты для страны и экономики носят отложенный характер и требуют терпения и от населения страны, и от элит. Модернизация невозможна без укрепления гражданского общества, совместного прогресса институтов рынка и государства, повышения эффективности бизнеса. Поскольку на осуществление проекта модернизации страны и обретения ею нового места в мире уйдет время, равное жизни целого поколения, большая коалиция, которая составит базу поддержки этого проекта, должна просуществовать в течение длительного периода (возможно, с изменениями в составе).

Если возникновение и сохранение такой коалиции возможно — что вовсе не очевидно, то такой сценарий является более надежной опорой модернизации, чем «благожелательный диктатор» (benevolent dictator). В утешение себе скажем, что Великая Коалиция Ф.Д.Рузвельта с 30-х годов объединяла таких неочевидных союзников, как потомков южан-рабовладельцев, либеральную городскую интеллигенцию, негритянскую бедно-

ту больших городов Севера, поляков и итальянцев, католиков и иудеев и т.п. Сочетание глубоких проблем России, ее огромных национальных амбиций и последствий всеобъемлющего кризиса вызывает закономерный скептицизм в отношении реалистичности модернизационного сценария.

Три первых сценария ведут страну в тупик, причем каждый из них сопряжен с собственной группой рисков. Хотя они не создают немедленной критической угрозы, но и не решают основной проблемы страны — общей модернизации и выхода на новый уровень развития. Выход из тяжелого кризиса в процесс модернизации можно уподобить попытке выкарабкаться из глубокого колодца. Ни государство, ни бизнес, ни гражданское общество не могут выбраться наверх поодиночке. Только осознав свое единство в попытке трансформации — образно говоря, прижавшись спинами, — все три силы могут вместе двигаться вверх, причем по возможности не следует толкаться локтями — иначе скатимся назад.

1.10. Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации[1] (2009)

Общие соображения

Любое явление в экономической (и не только) жизни связано с возникновением и/или изменением выгод и издержек у разных групп интересов. Для успешной реализации своих целей, того или иного решения необходимо обеспечить коалицию в поддержку этого решения, состоящую из «выигрывающих» групп, и нивелировать влияние, обеспечить компенсацию «проигрывающим» от принимаемого решения группам. Соответственно, оценивать осмысленность и реализуемость любого решения (в том числе стратегического и экономического) можно только с учетом анализа выигрышей, издержек, переговорной силы и возможных компенсаций групп поддержки и групп противодействия. Данный тезис был не только теоретически проиллюстрирован в многочисленных публикациях группы экономистов СИГМА[2], но и был успешно апробирован в исследованиях более прикладного характера.

Данная работа принадлежит к приведенной исследовательской концепции и является продолжением (скорее идеологическим, чем содержательным) публикации, посвященной формированию коалиций для модернизации на основе инноваций в экономике

[1] *Григорьев Л.М., Плаксин С.М.* Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации / Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. В 2 ч. Ч. 1. М.: Экон-Информ, 2009. С. 161–170.

[2] См.: *Григорьев Л.* Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5. С. 104–117; Коалиции для будущего. Стратегии развития России / Коллектив экономистов СИГМА. М.: Промышленник России, 2007; *Григорьев Л., Тамбовцев В.* Модернизация через коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 59–70; *Тамбовцев В., Верведа А.* Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития // Вопросы экономики. 2008, № 1. С. 86–96; *Аузан А., Золотов А.* Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 97–107.

России в условиях экономического подъема 2007 г.[1]. Теперь — в конце 2008 г. — речь идет о радикальном изменении всего динамического окружения жизни российского общества, бизнеса и государства. Мировой финансовый кризис в короткий срок с сентября по декабрь 2008 г. перешел в мировую рецессию. Драматический и почти мгновенный переход от грандиозного подъема последних шести лет в мировой экономике (и восьми в экономике России) к тяжелому кризису не может пройти без потрясений для позиций элит, повестки дня правительств и ведущих компаний. Общественные слои и группы начинают осознавать, что мир изменился, но не готовы еще осознать, насколько сильно это изменит их ближайшее будущее. Острая фаза падения фондового рынка, выпуска продукции и роста безработицы еще не дает ясного понимания ни глубины кризиса, ни будущего изменения позиций экономических агентов в глобальном масштабе.

Практически произойдет изменение ролей и соотношения сил между тремя сторонами процесса определения национальных целей. Бизнес почти повсеместно «тонет» вместе с падающей загрузкой мощностей, менеджеры и собственники (с контролем и основными интересами) с тревогой смотрят вперед, пытаясь определить, кто выживет с прежними (лучшими) позициями в экономике и обществе. Инвесторы и трудящиеся первыми в первую очередь несут тяжелые потери и начинают обращать свое внимание на государство. Государственные органы, оказавшиеся застигнутыми кризисом, как «дети в грозу», оказались дезориентированными относительно природы и будущего кризиса. Вне зависимости от объективного положения государственных верхов (степень разделения властей и демократической ответственности перед обществом), визави бизнеса и гражданского общества они должны чувствовать ужас и ответственность за происходящее.

Вероятно, в данном случае правительства, компании и все экономические агенты и социальные группы (и их политические интересы) имеют дело не с обычным циклическим кризисом, а с системным кризисом, который изменит характер мировой экономики, изменит соотношение сил в мире и создаст новые условия

[1] *Григорьев Л.М., Плаксин С.М., Салихов М.Р.* Посткризисная структура экономики и формирование коалиций для инноваций // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 25–43.

развития[1]. Он не имеет простой истории и аналогов, его последствия не могут быть легко просчитаны, а поэтому никто не может быть спокоен за свое положение. Можно с уверенностью сказать, что изменится роль США и Китая, появится новая мировая финансовая архитектура, сформируются новые правила и условия создания и финансирования огромных инфраструктурных и энергетических проектов. Эти изменения коснутся и положения России и российской политической и финансовой элиты, однако прогнозировать их достаточно сложно. На данном этапе важно, что все элементы общества, бизнеса и государственных структур в условиях кризиса оказываются перед угрозой резкого ухудшения своего положения уже в ближайшем будущем — в силу объективного изменения внешних условий (для каждой из групп — своих), в связи с действиями конкурентов, и, наконец, в связи с неадекватной оценкой ситуации и собственными ошибками в острой и конфликтной ситуации. Это утверждение верно не только для интересов страны и/или ее элиты, но и для общественных и деловых групп в том понимании, которое мы развивали до сих пор.

Напомним, что в «идеологическом предшественнике» настоящего исследования на основании анализа структуры российской экономики, сформировавшейся в результате влияния трансформационного кризиса 1990-х на советскую «треугольную экономику», и анализа распределения имеющихся ресурсов (в самом широком смысле, включая человеческий капитал, качество институтов и многое другое) оценивалась возможность реализации того или иного варианта развития страны, а также предпринималась попытка наметить коалицию для инновационной модернизации экономики. Также можно выделить несколько других прикладных исследований, использующих подход, базирующийся на выделении групп интересов[2].

Развитие мирового финансового кризиса, его переход в конце 2008 г. в мировую рецессию, развитие кризисных явлений в российской экономике, реализуемые и провозглашаемые попытки

[1] См.: *Григорьев Л., Салихов М.* Мировой финансовый шок-2008: старт глобального кризиса / Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. В 2 ч. Ч. 1. М.: Экон-Информ, 2009. С. 7–33.

[2] См.: *Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю.* Региональная политика в условиях роста и кризиса // Там же; *Григорьев Л., Овчинников М.* Коррупция — структура и специфика мер противодействия // Там же.

антикризисной политики принципиальным образом меняют условия выбора стратегии развития страны в целом, после кризиса возникнут новые интересы и компромиссы новых коалиций. При этом остается открытым вопрос о том, будет ли это обязательно коалиция ради модернизации страны, выхода ее на более высокий уровень развития общества и государства на базе инновационного развития экономики. Между тем, как показано в другом месте[1], несмотря на недостаточную определенность архитектуры мировой и российской экономических систем набор «развилок», реальных альтернатив развития (выделяемых нами ранее[2] сценариев — Рантье, Инерция, Мобилизация и Модернизация) в нынешних условиях, по-видимому, сократился.

Уже в конце подъема летом 2008 г. можно было заключить, что в российском развитии Инерция стала уходить на второй план. В то же время ряд групп (в частности группа относительно бедных, но влиятельных регионов; до известной меры — группа пенсионеров) получали свои ресурсы как Рантье. Раздача избыточных ресурсов в «стиле Рантье» выглядела как обеспечение благоприятных условий для решения национальных проблем на международной арене и внутри страны теми методами, которые может себе позволить правящая элита с большими ресурсами. По существу это было вспомогательное обеспечение сценария Мобилизации ради быстрой Модернизации сверху. Естественно, и Рантье и Инерция быстро уступали в конкуренции непосредственной реализации сценария Мобилизации — мобилизации ресурсов через государственную политику и т.н. инструменты развития. Амбициозные планы вышли на первый план в инфраструктурной политике, региональном развитии, оборонной политике, продолжалось достаточно интенсивное увеличение доходов бюджетников вплоть до момента достижения пика нефтяных цен на мировом рынке летом 2008 г. (и даже несколько месяцев после).

Модернизация как метод (а не как общая цель) отошла на второй план — бизнесмены продолжали жаловаться на захваты, чрезмерно жесткое налоговое администрирование и коррупцию.

[1] См.: *Афонцев С., Плаксин С., Шаститко А.* Стратегии социально-экономического развития России в условиях кризиса // Стратегия социально-экономического развития России: влияние кризиса. В 2 ч. Ч. 1. М.: Экон-Информ, 2009. С. 222–241.

[2] См.: Коалиции для будущего. Стратегии развития России / Коллектив экономистов СИГМА. М.: Промышленник России, 2007.

Например, борьба с коррупцией была усилена, но и сейчас носит пока очень общий характер. Это скорее борьба с эксцессами среди чиновничества, раздражающими граждан и создающими стране неприятную репутацию. Борьба с коррупцией как тормозом развития в целом (а инноваций особенно) требует более специфических мер и вообще осознания места коррупции в общественной жизни[1]. Высвобождение сил общества снизу вообще сложный процесс, поскольку общее недоверие сторон и ощущение необходимости ускоренной модернизации экономики толкают на поиск простых и радикальных решений.

Ощущение «несчетности» ресурсов и возможности одновременно финансировать все критически важные программы сыграло свою обычную роль. Мобилизация как концентрация ресурсов сверху практически предлагала встраивание бизнеса в общие планы в большей степени, чем обычное для рыночной экономики снятие препятствий для эффективного использования ресурсов. Но кризис пришел настолько быстро, что большинство планируемых проектов даже не начало реализовываться, что позволило избежать существенных необратимых потерь. Иными словами, Мобилизация как метод развития была задержана быстрым снижением резервов и осознанием масштабов проблем в финансовом и реальном секторе.

В современных условиях фактически меняется «постановка задачи» — вместо попытки использовать накопленные за время экономического подъема ресурсы на инновационное развитие необходимо обеспечить сохранение устойчивости экономики, общества и государства во время кризиса. Однако, учитывая тяжелый транзиционный кризис предшествовавших двух десятилетий, для России эта задача решается не в статике в относительно «комфортных» условиях развития, как, например, в странах Центральной и Восточной Европы, которые преодолели свой транзиционный кризис еще десятилетие назад и встроились в периферию ЕС[2].

Тяжелый экономический и социальный кризис может затормозить развитие и законсервировать те особенности российской экономики и управления, которые еще в период благоприятной

[1] См. Раздел 1.8 данного издания.

[2] У стран ЦВЕ есть шанс пройти кризис по «нейтральной полосе», хотя банковский кризис, большие расходные обязательства правительств, общая неготовность к такого рода внешним шокам создает и в этих относительно благополучных странах тяжелую и рискованную ситуацию для социально-политической устойчивости.

экономической конъюнктуры стали тормозить переход на инновационное развитие. Кризис — это динамический удар по позициям всех экономических агентов, всех вторичных получателей доходов, всех политических сил.

Задача на равновесие сил и компромиссов в условиях экономического роста может быть в простейшем виде сведена к максимально эффективному распределению ресурсов при снятии сопротивления (распределительного конфликта) с блокирующими группами. В условиях кризиса меняются позиции основных игроков, так как колебания доходности в кризис носят нетривиальный и самостоятельный характер. Они не сводимы к простому сокращению дохода или снижению абсолютных позиций, достигнутых в ходе подъема. Напротив, в условиях кризиса факторы влияния на общую ситуацию меняются в пользу держателей сводных ресурсов (резервов регулирования сверху или по горизонтали); в пользу отраслей и регионов, в меньшей степени связанных с кризисными секторами, а также в пользу наиболее слабых групп интересов, но имеющих возможность по тем или иным причинам блокировать работу остальных акторов.

От перераспределения растущего объема ресурсов необходимо по историческим меркам мгновенно перейти к другой системе перераспределения — перераспределения убытков. Строго говоря, в условиях подъема компенсации — это дополнительные ресурсы держателям каких-то блокирующих факторов. В ходе кризиса компенсации — это снижение потерь (тех же или иных) элементов экономики и общества.

Реализуемая сейчас правительством попытка создать «коалицию в пользу всех», учитывающую интересы и требования всех групп одновременно базируется на накопленных финансовых резервах. Однако можно ожидать исчерпания этих ресурсов уже к концу 2009 г., а значит, конфликты войдут в активную фазу на стадии подготовки бюджета 2010 г.

В связи с этим лозунг «воспользоваться кризисом для обновления экономики и использовать шанс на посткризисную модернизацию» много легче провозгласить, чем реализовать. Как в отношении периода подъема, так и в отношении послекризисных коалиций требования к действенности этих коалиций достаточно жесткие.

От больших (аналитических) групп к анализу субгрупп

Перед непосредственным описанием групп интересов необходимо кратко напомнить основные методологические выводы, сформулированные в рамках предыдущего исследования и важные для текущего анализа. В самом общем виде мы выделяли 11 больших «аналитических групп»: Интеллектуальная элита; Политический класс; Федеральная власть; Крупный бизнес; Региональный (средний) бизнес; Малый бизнес; Высокодоходные слои населения; «Средние» слои населения; Бедные слои; Богатые регионы и Бедные регионы. Эти группы дают минимальное стартовое представление о сложности российского общества и интересов. В то же время на этом структура общества и групп интересов только начинается. Прежде чем подойти к кризисным перестройкам поведения, необходимо выделить второй ряд аналитических субгрупп, которые выступают как действующие игроки в своих интересах.

Во-первых, принципиальное значение имеет динамичность интересов игроков, групп, а значит, и коалиций во времени. Например, сторонники свободной торговли могут в соответствии со своими интересами на определенном этапе стать протекционистами, но позднее вернуться уже на новой основе, с наращенными за период протекционизма «мускулами», к борьбе за свободу конкуренции. Естественно, в течение сложного и неустойчивого переходного периода по каждому крупному вопросу реформы или экономической политики страны состав коалиций постоянно меняется[1], начнут они меняться и в условиях кризиса.

Во-вторых, общественные слои (как они представлены в «аналитических» группах) не могут непосредственно входить в коалиции и нуждаются либо в представительстве (например, в виде партий), либо в использовании других прямых или косвенных форм защиты интересов ключевых участников.

Фактически «аналитические» группы не являются однородными и «дробятся», или распадаются на субгруппы по более частным интересам «второго порядка». Однако эти интересы

[1] Здесь важны, естественно, ретроспективный анализ интересов на различных этапах исторического развития и оценка будущего изменения конфигурации интересов и условий для коалиций. В силу ограниченности места в работе не рассматриваются движущие мотивы и коалиции интересов на предыдущих этапах трансформации 1990-х годов.

могут быть принципиальными с точки зрения самих этих субгрупп, превосходя по важности более общие интересы «первого порядка», актуальные для всей большой группы. Субгруппы могут обладать экономической мощью и специфическими интересами (и переговорной силой), едва ли не сравнимыми с соответствующими характеристиками общей группы (например, нефтегазовый сектор крупного бизнеса).

В качестве наиболее очевидного примера выделения групп «второго уровня» можно привести состав «аналитической» группы «развитые регионы». Разумеется, передовые регионы (обычно доноры) имеют общие интересы относительно размера и правил перераспределения консолидированного бюджета, но интересы регионов — экспортеров сырья, старых промышленных регионов и процветающих столиц далеко не идентичны.

В крупном бизнесе сложилось общее понимание своих интересов относительно налогов, но при этом сохраняются объективные различия как применительно к собственности, так и по отраслям. Неодинаковы подходы к решению более частных проблем, определяющих конкурентоспособность и рентабельность. Так, требуют анализа и «примирения» вопросы энергетической политики, тарифов на услуги естественных монополий, многих важных направлений конкурентной и промышленной политики.

Представляется, что частные интересы «второго порядка», в соответствии с которыми и происходит деление на субгруппы и которые оказываются важнее общих интересов «аналитической» группы в целом, выделяются как раз на основе распределительных конфликтов относительно конкретных ресурсов. Например, разделение «аналитической» группы «крупный бизнес» применительно к такой проблеме, как повышение цен на газ на внутреннем рынке, легко провести в зависимости от того, в какой степени себестоимость и рентабельность компаний той или иной субгруппы зависит (прямо или обратно) от стоимости газа. Так, легко выделить крупнейшие субгруппы игроков, заинтересованных в повышении цены на газ (в российском случае это «Газпром» и его конкуренты — угольные компании), и субгруппу противодействия, состоящую из компаний отраслей, критически зависящих от стоимости газа (энергетика, химическая промышленность). Соответственно успешным повышение цен на газ может быть только при учете интересов всех субгрупп.

В условиях экономического подъема энергетики имеют возможность переложить бремя повышения цен на энергоносители на потребителей электроэнергии. Согласие производителей минеральных удобрений и компаний химической промышленности на повышение тарифов на газ было получено в недавнем прошлом (до начала рецессии) благодаря переходу на долгосрочные договора (роста устойчивости условий поставок газа), а также постепенности увеличения стоимости газа в странах-конкурентах (с однотипным производством), позволяющей сохранять конкурентные преимущества по сравнению с зарубежными конкурентами.

В условиях низких доходов населения еще в 2000 г. нельзя было рассчитывать на приемлемость увеличения внутренних тарифов на газ, поддержку производителей химической продукции и удобрений при низком спросе на газ в ЕС (в силу экономического спада). Изменение объективной ситуации и рост цен на газ в Восточной Европе (у конкурентов в промышленности) позволили одновременно повышать цены на него и сохранять баланс интересов.

Новый конфликт возникает в условиях замедления экономического роста и кризисных угроз. С одной стороны, необходимо обеспечить выполнение инвестиционных программ «Газпрома», с другой стороны, высокие цены на газ ведут к росту стоимости электроэнергии, а значит, препятствуют экономическому росту. В условиях рецессии немедленно возникла достаточно широкая коалиция потребителей газа и электроэнергии в обрабатывающей промышленности и регионов как представителей населения, которые смогли заблокировать 19-процентное повышение тарифов на газ с начала 2009 г. и ограничить его лишь 5%.

Похожая ситуация характерна и для железнодорожной монополии. Надо также ожидать и колоссального давления со стороны потребителей против повышения тарифов на электроэнергию (хотя при наличии рынка — о чем мы и узнаем теперь — падение спроса должно бы самостоятельно сбросить тарифы).

Аналогично можно выделить несколько субгрупп «аналитической» группы «бедные регионы» с точки зрения конкуренции за уменьшающиеся бюджетные ресурсы. На них претендуют: сельские европейские регионы; Восточная Сибирь и Дальний Восток (с учетом важного геополитического фактора); беднейшие национальные республики. В конце подъема начался период ост-

рейшей межрегиональной борьбы за проекты крупных компаний и инфраструктурные средства правительства. В условиях рецессии возникнет борьба за оптимизацию инвестиционной программы сверху (по одним принципам) и за удержание ее в действии по объектам со стороны регионов.

В-третьих, процесс формирования позиции «аналитической» группы по конкретному вопросу идет не «сверху вниз», а «снизу вверх», то есть позиции субгрупп определяют позицию «аналитической» группы в целом. Иными словами, ее единая позиция формируется либо по вопросу максимально общего характера (например, легитимность собственности), либо в результате действия системы коалиций и компенсаций в отношениях между субгруппами «аналитической» группы. Видимо, общие интересы формируются под внешним давлением и при наличии острых проблем. В условиях кризиса будет происходить скорее расхождение позиций субгрупп, вызванное необходимостью отстаивания собственных интересов как внутри, так и между большими группами.

В-четвертых, в условиях России с ее колоссальным разнообразием интересов формирование коалиций «второго порядка» является настоятельной необходимостью. Сам факт принятия законов и правительственных решений (даже неверных) означает нахождение того или иного компромисса, то есть ведущие игроки выигрывают, кто-то несет потери и получает компенсации, если сумел продемонстрировать свою способность затормозить реализацию принятого решения и возможные отрицательные последствия подобных действий.

В-пятых, в российских условиях все «аналитические» группы являются «не вырожденными» и содержательно делятся на несколько субгрупп (один из вариантов см. в табл. 1.38.). Второй уровень этих групп принципиально важен для обобщенного анализа, но, естественно, не является конечным. Учитывая разнообразие страны, еще один-два шага требуются, чтобы выделить более или менее однородные группы интересов.

В-шестых, с методологической точки зрения при анализе интересов групп и возможных коалиций необходимо учитывать специфику тех групп, которые могут оказывать существенное воздействие на «переговоры» по ключевым проблемам экономической политики. Они должны характеризоваться значительной

переговорной силой, независимо от их численности (которая вновь становится важной при избирательном процессе). Это позволяет вовлечь в анализ более конкретные характеристики групп (второго-третьего порядка) как в государстве, так и в бизнесе и обществе.

Сложность анализа при развиваемом подходе резко возрастает, но она соответствует неоднородности страны и интересов ее основных акторов. Применительно к постановке проблемы сложности компромисса в стране по крупным вопросам мы имели дело с 11 аналитическими группами и их явными или предполагаемыми интересами относительно друг друга, то есть матрицей «11 на 11». Теперь — для анализа соотношения позиций групп по крупным конкретным вопросам политики — речь идет скорее о матрице интересов «44 на 44». Соответственно, еще за один-два шага можно выйти на вполне «конкретные», более или менее (с учетом географии страны) однородные группы, учет интересов которых в социальной и экономической политике может восприниматься как данность и своего рода «константа» хотя бы на коротких периодах времени.

Переход к рассмотрению коалиций по поводу вариантов решения конкретных вопросов экономической политики требует более подробного деления групп бизнеса. Наиболее очевидно отраслевое деление в соответствии со структурой экономики. Применительно к проблеме перехода к инновационному развитию, расширению постиндустриального сегмента в экономике возникают вопросы о том, кто заинтересован в инновациях, какого рода экономические агенты в состоянии обеспечить эффективную глобальную конкуренцию не только в области идей, но и при выпуске массовой гражданской продукции, какие финансовые ресурсы и на каких основаниях экономика может им предоставить.

Структура ресурсов как фактор определения траектории развития[1]

Положение страны в мировой экономике определяется состоянием ее ресурсов как природных, так и накопленных человеческих, производственных и управленческих. Бизнес каждой страны от-

[1] *Григорьев Л., Плаксин С., Салихов М.* Посткризисная структура экономики и формирование коалиций для инноваций // Вопросы экономики. 2008 № 4. С. 33–43.

личается по сложившейся структуре собственности, особенностям организации и контроля и управления, но во многом зависит от характера ее ресурсов. В результате трансформации российской экономики в 1990-е годы возникли компании, которые по своим размерам напоминают крупные советские предприятия, созданные благодаря концентрации вложений в активы соответствующих отраслей, что вряд ли входило в намерения реформаторов. Под влиянием фактора глобальной конкуренции сформировались вертикально интегрированные компании, торговые цепи, огромные холдинги, крупные отраслевые концерны.

По состоянию ресурсов Россию можно пока относить не только к странам — экспортерам нефти, но и к развитым странам с преимущественно инновационной экономикой и к развивающимся странам поздней индустриализации. Такая группировка (разумеется, достаточно условная) позволяет выделить последовательные стратегии долгосрочного экономического роста. Все три группы стран обладают конкурентными преимуществами в областях своей специализации и выступают за инновационный путь развития своих экономик.

Базу постиндустриального развития группы стран — крупнейших экономик мира и признанных лидеров научно-технического прогресса (США, ЕС-25, Япония) обеспечивают использование интеллектуальных ресурсов и инвестиции в высокотехнологичные производства. Хотя в отдельных развитых странах, таких, как Германия или Япония, сохраняется достаточно высокая доля промышленности, в основном высокотехнологичной, она все же постепенно сокращается. Около 60–70% ВВП этих стран создается за счет услуг, примерно такова же доля занятости в этой сфере. В структуре экспорта развитых стран значительное место занимает высокотехнологичная продукция. Так, свыше 55% промышленного экспорта США и около 70% промышленного экспорта Японии приходится на высокотехнологичные товары (для сравнения: в России этот показатель не превышает 5%). Кроме того, развитые страны активно экспортируют услуги, доля которых составляет в среднем около 30% совокупного экспорта и быстро растет.

Несмотря на то, что около ¼ ВВП России приходится на обрабатывающую промышленность, значительная ее часть не-

конкурентоспособна на международных рынках и выигрывает ценовую конкуренцию лишь внутри страны и на рынках стран СНГ. Основными статьями высокотехнологичного экспорта России выступают вооружения, отдельные компоненты тяжелого машиностроения.

Наша страна может быть отнесена к группе развитых и по имеющемуся человеческому капиталу, и по отдельным параметрам инновационного потенциала. Так, Россия сравнима с развитыми странами по доле НИОКР в ВВП, количеству ученых и исследователей. Доля профессионалов и технических работников в общей занятости превышает соответствующие показатели развитых стран (см. табл. 1.35).

Следовательно, Россия обладает необходимыми «входными» ресурсами для обеспечения устойчивого инновационного развития и неплохим накопленным инновационным потенциалом. Вместе с тем, несмотря на приближение к группе развитых стран по основным макроэкономическим показателям, отставание от них по эффективности использования инновационного потенциала усилилось.

В последние годы российская экономика росла достаточно высокими темпами, но абсолютный разрыв с развитыми странами по объему ВВП на душу населения продолжает увеличиваться. Отметим бурный рост числа пользователей Интернета. В то же время снижается доля высокотехнологичного экспорта, мизерно число выданных патентов.

Устойчивой базой для международных сопоставлений России выступают несколько других развивающихся стран поздней стадии индустриализации: Бразилия, Китай и Индия. Каждая из них, в отличие от России, имеет собственную стратегию встраивания в мировую экономическую систему. Бразилия выступает крупным производителем ряда сельскохозяйственных товаров, располагает отдельными успешными секторами обрабатывающей промышленности. Китай является признанным центром перемещения обрабатывающей промышленности. Индия во внешнеэкономической стратегии полагается в большей степени на экспорт услуг, в основном информационных, а также продукции фармакологии.

Таблица 1.35

Сравнительные экономические показатели США, ЕС-25, Японии и России

	США		ЕС-25		Япония		Россия	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
ВВП на душу населения, тыс. долл. по ППС	34,1	43,2	22,6	28,9	24,8	31,4	7,5	12,9
Энергоемкость экономики тнэ / млн долл. ВВП по ППС (в ценах 2000 г.)	240	210	157	145	157	146	613	473
Обрабатывающая промышленность, % ВВП	14,5	11,9	17,3	14,9	22,1	21,2	18,3	15,6
Услуги, % ВВП	76,9	77,9	70,5	72,6	65,0	67,2	49,2	63,3
Профессионалы и технические работники, % рабочей силы	18,9	20,2	26,8	29,9	13,3	14,7	30,8	31,9
Количество пользователей Интернета на 100 человек населения	43,7	60,8	21,8	52,4	29,9	52,8	2,0	23,1
Численность научных работников, занятых в сфере НИОКР, человек на 1000 населения	4,5	4,6	2,4	2,7	5,1	5,3	3,5	3,2
Доля НИОКР в ВВП, %	2,7	2,7	1,9	1,8	3,1	3,2	1,0	1,2
Число выданных патентов USPTO, тыс.	84,8	89,4	25,2	24,6	31,4	36,9	0,2	0,2
Доля высокотехнологичного экспорта, %	54,4	50,4	46,3	45,3	69,4	63,9	5,0	3,9

Источники: Данные IMF, OECD, UNESCO, WTO, ILO, UNDP, BP, Euromonitor, ФСГС, оценки ИЭФ.

По сравнению с этими странами Россия обладает определенными преимуществами в области развития человеческого капитала, накопленной инфраструктуры, однако они постепенно размываются. По показателям ВВП на душу населения российская экономика превосходит Бразилию, Китай и Индию, однако по показателям промышленного развития явно уступает им (см. табл. 1.36).

Россия не может конкурировать с этими странами по ценовым параметрам. У них низки расходы на рабочую силу, а также имеются несравнимые с Россией возможности перетока трудовых ресурсов из сельского хозяйства в промышленность по мере развития экономики и повышения производительности. Если динамичный рост экономик Китая и Индии сохранится на протяжении еще десяти-двадцати лет, они смогут обойти Россию по уровню развития, особенно с учетом огромных инвестиций в исследования и разработки.

Проблема создания внутренней коалиции для инноваций в данном случае становится еще более сложной. Российская экономика не располагает ресурсными факторами для конкуренции и нуждается в решениях, которые не основываются на экстенсивных факторах развития. Внутренняя коалиция для инноваций в данном случае должна опираться на перемещение переработки по цепочкам добавленной стоимости на базе природных факторов и сочетания ограниченного объема квалифицированной рабочей силы и первоклассного планирования и глобального позиционирования. Такая стратегия предполагает высококачественный управленческий капитал и институты, способствующие развитию и гибкой адаптации к меняющимся условиям.

Говоря о позиционировании России в мире при имеющемся наборе ресурсов, важно понять, чем же мы отличаемся от крупнейших производителей и экспортеров нефти и газа — Саудовской Аравии, Ирана, Венесуэлы (см. табл. 1.37). Рост цен на энергоресурсы позволил им в последнее десятилетие существенно улучшить свое экономическое положение. Значительная часть ВВП этих стран приходится на долю добывающей промышленности — в среднем около 30%, в то время как доля обрабатывающей промышленности составляет 10–15%. В последние годы их правительства также все чаще заявляют о необходимости диверсификации экономики. В качестве способа достижения этой цели называют привлечение иностранных инвестиций и приватизацию, в частности, в области газодобычи и переработки нефти и газа. Низкие экономические издержки добычи нефти в этих странах сопровождаются высокими социальными издержками.

Таблица 1.36

Сравнительные экономические показатели Бразилии, Китая, Индии и России

	Бразилия		Китай		Индия		Россия	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
ВВП на душу населения, тыс. долл. по ППС	7,1	8,9	2,3	4,6	1,5	2,3	7,5	12,9
Динамика промышленности, средние темпы роста за последние пять лет	1,9	3,4	10,2	11,1	5,7	8,1	1,0	5,7
Валовое накопление основного капитала, % ВВП	16,8	16,8	34,3	41,1	22,8	29,5	16,9	18,4
Доля обрабатывающей промышленности в ВВП, %	18,6	19,8	32,2	31,9	14,3	13,8	18,3	15,6
Численность экономически активного населения, млн человек	81	90	740	782	429	472	72	74
Доля занятых в сельском хозяйстве, %	22,4	21,3	46,3	41,4	64,0	57,0	13,9	10,6
Доля высокотехнологичного экспорта, % от общего экспорта	28,7	25,3	33,9	47,6	11,4	15,2	5,0	3,9
Индекс уровня образования	н.д.	0,88	н.д.	0,84	н.д.	0,62	н.д.	0,96
Государственные расходы на социальное обеспечение на душу населения, долл	493	777	4	4	н.д.	н.д.	129	644
Расходы на образование, % ВВП	4,3	4,5	1,9	2,2	4,4	3,9	2,9	3,9

Источники: Данные IMF, World Bank, UNESCO, WTO, WHO, ILO, UNDP, Euromonitor, ФСГС, оценки ИЭФ.

Наряду с другими странами — крупными экспортерами нефти — Россия обеспечивает стабильность ее поставок на мировой рынок, однако российские компании меньше платят в бюджет при падении экспортных цен, что в определенной мере защищает их от ценовых колебаний. Российские компании повторяют путь

своих предшественников из других стран — экспортеров нефти, инвестируя в освоение месторождений и в переработку и сбытовые сети за рубежом. Фактически здесь достигнуто определенное равновесие интересов бюджета и компаний, хотя последние лишены значительной ренты.

Таблица 1.37

Сравнительные экономические показатели Саудовской Аравии, Ирана, Венесуэлы и России

	Саудовская Аравия		Иран		Венесуэла		Россия	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
ВВП на душу населения, тыс. долл. по ППС,	16,9	21,9	7,7	10,8	8,4	10,9	7,5	12,9
Добывающая промышленность, % ВВП	37,1	54,0	н.д.	н.д.	19,3	28,9	7,4	9,5
Обрабатывающая промышленность, % ВВП	9,7	9,7	13,4	11,0	12,9	9,0	18,3	15,6
Экспорт топлива, тыс. долл./человека	3,5	8,0	0,4	0,9	1,2	2,2	0,4	1,3
Доля экспорта нефти и газа в общей структуре экспорта, %	91,3	90,2	89,1	86,1	87,1	89,6	50,3	62,7
Уровень безработицы, %	4,6	6,3	13,0	14,0	13,4	9,5	10,6	7,2
Индекс уровня образования	н.д.	0,81	н.д.	0,79	н.д.	0,87	н.д.	0,96
Государственные расходы на социальное обеспечение на душу населения, долл	н.д.	н.д.	215	236	151	136	129	644
Расходы на образование, % ВВП	5,9	6,8	4,3	4,8	4,9	4,7	2,9	3,9

Источники: Данные IMF, World Bank, UNESCO, WTO, WHO, ILO, UNDP, UNSD, Euromonitor, ФСГС, оценки ИЭФ.

В настоящее время почти все страны — крупные экспортеры нефти наращивают инвестиции в инфраструктурные проекты, образование и здравоохранение. По сравнению с ними Россия уже обладает более диверсифицированной экономикой, более

образованным и квалифицированным населением, фундаментальной наукой. Это дает нам конкурентные преимущества в совершенствовании и развитии технологий, связанных с добычей сырьевых ресурсов.

Сползание России «назад», в число развивающихся стран, наверное, уже остановлено, но сегодня, на подъеме, мы скорее приблизились к нефтедобывающим странам, чем к развитым. Это объективно закрепляет доминирование интересов крупного и нетехнологического бизнеса. Соответственно усложняется задача создания коалиции для модернизации (ради инноваций). Очевидно, что мощь российского бизнеса опирается на крупные компании, законы и институты страны, которые подстраиваются под их фактические интересы. Инновационный сектор мал, растерял кадры (особенно молодые) и влияние. Его интересы недостаточно представлены в органах исполнительной и законодательной ветвей власти, а, следовательно, и в системе налогообложения и административном регулировании.

Ресурсы и бизнес — коалиции для модернизации

Сегодня становится крайне актуальной задача выработки стратегии, увязывающей цели развития страны и ее возможности. Траектория развития национальной экономики, ее конкурентные преимущества и недостатки могут быть связаны с наличием и использованием (или отсутствием и не использованием) нескольких видов ресурсов. Приведем примерный их перечень.

1. Материальные и инфраструктурные ресурсы (географические: размеры, месторасположение, климат; природные; промышленные активы; материальная инфраструктура; инфраструктура науки, образования, культуры и пр.).
2. Финансовые ресурсы (населения, бизнеса, государства).
3. Человеческий капитал (демографическая ситуация и здоровье населения; состояние трудовых ресурсов; предпринимательство; экономическое неравенство).
4. Базовые институты — основные права и свободы (институты спецификации и защиты прав собственности; судебная система).
5. Институты государственного управления (качество бюджетного процесса; налоговое администрирование; администра-

тивные барьеры; система организации органов власти; коррупция; институты развития регионов, экологической и промышленно-научной политики).

6. Корпоративная структура, конкурентоспособность и целеполагание российских компаний; эффективность контроля и управления; стратегии внешнего и внутреннего развития — реинвестирование; позиции российских компаний в мире.

Наиболее благоприятная ситуация в России складывается в области природных ресурсов и финансовых ресурсов государства. Кроме того, наша страна располагает существенными инфраструктурными ресурсами, однако данный задел создан еще во времена СССР, и практически вся инфраструктура (за исключением построенной в 2000-е годы) к настоящему времени в значительной мере изношена. В целом положительно оценивается состояние российского бизнеса, стратегическая политика которого (при наличии адекватной институциональной среды) может потенциально выступать в качестве одного из источников конкурентных преимуществ страны. Вместе с тем существует немало сложных проблем, связанных с состоянием человеческого капитала и уровнем развития институциональной среды — как базовых институтов защиты прав собственности, так и институтов управления.

Эффективность использования ресурсов определяется характером действующих государственных институтов развития и частных стимулов, возможностями их координации и увязки в единую стратегию. Слабость соответствующих российских институтов очевидна уже потому, что до настоящего времени Россия остается, пожалуй, единственной крупной страной, не имеющей долгосрочной стратегии развития[1]. Без такой стратегии и формирования институтов, ориентированных не столько на поддержание роста вообще, сколько на модернизацию страны в целом, эффективное использование ресурсов вряд ли возможно.

Для обеспечения ускоренного развития большинство стран мира опиралось на определенные возможности государственных институтов и меры по координации государственной экономической политики и деятельности бизнеса. Ограниченная

[1] Разработку Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. можно приветствовать, но ее горизонт очень короткий. Отраслевые стратегии уже разрабатываются до 2030 г.

способность нашего государства вырабатывать и реализовывать экономическую политику означает слабость этого ключевого института развития. Коррупция, например, приводит к перемещению ресурсов из сферы накопления в сферу потребления, завышению ожидаемой нормы прибыли и снижению нормы накопления в стране[1]. Конечно, и неадекватная государственная машина может перераспределять растущие нефтяные доходы, но низкое качество государственных институтов является безусловным препятствием для экономического роста, понимаемого как развитие, переход к инновациям. Полномасштабная модернизация экономики предполагает скоординированную модернизацию общества, государства и бизнеса, а не просто увеличение расходов на НИОКР со спорной эффективностью.

В нескольких предыдущих работах мы показали важность коалиций для модернизации[2]. В данном случае подчеркнем, что инновационный путь развития возможен именно как результат устойчивого и долгосрочного действия институтов. Это фактически означает способность государства и национального частного бизнеса обеспечивать всю цепочку современного развития: от здоровья и образования молодежи до ее эффективной занятости в стране для производства глобально торгуемых товаров.

Как показал проведенный анализ, с точки зрения состояния ресурсов Россия пока еще обладает чертами, объединяющими ее не только со странами — экспортерами нефти, но и с развивающимися странами поздней волны индустриализации и даже с развитыми постиндустриальными странами. В связи с этим важен вопрос о выборе стратегии использования ресурсов и соответствующего сценария развития страны.

Сценарий «Инерция», по которому страна развивалась в последние годы, ведет к тотальному доминированию сырьевого сектора и усилению действия так называемого «проклятия ресурсов». Реализация же любого активного сценария развития (попытка свернуть с инерционного пути) связана с формированием определенных коалиций групп поддержки и противодействия.

[1] См.: *Григорьев Л., Овчинников М.* Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 44–60.

[2] См. серию статей группы СИГМА в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 1, 2 и 3).

Сценарий «Рантье» предполагает концентрацию усилий на развитии отраслей, связанных с экспортом природных ресурсов, то есть фактический отказ от инновационной активности за пределами этого сектора. При этом направления перераспределения финансовых ресурсов ограничиваются социальными (и оборонными) расходами, а другие сектора оказываются на «голодном пайке».

Соответственно данный сценарий будет поддержан предприятиями, относящимися к добывающим экспортирующим отраслям (нефть, газ, металлы, лес), поскольку возрастает их переговорная сила как основного поставщика финансовых ресурсов. Кроме того, вследствие увеличения платежеспособного спроса можно ожидать, что в благоприятном положении окажутся компании отраслей, ориентированных на конечного потребителя, включая строительный комплекс, связь, частично транспорт.

Одновременно будет ухудшаться ситуация с инфраструктурой, обострится проблема доступа к ней, а значит, проигрывает средний и малый бизнес, независимо от субгруппы, к которой он принадлежит. Кроме того, из-за отсутствия внятной инновационной политики и увеличения платежеспособного спроса, стимулирующего импорт, российская продукция будет все больше замещаться импортными товарами, что негативно скажется на отраслях, ориентированных на внутренний спрос. По мере исчерпания советского задела неконкурентоспособной станет относительно сложная продукция российского экспорта.

Отметим, что реализация сценария «Рантье» не означает разрешения конфликта между получателями перераспределяемых финансовых средств. Очевидно, основными адресатами помощи станут бедные слои и регионы. На конфликт между различными субгруппами группы «бедные регионы» мы уже указывали в начале статьи. Аналогичные противоречия возникнут и в группе «бедные слои» — между субгруппами «бедные в богатых регионах» и «основная масса жителей бедных регионов», а также между пенсионерами и остальными субгруппами.

В результате сокращения производства в остальных отраслях возрастет нагрузка на сырьевой бизнес. Поскольку численность населения России и ее бедных слоев существенно больше, чем в «классических» странах — экспортерах нефти, в долгосрочной перспективе можно ожидать спада под бременем социальных расходов и в экспортной промышленности либо кардинального

реформирования экономики и перехода к активной экономической политике по одному из двух следующих вариантов.

Сценарий «Мобилизация» предполагает фактическое воссоздание советской «треугольной экономики». Конечно, открытость экономики и отсутствие товарного субсидирования других стран позволят избежать гипертрофированного развития второго сектора (ВПК) в ущерб гражданской промышленности и сфере услуг. Однако механизм осуществления инноваций останется прежним: за счет перераспределения финансовых ресурсов от сырьевого экспорта (либо через бюджет, либо путем создания государственных холдингов в составе экспортных и инновационных компаний, навязывания государственно-частного партнерства, формирования специальных структур типа государственных корпораций, которые могут беспрепятственно аккумулировать любые ресурсы, в том числе бюджетные) на основе советских наработок и сохранившейся инфраструктуры наращивается инновационный потенциал второго сектора. При этом «прорывные» направления назначаются директивно, без реального обсуждения с бизнесом, с ориентацией на существующие заделы, а также при ограниченном применении инструментов технологии форсайта. Гражданские отрасли развиваются до определенного момента самостоятельно и более умеренными темпами, чем в остальных сценариях, поскольку доходы повышаются только у работников «прорывных» отраслей и направлений. В случае достижения успеха, сопоставимого с экспортом природных ресурсов, они также сталкиваются с необходимостью «сотрудничества» в инновационной сфере с отраслями второго сектора.

Реализация данного сценария, безусловно, выгодна компаниям отраслей, которые будут объявлены «прорывными». Очевидно, в их число уже попали (судя по созданию госкорпораций) авиастроение, судостроение, оборонная и атомная промышленность. В формируемые холдинги включаются и НИИ, что обеспечит поддержку сценария со стороны субгруппы научно-технической элиты. Однако перераспределение ресурсов на «прорывные» направления, как показывает практика, сопровождается перераспределением собственности, что может привести к резкому падению эффективности расходования средств. Одновременно растет нагрузка на экспортеров сырья, вынужденных вкладывать средства в развитие «прорывных» направлений и обеспечивать

создание необходимой инфраструктуры, что может неблагоприятно сказаться на эффективности отраслей первого сектора. Среди компаний третьего сектора (гражданской промышленности) в относительно благоприятной ситуации окажутся те, кто сможет переориентировать свое производство на обслуживание компаний, работающих в приоритетных направлениях. С точки зрения региональных групп, при реализации данного сценария очевидное преимущество получают регионы «старопромышленной» субгруппы, а в проигрыше окажутся бедные регионы (за исключением случаев осуществления на их территории крупных инфраструктурных или сырьевых проектов).

Рассматриваемый сценарий предполагает «очаговую» модернизацию (с точки зрения как отраслей, так и регионов). Перераспределение ресурсов и развитие остальных отраслей по остаточному принципу приведет к их постепенной деградации. Отсутствие инновационных разработок в условиях открытой экономики означает постепенное замещение их продукции импортной и последующее угасание этих производств. Кроме того, из-за высоких доходов лиц, контролирующих денежные потоки в «прорывных» отраслях, чиновники, осуществляющие регулирование других отраслей, также будут стремиться увеличить свои доходы, что приведет к повышению административных барьеров, а значит, ухудшению положения малого бизнеса. Иными словами, речь идет уже о консолидации позиции субгруппы «чиновников» среднего класса против его остальных подгрупп (интеллигенции и предпринимателей).

В поддержку данного сценария легко сформировать компактную коалицию с большой переговорной силой каждого из участников, а коалиция против — большая, но не организованная. В таких условиях вероятность его осуществления резко повышается. Кроме того, он прост и понятен для субгруппы «чиновников», поскольку обеспечивает высокий уровень доходов, возможность декларирования (и частично реализации) амбициозных планов и не требует изменения стиля руководства, дополнительных ограничений на свою деятельность.

Отметим, что в отличие от предыдущего сценарий «Мобилизация» не носит катастрофического характера. Стране будет обеспечено лидерство (или, по крайней мере, достойные позиции в мире) по нескольким направлениям. Имеется немало историче-

ских примеров того, как ускоренное развитие нескольких отраслей промышленности способствовало росту всей экономики. Однако распространение положительных эффектов каждый раз происходило благодаря созданию институтов, позволяющих осуществить их диффузию в другие отрасли экономики.

Например, благодаря защищенности прав собственности произошло перераспределение средств из текстильной промышленности в металлургию и машиностроение на протяжении XIX в. Можно привести и обратные примеры, когда отсутствие адекватных институтов не дало возможности воспользоваться результатами реализации «прорывных» проектов. Так, из-за незащищенности прав собственности Испания, несмотря на открытие Америки и поступление в страну колоссальных средств, проиграла в глобальной конкурентной борьбе Англии, превратившись к XVIII в. во второразрядную державу.

Как следует из сказанного, «прорывные» направления не смогут «автоматически», без адекватной институциональной среды, обеспечить повышение эффективности всей экономики. Между тем комплексного улучшения базовых институтов и институтов управления в данном сценарии не предполагается, поскольку это противоречит самой идее создания преференциальных условий для реализации «прорывных» проектов, выделения «стратегических» отраслей. Поэтому положительные эффекты будут ограничены лишь «своей» отраслью. Дополнительный риск возникает в связи с тем, что в отсутствие действенного контроля за расходованием средств (невозможного без реформирования институтов управления) снизится эффективность инвестиций.

Выбор мобилизационного сценария в его «тотальном» варианте не позволит достичь долгосрочных целей развития страны и может привести к дальнейшему усилению поляризации доходов и утрате человеческого капитала. Он вполне приемлем для Индии или Китая, не имеющих «наследия» в виде образованного населения. Развитие западной цивилизации доказало эффективность опоры на частную инициативу в бизнесе и инновационной деятельности — руководствуясь этим принципом, россияне показали свое умение высокопроизводительно работать в стране и за рубежом. Мобилизация может решить часть проблем, но не способна выйти за свои естественные пределы,

ограничивая простор для инициативы человека как главного источника инноваций.

Действенной альтернативой мобилизационному сценарию выступает сложный, с точки зрения формирования коалиции поддержки, *сценарий «Модернизация».* Суть данной стратегии состоит в проведении комплекса институциональных изменений, направленных на создание стимулов к реализации инновационных проектов на территории России. В частности, речь идет о спецификации и защите прав интеллектуальной собственности. Иными словами, имеется в виду изменение институциональной среды страны в целом. Важным преимуществом этого сценария является возможность генерировать не только технологические, но и организационные инновации, требующие более тонкой настройки стимулов.

В реализации указанной стратегии заинтересован малый, средний и крупный бизнес второго и третьего секторов, который в борьбе за инновации проигрывает дважды: при реализации инновационных идей в нашей стране и при столкновении с более конкурентоспособной импортной продукцией. Данный сценарий будет приветствоваться интеллектуальной элитой. Кроме того, такие проекты могут быть интересны и крупному экспортно-ориентированному бизнесу, поскольку он, работая в других странах по устоявшимся правилам, явно или неявно стремится перенести цивилизованные отношения в Россию. К числу участников групп противодействия следует отнести компании, имеющие возможность стать операторами «прорывных» проектов, государственные корпорации, которые потенциально могут проиграть конкурентную борьбу более эффективному частному бизнесу, и, что может оказаться критически важным, государственных служащих, рассматривающих переход в компанию — оператора «прорывного» направления как шаг вверх по карьерной лестнице.

Таким образом, основная сложность реализации сценария «Модернизация» состоит в том, что группы его поддержки разобщены, а незаинтересованные — сконцентрированы и обладают властными полномочиями. Фактически переход к модернизации экономики на основе полноценного инновационного развития базируется не на перераспределении ресурсов государством, а на создании новых ресурсов иными методами и другими экономическими агентами. Этот подход предполагает формирование усло-

вий для частных инноваций вопреки сложившейся в экономике ситуации с ресурсами, а также интересам активно действующих влиятельных групп.

Осуществление модернизации экономики, несмотря на противодействие многих объективных факторов, требует *специальных мер по построению коалиции за модернизацию.* В их число должны войти меры по защите прав интеллектуальной собственности, расширению возможностей для привлечения заемных ресурсов, а также наращиванию человеческого потенциала. Причем инвестировать в собственный человеческий капитал должно быть выгодно для граждан. Такие инвестиции призваны приносить отдачу, включая и продвижение по «лестнице» вертикальной социальной миграции (вместо эмиграции). Фактически речь идет о создании условий для возникновения новой влиятельной группы, поддерживающей модернизацию на основе инноваций. С некоторыми оговорками по своим характеристикам она максимально приближается к пониманию «среднего класса» (субгрупп верхнего слоя интеллигенции и предпринимателей).

В свою очередь, формирование среднего класса также сталкивается с объективным конфликтом интересов разных групп. Так, представители бизнеса нуждаются в защищенности прав собственности и равных условиях конкуренции с государственными компаниями; чиновники, наоборот, стремятся перераспределять финансовые ресурсы и создавать преференциальные условия для государственных компаний.

Другая возможная группа поддержки данного сценария, как ни парадоксально, — компании сырьевого сектора, заинтересованные в отсутствии принудительного перераспределения ресурсов на нужды «прорывных» проектов и создании условий для самостоятельного инвестирования. Канал передачи финансовых ресурсов для эффективных инноваций на основе стимулирования инициативы частного бизнеса и развития инновационной среды, разумеется, должен быть восстановлен. При этом возникает конкуренция с мобилизацией ресурсов посредством использования «старых» исследовательских организаций и государственных компаний, обремененных избыточной бюрократией[1].

[1] Проблема передачи больших средств старым исследовательским структурам состоит в том, что часть из них утратила свои научные школы и продуктивные мощности, о чем справедливо говорят ведущие ученые

Для консолидации групп поддержки сценария «Модернизация» необходима система компенсаций влиятельным группам сторонников мобилизационного сценария. Применительно к государственным служащим, заинтересованным в перераспределении ресурсов, такие меры должны состоять в повышении их статуса и уровня личного благосостояния. В качестве компенсации компаниям, направления деятельности которых могли оказаться «прорывными», можно рассматривать поддержку экспорта, направленную на приближение качества их продукции к мировому уровню.

Текущие представления о кризисе[1] (2008)

Анализ отношения различных групп интересов к текущему экономическому кризису невозможен без предварительного краткого изложения того понимания кризиса, которым располагает экспертное сообщество в настоящий момент, а соответственно — все те субгруппы, которые в состоянии анализировать сложную информацию. Чрезвычайно трудно прогнозировать глубину мирового кризиса и кризиса в российской экономике, равно как и посткризисную структуру мировой экономической системы и российской экономики. И связано это во многом как раз с действиями различных групп интересов, с возможностью достигнуть консенсуса по распределению потерь и создать адекватную систему компенсаций.

Текущая стадия кризиса в России характеризуется тем, что государство обладает существенным запасом ресурсов, полученных в годы подъема из экономики, и имеет возможность распределять эти ресурсы на различные цели, будь то поддержка регионов, отраслей или групп бизнеса. Следующая стадия развития — продолжится ли кризис, но уже без государственных ресурсов; либо начнется экономический рост, и если рост, то на базе каких отраслей — зависит от текущей политики государства.

страны. Тем более «закачка» бюджетных ресурсов без селекции сильнейших приведет к реализации проблемы «безбилетника»: ресурсы получат все, отдачу дадут немногие.

[1] См.: *Григорьев Л.М., Плаксин С.М.* Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации / Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. В 2 ч. Ч. 1. М.: Экон-Информ, 2009. С. 170–194.

В период кризиса оказалось достаточно просто дать ответ на известный вопрос экономистов «что считать долгосрочным периодом?», поскольку интересы различных групп, их цели и действия в условиях кризиса будут существенным образом отличаться от поведения групп интересов после его завершения.

Упрощенно можно определить целевую функцию каждой из рассматриваемых ниже групп в кризисных условиях как «сохранение текущего уровня благосостояния», а не «максимизация долгосрочных выигрышей», хотя такая формулировка не исключает отказ каждой из групп от улучшения своего положения при возникновении такой возможности.

Экономический кризис в России, несомненно, был инициирован мировым финансовым кризисом, однако сам ход кризиса предопределен существовавшими в экономике страны достаточно продолжительное время внутренними нерешенными проблемами (отсутствие длинных денег в банковской сфере и на фондовом рынке, недальновидная политика компаний в отношении заемных средств, опережающий рост заработных плат по сравнению с производительностью труда, низкая инновационная активность компаний, несбалансированные межбюджетные отношения в региональной политике и многое другое).

В этом смысле преодоление кризиса должно представлять собой комбинацию мер краткосрочных, направленных на «тушение пожара», и корректировки долгосрочной стратегии, расшивку «узких мест» экономики. Как и во всем мире, магистральным направлением краткосрочных антикризисных мер является распределение аккумулированных (изъятых из экономики) государством (федеральным правительством) ресурсов.

Одним из наиболее значимых объектов для исследования в настоящий момент должно стать распределение потерь во время кризиса и соответствующие конфликты между различными группами. При этом распределении конфликты возникают не только, и не столько между различными аналитическими группами, но и между субгруппами как различных аналитических групп, так и одной аналитической группы.

В период кризиса необходимо выстраивание принципиально более гибкой и оперативно работающей системы реагирования на конфликты, создание системы компенсаций, распределения потерь. В идеальном варианте такая система должна не столько

обеспечивать сохранение положения групп, принимающих решения, но и работать на выход на модернизационный сценарий развития страны.

Принципы поведения экономических и социальных акторов во время кризиса

Экономическая наука не выработала какой-то специальной теории поведения экономических агентов, домохозяйств и фирм во время кризиса. Обычно инвестиционные функции и другие ключевые переменные просто рассматриваются как зависимые от внешнего воздействия. Рассмотрим здесь основные изменения в положении и реакции общественных групп (аналитических субгрупп) на кризисные шоки.

Первая проблема состоит в распознавании угроз и рисков для общественных групп, бизнеса и государства. В условиях шока достаточно высока угроза панической реакции (с очень коротким горизонтом планирования и с игнорированием экономическим агентом собственных потерь и издержек). Паническое поведение (вывод капитала, набеги на банки) могут иметь устойчивую опору в исторической памяти. Предотвращение паник, видимо, является самостоятельной задачей, во многом зависящей от доверия к общественным лидерам и элитам.

Переговоры о коалициях по тем или иным распределительным решениям и компенсациям в любом случае означают определенное согласие по поводу горизонта принятия решений и характеру будущего устройства экономической системы и будущего положения переговаривающихся сторон (особенно если предполагаются размены между группами интересов, разнесенные во времени). В условиях кризиса согласие о характере развития событий в ближайшей перспективе может иметь важнейшее значение в условиях цейтнота при принятии решений.

Во-вторых, в кризис повышается активность всех элементов общества. Инерционное поведение становится практически затруднительным. Защита ли рент или снижение издержек при падении выручки — все требует действий. Проблема состоит во многом в различиях тех действий, которые могут предпринять участники для сохранения или улучшения своих позиций. Чем выше степень демократичности общества, ясности мышления

бизнеса, квалификации управления, тем активнее будет адаптационный процесс. Разумеется, высокая активность всех акторов резко усложняет координацию и предполагает принятие риска — оппортунистическое поведение, особенно расчет в отношении опоры на государство может оказаться неэффективным в силу возросшей активности всех претендентов на помощь.

Третьей проблемой является определение консенсуса по временному горизонту, в рамках которого осуществляется согласование способов выхода из кризисной ситуации и очередности решения проблем. Сокращение горизонта планирования меняет действие ряда закономерностей поведения, особенно у групп бизнеса и населения. Вероятно, в ходе кризиса возникают пороговые проблемы, скорость разрешения которых может влиять на действия других групп как в силу объективных цепочек (доходы, наличие товаров, поддержание инфраструктуры), так и в силу демонстрационного эффекта и создания (потери) доверия. Осознание реалистического горизонта кризиса влияет также и на отношение к государственной поддержке. Если в самом узком горизонте финансовые вливания могут представляться спасительными, то в долгосрочном плане они не могут заменить собственных действий участников по выживанию и улучшению своих позиций.

