

**ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ**

**№ 3Р**

**ПЯТЬ ЛЕТ РЕФОРМ**

*Сборник статей*

**Москва, 1997**

**Институт экономических проблем переходного периода**

**Основан в 1992 г.**

**Учредители: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и Российская Академия наук.**

**Директор: Е.Т.Гайдар**

**Редакционная коллегия: В. Мау, Н. Главацкая**

**Компьютерный дизайн: А. Астахов**

**Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.**

**103918, Москва, Газетный пер., 5**

**тел.(095) 229-8497, FAX (095) 203-8816**

**Институт экономических проблем переходного периода**

---

**© Институт экономических проблем переходного периода, 1997.**

## **А н н о т а ц и я**

В 1997 году Институт экономических проблем переходного периода планирует поготовить монографию, в которой будет предпринята попытка показать эволюцию российской экономики за пять лет реформ. Предполагается, что в работе будет дан системный анализ происходящих изменений во всех сферах и отраслях экономики, вызванных политическими и институциональными преобразованиями этого периода.

Настоящий сборник докладов - это первые результаты, первые попытки в русле этой работы показать практические достижения и проблемы перехода социалистической экономики к функционированию в рыночных условиях.

Редакционная коллегия достоточно четко видит недостатки, просчеты и неоднородность представляемого материала, но считает полезным его публикацию для дальнейшего обсуждения, замечаний и пожеланий.

**Сборник докладов подготовлен при содействии Московской  
межбанковской валютной биржи**

## Оглавление

В.Мау Пятилетие посткоммунистического развития России: логика экономико-политических трансформаций _____	4
О.Изряднова Основные тенденции в российской экономике в 1992-1996 гг. _____	25
Ю.Бобылев Промышленный спад в России: структурные характеристики _____	39
С.Аносов Минерально-сырьевой сектор России _____	49
Ю.Бобылев Нефтегазовый сектор экономики в период реформ _____	56
О.Изряднова, Л.Лугачева Инвестиционная сфера в условиях переходного периода _____	80
И.Мухамедшин Инновационная деятельность в 1992-1996 годах _____	97
Плешкова И.Н., Цухло С.В. Развитие строительного сектора экономики в свете опросной статистики _____	103
Н.Воловик, Н.Леонова, С.Приходько Реформа внешней торговли: результаты и перспективы _____	117
И. Колосницын Экономическая реформа и дифференциация доходов населения России в 1992-1996 годах _____	139
И.Рождественская, С.Шишкин Отрасли социально-культурной сферы в 1992-1996 гг. _____	150
И. Дежина Наука России в переходный период _____	167
О.Залесова Демографические процессы и рынок труда в России в 1992-1996 гг. _____	192
А.Радыгин Российская приватизационная программа и ее результаты _____	200
В.Цапелик Демонополизация экономики и регулирование монополий _____	230
Т.Коваль Экономическая реформа и общественное мнение _____	239
Примечание _____	280

## Пятилетие посткоммунистического развития России: логика экономико-политических трансформаций

Достаточно очевидным феноменом развития пореформенной России является наличие тесной взаимосвязи политических и экономических процессов. Однако до последнего времени анализ этого вопроса ограничивался некоторым общим описанием последовательного изменения отдельных типов экономико-политических взаимодействий с попытками объяснения происходящих событий *post factum*. И это понятно, поскольку для более глубоких обобщений не хватало элементарного опыта посткоммунистического функционирования российской экономики. Не сразу сложились и сколько-нибудь устойчивые политические рамки, необходимые для подобного исследования.

Ситуация постепенно меняется, хотя, несомненно, рыночная экономика и демократия в России слишком молоды, чтобы любые оценки носили более чем предварительный, оценочный и преимущественно качественный характер. Не существует еще достаточной базы для более убедительных, количественных оценок. Но уже сейчас, как нам представляется, можно и нужно приступить к выяснению *логики* формирования экономической политики в современной России, опираясь для этого на существующие политэкономические разработки, и прежде всего по проблемам *политико-экономического цикла и экономики развития (political business cycle and development economics)*.

Вместе с тем исследование посткоммунистической трансформации России требует выхода за рамки проблематики политико-экономического цикла. Прежде всего, экономика советского типа не описывается в стандартных терминах экономической теории, сформулированной применительно к рыночным демократиям или к авторитарным, но основанным на рыночной экономике, режимам. Кроме того, собственно российский опыт последнего десятилетия требует для своего осмысления выделения особого сюжета - экономико-политических взаимодействий в условиях революционной трансформации социально-экономической системы, означающей радикальные изменения в самом существе существующего строя (отношений собственности, роли базовых экономических категорий, политических институтов и т.д.). Революционный период, характеризующийся отсутствием устойчивых взаимосвязей и взаимодействий (экономических, политических, правовых), принципиально отрицает цикличность, что делает практически не приложимым к нему стандартную логику политико-экономического цикла. Вместе с тем для этого периода

характерно наличие определенной логики общественно-экономической трансформации, детерминирующей развитие экономико-политических взаимосвязей.

Анализ экономической политики позволяет выделить несколько типов взаимодействия экономических и политических процессов, имеющих отношение к проблемам советского и постсоветского развития России. По нашему мнению, их четыре:

- во-первых, социалистический инвестиционный цикл, проанализированный в работах А.Ноува и Е.Т.Гайдара. Имеется в виду следующая характерная для обществ советского типа последовательность фаз экономической политики: период централизованной инвестиционной экспансии сопровождается некоторой хозяйственно-политической либерализацией и инфляционным всплеском, за этим вскоре следует ужесточение курса с соответствующим восстановлением макроэкономических пропорций, традиционно свойственных социалистической хозяйственной системе<sup>1</sup>.

- во-вторых, тип взаимодействия, характерный для революционной смены социально-экономической системы, который является по понятным причинам весьма специфическим и достаточно редко встречающимся в истории современных государств;

- в-третьих, эволюционный политико-деловой цикл. В той или иной форме этот цикл характерен для устойчивых рыночных демократий, и большинство соответствующих исследований выполнено на материалах стран - членов ОЭСР<sup>2</sup>;

- в-четвертых, цикл экономики популизма, проявляющийся в условиях неустойчивости экономических и политических структур, нередко в периоды перехода от авторитарных (или традиционных) обществ к демократическим. То есть в периоды формирования демократических институтов, отсутствия демократических традиций и процедур, отсутствия устойчивого механизма трансформации экономических интересов влиятельных социальных групп в политические формы осуществления государственной власти<sup>3</sup>.

Нетрудно заметить, что первый, третий и четвертый типы экономико-политических взаимодействий отличаются от второго цикличностью своего развития. Два последних характерны для рыночных обществ, а их различие состоит в том, что колебания экономической политики при эволюционном политико-экономическом цикле являются относительно умеренными по амплитуде и не выходят за рамки естественных бюджетных ограничений, тогда как для цикла экономики популизма характерны сильные колебания, при которых власти

---

<sup>1</sup> Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры. М.:Наука, 1990. с.112-119.

<sup>2</sup> См. подробнее обзор в статье: Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies. In Monetary and Fiscal Policy. Vol.2, p.99-134.

<sup>3</sup> См., например: R.Dornbusch, S.Edwards (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago, London: The University of Chicago Press, 1991.

прибегают то к инфляционной накачке хозяйства, то к комплексу мер более или менее жесткой макроэкономической стабилизации, ориентированной на так называемый "вашингтонский консенсус"<sup>4</sup>.

Другой важной отличительной характеристикой двух последних вариантов циклов является механизм восприятия институтами власти сигналов, идущих от сограждан или экономических агентов. При эволюционном цикле политики ориентируются обычно на привлечение ("покупку") голосов избирателей, как бы предвосхищая их желания своими действиями. Популистская же политика реактивна, то есть власти реагируют на позиции влиятельных групп интересов и (или) на общественные настроения (усталость от тягот жесткой стабилизационной политики или же от неустойчивости жизни в условиях высокой инфляции).

Россия 80-90-х годов демонстрирует уникальный пример последовательного прохождения практически через все названные выше модели экономико-политических взаимосвязей. Точнее, через три первых страна уже прошла на протяжении последних пятнадцати лет и к настоящему времени находится в точке весьма вероятного (хотя и не гарантированного) попадания в логику экономики популизма. Ниже мы рассмотрим несколько более подробно развитие событий последнего десятилетия и особенно начатого в 1992 году периода радикальных экономических реформ.

Мы полагаем, что процесс преодоления советского коммунизма совершается в нашей стране в форме революции, вынужденно начатой "сверху" в середине 80-х годов. Инициированные М.Горбачевым процессы перестройки и демократизации по существу прервали стандартный советский экономико-политический цикл и вывели развитие событий за логику обычной (эволюционной) цикличности функционирования общества. Исчерпание же (хотя и не завершение) революционных процессов привело к некоторой стабилизации институциональной и правовой системы, что способствовало запуску эволюционного, циклического механизма формирования и реализации экономической политики. Но каков характер этого цикла? С одной стороны, формирующиеся демократические институты должны создавать предпосылки для начала действия "политико-экономического цикла". С другой стороны, незрелость самих институтов рыночной демократии, хрупкость политических структур, острая борьба влиятельных групп интересов - все это создает принципиальную возможность укрепления популистской доктрины и начала соответствующего цикла.

---

<sup>4</sup> См. дискуссию о "вашингтонском консенсусе" в книге: Williamson J. (ed.). Latin American Adjustment: How Much Has Happened. Washington DC: Institute for International Economics, 1990.

## Экономика и политика в условиях революции

Анализ развития ситуации на протяжении последнего десятилетия позволяет выделить по крайней мере четыре этапа в динамике соотношения экономических и политических аргументов при формировании и осуществлении курса экономической политики.

На первом этапе перестройки формирование экономической политики происходило в основном в рамках традиционной советской логики и процедуры, когда приоритеты формулировались высшим партийно-государственным руководством страны и, будучи "спущенными" по системе партийно-административной вертикали, воспринимались как более или менее обязательные для всех политических организаций и хозяйственных агентов. Разумеется, это некоторое упрощение - существовала особая (хотя и тщательно скрывавшаяся) процедура согласования интересов основных хозяйственно-политических группировок, да и сама партийно-советская номенклатура образца 80-х годов имела широкие возможности трансформации уже принятых решений и интерпретации их в собственных интересах. Кроме того, провозглашение курса на перестройку и открытость имели оборотной стороной резкое снижение способности политического руководства адекватно оценивать свои возможности при решении глобальных хозяйственных проблем. Иллюзия всемогущества демократического и популярного правительства (каким в действительности было правительство М.Горбачева-Н.Рыжкова в 1985-1987 годах) обусловила принятие ряда решений, которые были не только принципиально нереализуемы, но нередко имели явно негативное влияние на общую экономическую ситуацию в СССР. (Типичными примерами подобных решений могут быть антиалкогольная кампания, попытка структурного сдвига в сторону производства средств производства, расширение самостоятельности предприятий без реформы прав собственности и т.п.).

По мере развития перестройки происходило и заметное усиление политического противостояния в советском обществе. К концу 80-х годов уже оформились социальные группы, заинтересованные или не заинтересованные в углублении реформ. По мере усиления противостояния происходило неуклонное снижение интереса властей к экономическим проблемам. Разумеется, на словах все говорили о важности повышения эффективности функционирования экономики (а позднее - о преодолении экономического кризиса), но на практике экономические процессы оказались заложниками политической борьбы в условиях сформировавшейся к середине 1990 года реальной полицентричности власти. Соображения экономической целесообразности перестали играть сколько-нибудь значимую роль при принятии политических решений, а ухудшение экономической ситуации рассматривались каждой стороной конфликта в качестве аргумента полной недееспособности своих политических противников. Причем само наличие нескольких противостоящих друг другу



центров власти (партийное руководство КПСС и КП РСФСР, правительства СССР, России, других союзных республик, а затем и российских регионов) надежно блокировало проведение практически любого экономического курса. Так продолжалось вплоть до конца 1991 года, когда попытка августовского путча фактически ликвидировала союзный центр, а российская либерализация и преодоление товарного дефицита ликвидировали экономическую базу регионального сепаратизма.

Следующим этапом стали первые полтора года российских экономических реформ. Они характеризовались двумя важными чертами. Во-первых, в центр развернувшейся острейшей политической борьбы встала именно экономическая политика, курс начатых на рубеже 1991-1992 года либеральных реформ. Во-вторых, борьба шла в условиях крайней нечеткости политико-правового пространства, в котором принцип разделения властей переплетался с принципом всевластия советов.

Неразграниченность полномочий институтов власти крайне ограничивала возможность каждой из них проводить последовательный экономический курс. В особой мере это проявлялось в неурегулированности процедурных вопросов, результатом чего была реальная возможность частого и необоснованного пересмотра основных параметров экономической политики в угоду сиюминутным интересам законодателей. Другой стороной этой ситуации была понятная склонность Правительства по возможности избегать дискуссий с депутатским корпусом, который рассматривался как главный источник экономического популизма и политической нестабильности.

Общими закономерностями только что рассмотренных нами второго и третьего этапов было отсутствие более или менее понятных правовых условий функционирования экономики вообще и отсутствие ясных конституционных рамок формирования и осуществления экономической политики в особенности. Разница состояла лишь в том, что в 1988-1991 годах конституционно-правовые рамки субъектами политической борьбы во внимание практически не принимались, тогда как в 1992-1993 годах фоном борьбы было широко распространенное сомнение в адекватности и, главное, легитимности Конституции, принятой еще в 1978 году и оставшейся постсоветской Российской Федерации в наследство от коммунистической системы.

Острый конфликт Президента с Верховным Советом, завершившийся роспуском законодательного корпуса в сентябре 1993 года и вынесением на референдум проекта новой Конституции РФ, привел к комплексу принципиальных изменений в российском политико-правовом пространстве. Можно по-разному оценивать причины, формы и политические последствия насильственного роспуска законодательного органа власти, а также характер политического режима, установленного новой Конституцией РФ. Однако нельзя не признать, что важным результатом всего этого стало установление четких правил политической игры, что

сделало механизм выработки и осуществления экономической политики гораздо более предсказуемым. Установившийся конституционный строй при всех его издержках оказался адекватен режиму *рыночной демократии* (хотя сам по себе он и не гарантирует наличие этого режима), поскольку ориентирует институты власти на соблюдение и, при необходимости, отработку соответствующих *процедур*..

В дальнейшем для нас будет важен анализ развития экономико-политических взаимодействий именно в рамках этого этапа, начавшегося осенью 1993 года и продолжающегося по настоящее время. Во-первых, сформировались достаточно четкие рамки и процедуры функционирования демократических институтов власти, что обеспечивает устойчивость интересующих нас процессов и позволяет интерпретировать их в терминах современного экономико-политического анализа. Во-вторых, более или менее сформировались социально-политические группы с устойчивыми интересами по отношению к экономической политике, сложился механизм их влияния на процесс принятия решений. В-третьих, формируются политические организации (партии, блоки и т.п.), так или иначе отражающие существующие в обществе интересы и означающие завершение оформления современного политического процесса.

Разумеется, все названные факторы и политические предпосылки находятся еще в стадии становления, а сам режим остается хрупким и уязвимым. Однако в данном случае для нас важны сами по себе эти рамки, существование которых на протяжении последних лет создает предпосылки для нашего дальнейшего анализа.

### **Цикличность современной российской экономической политики**

Элементарного анализа развития экономической реформы, начиная с осени 1993 года, достаточно, чтобы отчетливо увидеть своеобразный волновой (цикличный) характер осуществлявшегося Президентом и Правительством курса. Причем характерно, что это происходило в рамках одного и того же президентства и без резких изменений в составе Кабинета.

Фазы, о которых идет речь, достаточно очевидны. Жесткая макроэкономическая политика осени 1993 года была сменена в начале 1994 года на более мягкий вариант, обернувшийся инфляционным всплеском осени 1994 г. Реакцией на обострение кризиса стало резкое ужесточение параметров макроэкономической политики с начала 1995 года. А начало 1996 года было отмечено очередным усилением популистской риторики с возможностью соответствующих мер на уровне практической политики. На уровне макроэкономических индикаторов эта цикличность, пожалуй, наиболее наглядно выражается показателем динамики инфляции.

Начиная с 1992 года, среди экономистов и политиков наибольшую популярность получило объяснение этих колебаний значительной ролью сезонных факторов. Действительно, сезонность - важный фактор функционирования российской экономики. Основными каналами его влияния являются сельское хозяйство и промышленные анклавы в северных и восточных регионах при слабом развитии инфраструктуры, не позволяющей обеспечивать необходимый уровень связи с ними в течение всего года. Однако из этого справедливого факта и на основании ограниченного опыта функционирования реального рынка в России на протяжении 1992-1994 годов многими экономистами делался вывод о невозможности проведения устойчиво антиинфляционной макроэкономической политики в течение всего года и неизбежности соответствующих колебаний - ослабления денежной и бюджетной политики весной-летом, приводящей к осенне-зимней инфляционной вспышке<sup>5</sup>.

Выпячивание роли сезонности при объяснении цикличности экономической политики с самого начала вызывало некоторые вопросы. Так, уже сравнение помесечной инфляции в 1992-1994 годах заставляло усомниться в справедливости этой гипотезы. В 1993 году не было столь характерного и для 1992, и для 1994 годов снижения инфляции в июле-августе и роста в осенние месяцы - картина была прямо противоположной. Однако тезис о сезонности продолжал оставаться в арсенале многих экономистов вплоть до 1995 года, когда основные макроэкономические параметры не претерпели изменений, хоть как-то укладывающихся в гипотезу сезонности.

Словом, стала очевидной необходимость другого объяснения динамики макроэкономического курса. И уже поверхностное ознакомление с циклами 1993-1996 годов подводит к гипотезе о политических основаниях наблюдаемых колебаний. Предваряя дальнейшее изложение, заметим здесь же, что этот тезис не отрицает роли "естественной" сезонности, но предполагает нахождение причин силы ее воздействия прежде всего в сфере социально-политической.

Анализ конкретных циклов 1993-1996 годов позволяет пояснить и аргументировать сказанное более обстоятельно.

*Осень 1993 года.* На протяжении предшествующих нескольких месяцев министру финансов Б.Федорову удалось провести ряд организационно-политических решений,

---

<sup>5</sup> Об исключительном и, естественно, негативном влиянии сезонности на макроэкономические процессы вообще и на решение задачи стабилизации в особенности писали на протяжении 1992-1995 годов многие видные экономисты. В качестве примеров можно привести многочисленные публикации на эту тему в журнале "Коммерсантъ", а также политические заявления Г.Явлинского. (См.: Экономика становится проще, доходные игры сложнее // Коммерсантъ-Weekly. 1994. №36. с.44.; Кириченко Н., Малов А. Октябрьская революция свершилась // Коммерсантъ-Weekly. 1994. №42. с.66.; Кириченко Н. // Коммерсантъ-Weekly. 1994. №46. с.59.).

закладывающих основы новой попытки макроэкономической стабилизации. Среди них повышение ставки рефинансирования Центрального банка, недопущение индексации оборотных средств и новых взаимозачетов задолженности предприятий, отмена технического кредита странам СНГ, начало эмиссии государственных ценных бумаг как неинфляционного источника финансирования дефицита госбюджета и др. Однако ему не удалось реально ограничить бюджетную и денежную экспансию. Среднемесячный темп прироста денежной массы в первом полугодии 1993 года возрос, что привело к резкому скачку инфляции во втором полугодии, особенно в третьем квартале.

Возвращение в Правительство в сентябре Е.Гайдара знаменовало начало новой попытки осуществления макроэкономической стабилизации как базы для будущего экономического роста. Проведение сдержанной денежной политики создало понятные трудности для значительной части предприятий - тех из них, которые не смогли приспособиться к условиям рыночной конкуренции (спросовых ограничителей).

Это была странная политика в условиях начатой в октябре предвыборной кампании, плохо сочетавшаяся как с известным опытом десятков стран мира, так и с теоретическими построениями современной политической экономии. Подобное развитие событий может быть объяснено, на наш взгляд, примерно следующим набором аргументов.

Во-первых, инфляция приблизилась в августе к опасному уровню в 30% в месяц, что явно грозило срывом страны в гиперинфляцию и требовало от ответственных политиков-экономистов решительных действий. Осознание предвыборной политической опасности жесткого макроэкономического курса не стало аргументом в пользу отказа от него, хотя политические последствия были Е.Гайдару вполне ясны с самого начала.

Во-вторых, и Президент, и экономисты-реформаторы находились под глубоким воздействием итогов апрельского референдума, в ходе которого избиратели высказались не только в поддержку проводимого исполнительной властью политического курса вообще, но и социально-экономической политики в частности.

В-третьих, сохранялись психологические установки на наличие сильного и непопулярного противника, каким был Верховный Совет РФ и контраст с которым был самостоятельным фактором повышения популярности исполнительной власти. Это сформировало иллюзию устойчивой популярности реформаторского Правительства - популярности, которой оно на самом деле лишилось ликвидацией хасбулатовского ВС. Правительство продолжало действовать в старой логике противостояния, толкавшей к проведению курса, противоположного требованиям непопулярного законодательного корпуса.

1994 год. Реакция Б.Ельцина и В.Черномырдина на итоги выборов 1993 года была более чем болезненной. Относительно слабые результаты, полученные правительственным "Выбором России", свидетельствовали об усталости значительных слоев избирателей. Предстояло принять политическое решение - или продолжить проведение стабилизационного курса, или пойти на инфляционистское смягчение макроэкономической политики.

Первый вариант, на котором настаивал тогда Е.Гайдар, был в краткосрочном отношении болезненным, но практически гарантировал выход в течение двух лет (то есть к новым парламентским и президентским выборам) на траекторию устойчивого экономического роста. Второй по форме означал смягчение курса благодаря более или менее широким раздам "дешевых денег", но означал и удлинение и усложнение процессов экономической стабилизации и одновременно влек за собой достаточно опасные политические последствия. "Умеренно жесткий" (а по сути мягкий) курс Правительства неизбежно должен был привести через несколько месяцев к острому инфляционному скачку, ставящему власти перед необходимостью начинать новую попытку стабилизации. Но теперь уже жесткий курс приходилось бы вести в преддверии выборов со всеми вытекающими отсюда политическими последствиями.

Как известно, выбран был второй путь. В течение 1994 года происходило ускорение темпов роста денежной массы, причем особенно быстро эти процессы пошли в летние месяцы. Это попытались вновь объяснить сезонностью российской экономики, хотя уже тогда было ясно, что сезонность здесь является феноменом политическим. Действительно, основные бюджетные обещания были буквально "выбиты" у Правительства в ходе дебатов по проекту государственного бюджета на 1994 год, проходивших в Государственной Думе в мае-июне (то есть с сильным запаздыванием). Иными словами, политическая уязвимость Правительства перед лицом оппозиционности законодателей толкнула его на расширение эмиссионного финансирования народного хозяйства, в последствиях которого его же более всего и обвиняла думская оппозиция.

*Стабилизационная политика 1995 года.* Как и ожидалось, падение валютного курса рубля в октябре 1994 года и резкий инфляционный всплеск заставил исполнительную власть вернуться к жесткому макроэкономическому курсу, начало осуществления которого совпало с началом военных действий в Чечне. Это, разумеется, не могло не осложнить задачу, но в общем на протяжении 1995 года стабилизационный курс проводился более или менее последовательно.

За это время, благодаря отказу от инфляционного финансирования бюджетного дефицита и ответственной политики Центрального Банка, удалось снизить инфляцию с 17% в

январе до рекордно низкой отметки в 4% в декабре, многократно увеличить валютные резервы, обеспечить предсказуемость основных макроэкономических параметров.

Однако переход к стабилизационным мероприятиям за год до выборов является политически убийственным шагом. Опыт практически всех стран показывает, что период между 8 и 14 месяцем после начала стабилизации является одним из наиболее болезненных в социальном отношении - тяготы стабилизации уже налицо, а преимущества экономического роста практически ощущают еще единицы. В эту-то ловушку, хотя и вполне предсказуемую, и попало российское руководство, решившись на проведение стабилизационного курса на рубеже 1994-1995 годов.

Понятно, что на выборах в Государственную Думу победителями оказались коммунисты. И реакцией на это стали заявления и кадровые решения Б.Ельцина *января-февраля 1996 года*, означавшие, как казалось, очередной возврат к политике популизма. Хотя на практике этого не произошло, и реальное развитие событий было полностью поставлено в зависимость от итогов июньских президентских выборов.

Разумеется, имеющегося опыта пока еще недостаточно, чтобы предложить концептуально четкую модель экономико-политического процесса России в посткоммунистическом конституционно-правовом пространстве. Тем не менее нам представляется возможным и необходимым сделать некоторые выводы относительно уже наметившихся тенденций и закономерностей. Хотя мы в полной мере сознаем ограниченность этих выводов по причине минимального объема имеющегося к настоящему времени эмпирического материала.

Обращают на себя внимание два важных момента.

Во-первых, экономико-политические циклы 1993-1996 годов не связаны непосредственно со сменами находящихся у власти политических партий. Результаты выборов оказывают косвенное, хотя и совершенно явное воздействие на экономико-политические колебания.

Во-вторых, избиратели не имели пока достаточного практического опыта оценки деятельности тех или иных партий в случае прихода их к власти. Осмысление альтернатив экономической политики к началу 1996 года ограничивалось весьма абстрактными представлениями о выборе между продолжением болезненных реформ и возвращением к позднесоветской устойчивости, прочно ассоциируемой с благополучием. Реальные границы возможного и существующие альтернативы не стали элементом не только массового сознания, но остаются туманными даже для значительной части политической и экономической элиты страны.

Иными словами, в России еще не сложилось устойчивых, существующих на уровне массового сознания ожиданий тех или иных результатов экономической политики от той или иной партии. То есть российский избирательный процесс является уникальным феноменом для экономико-политического моделирования, когда крайне условное допущение об отсутствии "политической памяти" у избирателя является вполне реалистичным.

На основании двух отмеченных нами особенностей можно сделать осторожное предположение о применимости для анализа современной российской ситуации модели "экономико-политического цикла"<sup>6</sup>. В модели утверждается, что практически любое правительство в непосредственно предшествующий выборам период склонно проводить политику стимулирования роста и социальных выплат, тогда как послевыборный период всегда отличает повышенная макроэкономическая жесткость. То есть речь идет о чередовании двух вариантов политики - антиинфляционной и социальной (нацеленной на борьбу с безработицей) при предположении, что связь, описываемая "кривой Филипса", а избиратель имеет минимальный электоральный опыт и склонен принимать действия властей как данность, практически не прогнозируя естественные последствия той или иной политики.

Краткосрочность опыта рыночной демократии и цикличность экономико-политического курса при практически неизменной исполнительной власти, казалось бы, являются свидетельством в пользу применимости настоящей модели и вытекающих из нее экономических и политических выводов. Однако существует еще одна принципиальная особенность российского цикла, которая не только требует внести в эти рассуждения принципиальные коррективы, но и сама нуждается в объяснении.

Нетрудно убедиться, что политико-экономический цикл действует в современной России как бы в перевернутом виде. То есть в период, предшествующий выборам, власти проводили жесткий стабилизационный курс, тогда как сразу после выборов в него вносились поправки популистского характера. Политические причины такого развития событий применительно к каждому конкретному изменению курса за последние годы выше нами уже изложены. Однако при всей своей важности они представляются недостаточными и нуждаются в некоторой общей интерпретации, позволяющей связать уже имеющийся опыт воедино. В данном случае мы вновь должны сделать оговорку относительно ограниченности имеющегося опыта и, следовательно, об очевидной условности наших интерпретаций.

---

<sup>6</sup> См.: Nordhaus W. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies* 42 (April, 1975); Cukierman A., Meltzer A. A Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information // *Econometrica* 53 (1986): 1099-1128; Persson T. and Tabellini G. (1990) *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harwood Academic Publishers; *Monetary and Fiscal Policy*. Vol.2: Politics / Tabellini G., T.Persson, eds. MIT Press: Cambridge, 1994.

В общем виде здесь можно предположить, что "перевернутый" характер политико-экономического цикла возникает как результат незрелости системы рыночной демократии, находящейся еще только в стадии своего становления. Это проявляется в ряде специфических черт экономико-политической жизни современной России, среди которых особенно выделяются следующие. Во-первых, наличие влиятельных групп интересов (прежде всего хозяйствующих субъектов), поддерживающих альтернативные модели экономико-политического развития страны - открытую конкурентную модель и закрытую, ориентирующуюся на идеологию "импортозамещения"<sup>7</sup>. Во-вторых, слабость политических организаций, не способных формировать устойчивые правительственные коалиции, смягчающие колебания экономического курса при переходе власти от одной партии к другой. В-третьих, как следствие первых двух моментов, возможность влиятельных групп интересов (и экономических агентов) оказывать непосредственное воздействие на формирующие экономическую политику институты, минуя политические организации, а нередко и представительные органы федеральной власти. Наконец, в-четвертых, неоднородный характер Правительства, коалиционность которого состоит не в поддержке его разными фракциями Государственной Думы, а сосуществованием в нем сторонников различных экономико-политических доктрин, в результате чего внутри исполнительной власти идет постоянная и не приводящая к сколько-нибудь определенным результатам борьба.

Весь этот набор факторов повышает неустойчивость функционирования экономической системы и модифицирует характер деятельности институтов власти, усиливая в них реактивные и, следовательно, популистские компоненты. Иными словами, можно сделать вывод, что факторы, трансформирующие стандартный эволюционный политико-экономический цикл являются одновременно и факторами возрастания роли популистской экономической политики и, соответственно, популистского цикла<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Более подробно об этих моделях см.: Мау В., Синельников С., Трофимов Г. Альтернативы экономической политики и проблемы инфляции // Вопросы экономики. 1995. №12.

<sup>8</sup> Здесь уместна аналогия конституционно сильного (близкого к авторитарному) президентского режима при неукоренившемся в достаточной мере демократической традиции с неустойчивым диктаторским режимом. В обоих случаях правительство оказывается исключительно уязвимо перед воздействием на него со стороны различных групп давления. Стремясь удержаться у власти, оно вынуждено заигрывать с экономико-политическими силами, от которых зависит его политическое выживание. Отсюда вытекает готовность властей проводить довольно эклектичный экономический курс. Они ориентируются на те группы интересов, которые, с одной стороны, достаточно влиятельны, чтобы дестабилизировать ситуацию, а с другой стороны - наиболее в данный момент агрессивны, поскольку их интересы в предшествующий период (когда правительство ориентировалось на интересы других групп) учитывались недостаточно. Подобная логика экономической политики, по мнению А.Алесины, наиболее адекватно описывается моделями типа *political business cycle*. (Alesina A. *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform*. Washington DC: The World Bank, 1992. P.15.).



И теперь мы более подробно намерены рассмотреть применимость к современной России логики и подходов экономики популизма.

### **Экономическая политика популизма: анализ имеющегося опыта**

Прежде всего подчеркнем, что понятие "популизм" отнюдь не относится к эмоциональным или морализаторским, но имеет достаточно строгий экономический смысл. На протяжении 80-90-х годов на эту тему было опубликовано немало работ, так что уже можно говорить о существовании специального раздела экономической теории - макроэкономики популизма. Большая часть исследований этих вопросов проводилась пока на материалах развития латиноамериканских государств 50-80-х годов.

Популизм, рассматриваемый как экономическое явление, представляет собой определенный тип политики, при котором правительство пытается добиться высоких темпов роста при помощи активного перераспределения создаваемого в стране национального дохода, резкого расширения внутреннего платежеспособного спроса и готовности ради этого выходить за ограниченные рамки государственного бюджета. Последний элемент особенно важен, поскольку в нем состоит различие между обычной популистской политикой, достаточно широко распространенной в XX столетии, и популизмом экономическим.

Существует два типа экономического популизма.

*Классический* (или традиционный) популизм характерен для авторитарных националистических режимов. Для них достижение "экономического чуда" было одновременно и доминантой политической риторики, и условием обеспечения политической стабильности власти - своеобразным источником легитимации военной или полувойенной диктатуры. Наиболее типичными примерами такого курса являются Бразилия 60-80-х годов и Аргентина 50-80-х годов (в обоих странах большую часть этих лет правили военные правительства).

Другим вариантом является *левый* популизм С.Альенде в Чили (1971-1973) и сандинистов в Никарагуа (80-е годы). Ключевым пунктом программ этих правительств было решение острых социальных проблем, и прежде всего обеспечение быстрого роста занятости и повышения благосостояния основной массы населения. Здесь также велико было упование на "экономическое чудо", которое власти склонны были объяснять тем, что левое правительство выражает интересы огромного большинства населения. Политической целью левых популистов, как и в первом случае, является удержание власти - демократическим путем (как в Чили) или военной силой (как в Никарагуа).

Оба типа популизма близки и по экономической логике, и по практическим результатам.

Логика правительства, встающего на путь экономического популизма, достаточно проста. Опираясь на политическую мощь государства, власти намерены обеспечить резкое повышение народного благосостояния и преодоление отставания от развитых государств мира.

В качестве исходной предпосылки принимается, что в первую очередь государство должно стимулировать спрос. Существует два пути решения этой задачи: с одной стороны, всемерно наращивать государственные расходы (инвестиции, закупки и пр.); с другой стороны, при помощи комплекса мер социальной политики добиваться быстрого роста реальных доходов и на этой основе потребительского спроса. Если первое характерно для популизма вообще, то второе - отличительная черта именно левой модели.

Обязательным элементом политики популизма является всемерная поддержка национальной промышленности (или проведение ускоренной индустриализации, модернизации и т.п.). Обычно этот курс проводился под лозунгом "развития импортозамещающих отраслей", то есть тех отраслей промышленности, которые позволяют избавиться от импорта важнейших средств производства, ориентированы на выпуск продукции глубокой переработки и ослабляют зависимость национальной экономики от колебаний мирового рынка.

Для этого предлагалось опираться на комплекс мер экономического и административного характера, среди которых можно выделить следующие. Во-первых, протекционистская внешнеэкономическая политика, ограничивающая доступ иностранных товаров на внутренний рынок. Во-вторых, уже упоминавшаяся активная инвестиционная деятельность государства, напрямую поддерживающего развитие тех или иных отраслей (это особенно характерно для левых правительств). В-третьих, перераспределение ресурсов из экспортоориентированных секторов экономики в "импортозамещающие" отрасли. Последнее имеет особое значение для популистского курса, отличая его от обычного протекционизма.

Наконец, важными элементами политики любого популистского правительства являются сильная роль государства в ценообразовании, особенно на сырьевые ресурсы и продовольствие (стремление к занижению этих цен на внутреннем рынке), установление государственного контроля над важнейшими отраслями промышленности и в банковской сфере, стремление к установлению возможно более низкого процента за банковский кредит (в целях поддержания индустриальной экспансии) и, как следствие, пренебрежение рыночной сбалансированностью, усиление государственного вмешательства в распределение кредитных ресурсов. Таким образом, экономический популизм оказывается прежде всего политикой перераспределения, что всегда роднит его с социализмом.

Популистский экономический курс становится реальностью при наличии ряда экономических, политических и социальных предпосылок, которые являются общими для самых различных стран.

Во-первых, особенностью экономической структуры является разрыв между экспортоориентированными отраслями и отраслями потенциального импортозамещения. Причем важно не просто наличие этих двух групп отраслей, но и отсутствие механизма экономического взаимодействия между ними (отсутствие перелива капитала от одного сектора к другому, противоположность интересов при принятии экономико-политических решений). Можно даже говорить об отсутствии "экономического консенсуса" между ведущими секторами национального хозяйства, когда улучшение положение в одном из них может прямо или косвенно вызывать ухудшение ситуации в другом.

Практически все страны, вступавшие в полосу "экономики популизма", характеризовались подобной биполярностью своей экономической структуры. В них соседствовали, практически не взаимодействуя, сильный экспортный сектор и относительно слабая, неконкурентоспособная на мировом рынке обрабатывающая промышленность. Первый обычно представлял собой или отсталое в экономическом и социальном отношении сельское хозяйство с многочисленным и нищим населением при концентрации земли у небольшого числа латифундистов (такова была ситуация в Бразилии и Аргентине), или сырьевые отрасли, как правило принадлежащие иностранному капиталу (меднорудная промышленность Чили).

Противостояние экспортных отраслей другим секторам, отсутствие естественных (экономических) взаимосвязей между ними порождало политическую и социальную напряженность. Не только рабочие, но и предприниматели "городской" промышленности противопоставляли себя отсталому аграрному сектору или принадлежавшим иностранцам рудникам. Владельцы ориентированных на экспорт предприятий оказывались в крайне уязвимом социальном положении - их политическое влияние основывалось либо на принадлежности к аристократии (когда речь шла о землевладельцах), либо на поддержке правительств развитых государств (для иностранного капитала). Но в середине XX столетия этой поддержки для выживания было уже недостаточно, а отношения со своими рабочими или арендаторами традиционно отличались крайним антагонизмом. В перерабатывающей же промышленности интересы предпринимателей и наемных рабочих оказывались тождественными: и те, и другие были заинтересованы в перекачке в свою пользу ресурсов, получаемых от экспорта.

Во-вторых, общество существенно поляризовано, наблюдается резкий разрыв между богатыми и бедными. По вполне понятным причинам это усиливает общий уровень перераспределительных настроений в обществе. Тем более, когда богатство сосредотачивается

не просто в руках у предпринимателей, а в строго определенных, узко очерченных секторах экономики (у аристократов-латифундистов или наживающихся на дешевизне местной рабочей силы иностранцев). Такое распределение богатства основной массой населения воспринимается как социально ущербное. В пользу этого вывода свидетельствует и сравнение стандартных статистических показателей социальной поляризации в латиноамериканских и западноевропейских странах 60-х годов (табл.1).

Таблица 1.

**Значение коэффициента Джини в некоторых странах**

Страна	Год	Коэффициент Джини
Канада	1981	0.263
Норвегия	1985	0.277
Швеция	1987	0.304
Новая Зеландия	1985	0.350
США	1992	0.466
Бразилия	1984	0.576
Россия	1991	0.260
Россия	1995	0.381

Источник: Россия и ООН: Информационно-статистический справочник. М., 1995.

В-третьих, предпосылками популистского экономического курса являются особенности политической структура общества, и прежде всего неустойчивость политических институтов, слабость политических партий, отсутствие демократических традиций. Естественно, что более всего это относится к странам, где демократические институты переживают период своего становления. Ведь вероятность выбора популистского курса выше, когда "при наличии в стране многопартийности политические элиты оказываются не способны сформировать устойчивое правительственное большинство"<sup>9</sup>. А неустойчивое правительство гораздо более уязвимо в своей деятельности и гораздо более склонно к осуществлению мероприятий популистского характера.

В-четвертых, популистскому курсу обычно предшествует более или менее последовательная попытка проведения ответственной (ограничительной) макроэкономической политики, крайне непопулярная в общественном мнении и одновременно позволяющая накопить определенные валютные резервы. Социальные тяготы этой политики делают ее уязвимой для демагогической критики левого и националистического характера, а само наличие валютных резервов является необходимым условием для осуществления популистских мероприятий. Ведь проводя популистский курс, правительство должно иметь определенные накопления, чтобы при их помощи поддерживать сбалансированность на внутреннем рынке, обеспечивая импорт потребительских товаров и удовлетворяя спрос "национальной

<sup>9</sup>Kaufman R.R., Stallings B. The Political Economy of Latin American Populism. In: The Macroeconomics of Populism in Latin America. p.22.

промышленности" (отраслей импортозамещения) на производимые за рубежом средства производства.

В-пятых, экономика популизма хорошо приживается на почве, удобренной национализмом в качестве консолидирующей идеи, когда задача ускоренного роста национальной промышленности объясняется необходимостью противостояния внутренним и (или) внешним врагам. В варианте левого популизма этот тезис дополняется осознанием мессианской роли нации, осуществляющей социалистический эксперимент.

Наконец, в-шестых, этот курс часто оказывается связанным с наличием в стране политического лидера харизматического типа, плохо совместимого с традициями представительной демократии. Правда, здесь возможны два варианта развития событий. С одной стороны, популистская программа может непосредственно реализовываться авторитарным харизматическим вождем. С другой стороны, когда на этот путь встает демократически избранное правительство (например в Бразилии на рубеже 50-60-х годов или в Чили в начале 70-х), его эксперименты практически неизбежно ведут к государственному перевороту и утверждению режима авторитарного. Но в обоих случаях в стране должны иметься политические и психологические предпосылки такого развития событий.

Словом, наличие в той или иной стране комплекса рассмотренных нами экономических, политических и социальных предпосылок позволяет с высокой степенью вероятности ожидать "запуска" популистского механизма. Столь же прогнозируемы и стандартные последствия этого курса.

Начальная фаза экономической политики популизма, как правило, оказывается очень успешной. Провозгласив политику "стимулирования внутреннего спроса", правительство реализует ее при помощи масштабных государственных инвестиций в производство, искусственно низкой процентной ставки и массивных социальных выплат. Буквально в считанные недели возрастают темпы экономического роста, снижается безработица, начинает расти уровень жизни. Создается впечатление, что эмиссионное хозяйство не так страшно, как о нем говорит МВФ, а возможные проблемы товарного наполнения рынка легко решаются при помощи импорта - благодаря имеющимся валютным резервам. Более того, порывая на практике с "порочными рекомендациями МВФ и иных зарубежных консультантов", правительство получает широкие возможности пропаганды своего курса как "единственного подлинно национального".

Однако вскоре начинаются проблемы. Подхлестываемый государством внутренний спрос всегда растет значительно быстрее производства<sup>10</sup>, а валютные резервы близятся к исчерпанию. Правительство вынуждено прибегнуть к принудительному установлению валютного курса и вводить государственное регулирование цен. Немедленно возникает товарный дефицит и очереди за продуктами. Правительство должно или вводить рacionamento, или отпускать цены. Все это оказывается особенно болезненным по контрасту с ожиданиями "экономического чуда", которые только что пережила страна.

Вскоре товарный дефицит становится постоянным, причем не только на потребительском рынке, но и на рынке средств производства. Ужесточение ценового контроля оборачивается пустыми прилавками, отпуск цен ведет к быстрому росту цен. Начинается бегство капитала из страны, падает производство, резко снижаются налоговые поступления (которые и так были невысоки), растет бюджетный дефицит. Это ведет к дальнейшему усилению инфляции и падению производства. Образуется замкнутый круг, выход из которого приходится искать в стандартных стабилизационных рецептах МВФ, но данное правительство этого уже позволить себе не может. Практически неизбежным становится смена власти, которая за редким исключением происходит неконституционным путем<sup>11</sup>.

Описанный экономико-политический цикл являлся типичным практически для всех государств, которым приходилось испытывать на своем опыте экономическую политику популизма. Причем дело здесь, как правило, не ограничивается лишь одним циклом. Многие страны в XX столетии, раз начав популистские мероприятия, вскоре обнаруживали себя в ловушке, когда популистский курс порождал необходимость проведения болезненной макроэкономической стабилизации, тяготы которой вновь толкали страну на путь популизма, за которым следует очередная попытка стабилизации, и так далее. В Чили этот период занял около десятилетия, в Аргентине сорок лет, а в Бразилии - все шестьдесят.

### **Экономический популизм в России**

Строго говоря, популизм не является для России чем-то принципиально новым. Большевики пришли к власти под популистскими лозунгами и с популистской экономической программой. Сталинская индустриализация, в основе которой лежал тезис о противоположности социально-экономических и политических интересов промышленности и сельского хозяйства, стала одной из самых масштабных в мировой истории попыток реализации популистского курса. Наконец, завершающая фаза советского коммунизма (1985-

---

<sup>10</sup> Этот вопрос был подробно проанализирован уже российскими экономистами 20-х годов. См., например: Новожилов В.В. Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. №2.

<sup>11</sup> См.: Гайдар Е. В начале новой фазы // Коммунист. 1991. №2.

1991 годы) была насквозь пропитана популистской идеологией, находившей выражение в антиалкогольной кампании, в попытках решения социальных проблем при наращивании доли накопления в национальном доходе.

Причем всегда политика популизма характеризовалась у нас двумя принципиальными чертами. Во-первых, настойчивым стремлением политического руководства выйти за рамки бюджетных ограничений, что объяснялось обычно исключительной мощью советской власти и вторичной ролью закона стоимости в социалистической экономике (этот тезис неявно присутствовал и в деятельности правительства М.Горбачева-Н.Рыжкова). Во-вторых, как и в других (несоциалистических) государствах, продолжительность популистских эпизодов не превышала 3-5 лет, за чем следовало ужесточение экономической политики, так или иначе преодолевавшее попытки реализации популистских социально-экономических проектов на практике.

Но это уже отошло в область истории. Однако, как следует из всего сказанного нами выше, вероятность повторения популистской политики в современной России вновь весьма высока. Аргументируем этот вывод теперь более подробно.

Главное здесь состоит в том, что при анализе экономических, социальных и политических процессов нетрудно убедиться в наличии в современной России практически всего комплекса предпосылок, обуславливающих возобладание популистского курса ее развития.

Прежде всего это касается экономической структуры. Когда говорят об отсталости, неэффективности структуры российского народного хозяйства, обычно имеют в виду доминирование в нем сырьевых отраслей и машиностроения при относительно слабом развитии потребительского сектора и непосредственно связанных с ним отраслей. Однако дело не только и даже не столько в этом. На сегодня главная проблема состоит в углубляющемся разрыве конкурентных на мировом рынке отраслей (это прежде всего производители сырья и энергетических ресурсов, а также часть предприятий металлургии и химии) от остальной части народнохозяйственного комплекса.

Экспортоориентированные отрасли оказываются все менее связанными с другими секторами производства, то есть все менее зависят от потребления своей продукции внутри страны. У них формируется своя устойчивая система экономико-политических интересов, по сути противоположная остальным частям народного хозяйства. Особенно ярко все это проявляется при определении основных параметров макроэкономической и внешнеэкономической политики правительства.

Для конкурентоспособных производств экономическая и политическая стабильность важнее "дешевых денег". То есть они, конечно, не стали бы отказываться от льгот и привилегий, но все это не является для них вопросом жизни и смерти. Эти отрасли способны конкурировать на мировом рынке, им нужно развиваться и, следовательно, инвестировать. Однако важнейшим препятствием для инвестиционной активности является обесценение денег - инфляция. И именно поэтому экспортные отрасли (как, впрочем, конкурентоспособные предприятия вообще) формируют социальную базу стабилизационного макроэкономического курса. Этим они принципиально отличаются от низкоэффективных секторов, нуждающихся для своего выживания в постоянной государственной поддержке - как в форме финансовых раздач, так и при помощи ограничения деятельности на отечественном рынке иностранных производителей.

Правда, в настоящее время, по мере осуществления макроэкономической стабилизации, происходит некоторое сближение интересов обоих секторов по проблемам политики валютного курса. Но это, скорее, негативный союз: и экспортеры, и их оппоненты страдают от крепнущего рубля - его реальный рост по отношению к доллару ослабляет конкурентные позиции экспортеров и повышает конкурентоспособность импорта на российском рынке. Пользуясь удачным выражением А.Лившица, формируется политически весьма влиятельная "партия слабого рубля". Хотя единство интересов обоих секторов здесь не является абсолютным: несколько страдая от снижения своих доходов, экспортеры выигрывают на относительном удешевлении необходимого для многих из них производственного импорта.

Растущее отчуждение отраслей усиливает и социально-политическую напряженность в обществе. В особой мере это проявляется в машиностроительных отраслях (прежде всего на предприятиях ВПК), привыкших рассматривать себя в качестве сердцевины отечественной экономики. Для них внешнеэкономическая либерализация и резкое снижение государственного заказа становятся источником постоянной опасности банкротства и именно поэтому воспринимаются не иначе как "распродажа Родины". Эти сектора становятся наиболее мощными политическими противниками курса макроэкономической стабилизации и либерализации вообще и в особенности тех отраслей, которые выигрывают от этого курса.

Естественной мишенью для критики со стороны "патриотической" (то есть неконкурентоспособной) промышленности становится топливно-энергетический комплекс. А по мере постепенного осознания общественным мнением опасности простого эмиссионного финансирования народного хозяйства быстро растут перераспределенческие настроения, выражающиеся в стремлении получать от государства финансовую помощь за счет прибылей экспортеров. В 1995 году эти настроения были политически закреплены в форме Конгресса русских общин, ключевым элементом экономической программы которого стал тезис о



перераспределении ресурсов из топливно-энергетического сектора в отрасли высоких технологий (под которыми у нас как раз и подразумевается ВПК). Нетрудно заметить, что аналогичные идеи, одобренные сильной долей инфляционизма, лежат в основе экономической программы КПРФ.

На этом фоне явно усиливаются националистические настроения, которые в современной России, в отличие от других бывших "братских стран", непосредственно связаны с политикой коммунистического реванша, а не возрождения национальной государственности. В этом находит отражение специфика нашего выхода из коммунизма, поскольку Россия является единственной страной (если не считать Китая), для которой коммунизм был порожден внутренними факторами ее развития, а не навязан извне. А в экономической политике национализм трансформируется в протекционизм, противостоящий открытости либерального пути, в котором видят угрозу самобытности российского государства.

Наконец, остро стоят в настоящее время и социальные проблемы. Общим местом политологических рассуждений сейчас стал тезис о сильной социальной поляризации российского общества. Это не совсем корректное утверждение - статистические индикаторы, характеризующие социальную дифференциацию, у нас находятся примерно на уровне западных стран и существенно ниже латиноамериканских. Однако ситуацию все-таки нельзя считать благополучной, поскольку скорость изменения этого показателя - то есть быстрота нарастания социальной дифференциации - оказалась исключительно высокой<sup>12</sup>, и население, разумеется, не может и не хочет воспринимать это как должное. (Кстати, причина таких изменений состоит вовсе не в самих посткоммунистических экономических реформах, но прежде всего в отсутствии должной последовательности при проведении реформ. Ведь именно высокая и длительная инфляция является важнейшим источником быстрого роста социальной поляризации).

Можно было бы продолжить эти рассуждения. Но и сказанного достаточно для вывода: в России середины 90-х годов сформировался стандартный комплекс предпосылок экономической политики популизма. Во многом экономико-политический курс Б.Ельцина будет определяться людьми, входящими в его ближайшее окружение - их взглядами, жизненной философией, а и просто общим уровнем образования. А в этом отношении команда нынешнего президента России отнюдь не однородна.

---

<sup>12</sup> По данным Госкомстата РФ, фодовый коэффициент по квантильным группам (соотношение доходов 20% наиболее и наименее обеспеченного населения) изменился с 3.3 в 1990 году до 8 в 1995 году, то есть более, чем вдвое. Для примера, в Мексике соответствующий коэффициент равняется 13.6, в Чили 17, а в Бразилии 31.2. (См.: Отчет по человеческому развитию: 1994 / Программа Развития ООН. New York, Oxford: UN, 1994).

## **Основные тенденции в российской экономике в 1992-1996 гг.**

Ретроспективный анализ развития российской экономики показывает, что постепенное замедление темпов экономического роста сопровождающееся устойчивым снижением эффективности использования основных факторов производства наблюдалось уже со второй половины 70-х годов. Именно в этот период в наибольшей степени проявилось несоответствие состояния производственно-технологического аппарата сложившимся пропорциям инвестиционной поддержки базовых секторов экономики. Усилились диспропорции в сфере производства, потребления и финансирования, снизилась инновационная активность производителей. Структурный кризис национального хозяйства явился следствием объективных процессов развития и влияния долговременных разрушительных тенденций функционирования российской экономики как закрытой, директивно управляемой системы. Восстановление темпов экономического роста предполагало необходимость проведения кардинальной реформы экономики, актуализировало поиск новых форм и инструментария экономического регулирования.

Экономическая ситуация на первом этапе реформ формировалась под влиянием нескольких групп факторов:

1) факторов, обусловленных структурной деформированностью и технологической отсталостью российской экономики, ее ориентацией на экстенсивное использование ресурсов и сохранением высокой внеэкономической нагрузки;

2) факторов, направленных на перестройку традиционных государственно-политических и экономических структур и наиболее активно проявившихся в конце 80-х и начале 90-х годов;

3) факторов, связанных с реализацией радикальной реформы народного хозяйства в 1992 г., либерализацией хозяйственной и внешнеэкономической деятельности, бюджетной и кредитной политикой.

Если первая группа факторов в основном определяла инерционность экономических процессов, то действие других оказывало более активное воздействие на изменение структуры экономики.

В 1992 г. экономическая ситуация оставалась довольно сложной в силу значительных макроэкономических диспропорций и трудностей, неизбежно возникающих на начальных этапах перехода к рыночной экономике.

Сокращение совокупного объема производства было обусловлено целым рядом факторов, включая падение уровня внутреннего платежеспособного спроса, связанное с уменьшением реальных доходов в результате либерализации цен в январе 1992 г., а также медленной адаптацией производителей к новым ценовым пропорциям. Существенное влияние оказывало нарушение традиционных экономических связей со странами Восточной Европы и государствами СНГ, а также сокращение инвестиций и расходов на оборону.

После скачка цен, связанного с их либерализацией в январе 1992 г., наметилось постепенное замедление темпов инфляции по месяцам. Однако к середине года эта тенденция изменилась и в период с октября 1992 г. по март 1993 г. месячные темпы инфляции составляли 20-25%. Увеличение темпов инфляции начиная с середины 1992 г. было связано с изменением кредитно-денежных ограничений, финансовая политика стала менее жесткой. Центральный Банк России резко увеличил объем целевых кредитов сектору государственных предприятий по субсидируемым процентным ставкам и значительно расширил кредитование центральных банков стран СНГ; одновременно он финансировал растущий дефицит федерального бюджета.

На протяжении 1992 г. разработка и проведение макроэкономической политики значительно затруднилось тем, что региональные органы управления пользовались особым статусом в области получения государственных субсидий, кредитов на льготных условиях, субсидий на импорт, в области поддержания цен на отдельные товары производственного назначения и потребительские товары первой необходимости на низком уровне, а также других нерыночных финансовых трансфертов. В тоже время этот особый статус осложнял проведение структурной реформы, ослабляя бюджетные ограничения в отношении государственных предприятий.

Ставка рефинансирования ЦБ оставалась на уровне 80% в год с мая 1992 г. до конца марта 1993 г., когда она возросла до 100%. В этот период наблюдалось увеличение разрыва между ставками ЦБ и рыночными процентными ставками, которые составляли 130-140%. Высокая инфляция в сочетании с отрицательными процентными ставками для владельцев рублевых активов привела к обесценению сбережений населения, усилив тенденции роста сбережений населения в иностранной валюте.

Разрыв производственно-технологических связей инициировал трудности в обеспечении производства материально-техническими ресурсами и сбыте продукции и тем самым отягощал финансовое положение предприятий. В структуре их оборотных средств устойчиво росла доля материальных запасов. Изменилось отношение собственных средств к заемным, причем особенно ярко это проявилось в отраслях с высоким уровнем кооперирования производства, в частности в машиностроении и легкой промышленности. Неадекватность поведения производителей изменившимся условиям хозяйствования и ценовой политике

явилась одной из причин роста взаимных неплатежей предприятий и развития кризисной ситуации в финансово-кредитной сфере.

В 1993 году продолжался перманентный рост цен на продукцию практически всех отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также тарифов на платные услуги, транспортные перевозки и строительные работы.

К числу принципиально новых и наиболее существенных факторов, влиявших на формирование структуры ВВП в этот период, относятся преобразования форм собственности. В результате приватизации и акционирования негосударственный сектор стал занимать доминирующее положение и наращивать свое влияние во всех сферах деятельности. В условиях становления и развития рыночных отношений в экономике это стимулировало структурные преобразования как на макро-, так и на микроуровнях.

В 1994 г. продолжалось активное формирование новой институциональной структуры производства, сопровождающееся перераспределением трудовых ресурсов и инвестиционных средств по формам собственности. Изменение структуры основных факторов производства по формам собственности протекало достаточно интенсивно, и к 1995 г. доля добавленной стоимости негосударственных предприятий составила 70% ВВП против 62% в 1994 г., в т.ч. доля частных предприятий возросла до 27% против 25%. Численность занятых в частном секторе составила 33% от общего числа занятых в национальной экономике, на предприятиях смешанной формы собственности, включая предприятия с иностранным капиталом, - 21.6% и на предприятиях государственной формы собственности - 44.7%.

Процесс постепенной адаптации экономики к меняющимся условиям хозяйствования протекал на фоне углубления спада в промышленном производстве и снижения инвестиционной активности. Принятые меры по бюджетно-финансовому регулированию выступили факторами, сдерживающими инфляцию, и способствовали формированию условий для постепенной стабилизации производства. Вместе с тем, они не оказали достаточного стимулирующего воздействия на функционирование реального сектора экономики. Наиболее привлекательной сферой деловой активности оставался финансовый сектор. Существенное влияние на формирование экономической конъюнктуры оказывает ситуация на валютном рынке. Сохранение высокой эффективности операций на финансовом и валютном рынках ограничивало потенциальные возможности вложения капитала в реальный сектор.

**Структура производства ВВП, распределения занятых и инвестиций в основной капитал по формам собственности, в % к итогу**

	ВВП		Занятые		Инвестиции	
	1993	1995	1993	1995	1993	1995
ВСЕГО, в т.ч.	100	100	100	100	100	100
по формам собственности						
государственная	48.0	30.0	53.0	44.7	51.0	33.0
частная	25.0	27.0	28.1	33.0	12.0	16.0
смешанная	27.0	43.0	18.0	22.5	25.0	44.0
из нее: с участием иностран. Капитала			0.4	0.7		

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России

Серьезное сокращение объемов производства в 1994 г. произошло в силу сочетания различных факторов, таких как: сужение спроса на внутреннем рынке в связи с резким сокращением инвестиционных и военных расходов, уменьшение объема импорта материалов и комплектующих, изменение ценовых пропорций на материально-технические ресурсы и готовую продукцию. Значительную роль в этом сыграло и постепенное ужесточение финансовой политики, усиление бюджетных ограничений и снижение конкурентоспособности отечественных товаров по мере роста реального обменного курса рубля. Учитывая сужение платежеспособного спроса, а также негибкость структуры промышленности, сдерживающей перераспределение факторов производства, следует признать, что углубление спада было неизбежно.

В сложившейся экономической ситуации обострился и ряд проблем, длительное время накапливавшихся в российской экономике. Наиболее серьезная из них состояла в том, что в условиях структурной деформированности экономики реформа не затронула технико-технологическую структуру производства. Прежде всего это выразилось в повышении роли добывающего сектора в структуре производства. Доля отраслей добывающей промышленности повысилась с 17.0% в 1992 г. до 24% в 1995 г. при сокращении доли обрабатывающей промышленности и углублении спада в социально-ориентированных отраслях. Это было связано, с одной стороны, с сохранением высокой ресурсоемкости ВВП, а с другой - с развитием тенденции опережающего роста экспорта сырьевых и топливных ресурсов, а также продуктов их первичной переработки.

**Структура валового выпуска в основных ценах\* по использованию**  
(в % к итогу)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 **
Валовый выпуск в основных ценах, всего	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
Промежуточное потребление	44.3	44.5	42.0	36.3	39.8	41.9
Расходы на конечное потребление	32.6	30.1	18.9	29.4	33.5	35.9
Валовое накопление	14.2	17.8	13.5	15.1	14.1	13.8
Экспорт товаров и услуг	8.6	6.5	24.4	18.6	13.5	10.5
Статистическое расхождение	0.3	1.1	1.2	0.6	-0.9	-2.1

\*) - основные цены по использованию включают субсидии на продукты и импорт, но не включают налоги на них

\*\*) - расчет по предварительным данным Госкомстата РФ

Источник: данные Госкомстата России

В этой ситуации фактором, сдерживающим темпы спада в национальной экономике, явилось существенное повышение темпов внешнеторгового оборота.

По итогам 1994 г. можно сделать вывод, что с постепенной утратой иллюзий на сохранение традиционных пропорций производства начался процесс формирования новой структуры предложения, адекватной платежеспособному спросу. Таким образом, к началу 1995 г. были созданы предпосылки постепенного смещения приоритетов деятельности предприятий из области ценовой политики в сферу определения стратегии по формированию рынков сбыта.

Общэкономическая ситуация в 1995 г. формировалась в условиях последовательной реализации умеренно жесткой денежной и кредитной политики. На динамику и структуру макроэкономических показателей позитивное влияние оказало: замедление темпов спада в промышленности, укрепление курса рубля по отношению к доллару, увеличение доли российской валюты в совокупной денежной массе и сохранение интенсивного роста экспорта.

Тенденция ослабления темпов спада в реальном секторе экономики не имела устойчивого характера на протяжении года и определялась воздействием факторов текущей конъюнктуры - динамики и структуры платежеспособного спроса.

Промышленность, для которой характерна развитая система межотраслевых связей, наиболее остро реагировала на структурные сдвиги в общественном производстве. Доля промышленности в ВВП составила 26.5% в 1995 г. против 33.2% в 1992 г. Динамика промышленного производства формировалась под воздействием сокращения внутреннего спроса, с одной стороны, и сложившейся благоприятной ситуацией на внешнем рынке для экспортоориентированных отраслей, с другой стороны. Рост производства экспортной продукции несколько замедлил темпы общепромышленного спада и выступал условием относительной стабильности в реальном секторе экономики.

Структурные преобразования в национальной экономике наиболее ярко проявились в изменении соотношений между секторами экономики. С переходом к рыночной экономике характерным явилось повышение доли производства услуг при сокращении удельного веса производства товаров. Если в 1990 г. на долю производства товаров приходилось 60.6%, то к 1995 г. их доля сократилась до 40.7% против 33.2%.

Таблица 3.

**Динамика показателей социально-экономического развития**  
(в % к предыдущему году)

	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1995 г. в % к 1990 г.
Валовый внутренний продукт	95	85.5	91.3	87.4	96	62
Продукция промышленности	92	82	86	79	97	50
в том числе:						
продовольственные товары	91.0	82.0	89.0	81.0	87	-
непродовольственные товары	105.0	86.0	89.0	67.0	85	
Продукция сельского хозяйства	95	91	96	88	92	65.7
Инвестиции в основной капитал	85	60	88	76	87	30
Грузооборот предприятий транспорта	93.0	86.0	88.0	86.0	99	-
Товарооборот	96.8	96.5	101.9	100.1	93	
Внешнеторговый оборот	62	83	89.5	110	124	63
экспорт	72	83	104.5	113	126	89
импорт	54	83	72	106	122	42
Располагаемые денежные доходы	121.1	52	116	113	87	-
Безработные официально зарегистрированные	-	932.2	144.6	195.8	158	-
Учетная ставка ЦБ	20	80	210	180		-
Индексы цен *)						
потребительские цены	2.6	26.1	9.4	3.15	2.35	4722
промышленности	3.4	33.8	10.0	3.3	2.8	-
сельского хозяйства	1.6	9.4	8.1	3.0	3.3	-
на инвестиционные ресурсы	-	16.1	11.6	5.3	2.7	-
на грузовые перевозки	2.1	35.6	18.5	3.5	2.5	-

\*)- в разгах

Источник: данные Госкомстата России

На динамику экономического развития российской экономики традиционно существенное влияние оказывало сельскохозяйственное производство. Анализ динамики валовой продукции сельского хозяйства за 1992-1994 гг. показывает меньшую глубину спада, чем в промышленности. В 1995 г. впервые за исследуемый период сокращение объемов сельскохозяйственного производства было более значительным, чем в промышленности. В структуре ВВП на долю сельского хозяйства в 1990 г. приходилось 15.3%. С изменением условий воспроизводства и финансирования соотношение между промышленным и сельскохозяйственным производством претерпело кардинальные изменения. В 1995 г. удельный вес сельского хозяйства в ВВП снизился до 6.3%. Конечно, при анализе отраслевой

структуры ВВП следует принимать во внимание изменение ценовых пропорций по секторам экономики: тенденции опережающего роста цен промышленности по сравнению с ценами на продукцию сельского хозяйства. Проведенные расчеты в сопоставимых ценах также подтверждают тенденцию систематического сокращения доли сельскохозяйственной продукции в структуре ВВП.

Таблица 4

**Структура производства валового внутреннего продукта**  
(в % к итогу)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Валовый внутренний продукт	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
производство товаров	60.9	61.8	49.5	54.2	46.3	45.3
из них:						
промышленность	35.4	37.6	34.5	38.0	27.0	-
строительство	8.9	9.2	6.4	7.3	9.0	-
сельское хозяйство	15.4	13.8	7.3	8.2	7.0	-
производство услуг	32.1	34.5	48.7	38.7	45.2	46.9
из них:						
транспорт и связь	9.3	7.1	7.4	8.0	9.7	13.4
торговля	5.6	12.1	29.6	14.5	7.0	12.9
финансы, кредит, страхование	0.8	2.2	4.7	5.8	7.5	13.2
чистые налоги на продукты и на импорт	7.0	3.6	1.8	6.8	8.5	7.8

Источник: Госкомстат России

В 1993-1995 гг. рост внешнеторгового оборота происходил, как правило, опережающими темпами по сравнению с динамикой валового выпуска. Доля экспортной продукции в валовом выпуске составила в 1995 г. более 20% против 13% в 1993 г.

Структурные сдвиги в экономике происходят на фоне повышения доли отраслей инфраструктуры в ВВП. Развитие связи и транспортных коммуникаций является неотъемлемой частью формирования рыночной структуры экономики. Динамика развития транспорта и связи корреспондирует с изменением темпов производства в национальной экономике. В 1991-1994 гг. наблюдалось нарастание разрыва в темпах сокращения грузооборота и динамики ВВП. С замедлением темпов спада ВВП возрос спрос на услуги транспорта. Так, в 1995 г. объем грузовых перевозок относительно уровня 1994 г. снизился на 2% при сокращении объема производства на 4%.

Несмотря на повышение доли транспорта в ВВП с 7.4% в 1992 г. до 13.4% в 1995 г. и в структуре инвестиций в национальную экономику с 8.8% в 1992 г. до 15.1% в 1995 г. недостаточный уровень развития транспортной системы и средств связи выступает фактором, сдерживающим процессы формирования принципиально новой системы размещения производительных сил российской экономики.



Финансово-экономическое положение отрасли “транспорт” продолжает оставаться сложным. Рост цен на топливно-энергетические и другие ресурсы, потребляемые транспортом, высокая степень износа производственных фондов (более 43%) приводят к соответствующему увеличению расходов транспортных предприятий, снижению уровня рентабельности перевозок и росту убытков предприятий. Изменение структуры грузовых и пассажирских перевозок обусловлено разницей в уровнях транспортных тарифов, а также количеством и перечнем предоставляемых услуг.

По мере стабилизации экономической ситуации происходит устойчивый рост насыщенности потребительского рынка и на этой основе постепенное восстановление и нормализация деятельности предприятий розничной торговли: растет сеть магазинов, торговых площадей, стабилизируются запасы в торговле. Позитивным моментом в деятельности торговли является изменение структуры собственности. К концу 1995 года приватизировано 87% предприятий розничной торговли. Следует учитывать, что на динамику товарооборота существенное влияние оказывают тенденции в уровне потребительских цен и уровне доходов населения. В структуре товарооборота хотя и отмечается медленное смещение в сторону повышения удельного веса реализации непродовольственных товаров, однако основным фактором продолжает оставаться объем продаж продовольствия.

Таблица 5

**Структура услуг, в % к итогу**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Производство услуг, всего	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
рыночные	63.4	67.7	84.0	73.8	72.8	75.9
нерыночные	36.6	32.3	16.0	26.2	27.2	24.1

Источник: Госкомстат России

В структуре производства ВВП довольно устойчиво повышается доля услуг при относительном уменьшении удельного веса производства товаров. Развитие новых секторов сферы услуг приводит к изменениям структуры предоставления рыночных и некоммерческих услуг.

Доля услуг финансово-кредитных и страховых учреждений в общем объеме производства услуг повысилась с 9.2% в 1992 г. до 21% в 1995 г. С формированием новой институциональной структуры экономики расширяется область предоставления рыночных услуг, в частности в здравоохранении, образовании и ЖКХ.

При анализе структуры произведенного ВВП следует принимать во внимание различия в динамике цен на продукцию и тарифов на платные услуги, а также изменение перечня предоставляемых услуг.

Развитие нематериалоемких сегментов рынка услуг при тенденции опережающего роста тарифов на услуги по сравнению с динамикой цен на готовую продукцию и материально-технические ресурсы приводит к снижению доли промежуточного потребления в валовом выпуске. В этом же направлении действуют и структурные изменения в промышленном производстве, связанные с повышением доли нематериалоемких отраслей добывающей промышленности. Однако технико-технологическое состояние основного капитала и низкая инвестиционная активность сдерживают практическое решение проблем в области снижения уровня материало- и энергоемкости производства. При сложившейся хозяйственной конъюнктуре сохранение высокой ресурсоемкости производства выступает фактором, инициирующим инфляционные процессы.

В экономике сохраняется доминирующая роль отраслей добывающей промышленности и производств первичной переработки сырья. В 1991-1994 гг. наблюдалась тенденция роста энергоемкости и металлоемкости национального хозяйства. При анализе показателей эффективности использования материальных ресурсов необходимо учитывать изменение структуры конечного потребления. По мере сжатия внутреннего спроса увеличились экспортные ресурсы, поэтому оценки материалоемкости ВВП проводились с учетом изменения динамики и структуры внешнеторгового оборота. В этом случае сохранение тенденций роста ресурсоемкости ВВП отражает прежде всего низкий технико-технологический уровень производства, поскольку в условиях сокращения объема выпуска и структурных сдвигов, связанных, в частности, с конверсией производства, следовало ожидать, при прочих равных условиях, некоторой стабильности показателя материалоемкости. По мере трансформации структуры производства можно ожидать повышение эффективности использования ресурсов как в результате сокращения неэффективных производств, так и рациональной организации модернизированных предприятий.

Преобразование структуры производства ВВП сопровождается изменениями в соотношении основных факторов производства - основного капитала и труда. В экономике формируется принципиально новая воспроизводственная структура.

Таблица 6.

**Коэффициенты прямых материальных затрат по секторам экономики и динамика  
энергоёмкости ВВП, в %**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
В целом по экономике	50.2	45.7	52.2	44.4	47.1	49.3
производство товаров	54.7	53.4	61.4	44.9	48.6	51.1
производство услуг	37.8	32.1	31.8	35.6	36.6	38.2
Энергоёмкость	101,1	99,4	109,8	101,5	106,8	102,1

Источник: Госкомстат России

Таблица 7.

**Структура распределения инвестиций в основной капитал и  
занятых по секторам экономики, %**

	Занятые					Инвестиции				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:										
ПРОИЗВОДСТВО ТОВАРОВ	55.4	54.9	54.1	52.4	51.1	75.2	76.6	70.5	64.4	64.7
из них:										
Промышленность	30.4	29.6	29.4	27.1	25.7	34.7	40.9	37.0	32.3	33.3
Сельское хозяйство	13.5	14.3	14.6	15.4	15.7	17.9	11.3	8.0	5.1	3.6
Строительство	11.5	11.0	10.1	9.9	9.7	22.6	24.4	25.5	27.0	27.8
ПРОИЗВОДСТВО УСЛУГ	44.6	45.1	45.9	47.5	48.9	24.8	23.4	29.5	35.6	35.3
из них:										
Транспорт и связь	7.8	7.8	7.6	7.8	7.9	9.4	8.8	11.0	12.8	15.1
Торговля	7.6	7.9	9.0	9.5	9.7	1.9	1.2	1.0	1.7	0.6
Кредитование и государственное страхование	0.6	0.7	0.8	1.1	1.3	-	-	-	-	-

Источник: рассчитано авторами по данным Госкомстата России

В 1995 г. доля занятых в производстве услуг составила 48.9% против 44.6% в 1991 г. при повышении доли инвестиций в сектор услуг с 24.8% в 1991 г. до 35.3% в 1995 г. Рост спроса на услуги и, соответственно, постепенное перераспределение ресурсов в эти сферы деятельности, несколько смягчает ситуацию на рынках труда и капитала.