В-четвертых, проблема защиты своих интересов (выживания) не является идентичной для бизнеса и других групп агентов. У каждого под угрозой оказываются свои собственные «существенные переменные» (по У.Эшби), которые они пытаются защищать. Устойчивость таких параметров противоположна банкротству — этот термин далее используется в обобщенном смысле как провал и нарушение продолжения нормального существования того или иного агента или группы в обществе или государстве включительно, а не в прямом смысле коммерческого банкротства в бизнесе. Например, неспособность какого-либо губернатора предотвратить крайне неравномерные потери предприятий, достигнуть понимания ситуации с общественными силами и отсутствие системы стабилизаторов (гражданского общества в особенности), конфликты между участниками общественной жизни региона может рассматриваться как банкротство управления. Эта характеристика не зависит от того, существовало ли объективно решение указанных проблем (перераспределение убытков) и согласие конфликтующих групп на «справедливое»

решение или губернатор был в незащитимой позиции — некоторые банкротства происходят по объективным причинам и не могут быть предотвращены.

Аналогично, критический интерес будет представлять сохранение контроля над собственностью — потеря контроля есть банкротство стратегии собственника, безотносительно к положению предприятия[1]. Мы полагаем, в-пятых, что важно отметить дробление интересов и коалиций. В условиях роста широта коалиций усиливает их переговорную силу. В условиях подъема политическая элита может игнорировать те или иные интересы бизнеса, регионов или социальных групп, элементы интеллектуальной элиты. Однако в условиях кризиса создание и поддержание коалиций затруднено именно в силу различий тех жизненных интересов (существенных переменных), которые защищают акторы. Можно ожидать более узкие, более энергичные и более короткие по времени коалиции по узкому набору критических проблем (кредиты банкам, курс рубля, новые таможенные барьеры). Например, за целый год кризиса ликвидности в США наши банки не могли «продавить» решение о доступе к внутренним сбережениям, оказавшимся у государства. В ходе кризиса шок, осознание угроз и жесткое давление быстро принесли свои плоды, пусть и достаточно спорные. В ходе кризиса появятся новые жертвы, которые не смогли удержать свои позиции и не только в бизнесе, а во всех больших группах.

В-шестых, защита наиболее существенных интересов при осознании угрозы банкротства ведет к готовности к компромиссам ради предотвращения банкротства. Проблемой для достижения приемлемых решений могут становиться особо некооперативные группы (блокирующие коалиции), пытающиеся улучшить свои позиции в условиях кризиса. Принуждение к кооперации в таких случаях — идея чрезвычайно сложная для формулировки и опасная без адекватного представительства групп интересов о власти.

В целом идея всеобщих уступок пропорционально угрозе была бы полезной для более быстрого достижения нового равновесия (на более высоком уровне), хотя это менее всего предполагает «справедливость» в рыночном хозяйстве. Сокращение прибылей и реальных доходов групп идет от разных уровней жизни и роли в экономике. Достижение общественного компромисса в совре-

[1] Нынешний кризис уже дал примеры продажи банков за 5 тыс. рублей.

менных условиях представляет собой условие эффективного проведения антикризисной политики. Фактор тяжести кризиса, а также его длительности будут иметь огромное значение[1]. Для части групп именно продолжительность кризиса может оказаться критическим параметром выживания и согласия на изменения в своем поведении.

Состав коалиций групп или, скорее, субгрупп для решения тех или иных проблем может быть далеко не тем, что наблюдался в подъем или который мог бы быть аналитически легко определяемым. Кризис может стать временем для постановки новых проблем, новой повестки дня общества, банкротства тех или иных идей, групп. Но изменение соотношения сил в обществе и экономике в силу возросшей активности тех или иных элементов потребует активизации и сил с иными повестками дня.

Одно дело сложный, но приятный процесс построения коалиций ради долгосрочного прогресса, даже при саботаже оппортунистов и групп, опасающихся ухудшения своего положения. Другое дело — взаимодействие общественных групп, озабоченных своим выживанием, в условиях внешнего шока и ограниченного времени на принятие решений. Закономерности таких коалиций иные, предполагающие, в частности, другие методы достижения согласия сторон, большее упорство в защите позиций и значительную угрозу нерационального поведения. Соответственно, больше вероятности построения конфликтующих коалиций, поиска арбитра, центра доверия или системы, которая могла бы обеспечивать равновесие интересов.

Группы интересов в условиях кризиса

В условиях кризиса новое значение приобретают не только целевые функции групп интересов, но и цели создания коалиций и построения систем компенсаций. Так, в условиях благоприят-

[1] Применительно к общественным действиям часто используются отсылки к эпохе Большой коалиции Ф.Д.Рузвельта (см.: *Григорьев Л.* Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5). Но надо быть очень осторожным в этой аналогии — Ф.Д.Рузвельт сформировал ее после трех лет изнурительной «Великой депрессии». К этому времени конфликтующие общественные интересы были доведены до «изнеможения» и их сопротивление во многом популистскому компромиссу существенно снизилось.

ной экономической конъюнктуры оптимальная с точки зрения общественной эффективности система коалиций и компенсаций должна быть направлена на координацию поведения групп интересов как на средство ограничения максимизации краткосрочных интересов групп. В результате ограничения эгоистичного поведения групп в краткосрочном периоде в долгосрочном периоде все группы могут оказываться в выигрыше, обусловленном чистым приростом благосостояния, а не результатом его перераспределения между группами.

В ситуации кризиса, во-первых, горизонт планирования сокращается до краткосрочного периода, а во-вторых, принципиально невозможен выигрыш всех групп интересов (участников широкой коалиции). Можно предположить, что в условиях спада общественно эффективная цель коалиций будет состоять в обеспечении более равномерного распределения потерь.

Кроме того, меняется объективное положение групп интересов. Так, например, раньше, в условиях подъема, по оценкам объема отраслевой выручки в число опорных групп бизнеса наряду с нефтяниками и «Газпромом» безоговорочно включались металлурги, торговля и транспорт. В условиях же спада, по крайней мере, первые две из обозначенных лидирующих групп «второго эшелона» испытывают серьезные проблемы и превращаются из опоры для роста в один из главных объектов для спасения и субъекта соответствующего лоббизма.

В условиях кризиса также можно констатировать фактическую потерю отраслевой однородности крупного бизнеса путем объединения в одной компании предприятий различных отраслей. В результате классические межотраслевые конфликты (например, экспортеры/импортеры) переносятся внутрь компаний — образуется интернализованный рынок. В такой ситуации прогнозирование стратегии развития, доминирующих интересов и поведения такой компании в условиях кризиса становится нетривиальной задачей, которая может быть предметом отдельного исследования.

Целевые функции групп интересов, направленных на сохранение существующих ресурсов и борьбу за ресурсы перераспределяемые, не могут не создать несколько объективных конфликтов между группами. Фактически можно выделить несколько основных типов конфликтов:

1) конфликты между группами-донорами, у которых изымаются ресурсы для перераспределения, и группами-реципиентами, которым ресурсы перераспределяются;

2) конфликты между различными группами получателей в конкурентной борьбе за перераспределяемые (прежде всего федеральной властью) ресурсы;

3) конфликты между федеральным центром как центральным элементом системы перераспределения ресурсов и остальными группами, в том числе конфликты, связанные с включением в систему государственной поддержки одних групп при игнорировании потребностей других групп.

Любое перераспределение ресурсов во время кризиса сталкивается с риском недобросовестного поведения лиц, осуществляющих это перераспределение. Поскольку целевая функция этих лиц также состоит в сохранении текущего уровня благосостояния, они будут стремиться сохранить в абсолютном выражении объем ресурсов, направляемых близким для них группам. Однако при сокращении общего объема поступлений доля ресурсов, направляемых аффилированным группам, увеличивается, а значит, большая часть сокращения общего объема ресурсов приходится на неаффилированные группы. Иными словами, система перераспределения ресурсов может не обеспечивать равномерного (точнее, пропорционального) распределения потерь в условиях кризиса.

На основании сформулированных представлений о кризисе базируются характеристики субгрупп аналитических групп и их отношения к кризису (см. табл. 1.38–1.40).

Бизнес естественным образом первым из всех аналитических групп почувствовал на себе влияние кризиса, во многом сам являясь его причиной и проводником. В результате бизнес выступает, с одной стороны, как одна из главных жертв кризиса и адресат государственной поддержки, а с другой стороны, как главная опора преодоления кризисных явлений и источник средств. Вышесказанное предопределяет, во-первых, вариативность выделения субгрупп аналитических групп бизнеса, а во-вторых, большое количество межгрупповых и внутригрупповых конфликтов.

Различные группы и субгруппы бизнеса имеют разное значение для государства и имеют разное влияние на государство. В условиях крена в сторону мобилизационного сценария развития в предкризисный период наибольшее значение будет придаваться

Таблица 1.38

Субгруппы бизнеса в условиях кризиса

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Крупный бизнес	Деление 1: экспортный/ ориентированный на рынок страны. Деление 2: частный национальный/частный иностранный / государственный. Деление 3: банковско-финансовый сектор / реальный сектор.	В случае с аналитической группой крупного бизнеса существует несколько продуктивных вариантов выделения субгрупп — по ориентированности бизнеса на внутренний или внешний рынок, по формам собственности, по секторам экономики и, наконец, «классическое» отраслевое деление.	Частный национальный / государственный; экспортный / государственный реальный сектор; конфликты внутри конгломератов.	Крупный бизнес/ средний бизнес. Крупный бизнес/ федеральная власть. Крупный бизнес/ Богатые регионы;. Крупный бизнес/ Бедные регионы
Региональный (средний) бизнес	Деление1: экспортный/ ориентированный на рынок страны / региона. Деление 2: банковско-финансовый / реальный сектор. Деление 3: в богатых регионах / в бедных регионах.	Выделение групп среднего бизнеса в целом может повторять деление крупного за исключением того, что для среднего бизнеса принципиальное значение имеет ситуация в конкретном регионе ведения основной деятельности бизнеса, включая политику региональных властей.	Конфликты между предприятиями в регионе, связанные с поиском помощи у региональных власти при отсутствии возможностей доступа к федеральным средствам.	Средний бизнес / партии. Средний бизнес/ бедные регионы. Средний бизнес/ крупный бизнес

Продолжение табл. 1.38

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Малый бизнес	— предприятия, ориентированные на спрос населения; — промышленные предприятия, в т.ч. инновационные.	Наиболее существенным основанием для деления малого бизнеса (МСБ) на субгруппы является характер деятельности малых предприятий — ориентированных на потребителя в промышленности или на спрос населения, хотя положение МСБ будет определяться также и отраслью и регионом деятельности. Малый бизнес пострадает от кризиса в первую очередь.		Конфликт между фискальным подходом к МСБ и поддержкой в социально — инновационных соображениях.

Таблица 1.39

Субгруппы населения в условиях кризиса

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Высокодоходные слои населения	— собственники-предприниматели; — менеджеры крупных компаний; постприватизационные рантье	Состояние собственников и менеджеров определяется положением их компаний, а состояние субгруппы рантье будет определяться распределением активов участников этой субгруппы.	Менеджеры/собственники	Высокодоходные / партии.
«Средние» слои	— интеллигенция; — предприниматели; — чиновники (массовые должности)	Кризис будет существенным ударом для среднего класса, однако положение государственных служащих выглядит более предпочтительным, чем у предпринимателей.	Чиновники / предприниматели	Средние слои/партии.
Бедные слои	— пенсионеры и другие социальные группы риска; — работники реального сектора отраслей риска; — бедные в «богатых регионах»; — основная масса жителей «бедных регионов»	Кризис существенно расширяет количество субгрупп в данной аналитической группе, дополняя традиционно существующее деление по регионам еще и делением по отраслям и по социальным основаниям. В этой же группе проявляется разница между квалифицированными и неквалифицированными работниками. Если в 1998 г. предприятия сохраняли персонал в штате на условиях квази-занятости, то в 2008 г. скорее всего предприятия предпочтут активную политику увольнений с одновременным удержанием квалифицированных работников, а значит субгруппа работников отраслей группы риска реально делится на две в зависимости от уровня квалификации.	Конфликты между всеми группами бедных слоев	Бедные слои / федеральная власть; Бедные слои/партии.

Таблица 1.40

Субгруппы регионов в условиях кризиса[1]

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Богатые регионы	— столицы; — сырьевые экспортеры; — старопромышленные регионы	С точки зрения регионов кризис означает перераспределение средств от богатых регионов к бедным, а такое перераспределение в условиях сокращения ресурсной базы успешных регионов будет восприниматься чрезвычайно болезненно. Основные усилия богатых регионов будут сосредоточены на: — минимизации перераспределяемой доли доходов; — поддержке интересов бизнеса ведущих отраслей (например, сокращение нефтяных налогов для регионов-экспортеров); — поиске поддержки федерального правительства в решении возникающих социальных проблем. — поиске самостоятельного решения проблем развития и модернизации.	Экспортеры/старопромышленные	Богатые регионы/федеральная власть. Богатые регионы/партии. Богатые регионы/бедные регионы. Богатые регионы/крупный бизнес.
Бедные регионы	— национальные республики; — аграрные регионы	Интересы бедных регионов в период кризиса практически неизменны — увеличивается лишь интенсивность требований по увеличению федеральной поддержки и дополнение обычных аргументов вымогательством (не всегда безосновательным) социальной катастрофы.	Национальные республики / аграрные регионы	Богатые регионы/бедные регионы. Бедные регионы/партии. Бедные регионы/крупный бизнес. Бедные регионы/средний бизнес.

[1] Более подробно региональная тематика и возникающие в данных группах и субгруппах конфликты рассмотрены в: *Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю.* Региональная политика в условиях роста и кризиса / Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. В 2 ч. Ч. 2. М.: Экон-Информ, 2009. С. 205–233.

Таблица 1.41

Субгруппы власти и элиты в условиях кризиса

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Интеллектуальная элита	Интеллектуальная элита	Стремится в период подъема к модернизации; но в условиях кризиса, скорее всего, будет согласна на сохранение стабильности при определенных (умеренных, осознанных и контролируемых) потерях.	Кризис — хороший повод для выяснения судеб концепций.	Интеллектуальная элита/политическая о путях выхода из кризиса
Политический класс	— политические партии; — профсоюзы; — лоббисты бизнеса; — лоббисты регионов; — региональные элиты	В условиях торга за централизованно распределяемые ресурсы любые лоббистские возможности становятся ценным ресурсом. В ситуации доминирования в политическом пространстве только одной партии происходит «интернализация дискуссии» — существенная часть лоббистских усилий и конфликтов из межпартийных дискуссий переходит в явные или не явные противостояния групп внутри партии.	Лоббисты бизнеса / лоббисты регионов. Лоббисты бизнеса/профсоюзы. Внутрипартийная дискуссия.	Партии/стихийные формы выражения интересов.
Федеральная власть	— законодательная власть; — управление финансами; — управление промышленностью; — управление социальной сферой	Принципиальным моментом для федерального правительства является сокращение горизонта принятия решения и переориентация с долгосрочной мобилизации как одного из сценариев развития, в явную, безальтернативную мобилизацию в краткосрочном периоде. Отсутствие ясности по продолжительности и глубине кризиса усиливает неизбежный конфликт между органами власти, отвечающими за управление финансами и другими ведомствами, сферы управления которых требуют расходов, требуя нового дробления аналитических групп. Выход на модернизацию в ходе кризиса должен быть подкреплен системой решений и стимулов.	Управление финансами/управление промышленностью. Управление финансами/управление соцсферой. Управление промышленностью/управление соцсферой.	Федеральная власть / Богатые регионы; Федеральная власть / Бедные регионы; Федеральная власть / Крупный бизнес; Федеральная власть / Бедные слои.

крупному государственному бизнесу, действующему в отраслях, объявленных прорывными (сырьевые отрасли, инфраструктура, оборонно-промышленный комплекс). При этом для поддержки государственного бизнеса нет необходимости предпринимать специально придуманные антикризисные меры. Достаточно просто увеличить государственный заказ и ускорить выделение ресурсов.

В число других групп государственной поддержки попадет крупный частный бизнес, либо относящийся к отраслям, объявленным приоритетными, либо имеющий важное социальное значение, определяемое, прежде всего, по количеству занятых, либо обладающий лоббистскими возможностями. Отметим, что критерии экономической эффективности, как показывает практика, не играют значимой роли для выделения поддержки. Подготовленный к концу 2008 г. список приоритетных предприятий для целей поддержки составил три сотни и в этом смысле является попыткой дать символический сигнал о равенстве интересов групп бизнеса (независимо от собственности) перед федеральными властями.

В условиях несовершенства действующей системы государственного управления, при возникновении кризиса перешедшей в режим «ручного» управления, а не управления, основанного на четких и прозрачных процедурах, возможности государства по поддержке массовых слоев (среднего и малого) бизнеса ограничены, а их влияние на принятие государственных решений недостаточно.

Иными словами, средний и малый бизнес будут решать проблему выхода из кризиса самостоятельно. Отметим, что социальная значимость и положение среднего и малого бизнеса в производственных цепочках (даже если средний бизнес занимает там принципиально важную позицию), как показывает практика, не играют значимой роли при принятии решения о поддержке.

Положение бизнеса как источника ресурсов приведет к возникновению тяжелых конфликтов: с федеральной властью по поводу изъятия ресурсов, предоставления поддержки и сохранения занятости и зарплаты; с регионами по поводу сохранения занятости, зарплаты и т.д. При этом проблемы большего масштаба возникнут у крупного бизнеса, хотя относительная сложность выживания (проблемы, соотнесенные с размером предприятия) будут испытывать средние предприятия. Что касается малого

бизнеса, то главной его проблемой будут не распределительные конфликты, а резкое сокращение спроса.

Кроме того, можно констатировать возникновение также конфликтов по поводу защиты контроля над крупными компаниями, которые заложили свои акции под кредиты. Государство одновременно вынуждено пытаться решить проблему кредитного паралича в экономике в интересах широкого набора отраслей, но и защищать «национальный» характер ключевых предприятий.

Кризис оказал разное влияние на различные группы населения. Положение высокодоходного населения тесно связано с деятельностью компаний, которыми они владеют или возглавляют, но накопленные в годы подъема средства позволяют этим группам перенести кризис достаточно спокойно. Для средних слоев кризис, скорее всего, будет существенным ударом, сокращающим накопленные сбережения и планы их инвестирования, что снижает независимость среднего класса от государства и деловой среды[1].

Формально положение бедных слоев (бюджетников) принципиально не меняется — основным источником ресурсов для них так и останутся средства, выделяемые государством (или государственными предприятиями). С одной стороны, количество малообеспеченных граждан из-за сокращения занятости и заработных плат на предприятиях увеличится. С другой стороны, сохранение объявленных социальных мандатов в условиях кризиса становится одним из важнейших направлений деятельности государства, что позволяет активно требовать выполнения увеличивающихся в объеме обязательств.

Наиболее серьезный конфликт в данном случае возникает между различными группами получателей поддержки за выделяемые государством ресурсы, поскольку (как уже упоминалось выше) сохранение в абсолютном выражении объема ресурсов, перераспределяемых аффилированным группам, приводит (в условиях сокращения общего объема перераспределяемых ресурсов) к резкому падению доходов неаффилированных (социально незащищенных) групп.

[1] См. также: *Григорьев Л., Салмина А.* Структура среднего класса в России: гипотеза и предварительный анализ / Российский средний класс: анализ структуры и финансового поведения. М.: Экон-Информ, 2009. С. 5–100.

С самой общей точки зрения восприятие кризиса регионами достаточно прозрачно и обусловлено делением на регионы-доноры и регионы-реципиенты. Глубина кризиса в каждом регионе (в том числе отнесение его к числу доноров или реципиентов) зависит от структуры экономики и состояния предприятий в доминирующих отраслях, лоббистских возможностей региональных лидеров, в том числе по обеспечению максимального объема финансирования федеральных проектов, реализуемых на территории региона.

Роли каждой из групп данной таблицы в условиях кризиса существенно различаются между собой. Так, влияние интеллектуальной элиты на выработку реализуемых мер по преодолению кризиса не очевидно. Политический класс распадается на правящую политическую партию, где дискуссии перенесены внутрь, и на множество субгрупп, представляющих интересы отраслей, бизнес-групп, регионов и т.д., каждая из которых решает частную задачу. Активизация гражданского общества в условиях кризиса неизбежно стартует с правил выживания, справедливости поддержки и перераспределения ресурсов, после чего переходит на борьбу с коррупцией и справедливое распределение бремени кризиса.

С другой стороны, федеральная власть в текущих условиях играет ведущую роль в развитии экономики и проектировании структуры ее посткризисного устройства. Аккумулировавшая в годы подъема значительные ресурсы федеральная власть сталкивается с большим количеством явных или потенциальных проблем и конфликтов: проблема недопущения резкого падения поступлений в бюджет, финансирования увеличивающихся социальных выплат, балансировка региональных бюджетов, лоббизм отдельных отраслей и групп бизнеса, решение внешнеэкономических задач и т.п. Для федеральных и региональных властей, руководства крупных компаний кризис ставит задачу индивидуального успеха именно в форме «управления» кризисом, способности предотвратить «банкротство». Ключевой проблемой в данном случае является то обстоятельство, что любые перераспределяемые ресурсы заведомо и намного меньше потерь основных экономических агентов, общества и бизнеса.

В заключение данного параграфа заметим, что успешность тех или иных реализуемых мер критически зависит от групп поддержки / групп противодействия этим мерам, а также созданной

системы коалиций и компенсаций, которые будут более подробно рассматриваться ниже.

Коалиции поддержки и противодействия отдельным антикризисным мерам

Отношение основных групп интересов к кризису и острота распределительных конфликтов во многом зависят от реализуемых мер экономической политики. Остановимся на некоторых, наиболее существенных из них, более подробно.

1. Собственность

Дано отмеченная угроза чрезмерного заимствования за рубежом частными компаниями и государственным бизнесом стала реализовываться в условиях падения биржи и «margin calls». Значительная доля заимствований была связана с покупками собственности, а не с инвестиционными проектами. В известной степени заимствования на Западе были вынужденной мерой — домашние сбережения оказались недоступными и дорогими. Естественно, как и ожидалось, происходит использование государственных средств для поддержки государственного бизнеса. Частный крупный бизнес с зарубежными долгами оказался заложником у государства в прямом и переносном смысле. В этих условиях необходимо подчеркнуть важность упоминавшейся ранее проблемы определения временного горизонта действия мер, принимаемых как антикризисные. Увеличение доли государственной собственности в экономике с учетом обычной невысокой эффективности государственного корпоративного управления требует разработки механизмов дальнейшего использования этой собственности — будь то «вторая попытка» массовой приватизации, финансирование пенсионной системы — последствия и механизмы нужно продумывать уже сейчас. Хотя одновременно в данном случае действует рассмотренный ранее принцип, гласящий, что защита наиболее существенных интересов при осознании угрозы банкротства ведет к готовности к компромиссам ради предотвращения банкротства.

2. Девальвация рубля

В краткосрочном периоде меры по девальвации национальной валюты встретят поддержку со стороны групп бизнеса, ориен-

тированного на экспорт; бизнеса, конкурирующего с импортом на территории страны. Кроме того, девальвация рубля должна ослабить бремя заемщиков, ставки по кредитам для которых в российской валюте последовательно увеличивались весь кризисный период.

С другой стороны, очевидны потери бизнеса, обремененного долгами в иностранной валюте; бизнеса, зависящего от поставки импортных комплектующих; средних и бедных слоев населения, обладающего сбережениями в национальной валюте.

Простое перечисление групп поддержки и групп противодействия данной меры наглядно показывает, что даже по такому простейшему вопросу необходимо дополнительное выделение субгрупп в аналитических группах «крупный бизнес» и «средний бизнес». Кроме того, еще раз отметим возможность возникновения конфликтных ситуаций внутри крупного бизнеса, когда одни подразделения выигрывают от девальвации, а другие обременены серьезными долгами в иностранной валюте.

Следует отметить, что остальные, не относящиеся непосредственно к бизнесу группы и субгруппы, также получают от девальвации определенные выгоды или несут какие-либо издержки. Например, федеральному правительству станет проще выполнять взятые на себя социальные обязательства; возрастут поступления в бюджеты регионов, в которых сосредоточены компании-экспортеры. С долгосрочной точки зрения девальвация является, видимо, необходимым шагом для обеспечения конкурентоспособности промышленности страны, хотя ее положительный эффект в силу отсутствия незагруженных мощностей, будет менее заметен, чем в 1998 г.

Применение такого инструмента, как девальвация национальной валюты, должно, прежде всего, учитывать рассмотренную выше проблему согласия о характере развития в ближайшей перспективе. Неожиданно начавшаяся последовательность «микродевальваций» не дает возможности экономическим агентам ни подготовиться к ней, ни определить ее вероятные границы (горизонт и примерный финальный уровень), что вносит дополнительный фактор неопределенности в экономическое поведение и откладывает принятие многих решений.

3. Предоставление поддержки государственными кредитными ресурсами отдельным компаниям и пересмотр государственных инвестиционных проектов

Данная мера является одной из наиболее сложных с точки зрения распределительных конфликтов.

Во-первых, выбор конкретных отраслей и тем более конкретных предприятий и конкретных проектов для финансирования является результатом лоббистских усилий представителей этих отраслей. Значит, анализ групп поддержи и групп противодействия данным мерам будет формироваться не только по отраслевому признаку, а на уровне конкретных компаний.

В некоторых случаях для привлечения внимания упор может делаться на социальные мотивы, особенно в случае, если речь идет о заводах-гигантах или градообразующих предприятиях.

Во-вторых, выделение средств осуществляется через государственные кредитные институты, которые обладают самостоятельной логикой принятия решений о выделении средств, не всегда совпадающей с логикой правительства, выделявшего им средства для кредитования. Например, с точки зрения директора регионального филиала банка, логично полученные средства не выдавать в качестве кредита под обесценивающиеся залоги, а конвертировать в валюту и обеспечить устойчивость своего предприятия. Очевидно, что операторы ресурсов будут активно поддерживать используемую технологию распределения средств, а получатели ресурсов, скорее всего, «смирятся» с любым способом получения поддержки.

В-третьих, выделение кредитных ресурсов промышленным предприятиям означает лишь замещение внешней задолженности задолженностью перед государством. Однако не совсем понятна будущая судьба компаний, которые окажутся не в состоянии вернуть долги государству, особенно в ситуации, когда национальные игроки в посткризисных условиях не будут располагать достаточным объемом ресурсов для повторной приватизации таких компаний.

Отметим также, что эффективность повышения ликвидности банков во всем мире была крайне низкой по критерию возобновле-

ния кредитования предприятий и семей. В этом специфика «credit crunch» — даже дешевая ликвидность не имеет применения — непонятно, кому можно давать кредиты и на каких условиях, есть более важные цели, связанные с самосохранением кредитных организаций. Разница оказалась в том, что на развитых рынках ликвидность ушла в госбанки, а на неразвитых (особенно в России и Украине) — на валютные рынки и подорвала курс национальных валют.

В-четвертых, ресурсы, которые могут быть предоставлены государством, объективно ограничены и их просто не хватит на рефинансирование деятельности даже всех наиболее значимых для государства компаний реального сектора. Значит в случае, если кризис продолжится, приток капитала с внешних рынков не восстановится, а средства государственной поддержки закончатся, экономика окажется в том же положении, что и в начале кризиса, но без государственных финансовых ресурсов. Иными словами, данные краткосрочные меры без поддержки их мерами долгосрочного характера имеют весьма ограниченное применение.

В-пятых, недостаточно четко продуманный выбор приоритетов для поддержки проектов может иметь серьезные негативные последствия в будущем. Например, недоинвестирование в краткосрочном периоде отрасли электроэнергетики в условиях падения спроса на электроэнергию и возможных неплатежей в долгосрочном периоде может привести к тому, что нехватка мощностей будет основным фактором, ограничивающим экономический рост при возросшем спросе.

Рассуждать о группах поддержки и группах противодействия данной меры в целом просто и сложно одновременно. С одной стороны, явными сторонниками меры будут предприятия, регионы, граждане, чьи компании, отрасли, предприятия получили финансовую поддержку. Также достаточно хорошо чувствуют себя государственные банки, выступающие проводниками кредитных ресурсов. Соответственно, противниками будут их проигравшие в распределительном конфликте конкуренты. С другой стороны, определить заранее перечень отраслей и предприятий достаточно сложно. Сейчас понятно, что в их состав попала часть ВПК,

относящегося к ведению ГК Ростехнологии, аграрный сектор. Объявленный список оказался столь пространным, что на всех ресурсов не хватит — решения будут приниматься по приоритетам, которые остаются вне списка.

В данном случае уместно упомянуть рассмотренные ранее принципы повышения активности всех акторов, что резко усложняет координацию и предполагает принятие риска; не идентичности проблем защиты своих интересов (выживания) для бизнеса и других групп агентов; принцип дробления интересов и коалиций. Еще раз также отметим, что принуждение к кооперации в таких случаях — идея чрезвычайно сложная для формулировки и опасная без адекватного представительства групп интересов во власти.

4. Налоговые инициативы (снижение налога на прибыль, расширение амортизационной льготы, снижение налогов для малого бизнеса, изменения в администрировании НДС)

К числу прямых групп поддержки данных мер можно отнести крупный, средний и малый бизнес. Кроме того, в их перечень, очевидно, попадают сотрудники компаний, богатые регионы.

Одновременно от данной меры сокращается объем средств, аккумулируемых на федеральном уровне, а значит и возрастает риск неплатежей для работников бюджетной сферы, падает объем трансфертов бедным регионам. Несмотря на то, что снижение налогового бремени в данном случае можно только приветствовать, следует отметить, что эффект от сокращения налога на прибыль возможен только для предприятий, получающих прибыль, а возможность воспользоваться амортизационной льготой не должна сопровождаться ужесточением налогового администрирования. В этом плане снижение налога на прибыль в пользу регионов имеет символическое значение — предприятия будут иметь немного прибылей в 2009 г.

При реализации налоговых мер ярко проявляется принцип различности проблем защиты своих интересов (выживания) для бизнеса и других групп агентов, а также необходимость понимать (и предусматривать) также процедуру «выхода» в будущем из режима мер, принимавшихся как антикризисные.

5. Расширение полномочий Центрального банка на фондовом рынке и доминирование ВЭБа как основного игрока

Следует констатировать, что в настоящий момент, после вывода портфельного капитала, фондовый рынок играет в финансовой системе страны декоративную роль. Поэтому в краткосрочном периоде деятельность ЦБ и ВЭБа реализует принцип предотвращения паники, хотя даже если он был принят своевременно в условиях мирового кризиса, все равно их возможности ограничены. В долгосрочном периоде складывающаяся модель с тотальным доминированием государственных банков как основных игроков и концентрацией контрольных полномочий у ЦБ скорее отпугнет потенциальных инвесторов. Действительно, такой рынок будет двигаться не рыночными мотивами, а решениями государственных структур. Действия ВЭБа по поддержке биржи уже вызвали большие сомнения у профессионалов как по целям, так и по технике реализации. К сожалению, участники рынка в настоящий момент сосредоточены на коротком временном горизонте и будущая модель фондового рынка, основы которой во многом закладываются сейчас, отдана на откуп дальновидности регулятора. Как мы уже отмечали ранее, для части групп именно продолжительность кризиса может оказаться критическим параметром выживания.

6. Политика по отношению к банковскому сектору

Сохранение большого количества мелких банков, в том числе на региональном уровне, в краткосрочном периоде не нарушает банковских трансакций предприятий и сокращает вероятность паники среди вкладчиков. «Тихая» скупка ряда фактически обанкротившихся банков через госбанки была правильным решением для предотвращения паники и набегов на банки. Эффективность политики восстановления кредита уже остается спорной.

С точки зрения перехода к долгосрочной политике отсутствие определенности по составу банков, которые не получат государственной поддержки в достаточном количестве, негативно влияет на уровень доверия на межбанковском рынке и способствует концентрации ресурсов у государственных банков. В данной ситуации необходимо отметить одновременное успешное действие принципа необходимости предотвращения паник и резкий рост

в условиях кризиса значимости собственных интересов всех групп, предъявляющий повышенные требования к качеству принимаемых решений по доведению кредитных ресурсов государства до реального сектора. Справедливости ради отметим, что использование банками на собственные нужды средств, выделяемых государством для кредитования реального сектора экономики, является практикой и для стран с развитыми рыночными экономиками (в США отмечают такие же явления).

7. Регулирование тарифов естественных монополий

В настоящий момент естественным монополиям рекомендовано «уточнить инвестиционные программы», однако пока результаты «уточнения» отсутствуют. Повышение тарифов не было реализовано с 1 января 2009 г., хотя возможность последующего повышения тарифов сохраняется. Данная мера является нетривиальным примером того, как «распределенные» группы поддержки такого решения в совокупности оказались более активными, чем консолидированная группа противников сокращения роста тарифов (прежде всего в лице самих монополий). В долгосрочном плане повышение тарифов вернется, так как на его стороне не только интересы «Газпрома» и угольной промышленности, но и потенциально огромная экономия энергоносителей через переход к энергосбережению.

С одной стороны, в краткосрочном периоде повышение тарифов естественных монополий оказывает негативное влияние на все хозяйствующие субъекты, которые формируют сильные коалиции по противодействию повышению тарифов. С другой стороны, недоинвестирование в сектора естественных монополий может привести к появлению ограничений для экономического роста в долгосрочном периоде (причем ударит, прежде всего, по экономическим агентам, выигрывающим от низкого темпа роста тарифов в настоящее время.

Данная ситуация является достаточно яркой иллюстрацией изложенных ранее принципов поведения экономических агентов в условиях кризиса. Здесь важно отметить существенность принципа согласия по временному горизонту действия антикризисных мер, соотношению долгосрочных и краткосрочных действий, принцип роста активности всех акторов в условиях кризиса, прин-

цип различности условий выживания различных групп бизнеса (как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде), принцип дробления интересов.

8. Выкуп недвижимости у строителей

Выкуп недвижимости у строителей является одним из частных случаев поддержки отдельных отраслей промышленности. Поддержку данные меры найдут у самих строителей, у их клиентов, у региональных властей. В краткосрочном периоде в отличие от ситуации с естественными монополиями поддержка одних групп не ведет к изъятию этих средств у других, а значит распределительный конфликт будет связан лишь с альтернативными возможностями использования средств. С другой стороны, в долгосрочном периоде данные меры помогут сохранить сложившуюся неэффективную структуру строительного рынка, равно как и высокий уровень цен на жилье. Вопрос монополизма в отраслях стройматериалов, сложность доступа к земле и другие проблемы, которые привели к чрезмерному росту цен на жилье в ущерб национальным программам массового строительства доступного жилья, остаются пока не затронутыми. В результате происходит борьба с проявлениями кризиса (встречающая поддержку всех участников и простая в реализации), а не с оздоровлением ситуации в отрасли (требующая долгосрочных решений, которая неизбежно встретит противодействие представителей отрасли и, возможно, региональных властей).

Можно ожидать, что в данном случае защита наиболее существенных интересов при осознании угрозы банкротства приведет строительные компании к готовности к компромиссам ради предотвращения банкротства. Однако при «захвате государства», то есть чрезмерном влиянии на процесс принятия решений о поддержке со стороны компаний сектора, помощь может оказать лишь прибылью.

9. Протекционизм во внешней торговле

В краткосрочном периоде протекционистские меры позволяют поддержать отечественного производителя, однако с точки зрения теории внешней торговли в долгосрочной перспективе избыток производителя формируется за счет сокращения выгод потребителя. Первый конфликт в этой сфере уже начался в конце декабря

2008 г. Проведено довольно естественное повышение таможенных пошлин на ввоз подержанных автомобилей (японских преимущественно и на Дальнем Востоке), которые создают серьезную конкуренцию внутреннему производству (скорее иностранной сборке, чем ВАЗу).

Данная мера еще раз иллюстрирует проблему дробления интересов и коалиций в условиях кризиса, подтверждает тот факт, что создание и поддержание коалиций затруднено именно в силу различий тех жизненных интересов (существенных переменных), которые защищают акторы. Естественно, больше пострадали дальневосточные дилеры и, вероятно, теневые структуры, что может вызвать новый взлет контрабанды.

Антикризисные меры в отношении долгосрочных проектов и восстановления эффективного спроса на продукцию домашней промышленности будут зависеть от поведения реальных игроков — например, в строительной промышленности, промышленности стройматериалов и городах. Они потребуют значительной перестройки характера целей бизнеса, управления, возможно, демонополизации.

Вот почему в условиях кризиса чрезвычайно важно соблюсти баланс между активно лоббируемыми мерами по поддержке отечественного производителя в краткосрочном периоде и не представленными в явном виде долгосрочными интересами потребителя. Впрочем, вышесказанное можно отнести к фундаментальным условиям экономической политики правительства в условиях кризиса, о чем более подробно говорится в следующем параграфе.

Шанс на посткризисную модернизацию экономики

Набор мер на краткосрочную перспективу во внешнеторговой, кредитной, инвестиционной политике складывается как под воздействием объективных условий бизнеса, так и под влиянием усилий различных лоббистских групп. Между тем, тяжелый кризис связан с перераспределением ресурсов. По завершению кризиса отдельные игроки, аккумулировавшие значительные ресурсы, будут искать им применение. Для того чтобы обеспечить приток инвестиций в страну, в том числе возврат средств с зарубежных счетов российских участников, необходимо, несмотря на краткосрочные лоббистские усилия, уже сейчас вести планомерную

работу по улучшению инвестиционного климата (проведение судебной реформы, борьба с коррупцией и многое другое).

Как показывает практика, федеральному правительству не всегда это удается, например, в реализуемых и обсуждаемых сейчас мерах антикризисной политики просто отсутствует региональная политика; а также политика в отношении монопрофильных городов, социальная ситуация в условиях кризиса в которых может стать достаточно напряженной. Многие меры краткосрочного характера прямо негативным образом влияют на эффективность мер по развитию соответствующих секторов экономики в долгосрочной перспективе. Тем более что под предлогом экономического кризиса многие компании будут стремиться отложить проведение назревших институциональных реформ, реструктурирования своего бизнеса, стараясь переложить риски на государство.

В рамках сложившейся системы управления государство оказалось не в состоянии обеспечить параллельную реализацию мер краткосрочного и долгосрочного характера. Не создано инструментария регулирования и стимулирования, запоздали инструменты развития, не оказалось адекватных антикризисных инструментов. Таким образом, пришлось перейти на режим «ручного управления», утрясая интересы на совещаниях, не только по бюрократическому инстинкту, но и фактическому отсутствию инструментария.

При видимых бюджетных ограничениях 2009 г. (даже при значительных резервах Минфина и ЦБ) и ожидаемом бюджетном дефиците в 5% ВВП важно найти оптимальную дорогу между крайностями: а) квази-либеральным сигналом на самовыживание; б) сверхпатерналистским сигналом на спасение всех и вся государством. Первое (во многом практика 90-х годов) не может быть принято как из-за угрозы разрушения жизнеспособных предприятий, так и из-за общественной неприемлемости чрезмерных тягот для населения (что видно по спасательным операциям в развитых либеральных странах). Также явной проблемой становится престиж правительства, самоощущение политической элиты, демонстрация конкурентам внутри и вне страны своей способности справляться с кризисом. Второй путь имеет свои риски, среди которых угроза нехватки ресурсов на объявленные цели, рост иждивенчества или коррупции (особенно социально опасной во время кризиса), торможение реструктурирования

производства — главное положительное свойство кризиса в рыночных условиях.

Для выхода экономики страны из кризиса в инновационный путь развития необходима система антикризисного государственного управления, основанная на реализме и жестких бюджетных ограничениях. Система принятия государственных управленческих решений должна опираться на максимальную мобилизацию адаптационных возможностей бизнеса и семей. Прежде всего, решения должны приниматься максимально оперативно с возможным делегированием части решений на нижние уровни вертикали, лишенные в настоящий момент инициативности.

Сложность ситуации состоит в том, что основные группы интересов сосредоточены сейчас исключительно на краткосрочных мерах и даже не в состоянии обеспечить давление на правительство с целью продвижения мер долгосрочного характера. Иными словами, власть вынуждена осуществлять поиск мер не только в условиях работы в режиме «пожарной команды» и «обрубленных» механизмов обратной связи, но и при отсутствии внятных сигналов от групп интересов об их заинтересованности в долгосрочных мерах.

На выходе из кризиса возникает огромная потребность в коалиции и компромиссе, максимально широком и включающем те элементы общества, интеллектуальной и деловой, политической элиты, которые вызывают надежду и доверие. В то же время ясно, что ключевые группы будут пытаться сохранить свои коалиционные соглашения (возможно, на иных содержательных условиях). Типы возможных новых — послекризисных — коалиций в большей степени могут различаться условиями сотрудничества основных групп. Также важно то, интересы каких (в частности, потенциально блокирующих) групп должны быть взяты в расчет.

Кроме того, модернизационный сценарий предполагает самоограничение всех групп интересов, особенно элиты, что применительно к кризисной ситуации означает использование адекватных правил распределения потерь между различными группами. Впереди тяжелый период рецессии, неравномерных потерь у всех или большинства акторов российской социально-экономической и политической жизни. По мере достижения «дна кризиса» активизируется поиск оснований и коалиций для выхода на модернизационный путь развития в будущем.

1.11. Вопросы формирования классификации экономической политики[1] (2002)

Проблемы классификации в науке возникают достаточно редко и связаны с появлением крупного объекта, анализ почему-либо не укладывающегося в сложившиеся представления и классификации. Мы исходим их того, что переходный период от плана к рынку представляет собой такое крупное явление, которому в прошлом, настоящем и будущем посвящено и будет посвящено огромное море литературы. Экономическая политика в такой период охватывает как радикальные экономические преобразования, подчиняющиеся определенной логике, задаваемой реформаторами, так и решение текущих экономических задач. Соответственно, учитывая разность образования, школ и подходов создается проблема единого языка исследований, системы коммуникаций между исследователями как для хранения и систематизации информации по экономической политики, так и ведения дискуссии. Речь идет о своего рода «карте местности», на которой каждая проблема могла бы быть локализована, что заодно исключило бы терминологическую путаницу.

Данная работа была начата как разработка для создания удобного классификатора для организации, хранения и поиска информации по проблемам экономической политики в России в Интернете[2]. Однако — как часто бывает в науке — она вылилась в попытку системной организации проблем и экономической политики переходного периода. Заметим, что поиск системного подхода к проблемам переходного периода идет непрерывно. Можно в частности отметить недавнюю работу Я.Корнаи[3]. Для

[1] *Григорьев Л.М.* Вопросы формирования классификации экономической политики // Проблемы становления экспертного сообщества России: экономисты. М.: МОНФ, 2003. Там же см.: Классификатор проблем экономической политики в России.

Автор выражает благодарность за помощь в реализации данного замысла В.В.Краскову, М.А.Симатовой, Ю.В.Урожаевой, профессору А.Е.Шаститко и другим.

[2] См. www.econweb.ru

[3] *Корнаи Я.* Системная парадигма // Вопросы экономики. 2002. № 4.

нас принципиально важно, что предлагаемая классификация ведет речь об экономической политике в России в переходный период — для других стран она была бы иной, хотя многие нижеизложенные принципы могут иметь более широкое значение.

Переходный период трактуется иногда в узком смысле: первые решающие годы и исторические решения, определившие тип и последствия трансформации, — но и в более широком: трансформация экономики и общества не столько ОТ планового хозяйства, сколько К эффективному рыночному хозяйству. Во втором смысле этот переход продолжается в реальной жизни. Разработка классификации, естественно, не решает каких-либо проблем сама по себе. Но она вынуждает к системному подходу, дискуссии по ключевым проблемам. Классификация рассчитана не на фиксацию реально произошедших событий, она дает наблюдательную точку реформатора ПЕРЕД разработкой аналитических материалов, определения целей и инструментов реформ в той или иной области. В практическом плане предлагаемая классификация могла бы внести вклад в решение следующих проблем:

- организация хранения материалов по экономической политике;
- организация исследований, дискуссий по конкретным темам;
- проверка полноты экономических программ;
- создание более полного учебного пособия по российской реформе.

Возможно множество подходов к классификации экономической политики — например, по субъектам или объектам, по методам. Частично это учтено ниже, поскольку в разделах даются также российские ведомства, осуществляющие практический контроль в той или иной области, и соответствующее законодательство. Что касается более активного анализа той или иной практической политики, то анализ субъектов, объектов, методов и результатов определенной экономической политики можно провести только поэлементно — то есть по позициям той или иной классификации. То есть остается отдельная задача по прямым и косвенным методам воздействия на экономику, методам регулирования или все более модные методы саморегулирования. Предложенный нами подход характеризуется несколькими

основными принципами, поскольку вне определенного видения институционального основания экономической политики трудно сохранять последовательность в построении системы.

1. *Невозможность институционального вакуума.* Мы исходим из того, что при экономических реформах не может быть институционального вакуума. Эта идея была бы тривиальной для социологов, поскольку вне системы правил нет взаимодействия. Какая бы реформа не проводилась (в особенности в переходном периоде) институциональный базис формируется как единство законов, формальных правил, учреждений и действий экономических агентов, то есть — главное — практических (конвенциональных) применения законов, заключения и выполнения контрактов. В этом смысле как бы ни строилась в реальной истории последовательность реформ, институциональные основы в каждой области образовывались практически одновременно с реформой. Фактически всякая либерализация — а переход от планового хозяйства это именно либерализация — ломает сложившиеся экономические институты предыдущего общества. На свободном месте (от плановых заданий) немедленно начинают заключаться сделки, выполняться (или не выполняться) контракты. Естественно, правила ведения дел должны образовываться немедленно в процессе хозяйственной жизни. Иллюзии, что освобождение от планового хозяйства приносит стерильный капитализм из учебника для первого курса колледжа, держатся недолго. Слом планового хозяйства — это изменение институтов; введение новых законов на позднейших этапах — это вновь изменение институтов, а не введение институтов в свободное поле.

Возникает законный вопрос об источнике правил поведения в начале реформ — в условиях «периода неограниченных институциональных возможностей». Видимо, будет разумным предположить существование, по крайней мере, трех источников введения правил в условном институциональном вакууме:

- инерционная имитация старых форм поведения, попытки традиционных экономических агентов зацепиться за старые связи и формы контрактов;
- хаотическое формирование новых типов отношений путем проб и ошибок, в частности осваивание свободной территории новыми субъектами рыночных отношений, не

имевших опыта (во всяком случае легального) коммерческой деятельности;
- активное внедрение готовых форм поведения из смежных областей, импортируя их как в контактах с иностранными агентами, так в частности и агентами из экономического подполья. Последний частный случай, правда, означает переход не от старых законов и институтов к новым законным институтам, а к «жизни по понятиям».

Позднейшее развитие институциональных реформ — всегда изменение (улучшение, систематизация, упорядочивание) ранее сложившегося (возможно, стихийно) институционального базиса. Кстати, нет гарантии, что попытки изменения институционального базиса будут успешными (ремонт в принципе может быть еще хуже), если их построение окажется лишенным серьезного аналитического обоснования и соблюдения принципов институционального проектирования. При трансформации общества и экономической системы следует учитывать различие между формальными и неформальными правилами: «Если формальные правила могут быть изменены (и соответственно устранены) очень быстро, то неформальные правила могут изменяться только малыми приращениями. Данный тезис следует учитывать при оценке ситуации, которую иногда определяют как институциональный вакуум. Он означает отсутствие в обществе правил, опосредствующих взаимоотношение между людьми. Однако если такое взаимоотношение сохраняется, то это свидетельствует о существовании, по крайней мере, неформальных правил»[1]. Данный подход в российских условиях продуктивен как в случае слома неудовлетворительных формальных правил планового хозяйства, так и современных попыток реформировать ту организацию хозяйства, которая сложилась в первый пореформенный период.

Видимо, степень сопротивления всякой сложившейся системы правил пропорциональна как длительности его существования, так и силе групп интересов экономических агентов, которых она устраивает и которые готовы ее защищать. Это, видимо, верно для революций, но это верно и для более слабых исторических изменений. Соответственно, ранний этап российской трансформа-

[1] *Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. 3-е изд. М.: МГУ; ТЕИС, 2002. С. 117.

ции сформировал институциональный базис нового российского капитализма, который в последние годы подвергается повторному реформированию. Но последнее встречает уже организованное сопротивление (включая лоббизм в законодательных органах) со стороны экономических агентов (групп интересов) и новых институтов.

2. *Институциональное проектирование всегда существует.* Оно осуществляется по К.Марксу либо «архитектором» (по осознанной программе, независимо от ее качества), либо «пчелой» (по неосознанной программе). Предположение о самостоятельном формировании институтов означает расчет на то, что экономические агенты сформируют удобное им самим пространство, что очевидно верно всегда. Но без соответствующего ограничения выбора невозможно утверждать и предполагать, что агенты стихийно выберут и создадут тот или иной специфический тип институциональной среды. В частности, нет оснований считать, что экономические агенты сознательно выберут, скажем, правовой англосаксонский капитализм. Скорее разумно предположить, что стихийный отбор будет находиться под сильным влиянием наиболее активных и авторитетных агентов, реализующих свои целевые функции. Это относится к формированию как рыночной среды, так и внутренних правил поведения групп внутри фирмы. Если мы не можем найти логику институционального дизайна ex ante в программных документах или заявлениях, или мы ощущаем их неполноту или неадекватность, то анализ ex post позволяет выявить фактический или скрытый дизайн. Эта проблема была поставлена В.Л.Тамбовцевым: «Вторая методологическая трудность — это соотношение декларируемых и фактических, реальных целей субъекта, осуществляющего ИП либо заказывающего институциональный проект. Особая актуальность присуща данной проблеме в связи с крупными институциональными изменениями, например, разработкой и принятием законов высшими органами государственной власти. Несовпадение деклараций, содержащихся в преамбулах соответствующих документов либо в публицистических комментариях к ним, с действительными экономическими последствиями от реализации процедур, зафиксированных в положениях законов, невольно подталкивает общественное мнение (чаще всего, через посредство органов массовой информации) к мысли о том, что

действительные намерения законодателя были обусловлены тем или иным частным интересом, — интересом какой-либо группы экономических агентов»[1].

Под «дизайном» в этой работе мы понимаем более или менее цельный план институционального проекта, запланированный, реализуемый или фактически реализованный. Разумеется, есть еще возможный вариант полного непонимания законодателем реального содержания своих собственных планов, что может также вести к отклонению результатов от предварительно объявленных. Мы не рассматриваем всерьез этот случай по следующим причинам: неудачливый политик редко сознается в своей недостаточности и обычно пытается списать неожиданные негативные результаты плана на непредвиденные обстоятельства (а успех — на свое глубокое предвидение); проверить различие между скрытым дизайном и ошибкой можно только с применением мемуарной литературы, то есть обычно много лет спустя. Добавим, что в переходном периоде резко возрастает асимметрия информации между собственно кругом принимающих решения и деловым сообществом (не говоря о публике). Неясность (во всяком случае для аутсайдеров) целей, интересов, мотивов, сроков и техники принятия ключевых решений становится эквивалентом секретности. В этом пункте необходимо привести блестящее определение Дж.Стиглица: «Имеется еще одно основание для секретности с точки зрения политиков: Секретность есть искусственно созданная нехватка информации. И, как большинство искусственно созданных нехваток, она ведет к увеличению рент, которые в некоторых странах приобретаются посредством вопиющей коррупции (продажи информации)»[2].

В социальных науках мы, видимо, обречены на рассмотрение и сравнение двух типов — дизайна и результата — или (для удобства) признание трех видов дизайна:

- объявленный дизайн — программа конкретного политика или партии, закон или программа действий правительства;
- скрытый дизайн — сознательно скрытый дизайн программы, то есть реализация намерений (и соответственно

[1] *Тамбовцев В.Л.* Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 85–86.

[2] См.: *Stiglitz J.* Information and the Change in the Paradigm in Economics // American Economic Review. 2002. June. P. 488.

действия) по достижению целей, отличных от изначальных объявленных;
- фактический дизайн — реализованный план действий, достигнутые результаты.

Последний может соответствовать или не соответствовать первоначальному объявленному дизайну (так и скрытому) под воздействием как внешних факторов реализации, так или ошибок дизайна (относительно замысла). Последние нужно отличать от реализации «скрытого дизайна». Критерием мог бы выступать постадийный анализ — например, содержит ли «объявленный дизайн» соответствующие ему меры, инструменты и действия.

Ключевым вопросом является соответствие целей и методов их достижения. Успех или неуспех того или иного развития реформ современники вольны рассматривать относительно самых различных точек отсчета и по разным критериям. В рамках анализа политики институциональных изменений мы можем рассматривать успех того или иного плана лишь относительно объявленных целей, от сложившегося уровня знаний на момент принятия решений; или же прийти к выводу, что реализовывался иной «скрытый» институциональный проект.

3. *Трансформация и интересы*. Трансформация экономической среды, внешних правил поведения экономических агентов (предприятий, учреждений, индивидуумов) не происходит вне интересов и активных действий самих участников процесса. И наоборот — установление целей, методов и правил поведения на уровне предприятий и других участников зависит от свободы, которая предоставлена средой. Тем самым именно характером контрактов, их выполнением и эволюцией каждый участник реализует свою целевую функцию. Одновременность эволюции (трансформации) среды и участника связана также с более фундаментальными закономерностями поведения организма и среды[1]. Возможность реализации рациональных целей экономического человека ограничена степенью жесткости устоявшейся среды (экзогенные ограничения)[2]. В условиях меняющейся среды он

[1] См., например: *Эшби У.Р.* Принципы самоорганизации // Принципы самоорганизации. М.: Мир, 1966. С. 314–343.

[2] См.: *Автономов В.С.* Понятие экономической рациональности // *Автономов В.С.* Модель человека в экономической науке / Экономическая школа. СПб., 1998. С. 12–19.

может попытаться реализовать институциональную «фантазию», то есть навязать свои правила неформального поведения. «Податливость» среды в переходные эпохи выше, снижение жесткости сопротивления среды создает возможность для экспериментов, результаты которых могут сильно отличаться от намерений участников (включая реформаторов) именно в силу того, что многие агенты действуют одновременно в своих интересах, но некоординированно.

Отметим в качестве примера, что существуют огромные различия между либеральной экономикой как целью и методами достижения. Либерализм как цель не освобождает от институционального проектирования, поскольку надо различать либерализм как снятие оков государства с нормально функционирующих рынков и стихийное формирование институциональной среды. Последнее может вести к результатам, расходящимся с намерениями (во всяком случае объявленными) реформатора.

4. *Двоякая роль государства.* Государство в процессе трансформации играет двоякую роль: Регулятора в пределах своей (остаточной) ответственности; и Реформатора (персонифицированное в «реформаторах»). Характер и масштабы роли реформатора зависит как от политических «окон возможностей», так и от институционального дизайна, целостности картины мира и целей и методов трансформации. Как регулятор государство несет ответственность за благосостояние общества и развитие экономики, во всяком случае, в рамках определенных в Конституции страны положений. Выполнение этих обязанностей, которые оказываются смесью старых (постепенно сокращающихся) и новых, естественно может конфликтовать с реформами. Естественно, огромное значение имеет тот факт, что значительная часть населения продолжает ожидать защиты со стороны государства.

Это лимитирует экспериментальные возможности реформатора в каждый отдельный момент времени. Трансакционные издержки реформ и ожидаемый положительный эффект преобразований находятся как под пристрастным анализом политических групп и интересов, так и являются предметом объективного анализа. Издержки реформ не являются безразличным фактором. Эта проблема, как и проблема определения «жесткости» поли-

тических ограничений стала все более широко дискутироваться вместе с фактическим анализом характера трансформации[1].

Изменение в переходном периоде от планового хозяйства государства к рынку одновременно предполагает снижение его «навязчивых услуг» по регулированию экономических процессов на микроуровне, повышая его ответственность за создание институциональной основы функционирования новой экономической организации. На «гладких» участках истории государство — в зависимости от экономических реалий — выглядит то благодетелем, то бюрократическим монстром, тормозящим экономическую жизнь. При переходе от планового хозяйства к рынку государство заведомо претерпевает огромные изменения и сокращает свое вмешательство в экономическую жизнь и степень социальной защиты. В этом отношении государство в пореформенный период по существу остается корпоративным монстром в лице своих ведомств, защищающих свое существование, финансирование, регулятивные функции (независимо от их полезности). Этот аспект остается объектом анализа как в рамках собственно реформы государства (административная реформа и проч.), так и как фактор функционирования среды для бизнеса. Дозирование сокращения одних функций государства при укреплении адекватных регулированию развитого институционального базиса рынка является одной из сфер, в которых важно институциональное проектирование.

5. *Основания классификации*. В текучих процессах трансформации экономики и общества невозможно создать совершенно строгую, бескомпромиссную и вечную систему классификации проблем. Выбор может идти в пользу либо исторического подхода, отражающего фактический поток решений и их осознание реформаторами, либо логики институционального проектирования. Второй подход исходит из того, что на каждом историческом этапе действия реформаторов («игроков») не могли быть основаны на полном знании и понимании своих действий и их последствий. Он налагает фактически более мягкие требования о действиях в рамках своего собственного (декларированного или установочного) формулирования целей. Но одновременно предполагается,

[1] См.: *Ролан Ж.* Политическая экономия переходного периода. Чему мы научились? // Отчет о 4-й ежегодной конференции РПЭИ. Москва, 17 декабря 2000 г. М., 2000. С. 6–27.

что институциональный дизайн должен быть наиболее полным и наилучшим относительно имеющегося на каждый данный момент знания о состоянии экономической системы и возможностях ее трансформации с теми или иными издержками в желательном направлении. Такой подход позволяет проверять соответствие фактических действий явному или предполагаемому дизайну, не завышая в то же время требований к реформатору о предвидении за пределы разумного.

Подход к такой сложной проблеме как классификация проблем экономической политики неизбежно представляет собой компромисс между академическими сложившимися стандартами (библиотеки и учебники) и процессами в области практической политики. Естественным подходом была бы адаптация хорошего учебника экономической политики переходного периода к случаю трансформации в России. В этом случае 15–20 разделов и более 100–120 глав можно было реорганизовать с учетом российской специфики. Это потребовало бы лишь дискуссии о том, как лучше, удобней для пользователей организовать материал. Однако такой учебник нам неизвестен, и мы вынуждены проделать значительную часть работы для того, чтобы предоставить полученный результат беспощадной критике академического сообщества.

Целью данной работы является создание классификации не для всего международного сообщества экономистов и политиков, а с фокусом на российскую ситуацию, которая за десятилетие реформ сформировалась с довольно значительной определенностью. Желательность (соблазн) создать универсальную классификацию проблем экономической политики немедленно рушится под весом того разрыва фактических экономических проблем развитых и развивающихся стран, даже между основными группами стран с переходной экономикой.

Экономическая политика стран объективно зависит от реального уровня развития стран. Различия в полтысячи долларов ВВП на душу населения, видимо, можно игнорировать для стран ОЭСР. Но образ жизни, уровень развития экономики и характер экономической политики будут весьма различны для стран с 300–800 долл. ВВП на душу населения (официальный уровень стран, имеющих статус «наименее развитых» по классификации ООН) и 1000–1500 долл., которые обычно имеют возможность заимствований в международных финансовых организациях. Ряд

стран постсоциалистического пространства в результате транзиционных кризисов и гражданских конфликтов (Албания, Босния, страны Закавказья, Таджикистан и др.) оказались на том рубеже, который позволяет им претендовать на торговые льготы на рынках развитых стран при получении статуса «наименее развитой» страны. Это указывает на то, что даже соседи с общим недавним прошлым в сущности имеют весьма различные проблемы и экономическую политику.

Соответственно, разрыв в уровне организации, производительности и эффективности труда, который определяет разрыв между странами ОЭСР с 25 тыс. долл. и более ВВП на душу населения и остальным миром, ведет к огромным различиям в целях, характере экономической политики в этом регионе по сравнению с Россией, Бразилией и другими странами с уровнем развития, определяемым 5–8 тысячами долларов ВВП на душу населения. Мы здесь фокусируемся на уровнях, а не на институциональных различиях между, скажем, США, Германией и Японией, которые сами по себе значимы. Различие целей экономической политики зависит не только от уровня развития, но и от разного уровня развития рыночных институтов, длительности их функционирования в том или ином режиме. Мы оставляем в стороне зрелость финансовых и политических элит и их влияние на экономическую политику.

Задача в данном случае — решить частную проблему соотношения между экономической наукой (ЭН), покрывающей значительно большую территорию и в гораздо более строгой манере, и экономической политикой (ЭП). Полнота, узнаваемость проблем и минимизация трудностей поиска более детализированных уровней как цель классификации сочетается с ограничениями: это классификация для России, классификация для переходного периода от планового хозяйства к рыночному.

Еще одно дополнительное ограничение на удобство организации информации существенно: нельзя создать ни слишком длинный (дробный) первый ряд проблем, ни пойти по двоичной-троичной системе, удлиняя и утяжеляя конструкцию. В ряде случаев проблема идеального расположения того или иного вопроса не может быть решена однозначно. Это ведет к необходимости определенных жертв с точки зрения той или иной цельной концепции ЭП и ее представления в форме классификации. Учитывая,

Таблица 1.42

Экономическая наука и экономическая политика

Экономическая наука	Экономическая политика
Экономическая наука (ЭН) в рамках каждой из теории строится по более строгим принципам (чем ЭП), по крайней мере, пытается опираться на логические инструменты и объективные доказательства, поскольку этого требует этика и историческая практика исследовательского процесса; ЭН развивается поступательно в направлении более глубокого понимания проблем, что не исключает искренних заблуждений и ошибок; ЭН зависит от постановки задач текущей политики, хотя не зависит от нее по результатам (предположение об объективности ученого — иначе нарушаются предыдущие принципы); ЭН не ограничена фактором времени для решения поставленных проблем, тогда как ЭП часто предполагает необходимость принятия решений немедленно в силу политического процесса; необходимости выполнения законов (типа бюджетного кодекса); или осознания практической потребности (кризис или протест); В ЭН этический фактор играет значительную роль — особенно в устоявшихся научных сообществах, которые гарантируют четкость процедур, отсутствие подтасовок и артефактов. При добросовестных заблуждениях (ошибках) страдает престиж ученых, но совершенно иное значение (сродни военным или биологическим наукам) приобретает данная проблема в экономике, когда рассматривается ответственность ученого, то есть влияние ЭН на реальную ЭП.	Экономическая политика (ЭП) не содержит полного набора общепринятых принципов отбора правильных решений, а зависит как от объективного знания, так и от субъективных решений политиков; Практические решения могут сознательно или неосознанно отходить от наилучшей политики в силу необходимости компромисса для принятия какого бы то ни было решения; ЭП отражает политические процессы (включая лоббистские интересы) и изначально не может претендовать на полную объективность; ЭП осуществляется постоянно, независимо от степени проработанности проблем в ЭН (не может быть перерыва в ЭП); Не существует априорной академической ясности по вопросам ЭП в силу постоянных изменений в реальной экономической обстановке в мире (стране), изменений правовой среды, социальных и политических условий, в которых функционирует процесс формулирования и реализации экономической политики. Политики, принимающие решения несут моральные (политические) обязательства только перед представительными органами власти или другими представителями страны (избирателями и элитами), но не перед представителями ЭН (хотя любят на них ссылаться). Не существует практически применимого морального кодекса принятия ответственных экономических решений.

что конвенциональной теории или учебника экономической политики, по всей видимости, не существует, то проблемы должны быть упорядочены таким образом, чтобы максимально упростить размещение и поиск информации по экономической политике. Удобство пользования — необходимое требование к любой классификации.

Необходимо найти способ представления динамичного (часто цикличного) процесса постановки, обсуждения и решения (на данный момент) проблем экономической политики, который отвечал бы следующим требованиям:

- отражал бы соотношение ведущих областей экономической политики;
- отражал бы важность данной сферы для политиков (аналитиков), затрагиваемых той или иной областью экономической политики;
- был бы удобен массовому образованному (профессиональному) пользователю;
- мог бы естественно развиваться по мере изменения акцентов в реальной экономической политике в течение достаточно длительного срока времени;
- отражал бы интенсивность потока материалов по каждой теме в их координации.

В первую очередь, необходимо провести границу между экономической политикой и наукой с тем, чтобы исключить трудности с пониманием неизбежных различий в покрытии проблематики. Для целей данной работы мы исходим из того, что нет единой законченной теории переходного периода. В частности продолжается конкуренция исследовательских программ, например, неоклассицизма и институционализма.

Смена парадигм и решение задач по Т.Куну предполагают в конечном итоге поступательное движение науки[1]. Интересно было бы отдельно рассмотреть процесс смены парадигм и формирование «нормальной науки» при переходе от марксизма к идеологии рынка и частной собственности. В частности, важен исторический момент — какая из «рыночных» школ входит первой и доминирует

[1] *Кун Т.* Структура научных революций. М.: Прогресс, 1977.

в процессе формирования новой науки[1]. Одновременно теория науки допускает параллельное существование, борьбу и взаимодействие нескольких парадигм[2]. Разумеется, невозможно сколько-нибудь близкое соответствие классификации ЭН и ЭП, в силу разности объектов анализа и особенно способа использования результатов. Отметим также, что экономическая политика имеет свои существенные требования, а не является лишь более «легкой и безответственной» ветвью экономической науки: «Экономическая политика предполагает выбор между альтернативными социальными институтами, а они создаются силой закона или зависят от него. Большинство экономистов не осознают этой проблемы. Они изображают идеальную экономическую систему, а затем, сравнивая ее с тем, что они наблюдают (или думают, что наблюдают), предписывают изменения, необходимые, чтобы достичь этого идеального состояния, и при этом вовсе не заботятся о том, как это все может быть сделано»[3].

Материальное воплощение ЭН и ЭП также различно. ЭН — это теория, аксиомы постулаты, уровни абстракции и обобщения, наконец, теоремы. А ЭП представлена правовыми актами или иными воплощения решений относительно текущего или постоянного изменения экономической среды. В этом отношении первый существенный вклад в экономический анализ правовых норм был сделан в работе «Экономический анализ нормативных актов»[4]. Для удобства дальнейших рассуждений мы вменяем ЭН более высокий уровень объективности по сравнению с ЭП. Отметим, что парадигмы в экономической политике меняются не столько в результате объективного анализа и дискуссии, сколько под влиянием интересов социальных сил и политических успехов (неуспехов) той или иной политики в ее публичных проявлениях.

Мы исходим из того, что стандартный политик пытается одновременно решить две задачи: реализовать свои цели, но и остаться в активной политике и избежать риска, ответственность за неудачи

[1] Известна в частности проблема взаимодействия континентального права в России с доминированием англо-саксонской школы в области технической помощи и планов реформы экономических институтов (например, в сфере банкротств и т.п.).

[2] *Локатос И.* История науки и ее рациональные реконструкции // Структура и развитие науки. М.: Прогресс, 1978.

[3] *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М.: Дело, 1993. С. 29.

[4] Экономический анализ нормативных актов. М.: МГУ; ТЕИС, 2001.

и т.п. Обычно это удается, и потери от ошибок ложатся на экономических агентов, в особенности на население. Квинтэссенция такой логики была сформулирована Фуше — министром полиции Наполеона, который сказал однажды (хотя повод был далеко не экономический): «это хуже чем преступление — это ошибка». Ответственный политик, предположительно, должен мыслить иначе — мы были бы рады, обнаружить это в практических действиях наших политиков при дальнейшем анализе. Случается, политики платят как за собственные ошибки, так и за негативное стечение обстоятельств. Примером такой проблемы в научном анализе экономической политики стала проблема «политического экономического цикла», получившая свое развитие и применительно к российским условиям[1]. Другим примером является известный подход в исследовательском докладе Всемирного банка по реформе государственных предприятий, который, как нам представляется, мог бы рассматриваться как более широкий: «...мы обнаружили, что существует три необходимых условия для успешных реформ:

- Реформа должна быть политически желательна для лидеров и из политической опоры в обществе. Реформа становится желательной для лидеров и их сторонников тогда, когда политические выигрыши перевешивают политические издержки. Это обычно случается с переменой в режиме или сдвиге в коалиции, в которой сторонники статус-кво теряют власть...
- Реформа должна быть политически реализуемой (реальной). Лидеры должны иметь средства для реализации изменений и противодействия оппозиции реформе.
- Наиболее важные (центральные) обещания в реформе госпредприятий должны быть надежными. Инвесторы должны верить, что правительство не будет ренационализировать приватизированные фирмы...»[2].

[1] См.: *Treisman D., Gimpelson V.* Political Business Cycles and Russian Elections, or the Manipulations of «Chudar» // British Journal of Political Science. Cambridge Univ. Press. Vol. 31. Issue 02. Apr. 2001. P. 225–246.

[2] Bureaucrats in Business: A World Bank Policy Research Report. Washington: Oxford Univ. Press, 1995. P. 10.

Серьезной проблемой, требующей специального анализа, остается происхождение собственных ошибок политиков при разработке объявленного дизайна программы действий:

- приверженность неверной концепции (цели);
- нежелание анализировать объективные данные;
- зависимость от групп интересов.

Джон М.Кейнс отмечал, что политики, сами того не подозревая, являются рабами какой-либо известной экономической теории. Принятая политиком концепция (парадигма) проводится в жизнь конкретными мерами, которые позволяют оценить скрытый дизайн программы. Смена политики при смене партий у власти, или же отдельных влиятельных политиков может вести к непоследовательности в политике государства, противоречивым сигналам, хотя политики могут при этом оставаться последовательными в рамках своих концепций. Рациональность с точки зрения национальных интересов (в рамках определенной концепции) может конфликтовать с интересами социальных групп или групп влияния, что повышает требования к расширению консенсуса по процедурам и нормам политического процесса, по возможности — консенсуса относительно базисных принципов и целей политики на национальной основе.

Видимо, стоит выделить (хотя это мало относится к классификации) принципиальное различие в стоимости ошибок в ЭН и ЭП. Даже естественные науки по сей день не лишены ошибок, подтасовок, некачественных исследований и скандалов. Однако страдают в этом случае обычно только две стороны: престиж ученых и бюджеты доверчивых спонсоров. В случае с экономической наукой вред от ошибок не велик только до тех пор, пока они не оказывают влияние на экономическую политику[1]. Отдельно стоит вопрос об оценке успехов экономической политики. Трудность объективной оценки состоит в политических и экономических интересах, препятствующих как четкому формулированию задачи и условий ее реализации, так и прямому воздействию на сами оценки и тех, кто оценивает.

[1] Возникает отдельный интересный вопрос о классификации экономических мифов и ошибок, их природы и способов оправдания, к чему мы вернемся в дальнейшем.

Технически оценка результатов практической политики апостериори связана с тремя обстоятельствами:

- политические цели сформулированы у всех партий обычно одинаково — «благосостояние народа» и т.п.;
- условия и инструменты политики обычно даются достаточно неопределенно и трудно верифицируются;
- всегда можно попробовать «списать» непредвиденные проблемы на неожиданные обстоятельства.

Естественно, в эпоху, непосредственно примыкающую к революциям в собственности и организации общественного производства, интересы выигравших социальных слоев определяют неизбежность субъективизма в определении целей политики, оценки ее результатов. ЭН также не может быть полностью свободна, но обычно не может вся одновременно оказаться заложницей политических интересов.

Не требует особых доказательств то, что историческая наука и средства массой информации часто не могли противостоять воздействию власти. Переписывание истории по Оруэллу — частое событие XX века, в том числе и в экономике. В экономической политике, как и во всякой политике, главное — оставаться у власти достаточно долго, чтобы избежать объективной критики, критики со стороны политических противников и иметь возможность закрепить раз сформированный миф об успехе[1]. Чем более развита демократия, тем больше шансов, что объективная оценка экономической политики, и ее успехов или провалов будет все-таки получена; и скорее рано, чем поздно.

Во-вторых, возникает вопрос о последовательности в организации проблем экономической политики:

1) по текущей важности (например, государственный долг) в России;

2) по частоте возникновения информации (бюджет);

3) по логике реформ.

Очевидно, что любой выбор создаст много спорных моментов и трудности в организации удобного доступа для читателя и ор-

[1] Мифология успеха особенно важна при неудаче реализации дизайна, но не теряет значения и при фактическом успехе той или иной специфической политики. Наблюдатель не всегда может отличить успех от мифа об успехе самостоятельно.

ганизации огромного материала. Дополнительными проблемами являются: организация материала по проблемам ЭП в других странах и исследованиях (ЭН), проведенных для решения той или иной проблемы ЭП. Организация материала по принципу (1) означало бы постоянные от года к году изменения классификации и спор, что «самое важное» в том или ином периоде. Построение по интенсивности потоков информации (2) сделал бы классификацию заложником, например, бюджетного цикла и требовал бы непрерывной перестройки системы. Вопрос о последовательности реформ (3) также оставляет выбор между их логикой и исторически сложившейся последовательностью. В дальнейшем мы фактически вынуждены комбинировать в основном третий подход с элементами первого и второго, поскольку критерий удобства организации материала для читателя предполагает выделение наиболее часто встречающихся проблем.

Классификация проблем ЭП в России неизбежно вовлекает специфический пласт вопросов, связанных со спецификой формирования и проведения в жизнь ЭП в переходной экономике. Решение ряда ключевых проблем перехода от плана к рынку решалось в так называемых «окнах политических возможностей», внезапно и без большой подготовки и обсуждения альтернативных вариантов. Политический накал дебатов периода перехода постепенно уходит в прошлое. Остается довольно неорганизованное пространство принятых решений, в том числе частных неоклассических построений в применении к решению институциональных проблем. Вероятность соблюдения принципов институционального проектирования была мала как по объективным (условия реформ), так и по субъективным причинам (интересы, степень понимания проблем).

Во многом подходы к решению проблем, аксиоматические системы оказались разорванными по сферам деятельности различных политиков, экономистов, исследовательских центров. Не удивительно, что и наименования проблем, системы классификаций оказались похожими на неполные обрывки карты «острова сокровищ». В ряде случаев одни и те же по существу проблемы называются по-разному, что затрудняет не только классификацию, но и собственно сравнение того, чем занимаются исследовательские организации, как эта проблематика способствует проведению практической политики.

В третьих, выбор в конечном итоге будет конвенцией между практикующими экономистами, политиками и государственными деятелями. Поэтому предлагаемая классификация представляет собой попытку создать логическое построение, которое отражало бы специфику российского формата экономических проблем и позволяло бы компактно и удобно следить за процессами в экономической политике. Разумеется, на уровне 3–4-значных проблем возможно перекрещивание, особенно между бюджетной и макроэкономической политикой, поскольку бюджет и налоги в любой стране — основной инструмент экономической политики и может иметь отношение ко всем строкам сразу.

Предлагаемая классификация отражает до известной степени фактическое состояние исследований по экономической политике. Классификация не заменяет исследований по развитию экономической науки и политики и не может быть единственной универсальной картой для их дальнейшего развития. Отсутствие классификации создает проблемы при анализе проблем экономики и политики, иногда смещая фокус от причин к следствиям, изолируя проблемы от их контекста, нарушая комплексность анализа, а, следовательно, и действий правительства. Дискуссии по ряду крупных вопросов ограничены тем, что они могут различными исследователями и наблюдателями трактоваться как относящиеся к различным несвязанным областям. Наконец, создание многоуровневой классификации важно в той же степени, как в физике было принято создавать калибровку по типу: сантиметр-секунда или метр-минута и т.п.

В предлагаемой классификации на первом уровне дано 19 крупных тем, представляющих собой в основном бесспорные крупные проблемы ЭП. Прагматически они выделены с тем, чтобы обеспечить относительную равномерность информационного наполнения статей и удобство пользователей. Это важная особенность попытки создать удобство для работы пользователей. Эффективность работы человека — пользователя при поиске информации по ЭП — зависит от внутренней логики классификации, независимо от количества разделов (если второй уровень правильно организован). Дальнейший анализ и накопление информации покажет, насколько пропорционально имеющиеся материалы исследовательских институтов отражают проблемы переходного периода, насколько полно был определен и про-

анализирован релевантный международный опыт, насколько комплексно идет анализ смежных проблем с тем, чтобы избежать нарушений формирования (усложнения) рыночных институтов.

В известном смысле предлагаемая ниже классификация может рассматриваться как применение разных принципов или же одного принципа, но три раза подряд. В первом случае — это попытка вставить в классификацию отчасти историю, отчасти научные проблемы и потом — проблемы текущей экономической политики. Или же мы можем считать, что мы рассматриваем ТЕКУЩИЕ проблемы экономической политики на разных исторических этапах. Это принципиальный аспект институционального подхода, который связывает события формирования институциональной среды во времени, а не ограничивается рассмотрением состояния рынков в каждый данный момент времени.

Первый раздел отражает стартовые проблемы всей эпохи трансформации рубежа 80–90 годов XX века. В этот период сформировались цели, ожидания, мифы трансформации. Существенно зафиксировать тот уровень информации, которым оперировали участники процесса, и который определил явную или скрытую логику институциональной трансформации. Здесь речь идет об экономической политике трансформации, нежели текущего регулирования. Отдел не предполагает описания характера функционирования планового хозяйства (наподобие «Экономики дефицита» Я.Корнаи) и его объективных недостатков — это предмет экономической науки и истории. Важно выделить в данном периоде факторы кризиса системы и формирование представления о необходимости, формах и целях перехода к рынку.

Следующие три раздела отражают в известной мере традиционные стартовые линии реформ: собственность — приватизация, либерализация и макростабилизация. Они естественно характеризуют основные направления формирования рыночной среды и государственной политики в ранний период. Именно этот период, этот институциональный дизайн определил начальную трансформацию общества и экономики, поведение экономических агентов и среды. В этом случае речь идет уже о практических действиях политиков, определивших судьбу российской реформы. Отметим, что реформаторские шаги уже вышли в практику и потом уже перекликались и находились под воздействием текущей (ежедневной) политики управления страной и экономикой.

Собственность — ключевая тема трансформации от плана к рынку, основа превращения институтов, основа формирования структуры собственности, корпоративного управления. Сам факт признания полноправности (или господства) частной собственности как принципа представляет векторы собственности: владение, распоряжение и пользование. Отметим, что важность прав собственности в трансформации как критический аспект институционального проектирования был вполне осознан еще на ранней стадии реформ[1]. Не столь важно, когда именно проводилась та или иная часть реформы собственности, важно то, что она принципиально, практически и символически меняет суть характера экономических агентов.

Свобода предпринимательства и конкуренция являются исторически стартовым пунктом реформ, а постепенная либерализации ценообразования, торговли, регистрации бизнеса остаются надолго в фокусе ЭП. Конкуренция и соблюдение ее правил становится еще более важным фактором развития, коль скоро начальная либерализация была произведена. Если либерализация является стартовым пунктом формирования рыночной среды, то развитие добросовестной (равной) конкуренции является основой ее развития. Разумеется, конкуренция предполагает адекватное поведение самих агентов, так что эволюция системы в целом включает развитие как агентов, так и среды.

Макроэкономическая политика раннего переходного периода определяется степенью дисбалансов и остротой кризисных явлений, предшествующих началу трансформации. Данная область (особенно стабилизационные программы), как и громадные изменения в бюджетном процессе, характерны для большинства стран мира в 90-х годах, не только в переходной экономике. Но в последней есть характерная черта — кризис переходного периода. В то же время собственно макростабилизация — понятие более широкое. По Российской хронологии ранний период и кризис охватывают примерно тот же период, что и переходный кризис в странах Центральной и Восточной Европы — по 1994 г., в приватизации (свопы «долг на акции» как завершающий аккорд приватизации) — в 1995 г.

[1] См.: *Williamson O.* Institutions and Economic Organization: The Governance Perspective. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.

Начиная с пятого раздела фактически речь идет уже о современной экономической политике с середины 90-х годов, в котором рыночное хозяйство России оперировало уже на своей собственной основе, то есть сложилась система некоторого набора формальных правил поведения, окруженная неформальными правилами, заполнившими условный институциональный вакуум[1]. Темы с пятой по восьмую содержат проблемы формирования институциональной среды, экономическую политику в области промышленной организации. За первичными изменениями основ отношений собственности в реальной истории реформы следуют проблемы банкротств, слияния и поглощения предприятий, изменения структуры контроля и т.п., которые являются ключевыми проблемами формирования поведения собственников. Проблема транспарентности отношений собственности становится одной из проблем развития экономики в будущем, равно как и необходимость укрепления контроля собственников над менеджерами. Тема собственности вечна и не может потерять свое значение в России в обозримом будущем. Этот раздел ЭП относится к регулированию отношений собственности, собственника и менеджеров. Поддержание свободы предпринимательства, конкуренции, снятие барьеров, дебюрократизация станут ведущими темами на обозримое будущее. Хотя конкуренция и антимонопольная политика являются едва ли не ключевыми проблемами (условиями) эффективности рынка, они все же являются интегральной частью характеристики среды. С точки зрения ЭП, этот раздел характеризует воздействие законов и регуляторов на ту среду и правила ее функционирования, которая «окружает» предприятия.

Макроэкономика — огромная по охвату область, которая включает массу постоянных элементов ЭП, в частности, кредитно-денежная политика, прогнозирование и др. Если стабилизационные усилия периодически оказываются подорванными теми или иными внешними и внутренними событиями, то проблемы формирования ЭП возникают вновь и вновь. В «спокойные» периоды упор переносится на проблемы устойчивого развития. Вопрос об экономическом росте немедленно возникает в рамках поиска реализации тех преимуществ, которые обещает рыночная экономика.

[1] См.: *Григорьев Л.М.* Итоги экономической трансформации в России в 90-х годах // Обзор экономической политики в России за 1999 год. М.: ТЕИС, 2000. С. 13–46.

Формирование конкурентной среды и политики в этой области определяется во многом теми изменениями, которые произошли в новых уже условиях в области промышленной организации.

Последующие темы фактически покрывают крупные сектора российской экономики и соответствующее законодательство, их регулирующее и развивающее: структурная (в основном обрабатывающая промышленность и услуги — вторичный и третичный сектора), включая естественные монополии; недропользование и ТЭК (первичный сектор — добывающая промышленность); региональная политика.

Структурная политика и естественные монополии — огромная область, охватывающая в предлагаемой классификации почти все аспекты отраслевых подходов в ЭП, включая аграрную, научно-техническую политики. В этих разделах покрыты в основном вопросы вторичного и третичного секторов, а также комплексные проблемы размещения производительных сил на разных административных уровнях. Общие проблемы естественных монополий объединены со всеми их представителями, кроме ТЭК. МПС и прочие естественные монополии включены сюда же, поскольку общие принципы ЭП их объединяют. Строго говоря, вне логики (целей) структурной и региональной политики невозможно строить тарифную политику естественных монополий.

Добывающая промышленность, недропользование и ТЭК — данная тема связана с ограниченностью энергетических и других природных ресурсов (в учебнике теории эти проблемы оказались бы расположенными, видимо, в нескольких разделах). Ограниченность тех или иных ресурсов, делающих соответствующие отрасли естественными монополиями (центральные передающие звенья энергосистем и т.п.), связывает этот раздел. По иронии обилие ограниченных ресурсов в России выделяет их в отдельный раздел. В России общие вопросы недропользования природными ископаемыми и ТЭК в силу их огромной специфической роли в российской экономике стоят на особом месте. Энергетическая стратегия затрагивает также и все остальные сектора экономики. Здесь остается огромное поле для государственной политики и реформ на поколение, так что требует отдельного выделения. В стране, у которой роль сектора природных ресурсов, особенно ТЭК, их экспорта были бы менее выражены (Восточная Европа),

это раздел мог бы остаться частью раздела структурной политики. Именно в этой сфере многие реформы еще впереди.

В российских условиях неизбежно выделение проблем *региональной политики*, фискального федерализма. При столь гигантской неравномерности развития от высокоразвитой Москвы до «глубинки» возможность проведения единой (инвестиционной, налоговой и проч.) политики вообще представляет собой огромную проблему. Цель укрепления единства страны, создания условий для развития всех регионов, постепенное выравнивание их развития требует огромных усилий и разработки специальных инструментов. Бюджетный процесс отражает факторы регионального развития и фискальный федерализм.

Следующей темой выделена *внешнеэкономическая политика*, в которой ключевым фактором является взаимодействие с окружающим страну миром. Проблемы регулирования внешних связей специфичны в силу наличия партнеров в других правовых (национальных и международных) полях. Сложности участия в глобальной конкуренции предполагают ясную политику по методам и целям. Интеграционные процессы выдвигаются в России на первый план после значительной либерализации внешнеэкономических связей, достигнутой на первом этапе реформ. Отметим, что воздействие рыночных институтов вне страны на процесс формирования институциональной среды внутри страны идет как в процессе заключения и реализации контрактов по движению капитала (особенно в отношениях собственности), так и в процессе сознательного переноса законодателем-реформатором. Вступление в международные организации, как части политики, фактически означает и сильнейшее воздействие на институциональную среду.

Формирование финансовой системы — одной из наиболее специфических и трудно складывающихся сфер частной рыночной экономики, области крахов и потрясений, рисков и надежд на будущее развитие. В России развитие банковской системы и финансовых рынков, финансовое посредничество и развитие инвестирования сбережений — проблема на следующее десятилетие как минимум. Ожидаемые реформы в страховании и пенсионных накопительных системах отнесены в этот раздел, тогда как общая пенсионная система отнесена к социальному сектору. Разумеется,

проблемы пенсионного фонда должны также рассматриваться в контексте налоговой нагрузки на бизнес, бюджета.

Социальная политика — по традиции отнесена после основных секторов, но не в ущерб ее огромному значению. Многообразие проблем социальной жизни общества оставляют огромное вечное поле деятельности для исследователей и политиков. Политика доходов и занятости, реформа ЖКХ, здравоохранение и образование охватывают основные аспекты жизни населения страны.

Реформа государственного сектора — в лице своих специфических проблем, разумеется, пересекается с бюджетом и другими разделами. Эта проблема одновременно затрагивает бюджетную политику, экономику государственного сектора (бюджетный сектор), но одновременно затрагивает важные аспекты изменения среды для бизнеса и населения. Возможно достаточно четко выделить попытки государства реформировать свои функции: административную, судебную, военную реформы. Здесь же лежит и проблема эффективности государства (коррупция), доверие к государству и его органам и проблема разделения институтов государства и бизнеса, регулирования и саморегулирования. В учебном пособии данный раздел был бы представлен всеми крупными темами.

Бюджет в силу наличия четкой самостоятельной законодательной базы вынужденно приходится выделять в отдельную категорию. Бюджет является, разумеется, основным инструментом экономической политики в любой области, но это «вечный двигатель» правительства, заполняющий год постоянным уровнем информационных материалов, лоббирования и сопутствующих доходных и расходных решений. Поскольку бюджетная и налоговая политика крайне важны, но по существу являются основным инструментом всей практической государственной политики, то их место в классификации должно быть достаточно видным и несколько обособленным от последовательности формирования всей классификации. Противоположным мог бы быть подход, который по каждой крупной проблеме сразу указывал бы и методы ЭП, способы достижения целей. В этом случае бюджетные проблемы могли бы быть разнесены едва ли не по всем остальным разделам. В этом случае, однако, была бы потеряна цельность самого бюджетного процесса.

Данная классификация может стать полезным инструментом для расположения и поиска материалов по экономической политике, планирования исследовательских работ, снижения масштабов дублирования работ, упрощения организации научных конференций и дискуссий, возможно, помощи в оценке состояния разработки тех или иных проблем экономической политики. Число глав в учебном пособии по ЭП по нашим оценкам превысило бы число позиций второго уровня нашей классификации — то есть порядка 120 и более. Важнейшими критериями широты применимости данной классификации будут ее полнота и узнаваемость основных проблем по ее ключевому — второму уровню. Эта работа позволит со временем классифицировать исследовательские центры по виду их работ, упорядочить положение с исследованиями и обеспечить прирост знаний вместо дублирования, наконец, обеспечить дискуссию по более четко сформулированным темам.

В заключение хотелось бы отметить те работы, в которых подробно освещались значительные разделы проблем экономической политики, и знакомство с которыми помогло привести предлагаемую классификацию к настоящему виду. Эти исследования содержали собственные структурные дробления отдельных проблем экономической политики. К таким публикациям мы относим: работы БЭА (Обзоры экономической политики в России за 1991–2001 гг.); труд ИЭПП «Экономика переходного периода» под редакцией Е.Т.Гайдара и др. (Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997. М., 1998). Также хотелось бы отметить работы международных организаций, МБРР и других. Не менее полезными для нас оказались документы, которые отражают формальную актуальность проблем ЭП в настоящий момент, так как предлагаемая классификация, очевидно, отражает степень актуальности проблемы через ее проработанность в текущих реформаторских процессах: программа основных направлений социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу, разрабатываемая МЭРТ (см. www.economy.gov.ru). Практическая политика идет впереди экономической науки и степени проработанности проблем. Классификация проблем в принципе должна способствовать более точной формулировке перспективных задач экономической политики, сокращать разрыв между наукой и действиями, ограничивать субъективизм в выделении важнейших проблем

для решения. Классификация не заменяет логики анализа, но упорядочивает подходы.

Мы исходим из того, что основными пользователями данной классификации будут исследователи, преподаватели и студенты, государственные служащие и журналисты, которые затрачивают огромные усилия для того, чтобы отыскать и организовать необходимую информацию по ключевым проблемам экономической политики и их взаимосвязям. Ниже мы сделаем попытку создать возможное логичное деление разделов классификации на крупные разделы учебного пособия по экономической политики переходного периода в России, потребность в котором, по всей видимости, назрела. Мы полагаем, что классификация неизбежно окажется частью той непрерывной дискуссии, которая идет (не всегда в явном виде) по ключевым проблемам переходного периода и формирования институционального базиса нового российского капитализма. В конце концов, как отметил Рональд Коуз в 1991 г. в своей Нобелевской лекции: «...без адекватных (appropriate) институтов невозможна какая бы то ни было значимая рыночная экономика»[1]. Российские реформы вступают в новый этап, в котором роль комплексного институционального проектирования, пожалуй, все повышается. В более сложившихся институциональных средах (скажем в развитых странах) новое законодательство опирается на развитую науку, вырабатывается медленно и редко носит радикальный характер. Мировая тенденция к либерализации определилась в развитых экономиках — в устранении избыточных трансакционных издержек, связанных с вмешательством государства в работу рынков. Формирование институциональной среды (при переходе от плана к рынку), или попытки ее существенного изменения требуют больших усилий по институциональному проектированию. Классификация — это также стимул для обозрения состояния экономической науки и политики.

[1] *Coase R.* The Institutional Structure of Production // American Economic Review. 1992. Vol. 82. P. 714.

Раздел 2

Проблемы приватизации

Had I been present at the Creation,
I would have given some useful hints
for the better ordering of the universe.

Alfonso the Wise,
King of Castile (1221–1284)

Введение

Приватизация государственной собственности после длительного периода плановой экономики является вместе с либерализацией хозяйственной деятельности стартовым моментом радикальной трансформации. В начале этого процесса «реформаторы» — то есть группа людей, решившихся реализовать некую программу перехода экономики общества к рынку — обычно были заняты вопросом последовательности реформ: либерализация коммерческой деятельности, открытие экономики во внешний мир, приватизация. В нашем практическом случае не было серьезной проработки институциональной базы всех этих важнейших аспектов трансформации. Приватизации повезло меньше всего потому, что либерализация с самого начала была в интересах подавляющего большинства экономических агентов, а вот приватизация была объектом политической реальной борьбы. Все стороны, которые позднее участвовали в приватизации, не могли и не хотели сказать обществу правду о своих намерениях. Это было совершенно нормально при реализации интересов групп. Хуже было то, что лишь ограниченное число экономистов сознавало существо процесса и связь между формами и методами приватизации и их последствиями. Либерализация давала мгновенный эффект оживления коммерческой деятельности, а приватизация выглядела как предмет для решений, которые можно принять по размышлению.

Дискуссия рубежа и начала 1990-х годов шла на фоне ползучей приватизации советских активов, в частности при реализации законов, либерализовавших деятельность социалистических предприятий и кооперативов в конце 1980-х годов. Ползучая приватизация того времени создавала промежуточный тип «контролера» — реального управляющего собственностью, то есть советскими производственными и торговыми активами. Тогдашним директорам предприятий выпала удивительная

возможность получить право распоряжения и пользования активами практически вне контроля со стороны собственника. Основной запрос, который эта влиятельная группа предъявляла к законодателю-реформатору — это обеспечение завершения процесса приватизации — выдача прав на владение активами. Парадоксальность этого процесса состояла в том, что собственник от государства (министерства и региональные власти) по ходу развития социально-экономического и политического кризиса в стране слабел и терял контроль, но не мог выйти из системы собственности.

Логическим первым шагом в приватизации было бы разгосударствление — вывод активов из ловушки «социалистической собственности» в акционерную форму со 100-% государственным капиталом. Последующая приватизация могла бы быть проведена различными способами, включая выделение долей пенсионным фондам, трудовым коллективам (временно), прямой продажей, созданием различных фондов, продажей и раздачей в зависимости от характера собственности и т.д. Но в нашей стране два «оперативных» элемента пучка собственности — распоряжение и пользование — вышли из-под контроля номинального собственника еще *до* разгосударствления. Так что процесс передачи владения пришлось подстраивать еще и под создание акционерной собственности. При серьезном подходе к долгосрочным последствиям приватизации отдельное акционирование давало бы возможность множества вариантов для последующей приватизации. Практическое совмещение акционирования с ваучерной приватизацией сузило эти варианты до минимума. Автор в 1991 г. отмечал скрытые мотивы приватизации и необходимость фактически «национализации» прав распоряжения и пользования у менеджеров (2.6).

В раздел включена глава 1989 г. о «централизации капитала», как это называлось в марксистской традиции (2.1). Это важный момент в подходе автора к приватизации. С этой точки зрения приватизация на уровне предприятия (фирмы) является родственным процессом к банкротствам и поглощениям и слияниям в рыночной экономике. В конечном итоге в результате банкротства должна быть решена проблема собственности на оставшиеся работающие активы фирмы, что было подчеркнуто автором в 1990 г.: «При оформлении банкротства и выясняется, что кому принадлежит. Как ни горько сравнение, но мы сейчас юридически

оформляем банкротство бюрократического планирования. Осталось еще в финансовом отношении выяснить, что и как и в чьих руках будет функционировать» (2.3). При своем подходе к проблеме приватизации в начале 1990-х годов автор ясно сознавал две непростые истины: массовая приватизация — историческая необходимость для появления эффективного рынка и развития экономики; итогом массовой приватизации должны быть эффективные экономические агенты на микроуровне.

При проведении приватизации возникает проблема защиты государством своих бюджетных интересов или защиты государством-реформатором идеи создания эффективной частной собственности: «Чем нам грозят „детские болезни“ приватизации?» Ответ прост: либо тем, что оной никогда не будет в результате споров о правилах дележки, либо она приобретет формальный характер — популистский (югославский) или номенклатурный (феодальный). ...Но реалии таковы, что без серьезного государственного контроля такие процессы приобретают либо номенклатурный характер, либо установление контроля со стороны трудовых коллективов» (2.3). Сейчас легко рационализовать события двадцатилетней давности, но читателю предоставляется возможность самому судить о возможности содержательной дискуссии о путях приватизации в начале 1990-х годов. Во всяком случае можно было обсуждать такие проблемы, как поставленные в работе 1990 г. (2.3): «Проблема продажи акций и собственности других типов против наших сбережений — это классическая проблема запаса и потока (море против реки). Конечно, разом все продать нельзя. Можно даром или дешево отдать квартиры, в рассрочку — сферу услуг и торговлю. Но крупную промышленность придется тщательно акционировать (это очень сложная процедура в отличие от расхожих представлений). А приватизировать без спешки и по частям. Легкую промышленность можно приватизировать быстро, по возможности — с участием иностранного капитала. Остальные предприятия продать разом нельзя, но постепенно сформировать независимые от министерств органы акционерного управления — можно. И продавать по частям».

Работы данного раздела можно разделить на две части: большую последнюю главу о программах приватизации в мире в варианте 2009 г. — и набор статей первой половины 1990-х годов. Последние представляют собой во многом элементы дискуссии

того времени о сути и процессе приватизации. Единственная неопубликованная ранее (хотя известная узкому кругу) работа — это меморандум «Приватизация: Методы продажи, доходы и коррупция» (2.7) от 2 августа 1992 г., который автор пытался предложить для внутреннего обсуждения в то время. Автор решил сохранить эту внутреннюю бумагу «для истории» как пример сомнений относительно ранней концепции ваучерной приватизации, как она формировалась летом 1992 г. — еще задолго до ее реализации.

Автор полагает, что любая приватизация несправедлива, но важна эффективность хозяйствования, так что она неизбежна. И автор остается противником массовых схем раздачи, которые кончаются сверхконцентрацией собственности. Эта устойчивая позиция была сформулирована в статье 1 июня 1991 г. (2.5): «Когда путаница и хаос отношений собственности в ходе любительской приватизации достигнут апогея, он (некий бюрократ – прим. Автора) опять сошлется (это уже отработано!) на „ученых-экономистов“, которые ему „насоветовали“. Мы, во всяком случае, этого не советовали».

Одной из серьезных проблем понимания приватизации до сих пор остается некорректная трактовка теоремы Коуза. Открыто и четко ее неточную трактовку обычно не формулировали, но ожидания быстрой смены собственников-инсайдеров на внешних добросовестных хозяев состояли именно в игнорировании высоких трансакционных издержек смены собственников. В течение длительного времени ученые выискивали признаки увеличения доли внешних инвесторов в российских фирмах. Отмеченные успехи во многом были артефактами – это российские собственники (инсайдеры и другие) выводили собственность в оффшоры. В результате в России очевидны несколько специфических свойств системы собственности и корпоративного контроля: квази-скрытый собственник (спрятавшийся за оффшором и юристами); и блокирующий пакет акций, который препятствует расширению владения акциями (что автор уже много лет предлагает отменить — см. раздел 3).

Приватизация отдельного предприятия и приватизация системная, с выбором типа развития, разумеется, весьма различны. В России не было дискуссии о выборе между дискретными альтернативами приватизации. Понимая под альтернативой А – обычную мучительную приватизацию с индивидуальным подходом

к наиболее ценным и доходным активам страны; а под Б – «югославский вариант», отметим, что серьезного анализа последствий по вариантам не было. В конечном итоге внезапно — и как всегда келейно — была с энтузиазмом изобретена новая модель для решения «всех» текущих политических проблем, кроме эффективного хозяина на предприятиях и поддержки гражданами правительства и итогов приватизации. «Российская модель приватизации (В) не имела ни прецедента, ни теоретической основы. Она не была выбором из альтернатив (хорошим или плохим), а рискованным изобретением для решения политических целей (и восприятия политических рисков) старта переходного периода» (2.10).

Полагая российскую приватизацию (крупной промышленности) в общем неудачной с самого начала, чего автор не скрывал с 1992 г., стоит все же заметить, что жизнь сильнее всех человеческих ошибок. Медленно в условиях подъема шло создание нового бизнеса, приход иностранных инвесторов, перестройка отношений собственности. По мере смены собственников уходили старые, унося приватизационные капитальные выигрыши. Новые собственники оказываются постепенно в более нормальных условиях. Конечно, было потеряно лет десять, миллиарды долларов дохода и был заторможен экономический рост, что требует еще одной книги для внятного описания. Продолжение неустанного захвата собственности, недостаточная легитимность крупной собственности, ориентировка на ренту — во многом результат технологии проведенной приватизации. Конечно, вторжение бюрократов в отношения собственности, чрезмерное вмешательство неэффективного государства в бизнес — еще более вредное явление с точки зрения достижения пост-приватизационной стадии и создания эффективного хозяйственного механизма.

2.1. Процесс централизации капитала[1] (1989)

Процесс концентрации капитала представляет собой определенное единство накопления и централизации капитала. Расширенное воспроизводство в масштабе национальной экономики определяется объемом и структурой накопления: вложениями в основной капитал, оборотную часть производительного и товарный капитал, а также накоплением денежного капитала. На уровне предприятий и отраслей экономики накопление опосредствует те процессы концентрации производства и капитала. Процесс централизации как перераспределения существующих капиталов исторически влияет на процесс концентрации производства прежде всего посредством сосредоточения возрастающих капиталов у отдельных хозяйственных единиц. В этом проявляется важная особенность централизации капитала как феномена конкуренции индивидуальных капиталов, т.е. имеющего микроэкономический характер. К.Маркс отмечал: «...условия производства требуют применения больших капиталов. Это обусловливает также централизацию капитала, т. е. поглощение мелких капиталистов крупными и утрату первыми своих капиталов»[2].

Централизация капитала наравне с капиталовложениями выступает в качестве средства реализации стратегических целей крупного бизнеса. Будь то повышение текущей прибыльности, захват или удержание определенной доли рынка, доступ к тем или иным видам производственных или финансовых ресурсов, централизация капитала позволяет достичь этих целей путем объединения нескольких ранее независимых экономических единиц быстрее и часто легче, нежели путем накопления (если этим путем они вообще достижимы). Надо отметить, что и централизация, и накопление капитала как формы концентрации капитала связаны с широким использованием кредита, на важную роль которого в данном контексте указывал К.Маркс[3]. Инвестиции

[1] Гл. 3 в кн.: Государственно-монополистический капитализм США: монополистический капитал / Под ред. Л.Л.Любимова. М.: Наука, 1989. С. 42–60.

[2] *Маркс К., Энгельс Ф.* Собр. соч. 2-е изд. Т. 25. Ч. I. С. 270.

[3] См.: Там же. Т. 23. С. 640.

фирмы в значительной мере финансируются не только собственными ресурсами (нераспределенные прибыли и амортизационные отчисления плюс эмиссия акций), но и заемными средствами. Огромна роль заемных средств в самом процессе слияний и поглощений, но характер использования этих средств существенно отличается, поскольку в результате слияния увеличивается (наряду с активами) не только заемный, но и собственный акционерный капитал корпорации[1].

С развитием капиталистического способа производства процесс централизации капитала приобретал все более богатое содержание. В частности, волны централизации эпохи империализма в конце XIX — начале XX в., в 20-х годах и в настоящее время дают образцы слияний гигантских корпораций, которые далеко выходят за пределы процесса поглощения мелких капиталистов. Его важной стороной, особенно в последние десятилетия, является распродажа части активов, в том числе целых фирм, предприятий и филиалов. В данном случае мы имеем дело с таким перераспределением капитала (в узком смысле слова) между существующими элементами олигополистической структуры экономики, которое непосредственно не ведет к росту концентрации капитала. Специфической формой централизации в ряде случаев являются и банкротства (особенно при крахе крупных фирм).

В целом все формы централизации объединяет смена собственника и/или контроля над капитальными активами, имеющими производительную форму, включение их (целиком или частями) в состав нового капиталистического объединения. Другим отличием от накопления капитала является расчет на будущий рост стоимости приобретаемого капитального актива по сравнению с его ценой или на его более прибыльное использование в составе новой комбинации капитальных активов.

Перераспределение действующих капиталов ведет к изменению условий накопления капитала в целом, воздействует на эффективность всей капиталистической экономики. Процесс централизации капитала отличается огромным разнообразием форм и методов, от добровольных (слияния) до насильственных («недружественные» поглощения и банкротства). Он включен

[1] Поэтому во избежание недоразумений следует четко различать внешнее финансирование накопления (в процессе концентрации) и «внешний рост» фирмы в процессе централизации капитала.

в общий процесс создания и исчезновения частных фирм и корпораций, достигший особенно большой интенсивности в 80-х годах. Общее число новообразований в начале 50-х годов составляло около 100 тыс. в год, а в 1986 г. превысило 700 тыс. Всего за 1977– 1986 гг. было зарегистрировано более 5,7 млн новых фирм. На этом фоне в первой половине 80-х годов развернулась волна слияний и поглощений, пожалуй впервые в американской истории совпавшая во времени с волной банкротств. Необычно высокие — по любым историческим меркам — масштабы централизации капитала в США в 80-х годах играют большую роль в процессе изменения экономических структур, переходе хозяйства страны к технологическому укладу, характерным новому этапу современной научно-технической революции.

2.1.1. Характеристика процесса слияний и поглощений

Централизация капитала охватывает широкий круг явлений реальной экономической жизни, но важнейшим ее звеном являются слияния и поглощения целых фирм и корпораций, включая распродажу капитальных активов вплоть до филиалов дочерних фирм и предприятий. Хотя централизация капитала не всегда ведет к непосредственному увеличению степени контроля крупных монополистических объединений над тем или иным рынком сбыта, но, как правило, обусловливает возрастание их абсолютной мощи. К.Маркс отмечал в этой связи: «Централизация довершает дело накопления, давая возможность промышленным капиталистам расширять масштаб своих операций»[1].

Эффективность процесса централизации с точки зрения самих участников процесса и эффективность на уровне хозяйства страны нетождественны. Существует обширная литература по вопросу о мотивации менеджеров, обусловливающей стремление последних поддержать рост своих корпораций посредством приобретения капитальных активов[2]. В этом контексте упоминаются такие важные экономические факторы, характеризующие поведение корпораций-покупателей, как: стремление ограничить

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Собр. соч. Т. 23. С. 641.

[2] См.: *Steiner P.O.* Mergers (Motives, Effects, Policies). Ann Arbor, 1975. P. 30–31.

конкуренцию и добиться монопольных прибылей, поддержать рост фирмы в стагнирующей отрасли (фактически — перелив капитала), возможность экономии на масштабах производства или распределения, доступ к ресурсам, дополняющим существующие. Одновременно рассматриваются и факторы, относящиеся к специфике функционирования и управления корпорациями в конкретной обстановке: использование профессиональных данных менеджмента, смещение существующего менеджмента, использование «щели» в системе налогообложения, получение прибыли, связанной с реорганизацией, и т.п.

Субъективные мотивы менеджеров, включившихся в борьбу за поглощение той или иной компании, достаточно прозрачны: собственные позиции и доходы. Но объективно они опосредствуют своей деятельностью возможность использования тех или иных преимуществ централизации капитала: экономия в производстве, исследованиях, маркетинге или финансах рассматривается как специфическая функция менеджмента[1].

Сложнее обстоит дело с интересами акционеров покупающей и покупаемой компаний. Реальная ситуация 80-х годов приводит к выводу, что основной выигрыш получают менеджеры компании-покупателя, а также акционеры поглощаемых компаний. Последние продают свои акции с «премией» в 30–50% к рыночной цене — их акции растут в цене даже в случае неудавшегося поглощения[2]. Курс же акций корпораций-покупателей обычно теряет несколько процентов (1–7%) в течение года после поглощения. Хотя данное обстоятельство пытались отрицать экономические советники администрации Р.Рейгана, но и они признали тот факт, что выигрыш акционеров покупаемых компаний намного больше[3]. Повышение же рентабельности новой фирмы далеко не всегда наблюдается после поглощения, так как зависит от всей деятельности новообразования и рыночных условий.

Перераспределение собственности является важной формой поиска эффективного (оптимального) варианта организации общественного производства. Этот поиск мотивирован на мик-

[1] *Copeland Th.E., Weston J.F.* Financial Theory and Corporate Policy. Reading. 1979. P. 424.

[2] См.: *Salter M.S., Weinhold W.A.* Merger Trends and Prospects for the 1980's. Wash., D.C., 1980. P. 24.

[3] См.: Economic Report of the President. Wash., 1985. P. 197

роуровне стремлением к стабильности сбыта и более высокой прибыльности корпорации в долгосрочном плане. Централизация капитала не гарантирует повышения эффективности в каждом случае слияния, но и концентрация капитала, основанная на накоплении, также далеко не всегда обеспечивает повышение прибыльности на микроуровне. В еще большей степени это относится к слияниям и поглощениям, которые во многом представляют собой массовое применение метода «проб и ошибок». Кроме того, сам процесс перераспределения собственности сопряжен с заметными издержками, не говоря уже о финансовых спекуляциях, которые обогащают лишь наиболее ловких дельцов и инвестиционные банки.

Определенный уровень ежегодных поглощений компаний в процессе централизации капитала столь же закономерен, как и коммерческие банкротства. «Фоновая» интенсивность слияний и поглощений в промышленности США составляла в первой половине XX в. 100–200 случаев в год, а в послевоенные годы — 600 в год (табл. 2.1), что в 2–5 раз ниже пиковых значений в годы «волн». Соответствующий уровень слияний в экономике США составляет в последние десятилетия около 2 тыс. в год. Исследования показали, что динамика числа поглощений имеет циклический характер. В американской промышленности в 1896–1954 гг. пик числа слияний опережал предкризисный максимум промышленного производства в среднем на 3,4 квартала, а соответственно минимум слияний — кризисный минимум на 0,8 квартала[1].

Рост слияний в тот период и в последующие десятилетия усиливался обычно в последней трети циклического подъема. Эта стадия фазы подъема характеризуется нарастанием процессов скрытого перепроизводства: повышение выпуска продукции и особенно вложений в основной капитал сопровождается быстрым увеличением товарноматериальных запасов, повышением цен, застоем загрузки мощностей и нормы прибыли[2]. Завершающей стадии подъема свойственно усиление финансовой напряженности, выражающейся, в частности, в росте задолженности корпораций и повышении уровня процентных ставок (особенно крат-

[1] *Nelson R.L.* Merger Movements in American Industry 1895–1956. Princeton, 1959. P. 4.

[2] См.: Механизм экономического цикла в США. М., 1978. С. 220–224.

косрочных). Соответственно рост курсов акций приобретает все более отчетливо выраженный спекулятивный характер. Расчеты указывают на положительную связь динамики слияний с ростом курсов акций и цен при негативной зависимости от движения промышленного производства.

Таблица 2.1

Интенсивность процесса слияний и поглощений в экономике США, 1895–1987 гг.

Период, годы	Число слияний		Периоды «волны» годы	Среднее число слияний в год		
	всего, тыс.	в том числе в ходе «волны»		число , слияний в годы «волны» (А)	остальные годы (Б)	соотношение (А:Б)
1	2	3	4	5	6	7
Обрабатывающая и добывающая промышленность[а]						
1895–1920	4,8	54,9	1898–1902	531	104	5:1
1921–1945	9,3	55,4	1926–1931	1862	219	4:1
1946–1972	21,8	34,7	1967–1970	1890	619	3:1
1973– 1979 (1981–1986)	12,3	65,9	1981–1986	1354	599	2,3:1
Все отрасли[б]						
1963–1973[2]	*40,0	73,0	1968–1973	4862	1798	2,7:1
1974–1987[2]	*34,0	32,2	1984–1987	2733	2307	1,2:1[в]

[а] Сделки размером более 0,5 млн долл. Сопоставимость данных ограниченна: есть различия в характере данных до и после 1920 г.; данные за 1981–1986 гг. относятся только к сделкам более 1 млн долл. каждая, включая распродажи и сделки с иностранными фирмами.

[б] Данные фирмы «В.Т.Грим» охватывают объявленные сделки более 0,5 млн долл.

* Соотношение по стоимости сделок составляет 160 к 40 млрд долл., т.е. 4:1.

[в] Рассчитано по: *Salter M., Weinhold W.* Merger Trends and Prospects for the 1980s. Washington, 1980. P. 9; Statistical Abstract of the US, 1982–1983. 103rd ed. Washington, D.C., U.S. Govt Print. Off, 1983. P. 531; Economic Report of the President. Wash., 1985. P. 193; Wall Street Journal. 1988. Febr. 9. P. 5.

События послевоенного периода подтверждают эту модель: интенсивный рост числа слияний и поглощений приходится на периоды не столько существенного повышения общей экономической активности, сколько роста курсов акций и доходности об-

лигаций[1]. Тяжелые экономические кризисы оказывают во многих случаях меньшее сдерживающее воздействие на интенсивность поглощений, чем падение курса акций. В этой связи большую роль играет соотношение между рыночной и балансовой оценками стоимости акционерного капитала нефинансовых корпораций США. Чем выше курс акций, тем при прочих равных условиях меньше возможность «дешево» получить значительный объем капитальных активов. При такой логике волны поглощения, казалось бы, должны были происходить в периоды падения курсов акций. Однако лишь в процессе повышения биржевых курсов удается реализовать (или рассчитывать на реализацию в дальнейшем) курсовую разницу. Наиболее выгодным оказывается скупка контрольных пакетов компаний (как и акций вообще) в начале периода, характеризующегося «рынком быков». По мере повышения биржевых курсов становится все сложнее (как это отмечалось в 1986–1987 гг.) мобилизовать финансовые ресурсы, достаточные для скупки контрольных пакетов акций компаний по высокой цене (да еще и с премией). В силу этого динамика поглощений во многом следует (иногда с запаздыванием в один год) за кривой показателя «Q» отношения (рыночная стоимость ценных бумаг к балансовой оценке). Особенно заметно длительное понижение показателя «Q» в 1974–1981 гг., связанное с полосой структурных потрясений в американской экономике, приведшей к массовому обесценению основного капитала и падению курсов акций[2]. В дальнейшем же его рост сыграл большую роль в волне слияний 80-х годов.

Важнейшей стороной процесса слияний является его воздействие на возрастание мощи монополистических объединений. Масштабы и специфика этого процесса определяются только в конкретно-исторических условиях. Каждому периоду американской истории был свойственен определенный тип поглощений, который находил свое наиболее полное выражение в форме «волны поглощений», придавал количественному взлету числа сделок качественную определенность. Волны централизации

[1] См.: *Melicher R.W., Ledolter J., D'Antonio L.J.* A Time Series Analysis of Aggregate Merger Activity // The Review of Economics and Statistics. Vol. 65. 1983. P. 423–429.

[2] См.: Экономический цикл в США / Под ред. Р.М.Энтова. М.: Наука, 1985. С. 231–235.

капитала — одна из интереснейших особенностей американской экономической истории. Каждая из них ярко выражена на фоне погодовых (и циклических) колебаний числа и суммарной стоимости слияний и поглощений в довоенный период — за несколько лет число слияний в промышленности США составляло по 55% от общего их числа за четверть века (см. табл. 2.1).

Первая волна (1898–1902 гг.) слияний в США носила преимущественно горизонтальный характер, что отражало сложившиеся условия для повышения концентрации капитала и производства (и в частности — экономии на масштабах). Ее развертыванию способствовали как акт Шермана (1890 г.), запретивший картели, так и изменение законодательства о корпорациях, в том числе разрешение приобретать акции других корпораций. В результате в течение короткого периода сложилась та монополистическая структура американской экономики, которая нам хорошо знакома и по послевоенному периоду. К 1904 г. образовалось 318 трестов, поглотивших 5,3 тыс. предприятий (более 80% — в ходе «волны»). Так, трест ЮСС в 1901 г. «объединил» 785 предприятий. В результате слияний сложились монополистические структуры в 71 отрасли американской экономики[1]. Эта волна оказалась самой важной с точки зрения развития монополистических структур.