Институциональные преобразования российской экономики сопровождаются изменением соотношения между оплатой труда наемных рабочих и величиной доходов от предпринимательской деятельности. Доля оплаты труда в ВВП снизилась в 1995 г. до 30% против 39% в 1993 г. при повышении доли смешанных доходов от предпринимательской деятельности за тот же период почти на 15 п.п. В структуре смешанных доходов почти половина приходится на доходы от торгово-посреднической деятельности и около 40% - на доходы от сельского хозяйства. С развитием сферы предоставления платных услуг начинают все большее значение приобретать доходы лиц, занятых частной практикой (в здравоохранении и образовании). В этих условиях доля в ВВП смешанных доходов, включая предпринимательские, устойчиво повышается при сокращении удельного веса чистой прибыли, что выступает фактором, сдерживающим формирование ресурсов для инвестирования в

производство. В 1992 г. смешанные доходы в валовой прибыли составляли примерно 14%, в 1994 г. - 27%, а в 1995 г., по оценке, превысили 42%.

Следует обратить внимание, что смешанный доход при действующей системе оценки включает в себя изменение объемов начисленной амортизации. В связи с переоценкой стоимости основных фондов удельный вес амортизации в ВВП повысился с 13.2% в 1993 г. до 18.2% - в 1994 г. При исключении влияния амортизации доля валовой прибыли экономики в ВВП сократилась за этот же период с 46.7% до 32.5%. Рост амортизационных отчислений, увеличивая себестоимость продукции и снижая прибыль, выступает фактором сокращения налоговых отчислений в бюджет. Доля чистых налогов в ВВП за период 1993-1995 гг. выросла с 8.6% до 10.3%. На увеличении налоговой составляющей в ВВП в 1995 г. сказалось значительное сокращение доли дотаций, выделяемых ежегодно государством национальному хозяйству с 4% в 1993-1994 гг. до 1.6% ВВП в 1995 г. В российской экономике с начала реформ происходит существенное изменение соотношения внутреннего спроса и предложения. Это особенно ярко проявляется при анализе структуры произведенного и использованного ВВП.

В структуре валового выпуска с усилением ориентации на внешний рынок повышается доля экспорта. Изменение структуры производства в пользу добывающих отраслей сопровождается продолжающимся спадом производства капитальных и потребительских товаров. При сокращении объемов производства промышленной продукции в 1995 г. на 3%, производство капитальных товаров уменьшилось на 10%, а потребительских - на 12.1%.

Таблица 8.

**Структура валового внутреннего продукта на стадии образования дохода, в % к итогу**

	1992	1993	1994	1995
ВВП, всего	100	100	100	100
в том числе:				
Оплата труда наемных работников	36.7	39.0	38.2	30.0
Чистые налоги на производство и импорт	3.4	8.6	11.1	10.3
из них:				
чистые налоги на продукты и импорт	1.8	7.1	8.5	7.8
Валовая прибыль и валовые смешанные доходы	59.9	52.4	50.7	59.7
из нее:				
потребление основного капитала	13.2	14.9	18.2	22.0
чистая прибыль и чистый смешанный доход	46.7	34.8	32.5	37.7
из них:				
смешанный доход	7.2	9.2	14.9	24.0

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России

Изменение пропорций производства определяет основные тенденции в структуре конечного потребления валового внутреннего продукта. Доля конечного потребления в ВВП составила 65.8% в 1995 г. и несколько снизилась по сравнению с 1992 г. за счет повышения расходов на чистый экспорт товаров и услуг. Конечное потребление домашних хозяйств в

1995 г. повысилось до 42% против 33.7% в 1992 г. при росте расходов органов госуправления на 5.2 п.п. за этот же период.

В структуре расходов домашних хозяйств по сравнению с 1992 г. произошло сокращение расходов на покупку товаров. В 1995 г. розничный товарооборот по отношению к 1994 г. снизился на 7%, после некоторой стабилизации в 1994 г. Это связано с тем, что в условиях ограничительной финансовой политики, денежные доходы населения росли несколько медленнее, чем рост потребительских цен. Если в 1994 г. реальные располагаемые денежные доходы населения выросли на 13%, то в 1995 г. они снизились примерно на аналогичную величину, что повлекло за собой сокращение покупательной способности домашних хозяйств.

Сокращение реальной покупательной способности домашних хозяйств, в свою очередь, негативно воздействует на состояние отраслей потребительского сектора, в основном ориентированных на внутренний рынок (пищевой и легкой промышленности). Продолжается снижение производства по многим товарам длительного пользования при насыщении рынка импортными товарами.

Розничный товарооборот в 1995 г. лишь на 46% формировался за счет товаров отечественного производства, а 54% приходится на поступления товаров по импорту, в 1994 г. это соотношение составляло 52% и 48% соответственно.

В 1995 г. замедлилось падение реального потребления населением платных услуг. В то же время расходы населения на услуги, исчисленные в долях ВВП растут, что связано с опережающим ростом цен и тарифов на жилищные, коммунальные и транспортные услуги. Доля расходов на услуги в структуре конечного потребления домашних хозяйств также повышается.

В структуре расходов на конечное потребление наблюдаются существенные изменения в направлении их использования: прослеживается тенденция роста склонности населения к сбережениям при сокращении потребительских расходов. Доля средств населения, используемых на накопление во всех их формах, составила в январе 1995 г. 30.8% в декабре 1994 г. 25.3%. По данным Сбербанка России вклады населения на 1.01.96 г. составили 46.1 трлн.руб. и возросли за год в 2.63 раза. Вклады населения в коммерческие банки составляют 24.1 трлн.руб. и на их долю приходится 34.3% от общего объема вкладов населения против 37.8% на 1.01.95 г.

Анализ структуры конечного потребления домашних хозяйств показывает, что население достаточно оперативно и гибко реагирует на изменения экономической конъюнктуры и быстро адаптируется к колебаниям на финансовых рынках.

Постепенное повышение удельного веса в ВВП расходов на конечное потребление домашних хозяйств имеет закономерный характер в связи с сокращением гипертрофированных расходов на оборону.

Валовое накопление в ВВП в 1995 г. увеличилось примерно до 28.0% против 28.3% в 1994 г. При этом в структуре накопления продолжается уменьшение доли валового накопления основного капитала с 24.6% в 1994 г. до 22.3% в 1995 г. и это несмотря на проведенную переоценку стоимости основного капитала и изменения в амортизационной политике. В реальном исчислении валовое накопление в 1995 г. снизилось на 9% против 29% в 1994 г., а накопление основного капитала снизилось до 15% против 20% в 1994 г.

Ограниченность финансовых возможностей предприятий в связи с систематическим обесцениванием собственных оборотных средств, в условиях высокой интенсивности инфляционных процессов, а также нерегулярности поступления денежных средств на расчетные счета способствовало изменению поведения производителей. Наблюдается ориентация производителей на использование накопленных запасов материально-технических ресурсов при уменьшении спроса на новые материалы и оборудование. В последнее время наметилось сокращение неустановленного оборудования и снизился спрос на новое оборудование.

Сложившаяся экономическая конъюнктура не создает благоприятных условий для активизации инвестиционной активности. Продолжающийся процесс сокращения инвестиций в воспроизводство основного капитала осложняется сохранением тенденции уменьшения чистого накопления в национальной экономике. Доля чистого накопления в основном капитале в ВВП в 1995 г. также снизилась до 13% против 15% в 1994 г.

Внутренний спрос на инвестиционные товары в 1995 г. продолжал сокращаться, хотя и отмечается ослабление спада производства в капиталобразующих отраслях промышленности. В I полугодии производство капитальных товаров сократилось на 5% против соответствующего периода прошлого года. При этом с появлением признаков стабилизации спад производства капитальных товаров стал замедляться по кварталам 1995 г., а в июне впервые за истекшие три года выпуск средств производства увеличился на 13% при росте объема производства в промышленности на 2%. Однако в условиях жесткой финансовой политики восстановления инвестиционной активности не наблюдалось, и к концу года ускорились темпы спада производства капитальных товаров.

Сужение платежеспособного спроса при некотором оживлении промышленного производства привело к росту запасов готовой продукции и дальнейшему наращиванию прироста незавершенного строительства. Доля запасов материальных оборотных средств в ВВП

выросла с 3.7% в 1994 г. до 6% в 1995 г. за счет роста нерезализованных остатков готовой продукции.

Снижение скорости оборачиваемости оборотных средств оказывает дестабилизирующее воздействие на финансовое положение предприятий и экономики в целом. Для улучшения финансовой деятельности и нейтрализации процесса обесценения собственных средств предприятий в условиях продолжающейся инфляции рассматриваются предложения о предоставлении предприятиям и организациям права осуществлять ежеквартальную индексацию основных средств и текущих материальных затрат в зависимости от роста цен.

Таблица 9.

### Структура использования ВВП

	1991	1992	1993	1994	1995
ВВП, всего	100	100	100	100	100
в том числе:					
Расходы на конечное потребление	62.6	49.9	60.8	67.2	65.8
в том числе:					
домашних хозяйств	41.4	33.7	38.4	39.6	42.1
органов государственного управления	16.9	14.3	17.2	21.7	18.5
на индивидуальные услуги	6.5	7.2	8.1	10.2	8.5
на коллективные услуги	10.4	7.1	9.1	11.5	10.0
некоммерческие организа-ции, обслуживающие домашние хозяйства	4.3	1.9	5.2	5.9	5.2
Валовое накопление	37.1	35.7	31.4	28.3	28.6
в том числе:					
основного капитала	23.8	24.7	22.8	24.6	22.3
изменение запасов материальных оборотных средств	13.3	11.0	8.6	3.7	6.3
Чистый экспорт товаров и услуг	0.3	14.4	7.8	4.5	5.6

Источник: Госкомстат России

Продолжает оставаться невыгодным для предприятий привлечение внешних инвестиционных ресурсов. Привлеченные средства для инвестирования в основной капитал составляют примерно 15% в общем объеме капитальных вложений, в т.ч. кредиты коммерческих банков - более 1%.

Ухудшение условий финансирования за счет заемных средств со второго квартала 1995 г. привело к свертыванию инвестиционного спроса в период сезонного расширения деловой активности в строительстве.

Замедление темпов инфляции, снижение эффективности операций на валютном рынке и рынке государственных ценных бумаг, рост склонности населения к сбережению выступают факторами аккумуляции свободных денежных ресурсов в банковской системе. По мере стабилизации экономического положения и выравнивания доходности операций на отдельных

сегментах денежного рынка финансово-кредитные учреждения постепенно начинают разворачивать деятельность по финансированию реального сектора экономики.

*Ю.Бобылев*

## **Промышленный спад в России: структурные характеристики**

Экономические реформы в России сопровождаются значительным сокращением промышленного производства и существенным изменением его структуры. Промышленный спад начался в 1990 г., в 1991 г. снижение производства составило уже 8%. С началом реформ темпы спада значительно возросли. Наибольший спад производства приходится на 1992-1994 гг. В 1995-1996 гг. темпы спада заметно снизились, хотя тенденция к снижению производства сохранялась. Общее сокращение промышленного производства за 1990-1995 гг. по сравнению с предкризисным уровнем, т.е. уровнем 1989 г., составило 50.5%.

### **Факторы спада и динамика производства**

Промышленный спад в России, на наш взгляд, обусловлен главным образом структурными особенностями российской экономики, прежде всего наличием в ней обширного неэффективного сектора и гипертрофированным развитием военных производств. Среди основных факторов, непосредственно обусловивших сокращение промышленного производства в процессе рыночных преобразований, следует выделить следующие:

- сближение уровня внутренних и мировых цен, повлекшее за собой свертывание неэффективных производств и увеличение доли импортной продукции в структуре покрытия платежеспособного спроса внутреннего рынка;

- ужесточение финансово-кредитной политики, приведшее к сокращению финансовой поддержки неконкурентоспособных производств, резкому снижению государственных инвестиций и производства вооружений;

- инвестиционный кризис, обусловивший сокращение производства продукции инвестиционного назначения;

- снижение платежеспособного спроса населения, которое наряду с расширением импорта обусловило сокращение производства потребительских товаров;

- падение платежеспособного спроса на российскую промышленную продукцию со стороны стран СНГ в результате переживаемого ими экономического спада.

Спад производства носит общий характер, т.е. затронул все отрасли промышленности. В то же время динамика производства по основным секторам промышленности существенно различается (табл.1). Наиболее высокие уровни производства сохраняются в топливно-

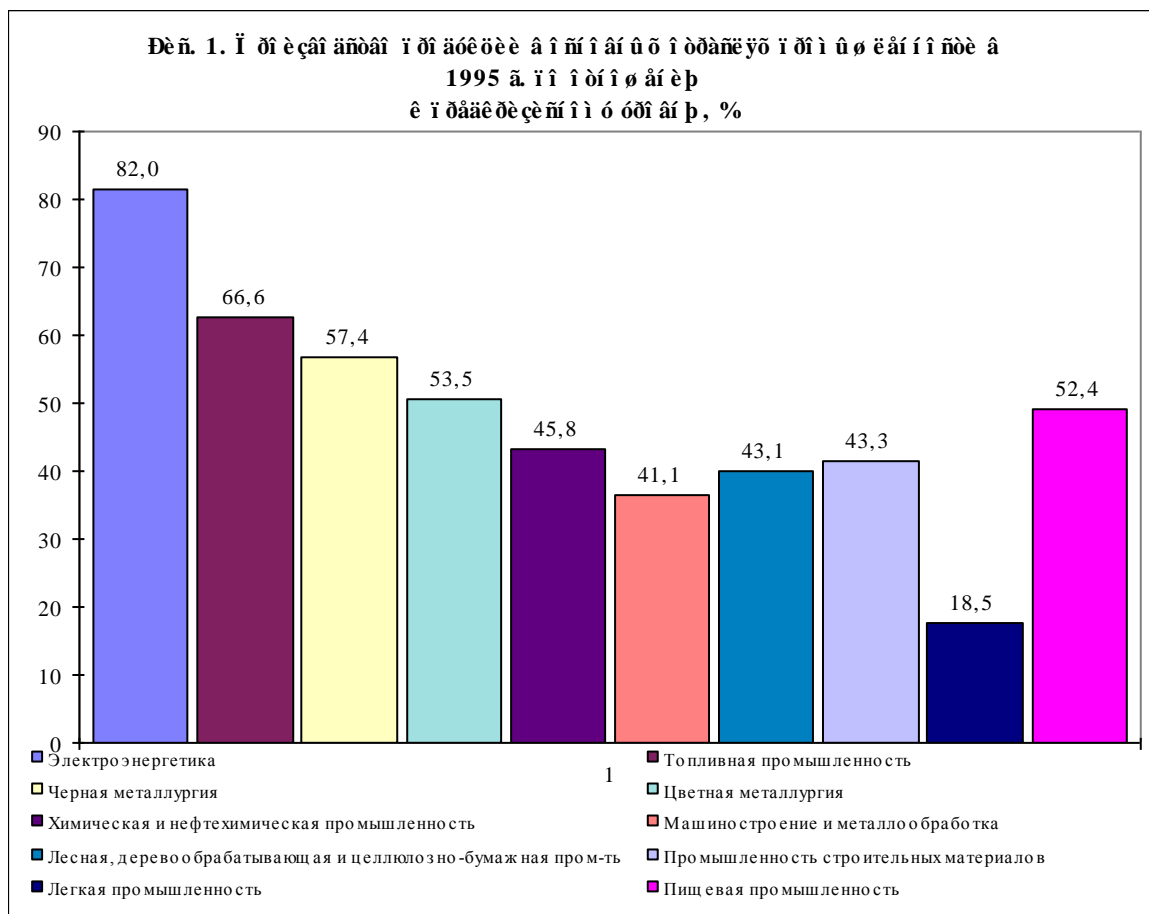


энергетическом комплексе. В электроэнергетике уровень производства в 1995 г. составил 82% от уровня 1989 г., в топливной промышленности - 66.6% (рис.1). Прежде всего это объясняется сохранением относительно высокого внутреннего спроса на энергию. Это обусловлено, во-первых, сохранением высокой энергоемкости экономики из-за крайне медленной технологической перестройки производства в условиях высокой инфляции и резкого сокращения производственных инвестиций, во-вторых, сохранением достигнутых уровней энергопотребления в непромышленной сфере, на которую приходится около четверти общего энергопотребления, в-третьих, относительно меньшим падением производства в энергоемких отраслях промышленности (металлургия) по сравнению с неэнергоемкими (машиностроение, легкая промышленность), в-четвертых, при имеющем место снижении загрузки производственных мощностей и временных остановках производств сохраняются затраты энергии на технологически необходимое поддержание работы оборудования, отопление и освещение производственных помещений, в-пятых, это связано также с существованием теневого сектора экономики, потребление энергии в котором официальной статистикой учитывается, в то время как производство в нем продукции и услуг статистически не фиксируется.

*Таблица 1.*

**Динамика промышленного производства в 1990-1996 гг. (в % к предыдущему году)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Промышленность, всего	99.9	92.0	82.0	85.9	79.1	96.7	94.5
Электроэнергетика	102.0	100.3	95.3	95.3	91.2	96.8	98
Топливно-промышленность	96.7	94.0	93.0	88.4	89.8	99.2	97
Черная металлургия	98.1	92.6	83.6	83.4	82.7	109.6	96
Цветная металлургия	97.6	91.3	74.6	85.9	91.1	102.8	95
Химическая и нефтехимическая промышленность	97.8	93.7	78.3	78.5	75.5	107.6	89
Машиностроение и металлообработка	101.1	90.0	85.1	84.4	69.2	90.9	89
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	98.8	91.0	85.4	81.3	69.5	99.3	78
Промышленность строительных материалов	99.1	97.6	79.6	84.0	72.7	92.0	75
Легкая промышленность	99.9	91.0	70.0	77.0	54.0	69.8	72
Пищевая промышленность	100.4	90.5	83.6	91.0	82.5	91.8	91



Сохранение относительно высоких уровней производства в топливной промышленности объясняется также высокими экспортными возможностями нефтяной и газовой отраслей. В нефтяной промышленности экспорт продукции в 1995 г. составил 40% от ее производства, в газовой промышленности - 32%.

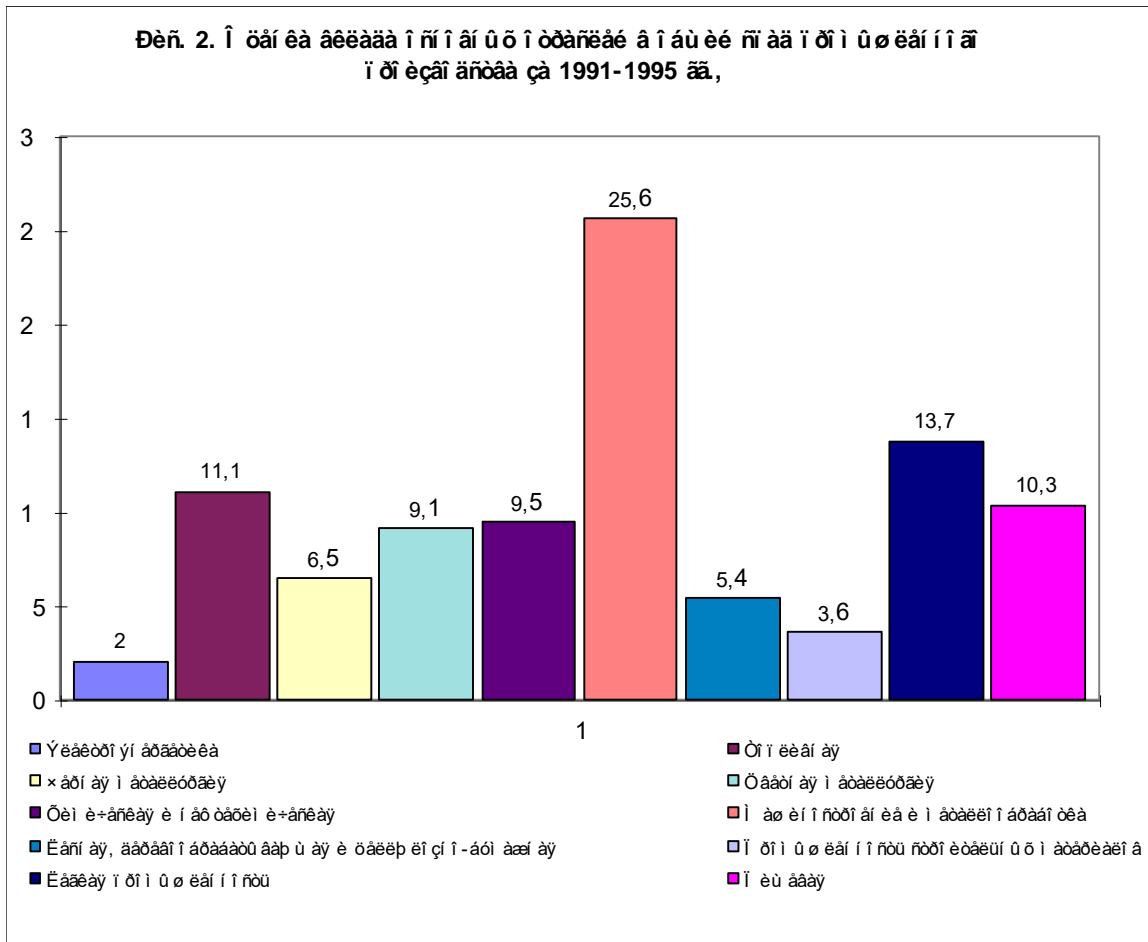
Внешний спрос становится все более значимым фактором, влияющим на динамику производства сырьевых товаров. По ряду видов продукции именно он в решающей степени определяет текущие объемы и динамику выпуска. Например, удельный вес производства продукции на внешние рынки в общем объеме производства алюминия, меди, минеральных удобрений, целлюлозы и газетной бумаги в 1995 г. достиг 70-80%. Как показывает анализ, именно расширение экспорта стало основным фактором роста производства в металлургии и химической промышленности в 1995 г.

К отраслям с наибольшим падением производства относится машиностроение. Главной причиной сокращения машиностроительного производства явилось резкое падение инвестиционной активности в экономике, связанное прежде всего с сильными инфляционными процессами. Существенным фактором явилось также падение инвестиционной активности в экономиках стран СНГ и соответствующее снижение спроса с их стороны на российскую машиностроительную продукцию. В то же время, в отличие от сырьевых отраслей, отрасли

машиностроения не способны переориентировать производство на рынки других зарубежных стран из-за неконкурентоспособности производимой продукции. В результате уровень производства машин и оборудования, по нашим оценкам, составил в 1995 г. лишь 22.8% от предкризисного уровня. Наибольшему сокращению подверглось производство машиностроительной продукции для сельского хозяйства и легкой промышленности. Так, уровень производства сельскохозяйственной техники в 1995 г. по сравнению с уровнем 1989 г. составил лишь 9.9%.

Резко сократилось и производство потребительских товаров. Частично это связано со снижением платежеспособного спроса населения, имевшим место в начале реформ. Основной же причиной сокращения производства в потребительском секторе, на наш взгляд, является неконкурентоспособность отечественного производства потребительских товаров как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Результат - резкий рост удельного веса импортной продукции в структуре продаж и свертывание соответствующих промышленных производств. В 1995 г. удельный вес импортной продукции в общем объеме розничного товарооборота достиг 54%. По некоторым видам продукции (например, магнитофонам, видеомагнитофонам и телевизорам цветного изображения) удельный вес импорта в структуре продаж превысил 90%. При этом внутренний выпуск магнитофонов в 1995 г. по сравнению с 1990 г. составил лишь 10.1%, видеомагнитофонов - 4.3%. Производство продукции легкой промышленности в 1995 г. составило 18.5% от предкризисного уровня. На относительно высоком уровне остается лишь выпуск легковых автомобилей (в 1995 г. их производство составило 75.7% от уровня 1990 г.), что в значительной степени является следствием достаточно жесткой протекционистской политики правительства в данной области.

В числе факторов, определявших в последние годы динамику промышленного производства, следует назвать и резкое сокращение государственных расходов на оборону, которое привело к свертыванию военных производств и соответствующему снижению выпуска в сопряженных отраслях промышленности. По нашим оценкам, в 1995 г. объем военного производства составил лишь 20.2% от предреформенного уровня, т.е. уровня 1991 г.



Как показывает анализ отраслевой структуры промышленного спада, проведенный на базе цен 1992 г., наибольший вклад в общее сокращение промышленного производства в России внесли машиностроение и легкая промышленность (рис.2). Сокращением производства в этих отраслях непосредственно обусловлено почти 40% промышленного спада. Кроме того, сокращение платежеспособного спроса со стороны этих отраслей обусловило значительную часть падения производства в металлургии и химической промышленности и, как следствие, в топливно-энергетическом комплексе. Это позволяет рассматривать машиностроение и легкую промышленность в качестве основных генераторов промышленного спада. При этом если в легкой промышленности сокращение производства объясняется главным образом его неэффективностью, то спад производства в машиностроении аккумулировал в себе действие всех основных факторов промышленного спада, прежде всего неэффективности, инвестиционного кризиса и демилитаризации. Значительную роль в сокращении выпуска, особенно в машиностроении, химической и пищевой промышленности, сыграло падение эффективности и свертывание сельскохозяйственного производства, вызвавшие резкое снижение спроса на сельскохозяйственную технику и минеральные удобрения и сужение сырьевой базы пищевой промышленности.

## Структурные сдвиги

Различия в динамике выпуска продукции по основным отраслям промышленности обусловили существенные изменения в структуре промышленного производства (табл.2, рис.3). Как видно из приведенных данных, отражающих наряду с изменением физических объемов производства и динамику цен на продукцию рассматриваемых отраслей, последние годы характеризуются резким увеличением удельного веса топливно-энергетического комплекса в промышленной структуре, который все больше выступает не только как основа экспортного потенциала, но и как база российской экономики в целом. Его удельный вес повысился с 12% в 1990-1991 гг. до 31% в 1995 г. Учитывая наличие устойчивого спроса на энергоресурсы на внешних рынках и существующий резерв для роста внутренних цен на основные виды энергоресурсов до уровня мировых, можно ожидать дальнейшего увеличения удельного веса отраслей топливно-энергетического комплекса в промышленной структуре.

Таблица 2.

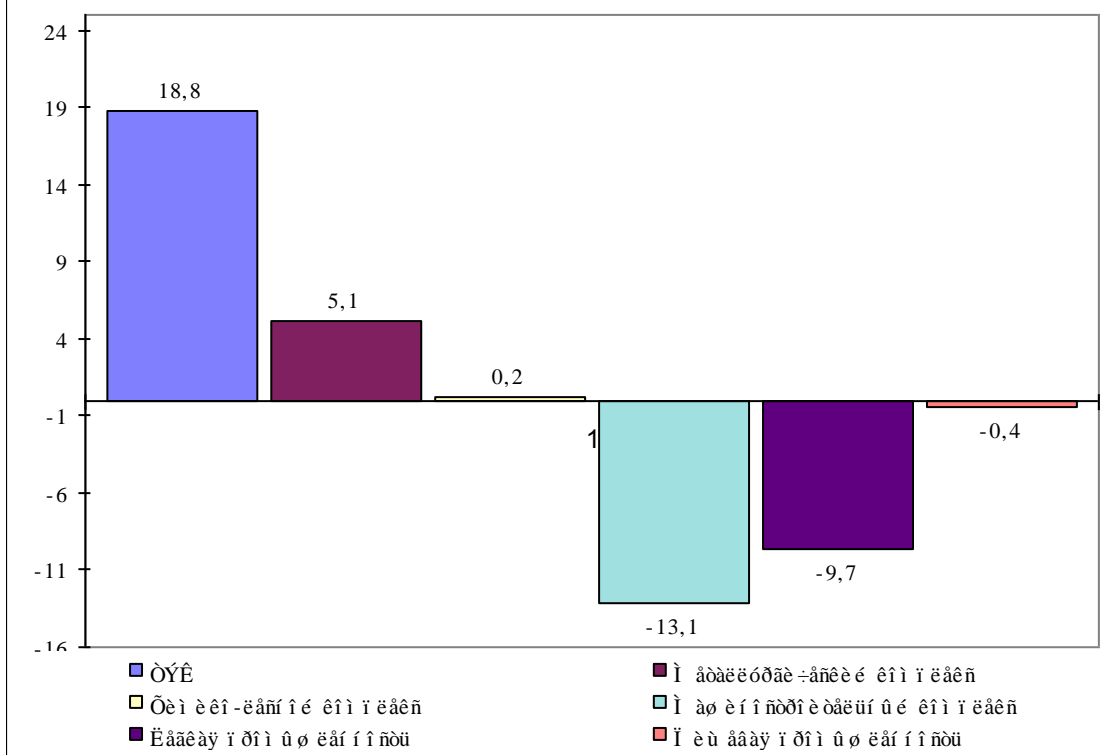
**Структура промышленного производства в текущих ценах, %**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Промышленность, всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Топливо-энергетический комплекс	12.2	11.9	25.3	26.7	29.4	31.0
Металлургический комплекс	12.0	11.7	17.8	17.1	16.6	17.1
Химико-лесной комплекс	12.9	13.2	13.5	11.4	11.7	13.1
Машиностроительный комплекс	30.8	25.7	20.5	20.3	19.1	17.7
Легкая промышленность	12.1	16.5	7.1	5.2	3.1	2.4
Пищевая промышленность	11.7	13.3	9.8	12.4	11.9	11.3

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

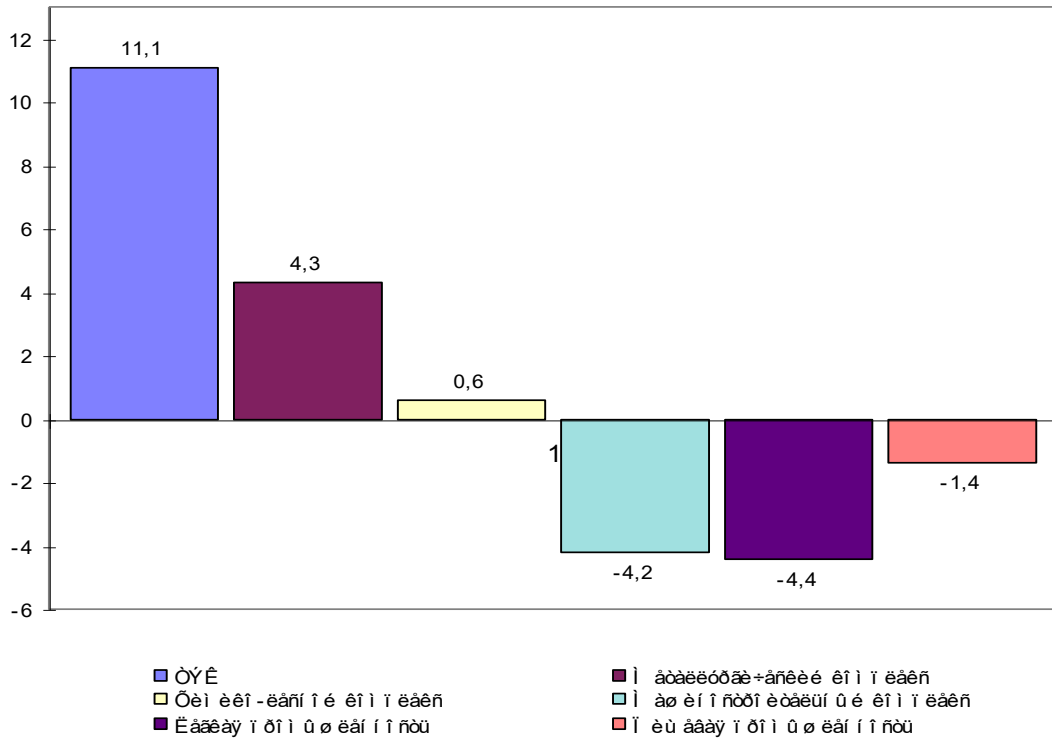
По сравнению с предреформенным уровнем вырос также удельный вес металлургического комплекса. В то же время произошло резкое снижение доли машиностроения и легкой промышленности. Указанные тенденции прослеживаются и при анализе структуры промышленного производства в сопоставимых ценах. Так, удельный вес топливно-энергетического комплекса в ценах 1992 г. увеличился с 21% в 1990 г. до 32.1% в 1995 г., металлургии - с 17.4 до 21.7%, удельный же вес машиностроения за этот период снизился с 20.1 до 15.9%, легкой промышленности - с 8.4 до 4% (рис.4).

Đe ñ. 3. È çì áí áí è á óááè úí í ã ááñà í ñí í áí ù ò í òðàñé áé á ñòðòé òòòá í òí ù ò è áí í í ã í òí è çáí áñòáá á òáé òù è ò òáí àò çà 1991-1995 áá, %

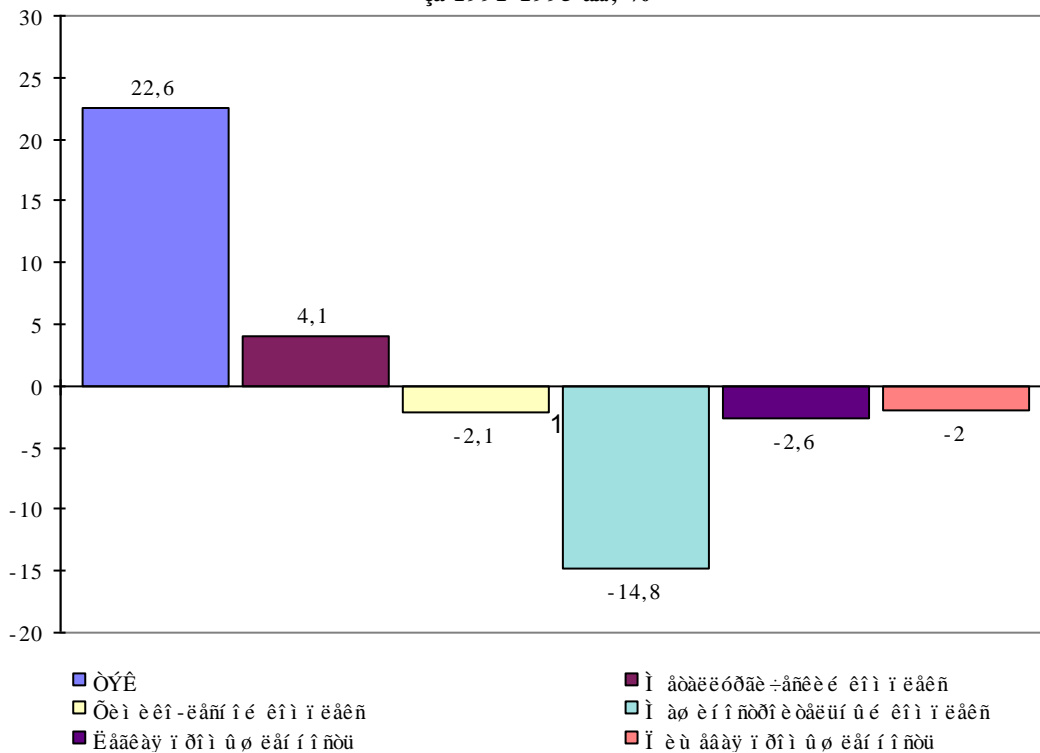


Наряду с изменением структуры производства происходит также весьма существенное перераспределение капитальных вложений и трудовых ресурсов. Статистика капитальных вложений указывает на значительный рост доли топливно-энергетического комплекса и металлургии в общем объеме капитальных вложений в промышленность. При этом наблюдается резкое снижение относительных объемов капиталовложений во все остальные отрасли. Так, доля топливно-энергетического комплекса в структуре капитальных вложений в промышленность (в текущих ценах) возросла с 39.1% в 1990 г. до 61.7% в 1995 г. Удельный вес капитальных вложений в машиностроение за этот период снизился с 23.1 до 8.3%, легкой промышленности - с 3.3 до 0.7% (табл.3, рис.5).

Đen. 4. È çì áí áí èà óáàèúí í ãñ àáñà í ñí í áí ú ò í òðàñèéé à ñòðóèòòá í òí ù ø èáí í í ãñ  
 í òí èçáí áñòáà à ñí í ñòáàèì ú ò óáí áò  
 çà 1991-1995ãã, %



Đen. 5. È çì áí áí èà óáàèúí í ãñ àáñà í ñí í áí ú ò í òðàñèéé à ñòðóèòòá  
 èáí è òáèúí ú ò áèí æáí è é á í òí ù ø èáí í í ñòù  
 çà 1991-1995 ãã, %



**Структура капитальных вложений в промышленность за счет всех источников  
финансирования  
(в текущих ценах, %)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Промышленность, всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Топливо-энергетический комплекс	39.1	39.7	52.8	55.7	57.6	61.7
Металлургический комплекс	8.2	9.1	11.1	10.7	11.0	12.3
Химико-лесной комплекс	9.3	10.1	9.3	6.9	5.0	7.2
Машиностроительный комплекс	23.1	20.0	11.9	12.2	11.7	8.3
Легкая промышленность	3.3	3.4	2.5	1.7	1.2	0.7
Пищевая промышленность	8.1	9.1	6.4	8.1	7.8	6.1

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Данные о структуре занятости также свидетельствуют о росте удельного веса топливно-энергетического комплекса и металлургии в общей численности промышленно-производственного персонала при неуклонном снижении как относительной, так и абсолютной численности занятых в машиностроении и легкой промышленности (табл.4, рис.6). При общем сокращении численности промышленно-производственного персонала за 1991-1995 гг. на 24%, увеличение абсолютной численности занятых имело место лишь в топливно-энергетическом комплексе (на 15%). Резко сократилась численность занятых в машиностроении (на 36%) и легкой промышленности (на 43%).

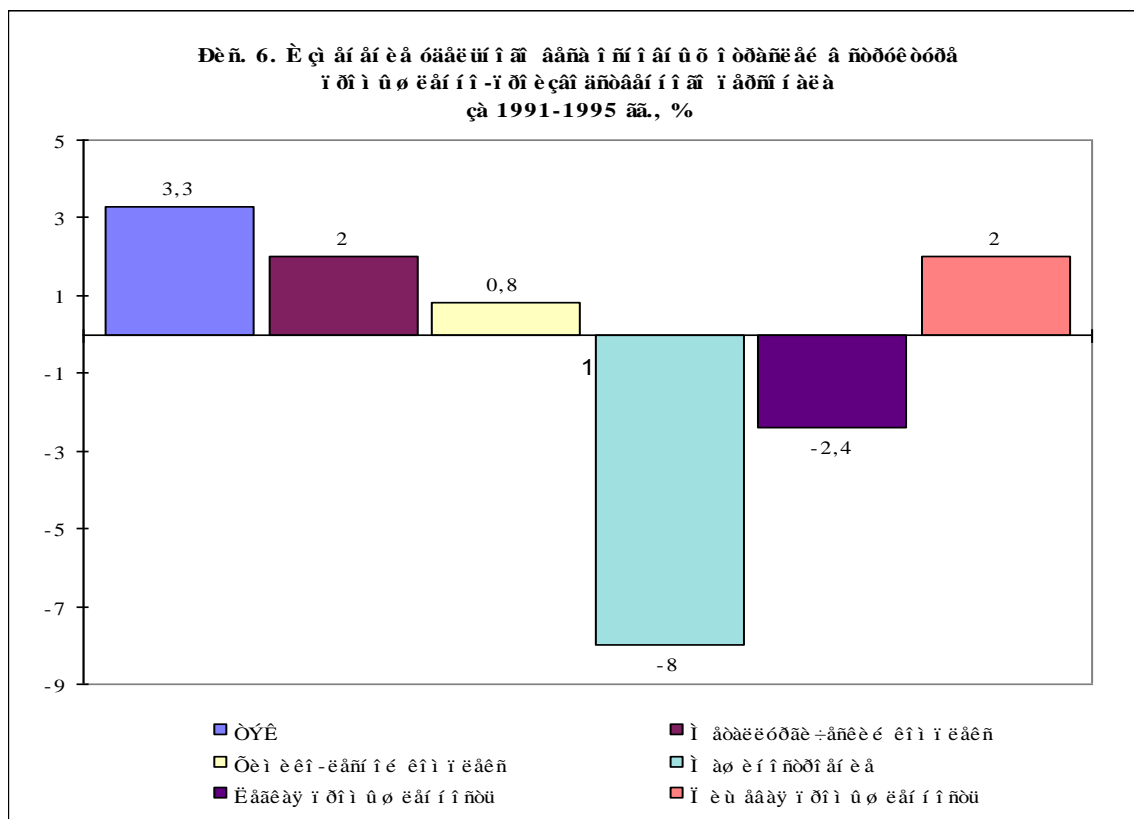




Таблица 4.

**Структура промышленно-производственного персонала, %**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Промышленность, всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Топливо-энергетический комплекс	6.4	6.8	7.4	8.2	9.0	9.7
Металлургический комплекс	6.0	6.5	6.7	7.1	7.2	8.0
Химико-лесной комплекс	13.9	14.1	14.8	14.6	14.6	14.7
Машиностроение	38.2	37.6	35.7	34.2	31.7	30.2
Легкая промышленность	10.9	10.7	9.2	9.0	9.2	8.5
Пищевая промышленность	7.4	7.6	7.8	8.2	8.9	9.4

Источник: Госкомстат России.

Таким образом, анализ структурных изменений свидетельствует о значительном увеличении удельного веса топливно-энергетического комплекса и металлургии в структуре промышленности. Данный результат, на наш взгляд, отражает не только объективно обусловленное сохранение относительно высоких уровней производства в электроэнергетике и падение производства продукции инвестиционного назначения, но и неодинаковый уровень конкурентоспособности различных отраслей российской промышленности. Как показали проведенные исследования<sup>13</sup>, именно отрасли топливно-энергетического комплекса (за исключением угледобычи) и металлургии являются наиболее конкурентоспособными отраслями российской экономики с позиций международного разделения труда (по расчетам, эти отрасли остаются высокоприбыльными и при переходе на мировые цены, т.е. в режиме открытой рыночной экономики). В других же отраслях промышленности (а также в сельском хозяйстве) при мировых ценах на потребляемую и производимую ими продукцию производство оказывается убыточным либо низкоэффективным (данный вывод относится лишь к укрупненным отраслям промышленности и не отрицает наличия в их рамках отдельных конкурентоспособных подотраслей и производств). В результате, сближение внутренних и мировых цен при существующей технологической структуре экономики России неизбежно ведет к падению эффективности производства в неконкурентоспособных отраслях и, как следствие, к свертыванию соответствующих производств (до размеров эффективного производства).

В то же время конкурентоспособные отрасли сохраняют более высокие уровни производства, инвестиций и занятости, что ведет к увеличению их удельного веса в промышленной структуре.

Таким образом, промышленная динамика в период реформ определялась комплексом экономических факторов, прежде всего процессом свертывания неэффективных секторов

<sup>13</sup> См. Чернявский А., Бобылев Ю., Смирнов С. Материальное производство: динамика, структура, прогноз развития. - Экономист, 1993, №4, с.13-22; Пителин А., Попова В., Пугачев В. Межотраслевой анализ экономики России в мировых ценах. - Экономика и математические методы. 1994, вып.1, с.61-75.

промышленности и сельского хозяйства, что обусловило резкое сокращение совокупного внутреннего спроса и снижение производства в конкурентоспособных отраслях промышленности. В то же время последние годы демонстрируют тенденцию к постепенной стабилизации промышленного производства и перераспределению выпуска продукции, инвестиционных и трудовых ресурсов в пользу наиболее конкурентоспособных отраслей российской промышленности. Учитывая позитивные общеэкономические процессы, идущие на макроуровне, это позволяет говорить о завершении периода кризисной реструктуризации российской промышленности и формировании необходимых предпосылок для устойчивой стабилизации производства и восстановления промышленного роста.

*С.Аносов*

---

---

## **Минерально-сырьевой сектор России**

---

---

В экономике России минерально-сырьевой сектор (МСС) занимает одно из центральных мест, что обуславливает высокую значимость состояния минерально-сырьевой базы (МСБ), динамики ее развития. При этом большой интерес представляют этапность и приоритеты процессов реформирования отрасли, состояние системы государственного регулирования, а также сравнительный анализ с тенденциями развития минерально-сырьевой базы других стран.

Россия занимает одно из ведущих мест в мире среди стран - производителей минерального сырья. Ее доля в общемировом производстве составляет около 15%. Место России в мире по разведанным полезным ископаемым представлено в таблице 1.

Очевидно, что минерально-сырьевой потенциал России в целом достаточен для проведения независимой и эффективной экономической политики. При этом большой интерес представляют этапность и приоритеты процессов реформирования отрасли, состояние системы государственного регулирования, а также сопоставительный анализ с тенденциями развития минерально-сырьевой базы других стран.

**Доля России в мировых разведанных запасах  
по основным видам полезных ископаемых**

Полезные ископаемые	Доля в мировых разведанных запасах (%)	Место в мире по разведанным запасам
Нефть	13	2
Газ	35	1
Уголь	12	3
Уран	5.6	7
Железные руды	28	1
Фосфаты	8.2	3
Медь	10	3
Никель	>30	1
Золото		2
Серебро		1
Платина		1
Алмазы		1

**Развитие реформ и регулирование недропользования и воспроизводства  
минерально-сырьевой базы**

Основным стратегическим направлением государственной политики в области реформирования МСС является отказ от государственной монополии на недропользование. В принципе можно считать, что эта задача была решена. Так, за период 1991-95 гг. практически завершено создание системы государственного управления недропользованием, адаптированной к рыночным экономическим отношениям. Законодательной основой которой являются Федеральный закон "О недрах" (новая редакция 1995 г.), "Положение о порядке лицензирования пользования недрами", "Положение о Комитете РФ по геологии и использованию недр", закон "О соглашениях о разделе продукции", а также ряд ведомственных документов Роскомнедра. Отдельные субъекты федерации имеют собственные органы управления фондом недр. Утверждена Федеральная программа развития минерально-сырьевой базы России на 1994-2000 годы, сформирована система сбора и использования налогов и платежей за пользование недрами и геологической информацией, осуществляется переход на контрактную систему проведения геологоразведочных работ для федеральных нужд и конкурсную систему размещения заказов. Одним из важнейших элементов системы является лицензирование прав пользования недрами и государственный контроль за недропользованием, осуществляемый Управлением государственного геологического контроля (Госгеолконтроль) в составе Роскомнедра.

За данный период недропользователям выдано более 10 тыс. лицензий на добычу основных видов полезных ископаемых и более 8 тыс. лицензий на добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод.

Таблица 2.

**Объемы лицензированных запасов по видам минерального сырья ко всему объему промышленно-разведанных запасов**

*(на 01.01.96, %)*

Вид сырья	Лицензировано	Вид сырья	Не лицензировано
Нефть	95.4	Уголь	76
Газ	85.6	Железные руды	44.8
Алмазы	87.9	Хром	46
Платиноиды	83.3	Марганец	94.1
Золото	77.5	Бокситы	60.3
Медь	79.6	Олово	62
Никель	71.9	Титан	72.1

Источник: Комитет РФ по геологии и использованию недр.

В 228 проведенных конкурсах и аукционах на право пользования недрами принимало участие 2107 претендентов, в том числе 211 иностранных. По их итогам было выдано 913 лицензий, и получен суммарный бонус в размере 77 млрд.руб. и 36 млн.долл. На бесконкурсной основе выдано 7734 лицензии - в основном предприятиям, имевшим эти месторождения на своем балансе до введения платного недропользования. Структура предприятий по видам собственности (на момент выдачи лицензии) имела следующий вид:

государственные предприятия - 58.1%;

со смешанной и частной формой собственности - 38.3%;

с участием иностранного капитала -3.4%;

со 100%- иностранным капиталом - 0.03%.

Анализ распределения запасов полезных ископаемых по лицензиям показывает, что недропользователи имеют повышенный интерес к высоколиквидным видам минерального сырья (углеводороды, алмазы, драгметаллы и т.д.).

Финансирование работ по воспроизводству МСБ последовательно переводится на небюджетные и децентрализованные источники. Так, в 1994 г. их доля в общих затратах на воспроизводство МСБ составила 50%, в 1995 г. - 70%, в 1996 г. ожидается на уровне около 85%. Однако средства, оставляемые добывающим предприятиям на финансирование геологоразведочных работ, используются по назначению лишь на 50%, что является одной из основных причин снижения прироста запасов минерально-сырьевых ресурсов.

Привлечение инвестиций для освоения выявленных месторождений затрудняется низким уровнем капиталотдачи в МСС. Так, по данным компании "RTZ Россия ltd.", Россия находится по этому показателю на предпоследнем месте (перед Конго) среди проанализированных 65 стран. Кроме того, в связи со значительной отработкой большинства высокорентабельных месторождений в районах традиционной добычи необходимо осваивать

месторождения в новых районах, где уровень требуемых капитальных вложений в несколько раз выше. Например, капвложения в промышленное освоение 1 млн.т нефти в районах традиционной добычи составляют 2-5 млн.долл., а в новых районах - 10-15 млн.долл. Эксперты Роскомнедра, анализируя влияние изменений условий налогообложения, считаютпоказывает, что в случае уменьшения уровня налогообложения на 10%, уровень рентабельности отработки месторождений увеличивается примерно на 20%, а активные запасы сырья - на 10% по сравнению с их объемом в условиях действующей налоговой системы.

Однако анализ ситуации в минерально-сырьевом секторе экономики требует комплексного рассмотрения тенденций изменения обемов и условий добычи, потребления, прироста разведанных запасов и внешней торговли ресурсами.

### Проблемы ресурсообеспеченности

Одной из важнейших проблем является резкое падение темпов воспроизводства минерально-сырьевой базы (МСБ): происходит устойчивое снижение ежегодно приращиваемых объемов разведанных запасов большинства видов полезных ископаемых (табл.3).

Сравнивая показатели прироста запасов (табл.3) с объемами добычи полезных ископаемых (табл.4), можно отметить, что по всем видам полезных ископаемых объемы добычи (несмотря на общее падение) с 1993-94 гг. стали превышать прирост запасов.

Таблица 3.

#### Прирост разведанных запасов

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (прогноз)
Нефть и конденсат, млн. т	946	568	442	225	198	200
Газ, млрд., куб. м	1741	1814	726	265	644	100
Уголь, млн. т	1309	1018	863	443	316	320
Медь, тыс. т	732	777	290	197	192	100
Никель, в % к уровню 1991 г.	100	578	59	60	43	37
Золото, в % к уровню 1991 г.	100	96	58	36	41	41

Источник: Комитет РФ по геологии и использованию недр.

Мировая практика свидетельствует о том, что соотношение этих показателей должно быть обратным, то есть, прирост запасов должен опережать объем добычи в 1.5-2 раза. Если учесть, что почти весь прирост запасов в 1991-95 гг. получен за счет использования поисково-разведочного задела прошлых лет, который к настоящему времени практически исчерпан, нетрудно понять, что уже в ближайшие годы в России возникнут серьезные проблемы с минерально-сырьевой обеспеченностью страны.

Таблица 4.

**Добыча полезных ископаемых**

Минеральное сырье	Объемы добычи минерального сырья					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (прогноз)
Нефть и конденсат, млн. т	462	399	354	318	307	295
Газ, млрд., куб. м	643	641	618	607	595	578
Уголь, млн. т	353	337	306	272	262	270
Медь, тыс. т	758	675	580	561	510	495
Никель, в % к уровню 1991 г.	100	93	82	76	70	68
Золото, в % к уровню 1991 г.	100	87	89	85	77	80

Источник: Госкомстат России, Комитет РФ по геологии и использованию недр, Министерство топлива и энергетики РФ.

**Межстрановой анализ**

В развитых странах в горнопромышленном комплексе сосредоточено от 20 до 40% капитальных вложений и занято до 20% трудовых ресурсов. При этом добыча и потребление минерального сырья в расчете на 1% населения распределены следующим образом:

- развитые страны: - 2,18% мировой добычи; более 3%- потребления.
- развивающиеся страны: соответственно - 0,7%; и 0,4%.
- остальные (включая страны с бывшей плановой и переходной экономикой, Россия, в том числе): соответственно - 0,9% и 0,8%.

Таблица 5.

**Объемы добычи и потребления основных видов минерально-сырьевых ресурсов по группам стран**

Страны	Нефть, млн.т		Газ, млрд.куб.м		Железные руды, млн.т		Никель, млн.т	
	Добыча	Потребление	Добыча	Потребление	Добыча	Потребление	Добыча	Потребление
Россия	354	275	617	485	75.2	83.8	0.27	0.19
Эк. развитые страны	768	1802	918	1058	265.4	370	0.31	0.58
Развивающиеся страны	1804	811	431	356	288.4	178.5	0.26	0.08

Таким образом, соотношение "добыча\потребление" по большинству видов сырьевых ресурсов в России близко к 1.0, что косвенным образом указывает на большую ресурсоемкость экономики, с одной стороны, и значительные потенциальные экспортные возможности, с другой.

Следует отметить, что Россия уступает основным странам-производителям по обеспеченности промышленности разведанными запасами большинства видов полезных ископаемых (табл.6).

Низкая конкурентоспособность значительного числа разведанных месторождений при их переоценке по критериям рыночной экономики вносит существенные коррективы в

количественные показатели состояния минерально-сырьевой базы. Дело в том, что в прошлые годы, наряду с месторождениями высококачественных руд, было детально разведано и включено в Государственный баланс значительное число месторождений с низкокачественными рудами, нерентабельными в рыночных условиях для промышленной отработки. Переоценка разведанных запасов с учетом мировой конъюнктуры, высокой энергоемкости горнодобывающего производства, резким возрастанием стоимости транспортировки и др. факторов, приводит к сокращению балансовых запасов полезных ископаемых иногда до 30-70% от учтенных Государственным балансом.

Таблица 6.

**Обеспеченность текущей добычи разведанными запасами основных видов полезных ископаемых (годы)**

Полезные ископаемые	Россия	Зарубежные страны	
		Страна	Обеспеченность
Нефть	35	Саудовская Аравия	108
Уголь	180	Китай	252
Железные руды	42	Бразилия	102
Медь	40	США	42
Фосфаты	52	Бразилия	100
Калийные соли	112	Канада	440

Источник: Комитет РФ по геологии и использованию недр.

Кроме того, недостаточная комплексность в использовании добытых из недр полезных ископаемых, прежде всего в связи с отставанием в технологии их добычи и переработки, ограниченность инвестиций, приводит к потерям до 30-50% от учтенных в недрах запасов. В частности, в больших объемах теряются попутный газ и сера при добыче нефти. Значительные потери имеют место на стадии переработки добытых руд, так из хибинских апатитовых руд для получения глинозема перерабатывается лишь 15% нефелина, практически не извлекаются стронций и редкоземельные элементы, платиноиды и кобальт. Из комплексных медных, свинцово-цинковых, медно-никелевых и др. месторождений не извлекается до 40% золота.

Не обеспечены разведанными запасами многих полезных ископаемых традиционные горно-добывающие регионы страны, где длительное время ведется интенсивная отработка месторождений. Это относится прежде всего к запасам нефти и газа в Урало-Поволжье, Республике Коми, на Северном Кавказе, в Западной Сибири. Не обеспечен сырьевой базой ряд медеплавильных заводов Урала, Кольского полуострова, Норильска. Без достаточной сырьевой базы работают свинцово-цинковые рудники и комбинаты в Читинской области, Приморье и на Северном Кавказе; олова - в Хабаровском и Приморском краях; вольфрамовые - в Бурятии и Приморском крае и др. В связи с истощением сырьевых баз многих горнодобывающих предприятий ожидается, что к 2000-2005 гг. будет остановлено от 20 до 40% добывающих мощностей.

Большие расстояния и высокие транспортные тарифы приводят к резкому удорожанию продукции добывающих предприятий и отрицательно сказываются на их экономических показателях. Так ресурсы углеводородов сосредоточены в основном в Западной Сибири и на шельфе Баренцева и Карского морей, а их потребители расположены преимущественно в европейской части России. Потребности в железной руде крупных металлургических центров страны на Урале и в Западной Сибири обеспечиваются местным сырьем лишь на 57%. При этом средний радиус перевозки железорудного сырья составляет 900 км. В значительных объемах осуществляется перевозка алюминиевого сырья, так как потребности алюминиевых заводов только на 40% удовлетворяются поставками российских производителей глинозема. Развитие толлинговых операций (импорт глинозема из Европы и расчет металлическим алюминием) требует значительных объемов перевозок сырья - около 3 млн.т в год.

Серьезной проблемой стало разделение минерально-сырьевой базы бывшего СССР в связи с его распадом. Так сырьевая база по марганцу, хром, титану, цирконии, каолину, бариту и ряду других видов полезных ископаемых создавалась на территориях других республик бывшего Союза, имевших более благоприятные геолого-экономические условия для их добычи.

Таким образом, имеется реальное несоответствие между национальными интересами по развитию промышленных мощностей страны и темпами и объемами развития сырьевой базы. При этом негативные последствия неудовлетворительного воспроизводства МСБ осложняются ухудшением качества приращиваемых запасов, так как геологоразведочные работы в последние годы проводятся в основном с целью доразведки известных районов добычи, где перспективы открытия новых крупных месторождений, как правило, незначительны.

**Заключение.** Минерально-сырьевая продукция продолжает оставаться главной составляющей российского экспорта (около 60% валютных поступлений), при этом топливно-энергетические ресурсы составляют в его структуре 43%.

Степень освоенности МСБ в целом по России остается невысокой, что обусловлено необходимостью вовлечения крупных инвестиций с длительным сроком окупаемости.

Начиная с 1994 года прирост запасов по большинству видов полезных ископаемых не компенсировал их добычу, в условиях рыночной среды наметилась тенденция существенного сокращения рентабельных для отработки месторождений, что привело к значительному истощению ближайшего резерва промышленных запасов по многим видам минерального сырья (россыпное золото, марганец, алмазы, апатиты и т.д.).

Одной из главных политических причин сравнительно медленных преобразований в МСС и его кризисного состояния сегодня является гиперидеализированное представление о



стратегической роли полезных ископаемых для экономической безопасности, с одной стороны, и наличие сильных противоречий между интересами производителей, федеральными и региональными структурами исполнительной и законодательной власти, с другой.

В то же время, прогнозный минерально-сырьевой потенциал России при всех негативных тенденциях последних лет остается достаточно высоким и может обеспечить потребности экономики страны на длительную перспективу.

*Ю.Бобылев*

---

---

## **Нефтегазовый сектор экономики в период реформ**

---

---

Нефтяная и газовая промышленность России играет важную роль как в экономическом развитии страны, так и на мировом энергетическом рынке. Производство нефти и газа - наиболее конкурентоспособные отрасли национальной экономики с позиций интеграции страны в систему мировых экономических связей. Они остаются высокоприбыльными и сохраняют возможности к развитию при любой степени открытости российской экономики для внешних рынков. Нефть и газ являются основными экспортными товарами России. Удельный вес нефти, газа и нефтепродуктов в общем объеме российского экспорта в 1995 г. составил 38.3%.

### **Производство**

Быстрый рост добычи нефти и газа и крупномасштабный нефтегазовый экспорт многие годы фактически обеспечивали финансирование функционирования и развития неэффективного и военного секторов российской экономики и повышение жизненного уровня населения. Однако уже во второй половине восьмидесятых годов ситуация начала заметно меняться. Максимум добычи нефти в России (569.5 млн.т) был достигнут в 1987 г. В 1988 г. производство сохранилось примерно на этом же уровне. Этот год стал, по существу, последним годом некризисного развития нефтяной промышленности. Последующие годы стали временем быстрого падения добычи нефти, глубокого кризиса отрасли. В 1995 г. добыча нефти составила лишь 306.8 млн.т, или 53.9% от уровня 1988 г. (табл.1). Добыча нефти в Тюменской области, основном нефтедобывающем регионе России, упала до 202 млн.т, или 49.8% от предкризисного уровня. Снижение добычи нефти сопровождалось резким сокращением объемов ее переработки и производства нефтепродуктов. В 1995 г. объем переработки нефти составил лишь 58.9% от предкризисного уровня.

Таблица 1.

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 1988-1995 гг., млн.т**

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Нефть, включая газовый конденсат	568.8	516.2	462.3	399.3	353.9	317.8	306.8
Первичная переработка нефти	310.5	297.8	286.3	256.0	223.0	187.0	183.0
Бензин автомобильный	52.6	40.9	38.8	35.1	30.0	26.8	28.2
Дизельное топливо	77.8	76.2	72.2	65.0	55.1	46.7	47.4
Топочный мазут	108.8	100.2	97.1	88.0	78.3	69.5	65.1
Газ, млрд. куб.м	589.8	640.6	643.4	641.0	618.4	607.2	595.4

Источник: Госкомстат России, Министерство топлива и энергетики РФ.

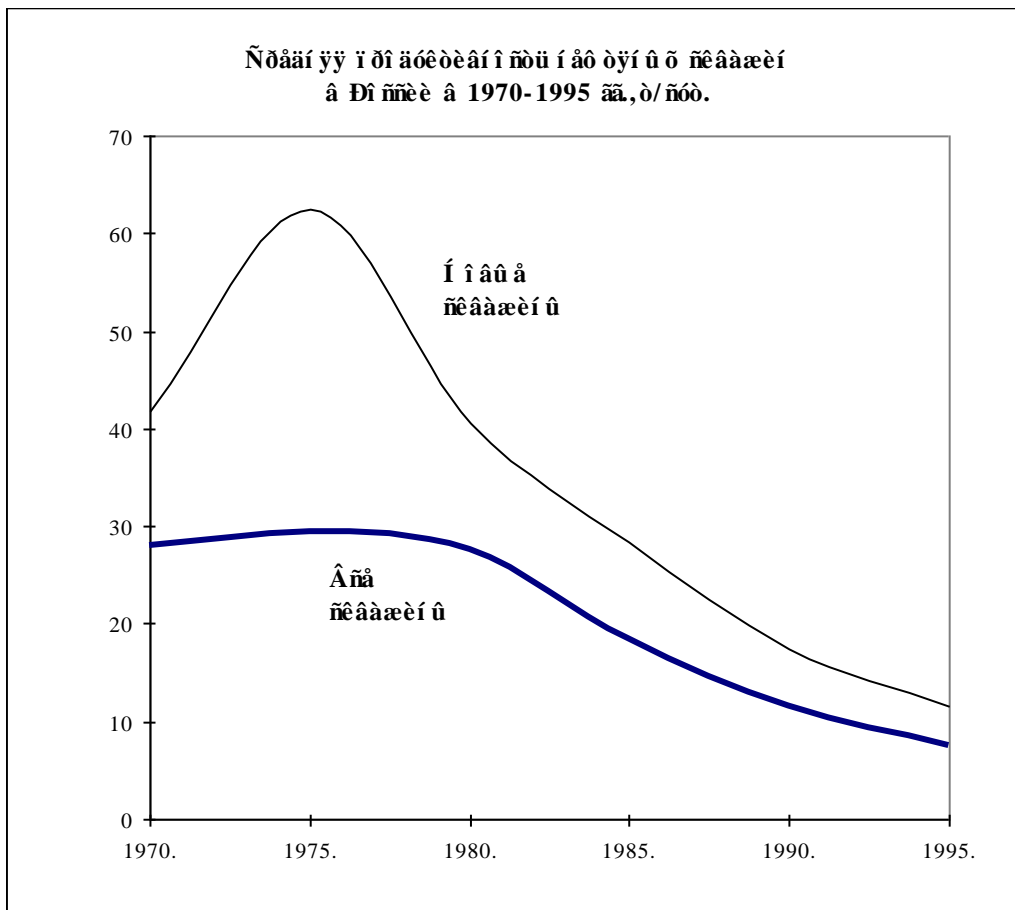
Падение добычи нефти в России обусловлено комплексом геологических и экономических факторов. Первая группа факторов связана с ухудшением качественных характеристик сырьевой базы отрасли, что обусловлено прежде всего высокой степенью выработанности эксплуатируемых запасов нефти, в том числе наиболее крупных и высокопродуктивных месторождений. К настоящему времени суммарные начальные извлекаемые запасы нефти на разрабатываемых месторождениях выработаны на 48%, большинство месторождений находятся в стадии падающей добычи. Как результат, неуклонно снижается продуктивность действующих нефтяных скважин, растет обводненность добываемой нефти, увеличивается выбытие производственных мощностей. Средняя продуктивность нефтяных скважин за последнее десятилетие снизилась с 18.5 т в сутки в 1985 г. до 7.5 т в сутки в 1995 г., или почти на 60% (табл.2, рис.1), обводненность продукции достигла 81.8%. В то же время новые месторождения, вовлекаемые в разработку, характеризуются меньшей продуктивностью и величиной запасов, большей глубиной залегания нефтяных пластов и более сложным геологическим строением. Разработка таких месторождений требует значительно больших затрат, применения более сложных технических средств и технологий.

Таблица 2.

**Средняя продуктивность нефтяных скважин в 1985-1995 гг., тонн в сутки**

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Средняя продуктивность всех скважин	18.5	11.6	10.1	9.0	8.0	7.8	7.5
Средняя продуктивность новых скважин	28.4	17.4	14.3	12.4	11.0	11.5	12.0

Источник: Госкомстат России, Институт микроэкономики Министерства экономики РФ.



Истощение многих месторождений повлекло за собой падение рентабельности добычи нефти на них и массовую остановку нефтяных скважин. Экономически это обусловлено низким уровнем внутренних цен на нефть и высоким уровнем налогообложения, которые делают нерентабельной эксплуатацию низкопродуктивных скважин. Остановка многих скважин происходит по техническим причинам. Однако ремонт низкопродуктивных скважин при существующих условиях, как правило, оказывается экономически нецелесообразен. Как результат, в последние годы наблюдается резкий рост доли бездействующих скважин в эксплуатационном фонде. К концу 1995 г. их удельный вес достиг 27.7% (табл.3).

В условиях резкого сокращения строительства новых скважин это привело к количественному уменьшению действующего производственного аппарата отрасли. С 1992 г. наблюдается не только относительное, но и абсолютное уменьшение числа действующих скважин. За четыре года оно сократилось со 129.5 тыс. в 1991 г. до 102.6 тыс. единиц в 1995 г., или на 20.8%.

## Эксплуатационный фонд нефтяных скважин в 1988-1995 гг.

(на конец года, тыс. скважин)

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Эксплуатационный фонд, всего	121.6	138.8	145.2	146.0	146.0	143.0	144.0
в том числе бездействующие скважины	4.0	9.8	13.9	22.5	22.1	29.2	39.9
Удельный вес бездействующих скважин, %	3.3	7.1	9.6	15.4	15.1	20.4	27.7

Источник: Госкомстат России, ВНИИКТЭП.

Техническая и технологическая структура производственного аппарата нефтяной промышленности России не позволила однако хотя бы частично компенсировать прогрессирующее ухудшение качества запасов и количественное сокращение производственных мощностей. Нарастание объемов производства нефти в России многие годы шло в основном за счет экстенсивного развития нефтедобычи, расширения масштабов применения устаревшей техники и технологий. В результате технический уровень нефтяной промышленности в настоящее время существенно отстает от мирового. По имеющимся оценкам, только 14% эксплуатируемого в отрасли оборудования соответствует мировому уровню. По своей производительности, надежности, долговечности и экологичности российское нефтяное оборудование существенно уступает применяемому в развитых странах. Например, межремонтный период работы нефтяных скважин в России в среднем не превышает 300 суток, тогда как в США и Западной Европе он достигает 4.5-5 лет. На основе применяемых в России технологий из недр извлекается не более 40% геологических запасов нефти, а на месторождениях с вязкой нефтью - не более 15%.

Отсутствует отечественное оборудование для разработки нефтяных месторождений с помощью горизонтальных скважин, позволяющее в несколько раз повысить продуктивность скважин, увеличить текущую добычу нефти и уровень нефтеизвлечения. Велико отставание в применении новейших методов повышения нефтеотдачи - термических, физико-химических, газовых. С применением термических и физико-химических методов добывается менее 3% всей добываемой нефти.

Низок технический уровень и российской нефтеперерабатывающей промышленности. Средняя глубина переработки нефти в России составляет лишь 63%, в то время как в развитых странах - 85-90%, в США - 92%. Нефтеперерабатывающая промышленность развивалась в России преимущественно экстенсивно, прежде всего за счет увеличения мощностей первичной переработки нефти. Как результат, вторичные процессы нефтепереработки развиты крайне слабо (табл.4). Значение индекса сложности Нельсона, в агрегированном виде отражающего

технический уровень нефтепереработки и удельный вес вторичных процессов<sup>14</sup>, для России не превышает 3.8, что превосходит значение этого показателя только для стран Африки и намного ниже показателей сложности нефтепереработки в развитых странах. Так, значение данного индекса для США составляет 9.5, Канады - 7.1, стран Европы и Японии - 6.5 (табл.5).

Таблица 4.

**Соотношение первичных и вторичных процессов  
на нефтеперерабатывающих заводах России и ведущих развитых стран**

Процессы вторичной переработки нефти	Мощность процесса в % к мощности прямой перегонки, 1993 г.				
	Россия	США	Япония	Германия	Великобритания
Каталитический крекинг	4.1	31.7	14.2	11.5	23.5
Каталитический риформинг	8.7	21.2	12.7	16.8	18.0
Термические процессы (термокрекинг, коксование)	3.2	12.4	1.8	19.6	8.2
Гидроочистка	15.7	39.5	44.0	31.0	41.7
Гидрокрекинг	0.2	7.9	2.6	8.3	2.9
Гидропереработка	0.6	13.3	27.7	24.1	5.7
Алкилирование	0.2	6.3	0.5	0.8	5.1
Изомеризация	0	5.0	1.6	4.2	4.0

Источник: Академия естественных наук России.

Таблица 5

**Показатель сложности нефтепереработки  
для различных регионов мира**

	Индекс Нельсона, 1995 г.
СНГ	3.8
США	9.5
Канада	7.1
Европа	6.5
Азия*	4.9
Средний Восток	4.2
Южная Америка	4.7
Африка	3.3
Остальные страны	5.3

\* Без стран СНГ и Среднего Востока.

Источник: Oil & Gas Journal.

В настоящее время в России работает 28 нефтеперерабатывающих заводов, общая мощность которых составляет около 320 млн.т в год. Большинство заводов построено 30-50 лет назад, значительная часть нефтеперерабатывающего оборудования морально и физически устарела, глубина переработки нефти на многих заводах составляет менее 60%. На двенадцати заводах отсутствует процесс каталитического крекинга - один из главных источников высокооктанового компонента бензина, тогда как в США установки каталитического крекинга имеются на всех нефтеперерабатывающих предприятиях. Относительная мощность установок каталитического крекинга и риформинга в России в несколько раз ниже, чем в США. Велико

<sup>14</sup> См. Johnston D. Complexity index indicates refinery capability, value. - Oil & Gas Journal, Mar.18, 1996, p.74-80.