Горизонтальные слияния, ведущие к усилению рыночной мощи крупных компаний, оставались преобладающей формой централизации капитала и в 20–40-х годах (более 60% случаев)[2]. Акт Клейтона (1914 г.), направленный против них, не помешал скупать целые компании. И все же вторая волна (1926–1931 гг.) своей отличительной особенностью имела вертикальный характер слияний и поглощений, а именно выход компаний в отрасли, поставляющие им сырье, и в торговлю. Мощным толчком к увеличению масштабов цетрализации капитала в эти годы стал гигантский рост биржевых курсов акций и соответственно огромные прибыли от реорганизации и доходы финансистов, втянувшихся в процесс перераспределения собственности.

Интересно, что даже биржевой крах октября 1929 г. не положил сразу же конец активности в этой области. Общее число слияний

[1] См.: *Markham J.W.* Survey of Evidence and Findings on Mergers // Business Concentration and Public Policy. Princeton, 1955. P. 157, 180.

[2] Рассчитано по: *Weston I.Fr.* The Role of Mergers in the Growth of Large Terms. Los Angeles, 1953. P. 154–156.

в промышленности США в 1930–1932 гг. снижалось последовательно до ⅔, ⅓ и ⅙ от максимального уровня 1929 г. Но 74 крупнейшие корпорации США в 1930–1932 гг. скупали в среднем столько же (20–22) фирм в год, сколько и в 1926–1929 гг. Более того, несмотря на снижение курсов акций в 1931–1932 гг., средняя стоимость сделки выросла. По всей видимости, крупнейшие фирмы в годы «великой депрессии» приобрели большие капитальные активы «по дешевке». Вторая волна слияний в американской экономике впервые в широком масштабе отразила преимущества межотраслевой интеграции производства, хотя диверсификация шла пока в основном по вертикали.

Решающий поворот к диверсификации как преобладающему типу централизации произошел уже в послевоенный период, особенно после акта Келлера–Кефовера (1950 г.), который резко ограничил возможности проведения горизонтальных поглощений. В 60–70-х годах слияния, не относящиеся ни к горизонтальным, ни к вертикальным, составили порядка ¾. Процесс диверсификации производства в сочетании с поиском оптимального размера предприятия оказался в послевоенный период далеко не однолинейным. Это связано с появлением конгломератов, т.е. многоотраслевых компаний без определенного производственного «ядра». Н.И.Многолет справедливо отмечала: «...в то время как диверсификация наблюдалась во всех странах, конгломераты в основном оставались американским явлением, зигзагом в развитии промышленных концернов»[1]. Очевидно, что создание диверсифицированных компаний оставалось на протяжении последних десятилетий генеральной линией централизации (и накопления) капитала.

Масштабы конгломератизации в конце 60-х годов и степень иррациональности этого процесса требуют дополнительного осмысления. Американский ученый Дж.Линтнер показал, что к «чистым» конгломеративным слияниям можно отнести примерно те же 20% всех сделок, что и в волне 20-х годов[2]. Однако и одна пятая от 6 тыс. приобретенных в 1969 г. компаний составляет: весьма значительное число. Надо различать образование крупных, часто знаменитых (сначала быстрым ростом активов, а потом

[1] *Многолет Н.И.* США: промышленные концерны. М., 1976. С. 164.

[2] См.: *Lintner J.* Expectations, Mergers and Equilibrium in Purely Competitive Securities Market // American Economic Review. 1971. N 2. P. 105.

бывало и банкротством), конгломератов от конгломеративных слияний, поскольку последние далеко не всегда меняли диверсифицированный характер компании. Конгломеративный путь роста активов в 1954–1968 гг. был характерен для сравнительно небольших фирм. Таким способом они приобретали потенциально большую финансовую устойчивость, особенно если корреляция доходов различных подразделений компании во времени была отрицательной. Кроме того, как показал В.В.Кузнецов, половина слияний в 1948–1977 гг. шла в форме «встречного движения» во вполне определенных парах отраслей со схожими технологиями: общее и электромашиностроение, пищевая и химическая, полиграфическая и целлюлозно-бумажная промышленность, т.е. носила определенно диверсифицированный характер[1].

Новая комбинация финансовых и управленческих ресурсов не могла быть рентабельной в долгосрочном плане без адекватной комбинации производственной деятельности корпорации, что привело уже в первой половине 70-х годов к исчерпанию возможности применения конгломеративной разновидности централизации капитала. Но 29 тыс. слияний и поглощений за 1968–1973 гг. означали существенную реорганизацию структуры собственности в американской экономике. Так, выше показано, что между 1967 и 1972 гг. скачок в росте доли многоотраслевых компаний в экономике США относится в основном к добывающей промышленности, строительству, сфере услуг, розничной торговле. В обрабатывающей же промышленности, исторически намного превосходящей по этому показателю остальные сектора экономики, и в оптовой торговле возрастание доли многоотраслевых компаний пришлось на промежуток 1972–1977 гг. Именно в эти тяжелые для экономики США годы процесс диверсификации охватывал новые слои корпораций (видимо, меньших по размеру) промышленности, вынужденных искать пути к стабильности и росту рентабельности путем диверсификации производственной деятельности, ибо «нельзя управлять современными промышленными комплексами, как портфелем ценных бумаг»[2]. И, как

[1] См.: Норма прибыли и перелив капитала / Под. ред. Р.М.Энтова, А.В.Полетаева. М., 1987. С. 132–136.

[2] *Многолет Н.И.* США: промышленные концерны. С. 186.

показал С.В.Чепраков, многие конгломераты третьей волны в 70-х годах стали обычными многоотраслевыми компаниями[1].

Третья волна слияний наряду с ростом накопления в ходе экономического подъема 60-х годов послужила быстрому увеличению числа крупнейших (с активами более 1 млрд долл.) корпораций (табл. 2.2). Всего за 7 лет (1966–1973 гг.) их число увеличилось с 63 до 136, на 9,3 процентных пункта увеличилась и доля этой категории в общих активах нефинансовых корпораций.

Важность поглощений и слияний ведущих корпораций США для поддержания общих темпов роста капитальных активов будет ясна, если мы учтем особенности распределения их чистого дохода. Например, в 1986 г. корпорации с активами более 1 млрд долл. располагали ⅔ активов обрабатывающей промышленности и получили около ⅔ прибылей. На эту 291 корпорацию пришлось лишь 54% продаж, но 80% выплаченных дивидендов (табл. 2.2). Таким образом, они играли роль «денежных коров» для акционеров, особенно владельцев крупных пакетов акций, в наибольшей степени выигрывающих также и от роста курсовой стоимости фиктивного капитала. Норма роста собственного капитала (НП — см. табл. 2.3). гигантских корпораций в среднем за 1961–1986 гг. была более чем на 1 процентный пункт меньше, чем у прочих компаний обрабатывающей промышленности, попавших в выборку. Для нормы дивиденда ситуация была противоположной: реализуя более высокую норму прибыли, ведущие корпорации оказывались в «худших» условиях с точки зрения роста своих капитальных активов за счет собственных же прибылей.

Крупнейшие корпорации активно использовали другой канал «внутреннего» роста — кредит. Так, доля всех видов задолженности (кроме коммерческой) в применяемом капитале корпораций обрабатывающей промышленности выросла с 15,7% в 1957 г. до 22,7% в 1973 г. (в 1986 г. она составила 26,0%). Одновременно гиганты увеличили свои долги в те же годы с 10,8 до 20,6% от суммы активов (24,6% в 1986 г.). Так что выплаты больших дивидендов, устойчивость доходов и курсов акций позволили крупнейшим корпорациям перекрыть с помощью кредита низкую норму частного дохода в период до 1973 г. Однако и этот источник роста активов не может объяснить скачкообразное увеличение

[1] См.: *Чепраков С.В.* Монополистические объединения в США. М., 1984. С. 145–146.

Таблица 2.2

Вес крупнейших корпораций в обрабатывающей промышленности США

Год	Число корпораций		Стоимость активов[1], млрд долл.				Доля крупнейших корпораций, %[2]				
	всего в выборке (тыс.)[3]	в том числе в крупнейших[2]	нефинансовые корпорации	обрабатывающая промышленность[3]	крупнейшие корпорации[2]		В активах нефинансовых корпораций[1]	В обрабатывающей промышленности			
					всего	в среднем на одну		в активах[1]	в продажах	в прибылях[4]	в дивидендах
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1957	9,2	22	454,8	221,5	55,9	2,5	12,3	25,2	19,1	34,2	40,1
1966	10,2	63	804,2	402,8	143,8	2,3	17,9	35,7	26,4	39,0	48,9
1973	11,4	136	1445,1	742,3	392,8	2,9	27,2	52,9	42,8	52,6	64,5
1979	9,1	229	2579,2	1243,0	758,9	3,3	29,4	61,1	50,6	62,4	71,4
1986	7,7[5]	291[6]	4465,4	2019,4	1356,5	4,7[6]	30,3	67,2	53,7	67,4	80,5

Продолжение табл. 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Соотношения											
1973 к 1957		6,18	3,18	3,35	7,03	1,16					
1986 к 1973		2,14	3,09	2,72	3,45	1,61					
1986 к 1957	–	13,23	9,82	9,12	24,27	1,86	–	–	–	–	–

[1] На конец года.

[2] Корпорации с активами более 1 млрд долл.

[3] Среди корпораций, попавших в выборку (включая все с активами более 10 млн долл.).

[4] После уплаты налогов.

[5] Общая численность корпораций оценивалась в 1984 г. в 306 тыс.

[6] На конец 1986 г. имелось 445 корпораций с активами от 250 млн до 1000 млн долл. (в среднем 493 млн долл.), на которые приходилось 11% всех активов обрабатывающей промышленности. Рассчитано по: Quarterly Financial Report for Manufacturing Corporations (за соответствующие годы); Balance Sheets for the US Economy 1946–86. Wash., Board of Governors of the Federal Reserve System, October 1987. P. 22–25.

веса гигантских компаний. Именно слияния и поглощения позволяют сравнительно крупным корпорациям, особенно из группы с активами 250–1000 млн долл., которых в 1986 г. насчитывалось в промышленности и торговле около 650 (со средним размером активов у каждой около 0,5 млрд долл.), скачком преодолевать расстояние в полмиллиарда до следующей категории. Именно слияния переформировали в последние десятилетия сложный переплетающийся мир торгово-промышленных корпораций, которые вместе с компаниями в сфере энергетики, транспорта, услуг, коммунального хозяйства, строительства и финансового сектора и образуют ту элитную часть американского бизнеса (около 2 тыс. компаний), чьи акции котируются на Нью-Йоркской бирже. И, прежде всего в этом мире гигантов, составляющий львиную долю американской экономики, развернулась новая волна слияний и поглощений 80-х годов.

Таблица 2.3

Структура нормы прибыли в обрабатывающей промышленности США, 1961–1986 гг. (в %)[1]

Тип корпорации	1961–1973 гг.			1974–1986 гг.		
	ПАТ	НП[1]	Д	ПАТ	НП	Д
Корпорации с активами более 1 млрд долл.	12,1	5,5	6,6	13,1	6,9	6,2
Корпорации с активами менее 1 млрд долл.[2]	10,6	6,4	4,2	12,0	8,5	3,5

[1] ПАТ — норма прибыли после уплаты налогов на собственный капитал, НП — отношение нераспределенных прибылей к собственному капиталу, Д — норма дивиденда на собственный капитал; ПАТ = НП + Д.

[2] Все остальные корпорации в выборке (около 7,7 тыс. в 1986 г.)

Рассчитано по: Quarterly Financial Report for Manufacturing Corporations (за соответствующие годы).

2.1.2. Банкротства

Ведущий американский специалист Э.Альтман считает, что банкротства представляют собой важную, «в чем-то даже уникальную характеристику» функционирования бизнеса в США. Банкротство капиталистической фирмы связано с убытками как владельца частной фирмы, так и его кредиторов, а в случае с корпорацией — акционеров последней. Крах фирмы — это нарушение процесса концентрации на уровне индивидуального капитала.

Банкротства часто ведут к распродаже капитальных активов, а при реорганизации — к смене собственника или контроля над корпорацией, т.е. смыкаются с процессом слияний и поглощений. Крупные акционеры и кредиторы могут провести реорганизацию без обращения в суд или же в форме слияния. Одним из мотивов слияния в данном случае может служить, как показано в специальной литературе, желание получить капитальные активы убыточной компании по очень низкой оценке, а также ее право вычитать убытки из будущих налоговых платежей[1]. Американский культ личной предприимчивости порождает специфическое отношение к банкротству со стороны законодателей. За исключением злостного банкротства, наказуемого в уголовном порядке, коммерческий крах рассматривается как нормальное явление экономической жизни. Соответственно «добровольное» (в юридическом толковании слова) банкротство оставляет данной корпорации больше прав и льгот (по налогам, выплате дивидендов и т.п.), чем в случае, когда банкротство объявляется по петиции кредиторов. «Вынужденные» или «недобровольные» банкротства составляют меньшинство в практике рассматриваемых американскими судами дел о банкротствах корпораций (0,5–1,0%). Причины существования банкротства как феномена лежат, в самой организации капиталистического хозяйства: конкуренция с неизбежностью «выбраковывает» слабейшего. В частности, «добровольное» банкротство, как правило, просто опережает принудительное, с тем чтобы избежать еще больших потерь. Недавним, но наиболее ярким примером использования своего; права на банкротство стало дело «Тексако». Эта знаменитая нефтяная компания, проиграв дело в суде по поводу несостоявшегося слияния и оказавшись перед угрозой штрафа в 10,5 млрд долл. (окончательно 3 млрд), предпочла в апреле 1987 г. стать самым крупным «добровольным» банкротом в истории США. Массовость банкротств связана с общими экономическими условиями существования и деятельности бизнеса. Специальный анализ выделяет множество причин банкротств, которые фактически есть формы проявления воздействия рыночной конкуренции на деятельность частных фирм и корпораций. Так, по опросам менеджеров 50 несостоятельных компаний, основными причинами, приведшими их в суд с петицией о банкротстве, были уровень деловой активности

[1] *Altman E.I.* Corporate Bankrupcy in America. Lexington, 1971. P. 105–124.

«ниже ожиданий» — 64%, «внутренние» проблемы управления — 46%, «нехватка» капитала — 96%, перенакопление — 18%. Более детальная разбивка причин банкротств ясно указывает на трудности приспособления к рыночной конкуренции (по 11,7 тыс. банкротств в 1980 г.): «недостаточно» большой объем продаж — 59,6%, «чрезмерные» издержки производства — 28,9%, низкая конкурентоспособность — 23,3%, «сложности» с запасами — 9,3% и оплатой поставок продукции фирмы — 9,4%, «избыточный» основной капитал — 3,1%[1].

Угроза банкротства является важным «встроенным ограничителем» на свободу принятия хозяйственных решений на уровне индивидуального капитала. В американской литературе считается что «возможность банкротства является необходимым стимулом для поддержания эффективности экономики»[2]. Корпорации в лице их менеджеров не могут вести рыночную конкуренцию и накопление капитала без учета границ их финансовой устойчивости. Экономические кризисы, структурные потрясения неизбежно наносят удар по широкому кругу индивидуальных капиталов, которые при «нормальных» условиях могли бы выжить. Понятно, в частности, что затяжные отраслевые кризисы должны вести к более высокому уровню банкротств в соответствующих отраслях по сравнению со средним уровнем для всей экономики. Постоянное воздействие конкуренции выражается в весьма высоком уровне нормы банкротств: исторически (за исключением 40–70-х годов) она составляет величину, близкую к 1% в год от числа существующих фирм (табл. 2.4). Ежегодное исчезновение каждой сотой фирмы на протяжении столетия создает фон для колебаний численности коммерческих крахов. Особенно значительна роль экономических кризисов, когда норма банкротств достигает максимального уровня в промышленности и отраслях торговли и сферы услуг[3]. Циклические закономерности далеко не полностью определяют колебания числа и нормы банкротств. Крупные структурные потрясения, выходящие за рамки экономического цикла, сыграли большую роль в американской экономической истории. С определенной мерой условности можно выделить следующие полосы таких потрясений, сопровождавшихся волной коммерческих крахов: 1873–1878, 1893–1897, 1930–1933 гг. Наконец,

[1] Business Failure Record. N.Y. 1982. P. 12–13.

[2] Business Week. 1980. Mar. 24. P. 104–107.

[3] См.: Механизм экономического цикла в США. С. 225–237

Таблица 2.4

Масштабы банкротств промышленных и коммерческих фирм в США, 1871–1987 гг.

Период	В среднем за период		Год	Максимальный уровень за период[1]	
	число (тыс.)	норма[2] (на 10 тыс. фирм)		число (тыс.)	норма (на 10 тыс. фирм)
1871–1880	6,54	107,4	1878	10,45	158
1881–1890	9,48	100,2	1884	10,95	121
1891–1900	12,65	110,3	1896	15,32	133
1901–1910	12,21	89,2	1908	15,64	108
1911–1920[3]	14,28	85,4	1915	22,28	133
1921–1930	22,21	105,8	1930	26,63	122
1931–1940[3]	16,45	80,0	1932	31,99	154
1941–1950	5,47	24,2	1941	11,94	55
1951–1960	11,75	44,1	1960	15,45	57
1961–1970	12,92	51,0	1961	17,08	64
1971–1980	9,4	35,3	1975[4]	11,43	43
1981–1987[5]	43,6	100,4	1986[5]	61,62	120

[1] Максимальное относительное число банкротств зафиксировано в 1857 г. — 242 на 10 тыс. фирм (всего 4,9 тыс.)

[2] Средневзвешенная по числу учтенных предприятий (фирм).

[3] Для периодов Первой и Второй мировых войн характерно замедление прироста числа фирм в экономике, это же характерно и для периода 30-х годов.

[4] В 1980 г. эти величины были равны соответственно 11,74 тыс. и 42 процентным пунктам.

[5] Данные за 1984–1987 гг. не вполне сопоставимы с предыдущими, поскольку охватывают также финансовую сферу, железные дороги и т.д.

Рассчитано по: Historical Statistics of the US. Colonial Times to 1957. Wash., 1960. P. 570 (для периода 1870–1950 гг.); Economic Report of the President. Wash., 1988. P. 357 (для периода 1951–1987 гг.).

четвертая волна банкротств наблюдается в условиях переплетения структурных и циклических кризисов — за 1981–1987 гг. число зарегистрированных банкротств превысило 305 тыс.[1] Небывалая волна банкротств в 80-х годах является результатом кумулятивного взаимодействия в экономике США, пожалуй, всех причин, порождающих коммерческие и финансовые затруднения для

[1] Economic Report of the President. Wash., 1988. P. 357.

компаний. Структурные кризисы нанесли удар по ряду отраслей хозяйства в период тяжелого и длительного кризиса 1980–1982 гг. Он развернулся в условиях предшествующего длительного ухудшения финансовой устойчивости американских корпораций, выразившегося в снижении доли собственного капитала, показателей ликвидности, росте краткосрочной задолженности[1]. Застойный характер низкой загрузки мощностей, высокие процентные ставки, инфляция, иностранная конкуренция обусловили массовость банкротств американских компаний в 1980-х годах.

2.1.3. Особенности волны слияний и поглощений 1980-х годов

Наиболее заметной, бросающейся в глаза характеристикой четвертой волны централизации капитала в США являются огромные масштабы вовлеченных в этот процесс капиталов. За 1984–1987 гг. они составили около 650 млрд долл., или ¼ стоимости всех котирующихся акций (по курсам на начало 1987 г.)[2]. Гигантская волна изменений в структуре собственности в американской экономике в первую очередь отражает те структурные сдвиги, которые вызваны ухудшением общих условий воспроизводства в середине 1970-х — начале 1980-х годов. Обесценение основного капитала, возросшая потребность в обновлении производственного аппарата страны, переход к ресурсосберегающему типу НТП, ожесточенная иностранная конкуренция на рынках США, необходимость создания новейших отраслей промышленности и сферы услуг — все эти факторы не могли не привести к изменениям в распределении капитала между отраслями, не могли не вызвать волны слияний и поглощений как одной из форм адаптации к новым условиям хозяйствования. В 1980-х годах суммарная величина вновь (как и в предыдущих волнах) достигла 30–40% от расходов на покупку средств труда (табл. 2.5). В то же время надо отметить, что большая часть этих средств была лишь перераспределена между корпорациями и могла быть использована для финансирования инвестиций, а часть перешла к собственникам акций.

[1] См.: Экономический цикл в США. С. 224–234.

[2] Business Week. 1987. Jan. 12. P. 39.

Таблица 2.5

Расходы на капиталовложения и слияния и поглощения американских корпораций в 1948–1987 гг. (в млрд долл.)

Годы	Капиталовложения		Слияния		Отношение, %	
	все отрасли[1]	промышленность[2]	все отрасли[3]	промышленность[2,4]	(3:1)	(4:2)
1948–1966	—	311,1	—	32,5	—	10,4
1967–1970	—	144,5	—	41,4	—	28,6
1971–1979	—	579,1	—	55,5	—	9,6
1981–1986	—	872,0	—	326,0[5]	—	37,4
1968–1970	295,1	—	83,1	—	28,2	—
1971–1980	1925,6	—	234,2	—	12,2	—
1981–1987	2738,3	—	850,2	—	31,1	—

[1] Исключая государство и сельское хозяйство.

[2] Добывающая и обрабатывающая промышленность.

[3] Сделки размером более 0,5 млн долл.

[4] Сделки размером более 10 млн долл.

[5] Сделки размером более 1 млн долл.

Рассчитано по: Survey of Current Business. 1985. N 2. P. 26–27; Survey of Current Business. 1987. N 12. P. 17; Mergers and Acquisitions Almanac. Philadelphia. 1982–1987; Economic Report of the President. 1985. P. 193; Wall Street J. 1988. Febr. 2. P. 5.

Определенное воздействие на развертывание волны поглощений оказало «окно возможностей», открытое администрацией Р.Рейгана в области антитрестовского законодательства, прежде всего ослабление борьбы с горизонтальными слияниями, что отражало неоконсервативные настроения в правительстве[1]. Проблема нарушения акта Клейтона о монополизации отраслевых рынков была снята путем учета иностранной конкуренции. Непосредственное отношение к процессу слияний имело и дерегулирование, проведенное в кредитно-финансовом секторе и на транспорте. Для всех волн характерно наличие «встроенных» механизмов, которые придают им в известной степени самоподдерживающийся характер. Данной волне особенно свойственны премии за продажу акций «рейдерам» и выкуп своих акций корпорациями, ведущими защиту от попыток поглощения. Такой выкуп обусловил в 1984–1987 гг. изъятие с рынка акций на сумму

[1] См.: *Никеров Г.И.* Изменения в антитрестовском регулировании // США: экономика, политика, идеология. 1985. № 8. С. 13–21.

300 млрд долл., что еще более подтолкнуло вверх биржевые курсы. Наконец, цепная реакция слияний, поглощений и перепродаж капитальных активов имеет одну особенно важную закономерность — нарушение равновесия в монополистической структуре экономики вызывает тенденцию к его восстановлению. Способ же, которым реализуется эта тенденция, часто ведет к лавинному нарастанию интенсивности процесса. Фактически это превращение «конкуренции инвестиций» в «конкуренцию поглощений», так что исчезают естественные пределы у волны поглощений. Биржевая паника и падение курсов акций к осени 1987 г. не смогли резко ослабить процесс централизации капитала. Однако уже в 1987 г. волна слияний в США приобрела некоторые новые черты. Число слияний упало на 38%, тогда как суммарная стоимость сделок снизилась незначительно — в результате средний размер сделки достиг нового рекордного уровня — почти 81 млн долл. Одной из важнейших особенностей нынешней волны слияний и поглощений, как отмечено в советской литературе, стали широкие распродажи капитальных активов, в том числе не только предприятий, но и огромных компаний, стоимостью в миллиарды долларов[1]. Именно это обеспечивает данной волне преобладание диверсификации. Массовые распродажи части активов стали распространяться с 1970 г. в процессе ликвидации конгломератов, а в 1975–1976 гг. они достигали уровня в 50% от всех сделок с капитальными активами. В 1983–1986 гг. при росте среднегодового объема сделок они составляли от 14 до 35% всех сделок по их стоимости. Одной из причин роста распродаж активов стали финансовые трудности проведения многомиллиардных приобретений и необходимость быстрого сокращения задолженности новообразованным банкам[2]. Резкий рост размеров задолженности при слияниях, поглощениях и выкупе акций, а также печальный опыт старых конгломератов обусловливают иной раз перепродажу филиалов сразу же после поглощения и по нескольку раз. Так, «С.И.Т. файнешнл» была куплена компанией «СА» в 1979 г. за 1,4 млрд долл. и продана «Мануфакчурерс Хановер» в 1983 г. за 1,5 млрд долл. Цена «Юта интернешнл» с 1975 г., когда ее купила «Дженерал электрик» за 1,9 млрд долл., выросла в 1984 г. до 2,4 млрд долл. — по этой цене

[1] *Разумнова И.И.* Противоречия процесса монополизации // США: экономика, политика, идеология. 1987. № 5. С. 20–22.

[2] См.: Норма прибыли и перелив капитала. М., 1987. С. 136–140.

ее купила австралийская компания «Брокен хилл проприэтари». Характерной чертой нынешней волны слияний и поглощений стало появление новых финансовых гениев, которые, опираясь на какую-либо небольшую корпорацию, оказывались в состоянии мобилизовать в банках с помощью выпуска «мусорных» (высоких процентных, но малонадежных) облигаций до 5–6 млрд долл. Банки шли на эти рискованные операции, поскольку даже в случае неудачи жертва была вынуждена выкупать свои акции у «рейдера» по цене на 30–40% выше рыночной. Так, стали знаменитостями Т.Бун Пикенз и К.Айкэн, заработавшие (хотя и не без неудач) за несколько лет сотни миллионов долларов, пока их активность не притормозили неблагоприятные судебные решения. Самым сложным в данной волне централизации капитала является определение преобладающего типа слияний и поглощений. Рассмотрение специфики процесса в отдельных отраслях и секторах экономики дает чрезвычайно сложную картину. Прежде всего следует отметить, что общая тенденция в поглощениях, как показал В.В.Кузнецов на периоде 1948–1977 гг., состояла в том, что «корпорации, относящиеся к отраслям с высоким уровнем нормы прибыли, использовали внешний рост в гораздо большей степени, чем корпорации отраслей с низкой нормой прибыли»[1]. В эту модель четко укладываются покупки нефтяными компаниями активов в различных отраслях с середины 70-х годов, которые, как отметил М.А.Субботин, носили конгломеративный характер[2]. В дальнейшем нефтяные компании стали избавляться от непрофильных активов, пока в 1982–1986 гг. падение цен на нефть не привело к массовым слияниям среди самих нефтяных гигантов, составившим в 1981–1986 гг. 3,5% всех сделок, но давшим почти 13% стоимости этих сделок (см. табл. 2.6). Начался этот процесс с попыток купить запасы дорогой тогда нефти «в земле» путем приобретения фирм. «Ключом к ситуации является снижающееся качество перспектив на разведку нефти в США...», — писал «Петролеум экономист»[3]. Всего за 1981–1986 гг. в добывающей и нефтегазовой промышленности США сумма поглощений оценивается более чем в 90 млрд долл. и занимает, бесспорно, первое место среди всех секторов и отраслей американской экономики.

[1] Норма прибыли и перелив капитала. М., 1987. С. 135.

[2] Там же. С. 130–131.

[3] См.: Petroleum Economist. 1984. July. P. 254.

За исключением покупки ЮСС в 1981 г. (ради нефти и кассовой наличности) «Маратон», большинство этих поглощений носило явно горизонтальный характер, что рассматривалось администрацией США как желательная и эффективная консолидация в условиях избытка мощностей[1]. На смежных рынках функционировали и крупные фирмы, слившиеся в пищевой промышленности. Явно горизонтальный характер носят слияния в сфере авиационного, железнодорожного и грузового автотранспорта, что связано с дерегулированием в 1982 г. Ослабление ограничений на владение радио- и телевизионными станциями в декабре 1984 г. дало бум слияний в сфере кино, радио и телевидения. Исключительной важности процессы происходят в сфере финансов, на которую в последние годы падает примерно одна пятая часть всех слияний (см. табл. 2.6), что также явилось последствием широкого дерегулирования в 1980–1982 гг. В целом же на перечисленные отрасли (без транспорта и телевидения) приходится 10% национального дохода США, и до 50% стоимости всех слияний; причем они имеют выраженный «горизонтальный уклон»[2]. Процесс «консолидации» затронул и такую новейшую отрасль, как компьютерные услуги. В 1981–1986 гг. там произошло 600 слияний стоимостью примерно в 8,5 млрд долл. (см. табл. 2.6)[3].

В машиностроении же преобладает диверсификация, направленная, в частности, на вторжение крупных корпораций в современные перспективные области, связанные с военным бизнесом, новейшими наукоемкими технологиями. Общее и электромашиностроение и приборостроение остаются по числу сделок (⅙ всех слияний за 1981–1986 гг.) на одном из первых мест в экономике США. Здесь, на передовых рубежах научно-технического прогресса, приобретение дополнительных ресурсов, особенно персонала, способного вырабатывать новые технические идеи и воплощать их в жизнь в условиях ожесточенной международной конкуренции и быстрого роста качества товаров, стало важнейшим элементом в улучшении долгосрочных перспектив компаний[4]. Заметим, что попытки самостоятельного развития в круп-

[1] См.: Economic Report of the President. 1985. P. 194.

[2] См.: Economic Report of the President. 1985. P. 194.

[3] См.: Business Week. 1984. Febr. 6. P. 16.

[4] См.: *Lipton S.L.* High Technology Acquisitions // Mergers and Acquisitions. 1982. No 17(3). P. 30–39.

Таблица 2.6

Отраслевое распределение слияний в экономике США, 1981–1986 гг.[1]

Сектора и отрасли[2]	Всего сделок		Суммарная стоимость сделок		Средний размер сделки, млн долл.
	число	доля, %	млрд долл.	доля, %	
1	2	3	4	5	6
Вся экономика	17 134	100	646,6	100	37,5
Обрабатывающая промышленность	7231	42,2	227,9	35,3	31,5
Пищевая	564	3,3	44,7	6,9	79,3
Издательское дело	604	3,5	14,3	2,2	23,7
Химическая	662	3,9	32,2	5,0	48,7
Общее машиностроение	1087	6,3	25,6	4,0	23,5
Электромашиностроение	960	5,6	30,1	4,7	31,4
Транспортное машиностроение	303	1,8	28,4	4,4	93,8
Приборостроение	647	3,8	15,2	2,4	23,5
Добывающая промышленность	848	5,0	93,8	14,5	110,6
Нефтегазовая	602	3,5	81,4	12,6	135,2
Транспорт	372	2,2	16,9	2,6	45,5
Связь	651	3,8	34,8	5,4-	53,5
Коммунальное хозяйство	149	0,9	14,9	2,3	100,1
Оптовая торговля	915	5,3	11,4	1,8	12,5
Розничная торговля	911	5,3	53,9	8,3	59,2
Деловые услуги	955	5,6	10,5	1,6	11,0
Компьютерные услуги	600	3,5	8,5	1,3	14,2
Кино, видео	138	0,8	8,8	1,4	63,9
Банки	1135	6,6	17,2	2,7	15,2
Другие финансовые институты	2450	14,3	97,1	15,0	39,6

[1] Данные охватывают сделки на сумму более 1 млн долл. каждая, включают распродажи активов и сделки с иностранными фирмами и несколько отличаются от данных в табл. 2.1.

[2] Приведены не все сектора и отрасли. Рассчитано по: Mergers and Acquisitions, 1982–1987. The M&A Almanac. Philadelphia, PA: MLR Publishing Co.

ных компаниях новейших видов наукоемкого бизнеса часто оказываются намного более дорогостоящими и даже невозможными. Волна слияний и поглощений в США не могла не привлечь иностранных покупателей, тем более что на эти годы пришелся огромный приток капитала в США. В 1985–1986 гг. снижение курса доллара привело к относительному удешевлению собственности в США в иностранных валютах — затраты иностранцев на покупку фирм выросли до 18–23 млрд долл. в год. В целом же иностранные покупатели устремлялись в те же отрасли, где шел бум поглощений, за исключением, может быть, нефтяной промышленности, покупки в которой были не под силу иностранцам, кроме голландцев. По данным за 1981–1986 гг. наиболее активно покупали американские фирмы англичане (391 случай) и канадцы (258). Вторжение из Австралии, Франции, Японии и Голландии было на порядок слабее. Пик иностранных покупок американских компаний пришелся на 1987–1988 гг. Если в 1983 г. таких сделок было зарегистрировано 116, то в 1987 г. — уже 316, а суммарная стоимость их подскочила с 2,2 млрд до 40,7 млрд долл., так что на долю иностранцев вновь приходилось более одной пятой общей стоимости всех сделок. Новая волна централизации капитала в США принесла крупное перераспределение собственности, повысила концентрацию капитала, создала условия для более активной адаптации американской экономики к новым условиям воспроизводства, новым направлениям структурных сдвигов. Характер слияний свидетельствует об отходе от управления производством как финансовыми активами, т.е. от слияний конгломеративного типа. В целом произошел сдвиг в пользу создания более сбалансированных диверсифицированных компаний, менеджмент которых владеет реальной ситуацией в своем бизнесе и ищет посредством слияний «третью ногу» — опору для достижения более устойчивой рентабельности в долгосрочном плане. Но в определенной группе отраслей проявилось в значительной мере и «возрождение» слияний горизонтального типа. Новая волна централизации капитала создала как потенциальные предпосылки роста, так и специфические проблемы: финансовую напряженность, усиление биржевых спекуляций. Вместе с массовыми банкротствами слияния и поглощения 80-х годов образуют новую (четвертую) волну централизации капитала в США, которая будет иметь долгосрочные последствия для хозяйства США.

2.2. Неизбежный этап реформы — разгосударствление[1] (1990)

Цепь не слишком связанных между собой законов и постановлений в сфере экономики в конце 1980-х гг., споры о собственности, земле и местном самоуправлении в Верховном Совете вынуждают поставить вопрос о цели реформ. Формирование рыночной экономики, поставленное как общая цель на II съезде народных депутатов, не могло быть реализовано частичными мерами. Но ни правительство, ни законодатели в Верховном Совете все еще не решились на радикальные, а значит наиболее тяжелые и непопулярные решения.

Для перехода от господства вертикальных к преобладанию горизонтальных связей в промышленности — то есть к рынку — необходимо было сменить собственника или (для начала) субъекта, осуществлявшего владение и распоряжение крупными предприятиями. Только тогда решения в области производственной программы, цен и капиталовложений могли базироваться на рыночных принципах. Радикальное разгосударствление нельзя провести снизу — на базе инициативы трудовых коллективов или передовых хозяйственников, экспериментирующих со своими предприятиями. Необходима широкая программа трансформации (сверху) ведущих промышленных предприятий в акционерную форму собственности. Они должны составить ту структуру, ту критическую массу, которая могла бы нести на себе рыночные отношения наряду с фермерами, малым бизнесом в промышленности, строительстве, транспорте, торговле и услугах. Расширение прав предприятий не могло стать основой нового хозяйственного механизма без уравновешивающего контроля со стороны собственника, заинтересованного в эффективном (по критериям микроуровня) функционировании предприятия.

Трансформация крупной промышленности — операция сложная и длительная. Она требовала разработки пакета соответствующих законов, существенной подготовки кадров, создания ряда

[1] *Григорьев Л.М.* Неизбежный этап реформы — разгосударствление // МЭиМО. 1990. № 6.

таких совершенно новых для нас учреждений как инвестиционные банки, аудиторские фирмы и т.п. Проводить ее можно только в комплексе и очень осторожно, чтобы не дискредитировать в общественном сознании эту форму собственности (как это отчасти вышло с кооперативами). Для этого, в частности, необходимо было решить следующие конкретные задачи: раздавать или продавать акции (кому и как?), как организовать реализацию акций и управление новыми акционерными обществами. Наконец, важно было определить, куда идут вырученные при продаже средства.

Опыт Запада в области крупной промышленности показывает широкую гамму вариантов контроля над акционерными обществами. В американском случае исторически преобладает индивидуальная собственность на акции, в японском — огромную роль играет перекрестное владение акциями между банками, компаниями и различного рода финансовыми институтами, а в Западной Европе в послевоенный период можно было наблюдать целый ряд форм государственного контроля над деятельностью крупных компаний. Это лишний раз доказывает принципиальное преимущество акционерной формы собственности в том, что она обеспечивает эффективное рыночное поведение экономических единиц вне жесткой привязки к типу акционеров. Проблема в том, как перейти к ней. Ведь остальные условия формирования рынка могут быть реализованы только после перемещения реального контроля над крупными предприятиями сверху вниз.

Неизбежная дилемма: раздать можно быстро, а распродавать — лишь небольшими порциями. Существовал ряд прожектов разделить всю собственность между всеми гражданами в форме акций. Распределение акций с правом их перепродажи привели бы к их быстрому перераспределению и концентрации, чем при смешанном типе контроля — институциональном владении и частичной распродаже. Заметим, что принципиально невозможно точно и совершенно «справедливо» (и бесспорным образом) разделить акции всех предприятий так, чтобы каждому гражданину достался пакет акций примерно одинаковой рыночной (!) стоимости. Определенную долю акций — скажем, одну пятую — стоило бы передать трудовым коллективам в форме неразделенного пая, что дало бы им твердые права в Советах директоров акционерных обществ. Часть акций стоило бы обменять между заинтересованными предприятиями, а также банками, хотя и это

очень сложно. Найти ясный критерий и однозначный подход к проблеме распределения собственности было непросто, но в любом случае предполагалось, что он должен быть ориентирован не на одномоментную справедливость дележки, а на эффективность использования производственных фондов в целях роста благосостояния всего общества. Понятно, что основная масса собственности в стране оставалась в руках центральных, республиканских и местных органов власти, особенно в непроизводственной сфере, а контроль государственных органов в промышленности и других товаропроизводящих отраслях должен был сохраниться минимум на 5–10 лет.

Стоимость основных фондов (по балансовой оценке — за неимением другой) предприятий союзного подчинения составляла порядка 600 млрд рублей, с учетом земли и оборотных фондов их активы можно оценить в 1 трлн рублей. Ясно, что размер суммы исключал разовую реализацию. Если часть акций (⅕) передать трудовым коллективам, часть (в зависимости от отрасли хозяйства) начать реализовывать, то этот процесс занял бы много лет. Продавать акции гражданам СССР можно было по крайней мере на несколько десятков миллиардов рублей в год — сбережения это позволяли. Тех, кто боялся оказаться под контролем мафии, можно было успокоить: именно покупка акций легко контролировалась государственными органами. Это было связано с правом учредителей проводить первичный отбор акционеров, жесткой фиксацией собственности на акции и возможностью проводить все операции только по компьютерным системам и безналичным расчетам. Привлечение иностранных портфельных инвестиций могло бы стать важным путем привлечения капитала в страну при определенных условиях, причем угроза «иностранного закабаления» легко парировалась бы введением ограничений на владение акций иностранными юридическими и физическими лицами в зависимости от характера отрасли хозяйства. Трансформация сбережений населения в форму акций не могла быть легкой и быстрой. Не надо забывать, что государственные облигации, депозиты в Сбербанке и в коммерческих банках конкурировали с акциями, вложениями свободных средств населения.

Процесс трансформации крупной собственности необходимо было начать с реальной национализации и отнять собственность у ведомств и ассоциаций разного рода. Следующий шаг — создание

Комитета по управлению государственным имуществом, подчиненного Президенту и Верховному Совету, который осуществлял бы вмешательство в вопросы собственности от имени государства. Он мог бы контролировать часть нынешней собственности государства: леса и парки, инфраструктура, оборонная промышленность и т.п., которая остается у государства, даже управляться будет министерствами довольно длительное время. В этом случае роль Комитета была бы по существу номинальной, но применительно к остальной промышленности он мог бы создать на отраслевом и/или региональном принципе специальные финансовые холдинги (назовем их Инвестиционными фондами), которым на начальном этапе были бы переданы 100% акций подконтрольных им предприятий. Функциональная роль Фондов зависела бы от отрасли промышленности, в которой они бы действовали. В одних отраслях они сохраняли бы от 51% до 100% акций, т.е. полный контроль за ключевыми хозяйственными решениями, но не осуществляли бы повседневное руководство компаниями. Возможно несколько вариантов сокращения доли акций в руках Фондов: например, до 10%, но с оговоркой, что ряд ключевых решений — экспорт и импорт капитала, уход в другую отрасль — мог бы быть принят только при их согласии. Однако главная задача фондов — не только и не столько владение акциями, сколько формирование акционерных обществ, Советов директоров в них и организация распространения акций. В большинстве отраслей, особенно производящих потребительские товары, многие виды машиностроительной продукции фонды могли бы со временем (за 1990-е годы) «избавиться» от всех акций.

Программа трансформации собственности предполагала разработку планов постепенной реализации акций по каждому Инвестиционному фонду с учетом специфики отрасли и предприятий, спроса, состояния денежного рынка и т.п. Один лишь учет фактора инфляции в этом процессе требовал сложных расчетов. А сама продажа предполагала общественное доверие как к проводящим ее органам, так и к новым для нашего общества формам сбережений и инвестиций. Такая программа означала одновременное создание специального органа типа Комиссии по ценным бумагам, так как всякое движение акций должно регистрироваться. Одновременно понадобились бы региональные биржи, хотя бы в виде специальных отделов в банках.

Инвестиционные фонды на первых порах играли бы роль учредителей и инвестиционных банков, но со временем эта роль могла бы существенно измениться. И здесь важнейший вопрос: куда направлять выручку от продажи акций? В отличие от продажи земли, квартир и домов, недвижимости разного рода, в этом случае опасно было бы направлять их в бюджет. Это привело бы к кажущемуся сокращению дефицита, а на деле оттянуло бы долгосрочные сбережения населения и хозяйственной сферы от инвестиций. Их просто истратят в этом случае на текущие нужды. Средства, вложенные в акции, являются бессрочными сбережениями общества и должны быть реинвестированы. Концентрация средств, полученных от эмиссии акций, в Инвестиционных фондах позволила бы кредитовать с их помощью развитие хозяйства, в частности создание следующего поколения компаний, венчурных фондов и т.п. Они могли бы функционировать на данном этапе как кредиторы «предпоследней руки» для банков и других кредитных учреждений (вместо пока не развитых пенсионных фондов и страховых обществ) или покупать государственные облигации по рыночной цене или согласно решению Верховного Совета. Это дисциплинировало бы правительство в его расходах.

Подходы к формированию рынка, разгосударствлению могут быть различными, но в любом случае такой или подобной программы деэтатизации не избежать, если речь о рыночной экономике идет всерьез. Лучше всего было бы ввести ее прямыми декретами Президента, чтобы не утопить в бесконечных спорах о справедливости и сущности рынка.

2.3. «Детские болезни» приватизации[1] (1990)

Обострение внутриполитической борьбы откладывает масштабные реформы, не говоря уже об их выхолащивании. Внимание общественности сосредоточено на кризисных явлениях в отношениях между республиками, с развалом потребительского рынка, инфляцией, карточками и т.п. Приватизация же выглядит пока несколько отдаленно и академически. Но только выглядит — номенклатурная приватизация (в пользу старых структур) и спонтанная приватизация (растаскивание собственности) уже начались. Одновременно мы втягиваемся в широкомасштабные споры о «правильной» и «справедливой» приватизации. Особенно опасны «детские» болезни, характерные ранним стадиям обсуждения этой важнейшей проблемы во всех странах. Это проблема справедливой дележки собственности, передачи ее трудовым коллективам и номенклатурной приватизации или разгосударствления. Если мы позволим себе роскошь поиска уникальной системы приватизации, обладающей еще и свойством справедливости, то можно быть спокойными — мы никогда не приватизируем собственность и не получим эффективной конкурентной (что одно и то же) рыночной экономики.

Создание эффективной рыночной экономики предполагает приватизацию основной массы государственной собственности. На большей части востока Европы это уже аксиома. «Страны СЭВ» одна за другой принимают законы о приватизации. Начав свою перестройку позже нас, они уже минимум на год опережают по наработке законов, организационных структур и опыта практической приватизации. Зато у нас появляется уникальная возможность хоть чему-то поучиться, постараться не повторять ошибок соседей. Правда, ход событий в нашей стране оставляет на это мало надежд. Боюсь, что мы попытаемся повторить все ошибки наших западных соседей, а также сделать ряд своих, чтобы можно было их преодолевать и гордиться своими страданиями, порожденными гордыней и нежеланием учиться.

[1] *Григорьев Л.М.* «Детские болезни» приватизации // Московские новости. 28.11.1990.

Дискуссия в прессе смещается к вопросам о темпах, способах и субъектах приватизации. При этом утрачивается перспектива или основная цель приватизации. Решать проблему путей и средств можно только от цели, сформулировав минимум требований к результату процесса. После этого можно спорить о компромиссах в методах проведения. Критерий приемлемости подхода должен быть от конечного результата, а не от идеи, сколь она не была бы хороша и даже сколь бы она не овладела массами пишущих журналистов и ученых. И обязательно надо считать издержки реформы — в деньгах и времени. Социальные издержки приватизации трудно измеримы, поскольку отражают антирыночную инерцию мышления значительной части общества. Здесь надо ясно осознать, что наша нынешняя экономическая система даже в «счастливые времена застоя» давала среднему (среднему!) советскому человеку в 5–7 раз меньше, чем его соседям в часе лета от западной или восточной границы.

Приватизация — один из болезненных элементов рыночной реформы в целом, но общество может снизить свои социальные издержки, если осознает, что это плата за выход на основную магистраль развития экономики, которая принесет повышение жизненного уровня и восстановление достоинства трудящегося человека. Провалим приватизацию — никаких шансов на успех рыночных реформ!

Ключевой момент приватизации — формирование собственника, который несет ответственность и рискует. Соответственно — это появление хозяина дома (а потом — квартиры в доме), хозяина земли, заинтересованного в ее долгосрочной эксплуатации, и хозяина в лавке, рискующего своими сбережениями. Применительно к крупной промышленности — это отделение собственности от управления, особенно от государственных ведомств, вычленение крупного акционера (на роль хозяина), заинтересованного в финансовых результатах работы предприятия при жестких бюджетных ограничениях и конкурентной рыночной среде. Последнее означает, что собственники предприятий обязательно рискуют своими средствами (капиталами). Именно поэтому в переходе к рыночной экономике так важно отделение собственного капитала от заемного.

В странах с развитой рыночной экономикой это особенно важно для определения финансовой ответственности. При

оформлении банкротства и выясняется, что кому принадлежит. Как ни горько сравнение, но мы сейчас юридически оформляем банкротство бюрократического планирования. Осталось еще в финансовом отношении выяснить, что и в как и чьих руках будет функционировать.

Чем нам грозят «детские болезни» приватизации? Ответ прост: либо тем, что оной никогда не будет в результате споров о правилах дележки, либо она приобретет формальный характер — популистский (югославский) или номенклатурный (феодальный).

Давайте пройдемся по порядку и начнем с потенциально наибольшей угрозы — всеобщей дележки собственности. Именно тут фантазия многих ученых и особенно журналистов получила простор. Появился даже новый жанр «реформаторской» статьи — «экономический лубок». Его признаки: жесткая критика верхов, хороший литературный стиль, ссылки на справедливость, потом грандиозная гладкая теория и полное отсутствие связи метода с последствиями, требованиями функционирующего рыночного хозяйства, никакого расчета времени и издержек на проведение в жизнь — все просто.

На первый взгляд легко раздать некий эквивалент общественного богатства. Конечно, мы сами — граждане — создали всю государственную собственность. Но, к сожалению, мы уже не сможем ее получить назад — плакали наши денежки. Интуитивно мы это понимаем. Если нам (всем!) раздадут некие облигации, то платить по ним можно будет только при условии увеличения налогов с нас же. Прав собственников (на всю собственность сразу) мы фактически не можем получить (формально уже имеем). Но главное — не появится система независимого контроля на деятельностью предприятий с риском и ответственностью у конкретного собственника или группы их. Тогда зачем это все — проще жить так!

Интереснее всего — судя по центральной прессе — раздать специальные талоны (опыт есть) и потом организованно обменять их на куски собственности, желательно равной стоимости. Уважаемые авторы таких схем могли бы прикинуть последствия попытки их применить. Прежде всего надо разобраться, кому давать купоны. Всем взрослым (старше 18 на 31.XII.1990 г.)? Несправедливо давать 3 доли на семью из 3 человек с одним взрослым (мать-одиночка с 2 детьми) и на 3 работающих взрослых.

С другой стороны — чем провинились тинейджеры? Многим исполнится 18 уже 1.1.1991 г. А дети чем хуже? Сказав ВСЕМ, мы почти говорим ВСЕГДА!

Делить — поровну? Это несправедливо: как быть с правами ветеранов против зеленого молодняка? А как быть с преступниками, число которых растет медленнее, чем в 1989 г., но тоже довольно быстро? Если им совсем не давать, то несправедливо — они граждане страны. Если и им давать, то когда: пока в тюрьме сидят или сразу по выходе, и поскольку?

Если провести такую операцию в масштабах всего Союза, это приведет к широкомасштабному перераспределению собственности между республиками. Только этого керосина нам и не хватало в Федерации... Если делить внутри республик, то это в любом случае перераспределение между регионами в больших республиках и сельсоветами — в малых. А республиканское гражданство — создавали общественное богатство в одной республике — а получать долю где?

Особенно сложно определить стоимость имущества для раздачи. Никакие иностранные эксперты не смогут определить подлинную стоимость 46 тысяч предприятий! Или это займет лет десять... Кстати, ошибки с определением стоимости предприятий могут быть колоссальными. Например, стоимость активов промышленности ГДР оказалась при «ближайшем» рассмотрении раза в два меньше, чем до объединения. А по отдельным предприятиям в нашей стране может быть при быстрой оценке просто путаница: изношенные предприятия легкой промышленности — прибыльны, относительно новые предприятия сырьевых отраслей — убыточны. О том, чтобы сделать купоны на все виды собственности: хочешь квартира — хочешь лавка — хочешь акции, — и думать нечего. Нет никакого способа выровнять стоимость долей для жителей страны. «Черный передел» в любой форме нужен только тем, кто хочет под флагом справедливости парализовать приватизацию и переход к рынку в целом. В целом споры о справедливой дележке, борьба концепций, авторитетов и амбиций займут годы, вызовут массу споров и кончатся ничем.

Наконец, стоит учесть издержки справедливой дележки. Выявление «всех» для раздачи собственности — дело серьезное и может быть сравнено с переписью населения (которую готовят годами). Правда, раздача красивой резаной бумаги с надписью «Талон на

собственность» людям по деревням, где нет ни почты, ни элементарного снабжения, может вызвать «некоторое недовольство» со стороны испытуемых. Я бы лично не рискнул пойти в народ с талонами такого типа... Наконец, раздача собственности только откладывает на несколько лет выявления неравномерности ее конечного распределения. Значительная часть населения быстро продаст или передаст с отсрочкой оформления свои права на собственность. Развитие рыночных процессов выявит ошибочность предварительных оценок стоимости предприятий. Квазисправедливость распределения только отложит недовольство.

Быстрой приватизации путем раздачи быть не может. В любом случае вместо красивых на бумаге схем придется идти на двухэтапный процесс: акционирование — приватизация. Идти на это придется сверху, чтобы постепенно выйти к приватизации рыночного типа. Конечно, было бы лучше, если бы шел встречный процесс приватизации снизу. Но реалии таковы, что без серьезного государственного контроля такие процессы приобретают либо номенклатурный характер, либо установление контроля со стороны трудовых коллективов.

Номенклатурный путь — это подмена первого этапа приватизации разгосударствлением как конечной целью. Децентрализация решений выступает как разумная цель, и восточноевропейские страны (а потом и мы в 1988–1990 гг.) пошли на это. В нашем случае это формирование одного за другим объединений разного типа с передачей контроля фактически существующим министерским и субминистерским структурам под видом концернов и ассоциаций — все они сугубо добровольно организованы. Оставим в стороне на время борьбу с бюрократией. В нашей сверхбюрократической стране невозможно провести рыночную реформу при одновременной смене всех элементов номенклатуры. Кстати, и заменить некем. Беда номенклатурных приватизаций типа превращения управленческих структур в квазиакционерное общество — а то еще и с 51% акций у министерства — в том, что они не ведут к жесткому финансовому контролю, риску и конкуренции. Обществу выгоднее переместить (переманить) чиновников на уровень компаний, но заставить их работать в новых условиях. ПРИ КАПИТАЛИЗМЕ УПРАВЛЕНИЕ ОТДЕЛЯЕТСЯ ОТ СОБСТВЕННОСТИ, А ПРИ ПРИВАТИЗАЦИИ СОБСТВЕННОСТЬ ОТДЕЛЯЕТСЯ ОТ УПРАВЛЕНИЯ!

Наконец, крайне удивительно распространение идей раздачи собственности прямо трудовым коллективам. Зачем нам югославский вариант, на критике которого защищали диссертации поколения истинных марксистов и от которого отказываются изобретатели на Балканах. Участие трудовых коллективов совершенно необходимо в урегулировании трудовых отношений — например, представительство в Совете директоров компании (помимо трудовых соглашений). Конкретный вариант акционирования и приватизации предприятия должен быть согласован с коллективом тем или иным образом. Разумным представляется передача примерно 5–10% в блоке (неделимых среди отдельных членов коллектива) и льготная продажа еще 10–15% акций. Но нельзя голосованием на месткоме решать вопросы технологий, выбора производственной программы, цен, капиталовложений, займов и т.п. Здесь лежит угроза легального паралича рыночной системы. Представьте себе голосование по внедрению новой технологии на предприятии, но с сокращением штата на ⅕. Кто будет за? Ведь мы хотим эффективности на западный манер?

Популистский вариант не только несправедлив по отношению ко всем трудящимся за пределами нескольких высокоприбыльных предприятий ряда отраслей, но и ведет к подрыву накопления и применения научно-технического прогресса. Это монополия нескольких профессиональных групп на средства производства. Немаловажно, что инфляция в этом случае неизбежна: все требования о повышении зарплаты будут автоматически перекладываться собственниками завода в цену своей продукции. И не надо путать данную ситуацию с западными программами участия в акциях трудящихся. Это обычно малые доли акций или выкуп убыточных компаний, чтобы спасти свои рабочие места. Кроме того это риск личными сбережениями и полная финансовая ответственность.

Банкротство такого предприятия означает полную потерю личных средств, а значит и довольно высокий уровень ответственности.

В наших условиях рождается неожиданный гибрид: единство номенклатуры с трудовыми коллективами. Причина — в неустойчивости жизни и надежде на защиту от своего директора. Постановление № 1062 создает условия для «самоконтроля» объединений предприятий. Движение в этом направлении усилива-

ется стремлением предприятий центрального подчинения как-то выжить в условиях неполных гражданских прав их трудящихся в ряде республик. Но это и очень опасно для рыночных реформ.

В проблеме приватизации есть несколько проблем, относящихся к категории теоретически неразрешимых, но практически тривиальных. Строго говоря, приватизация в социалистической стране невозможна вообще. Осознав это, можно браться и за невыполнимые частности. Проблема продажи акций и собственности других типов против наших сбережений — это классическая проблема запаса и потока (море против реки). Конечно, разом все продать нельзя. Можно даром или дешево отдать квартиры, в рассрочку — сферу услуг и торговлю. Но крупную промышленность придется тщательно акционировать (это очень сложная процедура в отличие от хожалых представлений). А приватизировать без спешки и по частям. Легкую промышленность можно приватизировать быстро, по возможности — с участием иностранного капитала. Остальные предприятия продать разом нельзя, но постепенно сформировать независимые от министерств органы акционерного управления — можно. И продавать по частям.

Совершенно неразрешима проблема нелегальных денег. С одной стороны мы против спекуляции, с другой — за рынок. Но любая торговля часть населения раздражает — его долго уговаривали, что только производство железа и угля занятие почтенное. И теперь непонятно, что делать. Выловить нелегальные деньги в принципе невозможно. Денежная реформа подорвет всякую приватизацию, а кроме того сама себе возьмет года три только на подготовку. Рынок без приватизации за это время загонит нас в гиперинфляцию, которая уничтожит все трудовые сбережения, но перебросит остатки собственности в руки нелегалов. Общенародный контроль за доходами будет стоит безумных средств и времени, но бумаги будут в полном порядке только у мафиози — честные люди редко собирают оправдательные документы заранее. Десятками методов можно ослабить вливание нелегальных денег в процесс приватизации, но важнее другое — растворить их в больших массах легальных денег и не дать им контроля над экономикой. Это технически возможно.

Наконец, важная проблема — куда девать выручку от приватизации собственности. С точки зрения финансовой стабилизации, борьбы с инфляцией и т.п. все просто — деньги получить

и заморозить или уничтожить. Но на уровне городов и областей (только им можно доверить контроль за процессом приватизации) издержки найма «приватизаторов», экспертизы и т.п. будет довольно значительной. Если всю выручку забирать — лишний дефицит бюджетов. Если покрывать только издержки, то каков стимул для местных властей возиться с этим делом?

Скорость процесса получения средств от приватизации намного ниже, чем скорость проведения антиинфляционных мероприятий. Тут не приходится рассчитывать на многое. Кроме того, в большинстве случаев у мелкого бизнеса огромные потребности в оборотном капитале — его еще и кредитовать придется и рассрочку давать (первоначальное накопление опять начинаем!). Вообще не стоит забывать, что на выкуп идут (в макроэкономическом отношении) фактически средства инвестиционного контура в экономике: сбережения, прибыли, амортизация — капиталовложения. Применительно к крупной промышленности аннулирование сумм, например, истраченных банками или частными гражданами (включая иностранцев) может привести к снижению национальной нормы сбережений и накопления. Конечно, сам процесс приватизации квартир, малой собственности должен в долгосрочном плане поднять сбережения (сильнее, чем рост ставок по депозитам в Сбербанке). Но при всей важности борьбы с избытком ликвидности на потребительском рынке в краткосрочном плане придется действовать очень осторожно.