отставание и по другим процессам вторичной переработки нефти. Как результат, качество производимых в России нефтепродуктов существенно уступает мировому уровню.

До 75% общего объема производства автомобильного бензина в России приходится на долю бензина А-76, который из-за низких эксплуатационных свойств в развитых странах не выпускается. Более 60% производимого бензина является этилированным, что резко контрастирует со странами Западной Европы и США, где по экологическим причинам от производства этилированного бензина практически уже отказались. До 40% производимого в России дизельного топлива содержит сернистые соединения в количестве 0.2-0.5%, тогда как ведущие промышленно развитые страны в настоящее время переходят на производство и потребление дизельного топлива с содержанием серы 0.05%. Производимый в России топочный мазут в большей части является сернистым, с содержанием серы 2-3.5%, что является источником серьезных экологических проблем. Большое отставание от развитых стран наблюдается в производстве масел.

Технологическая структура большинства российских нефтеперерабатывающих заводов в настоящее время не способна обеспечить производство необходимых объемов продукции, удовлетворяющей мировым стандартам качества. В то же время крайне высок уровень производственных затрат при нефтепереработке и физический износ нефтеперерабатывающего оборудования (по данным Минтопэнерго РФ, показатель износа достиг 80%). В целом производственный аппарат нефтеперерабатывающей промышленности России нуждается в коренной модернизации, что требует значительных инвестиций в эту отрасль экономики.

Основными факторами сокращения производства в газовой промышленности, которое наблюдается с 1992 г., явились снижение внутреннего энергопотребления (табл.6) и падение платежеспособного спроса на газ со стороны стран СНГ. В то же время рост экспорта газа в страны - не члены СНГ отчасти позволил компенсировать действие отмеченных факторов, в результате чего при снижении внутреннего потребления газа в 1992-1995 гг. на 16.2% сокращение его добычи составило лишь 7.5%. Как результат, удельный вес природного газа в производстве первичных энергоресурсов увеличился с 39.7% в 1990 г. до 48.9% в 1995 г.

Таблица 6.

**Внутреннее потребление природного газа в 1991-1995 гг.**

	1991	1992	1993	1994	1995
Потребление газа всего, млрд. куб.м	405.2	395.3	382.9	350.5	339.5
Потребление газа в % к 1991 г.	100.0	97.6	94.5	86.5	83.8

Источник: РАО "Газпром".

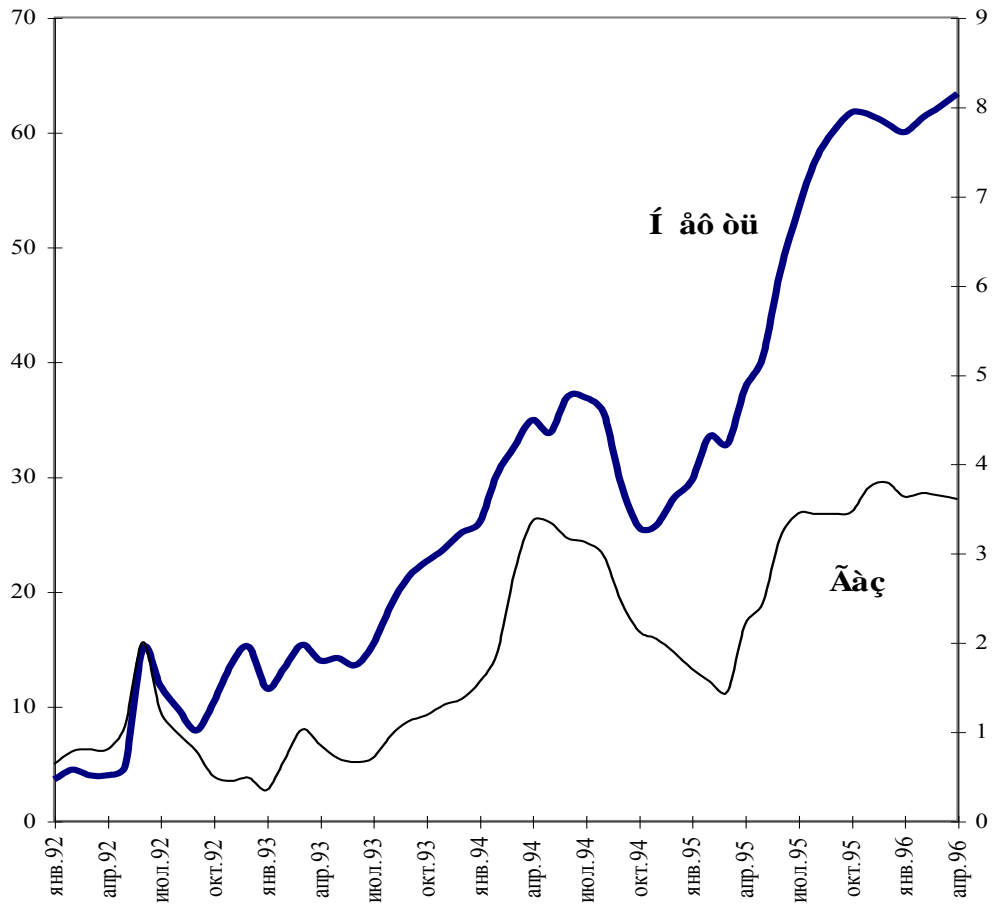
Количественные и качественные показатели переработки газа крайне низки. Основной задачей газовой промышленности долгие годы являлось наращивание его добычи. При этом не уделялось внимания извлечению из газа таких ценных компонентов, как конденсат, этан,

пропан и бутаны. Переработке подвергается менее 10% добываемого природного газа (в США - 80% добываемого газа). Уровень извлечения этана на газоперерабатывающих заводах России составляет менее 30%, бутанов - 40%, тогда как в США - свыше 70 и 90% соответственно.

### **Инвестиции**

Действие комплекса экономических факторов, связанных с трансформационными процессами в российской экономике, привело к резкому сокращению капитальных вложений в нефтяную промышленность (табл.7). Следует отметить, что отставание темпов роста капитальных вложений от темпов роста удельных капитальных затрат на создание новых мощностей по добыче нефти началось уже во второй половине восьмидесятых годов. Так, при увеличении в 1986-1990 гг. удельных капитальных затрат на создание новых мощностей по добыче нефти на 80% по сравнению с предыдущим пятилетием, капитальные вложения в нефтяную промышленность увеличились на 45%, а прирост реальных инвестиций (с учетом их скрытого инфляционного удорожания), по нашим расчетам, составил лишь 28%.

**Đè ñ. 2. Äèí àì èèà áí óòðáí í è õ óáí í à í áò òü è ãàç á äí èèàðí áí ì áü ðàæáí èè (ñðááí èá íí òí áü á óáí ú í ðááí ðèÿðèé, äí èè./ð, äí èè./ð ñ. èóá. ì )**





**Δείκτες. Αίμα αιμοσφαιρίνη (Hb) και αιματοκρίτης (Hct) (Hb και Hct) (Hb και Hct) (Hb και Hct)**

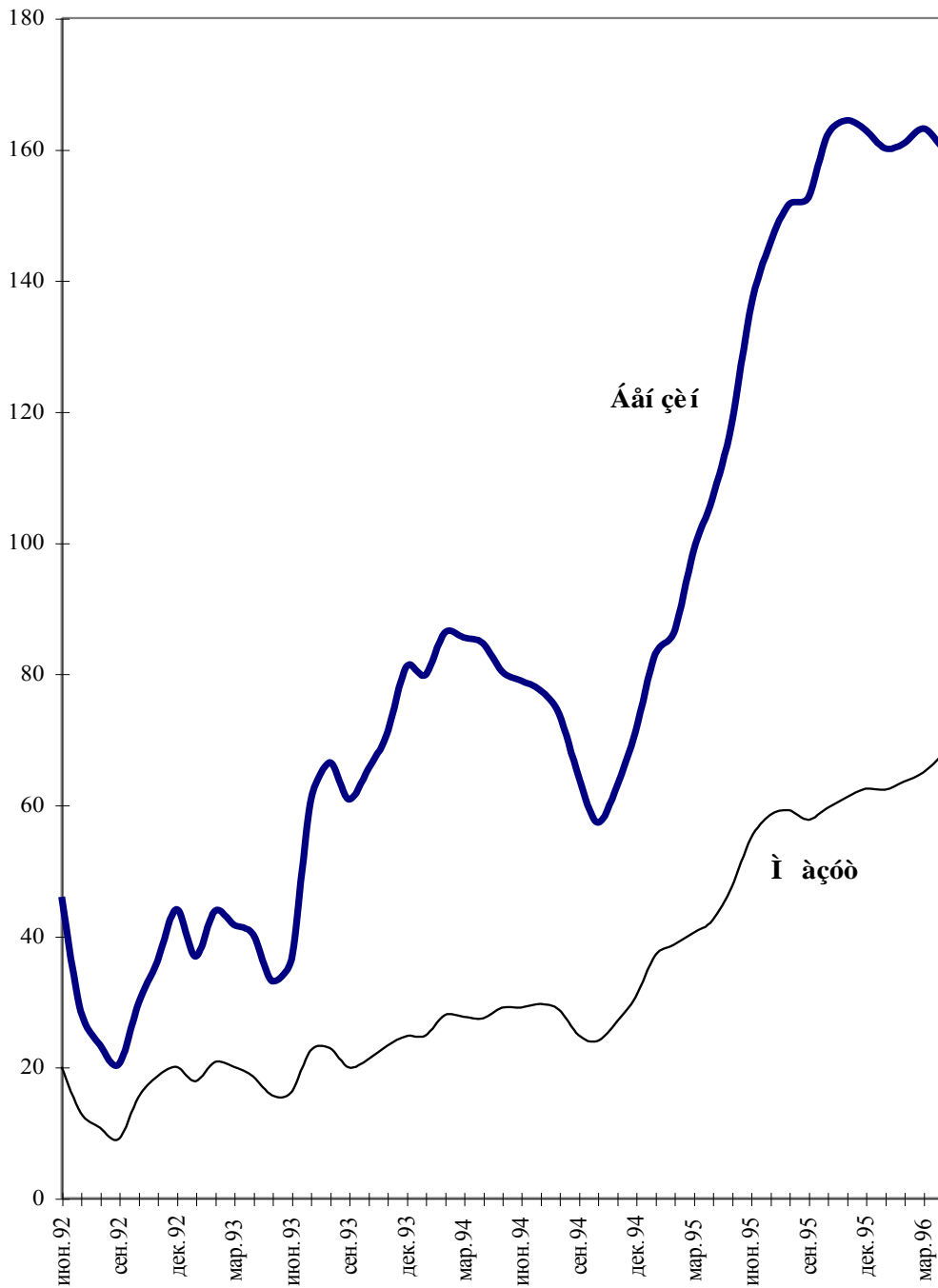


Таблица 7.

**Капитальные вложения в нефтяную промышленность в 1989-1995 гг.  
за счет всех источников финансирования (в ценах 1991 г.)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Капитальные вложения, млрд.руб.	21.9	18.8	17.3	15.8	12.9	9.8	8.7
Капитальные вложения в % к 1989 г.	100.0	85.8	79.0	72.1	58.9	44.7	39.7

Источник: Госкомстат России, Минэкономики РФ.

Начиная с 1990 г. имело место как резкое сокращение централизованных капитальных вложений (из-за значительного дефицита государственного бюджета), так и сужение возможностей для инвестирования за счет собственных средств нефтедобывающих предприятий. Основными факторами снижения инвестиционных возможностей предприятий явились государственное ограничение внутренних цен на нефть, высокий уровень налоговых изъятий и количественное ограничение экспорта продукции. Нельзя также не учитывать отсутствие сильных стимулов для инвестирования в условиях высокой инфляции и снижения платежеспособного спроса.

Либерализация цен в России, осуществленная уже в самом начале экономических реформ, не затронула ряд стратегически важных видов продукции, в том числе нефть. Вплоть до начала 1995 г. цены на нефть оставались в сфере прямого государственного регулирования, а их рост ограничивался либо непосредственным установлением предельного уровня цены (на первых этапах реформы), либо установлением предельного уровня рентабельности. В результате внутренние цены на нефть, хотя и имели тенденцию к росту в долларовом выражении, оставались существенно ниже мирового уровня (табл.8). К концу 1994 г. внутренняя цена на нефть достигла лишь 30% мировой цены. Быстрое сближение с ценами мирового рынка началось лишь в 1995 г., т.е. после либерализации цен на нефть и отмены квот и лицензий на ее экспорт (рис.2, 3). В то же время приближение к мировому уровню цен на оборудование и материалы обусловило резкий рост затрат на производство и снижение нормы прибыли. По данным Международного энергетического агентства ОЭСР (МЭА), в 1993-1994 гг. с учетом фактического уровня затрат и всех видов налогов, составлявших 50-56% оптовой цены нефти, производство нефти на внутренний рынок России было убыточным<sup>15</sup>. По данным Госкомстата России, в первые девять месяцев 1994 г. рентабельность производства по промышленности России в целом составила 17.8%, в то время как рентабельность производства нефти - лишь 2.9%. При фактической отрицательной (или близкой к нулю) рентабельности производства на внутренний рынок, прибыльность нефтяной промышленности в целом

<sup>15</sup> См., например: Russian Energy Prices, Taxes and Costs, 1993. Paris: OECD/IEA, 1994.

обеспечивалась лишь за счет экспорта продукции, который оставался вполне эффективным (табл.9,10).

Таблица 8.

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении  
(средние оптовые цены предприятий на конец года, долл./т)\***

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
Нефть	15.2	25.1	28.2	60.8
Бензин автомобильный	44.1	81.1	71.3	162.9
Дизельное топливо	38.6	73.9	62.0	137.3
Топочный мазут	20.0	24.7	30.7	62.5
Газ, долл./тыс. куб.м	0.5	1.4	1.9	3.8

\*в пересчете по внутреннему официальному курсу доллара США по отношению к рублю на конец соответствующего периода.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Однако возможности увеличения доходов производителей за счет экспорта ограничивались как количественным ограничением экспорта нефти со стороны государства (путем установления экспортных квот), так и уровнем спроса на внешних рынках. Экспорт нефти по фактическим мировым ценам, т.е. экспорт в страны - не члены СНГ, в 1992 г. составил 16.6%, в 1993 г. - 22.6%, в 1994 г. - 28.9% общего объема добычи нефти.

Таблица 9.

**Структура цены реализации 1 тонны сырой нефти  
на внутреннем и внешнем рынке в июне 1994 г.**

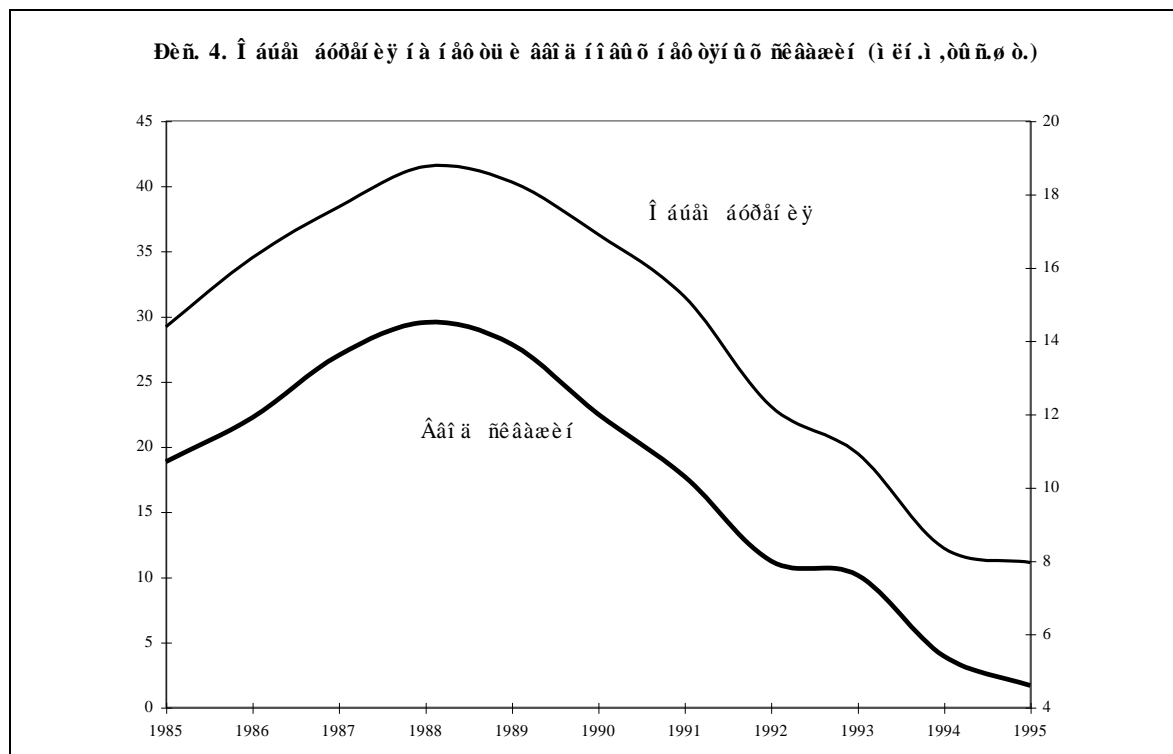
	Внутренний рынок и экспорт в страны бывшего СССР		Экспорт за пределы бывшего СССР	
	тыс.руб.	%	тыс.руб.	%
Цена нефти	88.3	100.0	214.0	100.0
Затраты, включая транспортировку	50.3	56.9	53.0	24.8
Налоги, платежи, отчисления	39.8	45.1	104.0	48.6
Прибыль	-1.8	-2.0	57.0	26.6

Источник: МЭА, расчеты автора.

**Структура цены реализации 1 тонны сырой нефти  
на внутреннем и внешнем рынке по НК «ЛУКОЙЛ» в июле 1994 г.**

	Внутренний рынок		Экспорт	
	тыс.руб.	%	тыс.руб.	%
Цена нефти	86.5	100.0	273.5	100.0
Затраты, включая транспортировку	34.6	40.0	55.4	20.3
Налоги, платежи, отчисления	50.4	58.3	166.3	60.8
Прибыль	1.5	1.7	51.8	18.9

Источник: НК «ЛУКОЙЛ», расчеты автора.



Неплатежи потребителей, на которые часто указывают как на одну из основных причин сокращения инвестиций, на наш взгляд, нельзя рассматривать как серьезный фактор ограничения капитальных вложений, так как задолженность потребителей нефти перед ее производителями в последние годы полностью компенсировалась задолженностью самих нефтедобывающих предприятий перед поставщиками и госбюджетом. Так, на 1 января 1995 г. дебиторская задолженность нефтедобывающих предприятий составила 12.7 трлн.руб., в то время как их кредиторская задолженность составила 16.8 трлн.руб., или превышала дебиторскую на 32%. В 1995 г. разрыв между дебиторской и кредиторской задолженностью существенно увеличился. На 1 января 1996 г. дебиторская задолженность нефтедобывающих предприятий составила 22.7 трлн.руб., а кредиторская задолженность - 41 трлн.руб., т.е. превышала дебиторскую на 81%.

Совокупное действие указанных выше факторов привело к глубокому падению инвестиционной активности в нефтяной промышленности. В 1995 г. общий объем инвестиций в основной капитал составил лишь 39.7% по сравнению с уровнем 1989 г., когда был достигнут максимум инвестиций в отрасль. В то же время количественное сокращение инвестиций не было компенсировано и повышением качества инвестиционных ресурсов, так как замена оборудования и создание новых мощностей осуществлялись преимущественно на прежней технической и технологической основе, не соответствующей новым условиям развития отрасли.

Падение инвестиционной активности проявилось в резком сокращении объемов создаваемых производственных мощностей. Объем эксплуатационного и разведочного бурения на нефть сократился с 41.5 млн.м в 1988 г. до 11.1 млн.м в 1995 г., или на 73%, а ввод в действие новых нефтяных скважин - с 14.5 до 4.6 тыс. единиц, или на 68% (табл.11, рис.4). В результате ввод новых нефтедобывающих мощностей в последние годы лишь на 30-35% компенсировал их естественное выветие из-за истощения запасов разрабатываемых месторождений.

*Таблица 11.*

**Объем бурения на нефть и ввод в действие новых нефтяных скважин в 1988-1995 гг.**

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Эксплуатационное и разведочное бурение, млн.м	41.5	36.3	31.5	23.1	19.5	12.2	11.1
Ввод нефтяных скважин, тыс. скважин	14.5	12.0	10.3	8.0	7.6	5.4	4.6

Источник: Госкомстат России, ВНИИКТЭП.

Сокращение капитальных вложений привело также к замедлению темпов обновления основных фондов и старению производственного аппарата нефтяной промышленности. Результатом этого является высокая аварийность нефтепромыслового оборудования и трубопроводов, что приводит к остановке скважин, потерям нефти и ухудшению состояния окружающей среды. По данным межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета безопасности РФ, потери нефти в России в результате аварий на трубопроводах составляют ежегодно 1.2% от ее добычи, т.е. превышают 3 млн.т.

Иностранные инвестиции пока не оказывают заметного влияния на процессы воспроизводства в нефтяной промышленности. С точки зрения реальных потребностей развития отрасли их приток остается на крайне низком уровне. Накопленный объем иностранных инвестиций в нефтегазовую промышленность России на начало 1996 г. составил 1177.9 млн.долл. США, что составляет 18% общего объема иностранных инвестиций в экономику России. Основная часть инвестиций - 521.7 млн.долл. - была осуществлена в 1994 г. В 1995 г. приток иностранных инвестиций в нефтегазовую промышленность замедлился и

составил 259.5 млн.долл. Наибольший объем инвестиций в российскую нефтяную промышленность приходится на компанию “Коноко” (США), которая через совместное предприятие “Полярное сияние” инвестировала в добычу нефти 375 млн.долл. В целом однако Россия по-прежнему остается для иностранных инвесторов страной повышенного риска, поэтому большинство потенциальных крупных инвесторов в отношении России занимает сегодня выжидательную позицию. Основными препятствиями для иностранных инвестиций в российскую экономику являются политическая нестабильность и несовершенство законодательной базы.

### **Экспорт**

Отдельно следует остановиться на динамике экспорта. На основе неполных статистических данных в ряде публикаций делается вывод о резком увеличении абсолютных и относительных размеров российского экспорта энергоресурсов. Комплексный анализ экспортной статистики за длительный период времени не подтверждает однако таких выводов.

Максимум российского нефтяного экспорта был достигнут в 1988 г., когда из России было экспортировано 256.5 млн.т нефти, или 45.1% ее добычи (в том числе 124.4 млн.т - за пределы территории бывшего СССР). В последующие годы в связи с падением производства нефти ее экспорт неуклонно сокращался. В 1995 г. он составил лишь 122.3 млн.т, или 47.7% от уровня 1988 г., а удельный вес экспорта в добыче нефти снизился до 39.8%. Наблюдающийся в последние годы рост экспорта нефти за пределы СНГ достигается лишь за счет сокращения ее внутреннего потребления и радикального изменения географической структуры экспортных поставок в пользу стран дальнего зарубежья (табл.12), что позволяет России сохранять свое место на мировом рынке как одного из основных поставщиков нефтяного сырья. В то же время абсолютные объемы нефтяного экспорта в эти страны остаются существенно ниже уровня конца восьмидесятых годов. Также ниже предреформенного уровня остаются суммарные объемы экспорта нефтепродуктов и природного газа.

Таблица 12.

**Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 1990-1995 гг.**

	1990*	1991*	1992	1993	1994	1995
<b>Нефть, млн.т</b>						
Экспорт, всего	220.3	173.9	137.7	122.6	129.8	122.3
Экспорт в страны-не члены СНГ	99.7	56.5	66.2	79.9	91.7	96.8
Экспорт в страны СНГ	120.6	117.4	71.5	42.7	38.1	25.5
<b>Нефтепродукты, млн.т</b>						
Экспорт, всего	50.6	46.1	43.0	47.4	47.3	45.4
Экспорт в страны-не члены СНГ	35.0	27.0	25.3	35.3	39.1	42.1
Экспорт в страны СНГ	15.6	19.1	17.7	12.1	8.2	3.3
<b>Природный газ, млрд. куб.м</b>						
Экспорт, всего	249.2	246.8	194.4	174.4	184.3	192.2
Экспорт в страны - не члены СНГ	96.0	91.0	87.9	95.9	109.3	121.9
Экспорт в страны СНГ	153.2	155.8	106.5	78.5	75.0	70.3

\* данные по географическому распределению экспорта за 1990 и 1991 гг. отражают экспорт за пределы бывшего СССР и экспорт в бывшие союзные республики.

Источник: Госкомстат России, МЭА, расчеты автора.

Анализ показателей чистого экспорта (экспорт продукта за вычетом его импорта), применяемых в западной статистике для оценки экспортной динамики, также не подтверждает тезис о резком росте вывоза энергоресурсов. Так, по сравнению с 1990 г. чистый экспорт сырой нефти сократился на 43.5%, нефтепродуктов - на 5.6%, прирост экспорта газа составил лишь 5.1% (табл.13).

Таблица 13.

**Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 1990-1995 гг.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Нефть, млн.т	201.5	155.8	127.0	112.2	121.6	113.8
Нефтепродукты, млн.т	44.8	40.3	40.9	45.2	44.8	42.3
Газ, млрд. куб.м	179.2	177.8	187.4	168.4	180.3	188.3

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России, МЭА и Государственного таможенного комитета РФ.

Основная часть энергоресурсов экспортируется в страны Западной и Восточной Европы. Вместе с тем, благодаря своему ресурсному потенциалу и созданной транспортной инфраструктуре, Россия по-прежнему является основным поставщиком топлива в другие страны на территории бывшего СССР. В то же время сокращение платежеспособного спроса стран СНГ, обусловленное переживаемым ими экономическим спадом и приближением уровня цен во взаимной торговле к ценам мирового рынка, привело к резкому сокращению российского топливного экспорта в эти страны. Резко снизился и их удельный вес в российском экспорте. В результате доля стран - не членов СНГ в экспорте нефти в 1995 г. достигла 79.1%, в экспорте нефтепродуктов - 92.7%, природного газа - 63.4%.

Стоимость российского экспорта жидкого топлива и природного газа в 1995 г. составила 29.8 млрд.долл. Стоимость экспорта нефти составила 12.3 млрд.долл., нефтепродуктов - 4.1 млрд.долл., газа - 13.4 млрд.долл., или соответственно 15.8, 5.3 и 17.2% стоимости всего российского экспорта.

Доля суммарного экспорта энергоресурсов в общей стоимости российского экспорта в настоящее время близка к уровню СССР конца восьмидесятых годов (40-42%) и существенно ниже уровня СССР середины восьмидесятых (1984 г. - 55%, 1985 г. - 52.6%).

Таблица 14.

**Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа  
в России и в отдельных развитых странах\***

	Экспорт, млн. т	Импорт, млн. т	Чистый экспорт, млн. т	Численность населения, млн. чел.	Чистый экспорт на душу населения, кг/чел.	Удельный вес чистого экспорта в производстве, %
<b>Нефть</b>						
Россия	122.3	8.5	113.8	147.9	769	37.1
Канада	42.7	30.8	11.9	29.3	406	15.8
Норвегия	111.9	1.1	110.8	4.3	25767	88.6
Великобритания	77.5	43.1	34.4	58.1	592	29.0
<b>Нефтепродукты</b>						
Россия	45.4	3.1	42.3	147.9	286	23.7
Канада	11.3	6.7	4.6	29.3	157	5.5
Норвегия	9.5	3.2	6.3	4.3	1465	42.3
Великобритания	22.5	8.8	13.6	58.1	234	14.6
<b>Газ**</b>						
Россия	192.2	3.9	188.3	147.9	1273	31.6
Канада	71.4	1.0	70.4	29.3	2403	47.1
Норвегия	26.5	--	26.5	4.3	6163	86.6
Нидерланды	40.7	3.7	37.0	15.4	2403	44.3

\* Россия - данные за 1995 г., другие страны - данные за 1994 г.

\*\* Экспорт, импорт - в млрд. куб. м, чистый экспорт на душу населения - в куб. м.

Источник: Госкомстат России, МЭА, расчеты автора.

Как показывают международные сопоставления, абсолютные объемы российского нефтегазового экспорта в расчете на душу населения вполне сопоставимы с показателями таких развитых стран, как Канада, Норвегия, Великобритания и Нидерланды, которые, обладая необходимыми сырьевыми ресурсами, также осуществляют масштабный энергетический экспорт (табл.14). Суммарный объем чистого экспорта нефти и нефтепродуктов по отношению к объему добытой нефти для России составляет 50.9%, что значительно ниже аналогичного показателя для Норвегии (93.7%) и близко к значению этого показателя для Великобритании (40.4%). Удельный вес нефтепродуктов в общем объеме чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в России составляет 27.1%, что практически равно значению этого показателя для Канады (27.9%) и Великобритании (28.3%). Аналогичный показатель для Норвегии



составляет лишь 5.4%<sup>16</sup>. Экспорт Россией природного газа, как в расчете на душу населения, так и по отношению к объему его производства, существенно ниже, чем у Канады, Норвегии и Нидерландов.

### **Институциональные преобразования**

Последние годы стали временем быстрых рыночных преобразований в нефтегазовом секторе. Организация производства нефти в России долгое время строилась на основе принципов централизованного планового управления. При этом контроль за различными звеньями технологической цепи (добыча, переработка, реализация) осуществлялся разными государственными органами. Такая структура управления отраслью сохранялась вплоть до начала девяностых годов, когда в организационных формах управления нефтяной промышленностью произошли принципиальные изменения. В 1991 г. появилась первая российская вертикально интегрированная компания - государственный концерн “ЛУКОЙЛ” (в его состав однако еще не входили предприятия по реализации нефтепродуктов). Всеобщий характер преобразования приобрели в конце 1992 г., когда указом президента РФ от 17 ноября 1992 г. №1403 был определен порядок акционирования предприятий нефтяной промышленности и закреплено создание первых вертикально интегрированных компаний-холдингов, объединяющих предприятия по добыче и переработке нефти и реализации нефтепродуктов: “ЛУКОЙЛ”, “ЮКОС” и “Сургутнефтегаз”.

Крупнейшей из нефтяных компаний, учрежденных во исполнение указа президента, стала нефтяная компания “ЛУКОЙЛ”. Она была учреждена постановлением Правительства РФ от 5 апреля 1993 г. №299 как акционерное общество открытого типа. В его состав вошли три нефтедобывающих объединения (“Лангепаснефтегаз”, “Урайнефтегаз”, “Когалымнефтегаз”), два нефтеперерабатывающих завода (в Волгограде и Перми) и семь региональных сбытовых объединений (в Уральском, Поволжском и Северо-Западном регионах). В 1994 г. добыча нефти на предприятиях этой компании составила 45.1 млн.т, переработка нефти - 19.7 млн.т, что позволяет рассматривать “ЛУКОЙЛ” как одну из крупнейших нефтяных компаний мира.

Две другие нефтяные компании были созданы на базе крупнейших нефтедобывающих предприятий России - “Сургутнефтегаз” (объем добычи нефти в 1994 г. составил по предприятию 34.3 млн.т) и “Юганскнефтегаз” (28.6 млн.т). В состав АО “Сургутнефтегаз” вошло также производственное объединение “Киришинефтеоргсинтез” (нефтепереработка), а в состав АО “ЮКОС” - производственное объединение “Куйбышевнефтеоргсинтез” и Новокуйбышевский нефтеперерабатывающий завод. Остальные предприятия нефтяной промышленности были включены в состав государственного предприятия “Роснефть”,

---

<sup>16</sup> Расчеты для зарубежных стран произведены по данным: Oil and Gas Information, 1994. Paris: OECD/IEA, 1995.

созданного для управления пакетами акций, находящихся в государственной собственности. Для управления акционерными обществами по транспортировке нефти и нефтепродуктов были созданы акционерные компании “Транснефть” и “Транснефтепродукт”.

Контрольные пакеты акций всех образованных акционерных обществ на трехлетний срок были закреплены в собственности государства. Прямое участие государства в капитале акционерных обществ имело целью обеспечить сохранение его контроля за предприятиями нефтяной промышленности в течение переходного периода. Остальные акции распространялись между членами трудовых коллективов акционируемых предприятий (на льготных условиях) и реализовывались на чековых аукционах (посредством обмена на приватизационные чеки населения).

В 1994 г. на базе предприятий “Роснефти” были созданы новые нефтяные компании-холдинги: “СИДАНКО”, “Славнефть”, Восточная нефтяная компания, “ОНАКО” и “КомитЭК”. Образовано также две региональных нефтяных компании: “Татнефть” и “Башнефть”, которые контролируются органами власти соответствующих субъектов Федерации.

Процесс организационных преобразований продолжался и в 1995 г. Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1995 г. №327 Государственное предприятие “Роснефть” было преобразовано в акционерное общество. В августе на базе двух крупнейших нефтедобывающих объединений “Роснефти” были образованы две новые крупные нефтяные компании. Постановлением правительства от 9 августа 1995 г. была образована Тюменская нефтяная компания, в состав которой вошли нефтедобывающие объединения “Нижневартовскнефтегаз” (объем добычи нефти в 1994 г. - 23.2 млн.т) и “Тюменнефтегаз” и Рязанский нефтеперерабатывающий завод. 24 августа указом президента была образована Сибирская нефтяная компания. В ее состав вошли нефтедобывающее объединение “Ноябрьскнефтегаз” (объем добычи нефти в 1994 г. - 22.7 млн.т) и крупнейший в стране Омский нефтеперерабатывающий завод.

Пакетом постановлений правительства от 1 сентября 1995 г. была окончательно оформлена структура российских нефтяных компаний за счет дополнительного включения в них ряда нефтедобывающих объединений и других предприятий, входивших в “Роснефть”. В частности, в соответствии с принятыми решениями в состав нефтяной компании “ЛУКОЙЛ” вошли нефтедобывающие предприятия “Пермнефть”, “Нижневожскнефть”, “Калининградморнефтегаз” и “Астраханьнефть”. В результате произведенных преобразований “ЛУКОЙЛ” стала крупнейшей нефтяной компанией России, а роль “Роснефти” резко упала.

Таким образом, в российской нефтяной промышленности были сформированы 11 вертикально интегрированных компаний, осуществляющих разведку, добычу, переработку нефти и реализацию нефтепродуктов. Данные по добыче и переработке нефти различными нефтяными компаниями, отражающие новую организационную структуру отрасли и роль вертикально-интегрированных компаний на российском нефтяном рынке, приведены в таблице 15.

В 1996-1997 гг. предполагалось завершить институциональные преобразования в нефтяной промышленности, осуществив продажу государственных пакетов акций сформированных нефтяных компаний посредством организации прямых торгов через специализированные денежные аукционы, а также путем продажи пакетов акций стратегическим инвесторам через аукционы по продаже крупных пакетов акций. Однако Указом президента РФ от 9 сентября 1996 года N1333 срок закрепления в федеральной собственности акций основных акционерных обществ (компаний) топливной промышленности был продлен до 31 декабря 1998 года. Вместе с тем в течение этого срока возможна передача госпакетов акций нефтяных компаний в доверительное управление негосударственным структурам (по процедуре, в принципе аналогичной залоговым аукционам конца 1995 года, когда в управление российским коммерческим банкам были переданы принадлежащие государству контрольные пакеты акций нефтяных компаний “ЮКОС”, “Сиданко” и “Сибнефть”).

Таблица 15.

**Добыча и первичная переработка нефти вертикально интегрированными нефтяными компаниями России в 1995 году**

	Добыча нефти		Переработка нефти	
	млн.т	%	млн.т	%
Россия, всего	306.80	100.0	183.0	100.0
ЛУКОЙЛ	53.36	17.4	18.98	10.4
ЮКОС	35.82	11.7	16.26	8.9
Сургутнефтегаз	33.33	10.9	12.12	6.6
СИДАНКО	22.86	7.5	19.96	10.9
Тюменская нефтяная компания	22.72	7.4	7.38	4.0
Сибирская нефтяная компания	20.35	6.6	16.45	9.0
Славнефть	13.23	4.3	9.56	5.2
Роснефть	12.74	4.2	4.87	2.7
Восточная нефтяная компания	11.24	3.7	5.50	3.0
ОНАКО	7.66	2.5	4.39	2.4
КомитЭК	4.43	1.4	2.70	1.5
Остальные производители	69.06	22.5	64.83	35.4

Источник: Госкомстат России, расчеты автора.

Наряду с нефтяными компаниями в числе основных российских производителей нефти следует назвать и Российское акционерное общество “Газпром”, специализирующееся на добыче природного газа, но традиционно добывающее нефть там, где она присутствует на

газовых месторождениях. В 1995 г. “Газпромом” было добыто 8.7 млн.т нефти. В перспективе его роль как производителя нефти может заметно возрасти в результате реализации им проекта разработки арктического морского нефтяного месторождения Приразломное (совместно с австралийской компанией “Би-Эйч-Пи” и российским акционерным обществом “Росшельф”).

Идет процесс формирования и независимых коммерческих производственных структур, занимающихся производством и реализацией нефти и нефтепродуктов и осуществлением отдельных инвестиционных проектов (компании “Термес-Союз”, НИПЕК, СИНКО и др.). Их доля в производстве и реализации нефти и нефтепродуктов остается однако незначительной.

Растет число совместных предприятий, прежде всего с участием североамериканских нефтяных компаний. Первые совместные предприятия в нефтяной промышленности России были созданы в 1989-1990 гг. В настоящее время действует более 40 совместных предприятий по добыче нефти. В 1995 г. ими было добыто 13.6 млн.т нефти, или 4.4% ее общероссийского производства (в 1994 г. добыча нефти совместными предприятиями составила 10.5 млн.т, в 1992 г. - 4.5 млн.т).

Несмотря на заметный рост числа совместных предприятий и объемов добываемой ими нефти, отношение их зарубежных учредителей (а в большинстве случаев это крупнейшие западные нефтяные компании) к реализации в России крупных долгосрочных инвестиционных проектов остается достаточно сдержанным. Есть основания полагать, что западными компаниями совместные предприятия в нефтяной промышленности России в настоящее время скорее рассматриваются как своеобразные плацдармы для последующего возможного расширения их деятельности в России. Последнее будет зависеть от наличия в будущем благоприятных и стабильных политических и экономических условий для долгосрочного инвестирования.

*Таблица 16.*

**Добыча природного газа основными производителями в 1994-1995 гг.**

	1994 г.		1995 г.	
	млрд. куб.м	%	млрд. куб.м	%
Добыча газа, всего	607.2	100.0	595.4	100.0
в том числе:				
РАО “Газпром”	570.6	94.0	559.5	94.0
Нефтедобывающие предприятия	29.6	4.9	29.0	4.9
Остальные производители	7.0	1.1	6.9	1.1

Источник: Госкомстат России, расчеты автора.

В газовой промышленности, в отличие от нефтяной, по-прежнему сохраняется высокая степень централизации управления. Доминирующее положение в производстве газа занимает Российское акционерное общество “Газпром” (табл.16), учрежденное в феврале 1993 г. в соответствии со специальными нормативными актами президента и правительства РФ.

“Газпром” объединяет в единую организационную структуру 40 предприятий, которые осуществляют бурение скважин, добычу, переработку и транспортировку природного газа, газового конденсата и нефти. “Газпром” также владеет контрольными пакетами акций 28 дочерних акционерных обществ, среди которых машиностроительные и строительно-монтажные предприятия, научно-исследовательские и проектные институты, деятельность которых непосредственно связана с обслуживанием предприятий единой системы газоснабжения. Контрольный пакет акций общества (40%) принадлежит государству.

Являясь единственным экспортером российского природного газа, “Газпром” проводит целенаправленную политику по интегрированию в европейский энергетический рынок, расширению своего участия в распределительной сети европейского газового рынка. В ряде стран (Германии, Франции, Италии, Польше и др.) с участием “Газпрома” в последние годы созданы различные структуры в форме совместных предприятий, торговых домов и акционерных обществ, имеющие целью непосредственную реализацию российского газа на внутренних рынках этих стран. Прямой выход на европейский рынок является средством обеспечения таких стратегических интересов компаний, как защита своих позиций, сохранение доли на рынке, участие в прибыли от распределения и поставок природного газа конечным потребителям.

Монопольное положение “Газпрома” в производстве, транспортировке и распределении природного газа обуславливает необходимость достаточно жесткого регулирования его деятельности как естественной монополии со стороны государства, либо создания на его основе нескольких организационно независимых газовых компаний.

### **Перспективы**

Падение продуктивности эксплуатируемых нефтяных месторождений и значительное сокращение инвестиций в основной капитал являются факторами, действующими в направлении дальнейшего снижения добычи нефти в России. В то же время показатели развития нефтяной промышленности в 1995-1996 гг., на наш взгляд, обнаруживают достаточно явно выраженную тенденцию к стабилизации. Это позволяет говорить о формировании на более низком уровне нового, относительно устойчивого баланса между предложением нефти, с одной стороны, и внутренним и внешним спросом на нее - с другой. Формирование такого баланса позволяет рассчитывать на сохранение в ближайшие годы тенденции к стабилизации в нефтяной промышленности. При этом следует ожидать, что возможно дополнительное сокращение внутреннего спроса на нефть будет компенсировано расширением ее экспорта. В более отдаленной перспективе динамика производства нефти в России будет определяться действием комплекса геологических, экономических и политических факторов.

Россия обладает весьма крупными запасами нефти, достаточными для сохранения текущего уровня производства в течение нескольких десятилетий. По данным Комитета РФ по геологии и использованию недр, обеспеченность текущей добычи нефти разведанными запасами составляет 35 лет. Кроме того, Россия обладает крупными неразведанными нефтяными запасами, объем которых, по оценкам, значительно превышает разведанные. В то же время качественные характеристики запасов нефти в России (как остаточных, так и предварительно оцененных) значительно хуже. Не вовлеченные в разработку месторождения в большинстве случаев характеризуются меньшей продуктивностью и величиной запасов, большей глубиной залегания нефтяных пластов и более сложным геологическим строением. Разработка таких запасов сопряжена с повышенными капитальными затратами, так как требует бурения большого числа скважин, использования специальной техники и технологий. Увеличение затрат на добычу нефти будет связано также с ее перемещением в районы с более сложными природно-климатическими условиями и неразвитой инфраструктурой (север Западной Сибири и Европейской части России, шельфы морей и т.д.). Ухудшение качества запасов и условий добычи приведет к значительному росту удельных капитальных затрат на создание новых мощностей. В этих условиях объемы производства нефти в России в решающей степени будут определяться объемами реальных инвестиций.

Размеры инвестиций в нефтяную промышленность России будут зависеть прежде всего от экономических условий будущего развития отрасли, к которым относятся внутренний и внешний спрос на нефть и нефтепродукты, уровень внутренних и мировых цен на них, уровень прямых и косвенных налогов на производителей, наличие благоприятных общеэкономических условий для инвестирования.

Динамика внутреннего спроса на нефть и нефтепродукты будет определяться общими процессами развития экономики России. Последние тенденции позволяют рассчитывать на устойчивую стабилизацию и восстановление экономического роста в России в течение одного-двух лет, что приведет к повышению внутреннего спроса на продукцию нефтяной промышленности. В условиях прогнозируемого достаточно устойчивого роста экономики в основных странах Западной и Восточной Европы (а в перспективе - и восстановления экономического роста в странах СНГ) можно ожидать повышения спроса на нефть и нефтепродукты на внешнем рынке. Поэтому с точки зрения перспективного спроса возможности для увеличения производства нефти будут благоприятными.

Расширению инвестиционных возможностей нефтяной промышленности будет способствовать дальнейший рост внутренних цен на ее продукцию. Следует ожидать, что уже в ближайшие один-два года цены на нефть в России вплотную приблизятся к мировому уровню. Учитывая, что в настоящее время уровень внутренних цен на нефть в России достиг лишь 65%

мировой цены, предстоящий рост цен на сырую нефть будет весьма значительным. В то же время цены на нефтепродукты в России в настоящее время уже фактически достигли мирового уровня, поэтому их реальная динамика будет зависеть главным образом от динамики мировых цен.

Достижение макроэкономической финансовой стабилизации создаст предпосылки для снижения основных видов налогов, что будет вести к росту прибыли, остающейся в распоряжении предприятий, и расширению финансовой базы для инвестиций. Вместе с тем подавление инфляции создаст благоприятные условия для осуществления инвестиций в реальный сектор экономики.

Завершение в ближайшей перспективе структурных преобразований в нефтяной промышленности позволяет рассчитывать на более эффективную организацию производственного и инвестиционного процесса в отрасли. Как показывает мировой опыт, именно вертикально интегрированные компании являются наиболее эффективной формой организационного строения нефтяной промышленности. Это позволяет рассчитывать на большую эффективность созданных в нефтяной промышленности России производственных структур как по сравнению с дореформенной системой, так и по сравнению с неустойчивой системой первых лет переходного периода. В связи с этим окончательная организационная институционализация будет важным положительным фактором перспективного развития отрасли.

Значительное влияние на развитие нефтяной промышленности России могут оказать иностранные инвестиции. В условиях количественной и качественной ограниченности внутренних (национальных) инвестиционных ресурсов крупные иностранные инвестиции в нефтяную промышленность позволили бы стабилизировать добычу нефти на экономически приемлемом уровне, создать базу для ее увеличения в дальнейшем, а также модернизировать нефтеперерабатывающую промышленность на основе применения современной техники и технологий. По расчетам, проведенным нами в 1992 г., минимальная потребность в иностранных инвестициях на развитие нефтяной промышленности России на период до 2000 г. оценивалась величиной 25-28 млрд.долл. США<sup>17</sup>. Близки к этим цифрам (а в некоторых случаях значительно превышают их) оценки других российских и зарубежных специалистов<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Yu.Bobylev, A.Cherniavsky. The Economic Impact of the Crisis in Russian Oil Exploration and Production. - Oil and Gas Development in the Russian Federation. Alexandria: Legacy International, 1992, p.57-89.

<sup>18</sup> Иностранные инвестиции в России: Тенденции и перспективы. Второй аналитический доклад независимых экспертов. М., 1995, с.157.

В то же время реальные иностранные инвестиции в нефтяную промышленность России до сих пор остаются на крайне низком уровне. Возможности получения новых инвестиционных кредитов крайне ограничены, приток же прямых иностранных инвестиций в нефтяную промышленность сдерживается политической нестабильностью и несовершенством российского законодательства. В ближайшей перспективе, однако, можно ожидать существенного изменения положения в данной сфере. Благоприятные результаты прошедших президентских выборов позволяют рассчитывать на резкое увеличение притока иностранных инвестиций в экономику России, в частности, в ее нефтяную промышленность. Притоку иностранных инвестиций будет способствовать и вступление в силу новых основополагающих законодательных актов, позволяющих привести формы и условия привлечения иностранных инвестиций в нефтегазовую промышленность России в соответствие с мировой практикой. В начале 1996 г. вступил в силу Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции”, открывающий возможности практической реализации крупномасштабных инвестиционных проектов в нефтегазовом секторе с привлечением иностранного капитала. В апреле 1996 г. принят Государственной Думой в первом чтении Федеральный закон “О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами”, расширяющий возможности для иностранных инвестиций в нефтегазовую промышленность.

Таким образом, перспективное развитие нефтяной промышленности России будет определяться комплексом разнонаправленно действующих факторов. С одной стороны, геологические факторы будут действовать в направлении дальнейшего снижения добычи нефти и роста удельных капитальных затрат. С другой стороны, достижение макроэкономической стабилизации, рост спроса на нефть и нефтепродукты на внутреннем и внешнем рынке, повышение внутренних и мировых цен на нефть, снижение налогов, завершение институциональных преобразований и улучшение условий для иностранного капитала будут создавать необходимые условия для роста инвестиций, стабилизации и увеличения добычи нефти. Совокупное действие этих факторов, по нашим оценкам, способно компенсировать ухудшение природных условий добычи нефти, что позволит России обеспечить внутренние потребности и сохранить роль одного из основных поставщиков нефтяного сырья на мировой рынок.

Во второй половине девяностых годов можно ожидать стабилизации производства нефти в России на уровне 290-305 млн.т в год. Затем, в следующее десятилетие, в случае высоких мировых цен на нефть и значительных иностранных инвестиций в нефтяную промышленность возможно увеличение производства нефти до 320-350 млн.т. Учитывая, что удовлетворение внутренних потребностей в моторном топливе во все большей степени будет достигаться за счет углубления переработки нефти, экспорт российской нефти может



достигнуть 120-140 млн.т в год, в том числе в страны - не члены СНГ - 100-110 млн.т. Необходимой предпосылкой реализации такого прогноза является сохранение либерального экономического курса. В противном случае следует ожидать ухудшения экономических условий развития нефтяной промышленности и существенно более низких уровней производства и экспорта российской нефти.

Перспективы производства газа в России будут определяться динамикой внутреннего и внешнего спроса и размерами инвестиций в освоение новых газовых месторождений. Экономический подъем в России будет связан с общим ростом энергопотребления и соответствующим повышением внутреннего спроса на газ. При этом можно ожидать, что спрос на газ будет расти более высокими темпами, чем на энергию в целом, что обусловлено экономическими и экологическими преимуществами природного газа перед другими видами топлива, прежде всего углем. Рост экономики в странах Западной и Восточной Европы, восстановление экономического роста в странах СНГ, а также увеличение доли природного газа в топливно-энергетическом балансе европейских стран позволяет прогнозировать также устойчивое повышение спроса на российский природный газ на внешних рынках. За счет разработки газовых месторождений Дальнего Востока возможен также выход на энергетические рынки стран Восточной Азии.

Увеличение предложения природного газа в ближайшей перспективе будет связано с вводом в разработку относительно небольших газовых месторождений Западной Сибири, расположенных около базовых месторождений. В более отдаленной перспективе увеличение производства газа может быть достигнуто за счет реализации проектов освоения новых крупных газовых месторождений на полуострове Ямал, шельфах Баренцева моря и острова Сахалин. По имеющимся оценкам, только месторождения полуострова Ямал в перспективе способны обеспечить добычу до 200-250 млрд. куб.м газа в год.

Таким образом, нефтегазовая промышленность способна стать крупным сектором устойчивого роста в экономике России, обеспечивающим поступательное развитие страны и сохранение ее места на мировом рынке.

*О.Изряднова, Л.Лугачева*

---

---

## **Инвестиционная сфера в условиях переходного периода**

---

---

**Традиционные методы управления инвестиционной деятельностью в российской экономике.** В условиях централизованного управления национальной экономикой отправным моментом составления планов текущего и перспективного экономического развития являлось

определение лимитов капитальных вложений (инвестиций). Процедура составления планов носила итеративный характер и была направлена на достижение сбалансированности макроэкономических показателей. Структура распределения инвестиционных ресурсов по сферам, секторам и отраслям формировалась с учетом государственных приоритетов развития.

На определенных этапах экономического развития такой подход был вполне оправдан и оказывал позитивное влияние на процессы экономического роста. Практическая реализация крупномасштабных программ по технико-технологическому преобразованию структуры национальной экономики по сути являлась началом нового цикла развития национальной экономики. Поддержание тенденций роста национального дохода в этот период позволяло решить некоторые неотложные проблемы в сфере потребления и повышения уровня жизни, в частности, увеличить масштабы жилищного строительства. Хотя рост национального дохода обеспечивался опережающим ростом инвестиций, снижение эффективности использования инвестиционных средств еще не приняло ярко выраженный характер.

Однако рост инвестиций, без серьезных качественных сдвигов в структуре использования инвестиционных ресурсов, приводил к напрасному отвлечению средств от решения насущных проблем и, в конечном счете, даже при некотором накоплении, негативно отражался на экономической конъюнктуре в сфере воспроизводства. К негативным моментам, кроме того, можно отнести сохранение разбалансированности технико-технологических аспектов воспроизводства.

Все же обновляемая структура производства и производственного аппарата, достаточно высокий уровень квалификации рабочей силы и научно-технического потенциала позволял некоторое время продолжать процесс экономических преобразований в направлении дальнейшей интенсификации производства. Возможным направлением в этот период могла бы стать селективная поддержка конкурентоспособных производств, а также повышение межотраслевой и технологической сбалансированности затрат и конечных результатов производства. Однако с начала 70-х годов в инвестиционной деятельности сохраняется приоритет за капиталоемкими отраслями топливно-энергетического комплекса, производствами добывающей промышленности и сельского хозяйства при некотором свертывании интенсивности потока капитальных вложений в развитие отраслей машиностроения. Сохранение высоких темпов расширенного воспроизводства за счет нового строительства отодвигало процессы обновления основного капитала на второй план, что, в конечном счете, приводило к увеличению износа и снижению качественных характеристик производственного аппарата в целом.

Растущие социальные претензии в этот период также явились фактором сдерживающим процесс перераспределения ресурсов валового национального продукта в пользу накопления.

Доля чистого накопления в валовом внутреннем продукте и в структуре инвестиционных ресурсов начинает постепенно снижаться, что явилось одной из причин замедления темпов производства. При относительном росте цен на продукцию машиностроения и строительно-монтажные работы, низких процентных ставках и довольно мягких ограничениях со стороны государства на возможность получения субсидий предприятия продолжали функционировать в условиях экстенсивного наращивания средств на капитальное строительство.

В экономике проявилась ярко выраженная тенденция к снижению эффективности капитальных затрат. Каждая дополнительная единица прироста национального дохода обеспечивалась увеличением масштабов инвестирования, тем самым усиливался разрыв между затратами и конечными результатами производства. Национальная экономика не могла выдерживать длительной время такой инвестиционной нагрузки и к середине 80-х годов со всей очевидностью встал вопрос о необходимости структурных преобразований.

**Развитие инвестиционных процессов в период смягчения ограничений плановой экономики.** В 1986-1991 гг. предполагалось при сохранении высокой инвестиционной активности начать реализацию двух основных направлений экономического развития:

- ускоренного жилищного и социально-культурного строительства (социальная ориентация капитальных вложений);

- ускорения темпов технического перевооружения и обновления производственного потенциала.

*Таблица 1.*

**Основные показатели инвестиционной деятельности СССР  
в 1986-1991 гг., в % к предшествующему году**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Национальный доход	101,7	100,5	106,8	102,3	95,8	89,8
в том числе:						
фонд накопления	103,6	94,7	115,0	93,9	77,6	63,8
Инвестиции, всего	109,2	105,9	107,7	104,1	100,1	84,5
в том числе:						
производственные	108,9	105,1	106,5	105,2	99,0	81,7
непроизводственные	109,9	108,2	110,9	101,4	102,7	91,3
Валовая продукция промышленности стройматериалов	105,0	103,8	104,6	101,1	97,4	97,6
Валовая продукция машиностроения	107,0	105,6	105,8	99,1	98,2	90,0

Реализация этих направлений структурно-инвестиционной политики предполагала практическое решение проблем сбалансированности как объемов инвестиций в непромышленную сферу с производственными возможностями стройиндустрии и промышленности строительных материалов, так и производственного строительства с инвестиционными отраслями машиностроения. Только в этом случае объемы капитальных вложений могли быть обеспечены соответствующими материальными ресурсами.

Инвестиции в основной капитал в период 1986-1991 гг. росли опережающими темпами по сравнению с динамикой национального дохода при этом эффективность их использования, рассчитанная по приросту национального дохода, систематически снижалась.

Серьезно подрывала возможности обеспечения процессов расширенного воспроизводства сложившаяся тенденция к снижению доли накопления в основных фондах в общем объеме использованного национального дохода. Доля накопления в основных производственных фондах упала в 1990 г. до самого низкого за последние 10-15 лет уровня - 4.3% против 9.3% в среднем за этот период. С учетом высокой степени износа основных производственных фондов во многих отраслях народного хозяйства это с неизбежностью отразилось на возможностях модернизации производственного потенциала и явилось одним из факторов инициирующих кризисогенную ситуацию в экономике. Национальная экономика, сохраняющая экстенсивный тип воспроизводства, оказалась неподготовленной к резкому изменению макропропорций.

Ускоренная реализация социальных программ и осуществленные в этой связи в 1986-1990 гг. структурные сдвиги в условиях падения темпов и объемов общественного производства, а также снижения его эффективности, не могли не привести к углублению диспропорций в экономике, что прежде всего нашло свое проявление в материально-финансовой разбалансированности и в нарастании темпов инфляции.

Основная причина - допущенные в этот период просчеты при внедрении в практику новых моделей хозяйственного расчета и, прежде всего, политика перевода предприятий на условия самофинансирования и самоокупаемости. Отсутствие оптовой торговли, недостаточность кредитно-финансовой и налоговой системы, формирование и быстрое развитие кооперативов побудило предприятия реализовать свою самостоятельность прежде всего в сфере формирования и использования доходов. В результате рост денежных доходов, начиная с 1988 г. приобрел взрывной характер, что полностью разрушило к концу десятилетия потребительский рынок, нарушило финансово-кредитную систему. Попытки государства реализовать программы финансового оздоровления экономики успехов не принесли. Предусмотренные в них меры, во-первых, отставали от развивавшихся в этой сфере событий и, во-вторых, не были в полной мере адекватны глубине возникшего кризиса.

Косвенным подтверждением развития опасного для экономики процесса "проедания" имеющихся ресурсов явилось также и изменение соотношения отдельных элементов в структуре национального дохода - долей, используемых на потребление и накопление. В фонде потребления стабильно, около 85% начинает занимать личное потребление. Негативным моментом явилась практически неизменная динамика ресурсов общественного потребления, являющихся основным источником функционирования науки, здравоохранения, культуры и

других сфер. Снижение темпов роста инвестиционных ресурсов при недостаточной эффективности их использования, общее замедление темпов производства без каких-либо прогрессивных структурных преобразованиях в производстве привели к дальнейшему падению ресурсов как для накопления, так и для потребления.

Изменение методов управления не дало желаемых результатов поскольку не был достаточно отработан механизм децентрализованного формирования планов капитального строительства и подрядных работ.

Недостаточный контроль со стороны финансирующих банков за эффективностью расходования предприятиями средств и отсутствие действенных экономических рычагов и санкций у отраслевых органов управления способствовали расплыванию капитальных вложений, снижению их эффективности и расширению фронта строительных работ.

На этом этапе механизм регулирования инвестиционной деятельности изменением уровня процентной ставки не был включен в практику планирования.

Реформы 1985-1991 гг. в инвестиционной сфере были направлены на формирование материальных предпосылок для полноценного функционирования экономики, что предполагало резкое ограничение расходования инвестиций в неэффективных направлениях, повышение качества инвестиционного комплекса, создание материально ресурсной и производственной базы для социально-ориентированных отраслей экономики. Косметические переделки плановой экономики не могли привести к позитивным изменениям, требовались радикальные подходы к реформированию экономики.

**Развитие инвестиционной деятельности в 1992-1995 годах.** Для понимания изменений в инвестиционной деятельности и трансформации инвестиционной политики представляется необходимым более подробно охарактеризовать состояние области капитального строительства в 1992 г. Либерализация хозяйственной деятельности сопровождалась изменениями в традиционной практики финансирования капитального строительства. Резкое сокращение общего объема централизованных инвестиций предполагало расширение инвестиционной деятельности предприятий за счет собственных и заемных средств. Радикальная экономическая реформа в российской экономике положила начало тому, что выбор инвестиционных решений стал определяться чисто экономическими факторами и финансовыми возможностями субъектов хозяйствования.

Ситуация в инвестиционной сфере в этот период формировалась под воздействием следующих факторов:

- изменения структуры и источников финансирования инвестиционных расходов;

- институциональных изменений в национальной экономике, связанных с разгосударствлением собственности;

- относительного уменьшения платежеспособного спроса в связи с изменением уровня и структуры цен на инвестиционную продукцию;

- изменения структуры инвестиционного спроса и его несоответствия мощностям инвестиционного сектора;

- недостаточной оперативности мероприятий по изменению порядка индексации амортизации и переоценке основных производственных фондов.

На начальном этапе экономической реформы 1992 г. отсутствие стимулов к накоплению было связано с систематическим ростом стоимости жизни и приоритетностью удовлетворения социальных претензий занятых в производстве, что на практике выступило как средство увеличивающее скрытую безработицу в ущерб развитию производства.

Таблица 2

**Динамика новых инвестиций в основной капитал  
(в % к предшествующему году)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Новые инвестиции в основной капитал, всего	100,1	85,0	60,0	88,0	76,0	87,0
в том числе по объектам						
производственного назначения	99,0	82,0	56,0	81,0	67,0	83,0
непроизводственного назначения	103,0	91,0	70,0	101,0	89,0	93,0
Валовой внутренний продукт	97,7	95,0	85,5	91,3	87,4	96,0

Источник: Госкомстат России

Кризис российской экономики сопровождался беспрецедентными по масштабам темпами сокращения объемов инвестиций в реальный сектор экономики.

С сокращением объемов реальных финансовых ресурсов одной из актуальных проблем капитального строительства является повышение эффективности их использования. В этой связи расширяется сфера косвенного регулирования инвестиций посредством широкого использования финансово-кредитных рычагов и фискальной политики. С ограничением масштабов вложений, с развитием различных форм собственности и расширением сфер привлечения акционерного частного отечественного и зарубежного капиталов усиливается необходимость общегосударственной координации инвестиционной деятельности на всех уровнях хозяйствования.

В условиях продолжающегося спада производства и высоких темпов инфляции принципы регулирования инвестиционной деятельности определялись приоритетами решения текущих проблем. Однако, даже при соблюдении приоритетов, инвестиции в отрасли,

определяющие структурную перестройку в национальном хозяйстве (в электроэнергетику, машиностроение, топливную промышленность) оказались явно недостаточными для преодоления негативных процессов воспроизводства основного капитала.

Либерализация цен и жесткая бюджетная и финансово-кредитная политика в 1992 г. привели к резкому падению инвестиционной активности. Спад производства сопровождался резким сокращением объемов инвестиционных вложений: при падении темпов валового национального продукта за год на 14.5%, валовой продукции промышленности на 18%, инвестиции уменьшились на 40%. Другим существенным фактором являлось сохранение высокого уровня монополизма производства, исключая формирование конкурентной среды. Тем самым у большинства промышленных предприятий в этой сложной ситуации отсутствовали стимулы к инвестированию.

Если в 1991 г. поддержание темпов роста инвестиций происходило при сохранении опережающего роста инвестирования за счет собственных средств предприятий, то с переходом к практике свободного ценообразования стало наблюдаться резкое ограничение собственных финансово-инвестиционных средств предприятий, усиленное систематическим их обесцениванием в связи с нарастающими инфляционными процессами.

Сокращение нецентрализованных инвестиций в основной капитал, осуществляемых за счет собственных средств предприятий, свидетельствовал о потребительских предпочтениях нуждам накопления. Ограниченность инвестиционных возможностей усиливалась тем, что проведенная индексация амортизационных отчислений не восполнила недостаток финансовых ресурсов. При резком росте цен на продукцию инвестиционного машиностроения и строительно-монтажные работы не обеспечивались условия простого воспроизводства основного капитала, что привело к расширению сферы капитального ремонта. В 1990 г. соотношение затрат на капитальное строительство к новому строительству составляло примерно 5:1, то по оценке в 1992 г. - 2:1. Гипертрофированное развитие капитального ремонта при крайне устаревшем производственном аппарате усилило разбалансированность процессов воспроизводства основного капитала. При катастрофическом состоянии производственного аппарата в отдельных отраслях это ведет к процессам дальнейшего спада производства и усиления технологической разбалансированности производства, происходит ускорение процессов старения производственного аппарата. Резко упали масштабы обновления основных фондов: до 2.5% - в 1992 г. против 6.6% в 1990 г. В целом по промышленности износ основных фондов превысил 40%, а в ряде базовых отраслей состояние производственных мощностей достигает того уровня, за которым может последовать массовое выбытие (нефтепереработка, химия, транспорт).

Физическое и моральное старение оборудования предопределяет дальнейшее снижение производства и, в соответствии с этим, сохранение тенденции к росту энерго- и материалоемкости продукции.

Таблица 3.

**Структура новых инвестиций в основной капитал по формам собственности за счет всех источников финансирования, в % к итогу**

	1991	1992	1993	1994	1995
Инвестиции по предприятиям и организациям всех форм собственности	100	100	100	100	100
в том числе:					
государственной	83,0	81,0	51	34	33
муниципальной	-	-	12	8	7
смешанной	-	-	25	42	44
частной	-	-	12	16	16

Источник: Госкомстат России

С 1992 г. начинает наблюдаться процесс повышения доли негосударственных вложений. Государственный сектор экономики в инвестиционной сфере в 1990 г. контролировал 83% объема инвестиций и 56% строительно-монтажных работ. По мере изменения институциональной структуры экономики предприятия начинают играть доминирующую роль в сфере капитального строительства. На долю инвесторов государственного сектора в 1995 г. приходится 33% инвестиций против 81% в 1992 г., 30% объема ввода основных фондов и 20% строительно-монтажных работ.

Резкое сокращение инвестиционной деятельности государства неизбежно уменьшило емкость рынка и ухудшило его конъюнктуру. Недоинвестирование экономики в конечном счете привело к дополнительному спаду производства. Негосударственные инвесторы пока не способны компенсировать свертывание деятельности государства на инвестиционном рынке, поскольку финансируемое из централизованных источников производственное строительство, как правило, капиталоемко и, зачастую, не очень привлекательно с точки зрения прибыльности проектов.

Реализация жесткой финансово-кредитной и денежной политики способствовала сокращению доли бюджетного финансирования и льготного государственного инвестиционного кредитования. Повышение роли внебюджетных инвестиционных фондов и активизация инвестиционной деятельности совместных предприятий и иностранных фирм, а также поступление инвестиционных ресурсов по альтернативным каналам обусловило постепенное ослабление нагрузки на бюджет.

Собственные средства предприятий и организаций становятся преобладающим источником финансирования. Несмотря на проведенные мероприятия по улучшению учета



движения основных производственных фондов, амортизационные отчисления не оказывают заметного влияния на финансовую поддержку инвестиционной деятельности, поскольку в условиях дефицита платежных средств и при отсутствии действенного механизма контроля за использованием, амортизация, зачастую направляется на финансирование неотложных платежей. В итоге потенциально мощный финансовый эффект переоценки основного капитала и индексации амортизационных отчислений не используется по своему прямому функциональному назначению. Сдерживающим инвестиционную активность фактором является снижение уровня загрузки производственных мощностей в среднем по народному хозяйству до 40-50%. Рост постоянных расходов, связанных с поддержанием мощности, влияет на динамику объемов собственных средств предприятий, направляемых на инвестирование. В этой ситуации многие предприятия перестали надеяться на централизованные инвестиции и начали искать дополнительные источники инвестирования: во-первых, за счет продажи незавершенных строительных объектов, избыточных основных средств (зданий, неустановленного оборудования и т.п.), земли; во-вторых, - за счет активного привлечения инвесторов под конкретные проекты.

С изменением условий финансирования инвесторы переориентируют свою политику в пользу непромышленной сферы, и прежде всего жилищного строительства, где сроки окупаемости финансовых средств значительно меньше, чем в производственной сфере.

Сужение сферы влияния государства на инвестиционную деятельность проявляется и в уменьшении объемов централизованных капитальных вложений. В 1995 г. из консолидированного бюджета выделено 53.8 трлн.руб на инвестиционные цели, за счет средств федерального бюджета - 27.5 трлн.руб, что составляет 11% общего объема инвестиций в реальный сектор.

Таблица 4.

**Структура новых инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, в % к итогу**

	1992	1993	1994	1995	1996 (оценка)
Всего	100	100	100	100	100
в том числе за счет средств:					
Федерального бюджета	16,3	19,2	13,4	11,0	14,9
Бюджетов субъектов Федерации	10,3	15,1	10,6	10,5	9,2
Собственных средств предприятий и организаций	69,3	57,4	64,2	62,5	59,6
Индивидуальных застройщиков	0,9	2,6	2,3	3,0	3,7
Бюджетного фонда государственной поддержки приоритетных отраслей, централизованных внебюджетных инвестиционных фондов и др. источников	2,9	3,3	7,8	10,2	8,3
Иностранных инвестиций и совместных предприятий	-	2,4	1,7	2,8	4,3

Источник: Госкомстат России

На спаде инвестиционной активности сказались специфика переходного периода, связанная с реализацией программ институционального преобразования экономики. При известной неопределенности статуса предприятий трудно было первоначально рассчитывать на долгосрочные вложения средств в развитие и модернизацию производства. С решением проблем реформирования форм собственности, а, следовательно, с расширением круга потенциальных институциональных инвесторов, создаются реальные предпосылки для активизации инвестиционной деятельности. Стимулирование инвестиционных процессов связано с освобождением от налогов прибыли, направляемой на развитие и модернизацию производства, на строительство и реконструкцию объектов социальной сферы, а также снижением ставки НДС с 28% до 20% на строительную продукцию и полным освобождением от него строительства жилых домов. Собственные средства предприятий на инвестирование увеличивает и переоценка основных фондов и индексация амортизации в меру роста цен на продукцию инвестиционных отраслей. Однако эти меры приносят положительные результаты только в случае открытия целевых инвестиционных счетов предприятий, поскольку при ранее действующем порядке использование амортизационных средств наблюдалась тенденция к их перераспределению в пользу потребления, что привело к “проеданию” накопленного потенциала.

Снижение инвестиционной активности сопровождалось структурными изменениями как в распределении инвестиций по сферам производства и секторам экономики, так и в формировании их по источникам финансирования.

**Валовые сбережения и инвестиции в основной капитал.** В период 1992-1996 гг. свертывание инвестиционной деятельности было более глубоким по сравнению с динамикой

валового внутреннего продукта. К началу 90-х годов доля валового внутреннего накопления в ВВП составляла более трети. Несмотря на спад производства уровень валовых инвестиций в основной капитал остается по-прежнему достаточно высоким. Доля валового накопления в ВВП в 1995 г. составила 28%. В структуре валового накопления по мере замедления темпов инфляции наиболее быстро сокращается накопление в оборотных фондах. Валовое накопление в основном капитале, несмотря на некоторые колебания, связанные с переоценкой фондов и изменением порядка начисления амортизации остается в пределах 22%. Тем не менее, доля новых инвестиций в основной капитал в ВВП по сравнению с дореформенным периодом существенно снизилась и в 1995 г. составила 15,1% против 38,7% в 1990 г.

Анализ счета капитала показывает, что в период 1991-1995 гг. валовые внутренние инвестиции были ниже валовых внутренних сбережений. С 1991 г. наблюдается отток внутренних ресурсов, которые включают процентные платежи за границу и рост инвестиционных вложений российского капитала за рубежом.

Таблица 5.

Доля валового сбережения в ВВП в 1990-1995 гг., в %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Валовые сбережения	31,0	38,8	52,2	39,3	31,4	33,5
Валовое внутреннее накопление	31,0	36,3	34,3	31,3	27,9	28,0
в том числе:						
валовое накопление основного капитала	28,7	23,3	23,7	22,7	25,1	21,8
из него:						
новые инвестиции в основной капитал	38,7	15,1	13,9	15,9	17,8	15,1
Кредиты (+), долги (-)	0,9	2,5	17,9	8,0	2,5	5,5

Источник: Госкомстат России

Неблагоприятный инвестиционный климат не способствовал росту инвестиционной активности отечественных предпринимателей. Меры, принятые Правительством по стимулированию отечественных и зарубежных инвесторов в 1995-1996 гг., оказали бы позитивное воздействие на конъюнктуру инвестиционного рынка при условии политической стабильности и преодоления кризисной ситуации в бюджетной системе, но сохранение последнего не позволило реализовать инвестиционные намерения на всех уровнях хозяйствования.