В заключение скажем, что лечить «уклоны» от основного русла приватизации, которая обеспечила бы движение к рыночной (эффективной) экономике, нужно, пока они «детские». Наше общество то ли созрело для перехода к рынку, то ли настолько изнемогает от повседневных экономических проблем, что решилось идти к рынку. Но пока еще оно надеется перейти без больших затрат, как-то гладко и быстро. Поэтому опасны простые до лубка и красивые теории перехода, особенно приватизации. В нашей стране так легко получить поддержку справедливости вне зависимости от реальности ее достижения. Пора нам всем с грустью понять, что в этот переход будут пот и слезы ради прогресса и человеческой жизни. Нельзя еще раз дать себя втянуть в поиск еще одной уникальной хозяйственной системы вместо мучительного поиска уникального пути к НОРМАЛЬНОЙ рыночной экономике.

2.4. Проблемы приватизации в СССР[1] (1991)

В Советском Союзе началось постепенное развитие коммерческого сектора, в котором сравнительно быстро распространяются новые (хорошо забытые старые) формы собственности. Пока этот сектор еще трудно назвать рыночным, так как не сформировались рыночная среда, рыночные отношения, а доля негосударственных форм собственности еще далека от того критического уровня, при котором можно было бы говорить о рынке. Одновременно государство не только не располагает реальным правом распоряжения собственностью (принадлежащим фактически министерствам), но и по целому ряду новых законов не пользуется даже полнотой права владения в юридическом смысле слова.

За 1988–1990 гг. образовалось более 2000 коммерческих банков с общими активами более 20 млрд рублей. Несколько тысяч предприятий промышленности перешли на арендный договор, хотя это всего лишь несколько процентов от их общего числа (около 46 тыс.), они дали 5,2% промышленной продукции (48 млрд руб.). Очень медленно идет процесс формирования фермерства, так как земля в основном находится в распоряжении коллективных хозяйств, а доступ к ней связан с добровольным контрактом об аренде. Наиболее мощный коммерческий сектор страны — кооперативы, на которые в 1990 г. пришлось 7% ВНП страны (более 70 млрд руб. продаж) в стране. Около трех тысяч совместных предприятий (в основном небольших) завершают картину коммерческого сектора. Однако основная масса собственности по-прежнему остается в руках государства и находится под контролем бюрократических структур.

Формирование рыночной экономики, поставленное как цель (в общих выражениях) на II съезде народных депутата в декабре 1989 г., а позднее как в программе «500 дней», так и в правительственной программе, должно охватывать по крайней мере такой «минимум» изменений в законодательстве, в институциональ-

[1] *Григорьев Л.М., Алексашенко С.В.* Проблемы приватизации в СССР // Проблемы перехода к рыночной системе хозяйства в СССР и мировой опыт. Ч. 1 / Под ред. Б.В.Белякова, Ю.Б.Кочеврина. М.: ГПСИ ИМЭМО, 1991.

ной системе и в характере отношений между экономическими агентами, который обеспечит реальный переход от административной к рыночной экономике. Однако пока, по-видимому, и правительство, и законодатели в Верховном Совете (каждый по своим причинам) пытаются обойтись без наиболее тяжелых и неизбежно болезненных, затрагивающих многие интересы, решений. В начале 1991 г. тяжелый продовольственный, финансовый и инвестиционный кризисы стали, в частности, и результатом отсутствия серьезного движения к рыночной экономике.

Дебаты вокруг рыночной реформы сопровождаются обостренной общественной дискуссией вокруг проблем собственности. При принятии Закона о собственности (осень 1989 г. — зима 1990 г.) было «изобретено» 11 терминов, представляющих собой по существу субституты термина «частная собственность», но без компонента «частный», например, «трудовая крестьянская», «индивидуальная трудовая» и т.д. В то же время явным шагом вперед стало осознание невозможности движения к рынку без децентрализации процесса принятия хозяйственных решений, без многообразия форм собственности, но главное — без проведения «разгосударствления» крупной промышленности сверху, без создания правовых и экономических условий для развития предпринимательства, конкуренции и т.п. К осени 1990 г. термин «частная собственность» был легализован, споры шли уже о допустимости частной собственности на землю, которые завершились решениями Верховного Совета РСФСР. Реально движение к плюрализму форм собственности шло путем «спонтанной» приватизации.

Объекты приватизации

Отсутствие в нашей стране (в большинстве республик) хоть какой-то части населения с опытом легального существования в рыночной экономике, полное исчезновение фермерства, почти полное — частной розничной торговли и сферы услуг — осложняют движение к рынку в сравнении с восточноевропейскими странами. Приватизации потенциально подлежит значительная часть из 46 тысяч предприятий промышленности, около 187 тысяч — торговли, из которых около 65% имеют площадь меньше 100 кв. м и лишь 0,1% — более 3500 кв. м. Совокупная величина основных фондов в СССР достигла к началу 1990 г. почти

3000 млрд руб., из которых около 2000 млрд руб. приходится на фонды производственного назначения. Даже с учетом их износа (30–40%) и массовой неэффективности это — огромная величина, составляющая 7 тыс.рублей на душу населения или 3,5 средних валовых душевых доходов. В промышленности сосредоточено 45% основных фондов, в сельском хозяйстве — 19,6%, на транспорте — 17,9% и в строительстве — 4,5%. Распределение собственности по министерствам и подчинение предприятий, сложившиеся к настоящему времени, во многом будут предопределять методы и формы проведения приватизации.

Таблица 2.7

Размеры предприятий промышленности различного подчинения и приблизительное распределение собственности (по остаточной стоимости основного капитала)

Величина активов предприятия (млн руб.)	Количество предприятий	Общий объем активов (млрд руб.)	Подчинение
Более 200	Около 600	Около 360	СССР
50–200	Около 1600	165	СССР
10–50	Около 6230	147	Республ./СССР
Прочие	Около 38400	95	Республ./мест.

Источник: Данные ФСГС.

Из табл. 2.7 видно, что подавляющая часть крупной промышленности «принадлежит» центральному правительству, тогда как на республиканские и местные органы власти приходится значительно меньшая доля. Как ни парадоксально, это могло дать определенные преимущества. Во-первых, в такой ситуации легче было бы обеспечить единообразие (законодательства и общих финансовых параметров) процесса приватизации на протяжении всего экономического пространства. Однако, похоже, к существующим диспропорциям прибавится опасная путаница и нестыкуемость республиканских правил — различия в характере трансформации собственности по регионам страны приобретут размах, сравнимый с перепадом: Иран — Сингапур.

Централизация управления могла бы расцениваться как положительный фактор еще и потому, что местные органы власти далеко не везде более радикальны, чем «Центр». Резко возросшие

за последнее время права местных советов могут послужить тормозом развитию рыночных процессов. В условиях разбалансированного рынка и тяжелого состояния экономики возникает постоянное давление снизу. И теперь помимо угрозы забастовок оно подкрепляется еще и законодательно — посредством предоставления местным органам власти права распоряжения локальной собственностью в интересах местных жителей. Монополизм ведомств на глазах трансформируется в контроль местных властей, что неизбежно ведет к усилению налогового пресса на предприятия, особенно союзного подчинения. В новых условиях это приводит к тяжелым битвам за контроль над крупными предприятиями (но не из частных, а из «общественных» интересов), способствует росту цен путем реализации ими монопольных преимуществ. Перемещение контроля над крупными предприятиями не к индивидуальным и институциональным (финансовым учреждениям и т.п.) инвесторам, а к местным органам может привести к подрыву процесса накопления. Все это затруднит движение к рыночному хозяйству и процесс приватизации, комплексность формирования рыночной среды.

Потенциальный спрос на акции

Стратификация населения страны по доходам и сбережениям, согласно данным, представленным в табл. 2.8, ясно показывает, что сбережения подавляющего большинства населения нельзя рассматривать как потенциальные инвестиции в ценные бумаги. Даже в группах с доходом в 300–400 рублей на человека в месяц объем сбережений (на семью) достаточен лишь для покупки крупных товаров длительного пользования: автомобиля или садового домика. Большинство населения располагает практически буферными ликвидами, достаточными для покупки рядовых предметов длительного пользования, непредвиденных расходов, в лучшем случае сбережениями к старости. Вряд ли можно рассчитывать на трансформацию этих сбережений в ценные бумаги. Вместе с тем наиболее состоятельная часть населения (с точностью до представленных здесь данных) располагает более, чем половиной всех личных сбережений (эти данные не полностью совместимы, по всей видимости, с данными табл. 2.9 — в противном случае 150 млрд руб. наличных средств на руках у населения оказываются именно свободными для инвестирования).

Таблица 2.8

Распределение населения по совокупным доходам на 1 января 1989 г.

Группы со среднедушевым доходом в месяц (руб.)	Млн чел.	Годовой доход		Сбережения/ годовой доход**	Сбережения		
		На душу (руб.)	Всего по группам (млрд руб.)		На душу (руб.)	Всего по группам (млрд руб.)	В % к итогу
До 50	8,3	300	2,5	0	0	0	0
50–75	27,7	810	29,2	0	0	0	0
75–100	44,7	1050	46,9	0	0	0	0
100–125	50,2	1350	67,8	0,1	135	6,8	1,5
125–150	44,9	1650	74,1	0,2	330	14,8	3,4
150–175	35,0	2010	70,4	0,3	585	21,1	4,8
175–200	25,7	2250	57,8	0,4	900	23,1	5,3
200–250	28,8	2700	77,8	0,6	1620	46,7	10,7
250–300	9,2	3300	30,4	0,8	2640	24,3	5,5
300–350	4,0	3900	15,6	1,2	4680	18,7	4,3
350–400	3,0	4500	13,5	1,7	7650	23,0	5,2
400–500	2,0	5400	10,8	2,2	11 880	23,8	5,4
Более 500*	2,0	31 600	63,2	3,8	118 850	237,7	53,8
Все население	285,5	1961	560,0	0,8	1541	440	100,0

* Числа по строке рассчитаны как остаток от всех остальных категорий.

** Оценка источника.

Источник: ЭКО. 1990. № 3. С. 27.

Как бы то ни было, огромное неравенство различных слоев населения по доходам и сбережениям ясно показывает ограниченность возможностей прямой продажи ценных бумаг, тем более акций широким слоям населения. При достаточно простых условиях продажи акций (без особо жесткой проверки источников средств покупателя) в форме вложений в собственность, в том числе в ценные бумаги, в ситуации до обмена купюр в январе и ценовой реформы 2 апреля 1991 г. можно было, по-видимому, связать до 100 млрд руб. (теперь эта проблема требует изучения заново). Разумеется, это потребует обеспечения надежности ценных бумаг как в юридическом отношении, так и в чисто финан-

совом: обеспечение определенной степени ликвидности (то есть функционирование биржи и т.д.), государственный контроль за корпоративными финансами и т.п. Резкий скачок в объеме сбережений в последние годы вывел норму сбережений (прирост вкладов плюс прирост наличных денег на руках у населения, отнесенные к годовому доходу) с уровня в 4,6% в 1985 г. до порядка 12% в 1989–1990 гг. Разумеется, в значительной мере это результат увеличения принудительных сбережений. Частично таким образом компенсируется их инфляционное обесценение. Особенно быстро увеличиваются именно те статьи расходов, для которых делаются «обычные» сбережения: расходы на товары длительного пользования (особенно с накидкой черного рынка), предметы «роскоши», здравоохранение и отдых и т.п. Рост нормы сбережений связан также с невозможностью «отоварить» деньги. В связи с этим можно допустить, что несколько десятков миллиардов рублей добавочных сбережений могут быть переориентированы на покупку собственности.

Тем не менее денежный спрос выглядит весьма ограниченным. Это означает, что процесс приватизации должен предполагать хотя бы частичную раздачу собственности в прямое или косвенное владение, групповые формы собственности, покупку ее по пониженным ценам, в кредит, в рассрочку и т.п. В особенности это относится к приватизации крупных предприятий.

Таблица 2.9

Распределение вкладов в Сбербанке СССР

Размер вклада (руб.)	Количество вкладов (тыс.)	Средний размер вклада (руб.)	Всего (млрд руб.)
до 300	65 378	113	7,4
300–1000	44 801	642	28,8
1000–2500	48 161	1562	75,2
2500–5000	24 320	3385	82,3
5000–10 000	11 138	6536	72,8
10 000–25 000	2155	13 155	28,3
25 000–50 000	51	31 947	1,6
более 50 000	3	72 967	0,2
Всего	196 007	1514	296,7

Источник: ЭКО. 1990. № 3. С. 31.

2.5. Все поделить? О проектах российских законов о приватизации[1] (1991)

Приватизация связана с юридическими, финансовыми, социальными и иными проблемами огромной сложности, а в наших российских масштабах такую задачу никогда не приходилось решать. Опыт восточноевропейских стран, которые далеко опережают нас, относится в основном или к «малой приватизации» (сфера услуг и торговли), или к отдельным удачным случаям со средними и крупными предприятиями. Пока нет примеров успешной приватизации «всей страны», в том числе путем раздачи купонов (получивших в российском законопроекте название «именных инвестиционных вкладов»). Сейчас союзный и российский законы о приватизации приняты в первом чтении.

Однако мы считаем своим профессиональным долгом решительно высказаться против купонной технологии, предусмотренной в российских законопроектах.

Их авторы ссылаются на то, что документы построены на базе проекта Закона о приватизации, подготовленного группой Г.А.Явлинского. В работе этой группы участвовал один из нас, и мы хорошо знаем, что этот проект не предусматривал никакой раздачи инвестиционных чеков. Члены группы Явлинского ознакомлены с настоящей статьей и разделяют ее основные положения.

Желание разом приватизировать основную часть экономики вполне понятно. Но есть опасность, что «быстрая и справедливая» купонная технология приватизации окажется на самом деле дорогостоящей, медленной и создаст массу проблем, в том числе социальных. Крайне опасно создать приватизированное, но не рыночное хозяйство. Это понимают многие экономисты, но не многие политики.

До выработки закона процесс приватизации по общенациональной программе должен быть увязан с решением таких проблем, как финансовая политика государства, изменение стимулов граждан к сбережениям, формирование нового финансового

[1] *Григорьев Л.М., Ясин Е.Г.* Все поделить? // Независимая газета. 01.06.1991.

сектора экономики, и т.п. Закон о приватизации должен создавать юридическую базу для реализации вполне определенной программы с ясной и продуманной технологией. На наш взгляд, опасно принимать закон такой значимости без ясного представления о том, как он будет проводиться в жизнь. Нет и не может быть легкой приватизации — может быть только тяжелая или очень тяжелая. Важно, чтобы она не была бессмысленной. Приватизированные предприятия должны резко расширить круг рыночных элементов хозяйства, а не стать новым источником путаницы и осложнений.

Суть приватизации отдельного предприятия состоит в переоценке активов, изменении структуры компании, ее стратегии и продаже новой жизнеспособной фирме по цене, максимально близкой к рыночной. Необходимо помнить о том, что только тщательная проработка варианта приватизации на уровне предприятия и формирование контроля владельцев (или представителей владельцев) акций (или долей) над администрацией новой фирмы, освобождаемой от опеки ведомств, является целью операции. Это и был радикальный шаг от командной экономики к рыночной.

Российский пакет состоит из двух законопроектов: «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» и «Об именных инвестиционных счетах и вкладах». По отдельности они выглядят приемлемо, но при рассмотрении обоих вместе становится ясно, что в ряде аспектов, особенно на стыке их действия, они просто невыполнимы.

Авторы создают обманчивые надежды у граждан на раздел собственности как источник повышения благосостояния. Но откуда предприятия вдруг возьмут 120 млрд руб. на выплату дивидендов в размере 10% на 1200 млрд основных фондов (расчеты М.Малея)? Вся прибыль в 1989 г. составила около 270 млрд руб., из которых предприятиям осталась примерно половина. Раздача титулов собственности всем гражданам не может вести к выплатам просто потому, что у этих денег нет независимого источника. Предприятия могли бы их выплатить, только прекратив вообще платить налоги или сократив зарплату именно на эту величину или, что еще хуже, практически прекратив капиталовложения. Точнее: отдельные предприятия смогут заплатить своим акционерам, а все сразу предприятия всем сразу гражданам не смогут. Можно посоветовать отдельным гражданам не слишком рассчи-

тывать на эти доходы. Если им даже удастся вложить 7 тыс. руб. со своих именных вкладов (большинство предложений дает меньшую сумму «раздачи»), то при 10% годовых (что заведомо завышено) они получат примерно 60 руб. в месяц — размер «компенсации от 2 апреля».

Но закон и не гарантирует какую-либо собственность российским гражданам в обмен на их «именные вклады». Статья 6 второго законопроекта на этот счет гласит: «Государство гарантирует владельцу инвестиционного вклада его право приобретения на инвестиционный вклад государственных и муниципальных предприятий...», и далее по тексту прилагаются санкции за отказ принять оплату в форме вклада. Но закон не оговаривает гарантии обмена «вкладов» на сколько-нибудь эквивалентный размер собственности.

Явно никто не пытался считать издержки применения купонной системы:

- напечатать книжек-купонов (примерно 150 млн штук), обеспечить сберкассами, почтами и финансовыми учреждениями все населенные пункты России;
- определить, кто и как будет выдавать книжки-купоны; нанять и обучить разом десятки тысяч людей, наладить учет и контроль, создать новые отделы в милиции и КГБ по защите именных вкладов от подделки и незаконного использования;
- определить, кому давать и по сколько по нескольким сотням категорий (с учетом возраста, профессии, стажа, района страны и т.п.); раздать книжки всем «избранным» (включая армию и тюрьмы) по всей стране—от Новой Земли до Северной Осетии;
- объяснить каждому владельцу купона, как им пользоваться, на что можно обменять, — получится всероссийский лик без очень высокой стоимости.

Но самое трудное: каким образом искусственно увеличенному (за счет именных счетов) спросу на собственность будет противостоять предложение собственности? Необходимо не просто противопоставить все миллиарды основных фондов всему населению, а каждому именному счету — какой-то элемент собственности. Далее понадобится акционировать в короткие сроки

подлежащие приватизации предприятия, оценить их имущество и выбросить акции на рынок по всей стране (акции московских предприятий — в Норильске и Советской Гавани, а камчатских предприятий — в Калининграде и Мурманске). Объявления о приватизации предприятий в российских газетах с учетом размера наших пространств не будут иметь необходимого информационного значения. (Эта проблема носит принципиальный характер и рассматривается как серьезное препятствие для купонной системы даже в Чехословакии.)

Часть этих проблем может быть разрешима на ограниченной территории (город, область). Но для такой страны, как РСФСР, надо еще доказать, разрешима ли в принципе задача: за конечное время обменять рациональным образом именные вклады 150 миллионов граждан на титулы собственности, относящиеся к нескольким десяткам тысяч предприятий. Практически это будет означать, что небольшое число грамотных людей с деньгами и купонами может прилично вложить свои комбинированные (купоны плюс деньги) средства в потенциально прибыльные предприятия, а остальные останутся ни с чем. Зачем тогда все эти нагромождения? И, разумеется, не удастся никакими средствами предотвратить скупку купонов «денежными людьми». То есть никакой защиты от неравномерного распределения собственности этот подход не дает, а лишь имитирует его на начальной стадии. Можно предложить иную, более совершенную защиту: долг на несколько лет на известную сумму с отдачей акциями. Можно сразу вводить трастовые фонды, но тогда это будет вообще другой закон и вариант раздачи, имеющий другие принципы, сроки, плюсы и минусы; его надо рассматривать отдельно.

Другая опасность: под давлением трудовых коллективов ряда предприятий, озабоченных своим будущим в условиях экономического кризиса и общей социально-политической нестабильности, создать систему «югославского типа», то есть прямого контроля коллективов над хозяйственными решениями, передав им чрезмерно большие доли собственности своих предприятий. Известно, что такой подход заведомо ведет к инфляции и неэффективным решениям о производстве и капиталовложениях. Возникает вопрос о целях приватизации: рыночное поведение предприятий или создание своего рода корпоративной системы? Развития-то не будет! Истинная дилемма приватизации для российских тру-

дящихся стоит, по нашему мнению, совершенно иначе: не собственность или нет, а эффективность всего хозяйства или нет. Ведь именно это нужно для улучшения нашей жизни.

Кроме того, иностранный капитал, который для нас исключительно важен, не пойдет на вложения в предприятия, находящиеся под тотальным контролем коллективов.

Дискуссии осени 1990 — весны 1991 г. выявили устойчивое деление: политики и экономисты советской школы выступают за раздачу, видя в ней демократическое решение проблемы приватизации, а специалисты, знакомые с мировой практикой, акциями, биржами, опытом приватизации на Западе, твердо стоят за быструю корпоратизацию. То есть за преобразование госпредприятий в акционерные компании с преобладанием на первых порах государственного капитала и постепенную продажу путем нормального процесса оценки имущества, акционирования и льготной продажи части акций работникам данного предприятия. Жесткий контроль над предприятиями и его быстрое развитие важнее, чем доля в доходах множества людей, все равно незначительная по сравнению с их зарплатой.

Приватизация, хотим мы того или не хотим, все равно займет все 90-е годы, причем в любом случае ее будут проводить все те же чиновники и менеджеры — других у нас нет. Справедливость не должна противопоставляться эффективности экономики. И уж точно — имитация справедливости не должна подрывать создание эффективного рыночного механизма.

Признав банкротство командной системы, надо признать и невозможность моментального восстановления справедливости — например, в Восточной Европе реприватизация резко осложнила процесс создания новой системы отношений собственности. Надо видеть, что иные политические деятели пытаются создать себе популярность на лозунгах защиты интересов простого человека. Решая сиюминутные задачи, любой ответственный за «плановую приватизацию» может предложить что-то необычайно простое и привлекательное. И всегда найдется ученый, который доступно обоснует необходимость поворота рек вспять: сады расцветут! И всегда найдется западный эксперт с очередным планом оригинальной приватизации, готовый на нас поэкспериментировать.

Неужели опять карт-бланш дадут «руководителю ведомства»? А потом он уйдет в отставку (в бизнес или еще куда-нибудь),

спросить будет не с кого? Когда путаница и хаос отношений собственности в ходе любительской приватизации достигнут апогея, он опять сошлется (это уже отработано!) на «ученых-экономистов», которые ему «насоветовали». Мы, во всяком случае, этого не советовали.

2.6. Скрытые права собственности и приватизация[1] (1991)

Даже Бог не в силах изменить прошлое
Агафорн, IV в. до н.э.

Приватизация представляет собой наиболее сложную неотъемлемую часть переходного периода от командной экономики к рыночной. Мы видим процесс как чистое присвоение прав собственности негосударственным субъектом тем или иным способом. Реальная цель приватизации — это эффективная рыночная экономика. Ограничения способов и скорости процесса имеют политическую и социальную природу. На определенном уровне масштабная приватизация помогла бы установить новые рыночные правила игры, особенно конкуренцию, и создать новый класс предпринимателей.

Проведение приватизации в восточноевропейских странах в 1989–1991 гг. дало ряд примеров возможных осложнений. Социальные издержки оказались более высокими, чем ожидалось, и сопутствующие структурные кризисы — более серьезными. В основном, приватизация отставала от стабилизации и либерализации цен. Этот процесс может занять от пяти до шести лет даже в Восточной Германии и гораздо дольше в других странах региона. Ясная политическая цель, общественная поддержка и усилия легитимных правительств оказались недостаточными для ускорения процесса и избежания споров вокруг методов приватизации, особенно в случае с государственными промышленными предприятиями.

Приватизация стала неотъемлемой частью радикальных рыночных реформ в странах Восточной Европы с самого начала 1989–1990-х гг., с одним исключением — СССР. Новые политические силы пришли к власти в Восточной Европе, чтобы начать системные изменения и в особенности чтобы изменить структуру собственности. Политическая цель перестройки в СССР отли-

[1] *Григорьев Л.* Скрытые права собственности и приватизация // Постсоветская экономика. Советская и западная перспективы / Под ред. А.Ослунда. М., 1991.

чалась от системных перемен соседних стран. До 1990 г. силы, которые направляли эволюцию советского общества, пытались возродить систему центрального планирования путем введения лишь элементов рынка или производственной демократии. Такому очевидному контрасту с другими странами Восточной Европы, СССР обязан безуспешными результатами экспериментов 1970-х и 1980-х гг. Так, старая бюрократия пыталась реформировать командную систему без внесения реальных систематических изменений, которые могли бы подвергнуть риску ее социальный статус. Она продлила период поиска и переформулирования истинной цели реформ в СССР.

Пример с Советским Союзом был и остается отличным от других стран региона. Системные изменения в СССР развивались, но другими путями и средствами, осуществлялись другими политическими и социальными силами. Цель заключается в том, чтобы описать реальный путь трансформации страны и политические и социальные уроки реформы 1989–1991-х гг. Спонтанная приватизация в СССР также обладала другими чертами, нежели соседние страны. Изучение программы социальной и психологической целесообразности приватизации в СССР объясняет законы приватизации в СССР и России, одобренные в начале июля 1991 г.[1]

Уроки 1989–1991-х гг.

Общественные дискуссии и политика союзного правительства вплоть до осени 1989 г. были в основном сконцентрированы вокруг макроэкономики, структурной политики и производственной демократии. Начиная с лета 1989 г. некоторые попытки создать генеральный план рыночных реформ предпринимались правительством Рыжкова–Абалкина. Эти программы были сфокусированы на ценовой политике, стабилизации и в некоторой степени на деэтатизации (разгосударствлении). Децентрализация принятия решений привела к давлению на цены и заработную плату, бартерной торговле, подавляемой инфляции и бюджетному кризису, не ожидаемых правительством, но легко предсказуемых при обращении к восточноевропейскому опыту. Растущая власть республиканских руководств привела к смене сил, ответственных за принятие решений, от союзного госплана в пользу респуб-

[1] Известия. 08.08.1991. С. 3; Экономика и жизнь. 1991. № 31.

ликанских госпланов, но не в пользу предприятий. Кроме того, кризис старой федеральной структуры и национальные проблемы усложнили вопросы собственности в стране вообще.

Ни одна программа 1990–1991 гг. и ни один из основных политических лидеров не дал четкого определения цели системных изменений в СССР или приватизации, в частности. Рыночная экономика была провозглашена центральным правительством как политическая цель осенью 1989 г., но к лету 1991 г. ни одна крупная программа по трансформации не была приведена в действие. Термин «частная собственность» вошел в практический оборот в одной из речей президента только в августе 1990 г.[1]. Деэтатизация и приватизация пространно обсуждались советскими экономистами, начиная с сентября 1990. Но только в программе «500 дней» они были представлены как важные политические цели для правительства, и эта часть плана трансформации была помещена на законное место. Тем не менее, в мае–июне 1991 г. все официальные программы реформирования (включая законодательные акты) отразили недостаток видения нарождавшегося общества. Основная задача приватизации — создание конкурентной рыночной экономики — была заслонена другими политическими целями и проблемами: социальной справедливостью, перераспределением реальной политической власти и контроля над предприятиями между центральными и республиканскими властями. Бюрократия, монополия и несправедливость казались основными проблемами, поглотившими реформаторов, которые рассчитывали стимулировать рост экономической эффективности и социальной справедливости. Определение таких специфических черт приватизации, как цены, цели и скорость, остались так или иначе забытыми.

Центральное правительство потеряло много времени, обдумывая радикальные рыночные реформы перед тем, как определились интересы различных общественных слоев, хотя в любом случае общество оказалось достаточно готовым (компетентным), чтобы двигаться в этом направлении. Приватизация превратилась в крайне сложное политическое и социальное задание[2]. Национальные и республиканские движения характеризовались, скорее,

[1] Правда. 19.08.1990. С. 2.

[2] *Vanous J.* Privatization in Eastern Europe: Possibilities, Problems, and the Role of Western Capital // World Market Focus. DRI/McGraw Hill. 22.02.1990. P. 4.

негативным отношением к старой системе и центральной власти и в меньшей степени имели такую позитивную цель, как создание рыночной экономики.

На первом этапе поворота к рыночной экономике (осень 1989 г. — весна 1990 г.) приватизация вообще не выносилась на общественное обсуждение. В то время сторонников рыночной экономики больше всего волновало, например, низкое качество первых версий закона об акционерных компаниях[1]. Некоторые статьи о значимости и проблемах приватизации были впервые написаны в феврале[2]. Оценка ситуации западными и восточноевропейскими экономистами и их программные предложения того времени[3] были известны только горстке советских экономистов.

Официальные программы были в большей степени сосредоточены на акционировании и деэтатизации, по крайней мере, до августа 1990 г. Только в программе «500 дней» и параллельных правительственных программах приватизации было отведено законное место. Программа «500 дней» концентрировала внимание на двух типах приватизации — медленной и быстрой[4]. Она отразила попытку принять во внимание весь процесс как стремление поразить две мишени — создать инструменты сис-

[1] *Grigoriev L.* New Law on Joint-Stock Companies // Moscow News. 1990. № 28.

[2] См.: *Явлинский Г., Михайлов А., Задорнов М.* 400 дней доверия. М.: Недра, 1990; *Алексашенко С., Григорьев Л.* Приватизация и рынок капитала // Коммунистические экономики и экономическая трансформация. 1991. № 1. С. 41–56.

[3] *Bauer T.* The Microeconomics of Inflation under Economic Reforms: Enterprises and their Environment // Seminar on managing inflation in socialist economies, Laxenburg, Austria, 6–8 March, 1990 / EDI/World Bank — IIASA; *Dhanji F., Milanovic B.* Privatization in East and Central Europe: Objectives, Constraints and Models of Divestiture // EDI-World Bank. 13.06.1990; *Grosfeld I.* Prospects for Privatization in Poland // European Economy. 1990. N 43; *Hinds M.* Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies // Seminar on managing inflation in socialist economies, Laxenburg, Austria, 6–8 March, 1990 / EDI/World Bank — IIASA; *Nuti D.M.* Stabilization and Sequencing in the Reform of Socialist Economies // Ibidem; *Vanous J.* Privatization in Eastern Europe: Possibilities, Problems, and the Role of Western Capital, World Market Focus // DRI/McGraw Hill. 22.02.1990; *Yarrow G.* Privatization in Theory and Practice // Economic Policy (A European Forum). 1986. N 2; *Yarrow G.* Privatization: Issues and Problems / World Bank. Washington, DC. 13.06.1990.

[4] *Hewett Ed.A.* The New Soviet Plan // Foreign Affairs. 1990. Vol. 69. N 5. P. 152.

темной трансформации и стабилизации[1]. Диспут вокруг судьбы программы «500 дней» осенью 1990 г. дал специфический импульс процессу приватизации, изменив его значение и для центрального правительства, и для общественности, вероятно, представляя приватизацию неизбежной.

Общественные дискуссии о пути рыночной экономики привели к существенной обеспокоенности об определении типа приватизации. Множество популярных академических экономистов и журналистов опасались номенклатурной приватизации по политическим причинам. Множество статей утверждали, что единственно справедливая процедура — это свободное распределение национальных активов через ту или иную систему, в основном через ваучеры[2]. Многие демократы рассматривали приватизацию путем всеобщей бесплатной раздачи как способ препятствования номенклатуре. Технические проблемы и состоятельность такого подхода, включая создание реального контроля собственников над менеджментом и процессов принятия решений, даже не обсуждались.

Возникла критика ваучерной системы. В частности, рациональность обмена более чем 110 млн купонов на ценные бумаги тысячи предприятий, которые еще не превратились в акционерные предприятия, оставалась под вопросом[3]. Благодаря дискуссиям, общественное мнение начало воздействовать на процесс реформ. Как и в других странах, дискуссия изменила подход к приватизации. Но в отличие от Восточной Европы, акцент сместился на создание народных предприятий или на полное распределение

[1] См. Главы 1 и 4 в: Переход к Рынку (Концепция и Программы — «500 дней»). М., 1990.

[2] См.: *Белова В.* Сколько стоит собственность // Литературная газета. 14.11.1990; *Богомолов О.* Приватизация // Известия. 20.09.1990; *Бунич П.* Как разделить государственную собственность // Известия. 22.08.1990; *Бунич П.* Общественное богатство и мы // Экономика и жизнь. 1990. № 37; *Пияшева Л.* Раздача // Литературная газета. 12.12.1990; *Смирнов И.* Путь к рынку: открытая система рыночной экономики. М., 1990.

[3] См.: *Анулова Г.* Раздавать или продавать // Известия. 01.10.1990; *Grigoriev L.* Privatization is not easy // Moscow News. 1990. N 49; *Григорьев Л., Ясин Е.* Все раздать? // Независимая газета. 01.06.1991; *Качанов О.* Нужен ли блицкриг в приватизации // Российская газета. 15.11.1990; *Некипелов А.* Головоломки приватизации // Правда. 06.10.1990.

собственности, в то время как восточноевропейские реформисты все больше сомневались в таком подходе.

Основной урок всех программ трансформации к рыночной экономике в 1990 г. заключался в том, что общественная поддержка оказалась недостаточной для них всех. Даже самая популярная программа «500 дней», созданная группой Шаталина–Явлинского–Ясина, осталась без поддержки какой-либо из массовых социальных и политических сил или принятия ее в качестве плана к действию (за исключением, пожалуй, демократических средств массовой информации). Этот факт отражает отсутствие или слабость общественных сил, стоящих за радикальной рыночной реформой. Планы реформирования пришли сверху как рациональная возможность решения практических экономических проблем. Рынок был оправдан лидерами перед широкой общественностью как некая экономическая необходимость или инструмент достижения быстрого и легкого благополучия.

Интеллектуалы и технократы оказали недостаточное влияния на общество, для которого был характерен сильный популистский и эгалитаристский менталитет. Популисты боролись за старую бюрократию, но им не хватало видения реальной рыночной экономики. Новый класс предпринимателей был слишком слабым, чтобы предложить значительную поддержку любой из программ, но занимал оборонительную позицию. Недостаток согласия по переходному процессу и противостояние старой бюрократии любым систематическим изменениям привели к задержке реформы. Относительная политическая стабильность в центре была достигнута за счет потери долгосрочных интересов общества и радикальных реформ в верхах. Ни одна сформированная программа приватизации или анализ ее целесообразности не были разработаны. Начиная с осени 1990 г. до лета 1991 г. неизбежность перехода к рыночной экономике не означала необходимость реальной приватизации ни для большинства населения, ни для номенклатуры.

Скрытые права на частную собственность

Экономическая система СССР накануне главной рыночной реформы часто описывается как находящаяся под давлением государственной собственности и номенклатурного контроля над процессом принятия решений. Центральное планирование

вызвало усложнение системы привилегий для номенклатуры. Определенный ранг в иерархии означал законные (и незаконные) доходы, дешевые услуги государства, обеспечение жилплощадью, дачами и пр. Он также давал доступ к дорогому здравоохранению, местам отдыха и т.п., бесплатным или по субсидированным ценам.

Права на осуществление экономических решений принадлежали властям. Контроль над правами собственности или потоки инвестиций, товаров и финансовых ресурсов могут рассматриваться как безрисковые доходы, свойственные определенному месту в бюрократической пирамиде. По нашему мнению, высокий социальный статус, надежная работа и зарплата, так же как и некие долговечные права для родственников и друзей были более значительными, нежели любые официальные или невидимые привилегии.

Юридически вся государственная собственность принадлежала гражданам страны. Так, приватизация могла быть рассмотрена как продажа и возвращение собственности людям, как произошло в странах Восточной Европы. Высокопоставленные члены номенклатуры были распущены, но менеджеры предприятий в большинстве своем остались. Новые лидеры — технократы и популисты — не имели никакого отношения к закрепленным правам старой бюрократии. В СССР, наоборот, все уровни управления экономикой по-прежнему контролируются номенклатурой. Поэтому многие смены топ-менеджеров и штата министерств и предприятий не ликвидировали их доходы в 1985–1990 гг. Произошло, скорее, обратное: разрастание бартерной торговли, инфляции и тотальный недостаток товаров привели к большим возможностям получить этот вид менеджерских доходов путем перераспределения ресурсов.

С этой перспективы мы можем посмотреть на коллизию между законным и «черным» рынками как на конфликт между охотниками за доходами от командной экономики и спекулянтами. Мы говорим о сегменте «черного» рынка, который в обычной рыночной экономике называется сегментом малых предприятий, оптовой торговлей, розницей. Тот же тип конфликта возник между старой командной системой и новыми экономическими агентами, такими как кооперативы, акционерные общества и малые предприятия. Противоречия между командной системой и нарождающейся рыночной экономикой оказываются конфликтом между

мотивациями охотников за доходами и охотниками за прибылью. Но определенная часть участников «черного» рынка получали свои доходы через использование возможностей, открытых командной системой и ее искаженными ценами.

Непонятно, почему министерство финансов и разнообразные инстанции постоянно издают указы или даже производят законодательные акты против спекуляции. Сначала это может показаться попыткой предотвратить развитие новых форм собственности и слоя предпринимателей, но после поворотной точки (скажем, с конца 1990 г.) целью стало, скорее, замедление развития этого слоя, дабы дать номенклатуре время адаптироваться к наступающему рынку.

Доминирование агентов, охотников за доходами, стало причиной стагнации экономики. Единственная возможность сделать карьеру — стать частью номенклатуры. Но это означало уход от предпринимательских рисков. Каждый уровень бюрократии имел различные полномочия и управленческие риски. Чем выше был занимаемый пост в бюрократической системе, тем больше была социальная безопасность, независимо от реальных результатов деятельности. Не предлагая теорию номенклатурной ренты, мы можем предположить, что существовало по крайней мере три обширные группы бюрократии: управленцы промышленных и добывающих предприятий; чиновники в районных, региональных и республиканских территориальных властях; и чиновники в центральных, распределительных и управленческих органах, включая министерства. Необходимо различать служащих (небольшое влияние, законный доход) и тех, кто принимает решения. Каждый уровень бюрократии обладает различными правами и доходами. Экономические права так же реальны, как и доходы, но они не застрахованы юридически. Мы предлагаем назвать их «скрытые права на собственность». По мере того как меняется система, становится более очевидным, кто управляет каким видом собственности в своих попытках обезопасить этот контроль.

Угроза доходной системе стала особенно ясной в годы зарождения рыночных реформ. Она разрушала социальный статус и долгосрочные перспективы получения дохода для некоторых отраслей номенклатуры: штата центрального командного аппарата экономической системы, служащих на различных уровнях добывающей системы и топ-менеджеров предприятий. Реакция

управляющего субстрата на изменения окружающей среды в советской экономике разнилась относительно их возможностей легитимировать свои права и доходы. Ситуация еще более усложнилась из-за недостатка общественного согласия по типу реформы в 1988–1989 гг., быстрых изменений в экономической политике и неясных заявлений видных политиков. Для некоторых слоев номенклатуры это было отстаивание последнего рубежа, другие усмотрели здесь возможность трансформировать свои существующие права на ренту в законные права на собственность. Во многих случаях это кажется неосознанно рациональным поведением. Наиболее важный момент касается промышленных предприятий. Скрытые номенклатурные доходы — результат способности тех, кто принимает решения, в определенных ключевых ситуациях находить ресурсы, включая поставку сырых материалов, импортного оборудования и потребительских товаров, так же как и финансовых средств. Почти при любом типе приватизации разнообразные агенты аппарата предположительно должны терять источники своих доходов. Так что базовый интерес заключается в том, что законные акты по приватизации неопределенны и что вместо приватизации происходит деэтатизация и акционирование предприятий. В любом случае, они стараются контролировать весь процесс другими средствами, например путем регулирования процедур.

Дополнительные сложности возникают из-за внутреннего конфликта интересов между различными отраслями номенклатуры, например между центральными и местными властями или министерским штатом и менеджерами предприятий. Программа масштабной приватизации должна принимать во внимание их общие и специфические интересы. Возможно, каждая отрасль способна предотвратить или адаптировать любой особый тип приватизации согласно своим интересам, но каждый уровень или отрасль имеет свои возможности по обеспечению гарантии своих прав. В отличие от Восточной Европы, старая номенклатура сохранила свои позиции, в основном, в центральном правительстве. Что для них представляется наиболее сложным — это конвертировать скрытые права в реальные. Сегодня преимущества по пребыванию в центре превращаются в недостатки, которые усложняют получение реального удержания собственности. Это проще для территориальных отделений номенклатуры, которая

может использовать децентрализацию или даже националистические тенденции.

Опять же, в отличие Восточной Европы, менеджеры советских предприятий не были назначенцами более высоких чинов номенклатуры. В большинстве случаев они были и есть достаточно компетентны. Теперь некоторые из них (несмотря на свою компетентность) стараются найти возможность для перевода государственной собственности в собственные малые предприятия. Множество типов спонтанной номенклатурной приватизации[1] является результатом различных смешений прав на принятие решений. Существует большое количество путей и средств по переводу государственной собственности в частные руки.

Разрыв между формально государственной и народной собственностью и реальной ситуацией оказался шире, чем признавалось большинством. Наличие реального контроля над собственностью среди некоторых экономических агентов касается не только промышленности, но и всех типов собственности. Любая попытка перевести эту номинально общественную собственность постоянно сталкивалась с неприятием со стороны бывших (латентных) держателей контроля.

Один из наиболее сложных случаев — это жилплощадь. Квартиры в городской черте (более половины мест проживания в стране) в большинстве своем принадлежат государству (в реальности, городам) или предприятиям. Другая часть жилья уже принадлежит индивидам. На практике государство должно было обеспечить дешевое или бесплатное жилье и различные услуги. Жильцы представляли собой, по законодательству (и по их собственному усмотрению), группу людей, обладающих правами, которые необходимо было обеспечивать. Несмотря на все ограничения, жильцы могли практиковать некоторые права собственников — например, брать (нелегально, но практически открыто) деньги за свои квартиры, формально их обменивая. Этот тип обмена был и остается формально незаконным, но ежедневная практика его легитимизировала. В некоторых регионах исполнение прав по получению бесплатных квартир от государства исторически зависело от определенной суммы, выплаченной в виде взятки. Таким образом, существенная часть населения считает квартиры

[1] *Grosfeld I.* Prospects for Privatization in Poland // European Economy. 1990. N 43. P. 147.

в некотором роде своей собственностью. Этот подход является препятствием на пути приватизации, особенно когда городские власти пытаются получить некоторую прибыль через приватизацию. Большинство людей считают свои квартиры источником прав, частично сравнимых с правами собственника, а не предметом выкупа. Другой вопрос жилищного сектора — это масса формальных обязательств государства и многих предприятий по отношению к людям без надлежащих квартир, которые должны получить бесплатное жилье. Кроме того, эти обязательства могут считаться скрытой частью государственного долга.

В розничной торговле, общественном питании и «черной» оптовой торговле наличие незаконной системы дохода хорошо известно. Она может рассматриваться как система скрытых прав на собственность. Законодательные акты запретили многие формы торговли, которые привели к масштабной коррупции. Результат прибыли или доходы в действительности означали скрытые права на собственность. Во многих случаях «владельцы» обладали почти всеми обычными правами на собственность, кроме законного названия. Часть этих прав распределялась между различными людьми и неформально сохранялась. Государство пыталось бороться с этой системой как с незаконной, но результатом стал «равный счет». Большинство попыток конфисковать права на получение дохода или прибыли могут считаться малыми национализациями. Хорошо или плохо с моральной точки зрения то, что реальные владельцы магазинов могут осуществлять свои права в капитальной стоимости или иногда даже сворачивать или перемещать свой бизнес? Норма прибыли очень высока из-за неэффективности рынка, ценовых искажений, неравного предложения товаров регионами и больших юридических рисков.

Эта ситуация усложняет приватизацию системы распределения. Это не двусторонняя игра между государством и народом, она вовлекает третью сторону — неформальных собственников. Чтобы исполнять закон о малой приватизации, необходимо национализировать этот тип собственности или дать возможность реальным получателям дохода закрепить свои права. Но это невозможно, потому что нет ни одного документа, указывающего на такого рода собственников, за исключением уголовных отчетов и крайне негативного общественного отношения к ним. Даже передача распределительной системы работникам не является достаточ-

но эффективным решением. Существует противоречие между попытками приватизировать собственность против интересов существующего (законного или незаконного) предпринимательского слоя и в то же время поддержкой зарождающегося нового слоя. В некоторых случаях конфликты возникают между зарождающимися законными бизнесами, стремящимися к получению прибыли и двумя «старыми» группами, бюрократией — охотницей за доходами и нелегальными бизнесами, получающими прибыль от старой системы искаженных цен. Две последние группы — потенциально проигрывают в конкурентной рыночной среде[1].

С тех пор как собственность в стране находится под контролем различных экономических агентов, проблема скрытых прав на собственность варьируется в зависимости от отрасли.

Чтобы быть успешной, ограниченная, так же как и широкомасштабная приватизация должна была иметь на своей стороне ту или иную отрасль экономической номенклатуры.

Спонтанная приватизация

Главная экономическая проблема приватизации в СССР — та же, что и в других восточноевропейских странах: низкий уровень накопления капитала или неадекватный уровень личных сбережений относительно стоимости активов государственных предприятий. В конце 1990 г., сбережения советских домашних хозяйств были равны одной четвертой учетной стоимости основных капиталов. Приватизация в СССР уже в пути, но, в отличие от Польши, Венгрии и Чехословакии, приватизация представляет собой комплекс номенклатурных и популярных форм приватизации.

Центральная министерская часть номенклатуры впервые осознала давление необходимости приватизации по нескольким причинам. Во-первых, они осознали реальную опасность потери контроля над процессами экономики. Во-вторых, они увидели, как их партнеры в Восточной Европе потеряли этот контроль. Их заключения были очевидными: приватизировать скрытый контроль в качестве собственного преимущества. По инициативе предприятий или по приказу премьер-министра Николая Рыжкова, большое количество предприятий и министерств начали учреждать новые органы, концерны, ассоциации и народные

[1] *Короблев И.* Борьба элит // Независимая газета. 18.06.19991.

предприятия. Эта волна номенклатурной приватизации означала базовое изменение подхода этой части номенклатуры: если приватизация неизбежна, давайте насладимся ею.

С этого момента природа политической борьбы изменилась. Она стала больше не борьбой против приватизации, но борьбой за контроль над приватизацией. Теперь это выглядит так, будто номенклатура получила отличный шанс успешно сохранить свои позиции в обществе. Высшие эшелоны бюрократии, однако, часто нуждаются в предприятии неотложных мер ради получения скрытых, но обычных прав собственности. Невозможно победить против интересов другой группы людей с существенными скрытыми правами на собственность — менеджерами предприятий. Осенью 1990 г. они присоединились к оппозиции против программы «500 дней», поскольку они не поверили в быстрый переход и не увидели возможности, как при этом они могут сохранить свои позиции. С этого времени менеджеры стали играть куда более активную роль в политике и в то же время в приватизации. Их активность частично была завуалирована под внедрение «народных предприятий» с директорами, обладающими большими правами. Во многих случаях они адаптировали практику восточноевропейских коллег, дешево купив их собственные предприятия и создав совместные предприятия с иностранцами. Растущая роль предпринимательской активности также отразилась на политических и общественных организациях.

В то же время повсеместная спонтанная приватизация квартир и магазинов захватила и города и села. Наиболее крупные города пытались изобрести собственные системы приватизации квартир, магазинов и услуг. Потенциально это может привести к другой проблеме — огромной юридической путанице. Существует слишком много программ приватизации и путей и способов продажи или распределения собственности. Установление большого числа предприятий, находящихся в коллективной собственности людей, может привести к приватизационной, но не рыночной экономике.

В то время как спонтанная приватизация распространилась по всей стране, ее реальное место и размах неизвестны. Две тысячи коммерческих банков, множественные «малые» (частные) предприятия и различные ассоциации формируют рыночную систему, но существенная их часть представляет номенклатуру. Эволюция общества и экономические кризисы создают среду, бла-

гоприятствующую установлению новых законных образований с весьма неопределенными правами на собственность. Несколько хорошо прорекламированных «моделей приватизации» крупных предприятий на самом деле являются акционированием, концентрирующем большие объемы акций в руках министерств. Иногда они замаскированы под народные предприятия, но статуты этих корпораций выявляют усиление менеджерского контроля. Приватизационные программы могут означать и национализацию и реприватизацию. Сложности очевидны, особенно в случае с магазинами розничной торговли, если существующие предприниматели меняются на новых, при этом обученный персонал встречается редко.

Основная проблема (оставим проблему справедливости в стороне) заключается в том, что номенклатурная приватизация задерживает подъем эффективности, требует больше времени и препятствует доступу новых предпринимателей к собственности. Потребуется время, чтобы изменить менталитет охотников за доходами в охотников за прибылью. Более открытые приватизации в интересах менеджеров предприятий (инсайдеры), особенно выкупы менеджментом, по крайней мере малых предприятий, было бы более полезно для общества.

Социальная целесообразность

Это аспект приватизации особенно сложен в Советском Союзе. Социальные и психологические условия приватизации в Советском Союзе сильно разнятся от восточноевропейских. Ни о какой разработке социальной целесообразности речь не шла вообще. Никто не был готов к таким быстрым политическим и экономическим изменениям в стране: до недавних пор этот вопрос носил чисто академический характер. Тем не менее, некоторые крупицы информации были доступны и определили некое представление об ограничении скорости, формах и ближайшем будущем приватизации в стране.

Во-первых, в большинстве стран только горстка пожилых людей когда-либо жила в условиях рыночной экономики. В большинстве случаев население и даже политические лидеры только говорят и думают о многочисленных различных типах рыночной экономики. Поэтому принятие идеи о рыночной экономике большинством политических движений не означает консенсуса

по тому, что должно быть сделано или на что должна быть похожа будущая экономика. Существует значительное отклонение в интересах внутри процветающих слоев населения. Согласно оценкам Александра Зайченко, только 15% населения живет по стандартам уровня жизни, соответствующего среднему классу. Половина из этих 15% зарабатывает на жизнь при помощи государственной системы распределения, в то время как другая половина получает бюрократическую ренту.

Общественное отношение к частной собственности до сих пор очень неопределенно. В опросах общественного мнения осенью 1990 г. и в начале 1991 г. мы наблюдаем глубокое разделение общества по ключевому вопросу трансформации — по вопросу собственности. Рыночная экономика принималась большинством, но перекрестный опрос показал, что только 12% — поддерживают с полным пониманием, 15% — резко против, 30% — колеблющиеся сторонники, и 43% — не определились со своей позицией. В то же время, другие опросы общественного мнения показывают, как люди видят себя в плане безопасности: только 10% чувствуют себя в безопасности, 37% — более или менее, и 18% — не чувствуют себя таковыми[1].

Общее одобрение рыночной экономики сужается, когда задаются более конкретные вопросы. Половина респондентов против найма «человека человеком» или свободного ценообразования. Принятие частной собственности сильно варьируется по стране. В одном из пунктов опроса общественного мнения 44% респондентов поддержали идеи введения частной собственности на предприятиях, разница составила от 70% в Эстонии до 28% в Узбекистане. Противоречия между различными результатами по важнейшему вопросу рыночной реформы и частной собственности действительно велики, тем более если речь идет о быстрых переменах[2]. Многие люди до сих пор не уверены. Реформу под-

[1] *Рутгайзер В., Шпилко С.* Отношение населения к частной собственности // Вопросы экономики. 1990. № 2. С. 67–72; *Шпилко С.* Отношение населения к приватизации собственности // Вопросы экономики. 1991. № 4. С. 108–116.

[2] См.: *Рутгайзер В., Шпилко С.* Отношение населения к частной собственности // Вопросы экономики. 1990. № 2. С. 67–72; *Шпилко С.* Отношение населения к приватизации собственности // Вопросы экономики. 1991. № 4. С. 108–116; *Шашнов С.* Готовы ли мы к переменам // Правительственный вестник. 1990. № 44; *Shiller R.J., Boyko M., Korobov V.* Popular Attitudes towards

держивают в основном молодые хорошо образованные и успешные люди. Поддержка быстро растет, но ситуация осложняется экономическим кризисом. Чем дольше задерживается реформа, тем более опасным выглядит любое изменение. Большие отклонения в мнениях по важнейшим вопросам сохраняются. Изучение социальной целесообразности по-прежнему необходимо в любой серьезной программе системных изменений. Она должна принять в расчет не только общие политические взгляды в обществе, но динамику процесса реформы по различным слоям, особенно в номенклатуре, среди инсайдеров, в республиках и регионах России. Недостаток информации и по общественному отношению и по спонтанной приватизации добавляет серьезной социальной и политической неопределенности.

Заключительные заметки

На данный момент три одновременные тенденции получили развитие на разных уровнях общества. Одна из них — написание программ и дебаты вокруг типа рыночных реформ и приватизации. Разработка законодательных актов осуществляется под видимым воздействием примеров Западной Европы и выглядит весьма радикально. Другая тенденция — это растущая популистская угроза любой реформе, что бросает серьезный вызов экономической трансформации. Третий момент — спонтанная коммерциализация и приватизация. Главная рыночная реформа должна принять во внимание некоторые скрытые права различных слоев населения и психологическую подоплеку ситуации. Иначе противостояние реформе и ее социальные издержки могут очень дорого стоить.

Закон СССР о приватизации, одобренный 1 июля 1991 г., предлагает возможности по акционированию и выкупу государственных предприятий без четкого определения прав на собственность. Закон России о приватизации, одобренный 3 июля 1991 г., является результатом победы одного крыла популистов над другим. Формально обе группы предложили свободное распределение ваучеров в обмен на собственность всех граждан республик. Крыло, которое проиграло, намеревалось передать контроль рабочим

Free Markets: the Soviet Union and the United States Compared // NBER Working Paper. 1990. N 3453; *Урнов М.* Освобождаясь от авторитаризма // Полис. 1991. № 1. С. 122–135.

коллективам, в то время как победители хотели распределить индивидуальные права на собственность среди всего населения. Эти законы положили конец дебатам на некоторое время. Теперь центральными проблемами приватизации будут распределение собственности между Союзом и республиками и выполнение обоих законов о приватизации и законов других республик, что откроет новую страницу в радикальных реформах.

В момент одобрения этих законов детально не была готова ни одна из программ приватизации. Неопределенность относительно целей и методов приватизации будет влиять на процесс еще долгое время. Вероятно, эта ситуация достаточно удобна для старой бюрократии. Она будет стоять во главе вопроса о приватизации и постарается использовать свой контроль, чтобы сохранить социальный статус и обратить скрытые права собственности в законные.

2.7. Приватизация: Методы продажи, доходы и коррупция[1] (1992)

1. Приближение массовой приватизации (6000 корпоратизируются к 1 октября) и необходимость привлечения иностранных инвесторов требует срочного анализа тех проблем, которые могут возникнуть как с точки зрения иностранных инвесторов, так и с точки зрения целей, хода и последствий приватизационной программы. Это касается также проблемы, в чьих интересах проводится приватизация, какие интересы имеет в данном случае государство, какая структура собственности создается, какую роль играют финансовые институты, наконец, как и с какими социально-политическими выигрышами, издержками и рисками будет вовлечено население в приватизацию с помощью ваучеров.

В течение весны-лета 1992 г. ГКИ находился под значительным давлением заинтересованных групп, а также противников приватизации по существу. В результате Программа приватизации подверглась значительным изменениям. В то же время как иностранные советники, так и сторонники иных подходов к приватизации внутри страны, поддерживающие правительство, были практически лишены политической возможности критиковать Программу. Западные специалисты при любых мнениях согласны на любую форму быстрой приватизации для закрепления необратимости реформ в России и больше озабочены общей поддержкой приватизации, чем проработкой деталей и спорами по тем или иным аспектам Программы. Данный момент — выработки всех инструкций к Программе — фактически последний, когда практические аспекты Программы могли бы быть изменены в рабочем порядке, не подвергая опасности самую идею массовой приватизации. Ход и успех приватизации первых предприятий будет во многом определять ход последующей реализации Программы. Записка посвящена только проблеме финансовых аспектов приватизации на уровне предприятия.

[1] Записка для Руководства Правительства. 2 августа 1992 г. Публикуется впервые, исправлены только ошибки правописания.

Программа приватизации, одобренная в июне ВС, и Указ о принудительной корпоратизации направлены прежде всего на массовое разгосударствление, то есть стандартная дилемма приватизации: скорость против качества — решается в пользу первой. Это типичный подход на ранней стадии приватизации в Восточной Европе, пройденный там в 1990–1991 гг. Реальные успехи приватизации там лежат в основном в области малой приватизации и приватизации ограниченного числа крупных предприятий, в значительной мере с участием иностранного капитала. Опыт восточноевропейской приватизации на уровне предприятия — это прагматизм, гибкость и стремление обеспечить включение нового капитала (естественно, в первую очередь иностранного). Например, чехи снижают долю ваучеров для любого предприятия, на которое есть серьезный покупатель. Общее число (и стоимость) предприятий на весну 1992 г., которое продавалось напрямую, превосходит сумму продаваемых на тендерах и аукционах.

Российская приватизация проводится в худших социально-политических условиях и ее направленность иная. В то же время во всех случаях, где появляется иностранный инвестор или ставится расчет на иностранного инвестора, должны действовать те законы, по которым он инвестирует во всем мире, но в первую очередь в Восточной Германии, Венгрии и др. Именно в этих странах идет конкуренция за иностранные капиталы во всяком случае с западными областями России.