**Амортизационная политика и ее влияние на процессы воспроизводства основных фондов.** Анализ долговременных тенденций в динамике и структуре основных производственных фондов позволяет выделить несколько характерных циклов воспроизводства.

Рост инвестиционной активности и спроса на инвестиционные ресурсы в начале 60-х годов способствовали ускорению темпов обновления функционирующего производственного

аппарата главным образом за счет нового строительства. К середине 70-х годов условно среднефактический возраст машин и оборудования был существенно меньше нормативного срока службы. Качественные характеристики производственного потенциала в этот период позволяют сделать вывод о наличии необходимых условий для дальнейшего прогресса в экономике. К сожалению, продолжающаяся практика расширения масштабов капитального ремонта выступила фактором, сдерживающим темпы обновления основного капитала. Темпы выбытия основных фондов из-за физического и морального износа замедлились. Таким образом в структуре функционирующего оборудования сохранялся довольно высокий удельный вес устаревших фондов. Усиливающаяся разбалансированность между основными и вспомогательными технологическими процессами определялась нескоординированностью процессов воспроизводства основных фондов по производственным стадиям. Это привело к снижению загрузки производственных мощностей, к падению эффективности использования основных фондов и, в конечном счете, к замедлению темпов роста производства.

Проводившаяся воспроизводственная и, в частности, амортизационная политика не нацеливала предприятия на ускоренное обновление производственного аппарата, следствием чего явился высокий износ основных фондов в народном хозяйстве, их низкий качественный уровень, неконкурентоспособность продукции, выпускаемой на действующих фондах.

В целом по экономике износ основных производственных фондов вырос с 38% в 1985 г. до 42.6% в 1991 г. Наибольший уровень износа отмечался в промышленности (50%), в т.ч. в черной металлургии (45.7%), машиностроении и металлообработке (43%). Большой разброс в уровнях износа действующих основных производственных фондов наблюдается по отдельным подотраслям, что существенно усугубляет диспропорции в экономике. В промышленности скопилось значительное количество устаревшей, функционирующей далеко за пределами сроков службы техники. По некоторым оценкам до 60% основных фондов эксплуатируются с 2-3 кратным превышением нормативных сроков службы.

В условиях рыночной экономики государственное стимулирование структурно-инвестиционного обновления возможно лишь в сочетании воздействия налогово-кредитных рычагов с рациональной амортизационной политикой. К сожалению, эта сфера экономических отношений в наименьшей степени задействована в реальной хозяйственной практике и до сих пор носит, по существу, пассивный характер. Амортизационная политика в значительной степени определяется уровнем развития фондосоздающих отраслей, в частности, инвестиционного машиностроения. Поэтому повышение норм амортизации основных фондов и, соответственно, сокращение нормативных сроков их службы может дать желаемый результат только в том случае, если изменения в амортизационной политике будут подкреплены адекватными действиями в фондообразующих отраслях. В противном случае неизбежны

диспропорции инвестиционного спроса и предложения, симптомы которого, после переоценки основных средств, уже начали проявляться в перенакоплении средств в амортизационных фондах предприятий, усилении инфляционного давления на рынок инвестиционных товаров,.

На протяжении последних дореформенных лет соотношение между фондом реновации и общим объемом капитальных вложений составляло примерно 2:1 и имело тенденцию к незначительному повышению в сторону амортизации. В условиях углубляющегося социально-экономического кризиса, резкого снижения доли накопления в используемом национальном доходе и смещении приоритетов в пользу потребления наблюдается абсолютное уменьшение основных производственных фондов. Как следствие, размер амортизационных отчислений на реновацию практически приблизился к объему инвестиций. В отраслях, где наблюдается наибольший дефицит инвестиций, их недостаточно даже на простое воспроизводство действующего потенциала. Такая ситуация главным образом складывается в отраслях экономики, требующих значительных вложений на поддержание производственных мощностей: нефтедобывающей, угольной промышленности, металлургии, химии и нефтехимии, транспорте.

Практика ускоренного списания основного капитала, проводимая в большинстве развитых капиталистических стран, отражает тенденции первоочередного учета морального износа основных фондов. Для нашей же экономики проблема ускоренной амортизации актуализировалась только в последнее время, когда в условиях исчерпания возможностей экстенсивного роста, а также ужесточения требований к качеству и техническим характеристикам изделий, обусловленных ростом конкуренции, ускоренное обновление основных фондов, равно как и снижение издержек производства, становится одним из основных факторов повышения конкурентоспособности производимой продукции.

Основными доводами против ускоренной амортизации списания основных фондов являются высокая степень износа действующего производственного потенциала и, как следствие, функционирование в народном хозяйстве фондов со значительным превышением сроков службы, а также отсутствие новой техники (в необходимых количествах и нужного качества) для замены выбывающей.

Невосприимчивость экономики к нововведениям усугубилась во многом из-за высокой инфляции в инвестиционной сфере, обусловившей резкое обесценение ранее введенных основных фондов и начисляемой с них амортизации.

Проблема адекватного отражения стоимости основных фондов в сложившихся условиях воспроизводства была частично разрешена в результате переоценки производственного потенциала и индексации амортизации.

В настоящее время возможности количественного наращивания основных фондов существенно ограничены объемом накопления инвестиционных ресурсов. Происходит сокращение производства первичных инвестиционных ресурсов сопровождающееся опережающим ростом цен на них по сравнению с готовой продукцией, что сказывается в первую очередь на падении объемов производства инвестиционного машиностроения. Из-за высоких темпов инфляции продолжают обесцениваться амортизационные отчисления. При сужении платежеспособного спроса на внутреннем рынке проблема конкурентоспособности отечественной продукции актуальна лишь для немногих экспортных производств.

Однако сама по себе ускоренная амортизация не решает имеющихся проблем. Необходим пересмотр и периодическая индексация амортизационных отчислений в зависимости от роста цен на строительные-монтажные работы, оборудование, т.е. на элементы технологической структуры капитальных вложений. Кроме того, следует ускорить проведение структурной перестройки инвестиционного машиностроения с целью его ориентации на нужды рынка.

Введение практики ускоренной амортизации (равно как и индексация амортизации) неизбежно повлечет за собой повышение себестоимости и цен на выпускаемую продукцию, что отчасти может быть компенсировано интенсивным использованием действующего оборудования, которое приведет, при прочих равных условиях, к росту объемов выпускаемой продукции и снижению издержек на ее производство. Однако полностью эффект повышения цен в связи с ускоренной амортизацией может быть преодолен лишь с развитием реальной конкуренции в производственной сфере.

**Структура инвестиций в реальный сектор экономики.** Характерной чертой развития российской экономики в период 1991-1995 гг. является изменение структуры инвестиций в реальном секторе экономики.

Отраслевое распределение функционирующего основного капитала отражает сохранение крайне консервативной, утяжеленной структуры экономики. По существу отраслевая структура основных фондов не претерпела каких либо существенных изменений, даже несмотря на систематически проводимую переоценку стоимости основных фондов.

Таблица 6

## Структура основных фондов и износа по отраслям экономики 1991-1995 гг.

	Основные фонды по балансовой стоимости					Износ	
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1995
Основные фонды, всего	100	100	100	100	100	100	100
Отрасли, производящие товары	49,2	63,0	65,6	53,2	52,4		42,9
из них:							
промышленности	33,7	40,3	41,3	35,2	34,4	49,6	45,8
сельского хозяйства	11,4	16,2	16,9	13,6	13,6	22,6	37,4
строительства	3,8	6,0	5,2	4,2	4,3	53,3	36,3
Отрасли, оказывающие рыночные и нерыночные услуги	50,8	37,0	36,4	46,7	47,6		30,7
из них:							
транспорта и связи	14,2	17,1	16,6	12,8	12,8	38,1	41,0
торговли и материально-технического снабжения	2,9	3,8	3,1	2,3	2,7		

Источник: Госкомстат России

Снижение темпов роста основного капитала при уменьшении норм выбытия сопровождается систематическим нарастанием износа. Некоторое снижение коэффициента износа в 1995 г. по сравнению с 1991 г. связано с изменением практики переоценки стоимости основных фондов, а не качественным улучшением процесса воспроизводства. В период 1991-1995 гг. коэффициент обновления основных фондов систематически снижается и в 1995 г. составил 1,5% против 6% в 1991 г.

Таблица 7

**Коэффициенты обновления и модернизации основных фондов  
(в сопоставимых ценах 1990 г.)**

	1991	1992	1993	1994	1995
Коэффициент обновления, %	6.0	3.0	1.9	1.7	1.5
Коэффициент выбытия	1.8	1.0	1.3	2.0	2.3

Источник: Госкомстат России

При ограниченности капитальных ресурсов целесообразно изменить структуру инвестиций в пользу ускорения темпов технического перевооружения, что позволило бы активно включать обновленные фонды в процесс реструктуризации экономики.

Однако анализ воспроизводственной структуры инвестиций показывает, что в последние 2 года преобладает рост нового строительства в ущерб процессам технического перевооружения. Содержание неиспользуемых производственных фондов на балансе предприятий отягощает их финансовое состояние и в общем случае выступает фактором необоснованных требований к увеличению объемов инвестиций. С макроэкономических позиций проблема состоит не столько даже в определении масштабов финансирования, как в формировании направлений использования инвестиционных средств.

Таблица 8

**Воспроизводственная структура инвестиций по объектам производственного назначения,  
в % к итогу**

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>ВСЕГО</b>	100	100	100	100	100
в том числе направленные на:					
техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий	54	53	51	46	46
расширение действующих предприятий	15	15	14	14	14
новое строительство	26	27	29	34	34

Источник: Госкомстат РФ

Анализ состояния фондов позволяет сделать вывод о необходимости обновления и модернизации производственного аппарата прежде всего, капиталобразующих отраслей. Изношенность основного капитала отраслей производящих капитальные товары и связанное с этим систематическое падение темпов производства инвестиционной продукции в сочетании с низкими ее технико-экономическими характеристиками, крайне негативно отражается на состоянии процессов воспроизводства в национальной экономике.

Таблица 9

**Структура инвестиций в основной капитал по секторам экономики, в % к итогу**

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Инвестиции в основной капитал, всего</b>	100	100	100	100	100	100	100
из них:							
промышленность и сельское хозяйство	52.6	51.7	52.5	50.1	43.5	34.9	35.3
производственная инфраструктура	16.0	13.9	11.3	10.0	11.7	13.5	16.4
жилищное строительство	14.6	16.6	18.1	22.8	24.0	25.5	26.0

Источник: рассчитано авторами по данным Госкомстата России

В структуре использования инвестиций по секторам экономики обозначился явный сдвиг в пользу социально-гражданской сферы. По нашему мнению, это определяется как поддержанием уровня деловой активности в социально-гражданской сфере, так и явно обозначившейся тенденцией недоинвестирования процесса воспроизводства основного капитала в производственной сфере.

Жилищное строительство становится одним из привлекательных секторов экономики. При снижении темпов инвестиций в реальный сектор экономики в 1995 г. на 13%, инвестиции в жилищное строительство сократились на 4%, а за 2 месяца 1996 г., соответственно, на 10% и 2%.



## Ввод жилых домов по формам собственности

	Введено, млн.м.кв		Темпы роста, в % к предыдущему году		Структура ввода, в % к итогу	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Жилые дома, всего	39.2	42.8	94.0	109.0	100	100
в том числе по формам собственности:						
государственная	10.0	9.8	93.0	98.0	25.6	22.9
из нее:						
федеральная	7.8	7.4	98.0	94.9	19.9	17.4
субъектов Федерации	2.2	2.4	79.0	109.0	5.7	5.5
муниципальная	4.3	4.2	76.0	97.6	11.0	9.8
частная	11.8	15.3	104.0	128.0	30.0	35.9
из нее:						
индивидуальные застройщики	7.1	9.9	128.0	140.0	18.2	23.2
смешанная	13.0	13.4	98.0	103.1	33.2	31.2
из нее:						
жилищно-строительные кооперативы	1.9	1.7	102.0	88.0	4.9	4.0

Источник: Госкомстата России

Сокращение масштабов государственных инвестиций в социально-гражданское строительство сопровождается ростом активности частного капитала на рынке жилья и строительства объектов социально-культурного назначения. Частные инвестиции в жилищное строительство растут опережающими темпами по сравнению с динамикой инвестиций в экономику. Доля инвестиционных средств индивидуальных застройщиков составляет 3% в общем объеме инвестиций в реальный сектор и 11,5% в объеме инвестиций в жилищное строительство. Финансирование жилищного строительства предприятиями частной формы собственности почти на 20% обеспечивается за счет привлечения средств населения.

Ввод жилья за счет всех источников финансирования на протяжении 1990-1994 гг. сокращался, а в 1995 г. было отмечено восстановление темпов прироста жилищного строительства. При этом с изменением институциональной структуры экономики снижение темпов ввода жилья в государственном секторе частично компенсировалось ускорением темпов жилищного строительства частными инвесторами. Доля индивидуальных жилых домов введенных за счет собственных средств и с привлечением кредитов в общем объеме введенного жилья устойчиво повышается и составляет 23.2% в 1995 г. против 10.9% в 1991 г. и 5.8% в 1987 г.

Несмотря на темпы роста жилищного строительства для этого сектора характерны те же проблемы, что и для российской экономики планового периода: увеличение масштабов незавершенного строительства из-за ограниченности финансовых ресурсов заказчика и нерегулярности поступления оплаты за выполненные работы. По данным Госкомстата на конец

1995 г. в состоянии незавершенного строительства находилось 88 тыс. жилых домов (без индивидуального) общей площадью 97 млн.кв.м, что более чем вдвое превышает годовой объем ввода жилой площади.

Реализация Указа Президента Российской Федерации N1181 от 10.06.94 “О мерах по обеспечению достройки не завершенных строительством жилых домов” позволила сократить размеры незавершенного жилищного строительства за счет увеличения в ряде территорий России продажи незавершенных строительством жилых домов инвесторам, имеющим финансовые возможности для их достройки. Следует принять во внимание, что сохраняющаяся тенденции замедления темпов инвестирования жилищного строительства и сокращения заделов прошлого года в связи с приростом ввода в эксплуатацию жилых домов на 47% в начале года, отразится на динамике объемов ввода в эксплуатацию жилых домов в 1996 г.

Фактором, сдерживающим инвестиционную активность потенциальных инвесторов, является сохранение высоких процентных ставок по кредитным ресурсам. Определенным позитивным моментом, влияющим на оценку перспектив развития жилищного строительства является восстановление тенденции роста склонности к сбережениям населения. Принятый Указ “О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования” N293 от 28.02.96 г. будет способствовать обеспечению прав на недвижимое имущество, легализует и расширит сделки с ним, позволит накопления и сбережения населения трансформировать в финансовые потоки, направленные на жилищное строительство.

*И.Мухамедшин*

---

---

## **Инновационная деятельность в 1992-1996 годах**

---

---

Одним из факторов, определяющих степень интеграции России в мировую экономику, является развитие российского экспорта, особенно продукции обрабатывающих отраслей промышленности. Поэтому оно может и должно стать важным элементом структурной перестройки и технологической модернизации национального хозяйства страны.

Наиболее значимым фактором, оказывающим существенное сдерживающее влияние на российский экспорт, является низкая конкурентоспособность отечественной промышленной продукции, прежде всего машинно-технических изделий. Сказывается также негативное воздействие тяжелого финансового положения большинства предприятий обрабатывающей промышленности и конверсионных производств, практически исключая инвестирование в перспективные, ориентированные на экспорт проекты за счет внутренних ресурсов и коммерческое использование конкурентоспособных результатов НИОКР.

Россия обладает мощным, но в основном невостребованным научно-техническим потенциалом. В условиях централизованного управления экономикой почти все создаваемые в России научно-технические результаты, и в первую очередь изобретения, принадлежали государству, а заинтересованность в их использовании проявляли практически только их авторы. Государственные предприятия, как правило, не имели никакого стимула в использовании передовых научно-технических достижений.

Ситуация радикально изменилась в 1992 г., когда был принят пакет законодательных актов в области правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности, и в первую очередь патентный закон РФ, отменивший институт “авторских свидетельств”, который закреплял исключительное право на использование изобретения за государством. Патентный закон РФ ввел единственную форму охраны изобретений - патент, закрепляющий исключительное право на изобретение за физическим или юридическим лицом (патентообладателем). Это принципиально меняет механизм использования получивших правовую защиту научно-технических результатов. Их использование возможно только на договорной (лицензионной) основе с патентообладателем.

Рассмотрим результаты введения нового патентного закона в России.

Статистические данные Роспатента (Комитета Российской Федерации по патентным и товарным знакам) о подаче заявок на выдачу патентов на изобретения в 1992-1994 гг. подтверждают спад активности российских заявителей (33914 - в 1992 г., 28530 - в 1993 г., 19528 - в 1994 г.) и повышение активности иностранных (14910 - в 1993 г., 19125 - в 1994 г.). Первое объясняется сокращением бюджетного финансирования государственных НИИ и КБ, спадом производства, распадом научно-исследовательских и опытно-конструкторских коллективов и, как следствие, миграцией научно-технической интеллигенции за рубеж. Принятие нового патентного законодательства открыло большую перспективу для иностранных заявителей в обеспечении прав собственности на принадлежащие им промышленные объекты на территории РФ в связи с экспортом зарубежными фирмами продукции и технологий на российскую территорию или созданием в России соответствующих производств с их использованием. Постепенно растущее количество выданных в России патентов на изобретения (10787 - в 1992 г., 27757 - в 1993 г., 40263 - в 1994 г.) свидетельствует о становлении рыночных отношений в сфере интеллектуальной деятельности и формировании в России рынка технологий.

Информация о зарегистрированных Роспатентом договорах о передаче прав на запатентованные объекты промышленной собственности (договорах об уступке прав и лицензионных договорах) позволяет судить о динамике процессов передачи запатентованных технологий и о технических областях, в которых она осуществляется. Так, общее количество

зарегистрированных в 1994 г. договоров по сравнению с предыдущим годом возросло на 50%, в то время как для 1992 г. рост составлял 20%. Увеличение числа таких договоров свидетельствует об активизации рыночных отношений в области инновационной деятельности, в частности, о повышении заинтересованности к использованию передовых технологий.

В таблице 1 представлено распределение зарегистрированных в 1993-1995 гг. договоров по областям техники. Стабилен и высок интерес к результатам новейших разработок в химии и нефтехимии, а также в строительстве и производстве строительных материалов, что в целом совпадает с приоритетностью направления инвестиций, и в первую очередь иностранных, в эти сферы деятельности. Отрадно отметить относительно высокий интерес к использованию результатов инновационной деятельности в области машиностроения, станкостроения, производства инструментов. Относительно стабилен показатель заключения соглашений о передаче передовых российских технологий в нефтегазодобывающей промышленности.

Следует отметить возрастание в 1995 г. доли зарегистрированных договоров, относящихся к легкой и пищевой промышленности (более чем в 2 раза по сравнению с 1993 г. и в медицине (более чем в 3 раза). Снизился интерес к использованию результатов разработок в металлургии, электронике, вычислительной технике и приборостроении.

*Таблица 1.*

**Распределение зарегистрированных договоров  
о передаче запатентованных технологий по областям техники**

Область техники	Доля от общего числа зарегистрированных договоров, %		
	1993	1994	1995
Строительство, строительные материалы	17.8	12.9	12
Машиностроение, станкостроение, производство инструмента	12.8	13.3	9
Химия, нефтехимия	11.5	15.9	14
Металлургия	12.3	3.6	4
Электроника, вычислительная техника, приборостроение	10.7	5.7	7
Легкая, пищевая промышленность	7.6	13.9	16
Энергетика, электротехника	7.2	8.3	6
Медицина	6.6	15.6	22
Нефтегазодобывающая промышленность	5.7	6.7	3
Прочие	4.8	4.1	7

Результаты анализа заключенных договоров о передаче запатентованных технологий подтверждаются результатами выборочного обследования результативности инновационной деятельности промышленных предприятий, проведенного Центром экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации в 1994 г. По данным обследования, наиболее активно ведется работа по освоению выпуска продукции, новой для России, в химии и нефтехимии (22% промышленных предприятий из числа обследованных), а также в

машиностроении - 17% предприятий. А в большинстве других отраслей такие предприятия составляли от 2 до 5%. Хуже других дела обстояли в цветной металлургии, где ни одно из обследованных предприятий на период проведения обследования не освоило новую для России продукцию.

В таблице 2 представлены данные о различных категориях хозяйствующих субъектов, участвующих в процессе передачи и получения передовых технологий. Как показал анализ, наибольшую активность (свыше 50%) в передаче запатентованных технологий проявляют патентообладатели-физические лица, как правило, авторы. Такая ситуация вполне объяснима, т.к. они лишены возможности реализовать изобретение на практике (осуществить их рекламу, маркетинг, изготовить опытный образец, освоить производство и т.д.). На втором месте стоят государственные предприятия, НИИ, КБ, ВУЗы. Их доля возросла с 24% в 1992 г. до 32% в 1995 г. В первую очередь это предприятия, НИИ и КБ бывшего ВПК, располагающие мощным не востребованным и сегодня научно-техническим потенциалом.

Таблица 2.

**Активность участников договоров о передаче запатентованных технологий**

Категория хозяйствующих субъектов	Доля от общего числа договоров, %					
	передающая сторона			принимающая сторона		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Государственные предприятия, НИИ, КБ, ВУЗы	24	28	32	60	62	57
Негосударственные (в том числе, частные) предприятия	18	16	18	36	22	25
в том числе:						
совместные предприятия		0.1	0.2		1.1	0.9
иностраннне фирмы		0.1	3.6		0.7	4.8
Физические лица	58	56	49	4	16	18

В связи с сокращением бюджетного финансирования и спадом производства государственные предприятия зачастую не в состоянии освоить производство и продажу продукции с использованием принадлежащих им новых и конкурентоспособных результатов НИОКР. Минимальна доля в качестве передающих технологии негосударственных структур, в том числе частных предприятий. Естественно, что приватизированные и частные предприятия еще не располагают достаточно мощным научно-техническим потенциалом, способным пользоваться спросом на рынке технологий.

Наиболее активно приобретают технологии государственные предприятия, НИИ, КБ, ВУЗы (60%). В значительной мере это объясняется сменой ориентации предприятий на выпуск более современной конкурентоспособной продукции, а конверсионных предприятий - на выпуск современной гражданской продукции. На втором месте по активности приобретения запатентованных технологий стоят негосударственные структуры (в том числе частные

предприятия), берущиеся за освоение и продвижение перспективных для рынка технологий и уже располагающие для этого достаточным капиталом. И, наконец, физические лица все более активно приобретают право на использование запатентованных технологий (4% - в 1992 г. и 18% - в 1995 г.), что свидетельствует об оживлении инвестирования средств физических лиц в процесс освоения новых технологий.

Обследование Центра экономической конъюнктуры показало, что обновлением продукции наиболее интенсивно занимаются крупные предприятия. По данным Центра, производство новой для России продукции освоили среди наиболее крупных (свыше 5000 человек) хозяйств и крупных (от 1001 до 5000 человек) - 18%, средних (от 201 до 1000 человек) - 5% и малых (до 200 человек) - лишь 2%.

Руководители предприятий отмечают в качестве основных факторов, сдерживающих инновационную деятельность в промышленности, следующие: неплатежеспособность заказчика - 49% ответов, отсутствие финансирования - 43%, высокие кредитные ставки - 42%, инфляция - 32%, отсутствие спроса на продукцию - 23%.

Возрастающая тенденция к использованию передовых отечественных технологий вселяет надежду на изменение ситуации с повышением уровня конкурентоспособности отечественной промышленной продукции.

В настоящее время разработаны или разрабатываются ряд федеральных программ, нацеленных в конечном итоге на повышение конкурентоспособности отечественной промышленной продукции. К ним относятся, в частности, регламентация научно-технической политики, инвестиционной политики, промышленной политики, программа развития экспорта и др.

Как показало обследование ЦЭК, федеральные программы оказывают пока слабое воздействие на активизацию инновационной деятельности. Так, в целом осваивали новые виды продукции впервые в России в соответствии с условиями федеральных программ всего 2% обследованных предприятий.

Учитывая комплексность рассматриваемой проблемы, разработку федеральных программ следует координировать, поскольку речь должна идти о государственной финансовой, организационной и иной поддержке конкретных программ, ориентированных на достижение конечной цели - интеграцию России в мировой рынок.

В связи с этим подход к решению данной проблемы в различных отраслях промышленности должен решаться дифференцированно. Так, например, ряд отраслей российской промышленности производит потенциально конкурентоспособную продукцию. Это авиационная и космическая техника, атомная технология, продукция энергомашиностроения,

импортозамещающее оборудование для ТЭК, наукоемкие виды медицинской техники, лазерная техника и технология и др. Эти отрасли выходят или готовы выйти на мировой рынок и нуждаются в соответствующей поддержке государства.

В серьезной защите от импорта нуждается сектор промышленности, ориентированный на внутренний рынок. Это автомобилестроение, сельскохозяйственное машиностроение, текстильная, легкая и пищевая промышленность. Здесь требуется серьезное обновление производственного оборудования, технологических процессов и самой продукции рассматриваемого сектора промышленности. В этой связи следует отметить распоряжение правительства Российской Федерации от 2 февраля 1996 г. №132-р, направленное на обеспечение интересов отечественных товаропроизводителей, стабилизацию работы промышленного комплекса и национальной безопасности. В частности, предусматриваются:

- введение временных защитных мер в отношении товаров, импортируемых на территорию РФ и наносящих существенный ущерб товаропроизводителям подобных или конкурирующих товаров;

- разработка и утверждение положения о порядке приобретения по импорту оборудования (технологических линий, машин, механизмов) с использованием средств федерального бюджета;

- определение формы государственной поддержки патентования результатов отечественных разработок за рубежом, а также разработка и утверждение положения о порядке отбора результатов разработок, подлежащих патентованию за рубежом;

- государственная поддержка отечественных товаропроизводителей, приобретающих у российских научных организаций патенты, а также лицензии на производство современных видов оборудования и технологических линий и осуществивших сертификацию оборудования и систем качества предприятий на соответствие признанным международным стандартам.

Наконец, применительно к сырьевому сектору вполне реализуемым становится самофинансирование. Государство должно помочь этому сектору закрепиться на мировом рынке. Что касается привлечения передовых технологий и оборудования, конверсируемые предприятия ВПК могли бы справиться с этой задачей весьма успешно. Вышеупомянутое правительственное распоряжение, кстати, рекомендует федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ при определении условий проведения конкурсов (аукционов) по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых предусматривать использование техники и оборудования, подготовленных и разработанных отечественными товаропроизводителями.

Следует ожидать активизации инновационной деятельности в сфере малого предпринимательства, чему в немалой степени может способствовать принятие в последнее время ряда нормативных актов, направленных на поддержку малого бизнеса.

*Плешкова И.Н., Цухло С.В.*

## **Развитие строительного сектора экономики в свете опросной статистики**

Предлагаемая работа посвящена особенностям развития строительного сектора экономики в переходный период и основана на данных опросной статистики. С сентября 1993 г. было проведено 20 регулярных (с периодичностью 2 месяца) анкетных опросов руководителей строительных организаций Центрального региона России. Размер выборки в среднем составлял 600 строительных организаций, а доля ответов - от 45 до 55%. Результаты обследований позволили выявить некоторые новые тенденции в формировании субъективных экономических показателей, определить комплекс основных проблем строительного сектора.

Анализ динамики и взаимосвязей полученных экономических показателей является принципиально новым видом информации, дополняющим данные объективной статистики (Госкомстата) и полезным для понимания тенденций развития рыночных отношений в строительстве.

### **Тенденции в динамике строительного производства**

Согласно данным первых конъюнктурных опросов масштабное снижение объемов строительно-монтажных работ (СМР) отмечено в январе 1994 г., когда доля строительных организаций, сообщивших о снижении объемов работ, значительно превысила долю сообщивших о росте СМР: балансовая разность оценок "возрос"- "снизился" упала с +20% до -16%.

Такой смене тенденций предшествовала нарастающая недогрузка производственных мощностей строительных организаций в последние месяцы 1993 года. Несмотря на рост оценок изменения объемов работ (+16% в сентябре и +20% в ноябре), оценки уровня производственной программы ("выше нормы"- "ниже нормы") ухудшились с -21% до -27%, а в январе составили -43%. Рост доли неудовлетворительных оценок производственной загрузки (с 15 до 24%) наблюдался даже в группе организаций, сообщивших о расширении фронта работ. Кроме того, с сентября по ноябрь 1993 г. снизилась оценка средней обеспеченности заказами с 6.7 до 5.3 месяца, а 12% респондентов испытывали недостаток заказов на строительно-монтажные работы. Предвидя дальнейшее сокращение спроса на СМР в ближайшие месяцы (уменьшение заказов), руководители строительных организаций уже были настроены на значительное



сокращение численности сотрудников: разности оценок ожидаемых изменений штата ("увеличится"- "снизится") составляли -21% и -23% соответственно; доля упоминаний о нехватке квалифицированных кадров в ноябре 1993 г. уменьшилась с 30% до 16%. В январе 1994 г. дефицит заказов испытывали уже 18% строительных организаций.

Таким образом, уже за несколько месяцев до начала спада производства строительные организации находились в достаточно сложном положении. Преобладание доли организаций, увеличивших объемы СМР в сентябре и ноябре, над долей снизивших, причем на фоне растущей неудовлетворенности уровнем производственной загрузки, говорит, по крайней мере, об уменьшении прироста объемов строительных работ. Кроме того, данные первых двух опросов, вероятно, были несколько завышенными, что связано с узостью выборки (т.к. это были пилотажные опросы, проведенные среди строительных организаций Московской области).

Сокращение строительного производства в начале 1994 года было достаточным, чтобы стать поворотной точкой делового цикла.

Самые худшие оценки изменения объемов производства были зарегистрированы в приватизированных строительных организациях, где значение баланса по данному показателю снизилось с +30% до -24%. В госпредприятиях существенное сокращение объемов СМР было отмечено лишь в сентябре 1994 г.: баланс составил -36%. На общем фоне (среди различных объектов специализации) выделялись оценки объемов работ в жилищном строительстве. В этой отрасли строительного производства отрицательное значение баланса (-2%) было зарегистрировано лишь в мае 1994 г.

Снижение объемов и интенсивности строительного производства в этот период было обусловлено, прежде всего, сбоем в финансировании СМР. Причем на начальном этапе "кризиса неплатежей" лишь 29% опрошенных организаций связывали свои финансовые затруднения с неплатежеспособностью заказчиков. Для 60% респондентов основным препятствием нормальной работе стали задержки прохождения платежей через банки, т.е. искусственно созданные финансовые ограничения.

#### **Выявление циклических колебаний в оценках основных экономических показателей**

Основной характеристикой развития ситуации в строительстве за три года стало прогрессирующее ухудшение оценок уровня производственной загрузки: среднегодовые значения баланса по данному показателю составили соответственно -44%, -58% и -77%. На фоне этого процесса наблюдались резкие колебания оценок изменения физических объемов строительно-монтажных работ.

С начала 1994 г. самые низкие оценки в годовом цикле обследований изменений объемов СМР регистрировались в ноябре-январе, а самые высокие - в июле; периоды ухудшения оценок наблюдались с сентября по январь, а улучшения - с марта по июль. Примерно такая же цикличность прослеживается при рассмотрении динамических рядов показателей средней обеспеченности заказами и финансированием работ, а так же прогнозных показателей: ожидаемых изменений объемов строительно-монтажных работ и ожидаемых изменений занятости. В последнем случае при сравнении динамики этих показателей с остальными субъективными оценками следует учитывать временной лаг - 2 месяца.

Усиление и ослабление отрицательных тенденций в строительстве в 1995 г. отличалось от аналогичных процессов 1994 г. заметно более низким уровнем показателей. Так, интервал колебаний значений баланса изменений объемов СМР в 1994 г. составлял от -3% в июле до -31% в ноябре. При этом уровень неудовлетворенности производственной программой оценивался от -40 до -52%. В 1995 г. диапазон колебаний оценок изменений объемов производства существенно расширился: от -51% в январе до +10% в июле. Однако оценки загрузки мощностей варьировались в пределах от -48 до -69%. Опросы, проведенные в 1996 г. свидетельствуют о серьезном усилении кризиса в строительстве: оценки объемов СМР в течение всего года оставались отрицательными и изменялись от -66% в январе до -29% в мае. Наибольшая недогрузка производственных мощностей в этот период была зарегистрирована в январе и оценивалась балансом -84%.

Полученные в ходе опросов данные позволили выявить факторы, влияющие на возникновение и амплитуду периодических колебаний в динамике основных экономических показателей в условиях сокращения строительного производства. Как оказалось, "сезонная составляющая" не является определяющей при усилении спада объемов СМР. Доля организаций, для которых сужение фронта работ оценивалось как нормальный процесс (т.е. обычный, закономерный для текущего периода на момент опроса) не превышала 20% от числа респондентов, сообщавших о сокращении работ. Только этой частью строительных предприятий снижение работ воспринималось в основном как сезонное. Остальные организации объясняли снижение объемов производства (в условиях уже существующей недогрузки мощностей) в значительной мере действием таких серьезных внешних ограничений, как неплатежеспособность заказчиков, задержки платежей за выполненные работы и др. Эти же факторы существенно сдерживали деятельность строительных организаций и в летний период, когда наблюдался сезонный рост заказов на СМР, т.е. фактически предотвращали или снижали возможный рост производства в период май - август.

С сентября 1995 г. влияние финансовых ограничений на производственную деятельность строительных организаций настолько возросло, что фактически привело к

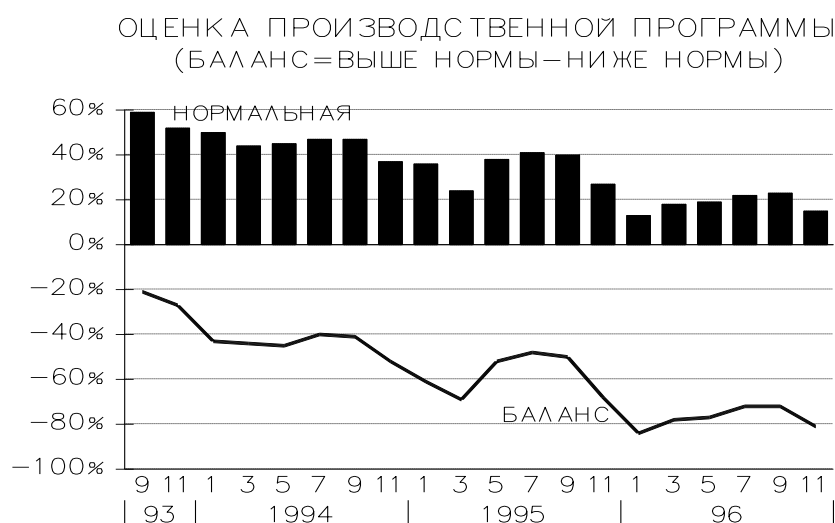
заметным изменениям, нарушениям или полному исчезновению циклических колебаний в динамике ряда экономических показателей, более других зависящих от обострения финансовых проблем. Такой процесс наиболее явно проявился в динамике показателя отставания (задержек) оплаты выполненных работ, значения которого неуклонно росли на протяжении всего указанного периода, а также показателя инфляционных ожиданий респондентов (прогнозов повышения цен на свои строительно-монтажные работы), значения которого монотонно снижались даже при росте доли строительных организаций, считающих текущие расценки на СМР заниженными.

### **Роль оценок производственной программы в исследовании актуальных проблем развития строительного сектора**

Особое значение при анализе данных, полученных в результате опросов, имеют показатели уровня производственной загрузки, которые позволяют оценить, насколько существенны последствия регистрируемых падений или роста объемов СМР, и в целом дают представление о масштабах, глубине происходящих в строительном секторе изменений.

Важность такой оценки заключается именно в том, что она формируется "изнутри" и является по своей сути агрегированным показателем, учитывающим влияние целого комплекса внешних и внутренних факторов, формирующих ситуацию в строительстве. С другой стороны, высокий интерес к показателю уровня производственной загрузки (производственной программы) при исследовании строительной конъюнктуры обусловлен тем, что периодические подъемы и спады, связанные с сезонным характером многих видов строительно-монтажных работ, воспринимаются респондентами как нормальный процесс и практически не отражаются на оценках производственной программы и этот показатель меньше любого другого подвержен влиянию сезонных колебаний. В силу указанных обстоятельств его динамика имеет ряд отличительных особенностей.

За все проведенные опросы в изменении значений показателя уровня производственной программы были выявлены достаточно четкие циклические колебания, в основном совпадающие с периодами усиления и ослабления отрицательных тенденций в динамике объемов СМР, но с несколько меньшей амплитудой. Самое лучшее значение баланса показателей производственной загрузки (-21%) было зарегистрировано в сентябре 1993 г., а самое худшее (-84%) в январе 1996 г. Масштабы изменений, происшедших в результате падения производства за этот период, лучше всего характеризуют соответствующие доли нормальных оценок загрузки мощностей. Если в ходе первого опроса о нормальной производственной программе сообщили 59% организаций, то в январе 1996 г. этот показатель составил лишь 13%. На рис.1 представлена динамика доли организаций, оценивающих свою производственную загрузку как нормальную, и значения баланса.



При сохранении темпов сокращения объемов СМР приблизительно на одинаковом невысоком уровне, оценки производственной загрузки оставались практически неизменными. Такая картина наблюдалась в марте - сентябре 1994 г. В данных условиях на формирование этих оценок влияли постоянные по силе воздействия факторы. В процессе устойчивых негативных изменений условий производства меняются представления респондентов о необходимом и реально достижимом уровне производственной загрузки, т.е. фактически происходит переоценка собственных возможностей и целей. Влиянием таких процессов, либо сезонным характером спада может быть объяснена неизменность оценок производственной программы несмотря на постепенное уменьшение объемов СМР.

В этой связи особое значение приобретает сравнение оценок загрузки мощностей, зарегистрированных в одни и те же месяцы, но в разные годы. Интересные результаты были получены при анализе краткосрочных улучшений ситуации с объемами работ в июле 1994 и 1995 гг. В эти месяцы были зарегистрированы самые высокие оценки производственной программы в соответствующих годовых циклах динамики данного показателя. В июле 1994 г. речь шла лишь о замедлении темпов сокращения СМР до -3%, при этом уровень удовлетворенности производственной программой оценивался балансом -40%. По сравнению с предшествующим опросом, улучшение значения баланса изменения СМР составило всего 2 процентных пункта, а баланса уровня производственной программы - 5 пунктов; положение с загрузкой мощностей удовлетворяло 47% респондентов.

В июле 1995 г. баланс по объемам работ повысился на 21 пункт и достиг +10%. Однако зарегистрированный рост объемов СМР, охвативший все сферы строительного производства (особенно промышленное и жилищное строительство, где оценки роста работ существенно превысили ожидаемые значения), не мог обеспечить смену тенденций в динамике объемов строительно-монтажных работ, так как был недостаточно интенсивным, чтобы существенно улучшить уровень производственной программы. Оценка уровня загрузки мощностей повысилась всего на 4 пункта и составила -48%, что было заметно ниже соответствующего показателя 1994 г. В данном случае оценка производственной программы сыграла роль индикатора, сигнализирующего о невозможности достижения устойчивого положительного изменения в динамике объемов СМР. Более того, анализ ситуации в строительстве с января по июль 1995 г. позволил сделать вывод об усилении давления на работу строительных организаций внешних негативных факторов. Доля организаций, сообщивших о росте объемов работ за этот период увеличилась с 7 до 34%, а неудовлетворенность уровнем производственной загрузки среди данной категории респондентов возросла при этом с 25 до 42%.

Существенные изменения субъективных оценок производственной программы могут быть вызваны такой особенностью данного показателя, как четкая реакция на отклонение реального развития ситуации от ожиданий, формирующихся внутри строительного сектора. Причем здесь важна не столько широта охвата, вовлеченность строительных организаций в процесс роста или падения производства, сколько значительность изменений (т.е. заметен приоритет степени реализации ожиданий над фактом осуществления намерения повысить или снизить объемы работ). Именно по этой причине в марте 1995 г. было зарегистрировано ухудшение значения баланса показателя производственной программы с -61 до -69% при росте оценки изменения объемов СМР с -51 до -35%. Ожидаемое значение показателя объема производства было существенно выше (-27%), а неудовлетворенность достигнутым уровнем загрузки в группе предприятий, сообщивших о росте работ, составила 33%.

Таким образом, динамика оценок уровня производственной программы тесно связана с точностью прогнозов респондентов, т.е. с соответствием динамики фактических и ожидаемых изменений объемов строительно-монтажных работ (рис.2).

Результаты опросов строительных организаций дают основание говорить о достаточно высокой точности прогнозов респондентов по поводу изменения объемов СМР в ближайший период (2-3 месяца от момента опроса), несмотря на сложность экономического положения отрасли.

Рис. 2

## ОЦЕНКА ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ И ИЗМЕНЕНИЯ ОБЪЕМОВ РАБОТ



До марта 1996 г. отклонение значений баланса фактических изменений объемов работ от ожидаемых варьировалось в пределах от 2 до 13 процентных пунктов. Наиболее заметные расхождения значений этих двух показателей в 1994 г. приходятся на май и июнь (соответственно 11 и 10 пунктов). Тогда при некотором замедлении темпов продолжалось незначительное снижение объемов СМР, хотя респонденты были настроены в целом на рост работ. Однако сокращение объемов производства в эти месяцы не было столь ощутимым для строительных организаций, чтобы привести к заметному изменению оценок производственной программы. В 1995 г. самое большое отклонение значений - 13 пунктов - было зарегистрировано в мае (-11% при ожидаемом росте +2%). Тем не менее, по сравнению с мартовским снижением работ (-35%) улучшение было значительным, что и отразилось на росте оценок производственной программы с -69% до -52%. Таким образом, показатель производственной загрузки всегда отражает и точность и уровень реализации ожиданий руководителей строительных организаций.

Наиболее вероятной причиной отклонений реальных значений показателя изменения СМР от ожидаемых является усиление воздействия внешних ограничений, которые не зависят от деятельности строительных организаций и сила их влияния трудно поддается прогнозированию. Об усилении влияния негативных факторов, так или иначе связанных с кризисом неплатежей, говорят не только прямые указания респондентов на определенный набор основных ограничений, но и неуклонное снижение роли "сезонной составляющей" в периоды усиления негативных тенденций в динамике СМР. Если в январе 1994 г. (в начале спада производства) сезонный фактор определял снижение работ в 20% организаций,

сообщивших о сокращении, то в январе - марте 1996 г. такое утверждение имело основание лишь в отношении 2-3% респондентов данной группы.

Сохранение высоких темпов сокращения работ в марте 1996 г. (-56% после -66% в январе) было вызвано, прежде всего, резким обострением финансовых ограничений. Сила влияния этих факторов сделала невозможным достоверный прогноз развития ситуации: отклонение (в сторону ухудшения) фактической оценки изменения СМР от ожидаемой (-39%) достигло 17 процентных пунктов.

С наибольшими трудностями в реализации своих производственных планов столкнулись организации, задействованные на строительстве сельхозобъектов и инфраструктуры. Здесь разрыв ожидаемых и фактических оценок изменения объемов производства составил соответственно 40 и 18 процентных пунктов.

В мае сокращение строительного производства замедлилось. Баланс изменения объемов работ повысился до -29%, а погрешность прогнозов респондентов (в сторону ухудшения оценки) уменьшилась до 9 п.п. Однако в июле при ожидаемом улучшении показателя (с -29 до -16%), фактическое значение баланса несколько понизилось (-31%) и отклонение оценок достигло 15 пунктов. Наименее точными оказались прогнозы руководителей организаций, занятых в сельскохозяйственном и промышленном строительстве (разрыв реальных и ожидаемых показателей достиг здесь 29 и 19 п.п. соответственно).

Нереализованные ожидания руководителей организаций обусловили сохранение низких оценок текущей производственной программы. До июля 1996 г. балансовые оценки производственной программы регистрировались на уровне -80...-79%. В июле оценка производственной загрузки улучшилась до -72%, а доля нормальных оценок составила 22%. Это связано с тем, что среди 17% строительных организаций, сообщивших о росте объемов работ, 51% достигли нормальной загрузки, а 9% превысили нормальный уровень.

По данным опросов 1996 г. до сентября основные показатели строительного производства в госсекторе были значительно выше, чем в приватизированных организациях. Так, балансовая оценка изменения объемов СМР среди государственных предприятий варьировалась от -48% (январь) до -4% (май), а оценки уровня производственной программы изменялись от -78% в январе до -66% в июле. В группе приватизированных организаций наблюдалось постепенное повышение балансов соответствующих показателей: от -72 до -24% - по объемам строительного производства; и от -85 до -71% - по уровню загрузки мощностей. В сентябре 1996 г. в приватизированных организациях отмечено более высокое значение показателя (-40%), чем в госсекторе (-45%). Однако среди открытых и закрытых акционерных

обществ наблюдалось существенное различие: в АООТ снижение строительного производства оценивалось балансом -34%, а в АОЗТ оценка спада достигла -60%.

В ноябре 1996 г. показатель изменения объемов работ ухудшился с -42% до -65%. Усиление спада строительного производства привело к существенному ухудшению оценок уровня производственной программы строительных организаций: баланс данного показателя понизился на 9 пунктов и составил -81%. Доля организаций с нормальной производственной загрузкой сократилась с 23 до 15%.

### **Основные ограничения развития отрасли строительного производства Влияние финансовых проблем**

Результаты исследования конъюнктуры за весь период опросов позволяют прийти к заключению, что основным препятствием к улучшению ситуации в строительном секторе экономики является комплекс финансовых проблем, включая факторы, непосредственно связанные с финансовыми ограничениями строительных организаций, порожденные кризисом платежей в целом.

С самого начала спада строительного производства каждое усиление отрицательной тенденции сопровождалось очередным обострением финансовой ситуации в строительных организациях, вызванным либо неплатежеспособностью заказчиков, либо задержками платежей за выполненные работы. Причем в 1994 г. задержки финансирования происходили не только по вине заказчика, но и при прохождении платежей через банки (на эту проблему указывали от 60 до 80% респондентов). В 1995 г. главным ограничением своей деятельности строительные организации называли неплатежеспособность заказчиков (от 60 до 69% упоминаний). Задержки платежей занимали второе по значимости место (эта проблема волновала от 47 до 54% респондентов).

Влияние финансовых проблем, по данным опросов, не ослабевало на протяжении всего периода обследований конъюнктуры. Наблюдались лишь незначительные колебания оценок значимости этих факторов. Исключение здесь составляют данные январского и мартовского опросов 1996 г., когда влияние задержек платежей снизилось с 52% до 45-46%. В связи с этим можно предположить, что усугубление "неплатежей" в начале года, вызванное задержками бюджетного финансирования, стало для строительных организаций относительно привычным явлением. В марте 1996 г. был отмечен значительный рост влияния фактора неплатежеспособности заказчиков с 64 до 73%, что позволяет назвать данное ограничение основной причиной сохранения высоких темпов падения строительного производства. Самая высокая частота упоминания проблемы неплатежеспособности заказчиков была зарегистрирована в ноябре 1996 г. и составила 78%. Разница в оценках значимости факторов неплатежеспособности заказчиков и задержки платежей (разрыв по частоте упоминания



данных ограничений) в 1996 г. достигла в среднем 27 процентных пунктов, тогда как в 1995 г. данная усредненная величина составляла только 10 п.п.

Усугубление финансовых ограничений привело к постепенному обострению дефицита заказов. Трудности были, прежде всего, связаны с поиском заказов, удовлетворительных по условиям финансирования СМР (возможность предоплаты и др.), а также обусловлены снижением производственной мощности организаций из-за потери квалифицированных кадров, нехватки оборудования, техники, материалов. Влияние фактора дефицита заказов на работу строительных организаций в сторону усиления или ослабления колебалось в зависимости от периодов ухудшения или улучшения основных субъективных показателей, но при этом отчетливо возрастало: в 1994 г. о его влиянии сообщали от 18 до 25% респондентов, в 1995 г. - от 26 до 40%. В марте 1996 г. серьезные затруднения с поиском заказов испытывали 45% организаций. За период май-сентябрь о недостатке заказов на СМР сообщали 34-36% респондентов, однако в ноябре значимость фактора вновь выросла до 44%. На рисунке 3 представлена динамика основных ограничений развития строительного сектора.

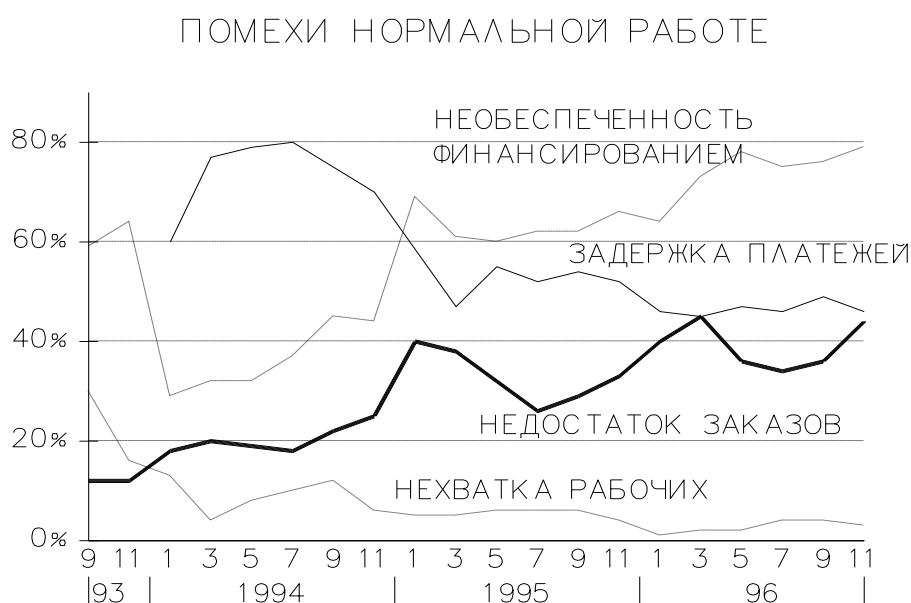
Изменение оценок средней обеспеченности заказами до 1996 г. вполне соответствовало динамике фактора дефицита заказов. Интервал колебаний показателя за этот период составил от 6.7 месяца в сентябре 1993 г. до 2.7 месяца в ноябре 1995 г. В 1996 г. значения средней обеспеченности заказами регистрировались на уровне 3.0...3.3 месяца, однако в сентябре оценка средней обеспеченности заказами снизилась до 2.6 месяца, а в ноябре составила лишь 2.2 месяца.

Вариация показателя средней обеспеченности финансированием работ, наблюдение за которым началось с июля 1994 г., составила от 2.9 до 1.5 месяца, однако последние значения показателя были отмечены на уровне 1.2 и 0.9 месяца. Таким образом, за прошедшие три года средняя обеспеченность заказами сократилась в 2.6 раза, а средняя обеспеченность финансированием (по сравнению с начальным периодом наблюдения) - в 1.9 раза. Среднее значение показателя отставания (задержек) оплаты заказчиками выполненных строительных работ с сентября 1995 г. возросло с 3.1 до 5.5 месяца.

С воздействием финансовых ограничений тесно связана динамика ценовых прогнозов (инфляционных ожиданий) строительных организаций. На протяжении всего обследованного периода ожидания респондентов по поводу роста цен на строительные работы (расценки с учетом коэффициентов) оставались достаточно высокими. За редким исключением их уровень оценивался балансом +44% ... +55%. При этом усиление финансовых проблем в периоды ухудшения оценок производства несколько сдерживало инфляционные ожидания респондентов. И наоборот, с улучшением основных экономических показателей ценовые прогнозы руководителей строительных организаций заметно росли. В ноябре 1995 г. ценовые

прогнозы снизились с +55% до +45%. Следует отметить, что аналогичный процесс в ноябре 1994 г. (когда оценки были предельно низкими и баланс понизился с +25% до +14%) был не типичным, так как на формирование оценок изменения цен решающее влияние оказывала практика установления заниженных коэффициентов к базовым расценкам на СМР и даже их "замораживания" на несколько месяцев. Такие коэффициенты в конечном итоге формируют текущий уровень цен на СМР в целом (т.к. договорные цены не могут намного отличаться от существующих в государственном секторе). Тем не менее, непосредственное влияние они оказывают на изменение инфляционных ожиданий госорганизаций, которые по сравнению с приватизированными организациями в своих прогнозах в основном были заметно осторожнее.

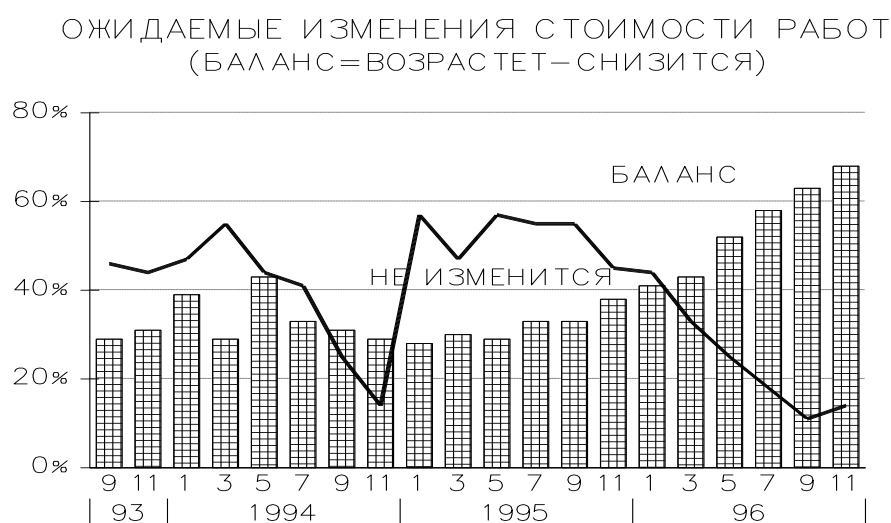
Рис. 3



С января по июль 1996 г. значения показателя ожиданий изменения цен на СМР снизились с +44 до +18%. Под давлением финансовых проблем строительные организации были вынуждены сдерживать свои инфляционные ожидания, не смотря на рост неудовлетворенности существующим уровнем цен на СМР (с января по июль баланс оценок "выше-ниже нормы" понизился с -22% до -38%). 8% респондентов сообщили о возможном снижении цен в ближайшие 2-3 месяца, причем в государственном секторе доля таких организаций достигла 17% (в АО - 8%).

В сентябре прогнозы строительных организаций относительно изменения цен на СМР продолжали снижаться. Баланс инфляционных ожиданий составил +11% (в июле +18%). Снижение ценовых прогнозов сопровождалось повышением баланса оценок текущих цен на СМР с -35 до -31%, 51% респондентов считали цены (расценки) на СМР нормальными. На рисунке 4 представлена динамика показателя инфляционных ожиданий.

Рис. 4



### Прогноз экономической конъюнктуры

Анализ динамики и взаимосвязей основных субъективных показателей за три года обследований не дает оснований для прогнозов улучшения общей ситуации в строительстве в начале 1997 г.

Достаточно пессимистичные ожидания обусловлены, прежде всего, предельно низкими оценками производственной программы (среднегодовой уровень баланса показателя достиг -77%). Кроме того, по данным последних опросов можно сделать вывод, что в 1996 г. наблюдалось более медленное улучшение основных экономических показателей по сравнению с соответствующими периодами 1994 и 1995 гг. Это выразилось и в значительном отставании реальных изменений объемов СМР от ожидаемых, выявленном в ходе мартовского - июльского опросов. В июле 1996 г. главным достижением строительных организаций стало лишь некоторое замедление спада производства (до -29%). Однако в прошлые годы в это же время респонденты уже были настроены на расширение фронта работ, хотя реальное улучшение впоследствии было не столь заметным.

Таким образом, в текущий период наблюдается фактически полное торможение влияния каких-либо положительных процессов в экономическом развитии строительной отрасли производства. Это означает, в 1996 г. давление финансовых ограничений достигло такой степени, что в настоящее время практически целиком контролирует изменение ситуации в строительстве и заметно уменьшает достоверность оценок руководителей строительных фирм относительно вероятного изменения общеэкономического положения их организации в ближайшие месяцы.

Так, с июля по ноябрь усиление давления финансовых ограничений проявилось в заметном снижении показателя средней обеспеченности заказами (с 3.3 до 2.2 месяца) и финансирования (с 1.5 до 0.9 месяца). 11% респондентов на момент опроса не имели заказов на СМР, а у 24% (в ноябре у 34%) обеспеченность заказами не превышала 1 месяца.

По данным последних опросов в тяжелом финансовом положении (с обеспеченностью меньше 1 месяца) находились 35% респондентов, а 38...39% - в условиях полного отсутствия финансирования (оплаты) СМР.

В ноябре задолженность заказчиков за выполненные работы возросла в среднем с 5.0 до 5.5 месяца. Только 3% респондентов не испытывали задержек платежей. В условиях частичной оплаты СМР работали 38% опрошенных организаций (в среднем задолженность составила 53% от стоимости работ).

Ноябрьский спад производства СМР привел к значительному сокращению доли нормальных оценок и общему снижению показателя уровня производственной загрузки. Согласно прогнозам руководителей строительных организаций, в январе-феврале 1997 г. ожидается дальнейшее усиление негативных тенденций в строительном производстве. Возможное сокращение объемов СМР оценивается балансом -78%, что на 13 пунктов ниже фактического ноябрьского уровня.

В ряде областей - Владимирской, Самарской, Пензенской, Мурманской и Тамбовской - о вероятном снижении объемов работ в январе сообщили от 88 до 92% респондентов. В Москве ожидаемый спад производства оценивается балансом -68% (в Московской области -79%).

Ухудшение ситуации с объемами СМР повлечет дальнейшее сокращение численности занятых в строительном секторе. Баланс ожидаемых изменений численности работников ухудшился на 7 пунктов и достиг -64%. В сохранении штата сотрудников уверены только 34% руководителей стройорганизаций. В госсекторе этот показатель составил -67%. Лучшее значение (-59%) получено в АООТ, а максимальные увольнения (баланс -79%) ожидаются в АОЗТ. С момента начала проведения опросов это самые низкие значения соответствующих показателей, что еще раз подтверждает серьезность создавшегося положения.

Положительный сдвиг был зарегистрирован только в динамике оценок уровня текущих цен на СМР (повышение с -31 до -25%). Своими ценами на СМР были удовлетворены 55% респондентов. На этом фоне инфляционные ожидания руководителей организаций (прогнозы роста цен) увеличились с +11 до +14%. В строительстве сельхозобъектов была отмечена самая высокая оценка уровня цен (-9%), при этом и ценовые ожидания были максимальными (+35%). Напротив, в строительстве инфраструктуры при самых низких оценках текущих цен на СМР (-29%), инфляционные ожидания составили только +14%. Самые низкие ценовые прогнозы среди всех групп респондентов (+7%) были зарегистрированы среди организаций с численностью 201-500 человек.

Результаты проведенных исследований позволяют говорить о том, что в настоящее время строительный сектор в целом переживает глубокий кризис. Под давлением финансовых ограничений обострился весь комплекс проблем строительных организаций. Строительная отрасль находится на грани серьезных внутренних изменений, обусловленных влиянием факторов реальной экономической ситуации. С учетом результатов анализа накопленных данных наиболее актуальным направлением исследования в ближайшей перспективе может стать изучение стратегий поведения руководителей строительных организаций.

Адаптация к условиям низких инвестиционных возможностей экономики невозможна без осознания наличия жесткой конкуренции на формирующемся рынке подрядных работ и необходимости соответствовать его требованиям. Для руководителей строительных организаций это означает, прежде всего, правильную оценку своих производственных возможностей, модификацию представлений о нормальном уровне производственной загрузки, а значит и корректировку своих целей и задач в изменившихся условиях хозяйствования. Помимо этого, адаптация к рыночным условиям подразумевает активный поиск путей повышения эффективности строительного производства, совершенствование организации и управления строительством, а также оценку и реализацию определенных видов деятельности, управленческих мер, направленных на улучшение экономического положения организации в условиях низкого платежеспособного спроса на СМР (преодоление проблем узкой специализации, диверсификация производства, регулирование занятости, работа по уменьшению строительных и финансовых рисков, освоение новых технологий, участие в подрядных торгах и др.).

Оценки такого рода деятельности или намерений руководителей строительных организаций могут быть полезны при исследовании перспектив развития строительного сектора.

## **Реформа внешней торговли: результаты и перспективы**

Государственная монополия на внешнюю торговлю создала административно-распределительную модель внешнеэкономической деятельности, при которой давление внешней конкуренции было нейтрализовано автаркической структурой хозяйства. В конечном счете, изоляция предприятий от внешнего рынка привела к неконкурентоспособности на этом рынке производимой ими продукции.

Механизм экспортно-импортных операций был следующим. При экспорте товар отчуждался от производителя, которому в рублях оплачивались все его расходы плюс небольшие отчисления от валютной выручки. Заказ на изготовление экспортной продукции имел силу приказа и внешнеторговая цена производителя не интересовала. Средства на импорт выделялись без какой-либо увязки с экспортной деятельностью отраслей, предприятий, регионов. Курсовые соотношения рубля к иностранным валютам волновали в основном ученых, а разница между внутренними и внешними ценами при экспорте регулировалась в конечном счете государственным бюджетом.

К середине 80-х годов сложилась ситуация, при которой экспорт приобрел преимущественно топливно-сырьевую направленность, а импорт стал во многом потребительским.

В этих условиях были предприняты первые попытки изменения системы управления внешнеэкономическими связями страны. Их суть состояла в включении непосредственных производителей и потребителей во внешнеэкономическую деятельность, создание экономического механизма обеспечения этой деятельности.

Вначале право непосредственного осуществления экспортно-импортных операций получили 21 министерство СССР и все союзные республики. Были созданы внешнеторговые объединения, работу которых предполагалось осуществить на принципах хозяйственного расчета. Кроме того, право непосредственного выхода на внешний рынок получили 67 предприятий и организаций. Существенное значение имело также предоставление права всем предприятиям устанавливать прямые связи с предприятиями социалистических стран. Экспорт товаров общегосударственного значения, прежде всего топлива и сырья, а также импорт за счет централизованных средств и для удовлетворения потребностей многих отраслей народного хозяйства страны оставались за объединениями бывшего Министерства внешней торговли СССР.

Новый механизм внешнеэкономической деятельности способствовал пробуждению интереса к выходу на внешний рынок. В начале 1988 г. решением правительства (Совместное постановление ЦК КПСС и СМ СССР N991 "О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями", 19 августа 1986 г.) практически все отраслевые министерства - производители товаров и услуг получили право непосредственного осуществления внешнеэкономической деятельности. Были созданы внешнеэкономические организации (как правило, одна на отрасль), для которой основной задачей ставилась координация экспортно-импортной деятельности предприятий. К концу 1988 г. число предприятий с правом непосредственного выхода на внешний рынок превысило 200, а к концу 1990 г. было зарегистрировано уже около 26 тыс. предприятий, участвующих во внешней торговле, однако масштабы сделок, заключенных благодаря расширению торговых прав, оставались весьма незначительными (в 1988-1990 гг. на их долю приходилось чуть более 1% торгового оборота), и ожидаемого улучшения структуры торговли достичь не удалось.

В декабре 1988 г. Совет Министров СССР принял Постановление "О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций", направленное на создание экономических условий для работы во внешнеэкономической области предприятиям и производственным кооперативам. Право самостоятельного осуществления экспортно-импортных операций получили все производители конкурентоспособной продукции.

На вырученные средства (остающиеся по нормативу валютных отчислений) они закупают необходимые машины, оборудование; до 25% средств в свободно конвертируемой валюте и вся выручка в переводных рублях могут расходоваться предприятиями на приобретение товаров народного потребления для нужд трудовых коллективов. Это позволило материально заинтересовать в экспорте практически каждого работника предприятия. Кооперативы сами определяли объемы импорта, а перечень ввозимой ими продукции был установлен Законом о кооперации.

Предприятия и производственные кооперативы получили право осуществлять внешнеэкономическую деятельность через любую внешнеэкономическую организацию. Критерием выбора здесь являлась минимизация расходов на осуществление внешнеэкономической деятельности.

Предприятия, имеющие достаточно большой объем внешнеэкономической деятельности, для самостоятельного ее осуществления создавали собственные внешнеторговые фирмы (они создавались в трех формах: на общем балансе предприятий, на отдельном балансе и на самостоятельном балансе с правом юридического лица). Увеличилось и число внешнеторговых организаций, которые могли выступать в качестве посредников. Кроме 25,

входящих в состав Министерства внешних экономических связей СССР внешнеторговых организаций, отраслевых и республиканских внешнеэкономических объединений, постановление от 2 декабря 1988 г. предусматривало возможность создания разного рода объединений предприятий для осуществления внешнеэкономических операций - ассоциаций, торговых домов, консорциумов и др.

Наряду с перестройкой организационных структур и системы управления во внешнеэкономическом комплексе проводилась разработка и внедрение экономических методов повышения эффективности экспорта и импорта. В первую очередь это касается создания системы стимулирования экспорта.

Наиболее действенным средством стали отчисления от валютной выручки и валютные фонды предприятий, введенные в 1986 г. Нормативы отчислений определялись, исходя из расчета за ряд лет соотношений между валютными поступлениями и платежами за импорт для нужд отрасли, то есть исходя из принципа валютной самокупаемости. Норматив отчислений от выручки в переводных рублях определялся, исходя из возможности реализации этих отчислений в условиях, когда взаимные поставки в рамках СЭВ практически полностью регулировались при координации народнохозяйственных планов.

Установление нормативов по отдельным предприятиям, то есть внутриотраслевая дифференциация, было доверено министерствам, которым разрешалось централизовать только до 10% средств, отчисляемых предприятиям.

Действенность этой меры стимулирования во многом определилась возможностью истратить деньги. Руководители предприятий требовали разрешить им осуществлять импорт самостоятельно, не получая ни у кого специального разрешения. На первых порах эти стремления сдерживались, поскольку неопытность на внешнем рынке приводит, как правило, к ощутимым экономическим потерям. Хотя многие хозяйственники расходовали валюту на реконструкцию и модернизацию, некоторые из них пустились в многочисленные зарубежные поездки.

В 1987 г. были приняты решения по расширению прав предприятий на использование валютных фондов. Предприятиям разрешалось обмениваться средствами своих валютных фондов, давать их займы, объединять. Были расширены возможности предприятий получать валютные кредиты при осуществлении ими внешнеэкономической деятельности, развитии экспортного потенциала. Начала развиваться система государственного страхования экспортно-импортных операций, валютных рисков советских организаций.



Предприятия получили возможность налаживания сотрудничества с социалистическими и капиталистическими странами в любой форме, включая инвестирование за рубежом, выпуск акций и других денежных документов.

Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. "О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций" дало предприятиям новые возможности в области использования заработанной валюты. Прежде всего предприятия и кооперативы стали получать валютную выручку по мере ее поступления от иностранного покупателя, а не по итогам года, как это было раньше. Часть иностранной валюты предприятие по соответствующему нормативу отчисляло государству. Государство выплачивало предприятию (кооперативу) рублевый эквивалент.

Предприятие оставляло причитающуюся ему валюту на счете в банке или держало ее на внебалансовом счете, получая рублевый эквивалент, необходимый для покрытия текущих производственных затрат. При этом за ним сохранялось право беспрепятственного выкупа этой валюты.

Для развития денежного рынка был введен свободный обмен средствами валютных фондов, продажа и покупка средств этих фондов за советские рубли по договорным ценам на валютных аукционах, организуемых Внешэкономбанком СССР с ноября 1989 г. Поскольку желающих продать валюту было мало, на проведенных аукционах ее стоимость в рублях в десятки раз превышала официальный курс.

Действовавшая система формирования валютных фондов предприятий не обладала должной избирательностью в части стимулирования экспортных поставок товаров более глубокой степени обработки, побуждала предприятия осуществлять экспорт по каналам, обеспечивающим максимальное начисление средств в их валютные фонды (бартерные сделки, приграничная и прибрежная торговля), а также в кооперации с предприятиями, имеющими более высокий отраслевой норматив валютных отчислений, в том числе с совместными.

Система отчислений в валютные фонды предусматривала различного рода отклонения от отраслевого подхода их формирования. Например, в ряде министерств и ведомств параллельно действовал товарный или страновой принципы дифференциации нормативов, устанавливались индивидуальные нормативы для отдельных крупных хозяйственных структур. Сырьевые отрасли промышленности формировали свои валютные фонды лишь от сверхпланового экспорта, а по отдельным товарным группам отчисления в валютные фонды полностью отсутствовали. Не производились также валютные отчисления в пользу

предприятий - поставщиков экспортной продукции по межправительственным договорам в счет государственных кредитов и безвозмездной помощи.

Этот механизм был несколько видоизменен Указом Президента от 2 ноября 1990 г. об особом порядке использования валютных ресурсов в 1991 г., принятие которого было обусловлено необходимостью получить средства для осуществления платежей в счет погашения внешней задолженности. Указом было предусмотрено создание совместного союзно-республиканского валютного комитета для управления специальным фондом, который формировался при Внешэкономбанке, и в который предприятия-экспортеры должны были в обязательном порядке продавать 40% своей валютной выручки с оплатой в рублях по коммерческому курсу. Вышедшее в декабре 1990 г. постановление СМ СССР о порядке реализации Указа предусматривало существенный пересмотр нормативов отчислений, действовавших в 1990 г., и распространение льготных нормативов отчислений на дополнительные категории сырьевых товаров и сделки, осуществляемые через посредников.

Новые нормативы были нацелены на стимулирование экспорта промышленной продукции и других товаров с высокой долей добавленной стоимости. Из общего объема валютной выручки предприятий в их распоряжении оставалось: от продажи газа, электроэнергии и других минеральных ресурсов - 20%, нефтепродуктов - 35%, угля, шкур и кожи, стекла, керамики и текстиля - 40-55%, продукции машиностроения и других промышленных отраслей - 70%. Норматив отчислений выручки от экспорта нефти в рамках госзаказа был установлен в размере 60%, а с выручки от сверхпланового экспорта нефти - 70%.

Было принято решение производить пересчет внешнеторговых цен в советские рубли с использованием дифференцированных валютных коэффициентов (ДВК), которые определялись как частное от деления оптовой цены с экспортной надбавкой на внешнеторговую цену, приведенную в валютные рубли по официально действующему курсу рубля к соответствующей валюте. Иными словами, внешнеторговая цена в валюте умножалась на курс и на валютный коэффициент и получалась оптовая цена с надбавкой за экспортное исполнение, выраженная в советских рублях. Таким образом, предприятию возвращались все его затраты, связанные с изготовлением продукции на экспорт.