Представляется, что реализация социально-политических целей Программы приватизации не исключает необходимости тщательной проработки вопросов включения иностранных инвесторов с целью создания эффективных элементов рынка, вложения капиталов и ряде случаев даже получение бюджетного эффекта (почти невероятного при внутренней приватизации в условиях обесценения сбережений и кризиса неплатежеспособности). Мы рассмотрим только достоинства и недостатки различных методов ведения переговоров о вхождении иноинвесторов. Мы исходим из того, что за пределами нефти, золота и иных природных ресурсов, а также малой приватизации серьезный стратегический инвестор будет стремиться купить или получить на тех или иных условиях реальный контракт на ведение дел на предприятии.

2. Мы рассмотрим последствия наиболее массовых 1 и 2 схем.

В случае 1 схемы: 51% трудовому коллективу по какой-то оценке — иностранцу вообще имеет смысл подождать, пока предприятие будет приватизировано, после чего скупить остаток акций (они будут весьма недороги) и предложить, скажем, в 10 раз больше за недостающую долю — при нынешнем курсе рубля это будет не слишком дорого в большинстве случаев. При этом сильному покупателю уже не будет противостоять какой бы то ни было государственный орган, защищающий интересы страны или самого предприятия, а лишь индивидуальные разрозненные держатели. Как будет показано ниже, это ведет к потере стоимости как страной (общая цена с учетом других возможных обязательств), так и правительством и предприятием. Часть выигрыша остается за рубежом, а часть поступает посредникам и наиболее удачливым индивидуальным держателям. Кредитование менеджеров станет, видимо, ведущим способом использования этой схемы.

По схеме 2 приватизации[1]: 25% неголосующих акций рабочим, 15% на льготных условиях трудовому коллективу и менеджерам, 35% выручки (от оставшихся 75% или 27% от общей стоимости) должно быть в ваучерах (детали все еще неясны), часть акций может быть зарезервирована в Фонде для последующей реализации. Прежде всего это означает, что покупка 38% акций дает контрольный пакет. Если льготные 15% куплены только за деньги и обязательные 27% — за ваучеры, то остаток составляет 33%. При выходе его на свободный рынок этого недостаточно для установления контроля над предприятием. Следовательно, существует совершенно легальный способ избежать покупки предприятия одним покупателем без перекупки им ваучеров или долей инсайдеров. Это автоматически ставит вопрос перепродажи акций и реализации разницы в случае появления иностранного инвестора — он будет вынужден вести переговоры с массой держателей (и может быть, даже покупать ваучеры). Возможность спекуляции ставит респектабельную компанию в невыгодное положение организационно — огромные затраты времени и сил на выяснение, у кого и как скупить акции. При этом реальная стоимость ваучеров в руках как членов трудового коллектива, так и третьих лиц будет варьировать от нуля до значительных величин.

[1] Все детали приватизационных схем приведены в том виде, как они были известны к 2 августа 1992 года.

Фактически ожидается два основных варианта реализации 60% незарезервированных акций: россыпью через посредников и блоками по плану приватизации. В ряде комбинаций необходимые для контроля акции поступают на первичный рынок, хотя в этом случае по неясной цене. Здесь есть опасность смешения законов вторичного и первичного рынка ценных бумаг. Появления практически одновременно (несколько месяцев) 10% пробного выпуска акций от 6000 (!) предприятий через весьма ограниченное число посредников создает возможности для невероятного грюндерства и коррупции. Занижение начальной цены приведет не к увеличению скорости продажи, а к конфликтам и расследованиям. Борьба с коррупцией на уровне продажи предприятия при данной ситуации у посредников требует особого внимания.

Задачка на последствия одновременной рекламы и реализации данных и последующих пакетов акций с учетом объема и характера сбережений, инфляции и т.п. требует самостоятельного анализа. При всех информационных сложностях можно ожидать сравнительно низких цен на большинство пробных выпусков акций предприятий с точки зрения иностранных инвесторов. Покупка же предприятия или контроля откладывается до выхода основной массы акций на рынок.

3. Не очень ясно, насколько реальна возможность покупки предприятия по плану приватизации. Во-первых, у иностранного инвестора остается очень малый промежуток времени, чтобы по завершении корпоратизации успеть предложить свой план до того, как будет выбрана схема приватизации. В данном случае особенно остро встает проблема оценки предприятия и способа ведения переговоров с иностранным инвестором. Вновь встает вопрос о целях приватизации каждого отдельного предприятия как будущего элемента рынка. В частности, с точки зрения формирования рыночной среды и эффективной экономики было выгодно отдать предприятие (контроль над ним) за номинальную цену при условии серьезных обязательств по инвестициям и занятости. Но не ясно, кто может принять такое решение, с кем вести переговоры, какова роль федеральных органов.

Можно сказать, что сложился «комплекс» по части прямых переговоров с инвестором, хотя в рекомендациях женевского центра ООН он рассматривается как один из нормальных подходов, особенно на начальной стадии приватизации. Заметим, что

подавляющее большинство иностранных специалистов (в том числе все практики) предполагают, что конкуренция и транспарентность системы приватизации предполагают переговоры с заинтересованными компаниями об условиях контракта с целью реализации всей суммы целей приватизации.

4. Опыт проведения ограниченного числа аукционов на магазины в нескольких городах создал этому методу понятную популярность. В то же время произошла подмена причин и следствий проявления коррупции при приватизации и абсолютизация аукционных методов продажи как средства борьбы с потенциальной коррупцией. Уровень общественной морали и степень коррумпированности потенциальных продавцов собственности в рамках программы приватизации являются детерминирующим фактором, методы — вторичным. Бесспорные требования конкурентности и транспарентности методов реализации собственности должны быть увязаны с достижениями основных целей приватизации: эффективный контроль собственника, доход от реализации, вложения капитала в обновление (особенно иностранные вложения).

Чрезвычайно важно отметить, что продажа предприятия, контрольного пакета акций, контроль в любой другой форме предполагает заключение контракта по таким вопросам, как: права нового собственника; реализация контроля над менеджементом; права трудового коллектива и гарантии занятости; обязательства по экологии (после горького опыта ГДР); сроки и условия выплат; сроки и размер вложений, в том числе связанные вложения в социальную сферу; связанные правительственные гарантии, льготы и т.п. с учетом того факта, что смысл приватизации отдельного факта — в его обновлении. Инвестиционные, социальные и правительственные компоненты покупки предприятия предполагают работу приватизационной или специально созданной комиссии по всему комплексу вопросов. Даже весьма ограниченный набор дополнительных (сверх цены) требований к инвестору: вложения, гарантии занятости и т.п. — предполагают сложные переговоры по содержанию контракта.

5. Мировая практика приватизации крупной собственности в развитых и развивающихся странах (а также рекомендации специалистов Всемирного банка, инвестиционных банков и др.) состоят в подборе нескольких потенциальных претендентов

и упорных переговорах с ними с целью максимизации полезности для российской стороны: дохода бюджета, вложений в предприятие, условий для занятых и управляющих (инсайдеров). Это особенно важно в случае иностранного покупателя — он предполагает, что любая страна пытается реализовать определенную функцию полезности. Иностранные инвесторы, независимо от того, вкладывают ли они средства до приватизации, во время нее или после, ожидают встретить серьезного партнера по переговорам. Крупные стратегические инвесторы непременно затребуют время на изучение предприятия, четкую прописку всех деталей контракта, возможно, раздел предприятия и т.п.

При любой цели приватизации и функции полезности создание специальной комиссии для переговоров неизбежно — даже в условиях массовой программы разгосударствления, т.е. ориентированной на быструю передачу собственности в любые руки вне каких-либо традиционных на Западе целей. В целом ряде случаев по Закону «Об иностранных инвестициях» или де факто (смежные условия) при приватизации предприятий потребуется решение Правительства РФ.

В этой связи сама сложность предмета переговоров крайне затрудняет проведение конкурса по нескольким параметрам или тем более аукциона по цене. Возможность подкупа заинтересованным покупателем членов комиссии по переговорам приблизительно соответствует угрозе коррупции при международных торговых переговорах (предельные цены и условия контракта и т.п.). В случае отсутствия угрозы коррупции тендер по нескольким параметрам контракта может дать неплохие результаты. Но тендер не дает никаких гарантий против коррупции на стадии формулировки условий. Фактически один и тот же состав комиссии должен будет в наших реальных условиях на местах проводить как прямые переговоры, так и формулировать условия и подводить итоги тендера. Поэтому выдача потенциальному покупателю принципов проведения тендера, ожидаемых результатов, дополнительных факторов при разработке условий тендеров просто переносит проблему на следующую стадию. Другая потенциальная опасность — «кройка» условий тендера под одного из участников.

При полном отсутствии (кроме прямого анализа) надежной информации о финансовом состоянии предприятия (данные за 1991 г. — бесполезны, методики — также), трудностей оценки

его перспектив и рыночной стоимости комиссия при переговорах может учесть большее число факторов. В случае подкупа тендерной комиссии потери по цене (полезности) российской стороны больше, чем при прямых переговорах. Это объясняется несколькими факторами. Во-первых, это связано с огромным разнообразием условий, в которых находятся предприятия — легко «скроить» под определенного покупателя. Во-вторых, фактор гласности и транспарентности может сыграть двоякую роль: результат прямых переговоров может являться объектом споров, но тендер — идеальный способ уйти от ответственности именно в случае коррупции. При «управляемом» тендере низкая цена или значение другого параметра отлично списывается на «сложившиеся условия рынка».

Положительные результаты тендеров при продаже собственности или прав особенно наглядны в случае природных ресурсов (нефть, золото) или малой собственности. В более сложных случаях в промышленности (низкая текущая рыночная стоимость предприятия при инвестиционном потенциале) соперники могут оказаться в разных весовых категориях. При соревновании между российскими участниками или между иностранными еще есть надежда на конкуренцию и ее положительное влияние на цену (с приведенными оговорками как по полезности, так и по коррупции), но в случае одного иностранного участника против российских все эти надежды полностью исчезают. При использовании рыночного курса рубля (более 150 руб./долл) аукцион или тендер практически заведомо выигрывается иностранцем. Если вести с ним переговоры всерьез, то исчезает разница между прямой продажей и тендером.

Серьезный иностранный претендент потребует партнера по решению всех вышеупомянутых вопросов при приватизации, но мелкий (правда, иностранный) жулик или любое подставное лицо с валютными ресурсами оказывается в положении превосходства. При одном участнике с твердой валютой он легко покупает дешево и перепродает за настоящую цену. Покупатель получает себе именно ту разницу в цене, которую могла бы получить российская сторона при прямых переговорах.

Разумеется, в большинстве случаев приватизации мы не можем ожидать ожесточенной конкуренции множества респектабельных западных компаний за одно и то же российское предприятие, что

оставляет всю эту сферу чрезвычайно открытой для злоупотреблений. При одном иностранном участнике доход от приватизации заведомо на порядок-два ниже, чем при прямых переговорах с тем же покупателем (даже при коррупции). Многие крупные компании могут вообще посчитать для себя унизительным участвовать в конкурсах со второстепенными участниками.

6. Чистого национального режима для иностранных инвесторов нет даже в США — это идеал, к которому надо стремиться со временем. В большинстве случаев в мире существуют как ограничения, так и стимулы (отрасли, регионы, экспорт и др.), а национальный режим понимают как недискриминационный. Россия нуждается в иностранных вложениях и менеджерах, ведущих эффективное хозяйствование. Но вход инвесторов пока административно чрезвычайно затруднен. Может сложиться странное положение, что купить предприятие или контроль в процессе приватизации будет для иностранцев очень трудно с точки зрения информации о месте и условиях, а также организации. Однако при преодолении этих препятствий цена покупки может оказаться несуразно низкой и поставить продавца в смешное положение.

Фактически для многих серьезных инвесторов сложность правил и многоступенчатость приобретения контроля над предприятием в процессе приватизации будет служить стимулом выждать и купить предприятие сравнительно дешево у тех, кто приобрел его по дешевке: по льготным условиям, на ваучеры или по тендеру (с вышеуказанными оговорками). К этому же толкает и возможность неограниченного (статья 6 Программы) кредитования иностранными банками приватизации. Практически это означает кредитование посредников или директоров предприятий с целью приобретения их по минимальной рублевой оценке и цене (с организованной дешевой скупкой пробного пакета) — видимо, это станет ведущим методом участия многих инофирм через свои СП. Но это одновременно означает, что потенциальная доля правительства исчезает или реализуется посредниками. Промежуточные держатели акций будут получать все выгоды от приватизации национального имущества при пассивности федеральных властей.

Федеральный бюджет получит свои ваучеры, но валютная выручка от продажи полусотни приличных предприятий иностранным инвесторам могла бы дать, скажем, 1 млрд долл,

что по текущему курсу вдвое выше ожидаемых доходов 1992 г. 972 млрд руб.) от всей программы приватизации. Стоило бы задуматься, является ли дополнительной целью приватизации обогащение посредников.

Наконец, необходимо учесть возможные социально-политические последствия приватизации с включением иностранных покупателей на формально «равных» правах с россиянами. Прежде всего на местном уровне проигравшие российские участники неизбежно поставят вопрос о «продаже страны», поскольку находились по цене в безнадежном положении. То же обвинение при прямых переговорах можно отвести ссылкой на выгодные условия контракта как результата трудных переговоров, особенно гарантиями занятости и вложений. Более того, дешевая продажа иностранцам под лозунгом «национального режима» окажется, как правило, фикцией. Местные власти могут создать достаточно бюрократических препятствий для выигрыша тендера нежелательным иностранцам. Можно ожидать, что включение иностранцев в массовую приватизацию потребует установления массового прямого контакта с местными отделениями ГКИ и властями. Факты дешевой продажи, обвинения в управляемых тендерах и обвинения в продаже страны появятся именно со стороны проигравших, как и сейчас споры по каждому элементу собственности.

Можно предположить, что в реальной практике концентрация обвинений на местном уровне будет вести к усложнению бюрократических процедур, перепроверке результатов тендеров, расширению списка условий, что полностью будет перекладывать ответственность на тендерные комитеты, приближаясь де-факто к прямым переговорам, однако с потерей доли федерального правительства в доходах. На Западе радость от приватизации в России (на любых условиях) будет сопровождаться рекламой дешевизны, от которой внутренний информационный рынок не останется изолированным. Политические течения смогут использовать эту информацию в своих целях. Наконец, как только приватизация начнется, все ее достоинства и технические особенности будут немедленно проанализированы на фоне восточноевропейского опыта и охватят и все те спорные случаи, о которых шла речь выше. И в теории и в практике есть огромная разница между большими предприятиями по критерию потенциальной прибыльности.

Малоприбыльные приватизировать будет очень трудно, также как и найти туда инвестора. Но РФ имеет достаточное количество потенциально прибыльных предприятий, которые бы могли быть приватизированы с участием иностранного капитала и начать определенный перелом в экономическом развитии страны. Реально их приватизация ожидается в 1993 г. Главное — это провести пилотные проекты осенью 1992 г. и подготовить разумные процедуры на 1993 г.

7. Выводы из вышеизложенного могут быть сведены до нескольких простых пунктов:

- в случае появления респектабельных иностранных инвесторов немедленно менять процедуру и тактику проведения приватизации;
- для наиболее перспективных предприятий максимизировать не скорость разгосударствления, а доход, инвестиции и другие параметры;
- провести оценку имущества группы федеральных предприятий в твердой валюте, начав с пилотных проектов;
- создавать специальные комиссии с участием независимых экспертов, юристов на местном уровне (включая представителей Москвы — министерств, ГКИ и КИИ), которые вели бы на потоке работу с иностранными инвесторами;
- обеспечить единство проведения государственной политики в отношении иностранных инвестиций, сконцентрировав информацию о всех сделках, контроль за их последующим выполнением в ГКИ и КИИ (начиная с 10 млн долл. или в случае передачи контроля за объектами федеральной собственности в руки иностранцев);
- вести непрерывный анализ условий всех таких сделок в динамике, контролируя ситуацию и способствуя решению двояких проблем: привлечение первоклассных инвесторов и защиту национальных интересов (а также национальных инвесторов там, где они имеют потенциальные шансы).

2.8. Распределение собственности и контроля в процессе приватизации: последствия для иностранных инвесторов[1] (1995)

Российская приватизация является очевидным политическим успехом сторонников радикальных реформ, хотя дискуссия о ее экономическом содержании продолжается. На Западе она изначально рассматривалась как определенная гарантия против возврата большевизма, поэтому ее издержки не сопоставлялись с политически значимым результатом. В самой России приватизация была использована реформаторами для радикального подрыва системы центрального планирования и устранения соответствующей части номенклатуры от принятия хозяйственных решений. В программе ваучерной приватизации политические мотивы явно преобладали над целями формирования эффективных рыночных агентов.

Приватизация в России была поддержана коалицией менеджеров приватизированных предприятий и новых крупных торговых фирм и банков. Проведенная приватизация резко ослабила власть центральной бюрократии, которая в итоге была вынуждена разделить контроль над экономикой с двумя указанными группировками. Приватизация высвободила также огромные ресурсы из государственной собственности, ставшие основой активизации частной инициативы и быстрого первоначального накопления.

Новая программа приватизации, введенная в действие Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г., в значительно большей мере соответствовала сложившейся западной теории и практике приватизации. С точки зрения техники программа послечековой приватизации в корне отлична от прежних подходов ГКИ. Практика показывает, что техника приватизации отнюдь не нейтральна, являясь способом достижения определенных политических

[1] *Григорьев Л.М.* Распределение собственности и контроля в процессе приватизации: последствия для иностранных инвесторов // Иностранные инвестиции в России: тенденции и перспективы / Под ред. А.З.Астаповича. М.: Инфомарт, 1995. С. 62–73.

и экономических целей. Проведение ускоренной массовой приватизации неизбежно означало значительные жертвы в отношении качества приватизации на микроуровне.

Учитывая это, весьма актуален анализ ряда узловых вопросов взаимодействия процесса приватизации и прямого иностранного инвестирования.

Особенности приватизационной модели и интересы государства

Особенностью приватизации является ее базисное значение в отношении к либерализации цен и хозяйственной деятельности, макростабилизации. Очевидно, что приватизация — это нечто большее, чем простая передача прав собственности. Речь идет о формировании эффективной, конкурентной экономики, предполагающей сложный комплекс взаимодействия среды и предприятий. Без четкого рационального контроля[1] (собственника или хотя бы его субститута) над рыночными элементами нет надежды на адекватную мотивацию предприятий, их реконструкцию и активное конкурентное поведение.

Конечной целью массовой приватизации является создание условий для функционирования конкурентного рынка. Это предполагает создание адекватной юридической и организационной среды, равно как и создание эффективных участников рынка. В процессе первичной приватизации особенно важно, в чьих руках оказывается контроль. Обычно западная приватизация на микроуровне проводится собственником (государством) и включает такие элементы, как реорганизация[2], оценка имущества и перспек-

[1] Термин «рациональный контроль» используется как эквивалент «corporate governance» для обозначения такого распределения ответственности за принятие хозяйственных решений на уровне предприятий, при котором менеджмент максимизирует долгосрочную стоимость фирмы. Это предполагает, что функция собственности достаточно четко определена и известно, кто контролирует фирму. С другой стороны, должны быть определены позиции менеджмента, а его интересы отделены от интересов остальных занятых. Это исключает как чрезмерный рост доходов занятых, так и злоупотребление интересами собственников. Эффективность работы крупных предприятий в рыночной экономике в большей мере связана с характером контроля, чем с тем, кто именно является собственником.

[2] Реорганизация в данном контексте рассматривается как эквивалент «restructuring» и потенциально включает не только и не столько модер-

тив, передача контроля в «хорошие руки»[1], привлечение нового капитала или стратегического инвестора, включая иностранные инвестиции, создание предпосылок рационального контроля в акционерных обществах, наконец, использование приватизации для получения бюджетного дохода и снижения субсидий.

В таблице 2.10 предпринята попытка обобщить в сжатом виде три модели приватизации: западную, восточноевропейскую и российскую. Прежде всего, важно выявить различия между мировым опытом и российской практикой 1992–1994 гг. Необходимость эта связана с тем, что идея приватизации была серьезно заявлена только в Программе «500 дней» в 1990 г. Последовавшие затем дискуссии в 1990–1991 гг. представляли собой борьбу сторонников «разгосударствления» (без приватизации) с популистами, боровшимися «за восстановление справедливости». Характерно, что в работах того времени почти отсутствуют такие категории, как реорганизация, эффективный собственник, рациональный контроль и даже эффективное поведение предприятий на рынке. Тем самым, в отличие от таких стран, как Чехия, Венгрия, Польша, значительная часть демократов и реформаторов не поднялась над популизмом. Ключевые вопросы целей, средств и минимально необходимых результатов приватизации никогда не обсуждались публично авторами программы. Не было и серьезного внутреннего видения целей и итогов приватизации, если не считать уверенности в том, что после раздачи титулов собственности рынок сам решит все проблемы. ГКИ провело массовую приватизацию едва ли не быстрее, чем большевики осуществили всеобщую национализацию.

низацию основных средств производства, сколько переосмысление места предприятия в условиях рынка, выбор оптимального набора производимой продукции, размера предприятия, конфигурации активов и управления. Разумеется, цель такой реорганизации — минимизация текущих (в том числе трудовых) расходов, выход на рентабельное производство в интересах собственника.

[1] Французский опыт включал попытки передать при приватизации крупные фирмы в руки групп, способных обеспечить адекватное управление огромными и сложными активами. Поиск стратегических инвесторов при приватизации или просто продаже фирм во многих развитых и развивающихся странах связан как с необходимостью обеспечить приток капитала для решения новых задач, так и с обеспечением способности правильно оценивать мировой высококонкурентный рынок.

Таблица 2.10

Приватизационные модели

	Западная[1]	**Восточноевропейская**[2]	**Российская**
А. Общие аспекты			
1. Основная цель	Эффективность экономики	Создание новых агентов рынка	Передача прав собственности
2. Функции максимизации	Стоимость	Скорость + доход	Скорость
3. Общественное мнение	Поддержка	Ожидания эффекта	Справедливость
4. Изначальная роль госпредприятий	Ограниченная	Преимущественная	Абсолютная
Б. Последовательность шагов			
1. Коммерциализация	Де-факто	До приватизации	Одновременно
2. Корпоратизация	Де-факто	До приватизации	Одновременно
3. Приватизация	Постепенная	Прагматическая	Сверхбыстрая
4. Реорганизация	До приватизации	Прагматическая	После приватизации
В. Черты процесса			
1. Административный	Правительство	Правительство и предприятий	Самоприватизация
2. Бюджетная эффективность	Определенная	Определенная	Нулевая
3. Спрос	Рынок	Рынок + ваучеры	80% ваучеры
4. Оценка	Рынок	Прагматическая	Старый баланс
Г. Результаты[3]			
1. Преимущественные бенефицианты	Национальная модель	Смешанная[4]	¾ инсайдеры
2. Форма корпоративного контроля	Национальная модель	Западная	Неопределенная
3. Бюджетные ограничения	Жесткие	Полужесткие	Полумягкие

[1] ОЭСР, Латинская Америка и др.
[2] Венгрия, Польша, Чехия.
[3] Для приватизированных предприятий
[4] Менеджеры, иностранцы, фонды, население

Классическая дилемма — скорость против качества — приобрела в бывших соцстранах, и особенно в России, поистине грандиозные масштабы. Скорость и массовость приватизации важны с двух точек зрения: первая — создать критическую массу собственников для разрыва, в том числе психологического, с социалистической системой; вторая — включить максимум хозяйственных ресурсов в частный оборот в надежде на его более высокую эффективность. Быстрая массовая приватизация, игнорирующая обычную технику этого дела, представляет собой своего рода рискованную политическую и экономическую игру на опережение.

Расчет состоит в том, что развязывание сил рынка в среднесрочной перспективе перекроет как потери бюджета, так и потери, связанные с отсутствием на большинстве приватизированных предприятий эффективного контроля и управления. Одновременно те, кто получил преимущества благодаря российской приватизации, и призваны политически уравновесить «пострадавших» от реформ. Авторы данной российской программы приватизации рассчитывали на возможность быстро перейти к фазе реконструкции предприятий после их передачи в руки новых собственников.

Три модели приватизации, приведенные в табл. 2.10, отражают глубокие отличия начальных условий, включая как отношение населения к реформам, так и роль частного сектора. Однако они фактически разошлись в отношении непосредственных целей приватизации. В российской модели особенно заметно преобладание внешних целей — плановой скорости и массовости передачи прав собственности над созданием эффективных собственников. Популистские лозунги были схожими во всей Восточной Европе, но техника приватизации и результаты по странам — различными. В России административная роль центральных ведомств не только в проведении, но и в контроле над приватизацией оказалась слишком мала[1]. Фактически правительство в лице ГКИ отказалось от выполнения функций собственника задолго до того, как у предприятий появились новые владельцы.

Быстрота передачи прав собственности предопределила децентрализацию принятия решений в отношении характера при-

[1] Характерно, что почти за три года приватизации центральный аппарат ГКИ не смог провести приватизацию значительного числа федеральных предприятий в соответствии с отработанными на Западе схемами.

ватизации на микроуровне и тем самым в отношении получателей основных выгод раздачи общественного богатства. Внезапное превращение десятков тысяч предприятий в акционерные общества исключали возможность участия государства как стороны в процессе, а также его административной защиты и поддержки при приватизации. Тем самым интересы государства в целом, как их обычно понимают при приватизации, — привлечение стратегических инвесторов и новых инвестиций, обеспечение переговорных позиций российских предприятий в отношениях с иностранными фирмами и бюджетные доходы — отошли на задний план и не влияли на процесс в эти годы.

При выборе того, чем можно пожертвовать ради скорости и массовости, первыми статьями экономии стали финансовые интересы государства — приватизация идет в убыток для федерального бюджета[1]. Единая оценка активов для приватизации по балансовой стоимости всех предприятий свидетельствует о том, что правительство не стремилось иметь доходы от приватизации[2]. Усиления переговорных позиций с иностранными инвесторами просто не понадобилось, поскольку правительство не было стороной, участвующей в приватизации. Наконец, оказалось невозможным обеспечить приток новых инвестиций, ибо правительство не продавало какой-либо собственности[3]. Само-

[1] Валовые доходы за 10 месяцев 1993 г. составили, по официальным данным, 308 млрд руб. или около 250 млн долл. Можно с уверенностью сказать, что общие номинальные доходы от приватизации примерно половины национальной промышленности за 1992 г. — первую половину 1994 гг. не превысили 1 трлн руб. В реальном выражении это намного меньше, чем ГКИ планировал получить в 1992 г. (72 млрд руб.). Федеральный бюджет получил около ¼ этой суммы, однако расходы ГКИ и аукционы по всей стране были явно выше.

[2] Особенно отчетливо нежелание ГКИ замедлить приватизацию с целью получения доходов в бюджет проявилось в том, что предприятия с импортным оборудованием, экспортной направленностью и т.п. приватизировались по той же оценке, что и остальные. Фактически это означало, что для целей приватизации доллар был равен 30 копейкам в условиях, когда текущий курс перевалил за несколько сотен рублей за доллар.

[3] В этой связи не получили развития операции по обмену «долгов на собственность» («debt-equity swaps»). Россия оказалась не в состоянии предложить что-либо в обмен, скажем, на признанный долг странам СЭВ. Возможным решением проблемы могло бы стать создание стандартного пакета акций Российского фонда федерального имущества — например,

устранение государства от реализации данных целей является, по сути, формой отказа от выполнения функции собственника при приватизации.

Специфика формирования новых собственников

С точки зрения формирования эффективных собственников серьезные сомнения вызывает возможность одновременной коммерциализации, корпоратизации и приватизации без больших потерь для предприятий и экономики в целом. Специфика российской модели в сравнении с восточноевропейской состоит не только в обратной последовательности шагов в отношении приватизации и реорганизации предприятий, что в значительной мере было неизбежно. Драматическим моментом в жизни предприятий стало сочетание нарастающего экономического кризиса и разрыва связей в прежнем экономическом пространстве с либерализацией цен, исчезновением Госснаба (коммерциализация де-факто) и сменой формы собственности.

Коммерциализация без контроля собственника, возможно, внесла дополнительный элемент в усиление инфляции и изменение структуры производства в высокомонополизированной экономике. В этих условиях ГКИ использовало единственный ресурс для привлечения директорского корпуса на свою сторону, предложив директорам взять руководимые ими предприятия под контроль[1]. Тем самым решались две задачи: ускорялся процесс разгосударствления экономики за счет самоприватизации и подрывалась база центральной хозяйственной бюрократии в борьбе как за собственность, так и за контроль за ходом реформ. Выступления ГКИ против холдингов имели глубокий смысл с точки зрения борьбы за характер проводимых экономических преобразований в целом. Радикальные реформаторы не могли

50 или 100 компаний различных отраслей. Такой пакет мог бы котироваться на бирже в Москве для приобретения курса. По рыночному курсу такие пакеты могли бы быть предложены в обмен на долг. В данном варианте это явилось бы удобной формой портфельных инвестиций для кредиторов и не создавало бы проблем с немедленным контролем для должника.

[1] Подобная позиция привела к легитимизации номенклатурной приватизации, с которой в рамках восточноевропейской модели с переменным успехом шла борьба. Интересно, что на Западе рекомендовали России вариант, который рассматривался как неэффективный для Восточной Европы.

опереться на центральную хозяйственную бюрократию для быстрого проведения реформ — это предполагало бы компромисс и постепенность действий даже в случае готовности высшей номенклатуры идти на широкие реформы.

Одной из наиболее политически чувствительных и сложных является проблема конечного бенефицианта приватизации, решение которой в социальном плане весьма затруднено. Формально реформаторы всех стран обещали вернуть собственность народу, но передать ее предпринимателям для эффективного управления. Отсутствие значительных капиталов и даже сбережений ограничило возможность продажи собственности во всех странах. Однако достаточно прагматический подход на уровне малой приватизации или продажи компаний национальным и особенно иностранным инвесторам в Венгрии, Чехии и Словакии, Польше дал определенный эффект. В этих странах высшая номенклатура была устранена политическим путем и государство пыталось ограничить «дикую» приватизацию в пользу низового звена менеджеров. Видимо, контроль над собственностью реально переходит к предпринимательскому классу, формирующемуся из новых частных собственников, менеджеров, иностранных инвесторов с высокой долей эмигрантов.

В России, в отличие от стран Восточной Европы, на собственность претендовала также бюрократия в лице руководства центральных экономических ведомств, которая пыталась предъявить свои права на контроль над общественными фондами непосредственно через министерства. При плановой системе менеджеры могли распоряжаться и использовать фонды, в том числе в свою пользу, от имени владельца. ГКИ и программа приватизации выступили историческим арбитром, попытавшись решить в пользу директоров спор о том, кто становится владельцем. В итоге в России в выигрыше от приватизации оказался один из слоев номенклатуры. В наших условиях правила игры были построены таким образом, что директорам предприятий и частично местной администрации были переданы права на проведение приватизации[1]. Тем самым были закреплены возможности превращения

[1] Комиссии по приватизации состояли из администрации предприятий с обязательным включением представителей трудовых коллективов (схема, до совершенства отработанная за годы советской власти) и местных властей. Областные и районные структуры ГКИ были сформированы как

скрытых прав собственности менеджеров в реальные. Часть рабочих экспортных или наиболее устойчивых предприятий потребительских отраслей промышленности, по-видимому, получила «свою» долю национального богатства (при условии, что не продали ваучеры или акции).

Ваучерная схема в России создала видимость справедливого распределения если не общественного богатства, то, по крайней мере, шансов на его получение[1]. Если различать получение контроля от простого участия в акционерном капитале, то российская ваучерная приватизация помогла установлению определенного переходного типа контроля. Основная масса населения получила в обмен на три-четыре ваучера (на семью) пять-восемь акций номиналом в 1 тыс. руб. Даже при высоких дивидендах это не представляет существенного значения как источник дохода при средней зарплате в месяц весной 1994 г. примерно в 150 тыс. руб. Разумеется, в условиях низкой ликвидности и доходности промышленных акций, практически отсутствия инфраструктуры финансовых рынков не существует возможности воздействия акционеров на характер принятия решений. Основная масса населения, кроме рабочих ряда высокодоходных предприятий, играла роль статистов при приватизации. Проигравшими слоями, соответственно, стали рабочие тяжелой (нерентабельной) промышленности, получившие малоликвидные акции, мелкие служащие и интеллигенция, оторванные в массе от участия в приобретении контроля над предприятиями.

Концентрация скупленных ваучеров помогла менеджерам и в ряде случаев представителям новых торговых компаний и банков взять контроль над предприятиями. В итоге ваучерная система послужила ускоренной, но незавершенной концентрации контроля за счет прежде всего бывшего среднего класса — интеллигенции и госслужащих вне промышленности. При вымывании сбереже-

---

отделы соответствующих органов власти и, разумеется, в большей степени отражали местные интересы, чем депо реформ.

[1] Вряд ли надо доказывать, что чешская ваучерная система была построена принципиально иначе. В отличие от российской, она гарантировала некий минимум собственности, поскольку спрос и предложение были искусственным образом сбалансированы. Чешская компьютерная лотерея с ваучерами и акциями не помешало прагматичному правительству использовать аукционы и прямые продажи компаний для достижения более эффективных результатов приватизации.

ний ранее относительно состоятельных слоев населения в ходе высокой инфляции 1992 г. ваучеры усилили неравенство в отношении собственности с выделением новой элиты. В этом смысле реформа пока не достигла успеха в формировании среднего класса как опоры демократии.

Быстрая массовая приватизация не может, разумеется, следовать всем правилам на микроуровне и одновременно решать проблемы общегосударственного масштаба. Проблема российской приватизации в том, что разница начальных условий по сравнению с Западом и даже с Восточной Европой, характер политической борьбы вокруг реформы и политические цели реформаторов обусловили появление одной из самых необычных и неожиданных программ. Но такая успешно выполненная программа не может обеспечить решение ключевых проблем перехода от плановой к рыночной экономике, без которого трудно ожидать сколько-нибудь быстрых результатов. Скрытой формой признания ГКИ проблем, возникших при приватизации, является как сама новая программа, так и серия заявлений о том, что теперь важно сосредоточиться на привлечении стратегических инвесторов, иностранных фирм и т.п. Появилась масса предложений о послеприватизационной реорганизации предприятий. Указ Президента от 22 июля 1994 г. резко снижает мотивацию к приватизации для менеджеров и трудовых коллективов и намечает больший объем продаж посредством административных методов. Такой поворот можно приветствовать, хотя заметно отставший правовой и институциональный базис рынка нельзя компенсировать мгновенно. Соответственно, запоздали попытки со стороны государства повлиять на характер функционирования и управления приватизированных предприятий — время применения им прав собственника прошло.

Переходный характер контроля на предприятиях

Ключевой вопрос приватизации состоит не только в том, какой слой общества получает контроль, но и на каких условиях. При массовой приватизации способы решения этих вопросов определяют успех дела, по крайней мере, на длительный период. Важно подчеркнуть, что реальная борьба при массовой приватизации идет именно за контроль, который дает возможность оперативного управления приватизированными активами, использования

их для первоначального накопления. Мелкие или даже крупные акционеры, отстраненные от прямого управления, возможно, смогут в будущем реализовать разницу между ценой приватизации и будущей рыночной стоимостью фирмы. Но на переходном этапе основные возможности аккумуляции капитала связаны с контролем и управлением непосредственно, а неэффективность финансовых рынков будет ограничивать реализацию стоимости фирмы.

В условиях развитых финансовых рынков или ограниченного доступа на них — в странах с развитой рыночной экономикой, в Латинской Америке — рынок одновременно помогает решить ряд проблем (вроде оценки фирмы) и навязывает свои модели поведения. Контроль над приватизированной собственностью переходит в руки национальных предпринимателей, часто при сохраняющемся участии государства. Тем самым в целом воспроизводится национальная структура собственности и рационального контроля[1]. Вместе с тем создается возможность выхода за пределы национальных, обычно узких финансовых рынков и привлечения иностранного капитала. В странах Восточной Европы идет трудное, болезненное вызревание европейской системы корпоративного контроля. В России результатом приватизации стала своеобразная переходная система контроля.

Можно полагать, что российская реформа приведет в итоге к развитию нормального рынка и должна рассматриваться с этих позиций. Западная теория приватизации сформировалась под влиянием волн приватизации 1980-х годов, которая стала частью необычайно интенсивного процесса слияний и поглощений, развития транснационального бизнеса. Из Великобритании и Новой Зеландии процесс перекинулся в континентальную Европу с уникальным опытом национализации и приватизации во Франции. Приватизация стала характерным явлением в Азии, включая Японию, и особенно в Латинской Америке. Постсоциалистическая приватизация как фактор изменения системы оказывается перед проблемой совмещения массового подхода с искомым результатом на микроуровне. Фактически это означает, что приватизация

[1] Реально не существует единой «западной» системы контроля, а есть как минимум три: англосаксонская (американская), японская и континентально-европейская. Во всех трех заметно различается роль акционеров, рынков ценных бумаг и банков в контроле менеджмента и поведения предприятий.

должна проводиться с прицелом на будущее функционирование рынков, а следовательно, минимизировать отклонения от полноценной приватизации на уровне предприятия. В этой связи эксперты Всемирного банка в работе, выпущенной летом 1992 г., прямо перед ваучеризацией, выражали определенные опасения: «Формы массовой приватизации, которые передают значительные доли акций рабочим, могут замедлить полную приватизацию, отпугнуть частных инвесторов, иностранных и национальных, или создать в будущем трудности для лидирующего или преобладающего инвестора»[1].

Эффективность поведения предприятия в рыночных условиях в большой степени зависит от сбалансированности интересов менеджеров относительно собственников и трудового коллектива. Смещение контроля над предприятием в пользу рабочих создает проблемы с накоплением[2]. Смещение контроля в пользу менеджеров ведет к нарушению интересов собственников. Но в любом случае серьезные вложения в преобразование производства после приватизации можно ожидать только при четкой консолидации контроля и отсутствии сопротивления со стороны трудового коллектива. В России же большинство предприятий вышли из приватизации без четкого контроля над собственностью, но с оперативным контролем менеджеров, не ограниченных собственниками.

В табл. 2.11 предпринята попытка определить интересы основных участников приватизации в отношении технологии приватизации. В число участников не включены владельцы ваучеров вне предприятий, поскольку они не могли получить больше нескольких акций и повлиять на установление контроля. Не учтены

[1] *Kikery S., Nellis J., Shily M.* Privatisation. The Lessons of Experience / The World Bank. Wash., 1992. P. 11.

[2] Не следует путать схемы выкупа предприятий занятыми в условиях устоявшейся рыночной экономики с первичным распределением собственности в переходный период. Схемы ЭСОП доказали свою эффективность в ситуации, когда занятые чаще всего вынуждены покупать свое предприятие, чтобы сохранить работу. Это в чем-то сходно с приватизацией. Но важно учитывать два других аспекта: занятые платят из своих реальных сбережений и несут риск как всякий собственник; численность занятых является результатом длительного процесса конкуренции, так как не предполагается массового увольнения новых собственников в процессе реструктурирования.

также интересы центральной бюрократии, которая предпочла бы создать систему госконцернов и холдингов на месте министерств, сохранить значительный оперативный контроль в своих руках. Этот тип разгосударствления задержал бы развязывание ресурсов вне госсектора, растянул бы приватизацию и демонтаж системы централизованного планирования.

Таблица 2.11

Интересы участников в процессе приватизации[1] **(первоначальное распределение прав собственности)**

Аспекты	Участники					
	Инсайдеры		Внешние инвесторы[2]		Правительство РФ	
	Рабочие	Менеджеры[3]	Национальные	Иностранные	Заявлено	Фактически
1	2	3	4	5	6	7
Цель	Занятость	Сохранение контроля	Доступ к контролю	Доступ к контролю	Рыночные объекты	Скорость
Роль внешних акционеров	Минимум	Минимум	Рассеянная	Рассеянная	Большая	Минимум
Роль национального финансового сектора	Ограниченная	По согласованию[4]		Большая	Ограниченная	Ограниченная
Скорость по объектам	(Неясно)	По согласованию	По согласованию	Медленно	Быстро	Быстро
Оценка активов	Низкая	Низкая	Средняя	Индивидуально	Низкая	Низкая
Возможности для инсайдеров	Большие	Большие	Ограниченные	Ограниченные	Ограниченные	Большие

Продолжение табл. 2.11

1	2	3	4	5	6	7
Информация опубликованная[5]	Ограниченная	Ограниченная	Ограниченная	Полная	Полная	Ограниченная
Момент корпоратизации	(Неясно)	Одновременно	Предварительно	Предварительно	Одновременно	Одновременно
Административное участие государства[6]	Нет	Нет	Нет	Да — в центре[7]	Минимум	Да — большое[8]

[1] Предполагается реальная экономическая и политическая обстановка в России в 1992–1993 гг.

[2] Рыночные агенты.

[3] Имеется в виду управленческий аппарат предприятий.

[4] В данной таблице «По согласованию» означает зависимость ситуации от конкретных переговоров.

[5] Информация о фактическом плане приватизации предприятия.

[6] Соглашения о налогах, экспорте и т.д.

[7] Для государственных предприятий.

[8] Значительное для части федеральной собственности.

В первую очередь стоит отметить неполное соответствие между объявленными намерениями правительства в отношении целей приватизации — эффективные хозяева, социальная защита и справедливость — и практикой. Во-вторых, заметно существенное совпадение интересов рабочих и менеджеров в ходе приватизации. В значительной мере это было связано с экономическим кризисом. Рабочие могли бы выступить против закрепления собственности в руках администрации, если бы не столь враждебная среда, требовавшая сплотиться в целях выживания предприятия. В начале 1990-х годов директоров предприятий практически не увольняли собственники: старый не мог, а новых не было. Одновременно прекратились обычные для советской эпохи жалобы на произвол директоров. Разумеется, «классовый мир» не вечен, но в период массовой приватизации директора оказались в необычайно выигрышном положении как относительно

правительства, так и трудовых коллективов. Первое предложило им собственность, вторые — лояльность. В целом предприятия получили возможность одновременно контролировать процесс приватизации и приобрести 51% акций[1].

Наиболее яркий контраст интересов, естественно, наблюдается между инсайдерами и внешними инвесторами. Прежде всего, это различия в начальном положении обеих групп по отношению к контролю: одни стремятся сохранить контроль, другие получить его. Соответственно и отношение к технике приватизации. Внешних инвесторов устроила бы низкая оценка активов, но выше той, которую могли бы себе позволить инсайдеры. Внешних претендентов вполне устроила бы широкая дисперсия акций и ограничение роли инсайдеров — проще обеспечить контроль. Наконец, они предпочли бы иметь полную информацию и влиять на планы приватизации. В частности, их устроил бы разрыв во времени между корпоратизацией и приватизацией. Разумеется, интересы внешних инвесторов весьма разнятся в зависимости от размеров капитала, что сразу разводит в разные стороны национальных и иностранных инвесторов. Национальные предпочли бы более прагматичный подход к предоставлению информации и роли административных методов. Быстро развивающийся национальный торгово-промышленный капитал, разумеется, мог бы сыграть значительно большую роль в приватизации, но при двух условиях: больше времени на наращивание капиталов и большее равновесие в правилах игры[2].

Иностранные инвесторы нуждаются в едином партнере, который обеспечивал бы как продажу активов, так и необходимые лицензии и права, связанные с функционированием иностранного

[1] Мировая практике стимулирования покупки акций занятыми дает величину в 5–20% акций по сниженным ценам или на условиях льготного кредита.

[2] До начала приватизации намечалось явное превосходство «денег» (кооператоров, торговцев, банкиров и биржевиков) в формировании финансовой элиты собственников страны. Приватизация восстановила равновесие «наследственных» собственников и коммерсантов. ГКИ предотвратил «merchant banking» путем запрета коммерческим (по существу, универсальным) банкам участвовать в приватизации напрямую. Одновременно ГКИ пытался поддержать инвестиционные фонды, но также со значительными ограничениями на долю владения в отдельном предприятии.

капитала в любой стране мира. Следовательно, они заинтересованы в гораздо более активной роли федерального правительства.

Сравнение данных таблицы 2.11 показывает, что, за исключением скорости приватизации отдельного предприятия, практически нет различий между интересами менеджеров и характером правительственной программы. Менеджеры были поставлены в не слишком комфортные условия планом приватизации и его жесткими сроками: им не всегда хватало времени изыскать достаточные средства, чтобы обеспечить выкуп предприятия по второй схеме льгот трудовым коллективам. Это несколько облегчало возможности участия в данном процессе представителей новых предпринимательских кругов.

В то же время возникший тип контроля над приватизированными предприятиями носит переходный характер. Доля акций в руках директоров или администрации не превышает на момент приватизации 5–10%. Очевидно, что значительная часть рабочих быстро продает свои акции менеджменту или третьим лицам. Данная скупка сама по себе является показателем неустойчивости контроля менеджеров. Однако быстроту этого процесса на ряде предприятий не стоит распространять на страну в целом[1]. Вторичный рынок ценных бумаг имеет свои закономерности — в частности, стимулы к продаже акций не обязательно должны доминировать[2]. В любом случае консолидация контроля потребует, видимо, длительного времени, если говорить о массовых случаях, а не об отдельных примерах. В то же время серьезная реконструкция предприятий основывается на уверенности инвестора в устойчивости долгосрочного контроля. Соответственно, это создает определенное препятствие для решения проблемы реорганизации сразу после формальной приватизации.

Следующая причина ограниченности контроля менеджеров лежит в области трудовых отношений. Лояльность коллектива тесно связана с выполнением одного условия — поддержания занятости основного ядра работающих на предприятии. Трудно

[1] Можно полагать, что рабочие продадут около половины или немногим больше из принадлежащих им 40–45% акций приватизированных предприятий, что создает значительный простор для комбинаций с контролем.

[2] Учитывая низкую текущую стоимость акций большинства предприятий по отношению к трудовым доходам, рациональное поведение состоит, возможно, в выжидании в расчете на больший курсовой выигрыш в будущем.

представить себе радикальную реорганизацию производства в ситуации, когда это должно привести к широкомасштабным увольнениям акционеров. Поэтому негласный контракт на уровне предприятия предполагает сохранение ядра занятых до последней возможности. Завершение процесса консолидации контроля в руках менеджеров или внешних инвесторов ведет к возникновению избытка рабочей силы и потенциальных трудовых конфликтов. Значительный объем акций в руках рабочих будет в любом случае оказывать определенное давление на характер распределения доходов предприятий в долгосрочном плане. Соответственно, это создает препятствие для решения проблемы реорганизации сразу после формальной приватизации. Именно в данном моменте видны преимущества предварительной реорганизации предприятий в рамках госсобственности и ограничения на передачу акций трудовым коллективам.

Успех скупки акций у рабочих, конечно, создал бы лучшие предпосылки для установления рационального контроля на предприятиях. Однако в случае «обвальной скупки» могут возникнуть социальные проблемы. Средние слои не получили ни участия в управлении, ни значительных доходов на акции. Если же и трудовые коллективы быстро лишатся роли преобладающего акционера, то может подвергнуться эрозии их поддержка результатов приватизации в целом.

В этой связи возникают два важных вопроса: насколько менеджеры в настоящий момент заинтересованы в существенных вложениях в реорганизацию и модернизацию предприятий и на каких условиях инвесторы реально могут вкладывать капитал в модернизацию. Вероятно, неопределенность положения менеджера играет отрицательную роль в отношении реорганизации предприятий, поскольку он решает двуединую задачу — обеспечить консолидацию контроля и изыскать средства для выживания предприятия в целом. Простейший путь его поведения — скупка акций у занятых с целью достижения контроля. Это предполагает наличие источника средств на самом предприятии или кредит. Оперативный контроль над потоками продукции и доходами предприятия позволяет менеджерам продолжать «дикую» приватизацию после завершения формальной. Они заинтересованы в выносе активов за пределы основного предприятия с целью

создания прибыльных частных фирм под своим — прямым или скрытым, — но безусловным контролем.

Складывается парадоксальная ситуация, когда незавершенность приватизации и отсутствие контроля собственника позволяют менеджеру получать доходы с помощью предприятия. Он заинтересован в этом в силу неустойчивости своего положения в долгосрочном плане, необходимости получения доходов для завершения приватизации в свою пользу.

Менеджер проводит, в сущности, дуалистическую политику: максимизация прибыли на дочернем предприятии при сохранении статус-кво на основном, поддержание занятости и нажим на государство. Приватизация окончательно развязывает руки для манипуляций продукцией, активами и доходами предприятий[1]. Данный дуализм на уровне предприятия показывает ограниченность идеи деполитизации предприятия как пути к стабилизации. «Переходное» предприятие и после приватизации состоит как бы из двух центров — прибыльной и рентной (субсидированной) с различным характером мотивации, взаимодействия с рынком. Одновременно данный дуализм повышает сопротивляемость стабилизационным мероприятиям правительства, поскольку кризис неплатежей, инфляция, угроза безработицы слабее затрагивают прибыльные центры на предприятии, а стагнирующие объекты продолжают притягивать внешние ресурсы.

Вариантом создания внешнего дочернего или, точнее, связанного предприятия может быть внутренняя реорганизация, при которой используются активы или одна из производственных линий без выделения в отдельное предприятие. Обычно даже в тяжелой (оборонной) промышленности в условиях кризиса спроса и поставок остается либо производство потребительских товаров, либо экспортный продукт, иногда здания, дающие значительный доход в расчете на малую группу пользователей, но недостаточный для широких вложений. Это внутреннее подразделение обеспечивает прибыль при резком падении производства и рентабельности остальных линий. Тем самым рыночное пове-

[1] Скупка домов за наличные в Англии, Калифорнии, вокруг Нью-Йорка, в Турции и на Кипре наряду с открытием счетов в иностранных банках осуществляется далеко не только пресловутыми мафиози, но и обычными менеджерами государственных (преимущественно энергетических) и приватизированных предприятий.

дение и максимизация прибылей происходят локально и направлены на обогащение и/или консолидацию контроля. В остальной части предприятия стагнация может продолжаться при низкой зарплате и избыточной занятости. Даже банкротство основного предприятия не всегда может нарушить функционирование таких внутренних или внешних дочерних фирм. Менеджмент жизненно заинтересован в дочерней фирме для страховки своего личного положения в условиях неопределенности и создания независимой финансовой базы для уравнения его положения относительно потенциальных инвесторов, в том числе при ограниченности долгосрочного кредита.

В дальнейшем менеджер сможет реализовать разницу между стоимостью фирмы и приватизационной ценой (или ценой скупки у инсайдеров)[1]. Положение внешнего инвестора в этих условиях определяется малыми возможностями получить контроль. Всякое значительное вложение капитала будет резко повышать цену фирмы относительно приватизационного «дна», обеспечивая менеджерам дополнительный курсовой выигрыш. При невысоких дивидендах и ликвидности акций прирост стоимости фирмы будет реализовываться не столько на бирже, сколько потенциально при продаже крупных пакетов из рук в руки. Инвестору с пакетом в 15–20%, полученным на инвестиционном конкурсе, придется нести основной риск по той причине, что остальные держатели акций, как правило, не вкладывали капитал для их получения[2]. Непроработанность акционерного законодательства в целом, средств защиты акционеров в частности, может привести к попыткам инвесторов оговорить особые условия вхождения в дело на уровне индивидуального устава и правил работы совета директоров (чему уже есть примеры). Это потребует в итоге больше времени на каждый проект. Высокий риск вложений для национальных и иностранных инвесторов при слабом воздействии государства

[1] Ограничить эти стремления могло бы, видимо, налогообложение прироста капитала при перепродажах, как это сделано в бывшей ГДР при оценке и продаже земли.

[2] В условиях развитой акционерной системы и ликвидных рынков 15–20% являются обычно контрольным пакетом. В российских же условиях борьба на начальном этапе идет за оперативный контроль. Можно ожидать, что контрольные пакеты акций будут какой-то период времени крупнее и смогут быть удержанными владельцами. Защита интересов малых и внешних акционеров очень скоро станет темой дня.

на происходящие процессы ведет, в общем, к потере времени. Огромный и нарастающий пакет проектов никак не соответствует реальным, но сравнительно ограниченным вложениям. Инвесторы создают сложные системы фондов и ищут новые формы распределения и страхования рисков вложений. Тем самым переходный характер контроля на предприятиях, вышедших из приватизации, ведет к затягиванию реконструкции и реорганизации. Период спекулятивных операций, консолидации контроля и выработки форм взаимоотношения держателей контрольных пакетов акций, инвесторов и больших групп трудящихся-акционеров со своими интересами займет значительное время.

Иностранные инвестиции в приватизацию: жертва успеха

Роль иностранных инвестиций велика не только в привлечении капитала, но в качестве его применения с учетом ноу-хау, трансферта технологий, управления и включения в мировые рынки. В определенном смысле для развивающихся стран с переходной экономикой это особенно важно и может рассматриваться как подлинная и полная приватизация. Большинство исследователей, наблюдателей и бизнесменов не сомневаются, что Россия рано или поздно привлечет огромный объем иностранных инвестиций. Вопрос состоит в том, когда и на каких условиях она сумеет это сделать, как инвестиции повлияют на уровень жизни внутри страны и на ее позиции на международных рынках в обозримом будущем. В развитой рыночной экономике приход иностранных инвесторов обычно приветствуется и до определенных пределов не воспринимается как политическое событие. Регулирование входа инвесторов осуществляется за счет сложнейшего взаимодействия развитой системы акционерного, антимонопольного, торгового, налогового законодательства. Тем самым даже отсутствие разрешительной системы («screening») не создает ситуации чистого поля. Те или иные государственные органы обычно должны одобрять сделки, влияющие существенным образом на структуру контроля крупных национальных фирм и на условия конкуренции в ведущих отраслях. Одновременно большинство стран имеют сложную систему налогового и иного стимулирования вложений в региональном и отраслевом разрезе.

В развивающихся странах, не обладающих разветвленным законодательством, попытка создать лучшие условия для эксплуатации ограниченных национальных ресурсов обычно реализуется бюрократическим образом, что затягивает решение вопросов, но часто обеспечивает выполнение соглашений между правительством и компанией. Страны с высокими некоммерческими рисками вынуждены идти на те или иные соглашения или страховые схемы, поскольку в противном случае крупные вложения или невозможны, или растягиваются во времени. Россия представляет собой уникальный случай особенно слаборазвитого правового пространства и регулирования, недостаточно устойчивого выполнения даже действующих законов, высоких рисков, но при огромных ресурсах.

Иностранные инвестиции в Россию до сих пор поступают в основном через совместные предприятия, в которых российский партнер обеспечивает снижение политических рисков и административных издержек. Крупные проекты уже долгое время находятся в стадии проработки, но сложный политический и экономический климат сдерживает их реализацию со времен исчезновения советских министерств. В будущем можно ожидать значительных вложений через инвестиционные тендеры в приватизированные предприятия при условии стабильной политической обстановки и нормализации налогообложения, четкого регулирования отношений собственности и других важных параметров инвестиционного климата в стране. С этой точки зрения важнейшее значение имеют потенциальные возможности иностранного инвестирования в приватизацию.

Иностранные вложения в приватизацию по своей природе — одна из сложнейших областей, поскольку затрагивает одновременно весь комплекс социально-политических и экономических проблем приватизации и не менее сложный комплекс условий для инвестирования в целом. Мировой опыт показывает, что привлечение иностранных инвестиций в приватизацию — это надежный способ получить выход на мировые рынки, обеспечить передачу собственности по разумной цене стратегическим инвесторам и последующий поток инвестиций. Существует огромный опыт привлечения иностранных инвестиций в приватизацию в странах Латинской Америки (25% всех иностранных вложений) и в Восточной Европе (90% всех иностранных вложений).

Правительства пошли на определенный политический риск ради интересов развития их стран, несмотря на достаточно сильную политическую оппозицию и борьбу против «распродажи национальных интересов».

Этого не произошло в России, несмотря на неоднократные призывы к инвестированию в приватизацию. Неблагоприятный инвестиционный климат был усугублен отказом Госкомимущества от участия в продаже собственности инвесторам, в первую очередь иностранным. Участие иностранных компаний натолкнулось на очевидные организационные барьеры. Прежде всего, иностранные инвесторы не могли получить информацию о приватизации в центре и хотя бы за несколько месяцев. Информация была малонадежна, особенно в условиях высокого уровня инфляции, но не было партнера и времени провести анализ стоимости фирмы до приватизации. Поскольку трудовые коллективы и особенно менеджеры были в основном заинтересованы во второй схеме приватизации, то исчезала окончательно основа для переговоров с представителями собственника — приватизационными комиссиями. Никто другой не имел права и возможностей повлиять на принятый план приватизации. Положение российских фирм, включая аутсайдеров, в этом отношении было лучше, поскольку они, естественно, не имели ни языкового, ни временного, ни информационного барьера.

Огромную роль в предотвращении широкого участия иностранного капитала в приватизации сыграли административные барьеры. Невероятная дешевизна собственности создавала стимулы для немедленного вложения в акции и в контроль с целью последующей перепродажи, а не вложений в модернизацию и реорганизацию производства. Разрыв в цене с учетом курса рубля составлял астрономические величины по мировым стандартам. Авторитетный английский еженедельник «Экономист» охарактеризовал происходящие процессы «распродажей века». Например, разрыв в ценах активов в расчете на единицу продукции в области телекоммуникаций в России составил около 70 против 1637 в США и 848 в Западной Европе, в нефтедобыче (в расчете на единицу резервов) 0,17 против 7,06 в США и т.д. Такому соблазну сопротивляться невозможно, но вложения оказываются мизерными при покупке активов. С точки зрения развития участие правительства при заключении крупных контрактов могло бы существенно

поднять цену для российской стороны. Участие в процессе государственных органов было бы оправдано только при снижении некоммерческих рисков. Мировая практика принимает это как нормальное явление: «Как и вложения в природные ресурсы, приватизация также требует оценки проектов правительством („screening“), поскольку правительство продает общественное имущество частным владельцам. Однако приватизация не нуждается в запретительных списках. Все потенциальные инвесторы понимают необходимость получения правительственного разрешения на покупку государственных предприятий»[1].

Фактически российская программа приватизации стимулировала посредников к участию в портфельных инвестициях. На настоящий момент портфельные инвестиции с целью скупки 10–20% акций крупных предприятий по цене «панча», безусловно, имеют смысл для иностранных инвесторов, поскольку общий рискованный климат в России компенсируется дешевизной акций. Реализация курсовой разницы обогатит посредников, а не предприятия или правительство, страдающее от бюджетного дефицита. Но, несмотря на объявленную открытость процесса приватизации для иностранцев, длительное время не решались такие ключевые вопросы, как возможность прямой покупки ваучеров нерезидентами, перевод денег для участия в ваучерных аукционах. Защита будущих интересов собственников — менеджеров и национальных инвесторов (но не государства) была обеспечена стихийно посредством административных барьеров.

Для иностранцев остались открытыми инвестиционные конкурсы на 15–20% акций под обязательства новых вложений. Это, безусловно, создаст определенные возможности во многих случаях для привлечения инвесторов. В то же время это будет нелегкое сосуществование инвесторов с владельцами контрольных пакетов, заинтересованных в реализации курсовой разницы в будущем, и трудовыми коллективами, сохранившими значительное участие в акционерном капитале.

По косвенным данным, 10–12% акций было куплено нерезидентами, хотя официальное участие в приватизации близко к нулю. Это означает, во-первых, что вложения делались технически полулегально через посредников. Во многих случаях это были

[1] Russia. The Climate for Foreign Direct investment. Foreign Investment Advisory Service. August 1992. P. 26.

подставные фирмы, созданные россиянами за рубежом. В этом варианте «иностранные инвесторы» — это те же самые менеджеры или инвесторы, которые минимизировали цену покупки, используя, возможно, вывезенный капитал. Это, разумеется, не может рассматриваться как инвестиции в развитие. В целом такие вложения не повлияли на ситуацию в стране, за исключением формирования структуры собственности на пореформенный период.

В этой связи можно отметить роль экспорта, включая «бегство», капитала из России, приватизации и иностранного инвестирования. В таблице 2.12 в стандартную схему потоков капитала включен иностранный банковский сектор, который стал в 1990-е годы посредником между национальными производителями и экспортерами, с одной стороны, и инвесторами и участниками приватизации, с другой стороны. Характерно, что направление потоков средств было вполне реально в секторы с высокой нормой прибыли (банки и торговля), поскольку перелив в нефтедобычу был затруднен. Движение капиталов в переходный период реформ характеризовалось несколькими особенностями. Во-первых, вывозимые средства составляли рабочий капитал быстро растущих отраслей, нуждавшихся в опоре за рубежом и определенных средствах для гарантирования торговли. Во-вторых, часть средств «уходила», чтобы обеспечить себе возврат в страну, в том числе для участия в приватизации, в более защищенной форме. В-третьих, потенциально инвестиционные ресурсы (прибыль или рента) топливно-сырьевых отраслей переливались в значительной степени в обеспечение внутреннего потребления как сферу более быстрого оборота и высокой нормы прибыли.

Заключение

В результате проведенной приватизации контроль над производственными активами перешел в основном к инсайдерам. Оперативная власть старых директоров дает им возможность эксплуатировать активы в свою пользу без существенных изменений в характере деятельности всего предприятия. Масштабная реорганизация производства возможна только после периода массовой консолидации контроля (директоров или внешних инвесторов) и после резкого ослабления позиций трудовых коллективов во владении акционерным капиталом. Это определяет неизбежность спекуляции приватизированной собственностью,

Таблица 2.12

Потоки капиталов
(оценка направлений и размеров потоков чистого дохода)

Сектор (источник)	Норма прибыли	Сектор (получатель)				
		Обрабатывающая промышленность	Военная, высокие технологии	Энергетические и сырьевые (включая металлы) отрасли	Торговля и банки	Иностранные банки
1	2	3	4	5	6	7
Обрабатывающая промышленность	Низкая	2	1	1	3	2
Энергетические и сырьевые (включая металлы) отрасли:						
Гос. сектор	Низкая	2	2	1[1]	2	3
Частный сектор	Высокая	2	2	1[2]	2	3
Военная, высокие технологии	Низкая	1	2	1	2	2[3]

Продолжение табл. 2.12

1	2	3	4	5	6	7
Торговля	Высокая	Вложения в приобретение контроля, не капиталовложения	1	Вложения в приобретение контроля, не капиталовложения	3	3[4]
Национальные банки	Высокая	Вложения в приобретение контроля, не капиталовложения	1	Вложения в приобретение контроля, не капиталовложения	3	3[5]
Иностранные банки	Низкая	Вложения в приобретение контроля, не капиталовложения	2	Вложения в приобретение контроля, не капиталовложения	2	×

Обозначения:
1 — незначительные потоки.
2 — малые потоки.
3 — большие потоки.
[1] В основном внешнее долговое финансирование.
[2] В основном самофинансирование СП.
[3] Фактически потери в связи с низкими ценами при экспорте.
[4] Внешнеторговые, валютные операции.
[5] Внешнеторговые, валютные операции.

более масштабной и длительной в сравнении с прежним этапом приватизации.

Децентрализация принятия решений в отношении способа и плана приватизации большинства предприятий, простота правил и массовость политически мотивированной приватизации подорвали развитие законодательной, регулирующей и институциональной базы рынка. Непосредственными жертвами быстрой приватизации стали не только структура контроля над акционерными обществами и бюджет, но и качество регулирования поведения акционерных обществ после приватизации. Это способствовало облегчению процесса приватизации, но еще больше ухудшало положение всех инвесторов. Сам механизм процесса приватизации исключал иностранных инвесторов из прямого участия в борьбе за контроль. Несмотря на многочисленные заявления о желательности и необходимости иностранных инвестиций, ГКИ в конечном счете пожертвовало ими с целью ослабить возможное сопротивление тех участников приватизации, которым программа обеспечивала основные преимущества.

Вместе с тем в России сложилась интересная ситуация, когда тяжелейший инвестиционный кризис, сохраняющаяся инфляция и растущая безработица сочетаются с широкими планами инвестирования в десятки проектов частным российским и иностранным бизнесом. Однако пока реальность этих планов не следует переоценивать, учитывая упущенные возможности, инвестиции и доходы, а также потерянное время. Все это связано со спешкой, недостаточным учетом реальной мировой практики приватизации и роли прямых иностранных инвестиций.

2.9. Национальное богатство — запас или актив[1] (2003)

Зато читал Адама Смита
И был глубокий эконом,
То есть умел судить о том,
Как государство богатеет,
И чем живет, и почему
Не нужно золото ему,
Когда *простой продукт* имеет.
Отец понять его не мог
И земли отдавал в залог.
А.С.Пушкин
«Евгений Онегин»

Оценка и использование национального богатства представляют собой часть общей проблемы накопления, формирования национальных активов и их производительного использования. Россия, в отличие от стран Центральной и Восточной Европы, обладает двумя огромными преимуществами: естественными природными ресурсами и человеческим капиталом. Используем мы их плохо, плохо пока и учитываем. Но надо ясно понимать, что более точная оценка потенциального капитала — не повод для взимания государством ренты, и не даст нам увеличения текущего дохода ни страны, ни бюджета без роста производства. Оценка — важная задача, но возможность увеличения доходов лежит в области использования элементов богатства в производстве ВВП, а для собственников компаний — в повышении капитализации на рынке. Это классическая проблема раннего капитализма в Англии — рента собственникам земли сдерживала инвестиции в коммерческое сельское хозяйство.

Ясность в понимании этой проблемы важна, поскольку наши СМИ — что характерно для всех развивающихся стран — делают упор на высокую оценку богатств «в нашей земле». Часто этот подход используется политиками для популистских намеков на то,

[1] Материалы к выступлению на конференции: Восток-Запад. НИС и Счетная палата РФ. Москва, 15 июля 2003 г. Краткая версия материалов представлена в газете «Финансовые известия». 21.09.2003.

что окружающий мир «использует наши природные богатства» за недостаточно высокую цену. Этот подход архаичен и характерен отсутствием понимания реалий мировой экономики. Природные ресурсы и человеческий капитал используются правильно при адекватной экономической системе, твердом (но не назойливом и недорогом) государственном регулировании и высоком уровне управления компаниями. На создание национального дохода страны «работает» не потенциальный, а реально задействованный капитал.

Критическим вопросом является не только состав и оценка самого богатства, но и контекст — те экономические задачи, в которых национальное богатство является фактором развития экономики страны. Национальное богатство складывается из трех частей:

- воспроизводимым человеческим капиталом;
- воспроизводимыми производственными активами;
- невоспроизводимыми природными ресурсами.

Воспроизводимое богатство — результат капиталовложений в его элементы. Эффективное использование воспроизводимых активов зависит еще от одного вида капитала, который становится все более важным в современной теории и практике — управленческого капитала. Последний включает в себя именно способность использовать прочие виды активов на корпоративном уровне в интересах собственника — то есть для повышения т.н. «текущей стоимости фирмы».

Другое методологически важное разделение, которое необходимо упомянуть — это различие между богатством и капитализацией. Понятно, что нельзя их складывать, как нельзя складывать числитель и знаменатель дроби. Капитализация — это сумма капитализации основных фирм страны. В активах фирм в основном учитываются производственные активы, хотя патенты, качество рабочей силы, управленческого капитала и запасы ископаемых в недрах (для отраслей природных ресурсов) также имеют значение.

Этот момент легко проиллюстрировать на примере фирмы. В бухгалтерских активах компании может стоять патент за 1 доллар, а капитализация — то есть произведение числа на

цену торгуемых (на бирже или по известным сделкам) акций — может быть и сто миллионов у.е. Равно может быть и наоборот (ближе к российскому случаю): бухгалтерские активы могут быть высокими, отражая историю вложений, а рыночная оценка компании может быть низкой в силу плохой конъюнктуры, плохого управления, ошибочных инвестиционных решений и т.п. Капитализация фирмы зависит от ее доходности, объема бухгалтерских активов, размера и структуры долгов, многих других показателей, которые определяют цену фирмы при прямой продаже. В простейшем виде цена фирмы равна акционерному и долговому капиталу, но это уже сложно транслировать на национальный уровень. Соответственно, по А.С.Пушкину, стоимость на рынке имеет только то, что можно заложить, продать тому, кто готов заплатить.

В России появился термин (похоже, национальное изобретение) — «капитализация страны». Появилась даже некая обида на низкую капитализацию, что характерно для страны с недооцененными рынком активами. Капитализация страны — это сумма рыночных оценок фирм, а каждую надо получать отдельно. Биржа может давать весьма различную оценку активам, хотя общие закономерности существуют. Рыночная стоимость большой, эффективно управляемой компании, также и рыночные активы страны или отрасли, деленные на соответствующие бухгалтерские активы (по стоимости воспроизводства) в идеале могут тяготеть к единице. Это так называемое «Q-отношение» в соответствии с теорией Нобелевского лауреата Вильяма Тобина. Теория очень сложна, но приложения понятны: если рынок недооценивает активы компании, то она становится потенциальной добычей для покупки с целью перепродажи. Частным случаем приобретения потенциально дорогих, но на момент времени дешевых активов является любая приватизация. Хорошим свежим примером обратного свойства было падение явно переоцененных акций информационных компаний в США в 2000–2001 гг.

Разумеется, в условиях развитых финансовых рынков суммарная капитализация компаний может отражать стоимость производственных активов страны, включая и запасы природных ресурсов. Это относится к капитализации компаний нефтяных

и иных сырьевых отраслей. В развивающихся странах и переходных экономиках «справедливую» рыночную оценку компаний трудно получить. Этому мешает как несовершенство институтов собственности и регулирования, отсутствие истории успешной систематической деятельности компаний с выплатой дивидендов. Большое значение имеет и история перепродажи компаний. В частности, крупные сделки по покупке государственных компаний с высокой оценкой (как в Аргентине и Бразилии в 90-х годах) помогали закрепить соответствующий уровень оценок национальных активов[1]. Последние год-два наши компании продемонстрировали несколько крупных сделок, но история бесплатной приватизации еще тянется. Есть противоречие между желанием контролировать 75% акций (и не платить дивидендов) и рыночной стоимостью тех нескольких процентов, которые торгуются на бирже и по которым определяется капитализация. Попытки компаний проводить пропагандистские кампании, особенно на Западе, приносят ограниченный успех — 20–30% вверх, но при плохих новостях — вниз. Проблема заключается в том, что российский капитал недооценен мировыми финансовыми рынками на порядок. Масштабы проблемы слишком велики, что не может быть решено в одиночку одним сектором частной экономики, отраслью или компанией — это системная задача со многими неизвестными и подводными камнями.

При минимально ожидаемой норме прибыли в 40%, на которую указывают российские бизнесмены (в мире это ближе к 10%)[2], рентабельны только очень быстроокупаемые, короткие проекты, а стоимость фирмы будет близка к трем объемам годовой прибыли. В таком случае и рыночная стоимость активов фирмы ниже: дольше срок окупаемости проектов — большего числа годовых доходов (при прочих равных) стоит компания. Рейтинг страны влияет на оценку компаний, а выполнение как государством, так и бизнесом своих обязательств определяет рейтинг страны — этот круг замкнут и вытягивать его надо вместе, устойчиво и без срывов.

[1] См.: *Григорьев Л.М.* Программы приватизации 90-х годов // Сравнительный анализ стабилизационных программ. М.: Карнеги, 2003. С. 342–379.

[2] См.: *Полетаев А.В.* Прибыль американских корпораций. М.: Наука, 1985.

Таблица 2.13

Богатство по регионам мира, 1994 г. (тыс. долл. США)

Регион	Доля в общем богатстве, %			
	Тысяч долларов на душу	Человеческие ресурсы	Продуктивные активы	Природные ресурсы
Северная Америка	326	76	19	5
Страны ОЭСР Тихого Океана	302	68	30	2
Западная Европа	237	74	23	2
Ближний Восток	150	43	18	39
Южная Америка	95	74	17	9
Северная Африка	55	69	26	5
Центральная Америка	52	79	15	6
Карибские страны	48	69	21	11
Восточная Азия	47	77	15	8
Восточная и Южная Африка	30	66	25	10
Западная Африка	22	60	18	21
Южная Азия	22	65	19	16

Источник: Expanding the Measure of Wealth. Wash., D.C.: The World Bank, 1997. P. 25.

Таблица 2.13 показывает, что человеческий капитал доминирует в национальном богатстве на уровне 68–76% в наиболее развитых странах мира, у которых средний объем богатства на душу населения составляет примерно 250 тыс. долларов (без капитализации компаний!). Для российских экономистов важно то, что природные ресурсы уже не доминируют в составе капитала развитых стран. В этом плане наличие значительного человеческого капитала важнее. Российский средний класс, переселяясь из России в Северную Америку или Западную Европу «перевозит на себе» примерно 150–200 тысяч долларов капитала на человека, что подтверждается тем, как удачно наша интеллигенция трудоустраивается за границей.

Хороших оценок российского капитала, совместимых с приведенными, мы не видели, но довольно очевидно, что качество производственных активов после переходного кризиса у нас невысоко, тогда как человеческий капитал достаточно высок, а природные ресурсы близки к уровню Ближнего Востока. Так что по потенциальному богатству мы стоим, видимо, ниже развитых

стран, но выше, например, стран Южной Америки за счет двух наших основных национальных преимуществ. Правда, эффективное использование всех видов капитала зависит от качества государственного и корпоративного управления, которое, по всей видимости, внесло бы дополнительные поправки в таблицы в пользу развитых стран. Такого рода расчеты не могут учитывать миграцию человеческого капитала, в частности отток высококвалифицированной рабочей силы из России, или же применение огромного количества иностранной рабочей силы в таких странах, как Саудовская Аравия.

Развитые страны оккупируют первую строку в таблице 2.14. Последняя весьма нравоучительна тем, какую важную роль в природных ресурсах развитых стран играют заповедники и пастбища по сравнению с обрабатываемыми сельскохозяйственными землями в относительно бедных странах. Россия по этому критерию оказывается, скорее всего, в группе в середине таблицы с высокой долей минералов и углеводородов. Доклад МБРР ставит вопрос о трансформации природных богатств в высокий уровень развития и отмечает, что нет четкого простого ответа на этот вопрос. Правда, элементы ответа авторы приводят: «...эксплуатация невозобновляемых ресурсов и инвестирование ренты эффективным образом; управление возобновляемыми ресурсами...»[1]. Россия в этом отношении, видимо, также стоит в середине таблицы в группе с высокой долей экспортных минеральных ресурсов (не только нефти) — примерно 150–200 тыс. долл. на душу. Заметим, что расчеты известных российских специалистов дают на начало XXI века оценки накопленного богатства в России на уровне 400 тыс. долл. на душу населения или даже выше, чем в «Большой семерке» и ЕС (всего 360 тыс. долл.), что представляется нам все-таки своего рода «призом зрительских симпатий»[2]. Сочетание больших природных ресурсов и образованной рабочей силы в России дает возможность для очень высоких оценок богатства (с точностью до методики). Но не надо переоценивать значение таких расчетов — они скорее подтверждают неэффективность его использования: при примерном равенстве богатства

[1] Expanding the Measure of Wealth. Wash., D.C.: The World Bank, 1997. P. 27.

[2] См.: *Нестеров Л., Аширова Г.* Национальное богатство и человеческий капитал // Вопросы экономики. 2003. № 2. С. 110.

ВВП на душу населения остается в 9–10 раз ниже, чем в той же группе развитых стран.

Таблица 2.14

Компоненты природных ресурсов, 1994 г. (в %)

Страны по доходным классам	Обрабатываемая земля	Пастбища	Деловой лес	Другие лесные ресурсы	Заповедные территории	Металлы, минералы, углеводороды
Верхний	41	15	10	4	11	19
Верхний средний	28	10	6	5	2	48
Нижний средний	56	5	5	3	4	27
Нижний	80	4	3	2	2	4

Россия стоит перед серьезной проблемой рационального использования своего национального богатства. Но она не решается каким-либо одним действием, актом государства или в одной отрасли. История мира показывает серьезные трудности и неэффективность использования национальных богатств государством: ограничение доступа к ресурсам бизнеса, усложнение бюрократических проблем, коррупция и действия в частных рентных интересах под прикрытием громкой фразы. Одновременно предположения, что частный бизнес легко решает все проблемы, не столько наивны, сколько глупы. Рваческий раннекапиталистический бизнес может снести и истребить все, что растет, бежит или можно выкопать и вывезти. Проблема решается путем комбинации государственного регулирования, общественного контроля и, особенно, расширения доступа бизнеса к ресурсам на конкурентной основе.

В коротком выступлении сложно набросать программу рационального управления национальным богатством. Для каждого вида богатства существуют свои методы рационального контроля:

- развитие заповедников, сохранение экологии, туризм;
- экономически грамотные долгосрочные права собственности и контракты в сельском хозяйстве, исключающие хищническое использование земли, леса, водных ресурсов;
- инвестиции в образование и науку, создание условий для использования человеческого капитала (в том числе налоговые) в России, а не за границей;
- рациональное лицензирование природных ресурсов, обеспечивающих доступ к интенсивному использованию месторождений, включая малые и бедные;
- расширение капиталовложений в производственные активы фирмами — то, что составляет модернизацию производственного аппарата страны на частной основе;
- рост капитализации компаний страны определяется многими факторами.

Рост национального богатства, капитализации и особенно использование человеческого капитала был бы хорошим показателем выхода трансформации российского хозяйства на магистраль. Рыночные реформы могут дать «обещанную» эффективность, обеспечить интенсивное и рациональное использование при определенных условиях:

- при обеспечении широкого конкурентного доступа к ресурсам (то есть снижении рентной нагрузки);
- ясных, подтверждаемых сделками и судами правах собственности;
- при достаточно жестком, устойчивом, предсказуемом государственном регулировании для защиты долгосрочных интересов экономики и общества в целом.

Интересы экономики страны (общества) не сводимы к интересам компаний (кстати противоречивым), как интересы государства не сводимы к интересам государственного аппарата. Поиск равновесия между этими крайностями составляет всю историю капитализма — Россия не исключение. В этой области нет простых магических решений. Важность наличия природного и человеческого капитала огромны, но не будем забывать, что потребляем и инвестируем мы текущий доход, произведенный с помощью капитала.

2.10. Программы приватизации 1990-х годов[1] (2009)

Приватизация государственной собственности в странах с развивающимися рынками в 90-х годах XX века означала, прежде всего, ощутимый шаг к формированию более однородного экономического пространства на все большей части земного шара. Процессы приватизации охватили не только страны Азии и Центральной и Восточной Европы, переходящие от плана к рынку, но и страны Латинской Америки, которые были частью глобального рынка и располагали широкой частной собственностью и до 90-х годов.

Проблема *успеха* приватизации 90-х годов является объектом широких исследований и острых дебатов. Во многом отношение к приватизации варьирует от страны к стране и зависит от критериев академических авторов, политиков или общественных деятелей; заявленных стартовых целей приватизации; прямых и побочных результатов применения различных технологий, влияния на экономическое развитие (например, преодоление переходных кризисов, привлечение иностранных инвестиций и т.п.) и апостериорной оценки.

Приватизация даже отдельного крупного предприятия обычно является политическим вопросом и темой для дебатов. Литература по приватизациям 90-х годов практически необъятна, а проблематика весьма разнородна. Кроме того, экономическая программа любой страны (тем более приватизационная программа) весьма различно оценивается наблюдателями извне и соотечественниками, для которых за каждой такой программой стоит накал политических страстей. Естественно, нет двух совпадающих программ приватизации как по их целям, правовым и экономическим условиям, так и технологии реализации и результатам. Обычно новые собственники обладают достаточным влиянием, чтобы

[1] *Григорьев Л.М.* Проблемы приватизации 90-х годов // Права собственности, приватизация и национализация в России / Под общ. ред. В.Л.Тамбовцева. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2009. С. 153–228.

итоги приватизации рассматривались в СМИ (часто и научными школами) как успешные, хотя долгосрочное развитие могло и не быть достигнуто.

Поскольку обзор *всех* программ и даже их классификация в пределах этой главы просто физически невозможны, нами будет предпринята попытка ограничиться реалистическим объемом исторического материала. Мы не будем детализировать социально-политические причины и последствия специфических приватизационных программ. Мы лишь в ограниченных пределах в состоянии проанализировать такие важнейшие аспекты приватизации, как формирование в результате ее эффективного хозяина и качество корпоративного управления, неравномерность распределения собственности, влияние на социальную жизнь, коррупцию и т.п. Целью данной главы является рассмотрение собственно основных характеристик программ приватизации 90-х годов и их эволюция.

Именно *приватизация* является ключевым моментом перехода от планового хозяйства к рыночному, определяющим, какие социальные и политические группы старого общества получают контроль над общественным богатством. Структура и концентрация собственности, характер корпоративного контроля в сочетании с характером конкуренции определяют не только сам факт перехода к рынку — они определяют модель капитализма, национальные различия и специфику, эффективность частной собственности. Не требует доказательств связь приватизации и последующей структуры собственности, характера корпоративного контроля и в результате характера развития финансовых рынков. Разумеется, есть огромная разница между приватизацией и последующим функционированием мелкой и крупной собственности. В малой собственности доход собственника связан с производственными активами (местоположением и так далее), но именно в крупной собственности видны предшествующие общественные усилия по ее созданию. Легитимация отношений собственности во многом зависит не только от результатов процесса приватизации (широта и «справедливость» распределения). Огромное значение имеет несколько «выходных параметров» приватизации: как она была проведена, структура и масса бенефициаров, насколько ее проведение способствует росту в стране, доходов работающих

на предприятиях, ощущение успеха реформ в целом: «Провалим приватизацию — никаких шансов на успех рыночных реформ!».

Различия в характере и глубине проблем либерализации, открытие экономики и макростабилизации варьируют от страны к стране и не являются чем-то специфическим, присущим только переходному периоду от плана к рынку. Разумеется, начальному этапу перехода присуща необходимость огромной по масштабам либерализации. Но именно приватизация и смена системы собственности определяет суть трансформации, характер формирующегося капитализма и его институциональной основы.

Либерализация и открытие экономики стали процессами, которые в 90-х годах широко охватывали как развитые, так и развивающиеся страны. Свобода коммерческой деятельности является стартовым и всеобщим требованием и условием для функционирования рыночной экономики. *Макроэкономическая стабилизация* стала важнейшим аспектом экономической жизни едва ли не большинства стран мира, но она не является обязательной частью трансформации от плана к рынку (как, например, в Чехословакии), более того — регулярно возникает и вне трансформации.

В конечном итоге мы бы хотели выяснить, насколько процесс приватизации крупных (потенциально прибыльных) предприятий представлял собой *единый* процесс в мире, направленный на формирование рыночной экономики. Вряд ли существует большое различие мнений в отношении необходимости быстрой массовой приватизации малого и неприбыльного (в плановом хозяйстве) бизнеса. Институциональной основой современного рыночного капитализма, наверное, остается мелкая и средняя собственность в пределах от жилья до семейных компаний в сельском хозяйстве, услугах или производстве товаров. Наиболее серьезными проблемами, как показывает постоянная дискуссия в западной научной литературе, были и остаются проблемы эффективного управления *крупными* компаниями в интересах собственника и особенно рассредоточенных акционеров. Последние индивидуально не могут контролировать свои инвестиции в ценные бумаги разного рода, а коллективный контроль упирается в решение проблемы безбилетника, с одной стороны, и асимметричного распределения информации в пользу менеджеров, с другой. Таким образом,

мелкие акционеры зависят от менеджеров, советов директоров и аудиторов.

Поэтому в центре нашего внимания будет проблема приватизации крупных предприятий, потенциально прибыльных, обладающих ресурсами для оценки своего будущего, от характера функционирования которых (то есть качества экономических решений менеджеров) зависит в значительной степени эффективность многих отраслей и национальной экономики в целом.

Принятая нами периодизация включает, во-первых, *стартовую ситуацию* к началу перехода в странах с ранее плановой экономикой (1989–1990 гг.) и *начальный этап* приватизационных процессов, когда они шли параллельно также и в развитых странах (Япония, Новая Зеландия, недавние приватизации в Великобритании и Франции), что оказывало значительное влияние на процессы трансформации собственности.

Вашингтонский консенсус, безусловно, включал в себя быструю масштабную приватизацию, но не специфицировал ее средства и методы[1]. Поэтому рубеж 90-х годов — до Мексиканского кризиса декабря 1994 — охватывает ряд масштабных событий в области приватизации. Важным отличием российской ситуации можно считать операцию 1995 года «долги на акции», которая весьма естественно завершила раздачу собственности в России. Попытки придать этой операции характер начала нового этапа приватизации — *продаж* собственности — на наш взгляд неудачны. Они не учитывают не столько даже политический характер сделки, закреплявшей контроль финансовых групп в ключевых экспортных отраслях природных ресурсов. Важнее была явная предопределенность характера распределения собственности между участниками, исхода операции (переход государственной собственности в частные руки) и исключительно низкую цену передачи наиболее доходных активов страны. Этот важный эпизод был завершением ваучерной приватизации. Он же показывает, как быстро новые собственники формируют новые коалиции в своих

[1] «Вашингтонский консенсус» был выработан в конце 80-х до старта реформ в «социалистическом лагере» и был предназначен как список простых правил для стран Латинской Америки, в которой частная собственность в целом была широко распространена. Государственные убыточные компании там надо было приватизировать. Релевантность же этих правил для трансформации в социалистических странах — предмет отдельного рассмотрения. Вопрос об институтах в «консенсусе» не ставился.

интересах, которые могут не совпадать с представлениями тех, кто работает над дизайном реформ.

В целом же в мире именно 90-е годы послужили полигоном для экспериментов с массовыми схемами передачи собственности, которые в ряде стран считались необходимыми, и могут быть охарактеризованы как «большой скачок». В этот период определились принципиальные подходы к трансформации в переходных странах, а страны Центральной и Восточной Европы (кроме СНГ) в целом вышли в фазу роста.

Во-вторых, это период между «Текиловым» (Мексиканским) и Азиатским кризисами, который может быть охарактеризован как успех традиционной приватизации в условиях роста мировой экономики и финансовых рынков. Основные шаги по трансформации собственности в переходных странах были уже сделаны, и началось развитие экономики стран на новом фундаменте частной собственности.

В-третьих, период после 1997–1998 гг., который закрепляет тенденции 90-х годов на базе накопленного опыта и в условиях замедления роста мировой экономики. Приватизационные процессы в этот период продолжаются, но эксперименты 90-х были закончены. Соответственно, мы попытаемся рассмотреть ту развилку путей приватизации, которая стояла перед реформаторами и мировым сообществом в начале десятилетия трансформации, какие пути были выбраны для ее решения и как фактические события на протяжении трех периодов формировали отношение к ее методам, методам и широте привлечения иностранного капитала.

Потребность в приватизации — время выбора

К концу 80-х — началу 90-х годов сложились политические условия и объективная потребность в проведении разгосударствления как в странах, входивших в период трансформации от плана к рынку, прежде всего в бывшем СССР и ЦВЕ, так и в странах Латинской Америки и Азии, где плановая экономика отсутствовала. Последние переживали в то время экономические трудности (инфляция и низкие темпы роста), что требовало от правительств принципиальных решений. Сравнение развитых стран ОЭСР с их высокоэффективной частной экономикой и стагнирующих к этому моменту стран СЭВ с экономикой государственной приводило к решениям о приватизации.

Уже тогда были видны различия будущих судеб стран «социалистического блока» в Европе: «Процессы радикальных социально-экономических преобразований на востоке Европы фактически привели уже сейчас к разделу СЭВа на две хозяйственные зоны. Так что в Европе теперь можно выделить три зоны. Ко второй — условно центральной — можно отнести ГДР, Польшу, Венгрию, Чехословакию, Югославию, а также, возможно, и три Прибалтийские республики СССР независимо от их политического статуса. Эту зону от первой (западноевропейской. — *Л.Г.*) отличает не только более низкий уровень технологий, но и качество рабочей силы (с учетом сложившегося уровня трудовой этики и интенсивности труда). ...В целом страны „центральной“ зоны станут, по всей видимости, своего рода мостом между рыночной зоной и Востоком континента. На опыте этих стран можно будет (частично и сегодня) рассчитать шаги по стабилизации нашей экономики, оценить пути и темпы разгосударствления, а также формирования рыночных институтов и механизмов... Путь к рынку стран третьей зоны — СССР, Болгарии, Румынии — будет, несомненно, более длинным»[1].

Для большинства реформаторов в переходных странах приватизация выглядела как мера, необходимая для того, чтобы уйти от «коммунистического прошлого» и гарантировать необратимость политических преобразований. Для мирового сообщества идея приватизации стран «коммунистического блока» выглядела как абсолютное благо, независимо от техники и отдаленных последствий приватизации. Призыв международных финансовых организаций (МФО) к реформам полностью соответствовал реальным экономическим потребностям и тому, что можно было бы назвать историческим «большим приватизационным окном возможностей» в странах с переходной экономикой.

В целом за 1980-е годы в мире было приватизировано 6800 предприятий, в том числе 2000 в развивающихся странах[2]. Основным практическим уроком из приватизации в развитых странах 80-х годов (Великобритания, Франция) было проведение сложных переговоров о передаче больших комплексов национальной

[1] *Григорьев Л.М.* К единому мировому хозяйству // Экономическое положение капиталистических и развивающихся стран. М.: Правда, 1990.

[2] *Kikery S., Nellis J., Shirly M.* Privatization (Lessons of Experience). 4th ed. Washington, D.C.: The World Bank, 1997. P. 2.

собственности в руки стратегических инвесторов по возможности за хорошую цену. При этом учитывалась способность потенциального приобретателя управлять сложными (по существу отраслевыми) системами. Основной практически достигаемой целью таких приватизаций было *сокращение обязательств бюджетов* (определенные доходы), а также надежда на *повышение качества управления* большими устаревшими государственными компаниями. Цели и средства их достижения находились в определенном соответствии. Возможные ошибки оценки стоимости компаний и их перспектив могли быть смещены в пользу покупателей для повышения спроса, но необходимость «разгрузки» бюджета и управления страной давали дополнительный уравновешивающий фактор, делавший приватизацию крупных компаний госсектора эффективной. Преимущество приватизации крупных компаний «по одной» при существующем рынке капитала и устоявшихся правах собственности (соответственно корпоративном управлении) были очевидны, равно как и сложность перенесения этого опыта в развивающиеся и переходные страны. Соображения, что британская приватизация за десятилетие дала лишь 600 (!) случаев передачи предприятий, на наш взгляд, не выдерживают критики, поскольку речь шла о весьма сложных экономических объектах. Качество приватизации должно в конечном итоге соответствовать характеру объекта приватизации с тем, чтобы обеспечить его эффективное функционирование.

Суть подхода МФО того времени отражена в книге С.Кикери, Дж.Неллиса, М.Шерли «Приватизация. Уроки опыта», содержащей таблицу 2.15, описывающую институциональные условия, необходимые для эффективной приватизации.

В развивающихся странах с рыночной экономикой (особенно в Латинской Америке) рубеж 80-х–90-х годов был отмечен новыми попытками стабилизации и борьбы с гиперинфляцией после выхода из острого периода долгового кризиса. Приватизация была на повестке дня, а препятствием для нее были политические интересы, интересы профсоюзов и популистских (левых) движений, а также авторитарных правительств. Шаги к приватизации крупной государственной собственности в Латинской Америке выглядят из России как относительно «легкие». Однако даже после ряда чилийских экспериментов (включавших по ходу дела частичную ренационализацию и новую приватизацию) потребовалось

время и серьезные макроэкономические стимулы, чтобы сдвинуть с места программы приватизации. Нужно было переступить через историю «гордости» предприятиями государственного сектора, признать необходимость и допустимость прихода иностранных инвесторов в широких масштабах, — как по бюджетным, так и по управленческим основаниям.

Таблица 2.15

Институциональные условия, необходимые для эффективной приватизации

Страновые условия	Условия на предприятиях (среда)	
	Конкурентная	**Не конкурентная**
Высокая способность регулирования; хорошие рыночно-ориентированные условия	Решение: Продавать	Решение: Обеспечить и создать необходимую регулятивную среду, потом рассматривать продажу
Низкая способность к регулированию; недостаточно рыночно-ориентированные условия	Решение: Продавать с вниманием к условиям конкуренции	Решение: Рассмотреть приватизацию или управленческие договоры; Установить рыночно ориентированную политику; Установить адекватную регулятивную среду; Потом рассмотреть продажу

Источник: Kikery S., Nellis J., Shirly M. Privatization (Lessons of Experience). 4th ed. Washington, D.C.: The World Bank, 1997. P. 5.

Фактически в 1990 г. уже были приняты и начали действовать масштабные программы традиционного типа («поштучная продажа») в Аргентине и Бразилии. А рядом в центре Европы «Тройханданштальт» продавал активы всей ГДР. Таким образом, внешний фон и международный опыт к началу «десятилетия перехода» давал довольно четкую ориентацию на продажу компаний по одной, а тем самым и решение не только проблем прав собственности и управления, но и бюджетных и долговых проблем.

Процесс осмысления проблем приватизации развивающихся и переходных стран открывает работа четырех международных организаций «A Study of the Soviet Union», опубликованная в феврале 1991 года. Она отражала значительный опыт 80-х годов в развитых странах и давала весьма взвешенные рекомендации по способам проведения приватизации в СССР, в том числе:

- четко определять начального собственника, чтобы избежать споров потом;
- составлять планы приватизации, включая финансовые и иные аспекты;
- избегать приватизации в пользу лишь групп работников, с исключением иных претендентов;
- увязать приватизацию с демонополизацией, и т.п.

Потребность в приватизации стран Центральной и Восточной Европы в 1989–1991 гг. широко обсуждалась как теоретическая проблема, ее роль была признана, но средства и способы ее были далеки от ясности. Главным была совершенно иная политическая роль приватизации в переходе от планового хозяйства к рынку и от советской системы к демократии западного типа.

С позиций *сегодняшнего знания* возможны различные интерпретации событий почти двадцатилетней давности. Возникает вопрос об информированности и возможности предвидения участников событий. Мы полагаем, что основные участники дискуссий (внутри стран с переходной экономикой) о судьбах переходных экономик понимали важность приватизации как базисного принципа трансформации[1]. Более глубокое понимание логики приватизации, ее целей, рисков и последствий, практические результаты приватизаций 1980-х годов на Западе в этот период было еще специфическим знанием западных консультантов. Это в общем повышает их ответственность за ход событий и исход трансформации того времени. Следует признать огромную неопределенность, которая стояла перед лидерами трансформации в выборе «дискретной альтернативы» приватизации. Что можно было бы признать за альтернативы, если малая приватизация

[1] В СССР сколько-нибудь существенными познаниями о рыночной экономике и тем более сути корпоративного контроля и специфике приватизации располагали единицы.

бесспорно должна была бы быть быстрой и массовой: квартиры, автотранспорт, розничная торговля и питание, услуги.

Мировой опыт указывал на базисный вариант (А) — аккуратную продажу дорогостоящих активов с целью установления корпоративного контроля и эффективного использования. Социальный эффект в этом случае достигается получением финансовых ресурсов в бюджет, возможностью раздачи части активов (пенсионные фонды и прочее), уверенностью в качественном управлении. Коалиция в пользу этого варианта должна бы быть довольно сильной и включать: потенциальных стратегических инвесторов (в том числе иностранных); реформаторов, заинтересованных в эффективных хозяевах в постприватизационной экономике; представителей финансового сектора; те категории трудящихся (не только на своем конкретном предприятии), которые смогли отстоять свои интересы на компенсации; менеджеров, если бы они были уверены в политической невозможности простого присвоения предприятий; Минфин в расчете на получение дохода в условиях бюджетного кризиса; а правые партии — «из принципа».

Другой известной альтернативой (Б) был, разумеется, «югославский» популистский вариант, создающий видимость справедливости для рабочих ведущих предприятий, дающий весьма сомнительные результаты с точки зрения эффективности, но при этом исключающий сколько-нибудь существенную раздачу акций прото-средним слоям общества, отраслям за пределами материального производства. Именно эту альтернативу варианту А и предлагали российские популисты. Здесь коалиция могла бы быть уже, но очень сильная: опасавшиеся закрытия предприятий рабочие ряда важных отраслей промышленности; их менеджеры, получавшие права распоряжения собственностью (но не владения); популистские (левые) партии и движения.

Принципиально важно отметить, что третьей альтернативы (В) на 1990 г. просто не существовало — ваучеры использовались для «стимулов» работникам приватизированных предприятий в небольших размерах с тем, чтобы снизить сопротивление варианту А со стороны персонала. Коалиция в пользу В — это директора предприятий, (правильно) рассчитывавших получить больше прав (чем при А и Б); политики со ставкой на скорость трансформации; политические круги с расчетом на финансовый

контроль; общественность с верой в справедливость ваучера как универсальной компенсации за уход от госсобственности.

Ваучерные схемы, изобретенные для стимулирования рабочих в ограниченных размерах как важных участников процесса производства (stakeholders), были генерализированы для применения сразу на всей массе собственности. Если в Чехии ваучерная схема совмещалась с широким прагматизмом в отношении продажи предприятий, то в России практически *не рассматривались* смешанные прагматические подходы к различным видам отраслей и предприятий с целью получить бюджетные доходы, привлечь некоторое количество иностранных инвесторов и т.п.

Генерализация ваучерного варианта с уровня предприятия (фирмы) до уровня всей экономики была с энтузиазмом принесена извне экспериментаторами, но она никогда нигде не опробовалась[1]. В России вариант В был создан за несколько недель весной-летом 1992 г. и сразу же был запущен в действие. В обстановке революционного экстаза всякое возможно. Для целей исторического анализа отметим, что конфликт между дискретными альтернативами всегда есть, если лица принимающие решения, ведут их обсуждение — закрытые или публичные дебаты. В данном случае угроза внешнего политического давления в пользу варианта Б привела к спазматическому принятию ранее не существовавшей альтернативы В как основной. Разумеется, это означает, что за кулисами был достигнут временный компромисс (консенсус?) по поводу целей и методов приватизации между теми элементами политической элиты, которые в тот момент доминировали. Они должны были предпринять определенные действия для того, чтобы использовать ситуацию как для укрепления своего политического положения, равно как и создания финансовой элиты. Вариант В — ваучерный — одновременно создавал видимость потенциальной справедливости для «масс» и представлял возможности для реализации интересов основных претендентов на собственность достаточно хорошо. Будущие собственники быстро приспособились к схеме, что и объясняет высокую скорость проведения приватизации.

[1] Польские ученые ваучеры разработали, но мудро не использовали. Российский изобретатель, видимо, гордился внедрением своих идей, но быстро отрекся от авторства.

Явно не исследовались отдаленные последствия альтернативы: в какой степени этот вариант соответствовал цели приватизации на микроуровне — «эффективный хозяин», и как он повлияет на социальную трансформацию общества, включая легитимацию крупной частной собственности, которая в значительной мере была создана тяжелым трудом обычных людей за три четверти века планового хозяйства и государственной собственности[1]. Неэффективность самого планового хозяйства ни в коем случае не обесценивает индивидуальных — часто творческих и самоотверженных — усилий отдельных людей, тем более в их собственных глазах. Ожидания и оценки населения необходимо принимать в расчет при формировании нового экономического базиса общества, иначе это превращается в один из источников кризиса легитимности, собственности который никак не отпускает (в разных меняющихся формах) спустя пятнадцать лет после приватизации.

Одновременное смещение от власти коммунистической номенклатуры (особенно в Центральной и Восточной Европе) и «возврат собственности народу» выступали воплощением идей новой демократии как противоположности «контролируемой демократии» советского типа. Любая приватизация заведомо не может иметь характера равномерной, справедливой раздачи активов по какому бы то ни было простому принципу всем членам общества. Разумеется, в тот период на этой мысли никто не фокусировался — речь фактически шла о своего рода «мгновенной национализации производственных активов у номенклатуры» с последующей приватизацией.

Оппозиция (пусть слабого) гражданского общества партийно-государственной номенклатуре в странах Центральной и Восточной Европы давала, видимо, достаточно легитимности *массовым* схемам приватизации. Это оказало огромное влияние на страны бывшего СССР, которые начали процессы трансформации примерно на два года позже своих западных соседей. Это привело к переносу ряда подходов и методов трансформации в существенно другие (за исключением стран Балтии) условия, а главное, до того, как из опыта региона могли быть извлечены какие-либо практические уроки (что, естественно, требовало лага в 4–5 лет).

[1] Этот фактор был полностью упущен — обсуждался только вопрос об отсутствии навыка жизни при рыночном хозяйстве в СССР в течение трех четвертей века.

В СССР проблема приватизации приобрела официальный статус в ходе дискуссий 1990 г., начиная с марта 1990 (семинары в Вене и Шопрони) и включая программу «500 дней». Последняя оказалась первой официальной программой, которая не ставила своей целью «улучшение социализма», а намечала широкую приватизацию традиционного типа по средствам ее реализации[1]. В этой программе была заметно выражена важность приватизации имущества и предприятий в рамках стабилизационных усилий. Это не затемняло, однако, исключительно важное значение, которое придавалось приватизации как важнейшему элементу трансформации экономической структуры и общества на пути от плана к рынку и демократии. Характерно, что при давлении популистских сил внутри СССР и потом России в пользу «раздач разного типа», сторонники радикальной трансформации от плана к рынку до весны 1992 г. сами, строго говоря, не рассматривали массовые ваучерные схемы[2] в практическом плане. Более того, по крайней мере, автор и Е.Г.Ясин выступали против вариантов раздачи еще в июне 1991 г.[3].

Характерно, что наиболее трезвые голоса в отношении опасности раздач принадлежали таким авторитетам, как Я.Корнаи. Он писал в 1990 году по поводу приватизации: «Было сделано предложение о том, чтобы государственное имущество было распределено среди населения по праву гражданства. Каждый гражданин имел бы право на частицу капитала, с помощью которого он бы начал заниматься предпринимательской деятельностью или продал бы причитающуюся ему часть. По мнению автора, это заблуждение. Оно ассоциируется с тем, как будто внезапно умер отец всех нас — государство, и мы — его дети, оставшиеся сиротами, поровну делим между собой его наследство. Однако государство существует: аппарат обязан тщательно заботиться о порученном ему имуществе до тех пор, пока не будет необходимых гарантий того, что оно попадет во владение такого собственника, который будет ему лучшим хозяином. Ударение делается не на распределении, а на том, чтобы собственность действительно

[1] Переход к Рынку (Концепция и Программа — «500 дней»). М., 1990. С. 72–76.

[2] См.: *Aleksashenko S., Grigoriev L.* Privatization and the Capital Market // Communist Economies and Economic Transformation. 1991. Vol. 3. N 1.

[3] *Григорьев Л.М., Ясин Е.Г.* Все раздать? // Независимая газета. 01.06.1991.

попала в руки лучшего хозяина»[1]. Изложенный подход указывал на ограничения в выборе методов и целях приватизации. Передача собственности без установления адекватной рыночной среды и ориентированного на прибыль поведения новых хозяев резко затрудняет достижение (во всяком случае, в пределах, ощутимых основной массой участников переходных процессов) главной цели трансформации — создания эффективной рыночной экономики в сколько-нибудь сжатые сроки.

Ведущие эксперты Всемирного банка в работе, выпущенной летом 1992 г. (до запуска в работу массовой ваучерной схемы в России), касаются схем массовой раздачи собственности очень осторожно, признают неизбежность ошибок и проповедуют экспериментирование со схемами приватизации и гибкость. Они пишут: «...хотя выбор оптимальной тактики для бывших социалистических экономик, может быть, еще не ясен, общая стратегия для достижения целей этих стран при данных обстоятельствах очевидна: приватизировать, приватизировать всеми возможными путями, которые поощряют конкуренцию; и применять такие методы, которые делают больше, чем приватизируют фирмы по одной, включая трансформацию всех предприятий в акционерные компании»[2]. Фактически, авторы призывали сделать радикальный шаг к *массовому акционированию* госпредприятий и — по польскому примеру — позаботиться о развитии конкуренции, но по поводу собственно *массовой приватизации* выражали определенные опасения: «Формы массовой приватизации, которые передают значительные доли акций рабочим, могут замедлить полную приватизацию, отпугнуть частных инвесторов, иностранных и национальных, или создать в будущем трудности для лидирующего или преобладающего инвестора». В то же время они несколько наивно верили в равноправие предложенных массовых схем и беспокоились о судьбе управленческих навыков номенклатуры[3]: «Они (массовые схемы. — *Л.Г.*) равноправны, поскольку по предложенным схемам все или большинство населения получит акции даром или шанс получить акции по низкой цене — хотя можно поспорить против российского предложения

[1] См.: *Корнаи Я.* Дефицит. М.: Наука, 1990.

[2] *Kikery S., Nellis J., Shirly M.* Privatization (Lessons of Experience). 4th ed. Washington, D.C.: The World Bank, 1997. P. 12.

[3] Ibid. P. 77–78.

на том основании, что только те, кто работает на состоятельных фирмах, получат акции хоть с какой-то ценностью. Массовая приватизация отложила бы, если не совершенно предотвратила, аккумуляцию собственности номенклатурой. (Это было бы потерей, поскольку номенклатура имеет наилучший управленческий потенциал)». Разумеется, предположения об отставке номенклатуры от управления и равенстве получателей ваучеров выглядят сегодня несколько странно. Критика массовых схем экспертами и, тем самым, фактически защита варианта А не помешала, разумеется, МБРР и ЕБРР одобрить специальный заем на 130 миллионов долларов в декабре 1992 г. для РФ по варианту В.

Теоретическая дискуссия рубежа 1980–1990-х годов была навеяна ощущением трудности ухода от планового хозяйства и социалистической системы. Она была сосредоточена на общих проблемах перехода, на самой политической возможности радикального перехода. «Революционность» ситуации захватила, видимо, участников процесса до такой степени, что обсуждение *способов реализации* преимуществ рыночного хозяйства, частной собственности на практике осталось в большой степени или вне фокуса участников, или в области само собой разумеющегося. Небольшое количество учебников, в которых доминируют неоклассический подход с его предпосылками полной рациональности экономических субъектов, нулевыми трансакционными издержками, и явно ограниченные знания в области влияния институтов на экономическое поведение, составляли базу при выборе решений, которые определили судьбу переходного периода в такой ключевой области, как отношения собственности. Главным достижением того переломного момента стало осознание необходимости перехода к рынку и приватизации. В большой степени квинтэссенцией логики того периода можно считать «10 заповедей» Вацлава Клауса 1993 г., в которых меры макроэкономического порядка и политико-экономические соображения доминировали, а институциональные (с натяжкой) соображения были представлены, пожалуй, лишь одним пунктом: «экономическая реструктуризация требует широкой приватизации»[1].

[1] Цит. по: *Gomulka S.* Macroeconomic Policies and Achievements in Transitional Economies, 19889–1999 // Economic Survey of Europe. UN. Geneva, 2000. N 2/3. P. 70–71.

В заключение данной части отметим, что литература того времени содержала удивительно мало ссылок на важность адекватного *корпоративного управления* как приводного ремня между собственником и принятием эффективных экономических решений на предприятии. Эффективность рынка и частной собственности в реформаторских процессах выглядели самоочевидными, вероятный «возврат на инвестированный политический капитал» в форме экономического роста ожидался немедленно.

Наконец, мало внимания было уделено *трансакционным издержкам собственно процесса приватизации* и *важности временного фактора* в *институциональном аспекте* — как много времени возьмет формирование эффективного собственника и конкурентных рынков. Фактор времени оставался увязанным с *политическими* аспектами трансформациями — «окнами возможностей» в форме пребывания реформаторов у власти. Так были заложены предпосылки для массовой быстрой приватизации в ряде стран, которая создала важное историческое разветвление в жизни стран с переходной экономикой и, вероятно, определила характер трансформации и особенно институциональное развитие рыночной экономики на поколение.

Начало 90-х годов — старт приватизации

Выбор рубежа 1980–1990 годов определил различие экономических проблем стран с переходной экономикой, расхождение принципиальных методов приватизации обусловило огромную массу различий в последующем развитии стран. Эти различия охватывают, прежде всего, права собственности, структуру и прозрачность (или непрозрачность) отношений собственности и фактических собственников, характер корпоративного управления. Соответственно, представляется непродуктивным обсуждать специфику сложившегося впоследствии типа корпоративного управления в странах с переходной экономикой как совершенно самостоятельное явление — вне такого исторического аспекта, как характер приватизации основной массы активов этих стран.

Дж.Неллис[1] отмечает, что первым фактором в пользу быстрой приватизации в кругах реформаторов и их советников в начале

[1] *Nellis J.* Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis. Wash., D.C.: The World Bank, 2001.

90-х годов рассматривалась необходимость предотвратить возврат коммунизма. Действительно, началу 90-х было характерно ожидание политического реванша коммунистов, что подталкивало к спешке и желанию как можно скорее достичь точки «невозврата» трансформации. Второй по важности — по его мнению — шла необходимость предотвратить «грабеж» предприятий менеджерами, остающимися без контроля какого бы то ни было собственника[1]. Интересно, что последнее не навело большинство авторов того периода на ту мысль, что способ приватизации и все сопутствующие институциональные аспекты будут иметь критическое значение для того, чтобы решить вторую проблему как в ходе приватизации, так и после нее. В сущности, из этой проблемы вытекала не столько необходимость скорости, сколько высокого качества приватизации — «конструирование» полноценного собственника, в том числе на переходном этапе. Передача собственности (контроля) самим менеджерам этих предприятий тем или иным способом могла решить проблему при одном критически важном условии — права собственности новых владельцев должны были быть защищены как формально, так и в широком общественном плане, или легимированы.

Россия вновь (как это уже, к сожалению, случалось в XX веке) приняла на себя роль экспериментатора по нетрадиционным технологиям социальных экспериментов. Угроза популизма особенно серьезно проявлялась именно в дебатах по приватизации, — с сильными популистскими тенденциями прямой раздачи предприятий рабочим[2]. Фактически во всем сообществе переходных стран шел поиск путей, каким образом добиться эффекта формирования рыночного хозяйства на базе конкуренции и частной собственности. Одновременно пытались определить, как с помощью дополнительных мер избежать конфликта с трудящимися слоями общества (предположительно левыми по настроениям) по знаменитому в марксизме вопросу «о собственности на средства производства». Неприемлемость замыкания контроля внутри предприятий (альтернатива) была очевидна «мейнстриму» рефор-

[1] *Nellis J.* Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies.

[2] См. обзор советской литературы по этим вопросам в: *Grigoriev L.* Ulterior Property Rights and Privatization // *Aslund A.* (ed.) The Post-Soviet Economy. London: Pincer, 1992.

маторов и группам интересов — тех, кто рассчитывал получить контроль над приватизированной собственностью в будущем.

Мы исходим из того, что как директорский, так и министерский уровни советской номенклатуры считали производственные активы страны своим «законным объектом» распоряжения и пользования («должностной собственностью»). Их бы устроила любая реформа (как потом и оказалось), в которой способ передачи собственности во владение не входил бы в конфликт с фактическим сложившимся пользованием и распоряжением активами (и особенно кассовыми потоками). Первое распределение производственных активов СССР в частное распоряжение и пользование директоров прошло еще при М.С.Горбачеве по «Закону о социалистическом предприятии» 1989 г., так что приватизация могла бы означать де-факто своего рода предварительную «национализацию». Мы отмечали в 1991 г., что приватизация в СССР могла бы в сущности включать в себя де-факто национализацию скрытых прав распоряжения и пользования старого директорского корпуса[1]. Реформаторы в борьбе с альтернативой Б выбрали не А (почти не обсуждая), а новую — В. Выбор ваучерной схемы давал максимально низкий уровень спецификации прав собственности как на выходе из государственной собственности, так и на входе. В то же время специфика схемы уже в 1990 г. не представляла большой загадки: «Существует ряд прожектов разделить всю собственность между всеми гражданами в форме акций. Распределение акций с правом их перепродажи привели бы к их быстрому перераспределению и концентрации, чем при смешанном типе контроля: институциональном владении и частичной распродаже».

В странах Центральной и Восточной Европы радикальная и быстрая политическая трансформация быстро привела *к смещению* министерского и значительной части директорского корпуса, части которого не удалось «унаследовать социалистическую собственность». В Китае и Вьетнаме разгосударствление пошло сверху путем коммерциализации государственных предприятий. Венгрия сразу пошла по пути традиционного (латиноамериканского по нормам 90-х годов) подхода к приватизации со значительным иностранным участием.

[1] См.: *Grigoriev L.* Ulterior Property Rights and Privatization // *Aslund A.* (ed.) The Post-Soviet Economy. London: Pincer, 1992.

В России в силу популистского давления сторонники приватизации были ориентированы не на глубокий анализ связи способов и технологии приватизации с ее основными целями, а на борьбу с популистскими попытками закрепления контроля над предприятиями и полного выхолащивания данной реформы. Можно предположить, что это была первая попытка старого менеджмента советских предприятий по существу формально закрепить результаты приобретения ими в 1988–1989 гг. скрытые права контроля на предприятиях.

Политическая важность приватизации для обеспечения глубокой трансформации общества в переходном периоде наложила отпечаток на всю логику поведения политиков-реформаторов и сместила оценки внешних наблюдателей и советников. Самые прогрессивные политики не свободны от своего общества, так же как и международные академические советники не могут остаться беспристрастными, когда перед ними стоит выдающаяся задача трансформации коммунистического общества, а средства ее неизвестны.

Именно попытка использовать приватизацию для решения политических проблем трансформации породила новую невиданную проблему: как приватизировать «сразу все». Видимо, начальное стремление реформаторов ЦВЕ к быстрой массовой приватизации было связно с желанием достичь точки «невозвращения» к социализму. Однако трудно найти специальное исследование, которое определяло бы, насколько частнособственнические инстинкты должны были быть включены для достижения этой цели *за пределами малой и средней собственности*, чтобы обеспечить социально-политическое закрепление поворота от социализма к демократии и рынку.

Среди споров о российской приватизации распространено мнение, что ее скорость была неким достоинством, частично перекрывающим качественные недостатки. Мы глубоко сомневаемся в справедливости этой точки зрения, поскольку не определено, в чем был выигрыш по скорости. Для массовой приватизации малого бизнеса скорость была благом — возможно, достаточным на ранней стадии трансформации. Скорость приватизации крупной собственности не помогла против волны искусственных банкротств, против рейдеров или ползучей ренационализации. Ключ к решению этой проблемы был бы в защищенности прав

собственности, легитимности, ответственном поведении эффективных собственников.