При внедрении ДВК возникли огромные трудности, связанные с тем, что один и тот же товар у разных производителей мог иметь разную цену или надбавку за экспортное исполнение; внешнеторговые цены менялись по сезонам, производителям, соотношению спроса и предложения. В результате коэффициенты были определены только по продукции машиностроения и охватывали примерно 15% общего товарооборота. По остальным товарам остался прежний метод расчета по оптовым ценам.

Коэффициенты неоднократно корректировались, устанавливались адресно вплоть до отдельных марок оборудования или по предприятиям. ДВК явились вынужденной мерой при существовавшем резком различии внешнеторговых и внутренних цен.

В ноябре 1990 г. в рамках реформы обменного курса было сокращено число официальных валютных курсов, а по оставшимся были установлены новые паритеты. В частности, были ликвидированы дифференцированные валютные коэффициенты. Для различных типов сделок сохранялось несколько различных курсов рубля к иностранной валюте: "официальный" курс (0,6 рубля за доллар) использовался для перевода внешних требований, выраженных в рублях; "коммерческий" курс (1,8 рубля за доллар) использовался при экспорте и импорте товаров; "туристский" курс (5,6 рубля за доллар); курсы, устанавливавшиеся на аукционах при продаже твердой валюты за рубли. Аукционный курс рубля в середине января 1991 г. составлял 25 рублей за доллар, а курс черного рынка - примерно 30 рублей за доллар.

С целью обеспечения эффективного управления внешнеэкономической деятельностью Совет Министров СССР 7 марта 1989 г. принял постановление "О мерах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности", в соответствии с которым устанавливалась система государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, включающая:

- регистрацию участников внешнеэкономических связей;
- декларирование товаров и иного имущества, перемещаемых через Государственную границу СССР;
- порядок экспорта и импорта отдельных товаров общегосударственного назначения;
- меры оперативного регулирования внешнеэкономических связей.

Эта система распространялась на все виды внешнеэкономической деятельности, включая прямые производственные и научно-технические связи, прибрежную и приграничную торговлю, товарообменные операции, на всех участников внешнеэкономической деятельности (предприятия, объединения, производственные кооперативы и иные организации, непосредственно осуществляющие внешнеэкономическую деятельность, консорциумы, торговые дома, ассоциации делового сотрудничества с зарубежными странами, другие ассоциации, созданные на территории СССР совместные предприятия, международные объединения и организации).

Постановлением от 7 марта 1989 г. был утвержден перечень продукции (работ, услуг), экспорт и импорт которой осуществлялся по лицензиям, выдаваемым соответствующими

министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров союзных республик. Этот порядок применялся также при любых сделках купли-продажи данной продукции (работ, услуг) с иностранными фирмами и организациями на территории СССР.

Первоначально в перечень лицензируемой при экспорте продукции был включен сравнительно небольшой по числу товарных позиций круг топливных и сырьевых товаров, составляющих по стоимости значительную часть экспорта. Позднее перечень был расширен. В частности, в декабре 1990 г. ввиду обострения дефицита на внутреннем рынке в него было включено большинство промышленных товаров народного потребления (до 1991 г. лицензировалось более 90% статей экспорта).

Постановлением предусмотрено, что в особых случаях могут применяться меры оперативного регулирования внешнеэкономических связей - ограничения экспорта и импорта и приостановление операций участников внешнеэкономических связей.

Ограничения экспорта и импорта вводились на определенные периоды времени по отдельным товарам (работам, услугам), странам и группам стран в тех случаях, когда этого требовало состояние платежных отношений, иные экономические и политические условия.

Указанные ограничения экспорта и импорта производились в виде количественных или стоимостных квот на импорт или экспорт. Все сделки, осуществлявшиеся в рамках таких квот, подлежали лицензированию.

Приостановление внешнеэкономических операций осуществлялось в виде запрета исполнения конкретной сделки или временного приостановления всех подобных операций нарушителя на срок до одного года.

Начавшийся в конце 80-х - начале 90-х годов экономический кризис отразился на результатах внешнеэкономической деятельности. Уже в 1989 г. практически не наблюдалось увеличения стоимостного объема поставок российских товаров за рубеж, а физический объем сократился. Спад производства, разрыв хозяйственных связей со странами - бывшими членами СЭВ, а также между бывшими республиками СССР, торгово-политические и организационные просчеты в центре и регионах привели к резкому сокращению товарооборота Российской Федерации в 1991 г.

Началом формирования нового, адекватного рыночным условиям механизма регулирования внешнеэкономических связей в России явился Указ Президента РФ "О либерализации внешнеэкономической деятельности" от 15 ноября 1991 г. №213. Отныне все хозяйствующие субъекты любых форм собственности получили в принципе право на внешнеэкономическую деятельность.

На первом этапе (конец 1991 г. - I полугодии 1992 г.) меры по реформирования внешнеэкономической деятельности включали:

- снятие ограничений на экспорт готовой продукции (при сохранении жестких количественных и тарифных ограничений на вывоз топливно-сырьевых товаров);

- частичную либерализацию валютного курса (при установлении особого курса для расчетов с бюджетом и сохранении дотаций по критическому импорту);

- отмену любых ограничений на импорт.

С января 1992 г. были введены обязательная продажа 40% валютной выручки по специальному курсу и 10% по рыночному, а также экспортные пошлины. До середины 1992 г. импортируемые товары не облагались пошлинами, что способствовало резкому росту импорта потребительских товаров.

Либерализация импорта была необходима для создания конкурентной среды на сверхмонополизированном внутреннем рынке, а также для компенсации резкого спада производства в российской промышленности. Осуществленное административным путем установление верхних пределов экспорта топлива и сырья в условиях, когда внутренние цены на них были значительно ниже мировых, явилось вынужденной мерой, так как снятие ограничений тогда могло привести к катастрофическому опустошению внутреннего рынка.

Однако выход на внешний рынок огромного числа российских предприятий, зачастую не имевших в прошлом опыта внешнеэкономической деятельности, привел к их конкуренции друг с другом и ухудшению условий экспортно-импортных сделок.

В этих условиях Правительство России было вынуждено пойти на усиление государственного контроля за вывозом товаров. На втором этапе либерализации внешнеэкономической деятельности (второе полугодие 1992 г.) был установлен особый порядок экспорта стратегически важных сырьевых товаров, контроль за вывозом которых охватывал 70% российского экспорта.

Во II полугодии 1992 г. был полностью либерализован валютный курс, введен сначала временный импортный таможенный тариф, а с сентября того же года - постоянный. Первый российский тариф был слабо дифференцирован и устанавливал одинаковые ставки пошлин почти на все виды товаров. В дальнейшем, в результате неоднократных изменений, он стал более гибким, предоставляя одним отраслям избирательную защиту, а другим открывая путь к международной конкуренции.

Меры по сдерживанию экспорта (пошлины, лицензии, квоты, обязательная продажа валюты) оказались более действенными, чем стимулирующие меры. Не удалось приостановить

резкое падение экспорта, означавшее сокращение валютных поступлений для необходимого импорта.

В 1992 г. внешнеторговый оборот страны составил 79.4 млрд.долл. и уменьшился по сравнению с 1991 г. на 17%, а с 1990 г. - в 2.1 раза.

В целях дальнейшего развития валютного рынка в России с 1 июня 1992 г. была увеличена квота обязательной продажи экспортерами валютной выручки до 50%, причем доля валюты, реализуемой по рыночному курсу (а не по фиксированному курсу Центрального банка), была впоследствии повышена с 20 до 50%.

На третьем этапе либерализации внешнеэкономической деятельности (1993 г. - 1995 гг.) продолжался переход на тарифные методы регулирования, постепенно снижалась роль количественных ограничений. Объем осуществляемых на централизованной основе экспортно-импортных операций снизился в 1993 г. до 30% внешнеторгового оборота. Главная роль во внешнеэкономической деятельности перешла к предприятиям всех форм собственности.

Таблица 1.

**Основные показатели российской внешней торговли**

	Экспорт		Импорт (без учета неорганизованной торговли)	
	млрд.долл.	в % к предыдущему году	млрд.долл.	в % к предыдущему году
1991	50.9	71.6	44.5	54.4
1992	42.4	83.3	37.0	83.1
1993	44.3	101.4	26.8	73.0
1994	50.1	113.1	28.3	105.7
1995	64.3	128.3	33.3	117.4

Источник: Госкомстат России.

В 1993 г. вступили в силу важнейшие законодательные акты, регулирующие внешнеторговую деятельность в России - Таможенный кодекс и Закон "О таможенном тарифе". Таможенный кодекс, принятый Верховным Советом РФ в окончательной редакции 18 июня 1993 г., определяет: юридический статус таможенных органов; виды таможенных режимов и платежей; порядок начисления, уплаты и взимания этих платежей; процедуры оформления товаров и транспортных средств; основания для ввоза и вывоза товаров.

Закон РФ "О таможенном тарифе" от 21 мая 1993 г. устанавливает порядок определения ставок таможенных пошлин, виды этих ставок, меры оперативного регулирования внешней торговли с помощью сезонных и особых пошлин, порядок определения таможенной стоимости товара и страны его происхождения, а также предоставления тарифных льгот.

На первом этапе действия экспортного таможенного тарифа широко практиковалось освобождение отдельных экспортеров от пошлин решениями правительства. Указ Президента

России от 27 марта 1993 г. №406 существенно ограничил такую практику, оставив в действии только льготы, предусмотренные Законом “О таможенном тарифе” и предоставленные указами Президента РФ.

К концу 1993 г. были снижены ставки экспортных пошлин в среднем на 50% и почти вдвое сокращен перечень товаров, ими облагаемых. Однако поступления валютных средств от экспортной деятельности оказались значительно меньше ожидаемых. Квоты и вывозные льготы, предоставляемые централизованным экспортерам, не окупались.

Российский импорт в 1993 г. переживал тяжелый период, вызванный отменой дотаций для централизованного импорта и проводимой таможенной и налоговой политикой. За 1993 г. импорт сократился на 27%. В I квартале 1993 г. введен ранее не взимавшийся НДС на импортируемые товары, повышены ставки импортных таможенных пошлин. В течение всего года пересматривались ставки акцизов, в результате чего к концу года на некоторые виды продукции (например, продукцию автомобилестроения) они стали носить запретительный характер. В ноябре 1993 г. были вновь повышены ставки таможенных пошлин, а в декабре ужесточен порядок ввоза товаров физическими лицами.

В 1994 г. товары, вывозимые с таможенной территории РФ в пределах объемов, необходимых для федеральных государственных нужд, были освобождены от обложения таможенной пошлиной. С 1 января 1994 г. не подлежат обложению вывозными таможенными пошлинами нефть, нефтяной газ и продукты их переработки в счет экспортных квот для государственных нужд. Также не подлежат обложению ввозными пошлинами материальные ресурсы производственного назначения, закупаемые предприятиями нефтяного комплекса за счет средств, полученных от экспорта нефти, нефтяного газа и продуктов его переработки.

С 1 июля 1994 г. в Российской Федерации были введены новые ставки импортного тарифа. Ставки импортного таможенного тарифа 1993 г. были исключительно адвалорными. Тариф 1994 г. содержал как адвалорные, так и специфические ставки. По сравнению с тарифом 1993 г., освобождавшим от пошлин большинство продуктов питания, руды, свинец, олово, вату, книги, железнодорожные локомотивы, трамваи, танкеры, рыболовные суда и ряд других товаров, этот список значительно сократился. Общему повышению уровня пошлин способствовало введение в новом тарифе комбинированных ставок.

С 1 января 1994 г. был введен специальный налог (СН) на импортируемые товары, освобождены от НДС экспортируемые товары как собственного производства, так и приобретенные, экспортируемые услуги и работы, отдельные виды товаров освобождены от уплаты НДС при их ввозе в Россию.

В январе 1994 г. была прекращена реализация товаров и услуг населению за наличную валюту. Изменился порядок перемещения физическими лицами через таможенную границу товаров, не предназначенных для производственной или иной коммерческой деятельности - в 2.5 раза снижена сумма беспошлинного ввоза.

Важным документом, утверждающим новые правила регулирования внешнеэкономической деятельности, стал указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. №1007 "Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт". Дополняющие Указ №1007 в июне и июле 1994 г. детальные постановления сохранили на весь 1994 г. квоты и прежние тарифные льготы на поставки нефти и нефтепродуктов.

В результате в конце 1994 г. в области экспорта стало действовать пять экспортных режимов:

- режим экспорта нефти и нефтепродуктов;
- режим экспорта стратегически важных сырьевых товаров;
- режим поставок товаров, экспорт которых осуществляется в соответствии с международными обязательствами России;
- режим особого порядка экспорта (вооружения, товары двойного назначения, лекарства, ядерные материалы и др.);
- режим регистрации экспортных контрактов.

С 1 января 1995 г. квотами регулируется всего около 5% объемов экспорта (товары, экспорт которых осуществляется в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации) и 8% объема экспорта подпадает под особый порядок регулирования (вооружение и военная техника, товары двойного назначения, драгоценные металлы, сплавы и изделия из них и т.п.).

Для контроля использовалась заявительная регистрация экспортных контрактов. Номенклатура товаров, по которым осуществлялась регистрация контрактов на экспорт, охватывала 15 товарных групп (нефть, продукты переработки нефти, газ природный, удобрения, деловая древесина и т.д.), что составляло порядка 50% общего объема экспорта.

С марта 1995 г. отменен институт спецэкспортеров по стратегически важным сырьевым товарам. С 15 мая 1995 г. прекратили действовать все льготы, ранее предоставленные участникам внешнеэкономической деятельности, в том числе в виде бюджетных ассигнований на уплату таможенных и других платежей, а также по обложению ввозными и вывозными пошлинами и др.



Таким образом, к настоящему времени в основном завершено формирование внешнеэкономического механизма переходного периода, основанного на: ограниченном использовании нетарифных методов регулирования экспорта, применяемых в отношении специфических товаров, продукции военного и двойного назначения; обязательной продаже экспортерами 50% валютной выручки; использовании таможенного тарифа для защиты внутреннего рынка.

Вместе с тем все еще не отработан современный механизм государственной поддержки экспорта - экспортных кредитов, гарантий, страхования рисков, поощрения российских инвестиций за рубежом.

Однако, несмотря на ряд положительных сдвигов, явившихся результатом проводимой политики либерализации, современное состояние внешнеэкономического комплекса далеко не соответствует как экономическому потенциалу страны, так и задачам выхода из экономического кризиса и обеспечения стабильного экономического роста.

Таблица 2.

**Структура экспорта товаров, %**

	1991	1992	1993	1994	1995
Экспорт - всего	100	100	100	100	100
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	2,6	3,9	3,8	4,2	2,4
Минеральные продукты	51,7	52,1	46,7	43,8	40,9
Продукция химической промышленности	6,6	6,1	6,0	7,7	9,6
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	4,7	3,7	4,2	4,2	4,1
Текстиль и текстильные изделия	0,9	0,6	0,4	0,9	0,8
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	14,3	16,4	23,2	26,3	28,0
Машины, оборудование и транспортные средства	10,2	8,9	6,5	5,0	3,9
Прочие	9,0	8,3	9,2	8,0	10,3

Источник: Госкомстат России.

Российский экспорт продолжает носить ярко выраженный сырьевой характер. Основными объектами экспорта являются нефть, нефтепродукты и природный газ, на которые приходится почти половина всего объема экспорта. Доля продукции машиностроения упала с 10% в 1991 г. до 3.9% в 1995 г.

После 19-процентного сокращения экспортных поставок нефти и газового конденсата в 1992 г. в последние три года они стабилизировались на уровне около 120 млн.т. Появилась тенденция сокращения поставок нефти в страны СНГ при увеличении ее вывоза в другие зарубежные страны, что обусловлено неплатежами со стороны стран Содружества. Отмена с

1 января 1995 г. квотирования экспорта не привела к заметному увеличению их вывоза за пределы страны из-за ограниченных транспортных возможностей продуктопроводов. В результате снижения добычи нефти доля экспорта в объемах производства увеличилась с 16.6% в 1992 г. до 31.5% в 1995 г. Внутренние цены на нефть устойчиво повышались, индекс роста цен в 1995 г. по отношению к 1991 г. составил около 60000%, что ликвидировало значительное отставание внутренних цен от мировых, наблюдавшееся в начале 90-х годов.

Стабильный рост экспорта черных и цветных металлов с начала реформ привел к тому, что металлургия стала самой экспортоориентированной отраслью России - 37% продукции поставляется за рубеж. Сейчас металлургия является вторым по стоимостному объему экспорта сектором российской экономики.

При устойчивом снижении спроса на продукцию черной металлургии на внутреннем рынке в 1991-1995 гг. нарастали попытки отечественных производителей расширить свое присутствие на внешнем рынке. Так, в 1991-1995 гг. наблюдался интенсивный рост экспорта проката черных металлов - с 18% до 63% от объема производства, аналогичная тенденция имела место по листовой холоднокатанной стали, экспорт которой за этот же период возрос примерно в 3 раза, по стали листовой горячекатанной экспорт возрос с 24% до 63% от объема производства. По продукции более высокого передела - трубам стальным - имело место снижение экспорта более чем в 2 раза от общего объема продаж, что было обусловлено значительным сокращением поставок продукции в страны СНГ.

К концу 1995 г. внутренние цены на продукцию черной металлургии по большинству видов изделий сравнялись с мировыми или превысили их. По состоянию на 1 декабря 1995 г. внутренние цены с учетом НДС, спецналога и транспортных расходов превысили мировые цены: по листу холоднокатанному на 24%, по листу горячекатанному - на 50%, листу оцинкованному - на 56%, и к концу 1995 г. экспорт проката черных металлов, листовых сталей и стальных труб стал нерентабельным.

За 1991-1995 гг. спрос внутреннего рынка на алюминий первичный сократился в 2.9 раза. Сокращение спроса в основном происходило под воздействием снижения объемов оборонного производства, спада производства в машиностроении, строительстве. В этих условиях предприятиям алюминиевой промышленности при государственной поддержке в достаточно короткий срок удалось интегрироваться в мировой рынок алюминия и практически сохранить уровень производства и количество рабочих мест. В 1994 г. и в I полугодии 1995 г. предприятия алюминиевой промышленности имели возможность за счет собственных средств проводить модернизацию производства. Однако во II полугодии 1995 г. финансовое положение предприятий стало ухудшаться. Падение цен на алюминий при одновременном их росте на глинозем на внешнем рынке, эффект "валютного коридора", увеличение тарифов на

электроэнергию привели к ситуации, когда цены на алюминий на внутреннем рынке оказались выше мировых.

Невостребованность продукции химической промышленности на российских товарных рынках привела к активизации экспортных поставок. Так, за период с 1991 г. экспорт полистирола возрос в 2.2 раза, экспорт полиэтилена - в 3.2 раза, минеральных удобрений - на 57%. В связи с низким спросом со стороны российских потребителей производство минеральных удобрений в значительной степени переориентировалось на экспорт. Если в 1991 г. вывозилось 30% произведенных удобрений, то в 1995 г. - 78%.

Сокращается экспорт шин для легковых автомобилей (с 5410 тыс. штук в 1991 г. до 1050 тыс. штук в 1995 г.). Низкокачественные, хотя и дешевые российские шины не в состоянии вытеснить на мировых рынках более качественную продукцию Западной Европы, Японии, Америки.

Рост экспорта лесопродукции также обусловлен уменьшением спроса со стороны внутреннего рынка. Доля экспорта в общем объеме производства пиломатериалов выросла с 6.8% в 1991 г. до 17.9% в 1995 г., круглого леса - с 8% до 16.9%, плит древесноволокнистых - с 5.2% до 15.3%.

Таким образом, сокращение внутреннего потребления компенсировалось существенным увеличением объема экспорта в сырьевых отраслях, что позволило в условиях кризиса платежеспособного спроса со стороны отечественных потребителей не допустить более глубокого спада производства.

Из-за неконкурентоспособности российской машинотехнической продукции ее экспорт снизился даже по традиционным направлениям. Так, физические объемы экспорта грузовых автомобилей снизились на 90% к уровню 1991 г.

Анализ цен по основным группам товаров свидетельствует о том, что средний уровень цен практически приблизился к мировым. Так, если в 1994 г. среднее соотношение цен внутреннего и мирового рынков было равно 70%, то в 1995 г. оно составило 90%. Наиболее низкими в 1995 г. в сравнении с мировыми были цены на асбест, цемент, деловую древесину, уголь, нефть. Наибольшее превышение имели цены на сахар, автомобильный бензин, мазут топочный, подсолнечное и животное масло, первичный алюминий.

Падение промышленного и сельскохозяйственного производства в России обусловило объективную необходимость удовлетворения спроса на продукты питания и потребительские товары за счет импорта. Так, если в 1993 г. удовлетворение спроса внутреннего рынка импортными товарами не превышало 20%, то в 1995 г. оно составило более 50%.

## Структура импорта товаров, %

	1991	1992	1993	1994	1995
Импорт - всего	100	100	100	100	100
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	27,9	26,0	22,2	30,4	28
Минеральные продукты	2,9	2,7	4,0	2,9	2,8
Продукция химической промышленности	12,4	9,3	6,2	11,0	7,6
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	1,1	1,2	0,5	1,7	1,8
Текстиль и текстильные изделия	9,9	12,2	13,9	7,6	5,2
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	6,2	3,3	3,5	4,0	5,5
Машины, оборудование и транспортные средства	35,6	37,7	33,8	35,0	33,0
Прочие	4,0	7,6	15,9	4,8	16,1

Источник: Госкомстат России.

Высокие транспортные расходы, затраты на энергоносители, невыгодные условия кредитования привели к тому, что средние оптово-отпускные цены предприятий на внутреннем рынке на основные виды продовольствия превышают затраты на приобретение его по импорту. Поэтому, несмотря на введение повышенных ввозных таможенных пошлин с 1 июля 1995 г., ввоз продовольствия на отечественный рынок увеличивается. Так, доля импорта масла растительного в объеме продаж на внутреннем рынке увеличилась с 15% в 1994 г. до 29% в 1995 г., по маслу животному, соответственно, с 21 до 38%, по мясопродуктам - с 19 до 24%.

В условиях низкого качества и крайне бедного ассортимента выпускаемых в России бытовой и радиоэлектронной аппаратуры, электробытовых приборов, одежды и обуви увеличивается доля импорта этих товаров в объеме продаж на внутреннем рынке. Так, если в 1991 г. доля импортных телевизоров составляла 8%, в 1995 г. она выросла до 60%, доля импортных трикотажных изделий - с 14% до 78%, обуви - с 8% до 82%.

### Развитие внешнеторговых отношений в рамках Содружества Независимых Государств в 1992-1995 годах

После подписания в декабре 1991 года Беловежских соглашений и распада СССР на постсоветском пространстве сложилась уникальная в мировой экономической истории ситуация быстрого перехода от единой централизованной экономической системы к налаживанию внешнеэкономических связей между новыми независимыми государствами, весьма различными по уровню развития и темпам структурных преобразований в народном хозяйстве. Это потребовало создания принципиально иных способов организации внешней торговли.

Условия торговли России с ее партнерами по СНГ значительно отличаются от условий торговли со странами дальнего зарубежья. Это не требует особых объяснений: как и всякое сообщество, ориентированное на экономическую интеграцию, СНГ предусматривает определенные преимущества для торгового обмена между государствами Содружества. До сих пор часть торговли между бывшими республиками осуществляется не по ценам мирового рынка, а по специально установленным более низким ценам.

В интеграционном процессе в рамках СНГ можно выделить три основных этапа. На первом этапе, в 1992 - начале 1993 гг., когда новые независимые государства только обрели суверенитет, заявления о сохранении сложившихся экономических связей носили, скорее, декларативный характер, реально же шел процесс создания новых национальных систем внешней торговли, нацеленных на обособление от России и налаживание связей с третьими странами. Однако попытки радикально изменить структуру внешней торговли потребовали бы крупных инвестиций или масштабных технологических инноваций, а также не представлялись возможными в силу низкой конкурентоспособности товаров на мировом рынке, сохранившейся с советского периода тесной производственной кооперации предприятий.

На втором этапе (1993-1994 гг.) бывшие советские республики, столкнувшись с глубоким экономическим кризисом, напротив, предприняли решительные и не всегда обоснованные шаги к интеграции, что особенно ярко проявилось в (так и нереализованной) идее создания единой рублевой зоны между Россией и Белоруссией. И наконец, на сегодняшнем, третьем этапе, когда экономические реформы в ряде стран дали первые положительные результаты, Россия продолжает укреплять свои позиции как центра Содружества через дифференцированное сближение с его крупнейшими государствами не только в экономической сфере (создание Таможенного союза трех стран), но и путем политических договоренностей.

Начиная с 1993 года, Россия перешла в своих торгово-экономических отношениях с государствами - участниками СНГ на общепринятую в мире договорно-правовую базу международной торговли, основанную на принципах ГАТТ. Был разработан ряд основополагающих документов, регламентирующих интеграционные процессы в странах Содружества.

24 сентября 1993 года был подписан Договор о создании экономического союза, предусматривающий поэтапное создание общего на всей территории государств СНГ экономического пространства со свободным перемещением товаров, услуг, капиталов и рабочей силы через такие последовательные шаги как многосторонняя зона (ассоциации) свободной торговли; таможенный союз, а также валютный союз.

21 сентября 1994 года главами государств СНГ были подписаны Соглашения о создании Межгосударственного экономического Комитета (МЭК) с контрольно-распорядительными и исполнительными функциями и Соглашение о платежном союзе. Последним предусматривается обеспечение расчетов в режиме взаимной конвертируемости национальных валют.

В развитие Договора об экономическом Союзе 15 апреля 1994 года государствами СНГ было подписано многостороннее Соглашение "О создании зоны свободной торговли". Этим Соглашением предусматривается взаимодействие в решении конкретных задач, направленных на постепенную отмену таможенных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие, и количественных ограничений во взаимной торговле. Сама же зона свободной торговли рассматривается в этом Соглашении как переходный этап к формированию Таможенного союза. Тогда же был разработан проект многостороннего соглашения о принципах формирования Таможенного союза стран СНГ. Однако многостороннее соглашение о свободной торговле до сих пор носит рамочный характер, и конкретные правила торговли российских резидентов с партнерами из стран СНГ регламентируются двусторонними соглашениями о свободной торговле, подписанными в течение 1993 - начале 1994 гг. Все эти Соглашения бессрочные и предусматривают в качестве основного принципа экспортного и импортного режимов неприменение мер тарифного и нетарифного регулирования, одновременно допуская в переходный период наличие согласованного перечня только экспортных товаров, которые исключаются из режима свободной торговли, а акцизы и налоги взимаются в соответствии с национальным внешнеэкономическим законодательством. Что касается квот и лицензий, то с 1 января 1993 года был введен единый порядок квотирования и лицензирования экспорта и импорта со всеми зарубежными странами, включая поставки в государства СНГ.

По особым правилам, на основе двусторонних межправительственных соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве при непосредственном участии Федеральной контрактной корпорации "Росконтракт", осуществлялись экспортно-импортные операции со странами-СНГ по закупке и поставке важнейших видов продукции для государственных нужд на клиринговой или взаимосвязанной основе. При этом взаимозачет товаропотоков измерялся в мировых ценах, кроме того, товары, поставляемые по ежегодным двусторонним соглашениям, от обложения экспортными пошлинами согласно этим же соглашениям освобождались.

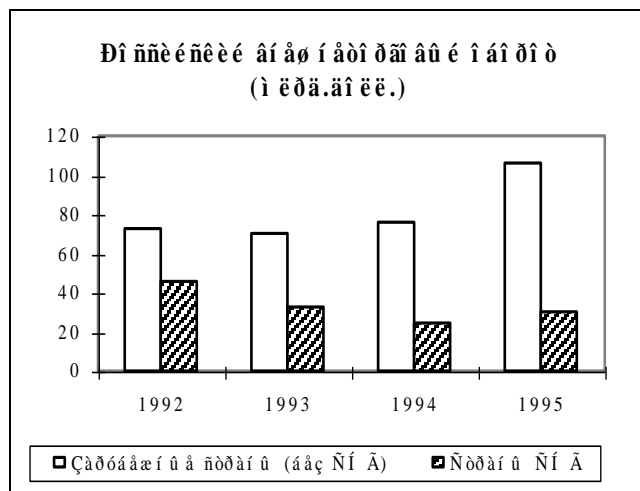
Процесс либерализации внешней торговли России повлиял и на правила торговли со странами СНГ. Так, с 1 января 1995 года было отменено квотирование и лицензирование экспорта, в том числе и для поставок по межправительственным соглашениям. В то же время в целях обеспечения экономической безопасности страны и защиты внутреннего рынка, по

некоторым направлениям российские правила торговли с сопредельными государствами были ужесточены и приближены к условиям торговли с третьими странами. Так, принятые ГТК документы (в частности, Приказ ГТК от 26 марта 1996 года) предусматривают взимание акцизов с ряда товаров, ввозимых и из стран Содружества, хотя для них уменьшены размеры этих платежей на сумму налогов, уплаченных производителями у себя в стране. В январе текущего года были повышены акцизы на товары, происходящие с территории Украины. До сих пор существует налог на добавленную стоимость на взаимопоставляемую продукцию со странами СНГ, не входящими в Таможенный союз, в то время как в торговле со странами дальнего зарубежья он отменен.

Для успешной реализации существующего со странами СНГ режима свободной торговли необходимо было новое таможенное законодательство, единый упрощенный порядок прохождения грузами таможенных границ. В 1994 года на Совете руководителей таможенных служб стран СНГ был принят проект единого таможенного законодательства; подписаны соглашения "Об упрощении и унификации таможенных процедур таможенного оформления на таможенных границах". Одним из важнейших направлений экономического сотрудничества этих стран стала реализация идеи Таможенного союза, соглашение о создании которого в январе 1995 года подписали Россия, Белоруссия и Казахстан, обсуждаются условия вступления Киргизии, и изъявили желание вступить Таджикистан и Узбекистан. Как показывает опыт, главными трудностями в создании Таможенного союза являются унификация торговых режимов в отношении третьих стран и введение однотипного механизма регулирования экономики. В трех республиках уже действует российская система внешнеторгового регулирования, но остаются различия в обложении налогами и акцизами товаров, пересекающих их границу. Приоритетной целью Таможенного союза для России несомненно является дешевый транзит на запад, а для других стран - получение энергоносителей по ценам ниже мировых. Вместе с тем, ясно прослеживаются и негативные последствия этого союза, например, по расчетам специалистов Министерства экономики, потери российских производителей могут превысить 3 трлн.руб., если торговля с Белоруссией и Казахстаном будет производиться по внутренним ценам, аналогичная сумма недополучит в бюджет России из-за снятия таможенных барьеров между этими странами.

Основные тенденции взаимной торговли России и стран СНГ не поддаются однозначной оценке. Состояние торгово-экономических отношений России со странами СНГ определяется комплексом объективных причин и содержанием экономической политики государств. Несмотря на активную законодательную деятельность, направленную на развитие взаимной торговли, действовал и продолжает действовать ряд негативных факторов, сдерживающих рост товарооборота внутри Содружества. Одним из таких факторов является

общая кризисная ситуация в экономиках этих государств, спад производства и инвестиционной деятельности (внутренний валовый продукт стран-СНГ за 1992-1994 годы упал на 39%, в том числе в 1994 - на 16%).



Сдерживающее влияние оказывает и несбалансированность торговых и платежных балансов России и бывших республик. Сложившаяся на территории бывшего СССР региональная структура хозяйства определила ярко выраженную активную позицию России как нетто-экспортера в рамках СНГ, поставив во весь рост проблему финансирования хронического отрицательного сальдо большинства республик с Россией. Накопившиеся в 1993-1995 годах государственные долги бывших республик за получение российских кредитов на поддержку товарооборота составили более 9 млрд.долл.

Так как кредитные отношения бывших республик с Россией заблокированы их огромной внешней задолженностью перед ней, а кредитные отношения с западными партнерами и международными финансовыми институтами, напротив, активно развиваются прослеживается тенденция переориентации внешней торговли на рынки дальнего зарубежья. Уже более 60% своих импортных потребностей государство обеспечивают за счет ввоза товаров из стран вне СНГ. Скорее всего, эта тенденция будет нарастать.

Негативное воздействие на взаимный товарооборот оказывает и низкая конвертируемость национальных валют, а также резкий рост цен в результате их либерализации и инфляционных процессов. Для стран СНГ особенно ощутимым было повышение цен на импортируемые из России энергоносители. Если в 1992-1993 году цены поставок нефти и газа в сопредельные государства составляли 40-45% от уровня экспортных цен для стран дальнего зарубежья, то в 1994-95 годах уже 60-70%, по ряду товаров цены уже превышают мировые. В последнем случае, российские импортеры закупают западные аналоги, а дорогостоящий импорт из стран СНГ в основном осуществляется "Росконтрактом" по линии межправительственных соглашений. В сфере экспортных операций из-за высоких цен на



продукцию российских производителей теряется рынок СНГ - экспорт черных металлов в ближнее зарубежье в 1992-1995 годах сократился в 3.2 раза, труб стальных - в 6 раз. Для стимулирования экспорта своей продукции российские производители настаивают на отмене налога на добавленную стоимость в торговых операциях с бывшими республиками.

Таблица 4.

**Соотношение цен в торговле России со странами СНГ и странами дальнего зарубежья  
(цены для стран дальнего зарубежья - 100%)**

Наименование товара	%
<b>ЭКСПОРТ</b>	
Нефть сырая	70
Нефтепродукты	80
Газ природный	60
Целлюлоза	90
Медь	70
Каучук	138
Чугун	177
Никель	104
<b>ИМПОРТ</b>	
Мясо свежемороженное	90
Масло подсолнечное	80
Трубы стальные	50
Масло сливочное	116
Сахар	117

Вышеперечисленные факторы оказывают двойственное влияние на взаимную торговлю: с одной стороны, они сдерживают товарооборот в рамках Содружества, а с другой, - оптимизируют структуру внешнеэкономических связей через ослабление безальтернативной зависимости от российского рынка.

Разнонаправленность основных факторов, влияющих на внешнеэкономические связи новых независимых государств, нашла свое отражение и в количественных характеристиках взаимной торговли.

Доля стран СНГ в российском внешнеторговом обороте сократилась в 1995 году до 22%, или в 1.5 раза по сравнению с 1992 годом. Если в отдельные периоды и наблюдался прирост стоимостных объемов взаимных поставок продукции государств Содружества, то только за счет значительного роста цен при сохраняющейся тенденции снижения физических объемов взаимных поставок. Так, с учетом инфляции за 1994 год в 324%, снижение физического объема экспорта в страны СНГ можно оценить приблизительно в 30%.

## Динамика внешнеторгового оборота России и стран СНГ (млрд.долл.)

	1992	1993	1994	1995
Товарооборот	45.5	32.8	24.4	29.8
Экспорт	27.3	17.0	14.0	13.5
Импорт	18.2	15.8	10.4	16.3
Сальдо	9.1	1.2	3.6	-2.8

В 1995 году стали прослеживаться диаметрально противоположные тенденции во внешней торговле России со странами СНГ. До 1995 года Россия сохраняла значительное активное сальдо торгового баланса, затем сальдо отрицательное (-2.8 млрд.долл.). Уже начиная с конца прошлого года импорт в страны СНГ рос относительно быстрыми темпами, а объемы экспорта постепенно сокращались.

Представляется, что основная причина сложившегося отрицательного сальдо заключается в разбалансированности внешней торговли в рамках СНГ из-за кризисной ситуации в национальных экономиках, что крайне затрудняет погашения задолженности государств - участников СНГ, в особенности за поставку топливо-энергетических ресурсов. Видеть же причину падения российского экспорта в сопредельные государства только во влиянии валютного коридора вряд ли правомерно, так как оно началось еще в апреле месяце, а в октябре, напротив, впервые было отмечено некоторое повышение объемов экспортных операций. С другой стороны, введение валютного коридора и рост реального курса рубля в России, повысили эффективность экспортных операций для поставщиков товаров из стран ближнего зарубежья. Так, относительная эффективность российского импорта некоторых видов продовольствия составляет в среднем 20%, в то время как экспорт остается малоэффективным. Кроме того, уже в 1995 году начали ощущаться последствия Таможенного союза. Можно прогнозировать переориентацию российского импорта с прямых поставок из стран дальнего зарубежья на опосредованные поставки из Казахстана и Белоруссии. Последняя уже установила (вопреки условиям Таможенного союза) более льготные условия ввоза из стран дальнего зарубежья ряда товаров, пользующихся спросом в России, что также послужило одной из причин увеличения российского импорта за год почти на одну треть.

В сфере торговли по межгосударственным соглашениям также произошли значительные изменения. После 1993 года, когда завершилась либерализация внешнеторгового режима, была в значительной степени сокращена торговля по межгосударственным соглашениям, реализуемым "Росконтрактом", доля взаимосвязанных (клиринговых) поставок для государственных нужд упала до 13%. Поставки нефти только за последний год сократились в семь раз, а задолженность бывших республик за поставку энергоносителей на конец 1995 года равнялась 380 млн.долл. Помимо клиринговых соглашений, "Росконтракт" поставляет товары

по коммерческим соглашениям, однако средние контрактные цены экспорта в бывшие союзные республики в целом оставались невысокими - на уровне 25-30 тыс.долл.

О недостаточном уровне развития взаимной торговли свидетельствует продолжающийся рост бартерных операций. Не только нерешенность многих институциональных проблем, но и кризисная ситуация со взаимными платежами между Россией и бывшими республиками увеличивает объемы бартера.

В 1995 году объемы бартерной торговли между Россией и ее партнерами по Содружеству составили 6040 млн.долл. и возросли по отношению к предыдущему году в части экспорта почти на 20%, т.е. на них приходится около 55% всего российского экспорта; аналогичные показатели по импорту равны, соответственно, 15% и 75%. Экспортно-импортная структура бартерных операций соответствует структуре общего внешнеторгового оборота России.

Все эти годы ухудшалась структура российского вывоза в страны ближнего зарубежья: доля топливно-энергетической продукции в 1994 году составляла половину от общего объема экспорта против одной трети в 1992 году, в то время как в структуре поставок в дальнее зарубежье эта доля примерно вдвое меньше. При этом общие объемы поставок нефти снизились в 1995 году на 22%, а экспорт нефтепродуктов сократился еще более значительно - на 60%, что связано не только с неплатежами по взаимным поставкам, но и с ростом российских экспортных цен на нефть. Из этого во многом вытекает намерение стран СНГ снизить свою энергетическую зависимость от поставок из России. В целом товарная структура экспорта не претерпела существенных изменений: помимо продукции ТЭКа остается значительной доля машин, оборудования и транспортных средств (16.7%), что объясняется сохранившимися кооперационными и производственными связями.

Что касается импортных операций, то здесь, в отличие от экспорта, по некоторым товарным группам произошла переориентация на преимущественный ввоз из государств СНГ, особенно это коснулось продовольственных товаров, на которые были изменены в 1994 году ввозные таможенные пошлины для стран дальнего зарубежья. Доля продовольственных товаров в экспорте составляет сейчас порядка 20%. Так, например, потребности России по сахару белому почти на 80% удовлетворяются за счет сопредельных государств и объемы его импорта возросли только за 1995 год более чем в два раза. Наблюдался рост поставок зерна, мяса, сливочного масла. Вместе с тем, отмечена тенденция сокращения закупок некоторых товаров народного потребления в странах ближнего зарубежья в связи с наличием более качественных и дешевых западных аналогов. Кроме того в 1995 году опережающими темпами росли цены на импортные товары именно из стран СНГ, причем прирост цен колебался от 8.4% (цитрусовые) до 87% (мясо птицы).

Страновая структура внешнего российского товарооборота изменилась в сторону уменьшения доли в нем стран СНГ и возрастания удельного веса стран дальнего зарубежья, а в рамках СНГ - в сторону концентрации товарооборота России на крупнейших странах СНГ, обладающих относительно более развитым и масштабным промышленным производством. На долю Украины, Белоруссии и Казахстана в 1995 году приходилось 85% российского импорта и 88% российского экспорта (в 1992 году последний показатель составлял 80%).

Анализ развития внешнеторговых отношений в рамках Содружества независимых государств позволяет сделать вывод о том, что для России предпочтительно строить внешнеэкономические связи с этими странами на основе двусторонних соглашений и менять условия торговли в зависимости от экономической конъюнктуры. В 1992-1995 годах в государствах СНГ так и не появились институты, способные реально обеспечить торговлю на межреспубликанском уровне. Неоднократные встречи руководителей этих стран оставили нерешенными многочисленные институциональные проблемы Содружества (так, реально не функционирует Платежный союз, а Таможенный союз сталкивается пока с рядом значительных трудностей в сфере унификации внешнеторговых законодательств его членов), идеи и принципы экономического союза были реализованы только на бумаге, и в целом интеграционные процессы можно охарактеризовать как «вялотекущие». Будущее Содружества в целом будет несомненно теснейшим образом связано с политической ситуацией в России. Заинтересованность стран Содружества в экономическом сотрудничестве с Россией во многом мотивируется именно относительно большей продвинутой России по пути реформ. И замедление экономических преобразований может нанести интеграционным тенденциям такой ущерб, который перевесит любые политические декларации об укреплении единства и содружества.

*И. Колосницын*

---

---

## **Экономическая реформа и дифференциация доходов населения России в 1992-1996 годах**

---

---

Распределение населения по уровню дохода в СССР и в России в период, предшествовавший экономической реформе, было достаточно стабильным - большая часть домашних хозяйств входила в среднюю по уровню доходов группу. Несмотря на то, что в течение 80-х годов происходили весьма существенные изменения в перераспределении доходов между разными группами населения, имеющиеся оценки, основанные на разработке материалов бюджетных обследований 1980-х годов, в целом не подтверждают весьма популярный вывод, сделанный, например, в известной монографии А.Аткинсона и

Дж.Миклрайта<sup>19</sup>, в соответствии с которым неравенство в распределении доходов в течение 1980-х годов ощутимо увеличилось. Вообще, распределение по уровню денежного дохода было в это время фактором, весьма косвенно влиявшим на уровень и структуру потребления - денежный доход был, вероятно, отнюдь не самым существенным параметром, определявшим благосостояние семей. В этой связи следует признать, что изучение классических показателей дифференциации уровня денежного дохода в 1980-х годах представляет, скорее, академический интерес. Даже в том случае, если уровень неравенства в распределении денежного дохода незначительно увеличился в течение этого периода, произошедшие изменения были несопоставимы с резким скачком, обусловившим фактическую поляризацию общества после 1991 года. Обобщающий показатель неравенства в распределении доходов - коэффициент Джини - колебался в период между 1980 и 1990 годами в интервале от 0.23 до 0.24. Даже в 1991 году этот индекс вырос всего лишь до 0.256, и соответствующий прирост следует оценить как весьма скромный по сравнению с изменениями, произошедшими в последующий период.

В 1992 году произошло значительное сокращение денежных доходов в реальном выражении (далее мы называем их реальными доходами, хотя последний термин трактовался в советской экономической литературе несколько иначе). Среднедушевые доходы сократились до 45-50% дореформенного уровня 1991 года, и в последующие два года ситуация улучшилась незначительно - даже в 1994 году уровень среднедушевых доходов не превысил в реальном выражении 2/3 соответствующего показателя 1991 года, а в первом квартале 1995 года вновь началось его снижение. Приведенные данные, разумеется, нельзя интерпретировать прямолинейно - достаточно вспомнить, что уровень насыщенности потребительского рынка в конце 1991 года находился на катастрофически низкой отметке, а доходы, полученные именно в конце 1991 года, в значительной степени определяют общую высокую оценку реального дохода за год в целом - при высоком номинальном уровне их практически невозможно скорректировать с учетом инфляции в потребительском секторе, так как официальная статистика в 1991 году фиксировала, по сути дела, лишь весьма незначительные изменения государственных розничных цен.

Несмотря на происходившие в последние два года позитивные сдвиги, реальные доходы наименее обеспеченных групп населения практически оставались стабильными или снижались, а доходы самых высокодоходных групп росли значительно быстрее среднестатистических (табл.1). Доля денежных доходов, приходящихся на долю 20% населения с наиболее низкими доходами, за пять лет сократилась вдвое, доля наиболее обеспеченной 20%-ной группы увеличилась на 40%. Из таблицы 1 видно, что в течение пяти лет происходил процесс

---

<sup>19</sup> Atkinson A.B., Micklewright John. Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

ухудшения экономического положения трех двадцатипроцентных групп населения с относительно более низкими доходами - иначе говоря, снизилась обеспеченность 60% населения.

Соответствующие изменения произошли и в динамике коэффициента Джини, служащего, как известно, обобщающим показателем неравенства в распределении доходов (табл.2).

Таблица 1.

**Оценки распределения населения России по доходу в 1990-95 гг.**

*(доля всей суммы полученных личных доходов в процентах)*

	1990	1991	июнь 1992	декабрь 1992	июнь 1993	июнь 1994	декабрь 1994	1995
Всего доходов	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе по доходным группам:								
I	10.0	9.4	8.7	7.8	7.5	6.2	5.3	5.5
II	14.7	14.0	13.5	12.1	12.1	10.9	10.2	10.2
III	18.6	17.9	17.6	16.6	16.5	15.8	15.2	15.0
IV	23.5	22.8	23.1	22.7	22.2	22.8	23.0	22.4
V	33.2	35.9	37.1	41.4	41.7	44.3	46.3	46.9

Источники: Центр экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, Госкомстат России.

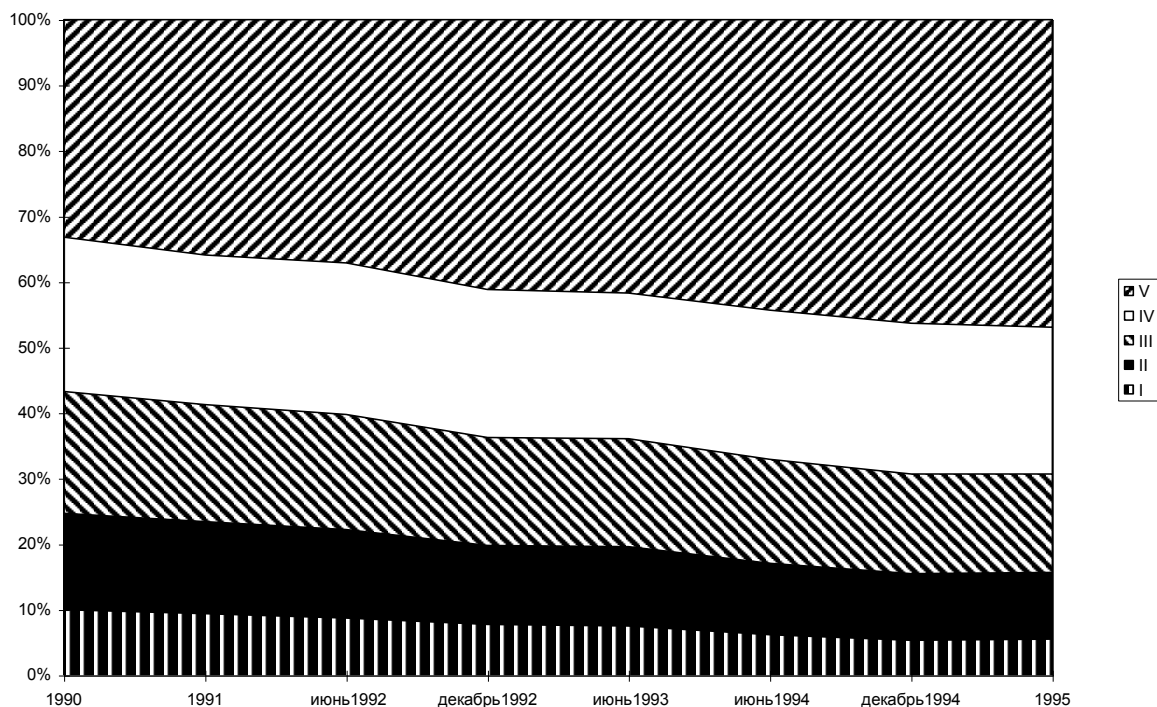


Таблица 2.

## Значения коэффициента Джини в России в 1990-96 гг., %

1990	1991	июнь 1992	декабрь 1992	июнь 1993	декабрь 1993	июнь 1994	декабрь 1994	1995	июнь 1996
23.3	25.6	27.5	32.7	32.5	35.5	36.5	40.9	38.1	38.2

Источники: ЦЭК при Правительстве РФ, Госкомстат России.

Таким образом, неравенство в распределении доходов устойчиво нарастало вплоть до конца 1994 года, после чего произошла некоторая стабилизация неравенства в распределении доходов.

Вывод относительно резкого усиления неравенства в распределении населения по доходу, роста дифференциации доходов населения подтверждается и при использовании иных статистических индексов и показателей. Например, весьма распространенным показателем является так называемый фондовый индекс - соотношение между средним уровнем доходов 10% наиболее обеспеченных и самых низкодоходных слоев населения. За два года этот индекс практически удвоился - с примерно 8-9 раз в конце 1992 года до 15..2 раз в конце 1994. Во второй половине 1995 года и в начале 1996 года началось снижение фондового коэффициента до 13.3-13.5. Как видно из таблицы 1, три нижних квантиля всего за четыре года потеряли 12% своего дохода, в то время, как верхний квантиль увеличил свою долю в общем доходе почти на 50%. Итоговое распределение весьма напоминает американское - небольшое отличие с аналогичными показателями для США заключается только в том, что доли второго сверху и среднего квантилей оказываются чуть ниже, а доля нижнего квантиля выше, чем у американского примерно на 2%.

Жесткая макроэкономическая политика осени 1993 г. обеспечила относительную стабилизацию показателей дифференциации доходов в конце 1993 - первой половине 1994 годов. Индекс Джини увеличился в течение этого периода всего на один пункт - с 0.355 до 0.365, незначительно изменился в течение этого периода и коэффициент фондов (соотношение доходов 10% наиболее и наимее оплачиваемых слоев населения), он вырос с 11.4 до 11.8. Инфляционному всплеску конца 1994 года сопутствовал резкий рост индекса Джини - до 0.41 в конце 1994 года -и коэффициента фондов (до 15 раз в конце 1994 года). Новое ужесточение параметров макроэкономической политики в 1995 году приводит к постепенному снижению индекса Джини до 0.38 и коэффициента фондов до 13.3-13.5.

Реальные доходы населения достигли своего максимума в период смягчения макроэкономической политики 1994 года, напротив, жесткая политика 1995 года привела к их заметному сокращению (примерно до уровня 1993 года). В IV квартале 1994 года произошло и существенное сокращение доли бедного населения (со средними доходами ниже уровня прожиточного минимума) - до 19.5%. Ужесточение политики привело в первой половине 1995

года к росту индекса бедности до 28-30%, однако уже к концу 1995 года этот индекс снизился до 20%.

Таким образом, на долю богатых слоев населения приходится весь прирост благосостояния, наблюдавшийся в послереформенный период, а положение бедных групп населения в течение этого времени не претерпело сколько-нибудь существенных изменений. К концу 1994 года 5% населения аккумулировало ту же абсолютную сумму доходов, что и 18% наименее обеспеченных. Если индивидуальные доходы пронормировать, разделив на величину среднего дохода, то удастся выделить две отчетливые тенденции: рост в плотности распределения относительно низких доходов и одновременно наблюдающийся сдвиг в сторону относительно более высоких доходов. Таким образом, происходит поляризация в сторону повышения долей как относительно низких, так и относительно высоких доходов.

Имеющиеся статистические данные не позволяют дать достаточно полного объяснения причин произошедшего скачка в неравенстве доходов. Во многих индустриально развитых странах, как подтверждает статистика ОЭСР, в 1980-х годах наблюдался рост дифференциации доходов. Вместе с тем, скорость и интенсивность изменений, произошедших в сфере распределения доходов в России, не имеет никаких аналогов в мире. Например, восьмипроцентное изменение коэффициента Джини в Великобритании заняло 11 лет (с 1980 по 1991 годы), в России же всего за три года коэффициент Джини вырос более чем на 15 п.п.

Рост дифференциации заработной платы, несмотря на сокращение удельного веса заработной платы в общей сумме доходов населения (табл.4), служит одним из существенных источников роста дифференциации доходов. Децильный коэффициент для заработной платы составил в 1994 году 11.0, что примерно в три раза выше уровня, сложившегося в конце 1980-х гг. - 3.4-3.6. Этот коэффициент примерно в 1.4-1.5 раза выше, чем децильный коэффициент, характеризующий неравенство в распределении совокупных доходов. Это позволяет сделать вывод, что неравенство в оплате труда нарастало даже более быстрыми темпами, чем неравенство в распределении всех доходов.

В течение последних лет последовательно возрастал разрыв между заработной платой в отдельных секторах экономики, причем относительно более высокие доходы складывались в основном в секторах со значительным экспортным потенциалом, в банках и других финансово-кредитных учреждениях. В 1994 года разрыв между средней заработной платой наиболее оплачиваемых работников и 10% наименее оплачиваемых работников достигал в целом по промышленности 25-26 раз, в апреле 1995 года этот разрыв был 20.6-кратным. Следует отметить, что дифференциация заработной платы складывается из двух компонентов - внутриотраслевого и межотраслевого. Отрасли со значительным экспортным потенциалом (прежде всего, отрасли ТЭК) оказываются в относительно более выгодном положении, при



этом внутриотраслевая дифференциация заработной платы в них даже ниже, чем в остальных отраслях. Из таблицы 3 видно, что ни в одной из отраслей промышленности, по которым имеются данные о дифференциации заработной платы, соответствующие показатели (фондовые индексы) не достигали уровня, зафиксированного по промышленности в целом, что подтверждает наличие существенного “вклада” межотраслевого фактора в итоговый показатель дифференциации.

Таблица 3.

**Дифференциация заработной платы по отраслям промышленности в 1995 г.**

Отрасли	Отношение среднемесячной начисленной заработной платы работников отраслей промышленности к среднероссийскому уровню оплаты труда (1995 г., %)	Дифференциация среднемесячной начисленной заработной платы по отраслям промышленности по данным выборочного обследования *, в разгах
Промышленность в целом	114	20.6
Электроэнергетика	212	9.6
Топливная промышленность	248	15.2
в том числе:		
нефтедобывающая	289	н.д.
нефтеперерабатывающая	221	н.д.
газовая	398	н.д.
угольная	233	н.д.
Черная металлургия	134	11.6
Цветная металлургия	223	11.6
Химическая и нефтехимическая	105	12.4
Машиностроение и металлообработка	84	16.3
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	102	18.0
Промышленность стройматериалов	109	11.5
Легкая промышленность	54	15.8
Пищевая промышленность	124	16.3

\* - соотношение средней заработной платы 10-ти процентов наиболее оплачиваемых и наименее оплачиваемых работников по отраслям промышленности (по данным выборочного обследования Госкомстата РФ в апреле 1995 г.).

С ликвидацией государственной монополии внешней торговли резко увеличилась доля потребительских товаров, ввозимых из-за рубежа неорганизованными продавцами - частными лицами, получающими в ряде случаев весьма значительную прибыль. По существующим оценкам Госкомстата, объем “серого” импорта достиг в 1994 году 8 млрд.долл., в то время как традиционный импорт составил 28 млрд.долл., примерно те же пропорции сохранились и в 1995 г. Этим обстоятельством в некоторой степени объясняется и произошедший в 1994 году перелом в структуре использования денежных средств населения, связанный с резким ростом доли расходов на покупку иностранной валюты - если в 1993 году на эти цели было потрачено 7.6% всех доходов, то в 1994 г. - уже 17.7%, в 1995 г. и в I квартале 1996 г. - 14.3%, во II квартале 1996 г. - почти 18%.

Можно ожидать, что в ближайшее время одним из ключевых факторов роста дифференциации индивидуальных доходов будет оставаться укрытие значительной части доходов от налогообложения. Этому способствует, в частности, сокращение государственного сектора, так как доходы, полученные в частном секторе, не поддаются сколько-нибудь строгому учету; недостаточная разработанность процедуры по учету прибылей и убытков в частном секторе, рост безработицы создает стимулы для расширения занятости в неформальном секторе.

В 1992-1996 годах структура доходов в России претерпела весьма значительные изменения. Российская статистика до 1996 г. подразделяла все источники дохода на три обширные группы - оплата труда, социальные трансферты и "прочие доходы" - предпринимательский доход, доход от самостоятельной занятости, доход от собственности, дивиденды и т.д. С 1996 года выделяются: заработная плата наемных работников, включая социальные выплаты, социальные трансферты, доходы от собственности, предпринимательские и прочие доходы. Трудности с интерпретацией структуры доходов при подобной классификации связаны, прежде всего, с отсутствием достоверных данных относительно доходов от самостоятельной занятости - с одной стороны, они сходны по своей природе с заработной платой и их справедливо было бы учитывать в составе оплаты труда; с другой стороны, эти элементы денежных доходов близки и к предпринимательским доходам. Из-за растущего значения самостоятельной занятости представляется неправомерным исключение доходов от самостоятельной занятости из классификации доходов, так как в этом случае неизбежно занижается доля трудовых доходов. Макроструктура доходов по источникам происхождения, сложившаяся в 1992-1994 годах, проиллюстрирована в таблице 4.

*Таблица 4.*

**Структура доходов в России в 1992-1995 гг., %**

	1992	1993	1994	1995
Общая сумма	100	100	100	100
Оплата труда	70	60	47	39
Социальные трансферты	14	15	15	17
Прочие доходы	16	25	38	44

Источник: Госкомстата России.

Таким образом, за последние четыре года доля оплаты труда сократилась в 1.8 раза, а доля "прочих" источников дохода повысилась примерно в 2.8 раза.

Такого рода структурное перераспределение доходов объясняется не только растущей привлекательностью сокрытия доходов, но и обусловлено отчасти недавно произошедшими изменениями в методологии статистического учета личных доходов на макроуровне. В частном секторе существуют весьма мощные стимулы к тому, чтобы не платить взносы в различные внебюджетные фонды и дополнительные налоги. Сумма соответствующих платежей в среднем

может превысить 40% фонда оплаты труда. По этой причине заработная плата выплачивается на многих предприятиях частного сектора за счет неучтенной наличности, и практика ухода от налогообложения стала в этом секторе типичной чертой "экономического поведения фирмы". В результате, основная часть доходов от самостоятельной занятости и заработной платы в частном секторе экономики классифицируется как "прочие доходы", а доля оплаты труда в суммарном доходе оказывается неестественно низкой - 40% в России против 65-75% в развитых странах.

Существенные различия в уровне доходов сложились и между регионами России. Имеющиеся статистические данные позволяют сопоставить уровень дифференциации доходов в 47 регионах РФ. Кроме того, весьма интересной оказывается и еще одна задача - выявить роль межрегиональной дифференциации потребительских цен как фактора, способствующего нарастанию разрыва в уровне доходов между регионами. В этой связи нами проведен цикл расчетов, учитывающих влияние ценовой составляющей на уровень межрегиональной дифференциации доходов, и предпринята попытка изучить своеобразную дифференциацию "реальных" доходов, полученных в отдельных регионах. Исходной базой для анализа послужили разработки 25 тыс. семейных бюджетов по 47 регионам РФ, проведенные Центром экономической конъюнктуры при Правительстве РФ. В таблице 5 собраны некоторые исходные данные для 1993 года: значения индексов Джини, индекса номинального среднедушевого дохода (среднедушевой доход по РФ принят за 1), индекса реального дохода в соответствующем регионе (индекс номинального дохода пронормирован на относительную цену набора из 19 базовых продовольственных товаров, причем относительная цена этого набора по г.Москве принята за 1).

Из таблицы 5 следует, что едва ли уместно говорить об однозначной зависимости между уровнем неравенства, соответствующим значению индекса Джини для данного региона, и уровнем среднего дохода в регионе. Таким образом, решающим фактором оказывается существующая внутри регионов межотраслевая дифференциация в оплате труда. В 12 регионах РФ из 47, вошедших в выборку, значение индекса Джини выше, чем в целом по России (34.4%). Среди этих 12 регионов 5 относятся к числу относительно "богатых" - Камчатка, Коми, Магаданская, Тюменская области и Саха. Три Восточно-Сибирских региона, напротив, можно считать беднейшими в Азиатской части страны - это Бурятия, Амурская и Читинская области. Наконец, еще три области также находятся в худшем положении по уровню доходов по сравнению с соседними областями в соответствующих экономических районах. Наконец, Республика Дагестан - беднейший регион РФ из числа попавших в выборку.

Крайне интересно сравнить распределение населения по доходу по децильным группам со значениями децилей, полученными для всей Российской Федерации. Так, во всех семи

беднейших регионах, лидирующих по уровню неравенства в распределении доходов, не менее 25% населения попадает в первые два децильных интервала. Особенно тяжелое положение складывается в Дагестане - 80% населения попадает в эти два интервала, в Бурятии и Читинской области, соответственно, 56 и 45% населения можно отнести к беднейшим по общероссийским меркам 20-ти процентам. Таким образом, в этих пяти регионах непропорционально широко представлено беднейшее население, в то время, как определенная часть населения получает доходы, соответствующие общероссийскому стандарту, в результате чего индекс Джини оказывается нетипично высоким.

С другой стороны, продолжая сопоставление распределения населения регионов по среднему доходу с общероссийским стандартом, можно отметить, что качественно иная картина складывается в богатых регионах с высоким уровнем неравенства. 81% населения Магаданской области, 73% населения Камчатки, 40-45% населения Тюменской области, республик Коми и Саха можно отнести к наиболее обеспеченным 10% населения России, если применить общероссийский стандарт.

Весьма неожиданным оказывается то обстоятельство, что группа регионов-лидеров по уровню неравенства оказывается весьма небольшой - в нее входит лишь около четверти всех регионов из числа вошедших в выборку. В нашем случае с большой вероятностью в число регионов с наибольшей дифференциацией доходов населения входят самые "богатые" территории (исключение составляют только Сахалинская и Кемеровская области). Вместе с тем, в число регионов с высоким уровнем неравенства доходов попадают и те более "бедные" территории, которые сталкиваются с наиболее серьезными структурными проблемами.

Для пяти областей уровень неравенства доходов, измеренный коэффициентом Джини, соответствует среднероссийскому. Наконец, в 2/3 из числа обследованных областей России значение коэффициента Джини фиксируется на уровне 0.25-0.31 - то есть, по крайней мере, на три процентных пункта ниже, чем в РФ в целом. В половине всех обследованных территорий это значение находится в интервале от 0.26 до 0.28 - то есть на 4-8% ниже, чем среднероссийское.

Высокое значение коэффициента Джини для России в целом объясняется, в значительной степени, крайне высоким уровнем межрегиональной дифференциации. В самом деле, межрегиональные различия в уровне номинальных среднедушевых доходов между обследованными территориями достигают 2-3 и более раз. В регионах с самыми низкими доходами (Республика Бурятия, Читинская и Пермская области, Республики Поволжья и Северного Кавказа) около трети всего населения, по "среднероссийским" критериям, относятся к двадцати процентам наименее обеспеченного населения. С другой стороны, при анализе данных о распределении доходов для наиболее обеспеченных территорий можно сделать

вывод, что здесь доля населения, попадающего, по российскому критерию, в наименее обеспеченные группы, незначительна, а почти половина населения, с точки зрения среднероссийских доходов, может быть отнесена к 30% наиболее богатых. В то же время в Центральном и Центрально-Черноземном районах, в менее обеспеченных областях Восточной Сибири соответствующая доля не превышает 10-20%.

При "смешивании" регионов с целью расчета среднероссийского индекса эти полярные (то есть наиболее богатые и бедные) регионы дают непропорциональное увеличение результирующего индекса. Здесь имеет смысл напомнить об одном из возможных содержательных определений индекса Джини, данных Аткинсоном<sup>20</sup>: "Если мы выберем наугад двух людей из числа тех, чьи доходы учитываются в результирующем распределении, и выразим разницу в их индивидуальных доходах как процент от дохода, среднего по данной совокупности, то соответствующий показатель будет равен удвоенному значению коэффициента Джини". Семьи с низкими или высокими доходами в выборке относятся, как правило, к "разным" регионам, и поэтому средние значения разности между индивидуальными доходами растут, в значительной степени, за счет эффекта "смешивания".

На следующем этапе мы опишем цикл расчетов, в которых сделана попытка учета различий в уровне цен между регионами. В расчете индекса Джини используется значение пронормированного номинального дохода (то есть доходы всех семей, проживающих в определенном регионе, нормируются по индексу стоимости корзины из 19 основных продовольственных товаров). Пронормированный номинальный доход мы далее называем "реальным", имея в виду, разумеется, то обстоятельство, что в данном случае трактовка термина "реальные доходы" существенно отличается от традиционной. Неточности подхода, предполагающего подобное "нормирование" индивидуальных доходов, вполне очевидны - во-первых, сам по себе индекс относительной цены 19-ти продовольственных товаров неполно характеризует покупательную способность соответствующих семейных доходов, во-вторых, доля потребительских расходов в семейных доходах в отдельных регионах вообще неодинакова, причем в самых богатых она может составлять не более трети всех доходов.

Индекс Джини для отдельных регионов при одновременном нормировании доходов всех семей не меняется, так как он не зависит от выбранного масштаба; напротив, индекс Джини для России должен претерпеть существенные изменения.

Цена средней продовольственной корзины в России была принята за 1. В связи с тем, что цены в Центральном районе и в Поволжье, как правило, ниже московских в 1.3-1.7 раза, доходы семей, живущих в соответствующих регионах, были соответственно увеличены.

---

<sup>20</sup> Atkinson A.B. Economics of Inequality, second edition, Oxford University Press, Oxford, 1983. p.18.

Напротив, в регионах с высоким уровнем потребительских цен (например, в Магаданской области и в Республике Коми) доходы были сокращены по сравнению с номинальными в 1.5-2.5 раза. Иначе говоря, происходит определенное "сжатие" исходного распределения, которое должно привести к сокращению общего значения коэффициента Джини.

Анализ распределения населения по реальному доходу и его сопоставление со значениями децилей для РФ позволяет сделать существенно иные выводы, чем при анализе исходного распределения. Например, лишь 16% населения Магаданской области остается в верхнем дециле, а 35% - в трех верхних децилях (против 81% в исходном распределении). С другой стороны, доля населения, попадающего в три верхних дециля существенно увеличивается в регионах с низким доходами и с низкими (как правило, регулируемые) ценами. Доля населения, попадающего в три верхних децильных группы по общероссийскому критерию, возрастает при использовании показателя нормированного дохода в Ульяновской области с 29 до 48%, в Курской - с 11 до 28%, в Брянской - с 27 до 55%.

Таблица 5.

**Индексы Джини, индексы среднедушевого дохода и среднедушевого реального дохода в регионах РФ в 1993 году  
(регионы расположены в порядке возрастания индексов Джини)**

	Индекс Джини	Индекс номинального среднедушевого дохода*	Индекс реального среднедушевого дохода *
Удмуртия	0.25	0.73	0.80
Мордва	0.25	0.64	0.54
Карелия	0.25	1.26	1.41
Ивановская область	0.26	0.65	0.65
г.Москва	0.26	1.26	1.14
Костромская область	0.26	0.74	0.78
Ярославская область	0.26	0.81	0.85
Архангельская область	0.27	1.32	1.08
Белгородская область	0.27	0.81	1.33
Кемеровская область	0.27	1.58	1.41
Московская область	0.27	0.91	0.95
Хакасия	0.27	1.16	1.09
Свердловская область	0.28	1.02	0.98
Брянская область	0.28	0.60	0.65
Кабарда	0.28	0.52	0.60
Орловская область	0.28	0.60	0.93
Пензенская область	0.28	0.53	0.60
Татарстан	0.29	0.83	1.24
Мари-Эл	0.29	0.60	0.82
Курганская область	0.29	0.68	0.67
Курская область	0.29	0.65	0.85
Клужская область	0.30	0.69	0.75
Нижегородская область	0.30	0.86	0.93
Псковская область	0.30	0.68	0.72
Северная Осетия	0.30	0.52	0.64
Смоленская область	0.30	0.68	0.78
Чувашия	0.30	0.60	0.71

	Индекс Джини	Индекс номинального среднедушевого дохода*	Индекс реального среднедушевого дохода *
Сахалинская область	0.31	1.95	0.74
Тыва	0.31	0.77	0.65
Калининградская область	0.31	0.85	0.90
Омская область	0.32	0.89	1.14
Ульяновская область	0.32	0.76	1.26
Алтай	0.33	0.72	0.72
Ростовская область	0.33	0.72	1.00
Самарская область	0.34	1.05	1.00
Камчатская область	0.35	2.23	1.16
Новосибирская область	0.35	0.87	0.70
Коми	0.35	1.92	1.45
Амурская область	0.37	1.42	0.89
Магаданская область	0.37	2.76	1.01
Пермская область	0.37	0.96	0.90
Башкортостан	0.37	0.83	0.90
Бурятия	0.38	1.10	0.97
Дагестан	0.38	0.39	0.45
Саха	0.38	2.32	1.16
Тюменская область	0.39	2.64	2.28
Читинская область	0.40	1.20	0.83

\* Индекс реального дохода определяется как соотношение индекса среднедушевого номинального дохода к средней цене корзины, состоящей из 19 базовых продовольственных товаров, по РФ. Индекс номинального среднедушевого дохода - отношение среднедушевого дохода в данном регионе к среднедушевому доходу по РФ в 1993 году.

Результирующий индекс Джини при подобном подходе был оценен в 31.2%, что на 3.2% ниже, чем в случае, когда не учитывалась межрегиональная дифференциация цен. Это новое значение, очевидно, более точно согласуется с индивидуальными значениями, рассчитанными для отдельных регионов, и, по нашему мнению, его использование позволяет точнее проводить международные сопоставления неравенства в распределении доходов. Во-первых, так как доход, по определению Саймонза, представляет собой "стоимостную оценку прав индивидуума на потребление", при изучении распределения по доходу нельзя не учитывать межрегиональные различия в розничных ценах, которые определяют различия в покупательной способности индивидуальных доходов в разных районах России. Во-вторых, мы не сталкиваемся в западной практике со столь значительными, как в России (то есть двух-четырёхкратными) различиями в потребительских ценах (быть может, за исключением аренды жилья), а именно с ними мы так или иначе сопоставляем итоговые оценки.

*И.Рождественская, С.Шишкин*

## **Отрасли социально-культурной сферы в 1992-1996 гг.**

В СССР политика по отношению к отраслям социально-культурной сферы была внутренне противоречивой. С одной стороны, - бесплатное здравоохранение и образование, самые высокие в мире показатели обеспеченности населения числом врачей и количеством

мест в больницах. С другой стороны, эта сфера обладала наименьшим приоритетом при распределении ресурсов в плановой экономике. В России доля расходов на здравоохранение, образование, культуру и рекреацию в используемом валовом внутреннем продукте была вдвое меньше, чем в странах с развитой рыночной экономикой. В конце 80-х годов эта величина составляла в России 11% ВВП, в США - 22%, в Швеции - 19%, во Франции - 18%. Наибольшим разрыв был по уровню затрат на здравоохранение. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, необходимо расходовать не менее 6% ВВП для нормального обеспечения потребностей в медицинском обслуживании населения. В западноевропейских странах эти расходы составляли 8-9% ВВП; в СССР - всего 3.5%.

К началу 90-х годов Россия обладала развитой сетью организаций здравоохранения, образования, культуры. Но общий уровень материально-технической базы этих отраслей, оснащенность современным оборудованием были очень низкими.

После начала экономической реформы в программных правительственных документах 1992-1993 гг. неоднократно декларировались намерения провести серьезные преобразования и перестроить экономику здравоохранения, образования, культуры на новой, рыночной основе с уменьшением доли государства в финансировании этих сфер и, соответственно, с увеличением доли населения и предпринимателей. В числе главных направлений реформы назывались следующие:

- преобразование механизмов финансирования, введение нормативного порядка выделения бюджетных ассигнований с последующим переходом от прямого бюджетного финансирования социально-культурных учреждений к предоставлению средств их непосредственным потребителям;

- законодательное оформление гарантированного минимума социальных услуг, предоставляемых населению на бесплатной и льготной основе;

- расширение источников финансирования социально-культурных учреждений за счет развития благотворительности, спонсорства и коммерческой деятельности самих этих учреждений; содействие этому процессу посредством расширения налоговых льгот для учреждений здравоохранения, образования, культуры и для тех, кто передает им средства в порядке благотворительности;

- развитие негосударственных форм обслуживания.

В качестве задачи государства на стадии кризисного развития называлось сохранение сложившейся сети объектов социально-культурного назначения.



В 1992-1996 гг. сеть учреждений здравоохранения, образования, культуры, финансируемых из бюджета, была в основном сохранена. Вместе с тем возникли серьезные проблемы с объектами социальной инфраструктуры, принадлежавшими промышленным и сельскохозяйственным предприятиям. В плановой экономике значительная часть учреждений культуры и рекреации, здравоохранения, дошкольных учреждений находилась на балансе предприятий. Расходы на их содержание покрывались за счет доходов предприятий, и статус этих учреждений отличался от статуса государственных учреждений. В условиях перехода к рыночной экономике и экономического кризиса содержание таких объектов стало для предприятий тяжелым бременем. Во многих случаях эти объекты стали либо закрываться, либо сдаваться в аренду или продаваться коммерческим структурам, которые использовали их по иному назначению. В результате общее число дошкольных учреждений сократилось с 87.6 тыс. в 1991 г. до 72.8 тыс. в 1994 г., массовых библиотек - с 59.2 тыс. до 54.8 тыс., клубных учреждений - с 70.6 тыс. до 61.3 тыс.

С целью сохранения объектов социально-культурного назначения, находящихся на балансе государственных и приватизируемых предприятий, правительством было принято решение о передаче их в 1994 г. в муниципальную собственность. Соответствующее увеличение расходов местных бюджетов на содержание муниципализируемых объектов предполагалось покрывать за счет дивидендов по принадлежащим государству акциям приватизированных предприятий и за счет уточнения взаимоотношений между бюджетами разных уровней. Но дополнительные средства местным бюджетам в необходимом объеме выделены не были. Поэтому процесс муниципализации объектов социальной сферы затянулся.

Что же касается других задач, то декларации не были подкреплены последовательно проводимой политикой. *Здравоохранение, образование, культура по-прежнему оставались наименее приоритетными при распределении бюджетных ресурсов* (табл.1). Доля расходов на эти отрасли в консолидированном бюджете уменьшилась с 26.7% в 1991 г. до 21.8% в 1995 г. Сокращение финансирования сопровождалось задержками выплат и регулярным невыполнением первоначально утверждаемых размеров бюджетных ассигнований.

Правительство, проводившее политику сокращения нагрузки на федеральный бюджет, резко уменьшило с 1993 г. долю затрат на образование и культуру в расходах федерального бюджета. Если в 1992 г. на образование было выделено 5.8% бюджетных расходов, то в 1993 г. - 4.0%, в 1994 г. - 3.7%, в 1995 г. - 3.1%. Соотношение федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в финансировании образования, равное в 1992 г. 34:66, составило в 1993 г. и в 1994 гг. 20:80, а в 1995 г. - 15:85.

Доля затрат на культуру и средства массовой информации в расходах федерального бюджета сократилась с 1.5% в 1992 г. до 1.0% в 1993 г. и в последующие годы оставалась

примерно на этом же уровне: 1994 г. - 1.1%; 1995 г. - 1.0%. Расходы из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ, соотносившиеся в 1992 г. как 51:49, в 1993 г. уже составляли пропорцию 33:67, в 1994 г. - 36:64, в 1995 г. - 29:71.

Что касается здравоохранения, то после введения с 1994 г. обязательного медицинского страхования соответствующая доля затрат в федеральном бюджете уменьшилась с 1.7% в 1993 г. до 1.6% в 1994 г. и еще более сократилась в 1995 г. - до 1.3%. В то же время и местные власти стали уменьшать расходы на здравоохранение, мотивируя это появлением нового источника финансирования - обязательных страховых взносов юридических лиц. Доля расходов на здравоохранение в бюджетах субъектов РФ составляла 17.5% в 1993 г. ; 15.7% в 1994 г. ; 15.3% в 1995 г. Соотношение ассигнований из федерального и из местных бюджетов равнялось в 1992 г. 11:89, в 1993 г. - 10:90, в 1994 г. - 12:88, в 1995 г. - 9:91.

В целом расходы государства на отрасли социально-культурной сферы, исчисленные в долях ВВП, не изменились за период 1992-1995 гг.: и в 1991 г., и в 1995 г. они составили 7.0% ВВП.

Таблица 1.

**Расходы на отрасли социально-культурной сферы в консолидированном бюджете России**

	1989	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Здравоохранение и физкультура</b>						
- расходы в сопоставимом выражении, млн.руб.	12629	13482	10848	12251	10929	8003
- доля в ВВП, %	2.2	2.9	2.5	3.1	3.2	2.4
- доля в расходах бюджета, %	9.5	9.9	7.8	9.4	8.4	8.3
<b>Образование</b>						
- расходы в сопоставимом выражении, млн.руб.	18313	19944	15757	15815	15224	11182
- доля в ВВП, %	3.2	3.6	3.6	4.1	4.5	3.4
- доля в расходах бюджета, %	13.7	14.6	11.4	12.1	11.7	11.6
<b>Культура и средства массовой информации</b>						
- расходы в сопоставимом выражении, млн.руб.	1379	2951	2695	2378	2566	1864
- доля в ВВП, %	0.2	0.5	0.6	0.6	0.8	0.6
- доля в расходах бюджета, %	1.0	2.2	1.9	1.8	2.0	1.9

Источник: рассчитано авторами по данным Госкомстата РФ.

Трансформация системы федеративного устройства, децентрализация государственного управления в РФ, сопровождались *размыванием ответственности органов государственной власти за состояние дел в социально-культурной сфере*. Политика перераспределения нагрузки между федеральным и местными бюджетами была не согласована с реальными финансовыми возможностями на местах. 77 из 89 субъектов РФ получали бюджетные субвенции. Размеры

финансирования социально-культурной сферы в регионах оказались в значительной мере зависимыми от решений, принимаемых Министерством финансов. При этом ни Министерство финансов, ни правительство в целом не несли ответственности за изменения в объеме и качестве предоставляемых населению социально-культурных услуг. А органы власти субъектов РФ снимали с себя ответственность за ухудшение положения в социальной сфере, ссылаясь на то, что большая часть налогов забирается в федеральный бюджет, а субвенции из него сокращаются. Аналогичная ситуация воспроизводилась и во взаимоотношениях между областными органами власти и администрациями городов и районов.

Абсолютная величина расходов государственного бюджета на отрасли социально-культурной сферы в сопоставимом выражении сократилась за период 1992-1995 гг. на 42%. Размеры бюджетного финансирования не соответствовали потребностям в ресурсном обеспечении социально-культурных услуг, гарантированных населению государством. Но и гарантии не пересматривались. Никто из органов власти не взял на себя ответственность за официальное изменение условий и масштабов предоставления населению медицинской помощи, образовательных и культурных услуг на бесплатной или льготной основе. Это было политически неприемлемо.

Численность занятых в отраслях социальной сферы не только не сократилась, но выросла на 4.5%. Отраслевые органы управления в центре и в регионах, решая задачу сохранения существующей сети социально-культурных учреждений, действовали по принципу "размазывания каши все более тонким слоем". Все это влекло за собой снижение эффективности функционирования отраслевых систем. Не было попыток кардинального пересмотра прежних стратегий распределения бюджетных средств, преобразования сети социально-культурных учреждений, ликвидации унаследованных от прошлого неэффективных структур. Решения о конкретных направлениях расходования бюджетных ассигнований, выделяемых на здравоохранение, образование, культуру, принимались, как и раньше, "за закрытыми дверями" и слабо контролировались органами представительной власти и общественностью.

За прошедшие четыре года значительно усилился разрыв в оплате труда между работниками социально-культурной сферы и занятыми в других отраслях экономики (табл.2). В 1995 г. эти соотношения были наименьшими за последние четверть века.

Таблица 2.

**Соотношение заработной платы в отраслях социально-культурной сферы и средней заработной платы в промышленности, в %**

	1991 год	1995 год
Средняя заработная плата в промышленности	100	100
Образование	64	53
Здравоохранение	67	59
Культура	61	49

Отсутствие необходимой финансовой базы функционирования отраслей социально-культурной сферы породило процесс размывания системы бесплатного социально-культурного обслуживания. Ухудшается качество социально-культурных услуг, предоставляемых основной массе населения, происходит замена бесплатных услуг платными, развивается система теневой оплаты, сужаются возможности низкодоходных групп населения в получении этих услуг и в воздействии на тех, кто эти услуги предоставляет.

Обозначилась тенденция к поляризации секторов, обслуживающих массового и элитарного, высокодоходного потребителя. В то время как экономическое положение организаций, ориентированных на высокодоходные группы, достаточно благоприятно, подавляющее большинство социально-культурных учреждений по-прежнему решает задачи собственного выживания, и их положение является крайне неустойчивым. В условиях постоянно недостаточного бюджетного финансирования и низкой платежеспособности населения этот сектор медленно деградирует.

Налоговая политика слабо стимулировала расширение источников финансирования социально-культурных учреждений и развитие негосударственного сектора.

Предприятиям, перечисляющим средства социально-культурным учреждениям, на благотворительные цели и т.п., были предоставлены налоговые льготы, но небольшие. До 1992 года сумма облагаемой налогом прибыли уменьшалась на величину соответствующих взносов, но не более чем на 1% от общего ее размера. С 1992 г. этот предел был увеличен - до 2%, а с 1993 г. - до 3%. Между тем, как показывает мировой опыт, для действенного стимулирования меценатства льготы должны составлять 5-10%. В российском законодательстве льгота по налогу на прибыль в размере 5% была введена с 1994 г., но для пожертвований только государственным (даже не муниципальным!) организациям культуры, а также творческим союзам и черныбыльским благотворительным фондам.

Определенные налоговые льготы были предоставлены и самим социально-культурным учреждениям. Однако, во-первых, предпочтение отдается организациям, финансируемым из бюджета, а во-вторых, льготы связаны главным образом с основной деятельностью этих организаций.

В условиях ограниченности платежеспособного спроса на профильные услуги медицинских, образовательных и культурных учреждений особое значение для этих организаций приобретают доходы от неосновной деятельности (сдача помещений в аренду,

мелкое производство и т.д.). Организации здравоохранения и культуры обязаны платить налог с суммы превышения доходов от такой деятельности над расходами. Государственные и муниципальные музеи, библиотеки, филармонические коллективы, государственные театры в 1993-1995 гг. были освобождены от этого, но с 1996 г. данная льгота была ликвидирована. Средства, заработанные образовательными организациями, не подлежат налогообложению, только если направляются на осуществление их основной деятельности. Медицинские и образовательные услуги, услуги учреждений культуры были освобождены от налога на добавленную стоимость, но доходы от других видов деятельности социально-культурных организаций - нет. От платы за землю были освобождены только те учреждения образования и здравоохранения, которые финансируются за счет бюджетных средств. Не облагалось налогом имущество бюджетных организаций, а также имущество, используемое исключительно для нужд образования и культуры.

Налоговая политика почти не различает организационно-правовых форм юридических лиц, действующих в социально-культурной сфере. В странах с рыночной экономикой налоговая политика обычно дифференцирована по отношению к коммерческим и некоммерческим организациям. В России льготы предоставлялись в зависимости от отраслевой принадлежности организаций и источников их финансирования. Отчасти это объяснялось тем, что вплоть до 1995 г. правовое положение некоммерческих организаций долгое время не было четко определено. Соответственно, коммерческий и некоммерческий сектора в отраслях социально-культурной сферы не были четко разграничены, что могло использоваться и отчасти действительно использовалось коммерческими структурами для уклонения от налогообложения. С введением в действие с января 1995 г. первой части нового Гражданского Кодекса и принятием в 1995 г. закона "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" и закона "О некоммерческих организациях" были обеспечены необходимые правовые условия для оформления некоммерческого сектора в экономике, его развития и проведения по отношению к нему целенаправленной, точно сфокусированной государственной политики.

Несмотря на экономический кризис и отсутствие ощутимой государственной поддержки в 1992-1996 гг. число негосударственных некоммерческих организаций увеличивалось. В то же время приватизационный процесс не получил ощутимого развития в социально-культурной сфере. В принимавшихся в 1992 г. и в 1993 г. программах приватизации государственных и муниципальных предприятий, предусматривавших их превращение в акционерные общества или продажу в частные руки, был установлен запрет на такую приватизацию государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, образования, культуры. Однако в 1992-1993 гг. происходила, правда в очень ограниченных масштабах,

приватизация объектов социальной инфраструктуры, принадлежавших государственным промышленным и сельскохозяйственным предприятиям. Фактически она означала передачу в коммерческий сектор помещений неприбыльных организаций, профильная деятельность которых практически прекращалась.

С 1994 г. запрет на приватизацию государственных и муниципальных социально-культурных учреждений был снят. Предусматривалось разработать законодательство, определяющее особенности такой приватизации, но этого так и не было сделано. Работники здравоохранения, образования и культуры и органов управления ими заняли в большинстве своем отрицательную позицию по отношению к приватизации этих учреждений. В 1995 г. был даже принят закон "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию". Закон предусматривает введение трехлетнего моратория на приватизацию образовательных учреждений всех типов, включая объекты их производственной и социальной инфраструктуры.

Такое отношение к приватизации определяется тремя главными причинами. Во-первых, неутешительным опытом приватизации объектов социальной инфраструктуры, принадлежавших государственным промышленным и сельскохозяйственным предприятиям, о котором говорилось выше. Сохранение прежнего профиля деятельности приватизируемых социально-культурных организаций при превращении их в коммерческие предприятия является проблематичным. Во-вторых, существуют вполне обоснованные опасения, что за приватизацией социально-культурных учреждений последует сокращение бюджетного финансирования. В-третьих, приватизация связывается исключительно с преобразованием соответствующих учреждений в коммерческие организации. Такой возможный и содержащий меньше опасностей путь приватизации, как превращение государственных неприбыльных организаций в негосударственные некоммерческие организации, не рассматривался.

Помимо отмеченных выше общих моментов, характеризующих положение отраслей социально-культурной сферы, эволюция каждой из них имела свои особенности.

### **Здравоохранение**

Главные изменения в сфере охраны здоровья были связаны с введением обязательного медицинского страхования. Закон "О медицинском страховании граждан в РФ" был принят в июне 1991 г. Согласно замыслу реформы, система бюджетного финансирования лечебных учреждений должна была быть заменена на страховую систему, в которой страховые компании платят больницам и поликлиникам за медицинскую помощь, предоставляемую населению. Введение элементов рынка, а именно: разделение производителей и покупателей медицинских услуг, появление независимых от медицинских учреждений посредников между ними и

населением, экономически заинтересованных в защите интересов больных, конкуренция между страховщиками, - должно было увеличить эффективность отечественного здравоохранения. При этом перечень и объемы гарантированной бесплатной медицинской помощи населению должны определяться в федеральной и региональных программах обязательного медицинского страхования (ОМС). Они же должны устанавливать размеры обязательных страховых взносов юридических лиц за работающее население и размеры страховых платежей из бюджета за неработающее население. Предполагалось, что переход к системе медицинского страхования позволит решить проблему расширения источников и увеличения размеров финансирования здравоохранения.

Первоначально намечалось провести реформу в течение 1992-1993 гг. Затем срок введения системы ОМС во всех регионах был перенесен на 1994 г. В процессе подготовки к повсеместному введению ОМС были внесены серьезные коррективы во внедряемую модель. Согласно тексту закона 1991 г., функции страховщиков должны выполнять страховые медицинские организации, не зависящие от органов управления здравоохранением и медицинских учреждений. Не предусматривалось наличия каких-либо специальных организаций для сбора и аккумулирования взносов на ОМС. В 1993 г. закон был дополнен положениями о создании таких организаций: федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Территориальным фондам ОМС и их филиалам предоставили право не только заключать договоры медицинского страхования со страховыми медицинскими организациями, но и самим выполнять функции страховщиков и непосредственно взаимодействовать с медицинскими учреждениями. Причем фонды ОМС были освобождены от налогообложения доходов от основной деятельности, а страховые компании - нет.

Эти изменения в модели ОМС были вызваны тем, что процесс создания страховых медицинских организаций и подготовки включения их в систему ОМС шел медленно и неравномерно. Медицинские страховые организации интенсивно создавались и развертывали свою деятельность там, где местные власти активно поддерживали и занимались внедрением новой модели здравоохранения. Но таких регионов было меньшинство. В большинстве своем руководители территориальных органов здравоохранения поддерживали введение ОМС лишь в части изменения финансовых потоков в здравоохранение, но не торопились с преобразованиями внутри сложившейся системы государственного управления здравоохранением.

Со второй половины 1993 г. предприятия и учреждения обязали перечислять в фонды ОМС взносы на медицинское страхование своих работников в размере, равном 3.6% от фонда заработной платы. А вот бюджетные средства перечислялись фондам не везде и не в полном

объеме. Федеральная программа ОМС была утверждена только на 1993 год, а в последующие годы не принималась. В 1994 г. платежи из бюджета на страхование неработающего населения соотносились со страховыми взносами предприятий как 23:77; в 1995 г. - 31:69, тогда как соотношение неработающего населения страны и работающего составляло в 1994 г. 54:46, а в 1995 г. - 55:45.

Размеры финансирования здравоохранения не соответствовали потребностям в ресурсном обеспечении бесплатной медицинской помощи населению, гарантированной государством. Реформа не оправдала ожиданий тех, кто рассчитывал на увеличение финансовых потоков в здравоохранение. Произошло не дополнение бюджетного финансирования обязательными страховыми платежами, а частичное замещение одного другим. В 1993 г. соотношение размеров этих финансовых потоков равнялось 85:15; в последующие два года - 82:18. В 1994 г. объем финансирования здравоохранения за счет бюджета и обязательных страховых взносов предприятий уменьшился на 9% по сравнению с 1993 г., а в 1995 г. - уже на 26% по отношению к предыдущему году.

В условиях экономического кризиса при сокращающемся объеме финансовых потоков в здравоохранение новая система его финансирования была обречена на частичное, фрагментарное введение и не могла в полной мере продемонстрировать свои преимущества. Если не хватает средств, чтобы платить лечебным учреждениям по тарифам за выполненные услуги, то за счет средств, аккумулируемых фондами ОМС приходится либо финансировать только часть больниц и поликлиник, либо оплачивать только часть их услуг, либо сохранять старый, затратный принцип финансирования, то есть по мере возможностей выделять средства лечебным учреждениям на покрытие отдельных статей расходов. В результате в большинстве регионов текущая деятельность лечебных учреждений финансируется как фондами ОМС, так и органами исполнительной власти. Такая ситуация объективно порождает коллизии между лечебными учреждениями, страховыми фондами и компаниями, органами управления.

Вместо последовательного перехода от одной системы финансирования здравоохранения к другой получилось эклектичное сочетание элементов разных систем. Последовательность введения элементов медицинского страхования не была определена в законодательстве и оказалась в полной зависимости от позиции региональных властей. Минздравмедпром России почти не занимался контролем за проведением реформы и соблюдением требований закона о медицинском страховании, а у Федерального фонда ОМС не было для этого достаточных полномочий. В результате сложилась пестрая картина "моделей" такого сочетания. В одних регионах функции страховщиков выполняют только страховые компании, в других - фонды ОМС, в третьих - и те и другие. В одних регионах из средств ОМС финансируется деятельность только больниц, да и то не всех, в других регионах - только



поликлиник, в третьих - только часть видов медицинской помощи, предоставляемой населению, в четвертых - расходы лишь по определенным статьям и т.п. Между территориальными фондами ОМС и органами здравоохранения нет четкого разделения компетенции и ответственности. Это порождает элементы двоевластия, разрушительно влияющего на функционирование системы здравоохранения в целом. Поэтому вполне естественно, что результаты оказались противоположными целям реформы: эффективность здравоохранения не увеличилась, а уменьшилась.

Финансово-кредитная политика фондов ОМС (в частности, размещение средств на депозитах, затраты на приобретение фондами для себя зданий, автомобилей, компьютеров и т.п.) и более высокий уровень доходов сотрудников фондов и страховых медицинских организаций вызвали болезненную реакцию у работников органов управления здравоохранением и лечебных учреждений. Федеральный и региональные фонды ОМС и страховые компании стали восприниматься большинством медицинских работников как ненужные и дорогостоящие посредники в системе финансирования здравоохранения. Позитивные эффекты от их деятельности, связанные прежде всего с контролем за качеством медицинской помощи и за рациональным использованием имеющихся ресурсов, не успели проявиться с достаточной определенностью и не уравновешивали затрат на содержание этих организаций. Так, в 1994 г. затраты на содержание исполнительных дирекций федерального и территориальных фондов ОМС составили 4.4% от объема страховых взносов предприятий; в 1995 г. - 4.8%. Страховые медицинские организации оставляли в 1994 г. на ведение дел по ОМС 5.6% от объема проходящих через них средств, а в 1995 г. - 3.9%. Зарубежный опыт реформирования здравоохранения со всей определенностью свидетельствует, что на начальных стадиях преобразований административные расходы, то есть затраты на управление, на содержание соответствующих организаций, обязательно увеличиваются. Поэтому для успеха реформ необходим рост финансирования отрасли. В нашей же ситуации, когда финансирование сокращается, неизбежный рост административных расходов выглядит как неоправданное отвлечение средств.

Фрагментарность введения ОМС и региональная дифференциация фактически сложившихся в 1994 г. переходных моделей ОМС сохранились без существенных изменений в течение 1995 г. и первой половины 1996 г. Лишь в нескольких регионах была продолжена работа по развитию нормативно-правовой базы ОМС и расширению круга организаций и медицинских услуг, включаемых в систему ОМС. В большинстве регионов реформа была приостановлена.

Возможны четыре пути дальнейшей эволюции системы ОМС.

1. Отход к системе бюджетной медицины с сохранением рудиментов страховой медицины: добровольного медицинского страхования, обязательных страховых взносов юридических лиц и, возможно, финансово-кредитных институтов, аккумулирующих эти взносы, но работающих под контролем отраслевых органов управления.

В 1995 г. за такой путь активно выступало министерство здравоохранения и медицинской промышленности. Но попытка внести необходимые для этого изменения в закон о медицинском страховании тогда не увенчалась успехом. При новом составе Государственной Думы проведение подобных преобразований имеет больше шансов на успех.

В случае выбора данного пути трансформации ОМС порожденные реформой проблемы будут автоматически разрешены. Нет системы ОМС - нет и связанных с ней проблем. Но воспроизведены будут проблемы, органически присущие административной системе управления здравоохранением: неэффективность, отсутствие стимулов роста качества, ущербность институтов защиты прав пациентов и др.

2. Упрощение модели ОМС и ее неукоснительное введение взамен всех существующих региональных моделей: исключение негосударственных страховых компаний из числа субъектов ОМС, усиление государственного контроля за финансово-кредитной деятельностью фондов, ограничение круга их функций и возможно даже перемена названия на "больничные кассы".

Такой путь позволит разрешить большую часть проблем, порожденных реформой. Он сохраняет ряд ключевых элементов медицинского страхования (страховые взносы, разделение производителя и покупателя медицинских услуг и др.) и возможность его развития в будущем, а следовательно, возможность роста эффективности здравоохранения. Но не оправдано все существующие региональные модели ОМС заменять на новую упрощенную. Там, где внедрение модели ОМС, установленной в законодательстве, идет довольно успешно, нецелесообразно прерывать реформу.

3. Сохранение основных принципов установленной законодательством модели ОМС; упорядочение допустимых переходных моделей. В качестве одной из переходных моделей может быть использована и та упрощенная модель ОМС, о которой шла речь выше. Переходные модели допускаются на ограниченный срок.

Такой путь, разрешая наиболее острые проблемы, сохраняет созданную инфраструктуру медицинского страхования и обеспечивает предпосылки для полномасштабного внедрения системы медицинского страхования при более благоприятных экономических условиях.

4. Внедрение базовой модели ОМС в полном объеме во всех регионах и выполнение государством своих обязательств по финансированию ОМС неработающего населения. Однако

попытка довести начатую реформу до конца сейчас нереальна. В сущности речь здесь идет о возможности сохранить в основном сложившееся положение. Расчет может делаться на то, что фонды ОМС и руководители органов здравоохранения сумеют "договориться" друг с другом и сгладить остроту существующих коллизий, а по мере выхода страны из экономического кризиса система медицинского страхования заработает, и нынешние проблемы разрешатся сами собой. Но такой путь сопряжен с сохранением нестабильности, внутренних противоречий, которые могут проявиться в острых формах, если экономическая ситуация в отрасли не будет улучшаться.

Наиболее предпочтительным с точки зрения долгосрочных перспектив развития отечественного здравоохранения является движение по третьему пути. Но более вероятен выбор первого или второго.

### **Образование**

За период осуществления реформ сфере народного образования в значительной мере удалось сохранить свой ресурсный потенциал, осуществляя постепенную трансформацию всей образовательной системы. Происходящие изменения в первую очередь были связаны с развитием новых видов образовательных учреждений, внедрением и распространением инновационных и авторских программ обучения, введением альтернативности и ликвидацией всеобщей унификации обучения при одновременном сохранении всего лучшего из накопленного опыта российской системы образования.

Позитивные изменения в содержании образования контрастировали с состоянием материально-технической базы отрасли. Сокращение объемов капитального строительства привело к росту численности учеников, занимающихся во вторую и третью смены. Если в 1990/91 учебном году их доля составляла 23.2% от общего числа школьников, то в 1994/95 - уже 25.2%.

Число учителей в общеобразовательных школах растет. В 1991 г. оно составляло - 1497 тыс., в 1994 - 1664 тыс. Но среди преподавателей общеобразовательных школ лишь 15.3% мужчин, 8.9% работающих - пенсионеры, школам не хватает 15 тыс. учителей, в том числе 6 тыс. преподавателей иностранного языка.

В последние годы происходит развитие новых форм общеобразовательных учреждений: гимназий, лицеев, негосударственных школ, - альтернативных традиционным государственным школам. В 1995 г. число гимназий составило 900 (1991 г.- 306), лицеев - 550 (1991 г.- 200), негосударственных школ - 525 (1993 г.-368). Техническое обеспечение учебного процесса, бытовые условия в этих образовательных учреждениях, как правило, много выше по сравнению с основным массивом школ.

Количество высших учебных заведений в России постоянно увеличивалось и достигло в 1995 г. 566 (1992 г. - 519), в то же время число студентов, приходящееся на 10 тыс. населения, сократилось за 1992-1994 гг. на 9% и составило 171 чел. Это сокращение происходило в основном за счет учащихся по заочной и вечерней формам обучения, а в последние годы - также за счет снижения приема на специальности, масштабы подготовки специалистов по которым были "раздуты" в предшествующие годы в связи с потребностями идеологической сферы и гигантского военно-промышленного комплекса.

Особенно интенсивно за последние три года росла сеть негосударственных вузов. В настоящее время они составляют более четверти от общего числа вузов, однако обучается в них менее 5% всех студентов.

Следует отметить определенную противоречивость общего хода реформ в образовательной сфере: возникновение негосударственного сектора соседствует с категорическим запретом на приватизацию государственных учебных заведений, государственные гарантии финансирования образования - с массовыми и длительными задержками выплат заработной платы, новаторские учебные программы - с крайне устарелой материально-технической базой большинства школ и вузов и т.д. Такая ситуация является результатом разнонаправленных усилий групп специальных интересов, действующих в данной сфере. От возможностей этих групп влиять на принятие управленческих решений на федеральном, региональном и местном уровнях зависит в значительной степени динамика и направления трансформации всей образовательной системы.

Рассмотрим более подробно динамику реформирования отдельных составляющих системы образования в России.

В сфере финансирования была провозглашена его децентрализация и регионализация. Однако в течение последних лет в Российской Федерации растет число регионов, получающих дотации из федерального бюджета. Сочетание этого процесса с политикой передачи функций в области финансирования и управления сферой образования на региональный уровень приводит к тому, что фактически расширяется круг обязанностей региональных органов власти, не подкрепляемых соответствующим обеспечением расходных статей региональных бюджетов. Аналогичные процессы имеют место и в ряде субъектов федерации, но уже в применении к уровню местного самоуправления. Расширение полномочий органов местного самоуправления в области образования не сопровождается адекватным увеличением субвенций со стороны субъектов федерации.

Таким образом, происходящие изменения выражают собой не столько децентрализацию финансирования образовательной сферы, сколько снижение приоритетности поддержки

образования. Результатом этого процесса являются многочисленные забастовки педагогов, протестующих в этой форме против постоянного неисполнения как федерального закона "Об образовании", так и Указа N1 Президента РФ в части гарантий по заработной плате работникам образования.

В ряде регионов местные власти, воспользовавшись предоставленным им в 1994 г. правом самим определять перечень и ставки местных налогов, ввели специальные налоги на образование. К примеру, в Москве ставка такого налога составила 1% от фонда заработной платы предприятий. В других регионах, в частности в Ярославской области, региональные органы власти откликнулись на предложение Государственного Комитета по высшему образованию, заключающееся в слиянии местных вузов в единый "региональный" университет, что, по замыслу, должно было обеспечить значительную экономию управленческих издержек. На уровне городских и районных администраций типичными были попытки реанимировать практику "шефства" экономически сильных предприятий над образовательными учреждениями. То есть, местные власти побуждали предприятия безвозмездно выделять различные материальные ресурсы образовательным учреждениям.

Принятый в 1992 г. закон "Об образовании" примечателен не только неудавшейся попыткой ввести гарантии государственного финансирования образования в целом. Он разрешил создание негосударственных образовательных учреждений, установил порядок их лицензирования и государственной аккредитации. Негосударственные образовательные учреждения, прошедшие государственную аккредитацию, получили право на бюджетное финансирование. Размеры финансирования устанавливались на основе нормативов, определяемых в расчете на одного учащегося. Таким образом, финансирование должно производиться пропорционально фактическому количеству обучающихся в данном образовательном учреждении, независимо от его статуса. В соответствии с федеральным законом 1996 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон "Об образовании" для подключения к такому финансированию негосударственное образовательное учреждение, получившее аккредитацию, должно иметь статус общеобразовательного.

Развитие альтернативной системы образования, в особенности школьного, вызвало противодействие части работников государственной системы образования. Они выступают за ужесточение требований, которые должны предъявляться к частным школам, и за лишение их права на получение бюджетного финансирования. Это мотивируется необходимостью защиты прав детей от некачественного обучения и ссылками на то, что частные школы - это школы для элиты, для богатых и финансировать их из бюджета наравне с обычными школами социально несправедливо.

Развитию сети негосударственных образовательных учреждений в России противостоят, с одной стороны, интересы консервативной части педагогических работников, которые видят угрозу своему положению со стороны новых учебных учреждений, как правило апробирующих новейшие педагогические технологии и привлекающих к себе наиболее способных учащихся и педагогов. С другой стороны, экономические интересы чиновников и реальные финансовые возможности территориальных органов управления образованием вступают в конфликт с необходимостью финансировать негосударственные образовательные учреждения, прошедшие государственную аккредитацию. Сложившееся распределение интересов вряд ли изменится в обозримом будущем.

Сопоставление опыта реформирования российской системы образования с мировым показывает, что ее высокий творческий потенциал позволяет в известной мере компенсировать хроническое недофинансирование этой сферы. Однако для того, чтобы российская образовательная система прочно заняла лидирующие позиции в мире, этот потенциал должен быть подкреплён адекватными мерами поддержки со стороны государства. Нуждается в развитии и совершенствовании система образовательных стандартов, как федеральных, так и региональных, методика их уточнения и корректировки. Требуется разносторонней поддержки развитие нетрадиционных учебных заведений, удовлетворяющих спрос на специфические образовательные услуги (специализированные учебные заведения для детей с отклонениями от нормы, со специализацией в отдельных отраслях знаний и т.п.).

Наряду с этим необходимо обеспечение "прозрачности" бюджетного процесса, усиление общественного контроля за расходованием бюджетных средств, в частности, через повсеместное включение в систему управления общественных наблюдательных (попечительских) советов, участвующих в определении направлений расходования средств, введение общественно-государственной системы аттестации образовательных учреждений и т.д.

### **Культура и средства массовой информации**

В эволюции отрасли "культура и искусство", по сравнению с другими отраслями социальной сферы, можно выделить две важные особенности.

Первая - это разнонаправленность эволюции различных ее подотраслей в рассматриваемый период. Если общее число библиотек, клубных учреждений, парков культуры и отдыха, кинотеатров уменьшалось, то сеть театров и музеев, наоборот, расширялась. В 1992-1994 гг. количество театров выросло на 17%, а число музеев - на 12%. Однако показатели посещаемости всех видов учреждений культуры снижались. Число посещений театров сократилось на 31%, музеев - на 46%, число читателей библиотек - на 8%.

Тенденция резкого увеличения кинопроизводства в 1989-1991 гг. сменилась столь же быстрым его сокращением: в 1988 г. в России было выпущено 133 художественных кинофильма, в 1991 г. - более 300, в 1992 г. - 178, в 1995 г. - только 51.

Вторая особенность положения дел в сфере культуры - более активные и результативные действия ряда групп специальных интересов. Речь идет прежде всего о творческих союзах и федеральных организациях культуры. Они добились для себя наибольших налоговых льгот после общественных организаций инвалидов и религиозных организаций. Союзу кинематографистов удалось пролоббировать воссоздание в 1992 г. комитета по кинематографии, представляющего в правительстве интересы кинематографической элиты. Как результат, с 1993 г. ежегодно увеличивалось число фильмов, производство которых финансировалось государством.

В переходный период группы специальных интересов в сфере культуры, так же как и работники образования, добивались установления в законодательстве гарантированного минимального уровня расходов государства на культуру. У них хватило сил провести в 1992 г. через парламент "Основы законодательства о культуре", которые содержали положение о том, что финансирование культуры должно составлять не менее 2% средств федерального бюджета и не менее 6% средств местных бюджетов. Но для борьбы за соблюдение принятого закона у профессиональных сообществ и отраслевых органов управления сил оказалось недостаточно.

Главной особенностью развития телевидения и радиовещания в переходный период стали высокие темпы замещения государственного финансирования внебюджетными средствами, прежде всего доходами от рекламы.

До начала 90-х годов затраты на телевидение и радиовещание практически полностью покрывались государством. Объем коммерческой рекламы был незначителен, и реклама носила в основном скрытый характер. Затем правительство, испытывая трудности с формированием бюджета, разрешило использование эфирного времени на государственном телевидении и радио для показа коммерческой рекламы и использования полученной за это платы для финансирования основного вещания. Процесс замещения бюджетного финансирования доходами от продажи эфирного времени для рекламы пошел очень быстро. По данным Федеральной службы по телевидению и радиовещанию, уже в 1994 г. средств, поступающих из федерального бюджета на финансирование вещания по первому каналу телевидения, хватало только на обеспечение пяти часов эфирного времени в сутки.

В 1995 г. вместо государственной телекомпании "Останкино" было создано акционерное общество закрытого типа "Общественное Российское телевидение" (ОРТ). Его учредителями, помимо государства стал ряд негосударственных коммерческих структур,

которые обязались принимать участие в финансировании вещания по первому каналу. Тем самым был создан прецедент слияния государственного и частного финансирования производства "чистых общественных благ".

Печатные средства массовой информации, наоборот, столкнулись с недостаточностью платежеспособного спроса и доходов от размещения рекламы для покрытия растущих затрат на печатание газет и журналов. С 1992 г. из федерального бюджета ежегодно выделяются субсидии ряду изданий по перечню, утверждаемому парламентом.

Несмотря на проявившееся во время парламентских и президентских выборов единодушие политических партий в отношении необходимости усиления поддержки государством сферы культуры, вряд ли стоит ожидать здесь серьезных изменений в ближайшем будущем. Наиболее вероятно лишь некоторое сокращение разрыва в уровне оплаты труда работников культуры по сравнению с другими отраслями.

*И. Дежина*

---

---

## **Наука России в переходный период**

---

---

В эволюции взаимоотношений "государство - наука" в СССР, а затем и в России, большое значение и влияние имели политические установки государства. Результатом советского периода развития стал уникальный тип науки, характеризовавшийся широтой фронта исследований, высоким уровнем милитаризации, монополизма и ведомственности, слабостью связей с высшим образованием, неспособностью к восприятию рыночных инновационных механизмов, а также неразвитостью связей с мировым научным процессом. С таким "багажем" российская наука вступила в период реформ.

В переходный период место науки в системе национально-государственных интересов изменилось в сторону снижения ее престижа и статуса. Следствием и одновременно индикатором этого процесса явилось отсутствие самостоятельной научно-образовательной государственной политики. Сфера науки оказалась подчиненной общей экономической стратегии государства, в которой, в свою очередь, совершенно не учитывались проблемы этой области человеческой деятельности. Вместе с тем, в период реформ 1991-1996 гг. ситуация в сфере науки не была ровной. В этот сравнительно небольшой период времени можно выделить успешные и кризисные этапы, связанные как с общим ходом преобразований в стране, так и с уровнем внимания государства к проблемам собственно научной сферы.

### **Преобразования 1991-1992 гг.**

В 1991-1992 годах наука была исключена из числа областей, требующих наибольшего внимания со стороны государства. Причина заключалась в том, что наука не рассматривалась в



качестве “инструмента” решения тех организационно-экономических задач, которые находились в центре внимания правительства: быстрая финансовая стабилизация, предотвращение спада в базовых отраслях, “запуск” необратимых реформ. К тому же принципиально новая ситуация в военно-политической области снизила интерес властных структур к оборонному комплексу в целом и оборонной науке в частности. Исключение составляли те области наук или научные организации, которые представляли собой потенциальную опасность при снижении государственной поддержки: ядерная физика, исследования в области химического и бактериологического оружия и прочие. Остальная часть науки стремительно теряла быллой статус.

Экономическая ситуация, на фоне которой происходили изменения в сфере науки, была весьма неблагоприятной и характеризовалась следующими основными параметрами:

Усилилось падение производства в целом и в отдельных его звеньях;

Были нарушены механизмы установления технологического равновесия между отраслями. В рамках структурного кризиса выросла зависимость всех отраслей конечного производства от неэффективных ресурсно-добывающих отраслей, произошел спад в отраслях инвестиционного и военно-промышленного комплексов;

Из-за нарастания инфляционных процессов большинство отраслей не имели реальной потребности в использовании резервов научно-технического потенциала;

Неэффективность системы финансово-бюджетных и кредитно-денежных рычагов, расстройство бюджетной сферы послужили причиной резкого ухудшения финансового положения в науке. При огромных масштабах задолженности по взаимным поставкам продукции средства не поступали во внебюджетные фонды финансирования научно-исследовательских работ;

Процессы акционирования и приватизации в научной сфере протекали медленно и неоднозначно. Трудности изменения характера собственности в науке существенно выше, чем в промышленности. При разгосударствлении науки невозможно получить политические и экономические выгоды. Наоборот, приватизация может дать такие эффекты, как “проедание” основных фондов с их передачей в сферы, не связанные с наукой. Малые научные формы могут найти функциональную нишу только в случае ее надежной институциональной поддержки;

Разрыв хозяйственных связей вызвал разрушение инновационного процесса. Немалую роль здесь сыграл распад СССР, поскольку типичны были случаи, когда научные исследования осуществлялись в России, опытно-экспериментальные работы - в Белоруссии, а внедрение - на Украине. Попытки сохранить сложившиеся связи наталкивались на трудности

институционального, политического и даже национального характера, возникшие в процессе суверенизации стран СНГ.

Все это усугублялось изменившимся отношением государства к науке. Из приоритетного компонента национального престижа наука перешла в область остаточного финансирования. Федеральное правительство, бывшее ранее основным заказчиком научно-технической продукции, не могло сохранять прежний уровень финансирования. Государственное финансирование науки в 1992 году упало в 2.2 раза по сравнению с 1991 годом (в пересчете на постоянные цены 1991 г.)<sup>21</sup>, затраты на науку в ВВП сократились с 1.03% в 1991 году до 0.57% в 1992 году.<sup>22</sup>

Тогда же впервые серьезно заговорили об эмиграции ученых за рубеж. До 1991 года анализа ситуации с “утечкой умов” практически не проводилось. Некоторые оценки, сделанные в 1992 году, показали, что количество эмигрировавших ученых составило менее 1% общей численности работников, выполняющих научные исследования и разработки. Наибольшую тревогу, однако, вызывало то, что большую часть эмигрировавших составляли либо научная элита, либо молодежь. А это уже - значительные качественные потери. География выездов поначалу была не слишком обширной: около 50% ученых эмигрировали в США, четверть - в Германию. Тогда же только обозначилась еще одна тенденция, вызвавшая впоследствии значительное беспокойство - отток ученых, занятых исследованиями оборонного характера, в страны “третьего мира”.

В этих условиях государство продекларировало селективную политику поддержки науки. Это направление стало стратегическим в регулировании научной сферы, и с некоторыми корректировками сохраняется и сегодня.

Одновременно было признано необходимым задействование широкого спектра мер, стимулирующих предприятия финансировать научные исследования, а также снижающих налоговое “бремя” на исследовательские институты. Однако эти косвенные меры стимулирования удалось реализовать далеко не в полной мере из-за кризисного состояния экономики, когда резко упал платежеспособный спрос на научно-техническую продукцию. Это дополнялось неразработанностью эффективных методов контроля, без которых тонкие инструменты регулирования рыночной экономики становятся неэффективными, а также отсутствием надежной информационной и законодательной базы.

*Главный недостаток преобразований состоял в том, что они проводились непоследовательно и медлительно. Правительство критиковалось не столько за декларацию*

---

<sup>21</sup> - Наука в Российской Федерации. Госкомстат России. М., 1995. - т.4.1, с.47.

<sup>22</sup> - Наука в Российской Федерации. Госкомстат России. М., 1995. - т.4.1, с.46.

*непопулярной политики, сколько за отсутствие конкретных шагов по ее реализации.* Фактически в жизнь воплощался вариант нерегулируемого “самоспасения” науки, ведущий к ее быстрой деградации.

Проводимая научная политика оказывала неодинаковое воздействие на разные сектора науки.

Отраслевая наука. Начало кризиса отраслевой науки относится к 1987 году, когда результаты исследований и разработок стали считаться научно-технической продукцией, на которую устанавливались договорные цены, а действие Закона СССР о государственном предприятии было распространено и на отраслевые научно-технические организации. Эту же традицию продолжило и российское законодательство. Единственным источником развития научно-технических организаций (НТО) стала прибыль, а уровень платежей в государственный бюджет и централизованные фонды устанавливался по аналогии с промышленными предприятиями. Введенные в 1990 году Законы “О налогах на прибыль предприятий” и “О предприятиях и предпринимательской деятельности” не внесли существенных изменений, поскольку также не учитывали особенностей функционирования НТО.

Налог на прибыль фактически лишил отраслевые НТО возможностей осуществлять поисковые исследования и обновлять материально-техническую базу за счет собственных средств. В 1991 году прибыль в отраслевых научных организациях сократилась по сравнению с 1990 годом в два раза, а фонд развития составил около 7% от общей стоимости выполненных работ. Поскольку почти половина фонда развития по необходимости должна была направляться на поддержание социальной среды, средств на обновление материальной базы исследований практически не оставалось. Кризис взаимных неплатежей 1992 г. еще более усугубил эту ситуацию.

Кроме того, существенное влияние на состояние отраслевой науки оказала приватизация. Указ Президента РФ от 1 июля 1992 г. “Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества” сделал приватизацию, по крайней мере для для крупнейших НИИ и НПО, обязательной уже в 1992 году. Однако с самого начала идея приватизации прикладных научных организаций и их преобразования в акционерные общества в условиях отсутствия основного стимула - дивидендов - казалась весьма сомнительной. В мировой практике аналог отечественных отраслевых НИИ - прикладные научные институты, выполняющие работы по договорам с правительственными структурами и частными фирмами и существующие за счет поступлений от этих договоров, имеют статус *бесприбыльных организаций*, то есть их прибыль не облагается налогом и может быть использована только на саморазвитие.

Заниматься же на приватизированных предприятиях научными исследованиями, пусть даже и прикладными, становилось невыгодно, поскольку эта сфера деятельности имеет низкую рентабельность. В результате начался процесс репрофилирования приватизированных предприятий, сопровождавшийся массовым сокращением научных кадров.

Еще одной реакцией крупных отраслевых НИИ и НПО на перспективы приватизации стала попытка подразделений, способных производить конечную научно-техническую продукцию и услуги, выделиться и выживать поодиночке. Началось дробление НТО, образование малых предприятий и различных обществ с ограниченной ответственностью. На начальном этапе эти структуры давали возможность получать прибыль, поскольку использовали в работе многочисленные нереализованные заделы, в том числе и 5-10-летней давности. Именно в это время происходило активное образование подобных структур.

Не способствовали решению проблем отраслевой науки и нововведения с финансированием. В условиях резкого сокращения финансирования из государственного бюджета и централизованных фондов министерств функция поддержки прикладных исследований и разработок была возложена на *внебюджетные фонды финансирования работ* межотраслевого и общепромышленного характера. Эти фонды создавались в министерствах, ведомствах, концернах и ассоциациях за счет отчисления 1.5% себестоимости продукции. Часть этих средств (25%) аккумулировалась в Российском Фонде технологического развития при Министерстве науки, высшей школы и технической политики РФ (в 1993 году эта доля была снижена до 15%). Однако эффективность использования средств внебюджетных фондов была достаточно низкой. Предприятия, поставленные перед необходимостью отчислять средства, добивались их использования для финансирования собственных индивидуальных программ исследований и разработок. В то же время отраслевые НТО оставались практически без средств для осуществления работ межотраслевого характера. В реальной практике средства внебюджетных фондов стали использоваться для финансирования тех работ, которые предусматривалось осуществлять за счет собственных средств.

В результате к 1 января 1993 года отраслевой сектор науки претерпел наиболее серьезные потери, в том числе кадровые, по сравнению с другими секторами науки. Численность специалистов, выполняющих научные исследования и разработки, сократилась на 13.5%, причем прежде всего за счет лиц, имеющих высшее и среднее специальное образование (соответственно - 13% и 15%). При этом доля отраслевого сектора в общем объеме затрат в российской науке оставалась по-прежнему весьма значительной: в 1991-1992 гг. в нем было выполнено почти 18% от общего объема фундаментальных исследований, 76% прикладных и почти 97% разработок России.

Академическая наука. Политические и экономические преобразования вызвали изменения и в существовавших организационных формах РАН. Так же, как и в отраслевой науке, начался процесс разукрупнения академических институтов и создания коммерческих структур. В РАН возникли акционерные общества, ассоциации, товарищества с ограниченной ответственностью, малые предприятия. По некоторым оценкам, к концу 1992 года в коммерческие структуры перешло около 30% кадрового потенциала академической науки, а в ряде регионов - до 50%. К началу 1992 года на базе институтов академии было создано более 300 новых инновационных и коммерческих структур - как правило в форме товариществ с ограниченной ответственностью. Самые большие структуры насчитывали до 100 человек, однако в среднем их численность не превосходила 10-20 сотрудников. “Среднестатистический” институт РАН имел одну-две такие организации. Изначально их деятельность базировалась на смежных с основным виде работ. Однако рынок сбыта научно-технической и наукоемкой продукции в существовавшей экономической среде был крайне узок. Поэтому большая часть новых организационных форм либо погибала, либо меняла сферу деятельности на не связанную с наукой. При этом первоначально условия существования для малых структур были достаточно благоприятными: примерно 60% созданных при институтах организаций бесплатно пользовались всей инфраструктурой - библиотеками, мастерскими, вычислительными центрами и т.д., что являлось для них неявной формой “левых” доходов.

В области финансирования фундаментальных исследований также сказалось сокращение государственных расходов на науку. Простейшие расчеты показали, что для того, чтобы в 1992 году сохранить финансирование РАН на уровне 1991 года - не лучшего в ее истории - необходимо было 6-кратное увеличение финансирования. В реальности с учетом роста цен объем финансирования в 1992 году уменьшился по сравнению с 1990 годом не менее, чем в 2.5 раза. При этом произошли существенные структурные сдвиги в затратах. Резко возросли удельные веса заработной платы и эксплуатационных, включая хозяйственные, расходов. Выделенные средства не позволяли удовлетворять потребности даже по этим статьям расходов. Так, доля заработной платы вместе с начислениями стала составлять до 60% всех расходов институтов.

Знаменательным стал 1992 год, когда был образован первый отечественный научный фонд, финансирующий исследования в форме грантов - Российский Фонд Фундаментальных Исследований (РФФИ). Эта была первая попытка введения конкурсного грантового финансирования из “независимого” источника. Вместе с тем его независимость не вполне абсолютна: фонд получал средства из федерального бюджета - в размере 3% общих государственных расходов на научные исследования. Следовательно, на деятельность Фонда с неизбежностью влияли все проблемы, связанные с финансированием из бюджета.

1992 годом датируется также появление первых зарубежных научных фондов, которые открыли свои представительства в России и начали разворачивать программы поддержки российской науки, и в первую очередь - фундаментальных исследований. Первоначально это выглядело как единичные акции. Примерами здесь могут служить программа поддержки Новосибирского Академгородка фондом “Культурная инициатива” (созданным известным меценатом Дж.Соросом), открытие Международного научного фонда, фонда МакАртуров. Первыми начали активно действовать американские фонды. Сейчас уже можно сказать, что появление различных благотворительных организаций не было случайным. Этому предшествовал тщательный анализ ситуации в российской науке, проведенный зарубежными экспертами. Состояние отечественной науки, являющейся частью мирового научного сообщества, не могло не беспокоить общественность и государственные структуры за рубежом. Поэтому в мае 1992 года был подготовлен доклад 120 американских экспертов для советника президента США по науке и технологии Алана Бромли “Переориентация исследовательского потенциала бывшего Советского Союза”.<sup>23</sup> В данном докладе рассматривались и предлагались различные способы и направления *сохранения и переориентации науки и техники бывшего Советского Союза в интересах США*. Среди главных направлений усилий были названы следующие:

- оценка возможностей бывшего Советского Союза (БСС) в определенных областях науки и техники, которые больше всего интересуют США (в частности таких, как энергетика, экология, биология). Большое внимание должно было уделяться переориентации ученых бывшего ВПК, а также специалистам, занимающимся фундаментальными исследованиями в области физики, химии, биологии, геологии и математики;

- развитие программ взаимовыгодных совместных проектов, а также “специально нацеленных” проектов. Последние должны включать сохранение и использование возможностей уникальных лабораторий БСС и баз данных, которые наиболее важны для США с научной и технической точек зрения. Финансовая помощь должна включать как помощь отдельным исследователям, в том числе обмен молодыми учеными, так и существенную поддержку уникальных исследовательских комплексов;

- в отношении молодых ученых определены области приоритетной специализации. Это генетика, биологическое разнообразие, эффективность энергии, развитие прибрежных зон;

- неправительственным организациям рекомендовалось оказывать помощь в поиске ученых и исследовательских групп, которые лидируют в своих областях знаний и с которыми возможно сотрудничество. Кроме того, было признано необходимым учредить Американско-

---

<sup>23</sup> - Радикал, №17, май 1992 г.; Наука в Сибири, №14, №17, апрель-май 1993 г.

Российский Научный Фонд, который открывал бы возможности для долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества.

Вузовская наука России в 1991-1992 гг. оказалась в столь же бедственном положении, как и другие сектора науки. В 1992 году расходы на высшую школу составили 2.7% государственного бюджета, что позволило вузам покрыть лишь 30-40% необходимых затрат. Из-за отсутствия валюты не был заключен ни один контракт с зарубежными фирмами на поставку оборудования. Высшая школа продолжала функционировать только благодаря тому, что все средства направлялись на жизнеобеспечение научно-педагогического персонала и студентов.

Резкое сокращение государственного финансирования вынудило вузы искать собственные пути выживания. До 60% научных работников стали “подрабатывать” в коммерческих структурах, чтобы частично компенсировать низкую заработную плату. Это естественным образом сократило время, затрачиваемое на занятия наукой.

Кроме того, начался отток кадров из научно-исследовательских подразделений вузов, переход их исключительно на преподавательскую работу или уход в совершенно не связанные с наукой области деятельности. Только в 1991 году около 17% научных работников ушли из вузов. В вузах Москвы, например, численность научно-исследовательского персонала сократилась в 1991-1992 гг. на 24.4%, а число кандидатов наук - на 12%. Более того, практически полностью разрушенной оказалась система студенческой научной работы. Массовый характер приобрел развал студенческих научных обществ, а популярные некогда центры научно-технического творчества молодежи в подавляющем большинстве выродились в чисто коммерческие структуры, далекие от научной деятельности.

Характерной особенностью рассмотренного периода являлось, кроме более чем двукратного сокращения финансирования науки в 1992 году, фактическое *отсутствие какой-либо реальной селективности в государственной поддержке науки*. То, что в 1992 году не были сконцентрированы усилия на сохранении ядра науки, привело к нерегулируемому сокращению научного потенциала. Направления, структура и параметры этого сокращения формировались спонтанно. И, таким образом, к 1993 году сфера исследований и разработок России была поставлена в жесткие условия “самовыживания”.

#### **Углубление кризиса: 1993-1994 гг.**

1993 год не изменил в лучшую сторону условия существования научного комплекса России. Вместе с тем курс на селективность, провозглашенный после распада СССР, приобрел более конкретные очертания. В 1993 году основной целью государственной политики в области науки было определено “*сохранение лучшей части научно-технического потенциала России и*

*одновременная адаптация его к требованиям рыночной экономики*”. Под адаптацией понималось прежде всего создание новых структур и механизмов, способных заменить старую систему ведомственного (базового) финансирования научно-исследовательских организаций. Федеральная политика становилась более сфокусированной на поддержание конкретных институтов, научных дисциплин и ученых. Предполагалось также проводить более четкую политику выбора приоритетов с тем, чтобы обеспечить конкурсный отбор критических технологий и главных направлений научно-технического развития.

Фактически ситуация складывалась следующим образом.

Доля расходов на науку в валовом внутреннем продукте продолжала снижаться: в 1993 году она составила 0.52%, в 1994 году - 0.44%. Все более негативное воздействие на развитие науки стало оказывать дробление периода финансирования. Если в 1992 году средства выделялись поквартально, то в 1993 году - ежемесячно, при все возрастающем лаге между моментом принятия решения о выделении средств и их реальным поступлением. Кроме того, бюджет исполнялся не полностью: в 1993 году было выделено лишь 71.1% планировавшихся средств из республиканского бюджета, а в 1994 году - 55.3%. Одновременно доля госбюджета в 1990-1994 годах в общих затратах на науку возросла с 55.4% до 90-95%. Ресурсы федерального бюджета направлялись, в первую очередь, на *финансирование фундаментальных исследований, создание и поддержание государственных научных центров на базе ведущих научных школ, а также на финансирование государственных научно-технических программ*. Число **государственных научно-технических программ (ГНТП)** возросло с 38 в 1993 г. до 41 в 1994 г. Одновременно доля финансирования программ из республиканского бюджета в общих затратах на науку уменьшилась с 19.9% в 1991 г. до 2.7% в 1993 г. и 2.3% в 1994 г. Поэтому в 1994 году было принято решение о пересмотре числа и состава программ на основе формирования перечня приоритетных направлений развития науки и техники и перечня ключевых (критических) технологий. В результате экспертной оценки проектов программ количество проектов было сокращено почти на 14% по отношению к 1993 году. Однако из-за особо острого положения в ряде областей фундаментальных исследований были приняты новые программы или разделы программ: например, программы по астрономии, метрологии и некоторые другие. В целом переход к большей “фундаментальности” проводимых по проектам ГНТП работ не был случайным и являлся реакцией на сокращающееся финансирование. Фактически происходило свертывание проектов, связанных с опытно-конструкторскими работами, разработками и выпуском опытных партий продукции.

1993 год был отмечен появлением **Государственных научных центров (ГНЦ)**, провозглашенных одним из приоритетных направлений государственной поддержки. Идея состояла в том, что наиболее приоритетные направления исследований и наиболее сильные



научные коллективы - так называемое “ядро науки” - в лице отдельных институтов - должны получить дополнительное финансирование. Способ организации работ в форме научных центров хорошо известен в западной практике. Деятельность таких организационных форм наиболее оправдана и эффективна в сфере сочетания фундаментальных исследований с прикладными. Отчасти эта идея уже была использована в отечественной практике, когда в конце 80-х годов создавались МНТК (межотраслевые научно-технические комплексы). Высокий уровень концентрации ресурсов, присущий этой организационной форме, имеет и ряд недостатков, которые всегда были типичны для подобных организационных форм: инерционность, бюрократическая процедура выделения ресурсов, усложненная отчетность, монополизм. В 90% случаев национальные лаборатории за рубежом получают финансирование с запозданием, мелкими партиями и в неопределенные сроки.<sup>24</sup> Совмещение всех этих “особенностей” научных Центров с существовавшей экономической ситуацией ставило под сомнение продуктивность идеи ГНЦ.

Практика подтвердила это предположение. Планировалось, что институты, получающие статус ГНЦ, будут иметь дополнительно 30-40% финансирования. В 1993 году сразу 33 института получили статус ГНЦ, а концу 1994 года их было уже 57. Началось размывание средств, и развитие ГНЦ фактически пошло по тому же пути, что и ГНТП: снижение финансирования при растущем числе структур, требующих поддержки. В результате, в условиях сокращения бюджетного финансирования науки ГНЦ оказались в том же положении, что и остальные институты. В 1993 г., согласно данным Минэкономики РФ, Государственным научным центрам было выделено не более 50% годового бюджета. Единственное, что удалось сделать на первом этапе становления ГНЦ - несколько приостановить тенденцию оттока ученых. Тогда еще люди полагали, что новый статус, пусть не сразу, но позволит существенно улучшить положение института. Однако по условиям создания ГНЦ бюджетное финансирование не должно было составлять 100%. Финансирование, распределяемое через Министерство науки и технической политики, составляло 40-70% бюджетов ГНЦ, а остальные источники Центры должны были искать самостоятельно.

Одна из самых болезненных проблем, с которой столкнулись ГНЦ, состоит в том, что большая часть из них является весьма энерго- и теплоемкой, обладает огромными помещениями, которыми они не имеют право распорядиться и не могут поддерживать<sup>25</sup>. Решения в части обеспечения ГНЦ или предоставления им льготных условий потребления

---

<sup>24</sup> - Вестник РАН, №12, 1992. с.24.

<sup>25</sup> - По данным ассоциации ГНЦ, в некоторых Центрах оплата электроэнергии составляет до 70% всех затрат, а площади до 100 кв.м. на 1 человека.

электроэнергии наталкиваются на решительное сопротивление региональных энергетических комиссий, Госкомимущества, а в некоторых регионах и местной администрации. В результате сложилась парадоксальная ситуация, когда организации, получившие статус Государственных центров, становились банкротами и подлежали санации в соответствии с общими правилами Госкомимущества, не скоординированными с учетом специфики научной деятельности.

В целом в 1993-1994 гг. происходило снижение размера средств, направляемых на финансирование национальных приоритетов, в числе которых были ГНЦ и ГНТП. В бюджете 1993 года финансирование национальных приоритетов через Министерство науки и технической политики составило примерно 18% от общей величины расходов на науку, в 1994 году эта величина снизилась до 15%. В то же время не была введена четко налаженная система выбора приоритетов. Даже распределение средств внутри уже существовавших приоритетов Миннауки по-прежнему сильно зависело от традиционно сложившихся представлений об относительной “влиятельности и мощности” ведомств и регионов. Вместе с тем в 1994 году было принято Положение о порядке взаимодействия Минэкономики и Миннауки в процессе формирования федеральных программ в части исследований и разработок (ИР). До этого ГНТП и федеральные целевые программы формировались независимо друг от друга и часто дублировали друг друга. Принятое положение должно было способствовать сокращению числа программ верхнего уровня и приведению в соответствие тех программ, которые имели в своей структуре ИР. Практика показала, что федеральные и научно-технические программы так и остались двумя разрозненными блоками государственных программ. Преимущественный приоритет оставался за федеральными программами, а ГНТП только в нескольких случаях получили статус федеральных или стали их частью. Как правило, ГНТП не отвечают критериям, установленным для придания программе статуса федеральной. Поэтому несмотря на проблемы с финансированием число ГНТП осталось прежним.

Для 1993-1994 годов были характерны попытки структурных преобразований в науке. Помимо создания ГНЦ, основные организационно-структурные изменения этого периода сводились к следующим трансформациям:

- \* изменению порядка приватизации объектов науки<sup>26</sup>;
- \* “разукрупнению” НТО и увеличению числа вновь созданных, небольших по численности, научных и аналитических центров, работающих по заказам государственных и частных структур;
- \* продолжающейся коммерциализации всех секторов науки, имеющей особо острые последствия для оборонного сектора;

---

<sup>26</sup> - Новый порядок был определен в постановлении Правительства Российской Федерации от 26 июля 1994г. №870.

\* поляризации организаций отраслевой науки в результате “естественного отбора” более жизнеспособного ядра, которое, однако, адаптировалось к существовавшим условиям в ущерб перспективным целям развития науки и в ущерб более слабым, но необходимым звеньям отраслевого сектора;

\* обострению социальных и научных проблем наукоградов.

К середине 1994 года было приватизировано более 20% из имеющихся на территории России научно-технических объектов, среди которых около 100 организаций оборонных отраслей промышленности, большинство НТО топливно-энергетического комплекса, легкой и текстильной промышленности. По оценкам 1994 года, из 4189 научно-технических организаций только 76.8% находились в государственной собственности.

Развитие коммерциализации приватизированных организаций не привели к существенному улучшению финансовых условий их деятельности. Объем научно-технических работ, приходящийся на одного занятого в коммерческом секторе, был почти вдвое ниже, чем в некоммерческом. Коммерциализация вела также к сокращению объема фундаментальных исследований и в конечном счете к изменению профиля работ. Доля научно-технических работ снизилась в среднем с 93% до 84%. Это свидетельствовало о быстром развитии непрофильных видов деятельности.

Процесс разрушения потенциала *оборонной науки* достиг критической черты. Численность занятых исследованиями и разработками уменьшилось, по оценкам экспертов, на 400 тысяч человек, государственные заказы на производство военной техники были сокращены почти на 2/3, что свидетельствовало о стихийном обвале военного производства. Отток кадров, в том числе и за рубеж, усилился. В результате, в 1993-1994 гг. продолжалось падение цены высококвалифицированной рабочей силы. Если заработная плата в оборонном комплексе была примерно в 1.6 раза ниже, чем в промышленности, то в исследовательских, научно-испытательных, конструкторских организациях этого комплекса зарплата оказалась в полтора раза меньше, чем в среднем в оборонном секторе. За этот период перестали существовать в прежних структурах многие НИИ и КБ, они были преобразованы в малые предприятия численностью до 20-25 человек.

Наиболее благоприятная ситуация складывалась в крупных научных центрах, обладающих высоким кадровым потенциалом, и в то же время тесно связанных с производством. Именно такие организации имели наибольшие шансы сохранить свое профессиональное лицо и начали выступать в качестве опорных элементов трансформирующейся отечественной науки. Часть таких организаций получала статус ГНЦ,

большинство из них активно участвовали в различных проектах ГНТП и программах международного сотрудничества.

Сведение к минимуму оборонных заказов в результате конверсии и снижения госбюджетного финансирования особенно ухудшило положение **наукоградов**. В условиях, когда конверсионные средства использовались прежде всего для освоения новых видов гражданской продукции на основе имеющихся технологий, спрос на исследования и разработки, традиционно проводимые в наукоградах, резко упал.

В России насчитывалось более 50 наукоградов, причем более 20 были сосредоточены под Москвой.

Особенностью российских наукоградов являлся специфический способ решения проблем социального развития, который основывался преимущественно на массовой государственной поддержке оборонной промышленности и оборонной науки. В прошлом в них обеспечивался более высокий жизненный уровень и лучшее снабжение. Поддержание “моноотраслевого” развития наукоградов резко обострило проблемы их существования. В 1993 г. распад наукоградов стал стремительным. Дефицит бюджетов отдельных наукоградов составлял от 40% до 90%<sup>27</sup>. Текучесть кадров превысила 20%. Административное сокращение персонала в среднем до 40% в 1993 году привело к стремительному росту безработицы и социальной напряженности. Вместе с тем ситуация складывалась уникальная, поскольку в наукоградах был создан научно-технический потенциал, достаточный для технологической деятельности самого высокого уровня, накоплено много новых разработок, которые оставались невостребованными.

Результатом поиска путей выживания и адаптации было увеличение доли опытно-конструкторских разработок более чем на 40%. Тогда же были предприняты первые попытки разработки концепции превращения наукоградов в технопарки. Проведенные экспресс-исследования показали, что в таких наукоградах, как Фрязино, Дубна и Калининград, уже существовали все необходимые условия для создания технопарков. Однако это были не более чем концепции, поскольку реально технопарк может быть создан лишь тогда, когда решены проблемы финансирования и межведомственного взаимодействия.

Практика показала, что любые структурные преобразования, затрагивающие основные принципы организационной деятельности, как и другие мероприятия научной политики, требуют дополнительных затрат. В этом смысле задача организационной трансформации попала в замкнутый круг, и *все проведенные преобразования мало затронули организационные основы существовавших ранее структур науки.*

---

<sup>27</sup> - Инженерная газета, №28, 1993.

Помимо ГНЦ и ГНТП - специфических форм государственной адресной поддержки - в 1993-1994 гг. продолжали действовать новые формы конкурсного финансирования исследований и разработок. Они осуществлялись через РФФИ, Российский фонд технологического развития, внебюджетные отраслевые фонды, а также альтернативные источники финансирования в форме различных программ зарубежных организаций и фондов.

В 1994 году появилось несколько новых отечественных фондов. Во-первых, в конце 1994 года от РФФИ отделился Российский Гуманитарный Научный Фонд (РГНФ), бюджет которого составил 0.5% государственных расходов на науку. Во-вторых, был сформирован Фонд содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере. Его средства были также сформированы за счет отчисления 0.5% от общей суммы расходов на науку, указанной в федеральном бюджете.

Специфика Фонда состояла в использовании им таких форм поддержки проектов, как доленое финансирование, консультирование и информационные услуги по патентованию, лицензированию и другим видам правовой защиты интеллектуальной собственности, маркетинг, выдача гарантий для получения кредитов в коммерческих банках и т.д. Базовым правилом стало *возвратное финансирование* с индексацией величины кредита до 1/2 процентной ставки Центрального банка на момент заключения договора. Первые итоги работы Фонда в 1994 году показали, что уровень конкурса был достаточно высок - поддержку получил только каждый шестой проект. Высокий уровень конкурса объясняется, в частности, тем, что размер финансирования проектов был определен на уровне мировых стандартов - 40-50 тыс. долларов США. 35% средств Фонда было направлено на поддержку проектов малых предприятий в 15 регионах Российской Федерации. В целом Фонд стремился к распределению средств по регионам пропорционально сосредоточенному в них научно-техническому потенциалу. Фонд был достаточно эффективно организован с административно-управленческой точки зрения: расходы на собственные нужды составляли 7% бюджета Фонда. Это меньше, чем в других отечественных фондах - таких, как РФФИ и РГНФ, а также в некоторых зарубежных, например, в Международном научном фонде, где уровень накладных расходов составлял 10%.

Бюджет *Российского Фонда Фундаментальных Исследований* составил в 1993 г. 3% средств, предусмотренных на финансирование науки из республиканского бюджета, в 1994 г. - 4%. Несмотря на то, что конкурс 1994 г. по сравнению с 1993 г. несколько упал, общий объем поддержки ученых со стороны фонда был достаточно внушительным: в 5500 финансируемых проектах принимало участие 32000 научных сотрудников (табл.1).

**Конкурсы научных проектов РФФИ в 1993-1994 гг.**

	Конкурс 1993 г.	Конкурс 1994 г.	Итоговый массив грантов на 1994 г.
Поступившие заявки	17745	12859	
Рекомендованные проекты	3020	2817	5500
Организации, участвовавшие в конкурсе	830	750	1100
Научные сотрудники, получившие гранты	20000	15000	32000

Источник: Вестник РФФИ, ноябрь 1994, №1, стр.8.

Как и прежде, трудности в работе фонда были связаны с нерегулярностью и неполнотой поступления средств из государственного бюджета.

*Российский фонд технологического развития*, являясь единственным в своем роде, кардинально не улучшил ситуацию в отраслевой науке. Его средств было явно недостаточно для поддержания самого крупного сектора ИР, где в 1994 году было занято 79% общей численности работников науки.

Что же касается *внебюджетных отраслевых фондов*, то результаты ряда обследований, проведенных на предприятиях, показали, что большая часть начисленных в них средств направлялась на финансирование собственных исследований и разработок. Менее 4% было использовано для целевого финансирования исследований и разработок в отраслевых НТО. *В целом действовавшие фонды из-за постоянных изменений в регламентации использования средств не вносили существенного вклада в финансовое положение НТО и отдельных коллективов.*

Одновременно 1993-1994 гг. можно охарактеризовать как период возраставшей активности различных зарубежных научных фондов.

В 1993 году в большинстве фондов, российские представительства которых открылись в 1992 - начале 1993 гг., были проведены первые конкурсы проектов. Часть фондов несколько скорректировала направления своей деятельности, предложив более широкие и открытые программы поддержки российской науки (АЙРЕКС, АСПРЯЛ, фонд "Культурная инициатива"). "Пик" зарубежного финансового участия датируется 1994 годом, когда Международный научный фонд проводил сразу две крупнейшие программы: финансирования долгосрочных исследований в области естественных наук и программы поддержки гуманитариев. Суммарный вклад МНФ в российскую науку был беспрецедентным - 100 млн.долл.

Тем не менее количественные показатели состояния сферы исследований и разработок продолжали ухудшаться. Особенно наглядно это видно из динамики показателей кадрового потенциала науки. В 1993 году среднегодовая численность специалистов, выполняющих

научные исследования и разработки, сократилась на 7.5%, а в 1994 г. - еще на 9%. Произошло выравнивание уровня зарплаты по различным секторам науки. И даже если существовавшие ранее различия уровня оплаты труда в науке и не способствовали престижности научного труда в вузах или на предприятиях (где средняя зарплата была ниже), то хотя бы отражали различия в квалификации ученых. К 1994 году произошло выравнивание зарплаты в результате ее снижения во всех секторах науки почти до прожиточного минимума. Не случайно поэтому, что молодежь не шла в науку. Молодых специалистов было принято в среднем 1.8% от общей численности всех принятых на работу за этот период. Наряду с этим в 1993 году началась новая волна эмиграции. Стали уезжать молодые кандидаты наук. Доля последних в общем числе отъезжающих возросла до 57.7%<sup>28</sup>. Их приглашали с оплатой 15-25 тыс.долл. в год, и на такую ставку стали соглашаться даже руководители крупных исследовательских групп и научных лабораторий, имеющие степень доктора наук.