Скорость приватизации не помогла и в решении политических проблем. Макиавеллиевский подход к приватизации предполагал бы попытку закрепить хоть часть собственности за слоями — социальной опорой реформаторских кругов у власти. Исследование на эту тему было проведено на материалах чешской, двух английских, двух французских и чилийской приватизаций. Авторы — Б.Байас и Б.Перотти — рассматривают попытки правительств раздать льготные акции своим сторонникам перед парламентскими выборами[1]. В пяти из шести случаев этот подход сработал: «подкуп» медианных избирателей с тем, чтобы сдвинуть их от левых партий, привел к успеху на выборах[2].

Иная ситуация сложилась в России, которую авторы не смогли вписать в свою модель, так что — неожиданно для нашего читателя — титул статьи к российской приватизации не относится. Исходная идея раздачи ваучеров с трансформацией в акции была в сущности та же самая: перетянуть избирателей на свою сторону (трансформации к рынку) путем раздачи собственности по заниженной цене. Но в российском варианте этот прием не сработал как раз из-за технологии — все происходило слишком быстро. Избиратели «не успели» обрасти собственностью, надеждой на будущие доходы, как доверие рухнуло. Пропаганда приватизации началась в августе 1992 г., а всего через год она была во многом предметом разочарований. Слишком быстро высокообразованное население страны поняло, что суть этой приватизации — в концентрации собственности, а не в широком ее распространении. Тем самым из фактора длительной поддержки реформаторов приватизация стала скорее аргументом левых против реформ и серьезно осложнила внутриполитическую жизнь. Интересно, что только этот аспект приватизации упоминает политик А.Б.Чубайс в своей работе: «...завышенные оценки стоимости чека. И эффект краха надежд гораздо больший, чем тот, который я мог предполагать... Цена ошибки — тяжелейшие негативные последствия для имиджа приватизаторов: народная ненависть к приватизаторам и рефор-

[1] См. *Biais B., Perotti F.* Machiavellian Privatization // American Economic Review. 2002. Vol. 92. № 1. P. 240–258.

[2] Подход корреспондирует с теорией «политического делового цикла».

мам; долгосрочный политический ущерб для партий и движений, связанных с реформой и реформаторами»[1].

В конечном итоге Польша, которая стала региональным лидером в изобретении ваучеров и ваучерных фондов, так их никогда и не применила. Идея, которая была положена в основу польской приватизации, носила двухступенчатый характер и предполагала распределение акций ведущих 200 национальных компаний между несколькими инвестиционными фондами. Именно (вторичные) акции последних должны были быть распределены между гражданами. Фонды потом могли конкурировать между собой за клиентов[2]. Оставляя в стороне незначительность выигрыша среднего гражданина и громоздкость схемы, остается неясным, почему фонды управляли бы предприятиями лучше старых министерств. Чехословацкая ваучерная приватизация представляла собой замкнутую компьютерную игру, но не дала искомых результатов с точки зрения появления эффективного собственника[3]. Эстония и Монголия в значительной мере исчерпали круг экспериментов с массовыми ваучерными системами.

Приватизация в Эстонии

В Эстонии закон о приватизации вступил в силу 1 января 1991 года. Было принято решение о разделения «народного капитала» на паи: при этом учитывался рабочий стаж, выработанный в стране в промежуток между 1 января 1945 года и 1 января 1992 года. Каждый год стажа в результате приравнивался к денежному эквиваленту в 300 эстонских крон. Сначала облигации народного капитала (так называемые «желтые карты») регистрировались в специально созданном для этой цели регистре, и на них начислялось определенное количество «*erastamisvaartpaber*» (приватизационных ценных бумаг), *EVP*. *EVP* носили виртуальный характер, и изначально право на их отчуждение имели лишь пенсионеры.

Другим источником *EVP*, помимо вышеназванных облигаций, стал так называемый «компенсационный ваучер». Обладателями компенсационных ваучеров становились владельцы противоправно отчужденного в прошлом имущества.

Помимо приобретения имущества (квартир, приватизируемых предприятий, земли, леса), на *EVP* разрешалось приобретать паи инвестицион-

[1] *Чубайс А.Б.* Как мы ошибались // Приватизация по-российски. М.: Вагриус, 1999. С. 191.

[2] Идея весьма схожа с чилийскими приватизационными фондами.

[3] Считается, что 300 предприятий, проданных в Чехии вне ваучерной схемы, и составили опору экономическому роста страны в 90-х годах.

ных и пенсионных фондов. Летом 1993 года был создан государственный компенсационный фонд ***Huvitusfond***, облигации которого котируются на Таллиннской бирже ценных бумаг.

Как прием приватизации, эстонские ваучеры доминировали при покупке домов (квартир) и земли. Срок действия ***EVP*** продлевался дважды, вплоть до июля 2002 года. Этот шаг обусловлен главным образом большим количеством ***EVP*** на руках у населения и медленными темпами приватизации земли. Всего ***EVP*** было эмитировано на 13,786 млрд ***EVP***-крон.

При покупке предприятий с численностью до 450 человек (80% всех предприятий республики) первоначально преимущество отдавалось его коллективу. Но после создания в 1992 году Эстонского приватизационного агентства (аналог российского Госкомимущества) предпочтения на тендерах получили иностранные покупатели, которые смогли привлечь наибольшие средства для реконструкции и развития предприятий, обеспечить эффективное управление. Эстония оказалась единственной республикой бывшего СССР, в которой во время разгосударствления собственности (около 1200 крупных и средних промышленных объектов) подавляющая ее часть (около 70%) была продана иностранным владельцам. При этом низкорентабельные предприятия были реализованы по сравнительно невысоким ценам, но с жестким условием быстрых последующих инвестиций на модернизацию и реконструкцию производства. Выполнение этого условия строго контролировалось. Неграждане, естественно, в приватизации не участвовали[1].

Разнообразие методов приватизации по странам указывает на то, что не было какой-либо единой, навязанной извне модели. Скорее наоборот, международные финансовые организации поддержали в каждой стране переходной экономики тот вариант приватизации, на который пошли внутренние круги реформаторов в каждой стране. Иными словами, общее послание МФО представителям реформаторских кругов в странах с развивающейся экономикой выглядело так: обеспечьте достоверность обещаний, что реформы будут необратимыми, опираясь на то, что Вы умеете и можете делать.

В традиционных приватизационных процедурах упор делался на максимизацию цены реализации имущества, сокращение расходов (субсидий) бюджета на обычно убыточные компании

[1] По материалам Ингуса Берзиньша, Жидрунаса Дамаускаса (Lietuvos Rytas), Елизаветы Гавриловой (Investinfo) // http://www.baltkurs.com/russian/arhiv/14/privat.htm

госсектора, снижение задолженности самой компании (часто с ее предварительной реструктуризацией) и способность нового собственника обеспечить высокопрофессиональное управление. В этом, собственно, и заключалась непосредственная краткосрочная связь приватизации крупных государственных компаний и с государственными бюджетами. В долгосрочном плане большее значение имеет повышение эффективности управления, процессы реструктуризации и т.п. Большинство переходных экономик имело тяжелые фискальные и долговые проблемы к началу рассматриваемого периода, и они попытались решить их в 1990-х годах в частности путем продажи компаний. Это относится к латиноамериканским странам и Венгрии.

Польша получила поддержку от мирового сообщества в форме известного списания долгов на 50% как стимул перехода к рыночной экономике. В известной мере стабильная ситуация отмечалась в Чехословакии. Эти две страны, строго говоря, могли позволить себе эксперименты и оттяжки с приватизацией. Турция вела широкую приватизацию смешанными методами на микроуровне как часть усилий по макростабилизации. В материалах Всемирного банка конца 1992 г. отмечалась необходимость высокой и постоянной политической поддержки массовых схем приватизации, ставя в положительный пример Чехословакию и в отрицательный пример Польшу, в которой фрагментация политических сил затормозила одобрение начальной программы (массовой) приватизации в парламенте.

Заем на техническую помощь Российской Федерации в проведении массовой приватизации (40 миллионов от МБРР и 90 миллионов долларов от ЕБРР), предоставленный в декабре 1992 г., ссылался на огромные размеры страны и подчеркивал необходимость быстроты в реализации приватизации. Наиболее полный документ, отражавший намерения реформаторов 1992 г., содержал указание на то, что «...контрольные пакеты акций весьма значительной части приватизированных предприятий, особенно на начальном периоде, будут находиться в собственности членов трудовых коллективов»[1].

Проект МБРР упоминал ваучерную систему и инвестиционные фонды (которые не сыграли столь значительной роли в России)

[1] Программа Углубления Экономических Реформ (проект). Москва, июнь 1992 г. С. 86.

с опорой на чешский опыт, хотя российская система серьезно отличалась от чешской уже на стадии планирования. В целом, хотя проект содержал почти все необходимые в таких случаях соображения о транспарентности, необходимости конкуренции, реструктурировании, списании долгов и равных правах иностранных инвесторов и даже формах «corporate governance» со стороны государства на переходном периоде, он оставляет несколько важных пунктов незатронутыми. Во-первых, описание российской системы приватизации явно выглядит сложнее, чем оно было на самом деле. Во-вторых, не учитывались риски применения впервые ваучерной системы в таких масштабах, никогда ранее не апробированной, и возможные последующие проблемы. И, в-третьих, вопросы характера собственности и «corporate governance» после приватизации почти не были затронуты. Можно сказать, что общее желание реформаторов и их сторонников за рубежом совпало на максимизации основного параметра — *скорости приватизации* определенного объема (критической массы) национальных активов. Остальные проблемы были оставлены на решение в ходе эксперимента. Иными словами, по умолчанию предполагалось, что скорость реформ — это достаточное условие их необратимости.

Отметим, что серьезного анализа проблемы, какова именно критическая масса активов (и каких), делающая процесс необратимым, всерьез не проводилось. Например, вопрос о необходимости приватизации жилья, предприятий торговли, сферы услуг и автомобильного транспорта, расширение условий для развития мелкого предпринимательства и фермерского хозяйства в особенности, не вызывал каких-либо споров и сомнений. Удивительно скорее то, что не было серьезной дискуссии, насколько приватизация рентабельных экспортных предприятий методом раздачи способствует укреплению рыночного хозяйства, учитывая (как показывает опыт Великобритании, Франции и других стран), что ренационализация крупной прибыльной собственности представляет собой относительно простое дело и легко поддерживается популистскими движениями вне марксистского контекста.

Различие проблем различных групп стран с различными основаниями было очевидным, поиск решений происходил в сравнительно узком временном коридоре. Было очевидным, что традиционная приватизация может решить часть проблем,

но не все проблемы перехода. В частности, оставалась проблема создания не столько эффективного собственника, сколько собственника, который защищал бы вновь обретенную добычу — часть государственной собственности — от поползновений левых. На выходе этих дискуссий и оказалась та принципиальная развилка, которая снова поставила Россию в особое положение среди переходных стран по правам собственности и поведению бизнеса, хотя задача перехода к рынку состояла объективно как задача возврата «на магистраль», с которой страна сошла в 1917 г.[1]

Именно в этот период решился выбор между тремя исходными альтернативами в подходе к приватизации. Три официальных метода приватизации в России (фактически — три варианта льгот работникам предприятия при одном варианте приватизации, а именно — продаже принадлежащих государству акций), несмотря на их кажущиеся значительные различия, не содержали возможности продажи предприятий или их доли любому внешнему инвестору (в том числе иностранному) вне ваучерной схемы. Установка на скорость приватизации определила жертву основными экономическими целями приватизации.

В ваучерных схемах обычно присутствует попытка сразу решить многие трансформационные задачи общего характера: максимально ограничить государство в принципе; создать социальную базу (буржуазию); снять с государства ответственность за текущую экономическую деятельность предприятий и т.п.

В этом отношении проще всего выслушать логику из первых рук. Е.Гайдар указывал, что к числу важнейших факторов российской ситуации относятся: «Беспрецедентные масштабы задач... Слабость отечественного легального частного сектора... Ограниченная роль иностранного капитала. При масштабах российской экономики и высоком уровне социально-политического риска ставка на массовое привлечение иностранных инвесторов к российской приватизации была явно нереалистичной... Отсутствие претензий бывших собственников. В этой ситуации принципиальные решения были по существу заданными. Это, в частности:

- отказ от индивидуального подхода к приватизации предприятий, попыток реорганизовать их до изменения струк-

[1] Следовало бы задуматься, возможен ли возврат на магистраль неконвенциональными методами, или это в общем случае ведет к колебаниям вокруг магистрали.

туры собственности... ограничить зависимость процесса от индивидуальных решений аппарата управления;
- упор на создание приватизационных коалиций... (трудовые коллективы, руководители предприятий, региональные органы власти и т.д.);
- отказ от попыток в массовых масштабах совместить приватизацию и рекапитализацию предприятий, сразу сформировать эффективную структуру собственности;
- параллельное закрепление прав всех граждан России на приватизируемое имущество и создание дополнительного спроса на него».

Описание логики принятия решения в августе 1994 г. — спустя два года после принятия решений — выглядит до известной степени позднейшей рационализацией. Некоторые из положений к 1994 г. уже устарели — например, независимость процесса приватизации от аппарата управления. В данном подходе необходимость решения проблемы приватизации в принципе совмещена с готовностью пожертвовать именно тем, что составляет традиционное содержание приватизации на уровне предприятия — создание эффективного хозяина, т.е. перенос формирование рыночной системы «на потом». В российских условиях, как свидетельствует третий передел собственности, идущий с начала 2000-х годов, трудно не столько начать, сколько остановить перераспределение собственности между новыми и новейшими собственниками.

Для целей нашего исследования достаточно отметить «эпохальный» подход к приватизации как к политической необходимости, а не как к системе мер по трансформации институционального базиса экономической жизни страны. Этот подход подтверждается близким к процессам принятия решений наблюдателем политико-экономических аспектов реформы: «Этот процесс поляризации сил экономических агентов был подкреплен начавшимся осенью (1992 г. — *Л.Г.*) процессом приватизации. Заложенные в нем процедуры давали части директорского корпуса реальную возможность стать фактическими, а затем и юридическими собственниками своих предприятий, что вело

к радикализации позиции менеджеров, и особенно наиболее сильных и активных из них»[1].

В России осталась неиспользованной возможность получения приватизационных бюджетных доходов в сколько-нибудь значительных размерах именно на том этапе, когда в них наблюдалась наибольшая потребность. Не состоялись и эксперименты «сверху» в вопросе о создании эффективной структуры собственности и т.п. Например, не было попытки разбить национальные активы на группы и реализовывать их траншами и т.п. Применение принятых методов было заведомо сопряжено с явными жертвами уже на старте:

- потеря остро необходимых бюджетных доходов для текущей стабилизации (бюджетный дефицит 1992 г. составлял порядка 40% ВВП, но государство ничего не продавало);
- исключение стратегических инвесторов, поскольку собственность должна идти гражданам за их предшествующий труд при плановом хозяйстве;
- низкая организация институциональных инвесторов (иностранных) и открытие неограниченных возможностей не столько гражданам, сколько теневым или просто спекулятивным силам приобрести контроль над активами, что способствовало ренто-ориентированному поведению;
- наконец, заниженная оценка активов при приватизации создавала, естественно, проблему низкой капитализации национальных компаний и развитие неэкономических (неправовых) методов получения и удержания собственности, ориентировку на короткие горизонты при использовании контроля над текущими финансовыми потоками.

Если бы издержки перераспределения собственности после приватизации были очень низки, то по «теореме Коуза»[2] все было бы просто — и со временем установилась бы эффективная система собственности. Отказ от попыток установить определенную структуру собственности в ходе приватизации крупных предприятий с самого начала не имел бы значения. В большой

[1] *Мау В.А.* Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России 1985–1994 / Академия народного хозяйства РФ. М.: Дело ДТД, 1995. С. 50.

[2] См.: *Коуз Р.* Фирма, право и рынок. М.: Дело, 1993. С. 159.

мере вера в быстрое «правильное» развитие корпоративного контроля после любой приватизации была связана с доминированием неоклассических подходов: нулевые трансакционные издержки и совершенная конкуренция логически связаны. Далее ход рассуждений прост: частная собственность создает конкуренцию, которая вместе с перепродажей самой собственности ведет к формированию эффективного контроля. В какой-то степени рубеж 80-х–90-х годов предшествовал более широкому вторжению институционализма в процессы трансформации, но предположение о том, что «рынок решит все сам» или «все равно как приватизировать» было глубоко ошибочным.

На наш взгляд идея, что менеджерам и политикам теоретически возможно договориться по вопросам собственности, также чрезмерно упрощает ситуацию. Как и в фактически реализованном варианте, это создало бы значительные трансакционные издержки, особенно временные, в то время как широкая приватизация была срочной необходимостью[1]. Политическая установка на приватизацию была четко выражена идеологами приватизации: «Многие авторы по приватизации в Восточной Европе и России не видят деполитизацию как первичную цель приватизации, и сфокусированы вместо того на установлении эффективного контроля (governance)...»[2]. Этот подход отражает политическую остроту периода начала 90-х годов, но одновременно указывает на «жертву качества при выигрыше темпа», как, по всей видимости, полагали авторы российской приватизации.

Приватизация и реформаторы сталкивались с фактическим захватом прав распоряжения и пользования менеджерами, и программа должна была оформить права владения для получения полного контроля. Автор еще в июне 1991 г. указывал на то, что погоня за рентой будет одной из основных угроз в будущем и фактической необходимостью национализации перед приватизацией. В этом контексте вывод А.Шляйфера и Д.Трейсмана о компромиссе реформаторов выглядит намеком на некое закрытое решение (дискуссии практически не было): «Они (приватизаторы. — *Л.Г.*) расстались с надеждой создания оптимального распределения прав собственности, что потребовало бы экспроприацию суще-

[1] См.: *Boyko M., Shleifer A., Vishny R.* Privatizating Russia. Cambridge, Mass., London: The MIT Press, 1995. P. 49.

[2] Ibid. P. 65.

ствующих основных участников (stakeholders)»[1]. Речь идет о сознательном отказе реформаторов от попытки заглянуть в постприватизационный период и подумать о последствиях данной технологии приватизации.

Ощущение потребности в быстрой политически мотивированной приватизации, естественно, должно было вызвать к жизни ту или иную теорию в поддержку такого подхода. Суть предложенной теории базировалось на предположении, что при свободной приватизации внешние инвесторы-аутсайдеры быстро возьмут контроль из рук первоначальных собственников-инсайдеров: «Следующий шаг состоит в обеспечении эффективного корпоративного контроля путем передачи прав контроля от менеджеров внешним акционерам, которые имеют права контроля над кассовыми потоками»[2]. Соответственно, практически весь период с начала приватизации исследователи в увеличительное стекло с надеждой искали переход контроля от инсайдеров к аутсайдерам, особенно в России. Этот расчет не был оправдан ни теорией, ни практикой. Позднее исследователи показывали некоторое увеличение доли аутсайдеров в капитале российских фирм, которыми, скорее всего, стали бывшие инсайдеры, оформившие свои владения на оффшоры. В частности в России сложился феномен «квази-скрытого собственника», который юридически владеет предприятием через оффшоры и юристов, распоряжение осуществляет лично или через менеджеров, а пользование — на свое усмотрение[3]. При высокой концентрации собственности это означает, что альтернатива В полностью реализовала свой потенциал, хотя результат оказался в большой степени противоположным обозначенному в начале процесса. При недостаточно надежных правах собственности и не полной легитимности собственности (и ее концентрации) в глазах общества такая система владения и контроля остается незащищенной как против государства, так и частных рейдеров.

[1] *Schleifer A., Treisman D.* Without a map Political Tactics and Economic reform in Russia. Cambridge, Mass., London: The MIT Press, 2001. P. 33.

[2] См.: *Boyko M., Shleifer A., Vishny R.* Privatizating Russia. Cambridge, Mass., London: The MIT Press, 1995. P. 65.

[3] См.: *Григорьев Л.М.* Проблемы собственности: от перестройки до передела // Пути России: двадцать лет перемен. М.: МВШСЭН, 2005.

Отметим, что укоренение инсайдерского контроля привело к фаталистическим соображениям (особенно популярным за рубежом) о природе специфического российского корпоративного контроля, который появился как бы ниоткуда и связан, похоже, с пресловутым «национальным характером». Фактически оказалось, что ставка делалась объективно (неясно, насколько это осознавали участники процесса в 1992–1993 гг., а не позднее) на мгновенную по историческим меркам приватизацию в пользу инсайдеров, руководивших процессом приватизации, с последующим столь же мгновенным переходом контроля к добросовестным аутсайдерам. Фактор возможного сопротивления новых собственников каким бы то ни было усилиям по передаче контроля другим собственникам также, видимо, не рассматривался.

Между тем, суть дела — именно в наличии высоких трансакционных издержек спецификации, защиты и передачи собственности, как для желающего ее приобрести, так в конечном итоге для экономики страны. Фактически сдвиг от индивидуальных методов приватизации (разумеется, для ключевых, наиболее доходных предприятий) к массовым предполагает установление механизмов последующего перераспределения собственности. Наперед не было уверенности в эффективности как основных, так и страховочных методов, поскольку массовая даровая приватизация не была апробирована ранее. Тем не менее, авторы, которые считают российскую приватизацию успехом, обычно приводят в подтверждение численные параметры приватизации и легкость ее проведения[1].

Масштабные приватизации

Приватизация стала массовым явлением на нескольких континентах, в рамках нескольких практических схем. Одну их них можно условно назвать латиноамериканской (продажа по одной компании), ею воспользовалась и Венгрия. В Китае и других странах Азии шла скорее коммерциализация. Польша не решилась по внутренним политическим причинам на массовые схемы. Наконец, Россия бесстрашно стартовала с новой неизведанной

[1] См.: *Schleifer A., Treisman D.* Without a map Political Tactics and Economic reform in Russia. Cambridge, Mass., London: The MIT Press, 2001. P. 21.

системой. Табл. 2.16 показывает масштабы доходов от приватизации, которые не оказали никакой поддержки Минфину (который нес административные издержки приватизации) в период острого бюджетного кризиса.

Таблица 2.16

Доходы от приватизации 1990–1999 гг. (млрд долл.)

Страны	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Аргентина	7,5	2,8	5,7	4,7	0,89	1,2	0,64	4,4	0,51	16,16
Бразилия	0,04	1,6	2,4	2,6	2,1	0,99	5,7	18,7	32,4	4,4
Мексика	3,16	11,3	6,9	2,1	0,77	0,17	1,5	4,5	0,99	0,29
Венгрия	0,48	0,79	0,78	1,7	1,5	3,9	0,95	2,1	0,34	1,4
Польша	0,06	0,34	0,24	0,73	0,64	0,98	0,61	2,2	2,44	3,9
Россия	—	0,04	0,09	0,11	0,84	1,0	1,2	4,2	0,91	0,76
Турция	0,44	0,21	0,78	0,48	0,35	0,57	0,29	0,47	1,01	0,04

Источник: ФСГС; World Bank Privatization Database, Global Development Finance. Wash. D.C.: World Bank, 2001. (Для России доходы в рублях пересчитаны по среднегодовому курсу рубля к доллару.)

Принципиальное различие наблюдается между странами, сделавшими ставку на приватизацию как способ решения бюджетных и долговых проблем и на продажу крупных компаний стратегическим инвесторам (три страны Латинской Америки и Венгрия) и другими странами, решавшими преимущественно политические проблемы. Страны первой группы получили значительные объемы бюджетных доходов (а потом и прямых иностранных инвестиций). Хотя экономика Аргентины в 2002 г. претерпела тяжелейший кризис и никак не выглядит как впечатляющий случай успеха структурной политики, никто еще не усомнился в успехе ее приватизационной стратегии. Всего Аргентинское правительство за 1990–1999 гг. получило почти 45 млрд долл. приватизационных доходов. Вопрос скорее состоит в том, как правительство Аргентины использовало эти средства: на развитие или на поддержание государственных социальных мандатов.

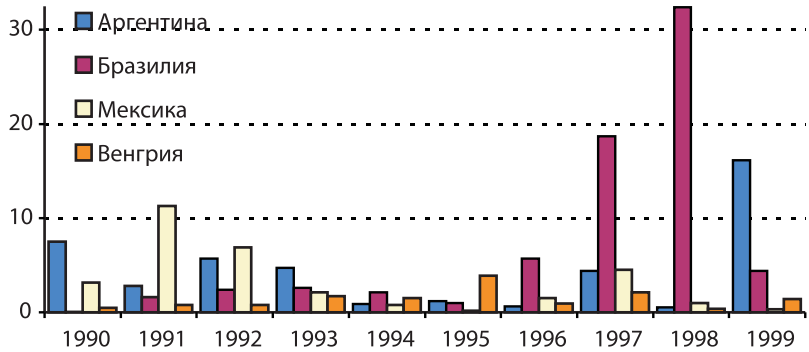

Рис. 2.1. **Доходы от приватизации в Аргентине, Бразилии, Венгрии и Мексике, 1990–1999 гг. (млрд долл.)**

Огромные доходы при приватизации ограниченного числа государственных компаний получила и Бразилия. Важнее то, что они получили эти средства и действующих стратегических инвесторов именно в начале десятилетия, что положительно повлияло на экономическое развитие страны в последующие годы, позволило более успешно использовать уникальные возможности мирового подъема 90-х годов. Это в еще больше степени относится к Венгрии и Мексике, отчасти к Турции, которые вышли на рынок капиталов и привлекали иностранные инвестиции еще в начале 90-х годов.

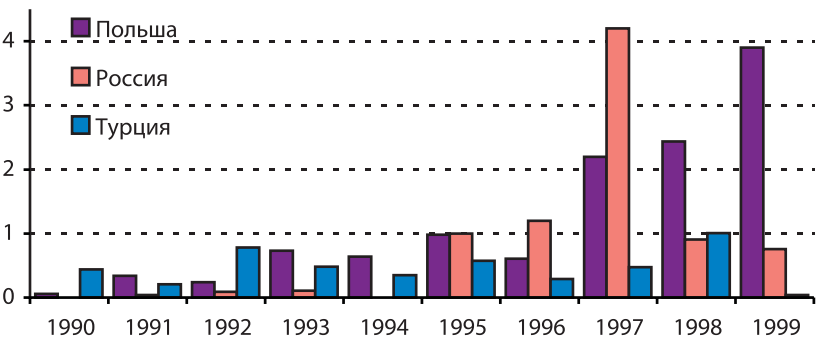

Рис. 2.2. **Доходы от приватизации в Польше, России и Турции, 1990–1999 гг. (млрд долл.)**

Вторая группа стран (рис. 2.2.) отличалась отсутствием действительно значительных продаж собственности, или проведением массовой приватизации в форме, не нацеленной на максимизацию доходов. Заметно, что эти страны получили значительно более низкие доходы (особенно в расчете на ВВП или на душу населения). Однако более яркой характеристикой явился переход к денежной приватизации уже в середине — конце 90-х годов, когда рынок был обременен новыми рисками, возникшими в ходе и после Азиатского кризиса.

Польша довольно успешно преодолела риски, но она не выполнила своей программы массовой приватизации крупных предприятий. Макроэкономическая устойчивость, десятилетие конкуренции создали условия для привлечения значительных средств в приватизацию в конце 90-х годов. Историкам остается комментировать ситуацию, в которой страна, ставшая одним из интеллектуальных лидеров ЦВЕ в формировании реформаторских программ, в частности ваучеров и ваучерных фондов, мудро не стала свои изобретения применять, предоставив желающим экспериментировать на себе.

В этом примере виден важный элемент возможной стратегии приватизации. Чем более совершенна экономическая среда, чем выше уровень конкуренции, тем выше уровень доверия инвесторов к предприятиям и выше их приватизационная цена. Высокая цена приватизируемого имущества зависит не только от текущей макроэкономической ситуации, но и от ее истории и стабильности. А постепенное повышение доверия к странам с переходной экономикой повышает их инвестиционную привлекательность и, соответственно, цену приватизируемого имущества как средства стабилизации и т.д.

Огромный опыт различных стран за 1990-е годы в области приватизации (например, Испании) показывает, что можно построить рациональную стратегию приватизации. Она может охватывать ряд целей: от раздачи имущества с неопределенной оценкой и высокими трансакционными издержками приватизации в индивидуальном порядке до последовательной продажи пакетов акций или элементов собственности с целями, лежащими в рамках макроэкономической стабилизации (ослабление долгов) или решения крупных национальных задач (социального, регионального или иного характера).

Динамика российской приватизации навсегда останется предметом всеобщего удивления (см. рис. 2.3.). Правда, имея в виду низкую стоимость передачи имущества, что, видимо, соответствовало правилам этой исполняемой второй раз в столетие игры[1]. В конечном итоге по официальным данным за 10 лет было приватизировано 137 760 государственных и муниципальных предприятий. Общая стоимость приватизированного имущества (цена приватизации) превысила 123 млрд руб. в масштабе цен после 1998 г., что по нашим расчетам составило около 11,7 млрд долл. США. По официальным данным Госкомстата, доходы от приватизации Российского правительства были несколько выше, чем по данным МБРР, но порядок величин совпадает[2]. Фактически российская приватизация, возможно, не принесла за десять лет никаких чистых доходов бюджету, если учесть содержание аппарата приватизационных ведомств и большую нагрузку на бюджет именно в наиболее трудные времена 1993–1995 гг. Разумеется, трудно даже сравнивать доходы РФ с доходами других стран в относительных показателях. Стоит отметить, что размер этих доходов в долларах за 10 лет примерно равен 10–12% экспорта страны за 2000 или 2001 годы.

Первый период перехода от плана к рынку завершен в нашей классификации мексиканским кризисом декабря 1994 г. В 1995 г. Бразилия и Мексика получили значительно меньше приватизационных доходов, чем в годы до и после него. Венгрия вела активную продажу активов и, возможно, понесла потери по цене в силу более высоких рисков этого периода.

Стабилизационные усилия возобновились позже, а оценка роли приватизации стала меняться. В частности, уже в 1995 г.

[1] Специальное исследование показало, что скорость приватизации в 1990-х годах в России была близка к скорости национализации предприятий в 20-х годах. Равно и параметры «системных» экономических кризисов обоих «переходных периодов» к социализму и обратно к капитализму были весьма схожими. См.: *Полетаев А.П., Савельева И.М.* Сравнительный анализ двух системных кризисов в российской истории (1920-е и 1990-е годы) // Экономическая история. Ежегодник 2000. М.: РОССПЭН, 2001.

[2] Надо учесть значительные бюджетные расходы Правительства на проведение приватизации, которые в решающие 1992–1994 гг., по всей видимости, перекрывали доходы. Правда, весьма значительные гранты и Приватизационный заем МБРР и ЕБРР 1992 г. (порядка 130 млн долл.) дали дополнительные ресурсы для ее проведения.

внутренний анализ экспертов МБРР привел, видимо, к пересмотру отношения к массовым ваучерным схемам. Это наиболее ярко проявилось в ежегодном Отчете о мировом развитии 1996 г. «От плана к рынку», в котором схемы приватизации были заново переосмыслены. В частности, ваучерной приватизации приписывается два достоинства «скорость и осуществимость» и «увеличение справедливости». Правда, откуда берется последняя, приходится гадать. Отмечается отсутствие поступлений в бюджет, и вопросительными знаками отмечены «улучшение корпоративного управления» и «расширение доступа к капиталу и квалифицированной рабочей силе». Надо полагать, эти вопросительные знаки (вместо минуса) говорят также скорее об остаточной лояльности методу, который был поддержан Всемирным банком в предыдущие годы.

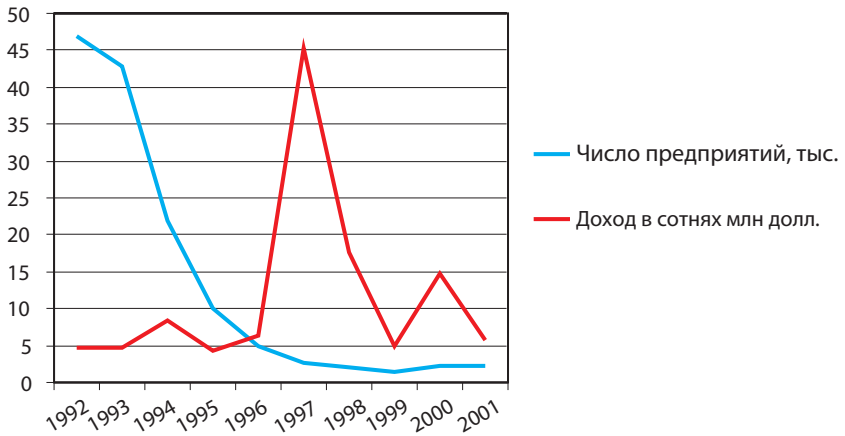

Рис. 2.3. **Динамика приватизации в РФ в 1992–2001 гг.**

Источник: Социально-экономическое положение России. Январь 2002. Статистический сборник. ФСГС, 2002. (Доходы в рублях пересчитаны по среднегодовому курсу рубля к доллару).

Проблемы корпоративного управления после введения ваучерных схем представляются весьма острыми, а возможность доступа к рынку капиталов без сносного уровня корпоративного управления представляется сомнительным. В упомянутом отчете в категории «массовая ваучерная приватизация» включили только Литву, Монголию и Чехию. В России на долю этого метода (на конец 1995 г.) относится только 11% всей собственности, тогда как 34% остается государственной и 55% считается в категории

«выкуп администрацией и работниками», то есть как нечто, против чего всегда выступали МФО. Парадоксальность ситуации усиливается тем, что Приватизационный заем МБРР 1992 г. РФ, по которому Банк поддержал российскую ваучерную схему, еще действовал в тот момент, когда Отчет о развитии МБРР 1996 г. переквалифицировал характер приватизации с массовой на инсайдерскую.

Поскольку МБРР является ключевым МФО с ответственностью за институциональные и структурные реформы в странах с развивающимися рынками, это означало завершение безоговорочной поддержки реформаторов на местах со стороны МФО по данному вопросу. Реализация сложившихся программ продолжалась, но в документы МВФ и МБРР с середины десятилетия возвращаются традиционные продажи предприятий для целей макростабилизационного характера и создания среды для развития конкурентного рынка.

Как только политические эффекты приватизации определились в отношении ограничения влияния левых партий, трудности в решении собственно экономических проблем в области собственности и иных последствий приватизации стали все более видны. Уже в этот период такие авторы, как А.Радыгин[1] вынуждены были констатировать: «...высочайшая степень политизации приватизационного процесса в России и, следовательно, вынужденный конфликтно-компромиссный характер его развития обусловливают объективную неизбежность абстрагирования — по крайней мере, на первом этапе осуществления приватизационной модели — от задач настоящей приватизации в пользу модели, ориентированной на достижение социального компромисса» ... «...Россия в 1992–1994 гг. сделала упор на формальном разгосударствлении собственности, причем на его количественном аспекте, темпах приватизации, что было слабо увязано с финансовой стабилизацией, антимонопольной политикой, структурной перестройкой, привлечением новых (в том числе иностранных) инвестиций»[2]. Косвенным подтверждением *формальности* разгосударствления может считаться массовый характер нарушений статей 7 и 8 Закона

[1] *Радыгин А., Мальгинов Г., Симачев Ю. и др.* Реформирование унитарных предприятий в российской экономике: отраслевой и региональный аспекты. М.: ИЭПП, 2004.

[2] Там же. С. 19, 22.

«О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в 90-х годах.

К концу периода, пожалуй, лишь несколько наиболее стойких сторонников политической массовой приватизации продолжали верить в ее совместимость с решением собственно экономических задач: «Открытость аукционов, несомненно, способствовала ограничению коррупции, номенклатурной приватизации и преодолению общественного недоверия. Наконец, из-за своего решающего значения ваучерные аукционы качественно трансформировали предприятия, чего не могли достигнуть ни акционирование, ни закрытая подписка для инсайдеров»[1]. В 2008 г. это заключение воспринимается как вполне наивное — мы все еще находимся в стадии мучительной трансформации собственности, а в 1996 г. еще впереди было три года кризиса и крах 1998 г.

В целом, отсутствие значительного успеха в изменении характера контроля определили появление сомнений в успехе исхода первого этапа. К концу периода появилась первая волна литературы, критически оценивающей итоги приватизации вне традиционных схем: «... Россия является примером того, как такие политические уступки наперед могут ослабить эффективность послеприватизационных механизмов корпоративного контроля и отложить задачи весьма необходимого реструктурирования на уровне предприятия и всей экономики»[2]. Страны с традиционными приватизационными схемами намного дружнее и раньше (в 1994 г., как правило) перешли к экономическому росту после транзиционного кризиса. Хотя жесткость связи между ростом и характером собственности в краткосрочном плане невелика, но экономических преимуществ массовой приватизации к этому моменту не было найдено. Более того, в результате проведения подобных схем может возникнуть так называемый эффект блокировки, когда выход на траекторию устойчивого экономического роста сдерживается предшествующим выбором, ориентированным на краткосрочный результат. В частности, после приватизации гораздо сложнее провести реструктуризацию, особенно если

[1] *Ослунд А.* Россия: рождение рыночной экономики. М.: Республика, 1996. С. 314.

[2] *Frydman R., Gray Ch.W., Hessel M., Rapaczynski A.* Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies: The World Bank Working Paper 1830. Wash., D.C. September 1997. P. 240.

к этому нет достаточных стимулов у тех, кто реально контролирует процесс принятия решений на предприятиях.

Практически с середины 1990-х годов страновые программы МФО перестают рассматривать массовые схемы приватизации как подходящие рекомендации. Переключение на традиционные схемы просматривается в массе работ и попыток обеспечить за счет приватизации необходимые бюджетные доходы (снизить субсидии и дефициты бюджета)[1]. Эксперимент закончен — диссертации написаны и защищены во всех университетах мира — перед нами лежит сложнейший период трансформации собственности, которую не удалось завершить за первые двадцать лет.

Мы не будем подробно останавливаться здесь на темпах экономического роста стран с переходной экономикой в 90-х годах, поскольку эта тема обсуждалась в массе работ[2]. Отметим только, что страны Центральной и Восточной Европы и Латинской Америки активно участвовали в мировом экономическом подъеме 1994–2000 гг., хотя страны ЮВА пострадали в ходе Азиатского кризиса. Страны, которые сформировали институциональную среду, должный уровень корпоративного управления и благоприятный «инвестиционный климат», имели возможность использовать их для решения проблем национального развития. Фактор времени позволил многим странам продвинуться дальше по пути не только институционального развития, гармонизации своего экономического законодательства, но и экономического роста. Поэтому характер ранних реформ определил не только формальную разницу в темпах роста за десятилетие, но и использование тех «окон возможностей», которые были предоставлены длительным экономическим подъемом 90-х годов в мире и огромным ростом потока прямых иностранных инвестиций из развитых в развивающиеся страны. Можно также отметить, что в среднем странами с более успешными реформами и более высокими темпами роста, как и предполагалось, стали страны с более высоким начальным уровнем развития[3].

[1] Достаточно подробный обзор массовых схем см.: *Ермакович В.* Модели массовой приватизации / Центр социально-экономических исследований. Варшава, 1997 (сер. «Исследования и анализ». Вып. 104).

[2] Напр.: *Gomulka S.* Macroeconomic Policies and Achievements in Transitional Economies, 1989–1999 // Economic Survey of Europe. UN, Geneva, 2000. N 2/3.

[3] См.: *Grigoriev L.* [Discussion on S.Gomulka] // Economic Survey of Europe. UN, Geneva, 2000. N 2/3. P. 93.

Польский пример трансформационного развития в Центральной и Восточной Европе к началу XXI века стал в целом витриной успеха реформ при достаточно сложной внутренней политической жизни. Несостоявшаяся массовая приватизация рассматривалась обычно как недостаток, однако после всех экспериментов 1990-х годов Всемирный банк рассматривает именно Польшу как пример удачной внешней помощи в осуществлении реструктурирования и приватизации[1]. Экономический рост в Польше, относительно высокая цена приватизируемых по одному предприятий, огромный рост иностранных инвестиций в конце 1990-х годов и позже, являются ясными индикаторами успеха трансформации. В то же время С.Гомулка[2] отмечает: «Недавнюю затянувшуюся депрессию в Чешской республике (1997–1999) также трудно объяснить без ссылки на качество корпоративного контроля (corporate governance) предприятий страны, последовавшей за купонной приватизационной программой».

Надежды, что ранняя приватизация приведет к более жестким бюджетным ограничениям и переходу к росту, также не оправдались. Как отметил С.Гомулка в 2000 г.: «...Упор на приватизацию до полной либерализации (включающей не только производственные цены, обменные курсы и процентные ставки, но также и торговлю и условия входа), и до ужесточения бюджетных ограничений для предприятий и дезинфлянции было ключевой характеристикой реформенной стратегии, принятой в России и большинстве других стран СНГ в первые несколько лет приватизации»[3].

Для целей данной работы достаточно констатировать, что быстрая массовая приватизация не дала каких-либо выигрышей проведшим их странам в отношении темпов роста на протяжении по крайней мере первого критического десятилетия. Так, Россия подключилась к экономическому росту только осенью 1999 г. — на пять лет позже своих западных соседей по переходной экономи-

[1] См.: The Role and Effectiveness of Development Assistance (Lessons from World Bank Experience) // UN International Conference Financing for Development. Monterrey, Mexico, 18–22 of March, 2002. P. XVII. http://econ.worldbank.org.

[2] *Gomulka S.* Macroeconomic Policies and Achievements in Transitional Economies, 19898–1999 // Economic Survey of Europe. UN, Geneva, 2000. N 2/3. P. 79.

[3] Ibid. P. 73.

ке, причем скорее вследствие перехода к вынужденной политике девальвации и на фоне тяжелейшего финансового краха, нежели стабилизационных усилий предшествующих лет.

В целом наиболее широкий и глубокий анализ приватизационных процессов в европейских странах с переходной экономикой был дан Дж.Неллисом в его работе 2001 г., — независимо от того, можно ли согласиться со всеми его оценками и выводами. Его заключение, что приватизация лучше, чем ее полное отсутствие или медленная общая приватизация «по одному» предприятию, само по себе неоспоримо[1]. Но и он не обсуждает возможных смешанных сценариев, даже того типа, который применялся в Чехословакии. Дихотомия — приватизация или ничего — решается просто. Проблема же стояла в поиске институционального решения с выходом на траекторию, максимально близкую к эффективно работающим рынкам с предприятиями (фирмами), преследующими цели максимизации прибыли в интересах собственников. Применительно к обсуждаемым проблемам реальной альтернативой могла бы быть только массовая приватизация мелких, средних и даже крупных предприятий, не имевших ясной рыночной перспективы и способа оценки. Смешанные системы приватизации (даже чешская) оставляли простор для получения бюджетных доходов и поиска долгосрочных стратегических решений на ключевых предприятиях, чья потенциально высокая стоимость (особенно в российском случае) и важность для развития была в целом достаточно ясна.

Противопоставление: именно такая приватизация или никакой — создает представление о фатальной единственности и неизбежности исторического пути той или иной страны, путей ее трансформации, не зависящей как от местных политиков, так и от внешнего экономического анализа и поддержки. Такой подход все упрощает до политических схем, основанных на скрытой предпосылке, что приватизация в бывших коммунистических странах является настолько важным историческим явлением, что ее технология, планирование и связанные с ней трансакционные издержки и потери в развитии оказываются как бы не существенными, а явные неудачи атрибутируются происками политических

[1] *Nellis J.* The World Bank. Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis, 2001.

врагов[1]. Иными словами, игнорирование метода сравнительного анализа дискретных структурных (институциональных) альтернатив затрудняет понимание издержек и выгод выбираемого варианта.

Разумеется, вполне справедливо отмечает Е.Г.Ясин: «Издержки первого этапа приватизации, порожденные доминированием в первичном распределении собственности инсайдеров, особенно работников, а также бесплатной раздачей ваучеров, шаг за шагом преодолеваются»[2]. Вопрос в том, сколько времени и какие усилия реформаторов последующих этапов потребуются для возврата на магистраль.

Институциональное развитие в сфере прав собственности, корпоративного контроля и финансовых рынков в конце 90-х и в начале нового века приобретали все более однородный характер среди стран с развивающимися рынками. Итог этого периода — анализ фактических успехов и ошибок и возврат к традиционным схемам индивидуального подхода к приватизации крупных предприятий.

Выводы

В целом история приватизации за рассматриваемый период показала, что за 10–12 лет в мире было использовано несколько моделей. Можно объединить латиноамериканскую приватизацию с венгерской по подходу к продаже отдельных предприятий, роли иностранного капитала (альтернатива А). В большой степени к этой, весьма трудной административно и политически, но более надежной по непосредственным последствиям для характера собственности и контроля модели, можно отнести Турцию и Корею (после Азиатского кризиса). Вариант Б — «югославский вариант» — казался большой угрозой в обстановке популизма, но практически в Европе он не применялся.

Большинство стран, переходивших от планового хозяйства к рынку, провели широкие эксперименты, иногда комбинируя прямые продажи национальным и иностранным инвесторам с раздачей собственности обычно гражданам своей страны: Эстония,

[1] *Shleifer A., Treisman D.* Without a map. Political Tactics and Economic reform in Russia. Cambridge, Mass., London: The MIT Press, 2001.

[2] *Ясин Е.Г.* Российская экономика. М.: ВШЭ, 2002. С. 235.

Чехия, Монголия. Не все эти эксперименты считаются удачными. Ряд стран фактически обошлись — как Польша — без радикальных программ приватизации, хотя сумели решить проблемы поворота к росту, благодаря развитию конкурентной среды. На начальном этапе важными факторами выбора модели приватизации стало ощущение краткости исторического периода («окна возможностей»), отпущенного на преобразования. В какой степени решения определялись «рациональной неосведомленностью», а в какой — принятым сознательно вариантом институционального проектирования, предстоит решать историкам.

Экономический рост в 1990-х годах был достигнут в тех переходных странах, в которых скорее наблюдался более высокий уровень открытости и конкуренции, достаточно высокое качество корпоративного контроля и управления, нежели массовость приватизации. В целом страны с прагматическими подходами к приватизации крупных предприятий и иностранному капиталу демонстрируют в среднем более высокие показатели в сфере приватизационных поступлений в бюджет, более высокий уровень прямых инвестиций и более высокий уровень капитализации на фондовых рынках. Фактическое многообразие подходов к приватизации крупной промышленности в переходных странах показывает множественность путей к успеху и вариативность истории, отсутствие предопределенности или обреченности той или иной страны на ту или иную схему приватизации. Острые проблемы с корпоративным контролем и управлением после приватизации нарастают в схемах раздачи. Видимо, неточно противопоставление скорости и качества вне указания, что это относится к сложным видам бизнеса, призванным с самого начала (после разгосударствления) конкурировать в условиях открытой экономики в глобальном масштабе.

Наиболее радикальные массовые схемы ускоренной приватизации имели политический характер. Экономические соображения, в частности, характера возникающей структуры собственности и корпоративного контроля, не брались в расчет. Хотя они были активно *поддержаны* извне, они *не были навязаны* извне. Они остались локальным явлением среди стран с переходной экономикой и весьма дорогостоящим экспериментом. Надежда на быстрое изменение структуры собственности после приватизации не были основаны на каком-то специальном анализе. В любом случае мы

можем считать, что издержки захвата и удержания предприятий собственниками, которые не несли расходов при получении этих предприятий под свой контроль и в полную собственность, видимо, должны рассматриваться как трансакционные издержки общества по проведению всего комплекса трансформации отношений собственности.

Разумеется, российская приватизация имела альтернативу А, которая могла бы включать элементы раздачи, уступок, компромиссов и компенсаций. Любой «чистый» вариант был затруднителен — реальные экономические процессы всегда весьма сложны и не сводимы к простым схемам. До макроэкономической стабилизации доходы от приватизации были просто ничтожны (если положительны), так что А дала бы бюджетные поступления позже. В этой сложной комбинации было место и тем слоям советского общества, которые были носителями демократии и мечты о демократии. В условиях тяжелейшего кризиса будущий средний класс мог бы получить немного собственности и надежды на стабильность в будущем, но не получил. Теперь мы исследуем проблемы легитимности, слабости среднего класса, неустойчивости прав собственности — но это проявления слабости трансформации собственности в предыдущий период, а не изолированные явления.

Реформы в области финансовых рынков и корпоративного контроля сконцентрированы на решении проблем, возникших в ходе формирования институциональной среды в рамках предшествующих приватизаций. Предполагаемое снижение политических издержек перехода к рынку путем быстрой приватизации перенесло в конечном итоге трансакционные издержки на уровень формирования институциональной основы эффективного хозяйствования на микроуровне. Попытка сэкономить на институтах рынка в широком плане приводит просто к передвижке проблемы во времени в будущее и, вероятно, более высоким издержкам выхода на магистраль. Эволюция же практических программ приватизации в различных странах мира все более концентрируется на формировании структуры собственности на базе стратегических инвесторов. В этом смысле эксперименты с приватизацией вернулись на рубеже XXI века к традиционным целям и методам, к своим истокам: получение средств в бюджет, укрепление корпоративного контроля; появление стратегических инвесторов, переговоры, тендеры, продажи и т.п. Массовая при-

ватизация в России — часть более широкого приватизационного процесса конца 1980-х — начала 1990-х годов, охватившего ряд стран в разных частях мира. Этот процесс включал несколько различных моделей приватизации, неравномерно распределившихся по группам стран. К сожалению, модели, которые также были осуществимыми и позволяли обеспечить более высокие экономические результаты, в силу различных обстоятельств не вошли в состав обсуждавшихся для выбора вариантов, хотя и были к тому времени известны и опубликованы. Но они не разрабатывались и сравнивались, долгосрочные важнейшие цели приватизации остались вне фокуса — упор был сделан на текущую политическую повестку дня.

Российская модель приватизации (В) не имела ни прецедента, ни теоретической основы. Она не была выбором из альтернатив (хорошим или плохим), а рискованным изобретением для решения политических целей (и восприятия политических рисков) старта переходного периода. Не было дискуссии по преимуществам и возможным последствиям «простой» радикальной альтернативы В в сравнении со сложной альтернативой А. Модель В пожертвовала послеприватизационной эффективностью системы собственности, ее легитимностью и — как оказалось — политической поддержкой своих сторонников. Она дала результаты, прямо противоположные заявлению Б.Н.Ельцина в августе 1993 г. о том, что Россия нуждается в миллионах собственников, а не в кучке миллионеров. Отличаясь высокой скоростью процесса, она не позволила достигнуть целей эффективности собственности, официально ставившихся перед ней в качестве обоснования необходимости ее начала. До некоторой степени угроза была понятна и в 1991 г.: «Крайне опасно создать приватизированное, но не рыночное хозяйство. Это понимают многие экономисты, но не многие политики...». В силу длительного процесса развития можно ожидать постепенного движения к магистрали, если огосударствление не затормозит этот процесс. Потребовалось пятнадцать лет и сильнейшая коалиция новых собственников в пользу легитимации частной собственности, чтобы провести общую амнистию приватизационных сделок, дачных участков и пр. Однако этого оказалось недостаточно в случае с восстановлением государственного контроля над рядом стратегических отраслей промышленности.

Российская модель, выбор которой осуществлялся преимущественно по чисто политическим критериям, без достаточного учета экономических критериев, привела фактически к инсайдерской приватизации. При весьма высоком уровне трансакционных издержек надежды на то, что любое начальное распределение прав собственности перейдет посредством рынка в эффективное распределение, не оправдались в значительной мере и до сих пор. В то же время меры по снижению уровня трансакционных издержек и прежде всего, по повышению уровня защиты прав собственности, практически совершенно недостаточны.

Список сокращений

BEA	U.S. Bureau of Economic Analysis
BP	British Petroleum
BIS	Bank for International Settlements
FATF	Financial Action Task Force on money laundering
GFSR	IMF Global Financial Stability Report
IFS	International Foundation for Science
ILO	International Labour Organization
IMF	Международный Валютный Фонд
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD, 1990, № 4	OECD, Quarterly National Accounts. Vol. 1990, no. 4
OECD, 1990, № 48	OECD, Economic Outlook. Vol. 1990, no. 48
OECD, 1991, № 4	OECD, Main Economic Indicators — Historical Statistics 1964–1983. Vol. 1991, no. 4
S&P	Standard & Poor's
UNDP	Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)
UNESCO	Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development, Конференция ООН по торговле и развитию
WTO	Всемирная торговая организация
АДР	Американские депозитарные расписки
БЭА	Бюро экономического анализа
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВРП	Валовой региональный продукт
ГДР	Глобальные депозитарные расписки
ГКИ	Государственный комитет по управлению государственным имуществом (Госкомимущество)
ГКО-ОФЗ	Государственные краткосрочные облигации, облигации федерального займа
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ИБГ	Интегрированные бизнес-группы
ИЭПП	Институт экономики переходного периода
ИЭФ	Институт энергетики и финансов
КИИ	Комитет по иностранным инвестициям
МАГИ	Многостороннее инвестиционное гарантийное агентство
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный Валютный Фонд
МОТ	Международная организация труда (при Организации Объединенных Наций)
МРА	Международное рейтинговое агентство
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
МФО	Международные финансовые организации

МЭР (МЭРТ)	Министерство экономического развития (ранее Министерство экономического развития и торговли)
НАУФОР	Национальная ассоциация участников фондового рынка
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НПЗ	Нефтеперерабатывающие заводы
НПФ	Негосударственный пенсионный фонд
НТП	Научно-технический прогресс
Обзор БЭА за 1997 год	Обзора экономической политики России за 1997 год / А.З.Астапович, С.А.Афонцев, А.А.Блохин и др.; Бюро экономического анализа. М., ТЕИС, 1998. 427 с.
Обзор БЭА за 1998 год	Обзор экономической политики в России за 1998 год / С.Б.Авдашева, А.З.Астапович, Д.А.Беляев и др.; Бюро экономического анализа. М.: РОССПЭН, 1999. 629 с.
Обзор БЭА за 1999 год	Обзор экономической политики России за 1999 год / С.В.Алексашенко, А.З.Астапович, С.А.Афонцев и др.; Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2000. 800 с.
Обзор БЭА за 2003 год	Обзор экономической политики России за 2003 год / С.Б.Авдашева, С.А.Афонцев, В.Г.Воронова и др.; Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2004. 462 с.
ОПЕК	Организация стран — экспортеров нефти
ОПК	Оборонно-промышленный комплекс
ОЭЗ	Особая экономическая зона
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПФО	Приволжский федеральный округ
РАМСиР	Российское агентство международного сотрудничества и развития
РБК	«Росбизнесконсалтинг», информационное агентство
РЕЦЭП	Российско-европейский центр экономической политики
СПГ	Сжиженный природный газ
СРП	Соглашение о разделе продукции
СЭЗ	Свободные экономические зоны
ТЭК	Топливно-энергетический комплекс
ФПГ	Финансово-промышленные группы
ФСГС	Федеральная служба государственной статистики (Росстат, ранее Госкомстат)
ФЦП	Федеральная целевая программа
ЦБ РФ	Центральный банк Российской Федерации
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЭН	Экономическая наука
ЭП	Экономическая политика

Содержание т. 2

Раздел 3. Проблемы формирования финансовой системы

Введение 9

3.1 Ценные бумаги: разрешить...нельзя...запретить (1989) 12

3.2. Корпорации и акции (1989) 14

3.3. Стоимость капитала: проблема финансирования роста (1998) 18

3.4. Развитие финансовых рынков в России и управление активами НПФ (1998) 35

3.5. Снова на перепутье (1999) 52

3.5.1. Динамика кризиса 52

3.5.2. Российский кризис — глобальный контекст 57

3.5.3. Долги надолго 66

3.6. Финансовая система и экономическое развитие (2003) 85

3.7. Безналичная платежная система 122

3.7.1. Мировой опыт развития безналичных платежных систем: ориентиры для России (2005) 122

3.7.2. Безналичная платежная система России: состояние и развитие (2005) 146

3.8. Современное состояние развития финансовых рынков в России (2006) 164

3.9. Мировой финансовый шок — 2008: старт глобального кризиса (2009) 208

3.10. Старт рецессии в России: 2008–2009 гг. (2009) 233

3.11. Интересы и проблемы во время мирового кризиса: ответственность элит, понимание среднего класса, терпение бедняков (2009) 254

Раздел 4. Проблемы трансформации процесса накопления

Введение 309

4.1. Глазами инвестора (1992) 316

4.2. Иностранные инвестиции в России:
проблемы и возможные решения (1993). 323
4.3. Старая боль нового правительства (1996). 344
4.4. Капитал всегда в дороге (1996) 351
4.5. Структурная политика (2000). 357
4.6. Бегство капитала (2000) 366
4.7. Трансформация без иностранного капитала:
10 лет спустя (2001) 396
4.8. Накопление и проблемы модернизации (2003) 424
4.9. Инвестиционный процесс в годы подъема (2004) 442
4.10. Причина дискуссии о промышленной политике (2004) . . . 454
4.11.Россия экспортирует капитал и привлекает инвестиции:
прямые ввоза и кривые вывоза (2004) 468
4.12. Проблемы накопления после 15 лет трансформации
и 5 лет подъема (2005) 479
4.13. Самарская область: инвестиционная активность (2006) . . 505
4.14. Инвестиционной процесс:
старая проблема на будущее (2009) 544
Список сокращений. 572

Леонид Маркович Григорьев

Экономика переходных процессов

Том 1

Редактор
Т.А.Радченко
Корректор
К.Ю.Шарапова-Антонова
Компьютерная верстка
Д.А.Глазков

Подписано в печать 19.10.2009
Формат 60×90/16
Тираж 1500 экз.
Издательский № 321
Заказ №

Негосударственная
Международная образовательная
автономная некоммерческая организация
МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
в Москве
125040, Москва, Ленинградский просп., д. 17
Телефоны: 250-40-49, 250-25-89
http://www.interun.ru
E-mail: rio@interun.ru