Новым явлением также стала *безработица* в научно-технической сфере. И здесь ситуация по сравнению с другими секторами экономики была наиболее плачевной. По данным Московской биржи труда, в 1993 году потребность в ученых составляла лишь 1.3% от числа высвобожденных научных работников, поэтому шансы претендентов на получение научных должностей оценивались приблизительно 1:100.

Этот же год ознаменовался принятием некоторых мер, направленных на урегулирование ситуации в социальной сфере. Во-первых, была введена Единая тарифная сетка. Эта мера, хотя и обеспечила двойное повышение зарплаты всем работающим в сфере науки, но реально не улучшила ситуации. Фактическое повышение зарплаты произошло значительно позже установленного в нормативных документах срока. Особенно это касалось вузов, где индексация зарплаты в 1993 году происходила с опозданием почти на квартал. Неудивительно поэтому, что летом того же года вынужденный уход научных сотрудников в отпуск без сохранения содержания принял массовый характер. В научных подразделениях вузов из-за нехватки средств сотрудники были переоформлены на 0.8-0.5 ставки. Кроме того, по мере внедрения тарифной сетки выявилась ее уравнивательность. Оценочные градации не позволяли отличить перспективного ученого от околонаучного клерка. Это положение несколько корректировалось двумя другими государственными начинаниями в этой сфере - адресной поддержкой отдельных ученых и пробным введением контрактных форм оплаты труда. С 1 ноября 1993 года вступил в силу Указ Президента РФ "О мерах по материальной поддержке ученых России", согласно которому для работников бюджетных организаций науки и вузов устанавливались ежемесячные доплаты за ученые степени доктора и кандидата наук в размере 50% от их должностных окладов. Широкую дискуссию вызвало разработанное

---

<sup>28</sup> - Поиск, №14, 1993.

положение о введении статуса государственных профессоров. Предполагалось, что небольшое количество ученых высшей квалификации будут получать ежемесячную надбавку из средств РФФИ, которая обеспечит им нормальный уровень жизни. Однако определение размера этой “единичной” стипендии явилось барьером к реализации программы поддержки. В Президентском Указе была обозначена слишком малая сумма, ни по каким критериям не могущая выступить гарантом стабильности для “лучших умов” России. А ставшие нормой проволочки практической реализации Указов окончательно обесценили эту сумму. И таким образом вся идея изначально оказалась дискредитированной.

2 декабря 1994 года вышел приказ Миннауки №160 “О применении контрактных форм в научно-технической сфере”. Была предложена примерная форма контракта как этап перехода к новой системе найма и оплаты труда. Однако опыт ее внедрения не стал массовым. В большинстве институтов опасались социальных последствий ее введения.

В 1993-94 гг. продолжались попытки введения косвенных мер регулирования. Однако они попадали на неблагоприятную общеэкономическую почву, и поэтому не могли быть эффективными. В конце 1993 года Указом Президента был решен вопрос об освобождении от налогов той части прибыли предприятий, которые идут на исследования и разработки, и части прибыли научно-исследовательских учреждений, идущей на фундаментальные и заделные исследования. В том же году был утвержден правительством РФ перечень научно-исследовательских организаций, освобождаемых от платы за землю. Это хотя и дало возможность облегчить финансовое положение научной организации, однако одновременно способствовало росту доходов от внеучебной деятельности. В первую очередь, статьей дохода стала сдача помещений в аренду. Она получила наиболее широкое распространение среди научных учреждений РАН. Для них это было особенно выгодно, поскольку по существующему законодательству учреждения системы Академии наук освобождены от уплаты налогов на землю и имущество - в отличие от отраслевых институтов, только 1/5 часть которых была освобождена от данных видов налогов. Был поставлен (но так и не решен) вопрос об уменьшении тарифов на электро- и тепловую энергию, оплата которых “съедала” в 1992 году 50-60% бюджета институтов, а в 1993 году уже превысила 70%.

В 1994 году законодательно был установлен ряд налоговых и иных льгот для организаций и предприятий, выполняющих научные исследования и разработки, а также осваивающих новую технику и технологию. Наиболее существенные из них:

освобождение *всех* научных организаций от платы за землю;

освобождение части научных организаций от налога на имущество;



освобождение от налога на добавленную стоимость бюджетных средств и Фонда технологического развития;

освобождение от налогообложения до 10% прибыли, направляемой на проведение исследований и разработок, а также в РФФИ, Российский Фонд технологического развития и т.п.

Однако в целом *правовая основа научно-технической политики оставалась наиболее слабым звеном*. Так и не были приняты законы о научно-технической политике, о наукоградах, о порядке использования иностранных грантов и о деятельности зарубежных фондов. Окончательная доработка многих уже готовых решений задерживалась в аппарате Правительства.

1993 год стал переломным с точки зрения усиления внимания к регионам и науке в регионах. Началось постепенное восстановление региональных подходов к проблеме развития и использования научного потенциала.

Одновременно в процессе суверенизации регионов выявилась их неготовность к управлению собственным научным потенциалом. Все эти факторы обусловили появление в 1993 году *проекта Концепции региональной научно-технической политики*.

Разработкой Концепции Правительство РФ стремилось в условиях ограниченности финансовых ресурсов государства переложить ответственность за развитие сферы ИР на местные власти, региональные ассоциации и фонды, негосударственный сектор и одновременно продемонстрировать регионам свою заинтересованность в сохранении их научного потенциала.

Первым шагом на пути реализации региональной научно-технической политики стало создание Федерального Фонда поддержки научной и инновационной деятельности регионов при Министерстве науки и технической политики России, аккумулирующего 1% бюджета на науку, и сети региональных внебюджетных фондов.

По данным за 1994 год, соотношение федерального и местного бюджета в финансировании региональных программ составляло в среднем 1:1.5. Структура местных источников финансирования региональных научно-технических программ и проектов характеризовалось преобладанием местного бюджета. Из 59 регионов только в 9 (15% от их общего числа) предусматривалось использование внебюджетных средств (в основном, в виде собственных средств предприятий и организаций).

Общие проблемы с бюджетным финансированием с неизбежностью коснулись и региональных программ. В пересчете на цены 1991 года финансирование региональных программ в 1994 году сократилось в 3.57 раза по сравнению с 1993 годом.

### **1995 год: начало стабилизации?**

В 1995 году наука находилась в состоянии “депрессивной стабилизации”. Несмотря на целый ряд позитивных сдвигов процесс принятия решений во многом сохранял черты старой инерционной системы.

Финансовое состояние сферы ИР в 1995г. продолжало ухудшаться. Фактически доля расходов на гражданскую науку в валовом внутреннем продукте составила 0.29% ВВП. При этом доля госбюджета в финансировании ИР сохранялась на очень высоком уровне - более 90%. Однако реальное ухудшение финансовой ситуации в науке было существенно больше, поскольку даже эти скромные ассигнования не выделялись полностью. В реальном исчислении расходы на гражданские исследования и разработки из средств федерального бюджета сократились в 4.3 раза.

Государственное финансирование п-прежнему не было определено “по направлениям”, выделялось ежемесячно и нерегулярно.

В итоге финансирование национальных приоритетов через Министерство науки и технической политики РФ составило примерно 8% от общей величины расходов на науку из государственного бюджета. В этих условиях *установка на приоритетное развитие новых форм научной деятельности постепенно трансформировалась в задачу сохранения научного потенциала.*

В области научно-технической политики сохранялась раскоординированность различных ведомств в принятии решений. Каждое ведомство в большей мере предпочитало принимать меры по сохранению собственного научного потенциала путем введения эксклюзивных льгот. Однако в 1995 году можно отметить несколько знаменательных инициатив.

Началось обсуждение проекта доктрины развития российской науки. Это уникальный в своем роде документ, в котором излагаются самые общие принципы взаимоотношений государства и научного сообщества в переходный период. Проект был подготовлен в Миннауки и представлен в июне 1995 г. для широкого общественного обсуждения.

Была начата реорганизация сети научных учреждений на основе их сертификации. Целью является четкое определение круга организаций, которые должны поддерживаться

государством как через систему прямого финансирования, так и путем предоставления различных льгот. Предполагалось завершить создание государственного реестра таких организаций к концу 1995 г., но работа была продолжена и в 1996 г. Однако в целом институциональные основы преобразований науки были к 1995 году в основном созданы.

Одним из направлений индивидуализированной помощи в целях сохранения научного потенциала стала поддержка *ведущих научных школ России*. Организационно программа начала осуществляться через Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) в форме конкурсного грантового финансирования.

Другим направлением государственной политики в сфере социальной поддержки ученых являлась сформированная еще в 1994 г. Программа мер *по регулированию миграции научных кадров*, предусматривающая создание благоприятных организационно-правовых и социально-экономических условий труда и быта ученых и специалистов. Однако срочные меры, предусмотренные в данной программе, в 1995 г. так и не были выполнены. Развитие программы пошло только по отдельным направлениям и с большим запаздыванием по сравнению с установленными в ней сроками. Поскольку волна общественного внимания к проблеме “утечки умов” значительно спала в 1995 г., программа постепенно начала сходить на нет.

В 1995 году происходило усиление влияния сравнительно новой формы грантовой поддержки науки в лице отечественных научных фондов - а именно РФФИ и РГНФ. Через их структуры начали реализовываться некоторые совместные с зарубежными фондами инициативы (сотрудничество РФФИ с ИНТАС, Национальным фондом Китая, Немецким научно-исследовательским обществом, Фондом гражданских исследований и разработок США). Поэтому бюджеты фондов стали постепенно возрастать: в 1996 году возрос вдвое бюджет РГНФ - с 0.5% до 1%<sup>29</sup> общих федеральных расходов на науку, в 1997 г. - РФФИ - с 4% до 6%. В 1995 г. в рамках РФФИ через инициативные проекты поддерживалось уже около 54 тысяч ученых России, что в пять раз больше, чем по программе долгосрочных грантов Международного научного фонда, финансируемого Дж.Соросом - самой масштабной из всех действовавших зарубежных программ. Правда, средний размер гранта МНФ был существенно выше. Вместе с тем отечественные научные фонды, получая финансирование из федерального бюджета, сталкивались с проблемой недостаточного финансирования и задержек с перечислением средств. В 1995 г. проекты РФФИ получали в среднем 40% от запрашиваемой суммы.

---

<sup>29</sup> - По постановлению Правительства РФ от 4 сентября 1995 г.

Формирования отечественных *частных фондов* не произошло, и оно являлось и продолжает быть весьма проблематичным из-за существующих экономических условий. Так, в США можно списать с налогов, жертвуя, например, на науку, 50% дохода, а в России - только 2%. Все частные благотворительные научные фонды, действующие в настоящее время в России, являются зарубежными.

*Зарубежные организации и фонды* оставались важным и весьма существенным фактором воздействия на развитие отечественной науки.

Одним из важных направлений поддержки со стороны зарубежных фондов были конверсионные ИР. Так, через Международный научно-технический центр (МНТЦ) - организацию, объединяющую представителей США, Японии, Европейского Союза и России - начиная с момента его открытия в марте 1994 г. - было выделено около 70 млн.долл. на осуществление конверсионных проектов. Общее число ученых, поддерживаемых МНТЦ в 1995 г., составляло 9500 человек, или около 14% специалистов, работающих в оборонном секторе и имеющих доступ к информации особой секретности.

Деятельность зарубежных фондов развивается в направлении перехода от от благотворительности к взаимовыгодному сотрудничеству в виде грантового финансирования проектов, выполняемых совместными усилиями российских и зарубежных ученых. При этом со стороны зарубежных спонсоров все чаще звучит пожелание осуществлять поддержку исследовательских проектов (как совместных, так и индивидуальных) на паритетных началах, с условием равных вкладов российской и зарубежной сторон. Развитие такой формы международного сотрудничества, как совместные проекты, обостряет необходимость решения вопросов, связанных с правами на интеллектуальную собственность, которые в России до сих пор не имеют нормативно-правовой основы. В сентябре 1995 г. постановлением Правительства РФ была создана Межведомственная комиссия по вопросам обеспечения охраны объектов интеллектуальной собственности, обладающая правами экономической полиции. Это новый шаг в защите прав ученых. Важными оставались вопросы урегулирования патентно-лицензионного права. Помимо отсутствия законодательства в данной области, проблема усугубляется тем, что служебные и секретные изобретения, составляющие в России около 90% общего количества регистрируемых изобретений<sup>30</sup>, начиная с 1992 г. фактически не принимались к регистрации. Причина заключалась в том, что в 1992 г. был принят "Патентный закон", в котором оговаривалось, что секретные и служебные изобретения будут рассматриваться на основе специально принятых законов, которых и по сей день нет.

### **1996 год: новый кризис финансирования**

---

<sup>30</sup> - Поиск, №45, 1995. с.2.

В 1996 г. на сферу исследований и разработок обрушился новый кризис финансирования: в начале года, равно как и летом, Министерство науки и технической политики РФ и РАН вообще не получили средств. Выросла задолженность по заработной плате, в тяжелом положении находились ГНЦ и ГНТП. На этом фоне эффективность мероприятий в области научно-технической политики объективно понижается.

Однако начиная с конца марта в области научно-технической политики произошел некоторый “прорыв” управленческих решений. Тогда был издан ряд Указов Президента: “О некоторых мерах по усилению государственной поддержки науки и высших учебных заведений Российской Федерации” (27 марта №424), “О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и о статусе Российской академии наук” (15 апреля №558), “О доктрине развития российской науки” (13 июня №884), “О государственной поддержке интеграции высшего образования и фундаментальной науки” (июнь).

Принятие *Доктрины* является важным шагом в развитии законодательной базы в научно-технической сфере. Она определяет основы проведения государственной научной политики и одновременно является политической декларацией намерений правительства по отношению к научно-техническому сообществу. Доктрина представляет собой компактный, четко сформулированный свод положений, включающий важнейшие принципы государственной научной политики и ключевые элементы реформирования механизмов финансирования, организации научных исследований и налоговой политики, то есть затрагивает основные компоненты, влияющие на состояние научно-технической сферы страны. Помимо Доктрины развития российской науки, все остальные Указы направлены в первую очередь на поддержку двух секторов науки - академического и вузовского.

Наибольшее внимание как со стороны научной общественности, так и прессы, было уделено Указу, касающемуся поддержки фундаментальных исследований и статуса Российской академии наук (РАН). Ключевыми, вызвавшими наибольшее число комментариев, явились положения о том, что РАН является “общероссийской самоуправляемой некоммерческой научной организацией”, поскольку определение статуса влияет на права владения и распоряжения собственностью; и законодательное закрепление уровня финансирования РАН в размере “не менее чем в 1.5 раза больше по сравнению с уровнем соответствующих расходов в федеральном бюджете на 1996 год, с ежегодным учетом инфляции”, а также “ежегодное выделение в течение пяти лет дополнительно по 50 млрд.руб. с учетом инфляции на строительство жилья для молодых ученых”.

Согласно данному Указу, был подготовлен перечень, включающий 650 находящихся в федеральной собственности объектов, которые должны быть закреплены за РАН на правах оперативного управления и хозяйственного ведения. И здесь уже возникли юридические

проблемы: по схеме, предложенной академией, под контролем президиума РАН должен быть создан комитет, который по согласованию с Госкомимуществом будет управлять объектами собственности, однако создание такого комитета вступает в противоречие с действующим законодательством. Предлагаемый академией выход из положения - издание специального президентского Указа - представляется стратегически не совсем правильным, поскольку подобный Указ создаст прецедент для решения имущественных вопросов других структур. Рациональным является уже не раз звучавшее предложение превратить РАН в общественную структуру по типу тех, какими являются академии наук в других странах.

Что касается предполагаемого увеличения финансирования, то это опять, к сожалению, соответствует “среднему уровню нищеты”, а именно позволит примерно уравнивать уровень заработной платы академического сектора с отраслевым. Это сравнение достаточно умозрительное, поскольку по словам президента РАН академика Ю.Осипова, выделяемое дополнительно финансирование будет потрачено в первую очередь на приоритетные статьи собственно научных исследований, в частности, на приборостроение для нужд РАН, экспедиции, музеи и библиотеки. Действительно, состояние исследовательской базы находится в еще более плачевном состоянии, чем сами исследователи: согласно данным на 1996 год, затраты на исследования в расчете на душу населения составляют в России 40 долларов США (для сравнения - в США - 659, Великобритании - 373, Италии - 235, Австралии - 217, Португалии - 71)<sup>31</sup>.

Среди перечисленных президентских Указов наиболее примечательным является последний июньский Указ. Впервые со времен искусственного отчуждения академической науки от вузовской, произошедшего в 30-х годах, на высшем государственном уровне признана важность интеграции высшего образования и фундаментальной науки. Вместе с тем в данном постановлении под фундаментальной наукой понимаются только академические институты, что не совсем правомерно: в целом ряде отраслевых институтов проводятся высококласные фундаментальные исследования (хороший пример - Физико-технический институт им.Иоффе). Кроме того, пока не совсем ясен механизм реализации программы интеграции. Однако уже подсчитано, что минимально необходимая сумма для реализации программы составляет 700 млрд.руб. в год, но еще неизвестно, будет ли заложена эта сумма в бюджете 1997 года и из каких источников она будет взята.

В целом изданные Указы в некоторой степени, возможно, будут способствовать нормализации ситуации в академическом и вузовском секторах, которая в первой половине 1996 года была далека от стабильной.

---

<sup>31</sup> - Известия, №93, 22 мая 1996, с.1.

*Отраслевой сектор науки* по-прежнему находился в тяжелом положении. Финансирование через систему Государственных научно-технических программ (ГНТП) и Государственных научных центров (ГНЦ) - основных инструментов поддержки преимущественно отраслевой науки - продолжало снижаться. В январе-марте, когда был “провал” финансирования научно-технической сферы<sup>32</sup>, ни ГНЦ, ни ГНТП вообще не были профинансированы. По ряду проектов работа была практически приостановлена. Вместе с тем в первой половине 1996 г. была наконец завершена работа по формированию *перечня приоритетных направлений развития науки и техники*. Эти приоритеты должны стать основой нового перечня научно-технических программ. Их станет меньше, поскольку нынешнее их число - 41 - слишком велико и фактически способствует “размыванию” скудных финансовых средств. То же в определенной мере касается и ГНЦ. Проведенная инвентаризация показала, что только 10-15% ГНЦ успешно адаптируются к рыночным условиям, развивают наукоемкий бизнес и занимаются внедрением научно-технических разработок<sup>33</sup>. Поэтому пока принято решение не создавать новых ГНЦ. В настоящее время статус ГНЦ имеет 61 организация.

Другим важным событием явилось объявление Миннауки о государственных торгах (тендере). Это первая попытка внедрения контрактного механизма в научно-технической сфере, осуществляемая на федеральном уровне управления. Особенность тендера состоит в том, что исполнители выбираются на конкурсной основе для выполнения конкретных, приоритетных для государства, проектов. В отличие от системы грантов, здесь происходит поддержка лучших исполнителей, а не лучших проектов. В этом состоит принципиальная новизна. При успехе тендера одним из главных результатов будут развитие множественности форм и методов финансирования исследований и разработок, а также реальная концентрация ресурсов на приоритетных направлениях НТП.

Миннауки также разработало рекомендации по регулированию прав интеллектуальной собственности в сфере международного научно-технического сотрудничества. Вопрос о правах на интеллектуальную собственность стал особенно актуальным в текущем году, когда был объявлен целый ряд конкурсов на проведение совместных с зарубежными партнерами исследований<sup>34</sup>. Предполагается ввести регистрацию международных научно-технических договоров, получающих государственное финансирование. При всей важности принятых рекомендаций они не будут слишком эффективными до тех пор, пока внутри страны

---

<sup>32</sup> - см. Сфера науки: финансовый кризис в начале года // Экономико-политическая ситуация в России. Февраль 1996. - ИЭПП, 1996 с.16-17.

<sup>33</sup> - Поиск, №27, 1996г., с.3.

<sup>34</sup> - подробнее см. Зарубежное финансирование российской науки: смена приоритетов // Экономико-политическая ситуация в России. Июль 1996. - ИЭПП, 1996, с.13-14.

несовершенна защита прав на интеллектуальную собственность. Помимо отсутствия законодательно закрепленных мер стимулирования инновационной деятельности на предприятиях, у самих изобретателей возник целый ряд проблем в результате изменения экономической ситуации в стране и пересмотра ряда положений в области патентной политики. Раньше ответственность за патентование изобретения брало на себя государство, в настоящее время это - проблема самого изобретателя. А затраты на патентование изобретения составляют в среднем не менее трех тысяч долларов. В результате и сложилась ситуация, когда изобретения стали активно “продаваться” (часто - очень дешево) за рубеж. Что же касается стимулирования инновационной активности предприятий, то в рамках патентного Закона не предусмотрено никаких льгот тем, кто занимается внедрением. В итоге, по оценкам Центра исследований и статистики науки<sup>35</sup>, до 1997 года включительно ожидается понижение уровня инновационной активности предприятий практически во всех отраслях промышленности. При этом в настоящее время инновационно активными является лишь 18.8% предприятий.

В целом сфера науки испытывает те же трансформации и имеет те же проблемы, что и общество в целом. В науке нет *среднего класса*: существуют некоторые группы благополучных ученых (по экспертным оценкам, не более 10% от общего числа занятых в этой сфере) - как правило, это научно-административная элита, имеющая развитые внутренние и международные контакты; и огромный слой ученых, работающих на грани нищеты (как правило, не в очень “рыночных” специальностях). Такая ситуация приводит к тому, что наука продолжает “стареть”. Экспертные исследования подтверждают факт постоянного вымывания “среднего звена” (причем “среднее звено” характеризуется как уровнем заработной платы, так и возрастом ученых) - особенно в области фундаментальных исследований<sup>36</sup>.

Подводя итоги, следует заметить, что обходиться без своей науки дороже, чем содержать науку. Сокращение исследований и разработок скажется рано или поздно на экономике страны, так как сузит научно-техническую базу воспроизводства, сделает еще более проблематичным расширение перечня экспортных ниш, особенно за счет наукоемкой и технически сложной продукции. Противостоять этой тенденции в настоящее время может только повышение приоритетных расходов на науку в государственном бюджете и селективная поддержка государственными финансовыми ресурсами как отдельных научных проектов, так и отдельных научно-технических организаций и коллективов.

В том случае, если государство признает сокращение численности занятых в науке почти в два раза достаточным и восстановит реальную заработную плату ученых хотя бы на

---

<sup>35</sup> - Поиск, №14, 1996г., с.3.

<sup>36</sup> - Поиск, №22, 1996г., с.4.



уровне 1991 года, это потребует в 2-3 раза больше средств, чем планируется выделить. Кроме того, на обновление материальной базы науки должно направляться не менее половины общих расходов. Поэтому нормальный уровень расходов на науку может быть оценен на уровне 2.0-2.5% ВВП.

В целом пути преодоления кризиса науки связаны не только с выработкой новых принципов собственно научной политики, но и с созданием "режима наибольшего благоприятствования" для этой сферы в рамках экономических ограничений и действующей экономической политики. А пока согласно докладу Мирового экономического форума<sup>37</sup> Россия в списке из 49 стран, производящих 94% валового продукта мировой экономики, занимает последнее место по "индексу технологий", являющемуся агрегатной оценкой состояния всей научно-технической сферы страны.

*О.Залесова*

---

---

## **Демографические процессы и рынок труда в России в 1992-1996 гг.**

---

---

**Демографические процессы.** Начиная с 1992 г. численность населения Российской Федерации стала сокращаться (с 148.7 млн.чел. в 1992 г. до 148.3 млн.чел. в 1995 г.). По оценке Госкомстата России, население страны на 1 июля 1996 г. составляло 147.8 млн. человек. Общая численность россиян за 1995 г. уменьшилась на 330 тыс., а за I полугодие 1996 г. она сократилась на 200 тыс. человек. Состав же населения России за этот период практически не изменился (соотношение горожан и сельских жителей в 1992 г. было 74% и 26%, а в 1993-1995 гг. - 73% и 27% соответственно). Уменьшение численности населения затронуло в 1994 г. 37 регионов России и в 1995 г. 47 регионов, где проживало 88.6 млн. человек, т.е. почти 60% населения страны. Тенденция к увеличению населения в последние годы наметилась в Республике Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская и Северная Осетия-Алания, Ставропольском крае, Республике Алтай, Краснодарском крае, Астраханской, Белгородской и Калининградской областях.

В течение 1992-1995 гг. постоянное население сократилось на 388 тыс. человек и составило в 1995 г. 147.9 млн. человек. В этот же период произошло изменение соотношения между динамикой численности постоянного городского и сельского населения России - стало сокращаться городское население, а сельское - увеличиваться. В период 1992-1995 гг. постоянное городское население сократилось на 1.2%, постоянное сельское увеличилось на 1.02%. Сокращение постоянного городского населения происходило за счет групп

---

<sup>37</sup> - Независимая газета, 6 июня 1996 г., с.4.

трудоспособного населения (до 1995 г.) и моложе трудоспособного возрастов. Доля трудоспособного населения была стабильна как в городских, так и в сельских поселениях. Сокращение общей численности населения страны в значительной степени происходило за счет резкого снижения естественного прироста, наблюдающего в целом по России с 1992 г. В 1995 г. (как и в 1994 г.) умерших было в 1.6 раза больше, чем родившихся, однако естественная убыль населения сократилась на 95 тыс. человек (или на 10.6%). В I полугодии 1996 г. соотношение между умершими и родившимися достигло 1.7 раза. В январе-июне 1996 г. смертность превышала рождаемость в 70 субъектах РФ, где проживало 93% россиян. В 24 регионах умерших было зарегистрировано в 2-3 раза больше, чем родившихся. Наибольшие потери населения в связи с естественной убылью (до 15-12 человек на 1000 населения) наблюдались в Псковской, Тверской, Тульской, Новгородской и Ивановской областях. Естественный прирост населения в этот период был характерен для республик Калмыкия, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республик, Чукотского автономного округа и Тюменской области.

Средняя продолжительность жизни в 1993 г. равнялась 65.1 года, в 1994 г. - 64.07 года, в 1995 г. - 65 лет (у мужчин 58 лет, у женщин 72 года).

В 1991 г. общий коэффициент рождаемости на 1000 человек составлял 12.1, в 1992 г. он сократился до 10.7, в 1993 г. - до 9.4, в 1995 г. - до 9.3, а в I полугодии 1996 г. составил 9.1. В I полугодии 1996 г. в 72 регионах России отмечено снижение числа родившихся. На 9-14% сокращение новорожденных произошло в республиках Калмыкия, Адыгея, Северная Осетия-Алания, Еврейской автономной области, Хабаровском крае, Калужской и Ульяновской областях. Количество же рождений на 1-3% больше прошлогоднего зарегистрировано в Карачаево-Черкесской Республике, республиках Алтай и Бурятия, Чукотском автономном округе, Тюменской области и г.Москве. Москва - единственный субъект Российской Федерации, где с 1994 г. наблюдается небольшое, но последовательное увеличение ежегодного числа родившихся. Можно отметить определенную стабилизацию рождаемости. Около четверти всех рождений приходится на Северо-Кавказский регион. Падение рождаемости в анализируемом периоде в некоторой степени связано со снижением доли женщин в фертильном возрасте (15-39 лет), в том числе сокращением доли женщин самой "воспроизводственной" возрастной группы (20-29 лет). Доля рождений у незамужних женщин в 1992 г. составляла 17.15% (в том числе в городе 16.71%, на селе 18.05%), и к 1994 г. возросла до 19.58% (соответственно, до 19.47% и 19.84%). За анализируемый период во всех возрастных группах число рождений в среднем за год на 1000 женщин сократилось. Суммарный коэффициент рождаемости снизился с 1.552 в 1992 г. до 1.400 в 1994 г. В результате сокращения рождаемости различия территорий России по величине ее общего показателя все

более нивелируются. Так, в I полугодии 1996 г. в более чем 50 регионах на 1000 населения приходилось от 8 до 10 новорожденных (в целом по стране 9). Только в республиках Дагестан, Ингушетия и Тыва, где показатели рождаемости превышают среднероссийский уровень более чем в 2 раза, обеспечивается численное замещение поколений родителей их детьми. Снижение рождаемости в 1992-1996 гг. вызвано резким изменением всего воспроизводственного поведения населения в условиях социально-экономического кризиса. Снижение реальных доходов, безработица, криминализация всей общественной жизни и многие другие факторы повлияли на воспроизводственное поведение населения. Это выразилось в снижении коэффициента брачности и уровня повторного бракосочетания, увеличении количества разводов, а также числа аборт, значительно превышающих количество живых рождений. В 1996 г. ситуация с рождаемостью может еще более осложниться из-за снижения уровня брачности.

В 1992 г. в России на 1000 человек совершалось 7.1 браков (в том числе в городе - 7.2, на селе - 6.9), в 1994 г. эти показатели были 7.4 (соответственно 7.6 и 6.7), в 1995 г. - 7.3. В январе-мае 1996 г. число зарегистрированных браков в сравнении с аналогичным периодом 1995 г. уменьшилось на 57 тыс., или на 16%. Разводы происходили 4.3 раза в расчете на 1000 человек в 1992 г., в 1994 г. - 4.6 раза (в том числе среди городского населения, соответственно, 5 раз и 5.3 раза, среди сельского - 2.4 и 2.8 раза), а в 1995 г. этот показатель составил 4.5. За 5 месяцев 1996 г. сокращение числа разводов было не столь значительным - соответственно на 26 тыс., или на 9%. На 1000 заключенных браков пришлось 877 расторгнутых (в январе-мае 1995 г. - 808).

Тяжесть социально-экономического кризиса обусловила переход к регрессивному типу воспроизводства населения России. В перспективе это приведет к тому, что в структуре населения число пенсионеров будет превышать число работающих со всеми негативными социально-экономическими последствиями такой ситуации.

Общий коэффициент смертности возрастал: в 1992 г. он составил 12.2, в 1993 г. - 14.5, в 1994 г. - 15.7, в 1995 г. - 15.0, а в I полугодии 1996 г. - 15.1. Причем количество умерших в расчете на 1000 населения возросло за 1992-1994 гг. с 11.5 до 15.0 среди городского населения и с 14.1 до 17.5 среди сельского населения. По-прежнему высоким остается общий уровень смертности населения - в среднем по стране 15 умерших на 1000 жителей. В Псковской, Новгородской, Тверской, Тульской, Курской, Ивановской, Тамбовской, Костромской, Рязанской, Ярославской, Воронежской и Смоленской областях этот показатель составляет от 22 до 18. Правомерен вывод о связи смертности со стрессом от происходящих социально-экономических изменений. Наиболее стремительно смертность увеличивалась среди мужчин самого экономически активного возраста (39-50 лет).

Миграционные процессы развивались в России разнонаправленно. В 1990-1993 гг. миграционный оборот населения сократился с 12.5 млн. человек до 7.5, причем треть этого снижения пришлось на внутриреспубликанское перемещение. Социально-экономический кризис в России вызвал довольно интенсивное движение в направлении город-село. В I полугодии 1993 г. отток городских жителей в село составил 45.3 тыс. человек и происходил в 55 регионах страны. В I полугодии 1994 г. происходил обратный процесс: переезд сельских жителей в город был интенсивнее и превысил обратный поток на 20.1 тыс. человек. В 1995 г. число горожан уменьшилось на 204.4 тыс. человек, или на 0.2% (в 1994 г. - на 0.1%). Число сельских жителей приросло на 40.2 тыс. человек, или на 0.1% (в 1994 г. - на 0.2%), что сложилось в основном за счет межгосударственного миграционного обмена со странами ближнего зарубежья.

В пределах республики продолжался отток населения из районов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Европейскую часть страны. Однако процесс выезда сдерживался стоимостью переезда и трудностями в решении проблем жилья и трудоустройства на новом месте жительства.

С 1993-1994 гг. движение населения стало приобретать более интенсивный характер. В 1994 г. общий миграционный прирост населения составил 810 тыс. человек, в 1995 г. - 621 тыс. человек. Это было обусловлено сокращением (на 16%) числа прибывших в Россию из стран ближнего зарубежья (с 1146 тыс. человек в 1994 г. до 963 тыс. в 1995 г.) при сохранившемся на уровне 1994 г. выезде россиян в эти государства (232 тыс. человек). В I полугодии 1994 г. впервые сложилось положительное сальдо миграции со всеми государствами - республиками бывшего СССР (до этого оно было отрицательным с Украиной и Белоруссией) и сохранялось на протяжении 1994-1995 гг. В этот период наиболее ощутимый прирост числа россиян сложился за счет миграционного обмена с Казахстаном, Узбекистаном и Украиной - его суммарная величина составила в 1994 г. - 63%, в 1995 г. - 64% всего миграционного прироста. Значительно выросла миграция из Армении, выходцы из которой расселились в Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области. Велик приток населения из Казахстана, причем основная его часть представляет собой возвратных переселенцев или их детей.

Анализ национального состава мигрантов показал, что в 1993 г. завершилась этническая миграция населения из России в страны ближнего зарубежья, т.е. завершилось этническое оформление распада Советского Союза. В I полугодии 1993 г. доля прибывших русских из стран ближнего зарубежья составляла 83.6% от общего числа прибывших, за I полугодие 1994 г. при абсолютном увеличении прибывших русских их доля снизилась до 66.7%.

Эмиграция россиян в страны дальнего зарубежья стабилизировалась. В 1993 г. страну покинуло 116 тыс. человек. По данным МВД России, к 1 декабря 1994 г. разрешение на выезд

на постоянное место жительства за пределы бывшего СССР получили 97 тыс. человек, а на ту же дату 1995 г. - 102 тыс. человек. Как и ранее, большой удельный вес всех российских эмигрантов составляли жители Омской области, Алтайского края, г.Москвы, г.Санкт-Петербурга, Волгоградской области. Свыше половины эмигрантов - немцы, четвертая часть - русские, 14% - евреи. Эмигранты едут в Германию, в США и Израиль.

В 1992-1994 гг. динамика притока беженцев и вынужденных переселенцев развивалась по ниспадающей. В 1992 г. в среднем в месяц регистрировалось 2672 человек, в 1993 г. - 2397 человек, в 1994 г. - 1840. В 1995 г. проблема беженцев приобрела особое значение из-за военных действий в Чечне. По состоянию на 21 декабря 1995 г. в органы Федеральной миграционной службы обратилось 415 тыс. человек из числа вынужденных переселенцев, покинувших места прежнего жительства в связи с военными действиями в Чеченской Республике. К 1 октября 1995 г. статус беженцев и вынужденных переселенцев, по данным Федеральной миграционной службы, получили 915 тыс. человек. Из них 213 тыс. (каждый пятый вынужденный мигрант) были зарегистрированы в январе-сентябре 1995 г., что на 25% больше, чем зарегистрировано за аналогичный период 1994 г. Число таких мигрантов из Казахстана увеличилось - в 1.8 раза (с 38 тыс. до 66 тыс.), Узбекистана - в 1.4 раза (с 36 тыс. до 49 тыс.). Официальный статус вынужденных переселенцев получили за это время 29 тыс. россиян, переехавших в другие регионы страны из Чеченской республики, Республик Ингушетия и Северная Осетия-Алания (за 9 месяцев 1994 г. - 17 тыс.).

**Рынок труда.** В 1992 году, впервые за последние 60 лет, Россия столкнулась с проблемой безработицы. Причем основным фактором сокращения занятости населения в реформенные годы стало сокращение платежеспособного спроса, отсутствие у предприятий возможностей выплачивать зарплату своим работникам. В результате ряда мер (на многих предприятиях работников стали отправлять в отпуска без сохранения содержания, выплачивать зарплату в размере минимальной, сокращать продолжительность рабочей недели и т.д.) в 1992 г. ожидаемого “взрыва” безработицы не последовало, но имел место фактор так называемой скрытой безработицы. Отмеченные тенденции явились естественной реакцией рынка труда на экономический спад в России. В анализируемый период темпы снижения производства были более высокими, чем высвобождение работников, что и привело к росту скрытой безработицы. Открытый рынок труда и скрытая, или латентная, безработица соотносятся как 1:5. Явление скрытой безработицы имело место практически во всех странах. Однако в России и других бывших социалистических странах, для которых был характерен более низкий уровень эффективности производства, скрытая безработица была выше. В переходный период ее уровень еще более увеличился, что было обусловлено рецессией без соответствующего сокращения численности работников. Ограничителем разбухания скрытого

рынка труда является объективно складывающейся максимально допустимый предел снижения объема производства на предприятиях и уровня жизни его работников. Учитывая социально-психологические особенности жителей России (минимизация в потреблении, низкая мобильность и неготовность иметь статус безработного), можно предполагать, что этот предел имеет крайне низкие значения и в целом еще не достигнут. Наличие значительной скрытой безработицы имеет и положительное значение, так как позволяет сохранить работников, которые будут необходимы в период ожидаемого подъема производства. Это еще более важно в связи с наблюдаемой тенденцией удлинения сроков подготовки специалистов. Так, в случае массового высвобождения и переподготовки специалистов, предприятия в период оживления производства могут ощущать дефицит квалифицированных специалистов в течение 5-8 лет (что соответствует продолжительности их подготовки).

В 1993-1994 гг. развитие рынка труда в Российской Федерации протекало в условиях сохраняющегося доминирования скрытой безработицы над официально регистрируемой. Вместе с тем, происходил постепенный рост доли официально зарегистрированных безработных в общей численности безработных. В 1993 г. численность официально зарегистрированных безработных в России в целом увеличилась по сравнению с предыдущим годом в 2.7 раза, в 1994 г. - в 1.8 раза, в 1995 г. - в 1.6 раза. В целом же за период 1992-1995 гг. она возросла в 7.5 раза. В 1995 г. ситуация в сфере занятости характеризовалась незначительным сокращением численности занятых в экономике страны и умеренным ростом безработицы. Очевидными стали признаки стабилизации рынка труда, на это прежде всего указывало сокращение численности лиц, вынужденно работавших в режиме неполной рабочей недели или находившихся в административных отпусках. Однако начиная с 1996 г. ситуация на регистрируемом рынке труда вновь стала обостряться. Ежемесячный прирост официально зарегистрированных в службе занятости безработных в январе-апреле 1996 г. составил более 100 тыс. человек, и к началу мая 1996 г. их число достигло 2771 тыс. человек. В мае-июне численность официально зарегистрированных безработных снижалась и к 1 июня 1996 г. этот показатель составил 2605 тыс.чел.

Противоречивая ситуация складывалась и с вакантными рабочими местами. Если за 1992 г. их число уменьшилось почти в 2 раза, то начиная с января 1993 г. постепенно стала расти заявленная предприятиями различных форм собственности потребность в рабочей силе. Однако основной причиной такого роста, скорее всего, явилось не столько абсолютное увеличение числа рабочих мест, сколько улучшение качества учета и работы службы занятости с работодателями. Но увеличение числа свободных рабочих мест, зарегистрированного службой занятости, еще не означает улучшения ситуации с трудоустройством безработных. Это объясняется прежде всего несоответствием профессионально-квалификационной

структуры ищущих работу граждан и имеющихся вакансий, а также территориальными диспропорциями спроса на рабочую силу и ее предложением на рынке труда.

В 1994 г. соотношение между спросом и предложением на российском рынке труда ухудшилось. Количество безработных, приходящихся в среднем на 1 заявленную работодателями вакансию, за год увеличилось в 1.59 раза. В 1995 г. замедление темпов экономического спада привело к появлению на ряде предприятий признаков экономического оживления. Это подтверждается динамикой числа вакансий. В течение I полугодия 1995 г. наблюдалась устойчивая тенденция увеличения числа свободных рабочих мест. Причем в мае и июне 1995 г. рост числа вакансий (на 76.8 тыс.) превысил рост числа зарегистрированных безработных (на 18.8 тыс. человек), т.е. более чем в 4 раза. К началу 1996 г. на рынке труда обострилась конкуренция за свободные рабочие места. Так, если в начале 1995 г. в расчете на 1 вакансию приходилось в среднем 5.5 зарегистрированных безработных, то в начале 1996 г. этот показатель увеличился более чем на 50% и составил уже 8.2, к апрелю 1996 г. достиг 9.3, а к концу июня 1996 г. снизился до 7,5. В Москве же число вакансий к началу 1996 г. превышало количество зарегистрированных безработных, в то время как в Ивановской области, Ингушской Республике, Коми-Пермяцком автономном округе, Псковской области и Республике Тува на 1 свободное рабочее место приходилось более 100 безработных (в том числе в Ингушской Республике - более 400).

Снижение официально регистрируемого спроса на рынке труда Российской Федерации практически не отразилось на средней продолжительности официально регистрируемой безработицы. На протяжении 1994 г. она практически не изменялась, увеличившись всего с 8.12 до 8.74 месяца, или на 7.6%. В декабре 1994 г. по сравнению с январем 1994 г. средняя продолжительность безработицы уменьшилась в 32 регионах, а выросла в 57. В 1995 г. в Российской Федерации возросла средняя продолжительность безработицы с 7.7 до 10.3 месяца, а в начале 1996 г. этот показатель составил более 11 месяцев. В 1995 г. в 23 регионах время нахождения безработного на учете превышало 1 год (в декабре 1994 г. таких регионов было только 7).

Анализируя рынок труда России как совокупность региональных рынков, нужно отметить, что каждая территория обладает своим предельно допустимым уровнем безработицы и потенциалом для предотвращения массовой незанятости населения. Это обусловлено сложившейся демографической ситуацией, устойчивостью региональных экономик в новых условиях, отраслевой ориентацией и рядом других факторов.

Динамика численности официально зарегистрированных безработных сильно отличалась по регионам. К примеру, в 1994 г. темпы изменения численности безработных были

ниже среднереспубликанских в 39 регионах, а выше - в 50, что свидетельствует о значительной поляризации субъектов Федерации по рассматриваемому показателю.

В 1995-1996 гг. дифференциация регионов России по уровню официально зарегистрированной безработицы углубилась. Если в начале 1995 г. разрыв между минимальным (0.83% в Смоленской области) и максимальным (8.4% в Ивановской области) уровнями безработицы составил 7.57 п.п., то в начале 1996 г. - уже 11.67 п.п. Распределение безработных по регионам России характеризовалось высокой концентрацией в относительно небольшом числе регионов. Так, доля 10 регионов с наибольшим числом безработных в общей численности безработных в России в начале 1994 г. составила 34.9%, а в начале 1995 г. - 30.3%. Доля же 10 регионов, в которых число безработных было наименьшим, в 1994 г. возросла лишь с 0.53% до 0.55%.

Межрегиональные различия по численности безработных, приходящихся на 1 вакансию, также были весьма значительными и имели тенденцию к увеличению. Так, в начале 1994 г. относительный разрыв между максимальным и минимальным его значениями (соответственно, в Ингушской Республике и Московской области) составил 730 раз, в начале 1995 г. - 884 раза, а в начале 1996 г. уже в 1015 раз. (в тех же регионах).

Таким образом, за период 1992-1996 гг. различия между регионами с относительно благоприятной и регионами с кризисной ситуацией на официально регистрируемом рынке труда усилились.

В структуре занятости населения РФ произошли серьезные количественные и качественные изменения. Уровень экономической активности населения в трудоспособном возрасте снижался в 1993-1995 гг. в среднем на 1 п.п. в год и составил в 1995 г. 82%. Причем в большей мере снижалась активность женщин. В наибольших размерах снижение уровня экономической активности женщин отмечалось в предпенсионном возрасте и в возрасте до 24 лет. На долю негосударственного сектора экономики в 1994 г. приходилось 55% общей численности занятых, а в 1995 г. этот показатель составил 62%.

Российский рынок труда характеризовался интенсивным движением кадров. Ежегодно меняли место работы до 14 млн. человек (каждый пятый работник). Замещение выбывших работников новыми кадрами составило в 1994 г. 76%, в 1995 г. - 90%. В 1995 г. на работу на крупные и средние предприятия было принято 12 млн. человек. Выбыло по различным причинам около 13.3 млн. (на 10% меньше, чем в 1994 г. ).

В 1992-1996 гг. в структуре занятости по отраслям промышленности произошли изменения в сторону увеличения доли работающих в отраслях добывающей промышленности. Высокие темпы снижения численности наблюдались в легкой, микробиологической,



полиграфической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, машиностроении. Увеличилась численность работников в электроэнергетике, нефтеперерабатывающей, газовой промышленности, торговле и общественном питании, жилищно-коммунальном хозяйстве и непроизводственных видах бытового обслуживания населения, а также в организациях, осуществляющих посреднические услуги, в образовании и здравоохранении.

Как показал анализ отраслевых пропорций занятости населения Российской Федерации, реформирование экономики в 1992-1996 гг. позволило перераспределить работающую часть населения из фондосоздающих производств в сферу услуг и социально-ориентированные отрасли и дало толчок для развития инфраструктуры, присущей рыночной системе хозяйства.

*А.Радыгин*

---

---

## **Российская приватизационная программа и ее результаты**

---

---

### **Понятие, этапы и эффекты приватизации как системообразующего процесса в России**

Проблема преобразования отношений и структуры собственности является одной из наиболее актуальных задач в любой из стран с переходной экономикой. Уже сама по себе роль собственности в качестве основы системы хозяйства обуславливает как системный характер преобразований в этой сфере, так и системный характер реформ в целом в рамках переходной экономики. В этом, в частности, заключается принципиальное отличие приватизационного процесса как квинтэссенции реформы собственности в пост-социалистических странах от любых мероприятий в области приватизации, которые осуществляются в странах Запада и в развивающихся странах.

В России этот процесс начался отнюдь не сразу, ему предшествовала целая серия подготовительных мер идеологического и правового характера. Точно так же с завершением приватизационных программ реформа собственности в переходной экономике в самом широком смысле не завершается, но лишь получает мощный старт, ибо только после "первичной" приватизации начинается постепенное формирование устойчивой и эффективной системы прав собственности, открываются возможности экономической реализации последней.

Хорошо известно определение приватизации как процесса продажи (передачи) частному сектору (физическим и негосударственным юридическим лицам) полностью или частично имущества (активов) госпредприятий. В определенном смысле синонимом такой трактовки приватизации является понятие "денационализация". Эта трактовка наиболее характерна для идеологии, заложенной в российскую модель. Некоторые исследователи

дополняют это определение также и процессом модификации управленческой модели госпредприятия без отчуждения имущественных прав на основе подряда, аренды, контрактов, полного либо частичного изменения юридического или финансового статуса госпредприятия. Синонимом такой трактовки в значительной мере является понятие “разгосударствление”.

Такая более широкая трактовка типична, скорее, для приватизационной техники стран Запада и не принимается всерьез (как метод приватизации) российскими идеологами. Вместе с тем можно с определенной степенью условности говорить о таком “разгосударствлении” в России уже начиная с 1987-1988 гг. Одновременно можно в таком контексте рассматривать и спонтанную приватизацию как подготовительный этап системной трансформации в этой сфере.

Если же рассматривать приватизацию как важнейший элемент системных преобразований в переходной экономике, то такого определения будет недостаточно. На наш взгляд, необходимо ввести “системное” определение приватизации как относительно длительного (сопоставимого по времени со всем периодом перехода) системообразующего явления, для которого принципиальны два параллельных процесса.

С одной стороны, происходит постепенное самоустранение государства от тех функций субъекта (регулятора) отношений собственности, которые не свойственны ему в системе рыночно-конкурентного хозяйства, т.е. идет процесс постепенного исправления диспропорций в этой области, характерных для переходной экономики. Соответственно, происходит сужение возможностей государства как субъекта имущественных отношений по экономической реализации соответствующих прав. В определенном смысле этот процесс можно назвать “деэтактизацией” в рамках системного перехода.

С другой стороны, это созидательный процесс формирования новых экономических и правовых механизмов и институциональных структур, без которых невозможна в полной мере экономическая реализация института частной собственности. В первую очередь, это частный и частный корпоративный сектора экономики, устоявшаяся система корпоративного контроля (управления), прямо связанная со сложившейся и стабильной структурой собственности, рынок ценных бумаг как важнейший механизм перераспределения прав собственности и мобилизации инвестиционных ресурсов, система институциональных негосударственных инвесторов.

Очень важно иметь в виду, что этот созидательный процесс в условиях переходной экономики (на первых этапах ее развития) может происходить только как вторичное явление вслед за самоустранением государства. Другими словами, образующиеся институты на первых порах лишь пассивно заполняют ниши, которые оставляет государство. В качестве примера можно привести большинство из вновь созданных в ходе приватизации российских корпораций, первоначально мало отличавшихся от своих организационно-правовых

предшественников. В силу этого трудно переоценить роль осознанной и компетентной политики стимулирования и регулирования этого процесса со стороны государства в переходной экономике.

В контексте этого системного определения становятся более понятны и ключевые этапы системной трансформации в сфере отношений собственности.

Первый этап представляет собой не что иное, как внеэкономический волевой акт - техническую приватизацию, успех которой целиком зависит от условий социального компромисса (учета баланса интересов). Внеэкономический характер его обусловлен двумя обстоятельствами. Во-первых, уже до начала официальной технической приватизации и в ходе ее идет спонтанный процесс приватизации, причем как в легальных и полуполитических формах, так и чисто криминальный. Первичная приватизация в силу этого лишь легализует прежние неформальные права собственности, существовавшие, например, в рамках отношений между государством и директорами государственных предприятий. Во-вторых, импульсом для начала этого этапа является политическая воля государственной власти. В случае использования массовых моделей приватизации это и формальная дисперсия прав собственности в масштабах общества как дополнение к легализации уже имеющихся неформальных прав собственности.

Для этого этапа наиболее важно образование “критической массы” частных и квазичастных предприятий, а также интенсивное количественное формирование новых институтов.<sup>38</sup> В этой связи определенным критерием его завершения можно считать замедление процесса количественных преобразований и появление первых симптомов качественных сдвигов в уже сформировавшихся институтах и их отношениях.

На втором этапе происходит: (1) интенсивное перераспределение прав собственности после первичной технической приватизации и (2) упорядочивание пока что хаотичного вмешательства государства в этот процесс перераспределения на микроуровне. Критерием завершения этого этапа является определенная стабилизация системы новых прав собственности (имущественных отношений), а также качественная и количественная стабилизация новой системы экономических механизмов и типов институциональных структур как предпосылка для последующей экономической реализации новых отношений

---

<sup>38</sup> “В период разрыва регулярностей общество как бы теряет ориентацию...Слабеют регуляционные механизмы, которые в нормальных условиях обеспечивают поддержание темпов и уровня расширенного воспроизводства в определенных, обычно присущих данной стране пределах. Состояние слабости или “безвластия” механизмов развития, растерянность и дезориентация экономических агентов сохраняются в течение более или менее продолжительного времени до тех пор, **пока не возникнут новые институты** (выделено мной. -А.Р.), способные преобразовать индивидуальные импульсы к лучшей жизни в эффективное общественное движение производства, обмена, распределения и потребления.” Кузнецов В. К теории переходной экономики// МЭиМО.- 1994.- №12.- С.5-6).

собственности. Для третьего этапа должно быть характерно появление устойчивой системы прав собственности, для чего необходим и полностью завершённый комплекс прочих элементов системных реформ.

Наконец, важно четко представлять цели приватизации на разных этапах этого процесса и определенные критерии ее эффективности. В самой общей постановке вопроса цель приватизации заключается в обеспечении базовых условий для нормального функционирования будущей рыночной системы. Приватизация как технический акт "ведет к постоянному перераспределению контроля от бюрократов к инсайдерам фирм и внешним акционерам. Приватизация имеет очень ясные преимущества для экономической эффективности потому, что она устанавливает первоначальные права частной собственности".<sup>39</sup> В контексте подхода, изложенного выше, конечная цель приватизации как элемента системных преобразований - это прежде всего: (1) обеспечение стабильности новой системы отношений собственности (что проявляется в формировании устойчивой структуры прав собственности и всей сопутствующей инфраструктуры и механизмов); (2) создание условий (механизмов, институтов) для самовоспроизводства этой системы; (3) экономическая эффективность на микро- и макроуровнях.

Из указанных конечных целей со всей очевидностью вытекает и основной критерий эффективности приватизации в ее системном понимании: создание условий для экономической реализации новой системы прав собственности, ориентированной на эффективность микроуровня и системы хозяйства в целом. Важно при этом учитывать тот факт, что приватизация (трактуемая узко или широко, технически или системно) носит относительно временный характер, поэтому любой критерий эффективности приватизации не может рассматриваться в динамике (как например, эффективность фирмы или народного хозяйства в целом), но только лишь в фиксированном виде на определенных этапах системных преобразований.

Очевидно также, что раскрытие этого общего критерия возможно через (1) систему частных критериев эффективности (результативности) приватизации в указанном выше смысле и (2) учет этапов системной трансформации в этой области (адекватных в каком-то смысле кратко-, средне- и долгосрочному эффектам приватизации). Попытаемся представить такую систему критериев в таблице 1.

*Таблица 1.*

**Эффекты приватизации на различных этапах системных преобразований\***

	Краткосрочный	Среднесрочный этап	Долгосрочный этап
--	---------------	--------------------	-------------------

<sup>39</sup> Shleifer A. Establishing Property Rights // World Bank's Annual Conference on Development Economics. - Washington. - 1994. - April 28-29. - P.3.

	этап		
<b>Политический эффект:</b> - невозможность реставрации прежней политической и хозяйственной системы - содействие становлению демократических институтов	- -	+ +/-	+ +
<b>Идеологический эффект:</b> - восприятие института частной собственности - восприятие идеологии "народного капитализма"	+/- +/-	+ -	+ +/-
<b>Экономический эффект:</b> - эффективность микроуровня - макроэкономическая эффективность - финансовая стабилизация (бюджет) - реструктурирование - демонополизация и конкурентная среда - привлечение инвестиций	- - - - - -	+/- - - +/- -/+ +/-	+ + <b>не существенно</b> + + +
<b>Социальный эффект:</b> - значительные социальные конфликты - дифференциация имущества - безработица - рост заработной платы - наличие устойчивого "среднего класса"	- + + - -/+	- + + +/- +/-	- + - + +
<b>Правовой эффект:</b> - формальное распределение прав собственности - перераспределение прав собственности - стабильная система устойчиво специфицированных и защищенных прав собственности - стабильное и детальное законодательство	+ - - -	<b>не существенно</b> + - -/+	<b>не существенно</b> <b>не существенно</b> + +
<b>Институциональный эффект:</b> - частный сектор экономики - частный корпоративный сектор экономики - сложившаяся система корпоративного управления - механизмы и инфраструктура рынка ценных бумаг - устойчивая система институциональных инвесторов - четкая роль государства как собственника	+ + - -/+ -/+ -	+ + -/+ +/- +/- +/-	+ + + + + +
<b>Психологический эффект (осознание новых мотиваций и новые стереотипы поведения)</b>	-/+	+/-	+
<b>Экологический эффект</b>	-	-	+
<b>Криминальный эффект:</b> - спонтанная приватизация в "диких" формах - коррупция, мошенничество - отмывание теневых капиталов	+ + +	- +/- +/-	- -/+ -/+
<b>Высокие транзакционные издержки</b>	+	-/+	-

\* знаки "+" и "-" показывают лишь наличие (+) либо отсутствие (-) того или иного эффекта, но ни в какой степени не означают позитивной или негативной характеристик последнего. Оценки сделаны прежде всего применительно к российской специфике модели переходной экономики.

Таблица 2.

**Сравнительная характеристика приватизационных моделей России и Германии  
(восточные земли)**

	<b>Россия</b>	<b>Германия</b>
<b>Ответственные ведомства</b>	Госкомимущества РФ и Российский фонд федерального имущества	Ведомство по опеке
<b>Модель массовой приватизации</b>	Приватизационные чеки для всего населения	Не применялась
<b>Реституции</b>	Не применялись	Передано свыше 300 компаний и 240000 объектов
<b>Ликвидация и банкротства в ходе приватизации</b>	Минимально	Ликвидировано 2700 и признано банкротами 400 компаний
<b>Роль финансовых посредников</b>	Значительная: создано 660 чековых инвестиционных фондов	Минимальная: 25 фондов приобрели миноритарные пакеты акций 100 компаний
<b>Квота (%) обязательной продажи при приватизации</b>	Очень широкий диапазон с большим числом покупателей	Продажа одному покупателю не менее 51% участия
<b>Выкуп менеджерами</b>	Не предусмотрен в чистом виде	Около 2000 компаний
<b>Льготы рядовым работникам</b>	Максимальные в мировой практике (до 51% акций)	Незначительные
<b>Проблема долгов предприятий</b>	Проигнорирована	Переход долгов к Ведомству по опеке, продажа предприятия "за 1 марку"
<b>Разукрупнение предприятий</b>	Спонтанно в отдельных случаях, напротив - создано не менее 90 холдингов	Целенаправленная политика разукрупнения комбинатов
<b>Реструктурирование предприятий</b>	За исключением правового (корпоратизация), до продаж не проводилось	Создание специальных управляющих холдинговых компаний для реструктурирования перед продажей
<b>Инвестиции</b>	На уровне деклараций	Политика стимулирования
<b>Малая приватизация</b>	К осени 1995 г. осуществлена на 50-60%	Завершена в 1991/1992 с преобладанием аукционов и аренды
<b>Сельскохозяйственные земли</b>	Крайне медленное и затрудненное выделение паев работников соотв. предприятий	Передача 40% земель Ведомству по опеке, в основном сдача в краткосрочную аренду
<b>Проверка выполнения приватизационных контрактов</b>	Специально не предусмотрена	Мониторинг 50000 контрактов в плане инвестиций и занятости

Источники: Bohm A., ed. Privatization in Central & Eastern Europe .-1995, CEEP, Ljubljana, 1995; Зинн Г., Зинн Х.-В. Холодный запуск. М., 1994, с.105-186; Trends and policies in privatization, Vol.1, №3, Paris, 1994, pp.105-131; Privatisieren: miteinander in die Soziale Marktwirtschaft, Koln, Dt. Inst.-Verl., 1992.

**Российская приватизационная модель: этап внеэкономического закрепления  
новых прав собственности**

Если 1985-1989 гг. можно охарактеризовать как период косметических изменений действовавшей системы, когда любые альтернативные формы собственности рассматривались лишь в контексте "многоукладной социалистической экономики" с доминирующим госсектором, то 1990-1991 гг. - это годы более систематических реформ или, точнее, более

систематических концепций рыночных преобразований. Заметный сдвиг произошел в идеологических подходах к вопросам собственности в целом и реформирования соответствующих отношений в частности. Последнее проявлялось и в содержании рассматривавшихся программ, и в принятом в этот период законодательстве. Одновременно - на фоне продолжающихся дискуссий о допустимости альтернативных форм собственности и методах приватизации - резко активизировался спонтанный процесс: номенклатурно-бюрократический, номенклатурно-территориальный, "коллективный", "менеджеральный" и др.

Вне зависимости от содержательных оценок рассматриваемого процесса, 1992 год войдет в историю России как год старта крупномасштабной реформы в сфере отношений собственности на основе разработанного приватизационного законодательства. Если годы 1993-1994 стали годами интенсивного наращивания "критической массы" соответствующих количественных преобразований, то годы 1995-1996 должны стать переходными к новой модели, ориентированной прежде всего на стимулирование структурных изменений и инвестиционную составляющую приватизационного процесса (хотя реалии экономической политики 1995 г. пока свидетельствуют об обратном), а также обеспечение постприватизационного функционирования российских предприятий.<sup>40</sup>

Первая программа приватизации (1992 г.) стала основополагающим документом для последующей масштабной приватизации в 1992-1994 гг., и одновременно компромиссом, с одной стороны, между "платной" (для активной части населения) и безвозмездной (ваучеры всему населению и льготы трудовым коллективам) приватизацией и, с другой стороны, между моделью "приватизации для всех" и разделом собственности среди работников предприятий. Этот компромисс обусловил такие явные - с точки зрения экономической - недостатки осуществлявшейся модели, как остаточная методика оценки имущества, игнорирование реструктурирования (привлечения инвестиций) предприятий перед и в ходе технической приватизации, проблемы социальной инфраструктуры предприятий, игнорирование демонополизации одновременно с проблемой сохранения технологических цепей, отсутствие заметных иностранных инвестиций и ряд других.

На рубеже двух этапов российской приватизации стали очевидны и специфические противоречия осуществления приватизационной программы в России, среди которых можно выделить:

---

<sup>40</sup> О первом (чековом) этапе российской приватизации подробно см.: Радыгин А.Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М., "Республика", 1994.

- противоречие между формально устраненной количественной диспропорциональностью разных типов собственности и реально сохраняющимся доминированием государства как субъекта и регулятора отношений (прав) собственности;

- противоречие между потребностями реструктурирования российских предприятий по меньшей мере в ходе реализации приватизационной программы и возможностями “запуска” последней только в рамках социально-политического компромисса (конкретно, системы льгот работникам и ваучерного механизма);

- противоречие между однозначной необходимостью остановки спонтанного приватизационного процесса до и в ходе “официальной” приватизации и ролью спонтанной приватизации как “подготовительной” фазы для реализации официальных программ;

- противоречие в рамках соответствующей политики государства, когда одни и те же властные органы (от высших федеральных до муниципальных) выступают одновременно как законодатели единых легальных процедур и как генераторы спонтанного процесса;

- историческое и логическое противоречие между предпосылками и итогами приватизации в переходной экономике, когда уже начавшаяся приватизация формирует, в частности, необходимую среду для своего осуществления (рынок ценных бумаг, инвестиционные институты и др.);

- противоречие между первоначальной дисперсией прав собственности (в рамках модели массовой приватизации) и потребностями привлечения стратегических инвесторов, а также осуществление такой дисперсии прав собственности в условиях отсутствия каких-либо институтов контроля за менеджментом;

- противоречие между, с одной стороны, скоростью и стандартизованностью приватизационных процедур в соответствии с конкретной экономико-политической задачей и, с другой стороны, целями экономической эффективности (максимизации дохода);

- противоречие между сохраняющимся хаотическим вмешательством государства в экономику и сферу отношений собственности (что, возможно, является предварительным этапом самоустранения государства из этой сферы) и растущей потребностью в системно-целенаправленном регулировании экономики (и переходного периода) государством.

И критики, и сторонники чековой модели, срок действия которой истек 30 июня 1994 г., сходятся только в одном: формальный количественный успех программы "массовой приватизации" бесспорен и очевиден. Итоги же реализации программы массовой приватизации, лежащие за рамками количественных оценок, были и остаются предметом острых содержательных дискуссий. С точки зрения идеологов российской приватизации,



прагматическим обоснованием введения этой модели стал учет реальной ситуации на момент начала технической приватизации: отсутствие платежеспособного спроса населения; "нулевой" интерес иностранных инвесторов; наличие свыше 240000 государственных и муниципальных предприятий (что требовало типовых стандартных процедур приватизации); необходимость максимально высоких темпов легального приватизационного процесса (на первом этапе) для блокирования интенсивной спонтанной приватизации и ряд других.

Не менее важно, на наш взгляд, и осознание реальных (реально достижимых) целей **приватизации** в переходной экономике на разных этапах трансформации. Достаточно наивно оценивать итоги реализации этой модели по тем формальным целям, которые были записаны в программах приватизации. Реальная цель, на наш взгляд, была лишь одна: временное массовое распределение и закрепление формальных прав частной собственности в российском обществе при минимуме социальных конфликтов в расчете на последующие транзакции в пользу эффективных ответственных собственников. Иными словами, **с завершением модели массовой приватизации завершается количественный этап, адекватный краткосрочному этапу приватизации как системообразующего явления, в рамках которого можно говорить о приватизации только с точки зрения “технических” определений.**

Его важнейшим итогом с точки зрения перспектив развития новой системы прав собственности стало формирование новых экономико-правовых механизмов и институциональных структур. В частности (данные на начало 1996 г.), это:

- корпоративный сектор экономики (28000 зарегистрированных АО);
- биржевой и внебиржевой рынки корпоративных ценных бумаг, включая инфраструктуру торговли и вторичный рынок акций приватизированных предприятий (капитализация в марте 1996 г. около 12 млрд.долл. с большими резервами роста);
- система (пока переходная, но уже довольно мощная) институциональных инвесторов;
- социальный слой, который с учетом его крайней неоднородности и правовой незащищенности можно назвать слоем собственников (около 40 млн. формальных акционеров по итогам массовой приватизации).

Не решенные в рамках модели 1992-1994 гг. задачи - прежде всего, реструктурирование предприятий и привлечение инвестиций - требовали формирования такой приватизационной модели, которая хотя бы частично могла компенсировать предприятиям по сути внеэкономические методы продаж на первом этапе.

#### **Специфика этапа “денежной” (пост-чековой) приватизации**

В целом ситуация в сфере приватизации второй половины 1994 - начала 1996 гг. по своей “заторможенности” и неопределенности удивительно напоминала год 1991, когда уже имелись рамочные законы, но приватизация практически не шла, когда особое значение приобрел политический фактор (политическая воля в условиях политической неопределенности), когда резко активизировались лоббистские устремления и спонтанные процессы, когда бесконечные официальные декларации не имели под собой реальной базы. Вместе с тем есть и очевидные новые черты, которые стали, на наш взгляд, определяющими для понимания сути современного приватизационного процесса.

В 1992-1994 гг. игнорирование инвестиционной ориентации продаж в ходе приватизации легко оправдывалось чековой моделью, подчиненной иным задачам. Тем не менее с началом “денежного” этапа - несмотря на заявления руководителей Госкомимущества РФ о начале после июня 1994 г. “инвестиционной эры” в российской приватизации - дилемма “инвестиции-бюджет” совершенно явно была решена в пользу последнего как в 1995, так и в 1996 гг. Во многом это обусловлено конъюнктурными политическими мотивами решения краткосрочной тактической задачи. Отсюда становится очевидным и ключевой критерий выбора основного метода продаж вне зависимости от отраслей и регионов - максимизация доходов федерального бюджета.

Как видно из таблицы 3, наиболее интенсивно “инициативно-добровольная” приватизация (по крайней мере подача заявок) происходила в 1993 г., а для 1994-1995 гг. было характерно неуклонное и стабильное снижение темпа вовлечения новых объектов. Одновременно в результате массовой приватизации 1992-1994 гг. в распоряжении государства осталось беспрецедентное количество пакетов акций предприятий, проблема продажи которых стала ключевой как для собственно приватизационной политики 1995-1996 гг., так и для интенсивного лоббирования в этой сфере (табл.4).

С точки зрения либерального крыла правительства дополнительным стимулом к распродаже пакетов стал общепризнанный факт несостоятельности государства как управляющего федеральными пакетами в имеющихся в России объемах и в современных экономических реалиях. Вместе с тем задача организации эффективных продаж указанных пакетов стала заведомо неразрешимой по следующим причинам:

Таблица 3.

**Основные показатели хода приватизации в РФ**

Нарастающим итогом с 1 января 1992 г	к 1.01 1993	к 1.01 1994	к 1.07 1994	к 1.01 1995	к 1.01 1996	к 1.04 1996*
1. Госпредприятия на самостоятельном балансе (ед.)	204998	156635	138619	126846	90778	88117
2. Подано заявок на приватизацию (ед.)	102330	125492	137501	143968	147795	148456
3. Отклонено заявок (ед.)	5390	9985	11488	12317	13295	13530
4. Заявки в стадии реализации (ед.)	46628	24992	19308	17491	13214	12761

5.Реализовано заявок (ед.)	46815	88577	103796	112625	118797	120265
6.Продажная цена собственности (млрд.руб.)	57	752	1107	1867	2510	2731
7.Стоимость имущества по реализованным заявкам (млрд.руб.)	193	653	958	1092	1618	1892
8.Госпредприятия, преобразованные в АО, акции которых выпущены в продажу (ед.)	2376	14073	20298	24048	27040	27996
9.Предприятия на аренде, в том числе на аренде с выкупом (ед.)	22216 13868	20886 14978	20606 15658	16826 12806	14663 12198	14466 12066

\* эти темпы сохраняются во II квартале и будут характерны (при прочих равных условиях) для всего 1996 г.

Источник: база данных Госкомимущества РФ.

Таблица 4.

**Количество пакетов акций приватизированных предприятий, остающихся у государства и проданных различными методами в 1995-1996 гг.**

	к началу продаж (лето 1995 г.)	к 1.01.1996 г.	к 01.04.96 г.
Общее количество зарегистрированных АО, в т.ч.:	26000	28000	28500
АО, 100 % акций которых не являются государственными	около 9000	свыше 12000	свыше 12000
Закреплен 51 %-й пакет акций	2300	698	аналогично
Предусмотрена “золотая акция”	1004*	1317	аналогично
Пакеты акций, закрепленные в федеральной собственности без права досрочной продажи**	2749	3659	3719
Прочие пакеты акций, остающиеся у государства (в фондах имущества и разрешенные к продаже)	более 13000	более 7500	более 6000
Продано (предложено к продаже) всеми методами	-	5522	1364 пакетов, (1683 торгов)***
Поступило в федеральный бюджет от стандартных методов продажи	-	1.1 трлн.руб. (15% совокупного дохода)	44 млрд.руб. за 4 месяца 1996 г.

\* за 1992-1994 гг.

\*\* АО, производящие продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для национальной безопасности (постановление Правительства РФ №949 от 18 сентября 1995 г.)

\*\*\* всего на 1996 г. по плану-графику запланирована продажа пакета акций 4580 предприятий.

Источник: данные Госкомимущества РФ.

- бюджетные соображения требуют продавать “больше, дороже и быстрее”;

- соблазн продать разом почти все наталкивается на суровые реалии отсутствия адекватного платежеспособного спроса и прямую угрозу краха фондового рынка;

- продажа пакетов акций наиболее привлекательных предприятий сегодня крайне неэффективна экономически в силу очевидной недооценки их активов и одновременно трудна по причинам многостороннего лоббирования и начавшегося в некоторых отраслях передела “влияний” под видом организационно-правовых реорганизаций;

- наиболее убыточные непроданные предприятия (пакеты) необходимо продавать для снижения расходного бремени бюджета, но вряд ли найдутся покупатели;

- наконец, наличие чисто политических факторов, связанных с выборами и нежеланием предоставлять оппозиции аргументы для критики.

Немаловажное значение имела и законотворческая деятельность. Как показывает практика, даже упоминания о возможности принятия того или иного нормативного акта самым прямым образом воздействуют на ожидания экономических агентов (инвесторов). Более того, уже проекты наиболее весомых законодательных актов начинают жить своей жизнью, создавая определенный “террор среды” для сопряженных подзаконных актов и правовой базы в целом. В этом смысле нет более дестабилизирующего фактора для инвесторов, чем экономически непродуманные статьи политизированных проектов законов.

Важно отметить и новый этап номенклатурной борьбы за сохранение контроля в ряде отраслей экономики, которая резко активизировалась с началом обсуждений в правительстве вариантов продажи федеральных пакетов акций. Фактически, произошло очередное (пожалуй, после августа 1993 г.) крупное столкновение “функциональных” и “отраслевых” ведомств, противоречивые интересы которых совершенно очевидны: обеспечение бюджета (продавать пакеты акций) против сохранения видимости своей нужности если не предприятиям, то хотя бы правительству (держат пакеты акций). По оценкам некоторых экспертов, здесь в пользу “отраслевиков” работает и политический фактор, прежде всего в силу ставки ряда влиятельных политических группировок на лозунг об “эффективном управлении федеральной собственностью”.

Очевидным примером победы “отраслевиков” стало создание 22 сентября 1995 г. гигантского холдинга “Российская металлургия”. Есть аналогичные проекты и в машиностроительном комплексе, и в нефтехимической промышленности. Можно также предположить, что вступление в декабре 1996 г. в силу закона “О финансово-промышленных группах” (которые носят в России скорее черты аморфных конгломератов) будет содействовать не столько промышленному росту, сколько усилению мощи конкретных финансовых и промышленных альянсов для лоббирования во властных структурах.

В целом в первые два года объявленной денежной приватизации приватизационного бума в России не произошло. Предприятия по-прежнему не могут рассматривать приватизацию как заметный источник инвестиций. Не наблюдается пока и трансформации потенциального инвестиционного спроса (который, безусловно, есть) в реальный. Как уже отмечалось выше, приватизация в 1995 г. была подчинена единой сверхзадаче - финансированию дефицита федерального бюджета. Первоначально сумма доходов федерального бюджета от приватизации была определена в 8.7 трлн.руб., но позднее (закон от 27 декабря 1995 г.) скорректирована до суммы около 5 трлн.руб.

Для оценки эффективности (в бюджетном плане) применявшихся в 1995 г. методов можно проанализировать соотношение полученных бюджетных доходов по методам приватизации (табл.5). Из полученной в итоге суммы в 7.3 трлн.руб. свыше 80% пришлось на два последних месяца 1995 г., когда применялись залоговые схемы. Последние в совокупности обеспечили 5.1 трлн.руб., или 70% дохода федерального бюджета. Размещенные в это же время конвертируемые облигации НК "ЛУКОЙЛ" принесли еще 12% совокупного бюджетного дохода. Инвестиционный конкурс по 25% акций "Связьинвест" (1.9 трлн.руб. в бюджет) в итоге не состоялся.

Таблица 5.

**Общие итоги приватизации 1995 г.: методы и доходы бюджета**

Виды доходов	Плановый доход федерального бюджета (закон от 27 декабря 1995 г.)	Фактический доход федерального бюджета	Фактический совокупный доход в бюджеты всех уровней
1. Доходы от продажи имущества, млрд.руб.	4785.4	1105	3596
1.1. В том числе по методам при продаже пакетов акций на аукционах и конкурсах, в %: - специализированные аукционы; - денежные аукционы; - инвестиционные конкурсы;		50 31 19	
1.2. В том числе по отраслям при продаже пакетов акций на аукционах и конкурсах, в %: - топливно-энергетический комплекс; - горно-добывающая и металлургия; - транспорт и машиностроение; - лесная и деревообрабатывающая; - приборостроение, электроника, связь и телекоммуникации; - строительство; - прочие		47 15 16 6  6 3 7	
2. Дивиденды по акциям, млрд.руб.	82.6	92.8	143.1
3. Аренда госсобственности, млрд.руб.	123.8	116.7	1470.0
4. Акции, переданные в залог, млрд.руб.	0	3573.7	3573.7
5. Погашение задолженности перед бюджетом АО, акции которых переданы в залог и проданы на инвестиционном конкурсе, млрд.руб.	0	1543.5	1543.5
6. Облигации Нефтяной компании "Лукойл", млрд.руб.	0	887.6	887.6
Всего, млрд.руб.	4991.8	7319.4	11214.1
В том числе доля залоговых аукционов в общем доходе (% по сумме строк 4 и 5)		70.8	

Источник: данные Госкомимущества РФ и Российского фонда федерального имущества

Полученный годовой доход от стандартных методов продаж в размере 1.1 трлн.руб. (или 15% совокупного дохода) свидетельствует о крайне низкой эффективности массовых аукционов и конкурсов для пополнения бюджета. Показательно, что в отраслевом разрезе 47% этой суммы приходится на топливно-энергетический комплекс. В разрезе вовлеченных предприятий концентрация источников дохода еще заметнее: продажа пакетов акций 13 предприятий разных отраслей обеспечила почти 70% этой суммы, 30 предприятий (специализированные аукционы ФФК) - 75%, 900 предприятий - 90%. Остальные

выставлявшиеся в 1995 г. пакеты акций 4622 предприятий, таким образом, обеспечили не более 10% указанной суммы (включая доход от закрытой подписки работников).

Осознание последней тенденции обусловило акцент в продажах на наиболее привлекательные (потенциально) крупные предприятия. В августе 1995 г. в Госкомимущества РФ был подготовлен план-график продажи пакетов акций приватизированных предприятий на сентябрь-декабрь 1995 г., в который на тот момент вошли 136 крупных предприятий России: РАО “ЕЭС России”, НК “Лукойл”, НК “Юкос”, НК “Сиданко”, Волго-Донское речное пароходство, АО “Связьинвест”, акции предприятий атомной промышленности, предприятий по добыче драгоценных металлов, авиакомпаний и аэропортов, предприятий химического и машиностроительного комплекса, легкой промышленности, металлургии, лесной и лесоперерабатывающей промышленности, ТЭК и геологии. Среди методов продажи преобладали аукционы и специализированные аукционы разного уровня, предусматривалось 44 инвестиционных конкурса. Предполагалось получить в федеральный бюджет от продажи пакетов акций этих 136 предприятий около 4-5 трлн.руб.

Учитывая относительно высокую привлекательность включенных в график предприятий, можно было с уверенностью говорить о наличии потенциального спроса на многие из этих акции. Вместе с тем, на наш взгляд, подчинение этих продаж текущим бюджетным интересам является довольно негативным фактором, ибо разумная предпродажная подготовка и так относительно привлекательных предприятий в соответствии с мировыми стандартами позволила бы резко увеличить доходность соответствующих транзакций и для бюджета, и для самих предприятий.

Для 1995 г. было характерно и применение новых методов приватизации. Первоначально предложение консорциума крупнейших российских банков правительству (от 30 марта 1995 г.) заключалось в передаче им в траст на 5 лет закрепленных в государственной собственности пакетов акций 43 предприятий в обмен на кредит правительству в размере запланированных доходов бюджета от приватизации, с последующей продажей пакетов стратегическим инвесторам. Указ Президента РФ №478 от 11 мая 1995 г. содержал прямое поручение правительству разработать порядок передачи в залог, доверительное управление юридическим лицам акций АО, находящихся в федеральной собственности.

Этот указ - “О порядке передачи в 1995 г. в залог акций, находящихся в федеральной собственности”- в итоговом варианте был подписан 31 августа за №889. Этим же указом были утверждены обязательные условия договоров кредита (победитель-Минфин РФ), залога (победитель-Госкомимущества РФ) и комиссии (победитель или третье лицо-РФФИ), а также “Правила проведения аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии”.

Первоначальный список предприятий, утвержденный Госкомимущества РФ, включал 29 объектов. В этот список, составленный фактически по заявке банков, вошло большинство из наиболее привлекательных крупных российских предприятий. Естественно, что по каждому пункту этого списка развернулась жесточайшая борьба “в кулуарах”. В итоге 8 предприятий были изъяты из этого списка указом Президента РФ №1230 от 7 декабря 1995 г. “Вопросы передачи в 1995 г. в залог акций, находящихся в федеральной собственности”. Несколько предприятий лесного комплекса (Архангельский и Соломбальский ЦБК, Братский ЛПК) инициировали судебные процессы против Госкомимущества РФ с целью заблокировать “свои” аукционы на время действия указа №889 в 1995 г. Резко возражало против выставления на аукциона “своих” предприятий Минтопэнерго РФ, требуя себе координирующей роли в управлении пакетами акций. АО “Белорецкий металлургический комбинат” боролся за свое исключение из списка с помощью представительства Башкирии в Москве.

Жесткое сопротивление руководителей предприятий в ряде случаев обусловило появление многих дополнительных требований к аукционам. Для этого есть как объективные причины (игнорирование финансовых интересов самого предприятия при зачислении вырученных средств в бюджет), так и стремление руководства предприятий взять процесс продаж под контроль (если не удалось вывести свое предприятие из соответствующего списка). В частности, выдвигались такие дополнительные условия, как статус организатора аукциона (Сургутнефтегаз), уменьшение пакета акций и запрет продажи пакета до окончания срока закрепления акций в федеральной собственности (Норильский никель), погашение долгов предприятия (Сургутнефтегаз), увеличение стартовой цены акций за счет добавления к сумме кредита равноценной суммы на инвестиции для самого предприятия (Норильский Никель), разделение пакета акций на 12 лотов для размывания закладываемого контрольного пакета (Сиданко), предложение самостоятельно предоставить кредит правительству в обмен на акции (Лукойл), совмещение аукциона с инвестиционным конкурсом (ЮКОС), недопущение иностранных инвесторов и некоторые другие. Возможен однако и “сепаратный” принцип решения проблемы совместно руководством предприятия и конкретным банком в рамках уже сложившихся финансово-промышленных альянсов (банк “Менатеп” - НК “ЮКОС”).

Не все из выставленных предприятиями условий были выполнены, однако интересно отметить следующую закономерность: чем выше лоббистский потенциал предприятия, тем больше условий были выполнены (максимально - для Лукойл и ЮКОС, минимально - для СИДАНКО). В итоге на аукционы было выставлено лишь 17 предприятий, причем по пяти из них не было подано заявок. Причины провала этих аукционов разные. Так, по АО “Бор” (Приморье) имели значение огромные долги предприятия в совокупности с отсутствием перспектив сбыта целлюлозно-бумажной продукции. В ситуации с АО “Техснабэкспорт”, по-

видимому, сыграло роль очевидное сохранение особого госконтроля в сфере экспорта радиоактивных материалов. Состоявшиеся 12 аукционов (табл.6) в совокупности принесли в бюджет 5.1 трлн.руб., включая 1.5 трлн.руб. погашенной задолженности предприятий государству, против предполагавшихся ранее 2-3 трлн. по 29 предприятиям.

Опыт проведения залоговых аукционов выявил многие процедурные недостатки этой схемы в том виде, как она применялась в 1995 г.:

- возможность предварительного сговора участников аукциона;
- участие в аукционе банка, уполномоченного принимать заявки и задатки;
- проблем определения стартовой цены;
- проблема согласования списка предприятий между функциональными и отраслевыми ведомствами, региональными властями и самими предприятиями;
- проблема определения подлинности представленных заявителем документов и соответствия банковской гарантии требованиям законодательства;
- проблема возможного использования государственных средств, размещенных в коммерческих банках;
- недостаточность публичной информации об эмитентах закладываемых акций;
- несоответствие ряда положений в различных регламентирующих документах.

В целом же применение этой схемы можно оценить следующим образом:

- юридически - как договор кредита под залог акций с правом последующей продажи объекта залога;
- по формальным мировым стандартам и процедурам сделки - как (а) прямые переговоры с заранее установленным банком; б) в определенной степени гарантированный андеррайтинг (важно иметь при этом в виду, что ни один андеррайтер не возьмется за размещение ценных бумаг, не имея уже конкретных инвесторов - в данном случае самого себя);
- фактически - как завуалированные самовыкуп пакета акций предприятиями или покупка заинтересованными банками (финансово-промышленными группами). В качестве объективного аргумента можно упомянуть тот факт, что и в сентябре 1996 г. вряд ли появятся в России потенциальные покупатели-резиденты, располагающие такими же или большими средствами.

*Таблица 6.*

#### **Залоговые аукционы в 1995 г.\***



Предприятие	Общие данные		Пакеты акций в % от уставного капитала		Цены пакета, предложенного на залоговый аукцион, млн.долл.			Победитель	
	Дата	Особые условия	Пакет в федеральной собственности	Пакет на залоговый аукцион	Рыночные на 1.11.95	Стартовая аукциона	Сумма кредита	Формальный	Реальный (сфера влияния)
НК "Сургут-нефтегаз"	3.11	погашение долгов бюджету (1026 трлн.руб.)	45 без права досрочной продажи	40.12	110	66.7	88.3	НПФ "Сургут-нефтегаз" -ОНЭК-СИМбанк	НК "Сургут-нефтегаз" (ОА), ОНЭКСИМбанк
АО "Северо-западное речное пароходство"	17.11	нет	25.5 без права досрочной продажи	25.5	10.22	6	6.05	банк "МФК", Г-ОНЭК-СИМбанк	ОНЭКСИМбанк
АО "Челябинский металлургический комбинат"	17.11	нет	15	15	5.2	5	13.3	компания "РабиКом", Г- банк "Империал"	банк "Империал"
РАО "Норильский никель"	17.11	**	38	38 (51% голосов)	190	170	170.1	ОНЭКСИМ-банк, Г-банк "МФК"	ОНЭКСИМ банк (ОА)
АО "Мурманское морское пароходство"	7.12	нет	49, в т.ч. 25.5 без права досрочной продажи	23.5	5.76	4	4.125	АОЗТ "Стратег", Г-банк "Менатеп"	банк "Менатеп"
НК "Лукойл"	7.12	погашение долга дочерних компаний (500 млрд.руб.)**	45 без права досрочной продажи	5	151.8	35	35.01	НК "Лукойл" и банк "Империал", Г-банк "Славянский"	НК "Лукойл" и банк "Империал"
НК "Сиданко"	7.12	**	51, в т.ч. 45 без права досрочной продажи	51	н/д	125	130	банк "МФК", Г-ОНЭК-СИМбанк	ОНЭК-СИМбанк (ОА)
АО "Новолипецкий металлургический комбинат"	7.12	нет	14.84	14.84	33.7	30	31	банк "МФК", Г-ОНЭК-СИМбанк	ОНЭК-СИМбанк (ОА)
АО "Новороссийское морское пароходство"	7.12	**	45 без права досрочной продажи	20	15	16.2	22.65	само АО, Г-"Токобанк"	само АО
НК "ЮКОС"	8.12	33% акций одновременно выставляются на инвестиционный конкурс; участие в проектах НК на сумму около 200 млн.долл.	78, в т.ч. 45 без права досрочной продажи	45	н/д	150	159	АОЗТ "Лагуна", Г-банки "Менатеп", "Токобанк" <sup>4</sup> , Столичный банк сбережений	банк "Менатеп" (ОА)
АО "Сибирская нефтяная компания"	28.12	нет	51	51	н/д	100	100.1	"Столичный банк сбережений" и АОЗТ "Нефтяная финансовая компания", Г-Менатеп"	само АО через "Нефтяную финансовую компанию"
АО "Нафта-Москва" (повторно)	28.12	нет	51	15	н/д	20	20.01	АОЗТ "Нафта-Фин" и банк "МФК", Г-ОНЭК-СИМбанк	ОНЭК-СИМбанк

Источник: данные Госкомимущества РФ, периодической печати ноября-декабря 1995 г., ПАУФОР, АК&М.

\* в таблице использованы следующие сокращения: АО - акционерное общество, РАО - Российское акционерное общество, НК - Нефтяная компания, НПФ - негосударственный пенсионный фонд, ОА-организатор аукциона, Г - гарант по кредиту, АОЗТ - акционерное общество закрытого типа, ТОО - товарищество с ограниченной ответственностью.

\*\* не допускаются иностранные юридические и физические лица, а также компании с долей иностранного капитала в уставном капитале 25% и более.

Интересно отметить следующие типичные ситуации:

(1) по акциям НК “Лукойл” было предложено 35.01 млн.долл. от НК “Лукойл” и 35 млн.долл. (стартовая цена) от “конкурента” - Национального резервного банка - при том, что в обоих случаях гарантом по кредиту был банк “Империал”;

(2) по пакету НК “ЮКОС” имелось два “соперника”: АОЗТ “Лагуна” и АОЗТ “Реагент”, оба созданные банком “Менатеп” (организатором аукциона) и получившие его гарантию. Конкурентам “Менатепа” было отказано под предлогом неправомерности внесения части задатка государственными краткосрочными облигациями (ГКО). По пакету акций АО “Мурманское морское пароходство” “соревновались” АОЗТ “Стратег” и АОЗТ “Вагант” при одном гаранте по кредиту банке “Менатеп” (которому победитель и переуступил по закону право подписания договора кредита, так как сам не представил необходимые финансовые документы);

(3) отказ ОНЭКСИМбанка (победителя и организатора аукциона по пакету “СИДАНКО”) принять заявку банка “Российский кредит” под предлогом опоздания перевода задатка на 17 минут;

(4) по аукциону акций РАО “Норильский никель” отказ ОНЭКСИМбанка принять заявку ТОО “КОНТ” с предложенным кредитом 355.5 млн.долл. (дочерняя структура банка “Российский кредит”- гаранта “КОНТ”) по причине того, что собственный капитал гаранта значительно ниже стартовой цены аукциона. При этом, по имеющимся данным (Подымов, 1995), собственный капитал гаранта ОНЭКСИМбанка, которым являлся банк МФК, также был недостаточен для гарантии кредита.

Наивно было бы полагать, что под термином “аукцион” подразумевалось какое-либо конкурентное начало торгов. Так же наивно думать, что банк “Менатеп” впоследствии добровольно уступит контрольный пакет НК “ЮКОС” или ОНЭКСИМбанк - контрольный пакет РАО “Норильский никель”. На наш взгляд, речь шла только о прямых продажах заранее известному покупателю. При этом цена была несколько ниже, чем потенциальная при продаже *de jure*, ибо речь шла формально о залоге. Важно отметить также, что по многим предприятиям участие в аукционах иностранцев было запрещено, что также сказалось на цене сделки. Последняя фактически оказалась ориентированной только на относительно слабые ресурсы российских коммерческих банков.

Не нужно было решать и правовые проблемы, связанные с антимонопольным регулированием, ибо они возникали бы только при продаже. Залоговая схема создавала и удобное политическое прикрытие, ибо гипотетически всегда сохранялась свобода маневра (выкупа пакета обратно в случае усиления оппозиционной критики). Актуальна, на наш взгляд, и такая цель, как обеспечение финансовых союзников в политической борьбе, ибо иная - новая - власть с гораздо большей вероятностью будет склонна к изъятию пакетов акций в силу “простого” передела собственности.

В принципе сам по себе применявшийся подход вполне приемлем при столь значимых продажах и в конкретных российских условиях, но вопрос заключается в гарантиях

эффективности каждой конкретной сделки для государства и предприятия хотя бы в среднесрочном плане.

Так как передача заложенных пакетов в собственность банков все же может не состояться по разным причинам (такую вероятность не исключают и сами банки-победители), то на стадии действия залога реальный интерес банков заключается отнюдь не в стратегическом управлении, а в получении (удержании) счетов предприятий, извлечении максимально возможной прибыли. Фактор счетов играет здесь исключительное значение для понимания мотивов банков: перевод счетов «ЮКОСА» из Инкомбанка в банк «Менатеп» был важнейшей, если не единственной, причиной попыток Инкомбанка участвовать в залоговом аукционе. Возможны и такие схемы, как предоставление предприятию кредита под завышенные проценты, затем направление доходов на их погашение, выведение фактической прибыли из отчетов и налоговых деклараций, соответственно, снижение курсовой стоимости акций и покупка последних «по дешевке» аффилированными компаниями банка. На данном этапе, на наш взгляд, еще рано давать конкретные оценки, но по крайней мере отметим три сценария развития событий.

а) Банк-собственник. Если в итоге банки-победители *de jure* станут владельцами пакетов акций, то ключевой становится проблема эффективного долгосрочного управления предприятием со стороны банка. Конфликт между «Норильским никелем» и ОНЭКСИМбанком стал, пожалуй, первым симптомом этой проблемы. В целом такие конфликты могут быть разрешены лишь тогда, когда будут четко определены все правомочия сторон по управлению предприятием с возможным отстранением «непримиримых» (в случае с «Норильским никелем», видимо, таким решением стала отставка генерального директора и обновление совета директоров). Помимо судебных процессов по итогам аукционов, менеджеры предприятий могут применять тактику «отравленных пилюль». Речь, тем не менее, не идет о защите потенциального «собственника-аутсайдера»: как и в ходе торга за особые условия залоговых схем, который так или иначе попытались осуществить все предприятия, включенные в списки кандидатов на залог, побеждает сильнейший лоббист.

б) Банк-комиссионер. Если по тем или иным мотивам банк будет продавать заложенный пакет акций, то пока ясно одно: государство никогда не получит причитающие ему 70% от средств, вырученных сверх суммы обязательств государства перед банком. Очевидно, что пакет будет продан по цене первоначальной сделки согласованному покупателю с нулевым дополнительным доходом, а потом уже будет продан реально с максимальной выгодой. Это - одна из наиболее серьезных юридических «дыр» во всей схеме.

в) Выкуп пакета государством. Пока существует неопределенность с будущими мотивами правительства в отношении заложенных пакетов. Возможным источником средств

для выкупа могут стать кредиты от новых залоговых аукционов - то есть некая "приватизационная пирамида" или внебюджетные фонды. В любом случае в бюджете не предусмотрены средства для погашения кредитов.

Тем не менее рассматриваются (трудно сказать - на уровне предвыборных деклараций или реально) схемы и объекты выкупа. По оценке А.Коха,<sup>41</sup> возможен выкуп акций 4 предприятий - РАО "Норильский никель", "ЮКОС", "Сургутнефтегаз" и "Сибнефти". Остальные пакеты могут быть проданы, однако правительство могло бы "договориться с банками о переносе сроков продажи акций с 1 сентября 1996 г. на первый квартал 1997 г."

По состоянию на май 1996 г. еще не ясно, будет ли продолжена эта практика в 1996 г., хотя другие источники бюджетных доходов сомнительны. По всей вероятности, о новых аукционах речь может идти только после июня 1996 г.

Реальный приватизационный процесс в первые пять месяцев 1996 г. характеризовался совершеннейшим затишьем: как по росту количества приватизируемых предприятий (табл.3), так и по наличию каких-либо заметных практических инициатив Госкомимущества или его традиционных оппонентов. Иными словами, на ниве российской "денежной" приватизации - мертвый сезон, который продлится как минимум до конца лета 1996 г.

За январь-апрель 1996 г. (табл.4) было проведено 1683 различных видов торгов, на которых выставались пакеты акций 1364 предприятий. Внешне благоприятно выглядят данные о стоимости проданных пакетов: совокупный номинал проданных акций - 7.3 млрд.руб., начальная цена (по довольно неопределенной методике Госкомимущества) - 135.6 млрд., фактическая цена продажи - 220.6 млрд.руб. Иными словами, в целом рыночная цена более чем в 30 раз превысила номинал, а средний пакет акций 1 предприятия обеспечил выручку порядка 160 млн.руб. (в том числе - 32 млн. в федеральный бюджет). Если же сопоставить эффективность продаж 1995 и 1996 гг., сравнивая начальную и продажную цены, то эффективность продаж в 1996 г. (среднее превышение в 1.6 раза) пока оказывается ниже, чем аналогичный показатель 1995 г. (среднее превышение в 2.1 раза).

В целом продолжается избранная в 1995 г. спонтанная стратегия массового сброса государственных пакетов акций "рядовых" российских предприятий. Последние со всей очевидностью интересны лишь для сравнительно узкого круга претендентов на контроль (при наличии таковых), но никак не инвесторов (в мифологии российской приватизации - "ответственных эффективных стратегических собственников"). Это - как и в 1995 г. - прямо сказывается на поступлении доходов в бюджет от стандартных методов продажи. Таким

---

<sup>41</sup> Банки и финансы, 1996, №17, с.5.

образом, из двух зол (огромное количество неуправляемых никем государственных пакетов акций и минимальный доход в бюджет от их продажи) правительство вновь выбрало второе.

### **Структура собственности и интересы акционеров**

#### **в контексте остаточных продаж**

По имеющимся оценкам, доля внутренних акционеров весной 1994 г. составляла в среднем около 60-65%, доля внешних акционеров - около 18-22%, доля государства - не выше 17%. За 1994-1995 гг. выявились две противоречивые тенденции, связанные с начавшимся процессом перераспределения первоначальных прав собственности:

- тенденция к закрытости новых АО (политика менеджеров, отраслевых ведомств и/или региональных властей);

- тенденция к размыванию первоначальной структуры владения акциями и концентрации в пользу менеджеров и - в случае конкретного интереса к конкретному предприятию - крупных внешних акционеров (банков, инвестиционных фондов и др.).

Только в контексте обеих указанных тенденций, на наш взгляд, можно оценивать и “денежную” модель приватизации 1994-1996 гг. в ее практическом преломлении, ибо именно борьба за абсолютный контроль над приватизированными АО стала доминантой “остаточной” продажи госпакетов акций предприятий.

На наш взгляд, имеется явная связь между: во-первых, способом первичной продажи и определенной структурой владения акциями; во-вторых, между сложившейся структурой владения акциями и выбором метода вторичной (остаточной) продажи. При этом, в силу отмеченных выше особенностей “денежного” этапа, можно говорить о наличии противоречивых интересов государства и прочих держателей (в том числе контрольного пакета) при выборе метода вторичной продажи. Так, государство (прежде всего как получатель дохода от продажи пакета акций) заинтересовано в аукционных методах. Менеджмент как один из крупнейших держателей акций заинтересован в упрочении контроля, предпочитая для этого инвестиционные и коммерческие конкурсы (т.е. возможность выставления особых условий под “своего” покупателя). Внешние крупные акционеры предпочитают специализированные аукционы, которые обеспечивают элемент внезапности в ходе борьбы за продаваемый пакет акций. Отраслевые ведомства и региональные власти стремятся к блокированию продаж, если они не отвечают интересам номенклатуры или региональных финансово-промышленных элит. Такая блокировка в ряде случаев отвечает и интересам менеджеров, предпочитающих видеть одним из крупных держателей государство.

Проблема продавца (государства) в этой ситуации заключается не в поиске покупателя (ибо он очевиден - существующие акционеры на стадии борьбы за контроль), а в попытке

продать остаточный пакет акций с наибольшим эффектом для бюджета. Вместе с тем фактический провал продаж 1995 г., если применить этот критерий, связан с тем, что отнюдь не государство диктовало правила игры. Иными словами, ощутимый бюджетный доход при остаточных продажах возникает в том и только в том случае, если не завершена консолидация контрольного пакета акций. Если же контроль в АО уже обеспечен, крайне высока вероятность провала любого из имеющихся методов продажи в силу отсутствия покупателей. С определенной долей условности можно говорить о монополии покупателя, по крайней мере в тех конкретных случаях, где остаточные пакеты выставлялись на продажу, но отсутствовала реальная конкуренция. Можно уверенно предположить, что те 900 “нестратегических” предприятий (из 7000), относительно крупные пакеты акций которых продавались в 1995 г., имели “конкурентную” структуру владения акциями, или же завершалась консолидация контрольного пакета уже доминирующим акционером.

Таблица 7.

**Типовые постприватизационные структуры владения акциями и их взаимосвязь с методами “остаточной” продажи и вторичным рынком акций**  
(эмпирическая оценка для российской практики 1994-1996 гг.)\*

Структура владения акциями АО после первичной продажи	Методы продажи		Изменение цены при продаже остаточного госпакета акций на аукционе		Состояние вторичного рынка акций данного АО	
	Базовые при первичной приватизации (продаже)**	Продажа остаточного госпакета****	Стартовая цена	Продажная цена	Рыночные котировки акций	Ликвидность акций *****
(а) 51% и более контролируется менеджментом АО ***	Вариант 2	государство-А или СА; менеджмент - ИК	близко к номиналу акции	номинал акции (и продажа только части пакета)	отсутствуют, если завершена консолидация контрольного пакета	ограниченная, если продолжается консолидация пакетов акций
(б) 51% и более контролируется внешним (внешними аффилированными) акционером АО	Вариант 1	государство-А или СА; внешний акционер - любой метод	близко к номиналу акции	номинал акции (и продажа только части пакета)	отсутствуют, если завершена консолидация контрольного пакета	ограниченная, если продолжается консолидация пакетов акций
(в) по 20-40% контролируются менеджментом и внешним “недружественным” акционером, остальное принадлежит государству	Вариант 1	менеджмент - ИК, КК; внешний акционер - СА	свыше 20 номиналов	2-3-кратное превышение стартовой цены	отсутствуют	нет
(г) аналогично (в), но при наличии слоя мелких акционеров	Варианты 1 или 2	менеджмент - ИК, КК и СА; внешний акционер - СА	свыше 20 номиналов	2-3-кратное превышение стартовой цены	быстрый рост в период скупки акций у мелких держателей	ограниченная “односторонняя” (только продажа одному из крупных держателей или посреднику)
(д) аморфная атомизированная структура без какого-либо “полоса” контроля и интереса аутсайдеров	Вариант 2	государство - А или СА	близко к номиналу акции	номинал акции (и продажа только части пакета или провал аукциона)	отсутствуют	нет
(е) 38-51% закреплено в государственной собственности с правом досрочной продажи	Варианты 1 или 2	государство и менеджмент - полным пакетом на ИК или	индивидуально в зависимости от отрасли и	индивидуально в зависимости от отрасли и	возможны перед продажей контрольного пакета	ограниченная перед продажей контрольного пакета

Структура владения акциями АО после первичной продажи	Методы продажи		Изменение цены при продаже остаточного госпакета акций на аукционе		Состояние вторичного рынка акций данного АО	
	Базовые при первичной приватизации (продаже)**	Продажа остаточного госпакета****	Стартовая цена	Продажная цена	Рыночные котировки акций	Ликвидность акций *****
		частями на ИК и СА	предприятия	предприятия		

\* во внимание принимались только "стандартные" ситуации для предприятий с числом занятых от 200 до 5000-7000 чел., не относящихся к числу крупнейших, стратегических, наиболее привлекательных ("голубые фишки") и не вошедших крупным пакетом в холдинговые компании. Также не учитывались ситуации доверительного управления госпакетом акций. Для всех вариантов предполагается наличие предназначенного к продаже по плану приватизации госпакета акций АО.

\*\* напомним, что в модели 1992-1994 гг. I вариант льгот - это передача работникам 25% привилегированных акций, продажа работникам со скидкой 10% обыкновенных акций и опцион менеджерам на покупку 5% обыкновенных акций; II вариант льгот - продажа работникам 51% обыкновенных акций. После этого определенный пакет акций (в среднем 20%) выставлялся на специализированный чековый аукцион для физических и юридических лиц. Только на третьем этапе возможны были общепринятые в мировой практике методы, за исключением прямых продаж.

\*\*\* за счет: (1) опциона на 5% акций и закрытой подписки (I вариант льгот) или закрытой подписки (II вариант льгот); (2) покупки акций принадлежащими менеджменту фирмами (фондами); (3) выкупа акций АО самим АО; (4) контроля части или всех акций работников; (5) траста на управление госпакетом акций; (6) ограничения доступа к реестру акционеров или манипуляций им и др. Сюда можно отнести также альянсы менеджеров-акционеров с "дружественными" аутсайдерами.

\*\*\*\* А - аукцион, СА - специализированный аукцион, ИК - инвестиционный конкурс, КК - коммерческий конкурс. В этом столбце указаны методы, отражающие интересы ключевых владельцев. Они, как правило, и реализуются на практике.

\*\*\*\*\* по оценкам, в 1995 -1996 гг. свыше 1110 ценных бумаг имели ограниченно ликвидный рынок.

Аналогичный вывод можно сделать, рассматривая взаимосвязь сложившейся структуры владения акциями, вторичных (остаточных) продаж и вторичного рынка акций (табл.7). Для подавляющего большинства российских АО ("blue chips" не принимаются в расчет) ограниченная ликвидность и рыночные котировки их акций имеют место только тогда, когда не завершена консолидация контрольного пакета акций. В этой связи очень интересно (и, на наш взгляд, отнюдь не случайно) количественное совпадение: 900 состоявшихся продаж сравнительно крупных остаточных пакетов акций и около 1100 АО, акции которых были ограниченно ликвидны (среди имевшихся в России свыше 25000 АО).

Несмотря на имеющуюся замкнутость структуры акционерного капитала российских приватизированных предприятий, **уже в ходе реализации приватизационной программы начался достаточно интенсивный процесс перехода прав собственности, полученных в ходе первичного размещения акций, в пользу внешних инвесторов, а также менеджеров предприятий.** Иными словами, первичное размещение акций приватизированных предприятий, при всех отмеченных ограничениях динамики структуры их капитала, есть относительно кратковременный этап первичного закрепления прав собственности, за которым неизбежно следует целая серия вторичных трансакций (идеальным итогом которых должно стать появление "эффективного собственника"). Другой важный вывод - это **начавшийся**

**процесс концентрации первоначально распыленного в ходе ваучерной приватизации акционерного капитала.** Третий важный вывод состоит в том, что в рамках действовавшей в 1992 - первой половине 1994 гг. модели приватизации (и тем более в июле 1994 - сентябре 1995 гг., когда приватизационный процесс фактически остановился) одним из наиболее перспективных путей участия в капитале российских АО становится **путь приобретения доли капитала уже посредством вторичных сделок с акциями первого выпуска или в ходе дополнительной эмиссии.** Безусловно, тенденции, описанные выше, являются барьером для такого участия в капитале, однако начавшийся процесс размывания первоначальной структуры, равно как и намерения части российских предприятий осуществить новую эмиссию акций неизбежно ведут к ослаблению таких барьеров.

Имеющиеся данные (табл.8) подтверждают наиболее общие выводы, сформулированные выше. По данным практически всех опросов предприятий 1994-1996 гг., можно выделить следующие ключевые тенденции в динамике структуры акционерного капитала российских приватизированных предприятий:

- сокращение доли работников;
- стабилизация или рост доли администрации (менеджмента);
- рост доли внешних крупных инвесторов (который заметно ускорится после начала продаж пакетов акций в рамках второго этапа приватизации);
- стабилизация или незначительный рост доли мелких внешних инвесторов;
- медленное сокращение (по крайней мере до начала продаж в ходе второго этапа приватизации) доли государства;
- медленный рост доли иностранных инвесторов.

В укрупненном виде можно говорить о совокупном сокращении доли инсайдеров за счет снижения доли рядовых работников и росте доли внешних акционеров в капитале АО за счет крупных институциональных инвесторов (коммерческих банков, инвестиционных фондов и брокерских контор). Доля государства в акционерном капитале большинства предприятий (за исключением стратегических отраслей и ряда крупнейших АО) фактически не играет ключевой роли. Все указанные тенденции, на наш взгляд, будут характерны и для второй половины 1995-1996 гг. Можно также сделать вывод - при прочих равных условиях - об ускорении этих отмеченных тенденций.



Таблица 8.

**Динамика структуры акционерного капитала приватизированных предприятий, %**

Акционеры:	апрель 1994	декабрь 1994	март 1995	июнь 1995	июнь 1996 (оценки)*
Внутренние, всего	62	60	60	56	51
- работники	53	49	47	43	35
- дирекция	9	11	13	13	16
Внешние, всего	21	27	28	33	45
- крупные	11	16	17	22	32
- мелкие	10	11	11	11	13
Государство	17	13	12	11	4
Всего	100	100	100	100	100

**Проблемы управления государственными пакетами акций**

Участие государства в управлении новыми АО и контроле за их деятельностью представляет собой отдельную проблему, решение которой находится в начальной стадии. Сохраняющееся пока сильное влияние государственных структур на корпоративные отношения в АО в переходный период является мерой вынужденной. Прежде всего это политика сохранения за государством контрольных или просто крупных пакетов акций, а также "золотых акций" (табл.4).

В первой половине 1996 г. в советы директоров АО, имеющих долю государства, входило около 2500 государственных чиновников. Из них 82% - сотрудники федеральных министерств и ведомств, 12% - представители Госкомимущества РФ, региональных комитетов, 8% - представители местных властей. Указанное представительство носит исключительно формальный характер. Опыт управления федеральными пакетами акций 1993-1996 гг. наглядно свидетельствует о том, что государственный чиновник не в состоянии эффективно управлять пакетами акций в 5-10 АО, находящихся в разных регионах и часто относящихся к разным отраслям. Этому мешает не только технические и временные сложности, но и отсутствие необходимой квалификации (знания конкретного предприятия) и легальных материальных стимулов. Можно привести два наиболее типичных примера поведения государственных представителей в АО:

(1) "индифферентное поведение": представитель государства в АО просто не интересуется делами АО, несмотря на государственный контрольный пакет и наличие триллионного долга АО. По сути, такая позиция полностью "развязывает руки" менеджменту АО;

(2) "заинтересованное поведение": (а) сознательное игнорирование долгов АО государству в период выполнения функций государственного представителя и последующий переход на высокооплачиваемую работу в это АО; (б) голосование государственным пакетом

от имени государства на собрании акционеров АО за вторичную эмиссию, по итогам которой доля государства многократно сокращалась. По оценке А.Чубайса, размывание федерального пакета нанесло ущерб государству на сотни миллиардов рублей.<sup>42</sup>

Пакеты акций, которые остались в фондах имущества и не продавались по тем или иным причинам, могут становиться объектом торга (на предмет продажи, “правильного” голосования между фондом, менеджментом и иными заинтересованными структурами). Сам же фонд или представитель государства в АО в типовых случаях не имеют никакой позиции в отношении управления конкретным предприятием. Не удивительно, что 60% государственных представителей никак не отчитались по итогам своей соответствующей деятельности за 1995 г.

На сегодняшний день не существует какой-либо целостной политики по управлению государственными пакетами. Среди возможных мер воздействия предусматриваются переаттестация государственных представителей, выявление АО, где они голосовали за размывание федерального пакета. На концептуальном уровне обсуждается вопрос о передаче управления федеральными пакетами трастовым компаниям по договору с ГКИ на условиях конкурса. Около 600 госпредприятий планируется преобразовать в федеральные казенные предприятия (с финансированием из федерального бюджета, по оценке Минэкономики РФ, в 2 трлн.руб.).

Другим направлением государственного влияния является формирование различных концернов, ассоциаций, холдингов. По данным на начало 1996 г., в России имелось около 100 официально созданных холдингов с государственным участием.

С поправкой на “предвыборную” ситуацию в стране имеющиеся тенденции 1995-1996 гг. (точнее, их интерпретации) могут дать искаженную картину. Поэтому ограничимся лишь указанием на наиболее важные:

- стабильный рост федеральных пакетов акций, не подлежащих продаже (табл.2);
- легализация схем бесплатной передачи в доверительное управление финансово-промышленным группам федеральных пакетов акций;
- ориентация на трастовые схемы управления государственными акциями в целом (что само по себе - при наличии действительно эффективной системы договоров и контроля - является единственной альтернативой неэффективным продажам);

---

<sup>42</sup> Заседание комиссии Правительства РФ по неплатежам 22 ноября 1995 г., вопрос повестки “Об обеспечении интересов государства в органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности”.

- формирование (на практике или на уровне одобренных предложений) мощных холдинговых компаний в масштабе отрасли (металлургия, уголь, машиностроение, нефтехимия и др.).

Нельзя не согласиться с мнением первого заместителя председателя Госкомимущества А.Коха, что “процесс слияния банковского капитала с промышленным носит объективный характер”.<sup>43</sup> Разнообразные финансово-промышленные группы, “группы роста”, финансовые и промышленные холдинги, создаваемые “снизу” (инициатива микроуровня) и “вертикально” (т.е. не монопольно для отрасли, если говорить о российской практике) - нормальный эволюционный путь. Проблема, на наш взгляд, заключается в другом: налицо симптомы процесса слияния банковского и промышленного капиталов с государством в его специфической “переходной” форме. В силу этого институционально-правовая база, равно как и механизмы контроля за реализацией вышеуказанных тенденций на практике, должны быть “выше” узкогрупповых (частных и/или государственных) амбиций и обеспечивать их “фильтрацию”.

На практике это может быть реализовано сегодня только через специальные законы РФ, исключая любые подзаконные преференции и “особые отношения” с государством и предусматривающие жесткий, публичный, конкурентный и детальный механизм допуска, контроля и ответственности.

#### **Рынок корпоративных ценных бумаг и формирование модели корпоративного управления (контроля)**

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

Пока эта основополагающая функция рынка корпоративных ценных бумаг - аккумуляция средств инвесторов и обеспечение предприятиям доступа к капиталам на цели инвестирования - работает в минимальной степени. В значительной степени рынок обслуживает процесс приватизации и процесс перераспределения собственности после приватизации, а также венчурные спекулятивные вложения в ценные бумаги.

Можно констатировать также отставание имеющейся инфраструктуры (агенты внебиржевого рынка, регистраторы, депозитарно-клиринговые организации, торговые сети, инвестиционные посредники и др.), во-первых, от потребностей эффективного

---

<sup>43</sup> Цит. по: Леонтьев М. Бюллетень о здоровье приватизации: не дожидетесь! - “Сегодня”, 1996, 19 апреля, с.1.

перераспределения прав собственности, во-вторых, от потребностей мобилизации инвестиционных ресурсов, включая сбережения населения и средства зарубежных финансовых компаний.

Большое значение для правильной политики государства по созданию правовой инфраструктуры имеет оценка (прогноз) модели рынка ценных бумаг в России. На наш взгляд, наиболее реалистичной является гипотеза промежуточной (“паритетной”) модели, представляющей собой смесь европейской модели универсального коммерческого банка, имеющего крупные портфели нефинансовых предприятий, и модели американской, ориентирующей на операции с ценными бумагами прежде всего небанковские финансовые институты (чековые и, возможно, паевые инвестиционные фонды, страховые и пенсионные компании и др.).

Важным в этой связи представляется, во-первых, обеспечение баланса сил на рынке корпоративных ценных бумаг и недопущение дискриминации (со стороны государства) отдельных групп его участников, во-вторых, пересмотр гипертрофированной ориентации на англо-американскую модель рынка.

Так же трудно сказать пока, как будет складываться в перспективе структура источников финансирования предприятий, прямо влияющая на формирование модели рынка ценных бумаг - за счет акционерного капитала и коммерческих бумаг (корпоративных облигаций) при низкой доле прямых банковских кредитов и низкой доле участия банков в уставном капитале корпораций как в США или же противоположная американской германо-японская модель с заметным влиянием банков на рынок ценных бумаг. В настоящее время можно говорить о двух существующих, но достаточно противоречивых тенденциях: с одной стороны, явно возрастает заинтересованность банков в участии и контроле (но не финансировании!) российских предприятий. С другой стороны - учитывая существующие проблемы предприятий с финансированием - практически неизбежно увеличение в общем объеме финансирования доли акционерного капитала и средств, которые могут быть получены за счет выпуска корпоративных облигаций. Последняя тенденция означает, в частности, и потенциальную ориентацию российских предприятий на массового неинституционального инвестора.

В значительной степени перспективы развития рынка ценных бумаг в России будут определяться (помимо общеполитических и - экономических) такими факторами, как:

- развитие материальной базы, технологий торговли, информационной инфраструктуры, регистраторской, депозитарной и расчетно-клиринговой деятельности;
- формирование единой системы государственного регулирования рынка;

- степень рисков, связанных с операциями с ценными бумагами;
- уровень инфляции и динамика валютного курса рубля (как фактор эффективности инвестиций в ценные бумаги);
- открытый доступ к макро- и микроэкономической информации о состоянии рынка ценных бумаг, требования к “прозрачности” рынка;
- наличие квалифицированного персонала;
- конкурентное (с точки зрения потребителя ресурсов) развитие таких сегментов финансового рынка, как акции приватизированных предприятий и государственные ценные бумаги, и их важность практически для всех инвестиционных институтов;
- эффективность системы надзора за финансовым состоянием инвестиционных институтов (нормативов ликвидности, резервирования средств);
- соответствие существующих правил ведения бухгалтерского учета характеру операций на фондовом рынке и международным стандартам;
- обострение конкуренции между коммерческими банками, различными типами инвестиционных фондов и другими институтами за привлечение и “трансформацию” сбережений в инвестиции в качестве финансовых посредников;
- особое значение налоговой реформы для инвестиционных институтов;
- возрастание значимости населения как инвестора на рынке.

Проведенные автором исследования практики корпоративного управления, возможностей и взаимоотношений внутренних и внешних акционеров в рамках российских корпораций также дают основания для гипотезы о становлении в России **смешанной модели корпоративного управления и контроля**.

С одной стороны, структура акционерного капитала имеет тяготение не столько к дисперсной англо-американской модели (где контроль за менеджерами основан на ликвидности и прозрачности рынка), сколько к континентальной европейской модели с четким мажоритарным контролем капитала (в силу выявленного процесса концентрации акционерного капитала). С другой стороны, в настоящее время нет оснований утверждать, что российские банки в состоянии эффективно выполнять функции корпоративного контроля (и стратегического владения акциями), свойственные коммерческим банкам в континентальной Европе. Это связано как с корпоративной политикой менеджеров предприятий, так и с отсутствием связи “стратегический держатель акций (траста, залога) - источник финансирования” применительно к банкам.

Отсюда следует и вывод о том, что формирующаяся модель пока заметно не влияет на улучшение показателей эффективности деятельности приватизированных предприятий. Хотя большая часть пакетов акций сконцентрирована у относительно крупных институциональных держателей, она не предназначена на данном этапе для долгосрочного управления и контроля предприятия, и, следовательно, не является стимулом для долгосрочных инвестиций, связанных с реконструкцией и развитием предприятий. В этом контексте проблемы развития рынка корпоративных ценных бумаг и инвестиционных институтов (прежде всего, механизма трансформации рынка преимущественно крупных пакетов в рынок, рассчитанный на множественную инвестиционную базу) приобретают особое значение как предмет государственного регулирования.

Прогноз перспектив развития российской модели корпоративного управления и контроля предполагает учет многих факторов, среди которых важнейшими (помимо общей хозяйственно-политической ориентации) являются следующие:

- окончательное становление модели рынка ценных бумаг;
- неизбежность выхода российских предприятий на рынок ценных бумаг в поисках инвестиционных ресурсов и вытекающая отсюда ориентация на ликвидный и множественный рынок;
- развитие адекватной потребностям населения России системы финансовых институтов (посредников), которая обеспечит эффективную трансформацию сбережений в инвестиции;
- степень влияния государства на деятельность крупнейших корпораций, что сохранится и в обозримом будущем, характер и интенсивность изменения взаимоотношений государства и приватизированных предприятий;
- дальнейшие сдвиги в структуре собственности в народнохозяйственном масштабе (реальное доминирование частнособственнического сектора экономики над государственным и смешанным);
- развитие форм и методов поведения акционерных предприятий, а также взаимоотношений между ними.

На этой основе можно выделить - с учетом элементов переходного состояния - следующие устойчивые черты, которые должны быть характерны для российской модели корпоративного управления в среднесрочном периоде:

- длительное сохранение паритета между внешними и внутренними инвесторами;
- совмещение менеджерами ролей акционера и управляющего, ролей внешнего (через свои компании, фонды и др.) и внутреннего (администрация) акционера;

- среди внешних инвесторов поддержание паритета между банками, с одной стороны, и небанковскими финансовыми институтами и иными юридическими лицами, с другой;

- медленные (взаимокомпенсируемые) сокращение участия в акционерном капитале работников предприятий и рост доли мелких внешних инвесторов.

Формирование такой модели означает, помимо других особенностей, и длительное воспроизводство условий для конфликта интересов и нарушений прав акционеров. В этом смысле вопросы правового регулирования процедурных норм функционирования АО приобретают исключительное значение.

В конечном же счете задача государственного регулирования заключается в формировании моделей корпоративного управления и рынка корпоративных ценных бумаг, которые содействовали бы успешному развитию приватизированных предприятий, рациональному использованию ограниченных ресурсов и благотворным структурным сдвигам в экономике, а также оптимальному согласованию интересов различных групп. Формирование нового собственника, действительно более эффективного, чем государство, является долгосрочной задачей, которая может быть решена в ходе перераспределения первичной, сложившейся в ходе чекового этапа приватизации, сильно распыленной структуры собственности при наличии благоприятных внешних условий на общенациональном и региональном уровне.

*В.Цапелик*

---

---

## **Демонополизация экономики и регулирование монополий**

---

---

К началу 90-х годов широкое распространение получило мнение о том, что уровень концентрации производства в СССР и в России чрезвычайно высок, и по этому показателю Россия находится на первом месте в мире. Но исследования зарубежных и российских экономистов, проведенные в 1993-1994 гг. на основе данных Госкомстата РФ, в значительной степени опровергли этот вывод. Сравнения российских и зарубежных стандартных показателей концентрации производства в промышленности дали менее высокий уровень концентрации для России. Однако на практике уровень монополизации экономики к началу экономической реформы достиг чрезмерного уровня, так как контроль за целыми отраслями и подотраслями осуществлялся максимально крупными организационными структурами.

Вместе с тем главной причиной недостаточности конкуренции было отсутствие рыночных механизмов и закрытость экономики как в СССР в целом, так и в России в частности. Освобождение цен, либерализация и открытие экономики России внешнему миру стали наиболее

мощными антимонопольными рычагами. На целом ряде рынков, где в течение долгих лет существовали дефициты, появилось излишнее предложение товаров.

Макроэкономические условия, сложившиеся в России в ходе экономической реформы, в значительной мере определяли состояние конкуренции на товарных рынках и развитие процессов демонполизации экономики. Продолжительное сокращение производства ограничивало спрос на продукцию монопольных производителей, в итоге многие из них не могли в полной мере злоупотреблять своим особым положением. Недостаточный спрос на внутреннем рынке на традиционно производимую предприятиями продукцию вынуждал наиболее рыночно ориентированных хозяйствующих субъектов переключаться на производство новых для них товаров, что заметно усиливало конкуренцию на некоторых товарных рынках.

Важнейшее значение для развития конкуренции имел широкий импорт товаров. В ряде отраслей, в которых на протяжении десятилетий господствовали отдельные производители, проявилось реальное или потенциальное предложение зарубежных товаров, зачастую превосходящих по качеству отечественные аналоги. Это явление, безусловно, влияло на поведение российских предприятий на рынке и заставило их более внимательно учитывать нужды потребителей.

Итак, практические действия в области антимонопольной политики в России начались вместе с экономической реформой 1992 г. Хотя Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур РФ (более 80 региональных управлений, имеющих федеральное подчинение) был образован в 1990 г. и Закон “О конкуренции и ограничении монополистических действий на товарных рынках” был принят в 1991 г., активных и масштабных мероприятий по развитию конкуренции на начальном этапе не проводилось. Это в значительной мере объяснялось отсутствием квалифицированного персонала в антимонопольных органах как на центральном, так и на региональном уровнях и отсутствием опыта проведения антимонопольной политики в переходных экономиках.

В ходе реформы ГКАП рассмотрел несколько тысяч заявлений о нарушении Закона РФ “О конкуренции...” Ежегодно около одной трети нарушений по принятым к рассмотрению заявлениям устранялось без возбуждения дел. Еще до трети дел завершалось выдачей предписаний. Большая часть предписаний об устранении нарушений антимонопольного законодательства выдавалась по фактам злоупотребления хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением на товарных рынках. Широкое распространение получили такие антиконкурентные действия как создание невыгодных условий для контрагентов, нарушение правил ценообразования, изъятие товара с рынка с целью поддержания дефицита, препятствование доступу на рынок. Заметное место (более 1/5 от общего числа) занимали предписания по пресечению действий органов власти, направленных на ограничение конкуренции. К сожалению, предписаний об отмене соглашений,



ограничивающих конкуренцию было немного (около 5% от общего числа), но это не означает отсутствия сговоров о ценах и разделе рынков между хозяйствующими субъектами, а свидетельствует лишь о сложности выявления скрытых картелей и ведения соответствующих расследований при отсутствии четко разработанных методических рекомендаций.

Большое внимание ГКАП уделял работе по согласованию документов о создании, слиянии, преобразовании и ликвидации хозяйствующих субъектов. Ежегодно отклонялось 10-15% от общего числа обращений хозяйствующих субъектов в связи с наличием доминирующего положения хозяйствующих субъектов на соответствующих товарных рынках. Вместе с тем все большее внимание ГКАП уделяет слежению за ростом размеров уставных капиталов акционерных обществ, за перераспределением прав собственности (приобретение акций, паев, долей участия), которые могли бы приводить к монополизации товарных рынков. Об этом свидетельствует значительный рост числа выданных согласований по таким вопросам.

На основе Закона "О конкуренции..." органы ГКАП поддерживали решения о разделении хозяйствующих субъектов. В 1992 г. таких случаев было 567. Однако после 1994 г. крупных дел по разделению промышленных предприятий не проводилось, что связано как со сложностью быстрой переориентации технологических связей, так и с наличием социальной инфраструктуры, поддерживаемой и финансируемой гигантскими предприятиями. Следует заметить, что Госкомимущество играло более активную роль в этом процессе, оказывая значительную поддержку при разделении предприятий в ходе их приватизации.

Весной 1994 г. была утверждена Государственная программа демонополизации экономики. Она определила сферы для первоочередных мероприятий по демонополизации: торговля, строительство, отрасли связи, транспортно-дорожный комплекс (исключая железнодорожный транспорт), машиностроение. Вместе с тем данная программа имеет общий характер и не содержит действенных мер по развитию конкуренции. Отраслевые и региональные программы демонополизации, разрабатываемые министерствами и региональными органами власти в рамках Государственной программы, зачастую консервируют сложившиеся организационные структуры и также не содержат мероприятий по преобразованию монопольных отраслевых структур.

Здесь же заметим, что исключение железнодорожного транспорта из перечня отраслей для первоочередной демонополизации может создавать препятствия для изменения структуры данной отрасли, чрезвычайно перегруженной вспомогательными службами и производствами. Например, выделение предприятий по ремонту путей и подвижного состава из состава Министерства путей сообщения могло бы привести к появлению конкуренции на рынках соответствующих услуг.

В декабре 1993 г. был издан Указ Президента РФ N 2096, который стал правовой основой для появления официально зарегистрированных финансово-промышленных групп (ФПГ). В

качестве цели создания ФПГ предполагалось усиление конкурентоспособности российской продукции на внешних рынках посредством аккумулирования научно-технических достижений крупными производственными структурами с участием банковского капитала. Указ предполагал как добровольное, так и директивное (в случае государственной собственности) объединение предприятий, банков, научных учреждений.

К середине 1996 г. более 30 ФПГ прошли официальную регистрацию в Госкомпроме России. Первыми ФПГ стали "Уральские заводы", "Сокол", "Драгоценности Урала", "Русхим", "Сибирь", "Объединенный горно-металлургический комплекс", "Скоростной флот", "Интеррос", позднее к ним присоединились "Менатеп", "Инкомбанк", "Альфа", "Алкор" и другие. ФПГ создаются на основе принципов как вертикальной, так и горизонтальной интеграции.

Существуют также крупные структуры, не прошедшие регистрацию как ФПГ, но по сути выполняющие аналогичные функции. Так в ходе приватизации государственных предприятий был создан, например, многопрофильный концерн "Гермес"; другие крупные экономические структуры ("Газпром", "Лукойл"), созданные на основе решений президента и правительства, также имеют тенденцию к развитию в структуры типа ФПГ.

Создание ФПГ вызывает беспокойство у независимых экспертов по нескольким причинам.

Во-первых, ФПГ могут препятствовать развитию конкуренции. Хотя в документах об образовании ФПГ декларируется положение о том, что ими не будет создаваться угроза для конкуренции на рынке, соответствующие проекты не проходят антимонопольной экспертизы в полном объеме, и угроза конкуренции может возникать если и не напрямую (объединение субъектов, поставляющих товары на один рынок), то косвенно, например, через поглощение ФПГ источников сырья или сетей распределения для производителей одноименной продукции.

Во-вторых, некоторые предприятия и финансовые организации стремятся использовать институт ФПГ для получения финансовой помощи от государства через налоговые льготы, субсидии и т.п. Известны даже попытки создания псевдо-ФПГ, за которыми не стояли реальные промышленные проекты.

В-третьих, формирование ФПГ снизу не вызывает возражений при отсутствии стремления к монополизации товарных рынков. Вместе с тем широкомасштабное принудительное создание ФПГ под опекой государства в стране, где административно-командная экономика господствовала в течение многих десятилетий, может достаточно быстро привести к формированию закрытой экономики с высоким уровнем монополизации производства.

16 января 1995 г. Правительством была утверждена Программа содействия формированию финансово-промышленных групп. В программе декларируется необходимость учета антимонопольных требований при создании ФПГ, в частности недопущение приобретения ими

монопольного влияния на местных товарных рынках и ограничения доступа на них других субъектов, включая иностранных. Однако программа не содержит конкретных мер и процедур, которые бы могли предотвратить монополизацию товарных рынков отдельными ФПГ.

До 1994 г. на основе целого ряда правительственных постановлений осуществлялось декларирование цен и регулирование рентабельности по отношению к себестоимости для предприятий, включенных в Государственный реестр предприятий-монополистов. Регулирование монополий в 1992-1993 гг. в целом не имело успеха в России. Это произошло по ряду причин. Во-первых, регулирование осуществлялось на основе реестра, который был составлен произвольно (без обоснования доминирующего положения предприятий) и в спешке (несколько тысяч предприятий за два-три месяца) и включал в себя чрезмерно большое число предприятий, значительно превосходившее масштабы сферы естественных монополий. Во-вторых, методы, применявшиеся при регулировании, плохо работали в условиях ускоренной инфляции. Регулируемые предприятия завышали издержки, стремясь уложиться в заданные границы рентабельности, или тратили впустую время, ежемесячно декларируя "свободные" цены в комитетах по ценам. Регулирование монополистов создавало препятствия и для развития конкуренции, так как предприятия не стремились начинать производство новых для них товаров, цены которых подвергались регулированию.

С начала 1994 г. регулирование предприятий-монополистов было прекращено и реестр стал лишь списком предприятий, доминирующее положение которых на рынке определяет необходимость отслеживания ГКАП и его региональными органами возможных проявлений монополизма.

Существенной проблемой, особенно в первые годы реформы, было административное закрытие региональных рынков. Регулирование цен на многие товары приводило к тому, что предприятия стремились продавать их в других регионах. Региональные органы власти запрещали вывоз товаров - происходила регионализация рынков. Следует заметить, что в ряде случаев региональные органы ГКАП эффективно противодействовали подобным решениям органов власти.

В регионах могут появляться новые проблемы для конкуренции в связи с тем, что, защищая интересы слабых местных производителей, органы власти будут прибегать уже к запрещению не вывоза, а ввоза товаров из других регионов. Таким образом, развивающаяся конкуренция может наталкиваться на новые препятствия на региональном уровне.

В начале 1995 г. регулирование цен на федеральном уровне было практически прекращено. Некоторые исключения, в том числе цены и тарифы на продукцию и услуги отраслей естественных монополий, нашли отражение в специальном правительственном постановлении. Одновременно

этим же постановлением было разрешено региональное регулирование цен на некоторые виды товаров.

В отраслях-естественных монополиях (электроэнергетика, газовая промышленность, нефтепроводный транспорт, железнодорожный транспорт, отрасли связи) в 1993-1995 гг. наблюдался более быстрый рост цен и тарифов по сравнению с индексом роста оптовых цен в промышленности. В результате цены и тарифы для промышленных потребителей на соответствующие товары и услуги в ряде случаев достигли или превзошли среднемировой уровень.

Начиная со второй половины 1995 г. рост цен в этих отраслях несколько замедлился по сравнению с предшествующими годами реформы, что в значительной мере объясняется популистской ориентацией экономической политики перед парламентскими и президентскими выборами. В четвертом квартале 1995 г. цены и тарифы в отраслях-естественных монополиях были заморожены. В первом полугодии 1996 г. ежемесячное индексирование цен и тарифов на природный газ, электрическую и тепловую энергию, грузовые железнодорожные перевозки было ограничено 80%, а для транспортировки нефти - 100% от прироста оптовых цен производителей промышленной продукции. Таким образом, контроль за издержками естественных монополий в этих условиях потерял смысл, так как процедуры индексирования тарифов были механически привязаны к индексам инфляции.

Во всех отраслях-естественных монополиях в том или ином виде присутствовала дифференциация тарифов в зависимости от расстояния транспортировки. Исключением до сих пор остается газовая промышленность, где продолжает действовать единая оптовая цена на газ независимо от местоположения потребителя. При отсутствии централизованного планирования независимые экономические субъекты не имеют правильных ценовых сигналов, которые бы позволяли им принимать эффективные решения: краткосрочные - о виде используемого топлива, загрузке мощностей электростанций и т.д.; и долгосрочные - о территориальном размещении новых предприятий, потребляющих природный газ. Любые варианты территориальной дифференциации оптовых цен на природный газ вызвали противодействие РАО "Газпром", которое обосновывало невозможность данного мероприятия его значительным негативным воздействием на потребителей природного газа в Европейской части России.

Практически во всех отраслях сохранялось перекрестное субсидирование одних групп потребителей за счет других. Низкие тарифы для населения и бюджетных организаций субсидировались за счет промышленных и коммерческих потребителей. Например, на железнодорожном транспорте убытки по пассажирским перевозкам покрываются за счет грузовых тарифов.

Общая для экономики России проблема неплатежей особенно остро стояла в отраслях ТЭК и на железнодорожном транспорте. Проблема неплатежей обострилась в связи с принятием правительственного постановления, запрещающего отключение потребителей энергоресурсов до мая 1996 г. Действие данного постановления было отменено 1 апреля, но трудно предположить, что до президентских выборов предприятия смогут широко пользоваться подобной мерой.

В первые годы экономической реформы были проведены акционирование и приватизация отраслей-естественных монополий (кроме железнодорожного транспорта). Вместе с тем приватизация не сопровождалась изменением отраслевых структур. Производственные подразделения, которые при определенных условиях могли бы конкурировать между собой и с независимыми производителями, не были отделены от транспортных предприятий, сетевая структура которых предопределяет необходимость организации эффективного регулирования.

Исключением является нефтяная промышленность, где были образованы конкурирующие компании в области добычи и переработки нефти и отдельная компания “Транснефть” для транспортировки нефти. Последняя компания включила в себя подотрасль, которая должна регулироваться как естественная монополия.

Отрасли-естественные монополии продолжали нести бремя финансирования объектов социальной инфраструктуры (учебных заведений, учреждений здравоохранения, жилищного хозяйства и т.д.). Как МПС, так и РАО “Газпром” владеют многочисленными неэффективными сельскохозяйственными предприятиями.

РАО “Газпром”, РАО “ЕЭС России”, Министерство путей сообщения проявляли активность не только в сферах газовой промышленности, электроэнергетики и железнодорожных перевозок, но и в других сферах, во многих случаях не связанных с основной деятельностью. Так, РАО “Газпром” приобрел 50% акций предприятия, монопольно производящего минеральную воду “Нарзан”. Огромные размеры организационных структур, включивших в себя отрасли-естественные монополии, предоставляют им широкие возможности для влияния не только на экономическую, но и на политическую ситуацию в России.

До последнего времени субъекты естественных монополий финансировали инвестиции в значительной степени за счет внутренних источников (инвестиционные фонды, формируемые за счет себестоимости), что определило чрезмерную нагрузку на тарифы. Вместе с тем при благоприятном развитии политических событий в будущем возможно широкое привлечение в высокоприбыльные и перспективные отрасли внешних источников инвестиций (как зарубежных, так и отечественных). Под давлением МВФ были ликвидированы внебюджетные фонды в отраслях ТЭК, и РАО “Газпром” лишился основных налоговых льгот.

Сдерживание роста тарифов и отмена стабилизационных фондов, по мнению отраслевых специалистов, привели к резкому ухудшению финансового состояния отраслей-естественных монополий. Однако в условиях закрытости финансовой информации и без проведения независимого аудита соответствующих предприятий трудно поддержать или опровергнуть такие выводы. Тем не менее заработная плата и социальные выплаты в отраслях-естественных монополиях стабильно превосходили средние показатели по экономике.

Государство, сохранив в своих руках контрольные пакеты акций акционерных обществ, созданных в отраслях-естественных монополиях, не смогло обеспечить эффективного корпоративно-акционерного контроля за их деятельностью. Одним из согласованных с российским правительством условий предоставления расширенного кредита МВФ является усиление такого контроля. Однако, вероятно, в качестве компенсации финансовых потерь, о которых речь шла выше, РАО «Газпром» на основе специального Указа Президента РФ от 22 апреля 1996 г. получил 35% акций из 40-процентного государственного пакета в трастовое управление. Президент компании получил право голосовать практически всем государственным пакетом, исключая лишь 5% акций, оставленных для представителей министерств. Аналогичное положение сложилось в РАО «ЕЭС России», где президент компании также голосует государственным пакетом акций и представители министерств в совете директоров не обязаны вырабатывать единой позиции, не зависящей от позиции управляющих компании.

Уже в 1994 г. встал вопрос о создании независимых органов регулирования отраслей-естественных монополий. Однако в то время существовала только одна система органов регулирования, которая действовала вне рамок какого-либо министерства. Это - Федеральная (ФЭК) и региональные (РЭК) энергетические комиссии, созданные в марте 1992 г. для регулирования тарифов на электроэнергию. ФЭК была образована как межведомственная комиссия и регулировала оптовые тарифы для РАО ЕЭС России и атомных электростанций, плату РАО ЕЭС России за доступ к электросетям и диспетчерское обслуживание, а также оптовые тарифы для региональных энергокомпаний. В состав комиссии входили представители Министерства экономики, энергопроизводящих (Минтопэнерго, Минатом) и энергопотребляющих министерств (МПС, Минсвязи и др.). РЭК регулировали местные тарифы на электрическую и тепловую энергию и тарифы для населения. РЭК могли разрешать свои споры в ФЭК, как в своего рода арбитражном органе. До последнего времени энергетические комиссии не имели профессионального аппарата, и работа членов комиссий не оплачивалась. Регулирование других естественных монополий осуществлялось министерствами (Минтопэнерго, Министерство путей сообщения, Минсвязи, Минэкономики, Минфин).

В августе 1995 г. после продолжительного обсуждения в Государственной Думе и Президентском аппарате был окончательно принят Закон «О естественных монополиях»,

предполагающий создание постоянных органов регулирования, каждый из членов коллегиального руководства которых назначается Правительством на четырехлетний срок. Это должно обеспечить некоторую независимость органов регулирования от влияния политической конъюнктуры при выработке решений по регулированию, затрагивающих интересы влиятельных производителей и потребителей.

В начале 1996 г. были приняты три указа Президента о создании Государственных служб по регулированию естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в связи и на транспорте. Позднее были опубликованы постановления Правительства о создании регулирующих органов, в частности была определена численность их персонала. Однако процесс формирования органов регулирования неоправданно затягивается, хотя необходимость в эффективном регулировании вновь станет чрезвычайно актуальной при отказе от предвыборного сдерживания цен и необходимости доказывать обоснованность и оправданность каждого повышения цен и тарифов в отраслях естественных монополий.

На основе проведенного анализа развития процессов демонополизации и регулирования монополий можно сделать ряд выводов:

1) На начальном этапе реформы мероприятия, способствовавшие развитию конкуренции, осуществлялись в русле общеэкономической политики (освобождение цен, открытие экономики для импорта товаров, ужесточение бюджетного ограничения для предприятий и т.п.). Напротив, мероприятия, проводившиеся в рамках антимонопольной политики, порой оказывали негативное влияние на конкуренцию (регулирование цен предприятий-монополистов).

2) В ходе процесса приватизации не всегда удавалось раздробить крупные объединения. Активность ГКАП в ходе приватизационной демонополизации была меньше, чем у Госкомимущества. Вместе с тем и в этом направлении были достигнуты некоторые успехи (нефтяные компании).

3) Реальные сдвиги в состоянии конкуренции и процессы демонополизации определялись макроэкономическими условиями реформы. Предприятия-монополисты не могли в полной мере злоупотреблять своим положением из-за спросовых ограничений. Но в перспективе с достижением финансовой стабилизации монопольные проявления станут более многочисленными и, безусловно, проявятся тенденции к образованию новых монополий уже на рыночной основе. Этому может способствовать развитие процесса формирования ФПГ. Возрастает опасность проведения экономической политики, в которой делается упор на поддержку ФПГ и, соответственно, на закрытие внутреннего рынка для конкурирующих импортных товаров.

4) В области регулирования естественных монополий был достигнут некоторый прогресс: принятие Закона РФ "О естественных монополиях", подготовка нормативной базы для создания

независимых органов регулирования. Однако подготовка к выборам в Государственную Думу и Президента РФ надолго задержали развитие системы регулирования, и методы регулирования подверглись дальнейшему упрощению.

*Т.Коваль*

---

---

## **Экономическая реформа и общественное мнение**

---

---

С того момента как "тронулся лед" советской системы прошло более десяти лет. За это время неузнаваемо изменилось общество, изменилась жизнь, изменились и взгляды на жизнь.

Что думают люди об этих изменениях? Как менялось их отношение к реформам в целом и к экономическим преобразованиям в частности? Была ли воспринята идея рыночной экономики и ее ценностей?

Попробуем ответить на эти вопросы, опираясь на данные исследований общественного мнения.

### **Эпоха перестройки: ожидания и разочарования**

Одна из основных целей перестройки заключалась в "дальнейшем повышении благосостояния народа, улучшении условий его материальной и духовной жизни". Ее лозунгами стали: "ускорение" в экономике, то есть большой динамизм в развитии производительных сил; "человеческий фактор" как гуманизация всех сфер жизни; "гласность" и "демократизация", развитие которых должно было привести к утверждению "социализма с человеческим лицом".

Как реагировало общество на эти призывы и лозунги и на саму перестроечную действительность?

Самые ранние данные редких социологических опросов того времени, которые только начали проводиться во второй половине 80-х годов, говорят о том, что чаще всего перестройку воспринимали как "революционное преобразование общества, возвращение к ленинским принципам социализма" (40,5%). Почти треть опрошенных думала, что перестройка - лишь косметический ремонт построенного здания социализма, придание ему более



современного облика. И только 6,6% высказывали негативное отношение к перестройке по идейным соображениям, расценивая ее как отступление от принципов марксизма-ленинизма. Причем наиболее скептически были настроены служащие, из которых более 40% считали перестройку “косметическим ремонтом”, а наиболее враждебно относились к ней люди из рабочей среды, 15% которых видело в горбачевском курсе отступление от идейных принципов (1).

Что ждали от перестройки в сфере экономики ?

В своей статье "О стратегии социального управления перестройкой" в известном сборнике "Иного не дано", Т.И.Заславская писала о предполагаемых выигрышах и проигрышах различных социальных слоев и групп. Для нас важно не то, что эти прогнозы не сбылись, а то, каким виделось будущее социальных групп. Ведь прогнозы были сделаны на основании социологических данных и, прежде всего, результатов изучения общественного мнения, и косвенным образом отражают чаяния и надежды массовых групп населения.

"Перестройка общественных отношений в целом отвечает интересам рабочего класса. В случае ее успеха он выиграет от лучшего удовлетворения потребностей в товарах и услугах, снятия запретов на дополнительную трудовую деятельность, демократизации управления производством, более делового и эффективного решения социальных вопросов, ускорения жилищного строительства, расширения прав трудовых коллективов в борьбе с проявлениями формализма и бюрократии. Но перестройка несет рабочим и определенные минусы. Это - вероятное повышение цен на основные продукты питания и услуги до уровня, делающего их производство рентабельным, повышение платы за излишки жилья сверх гарантированного минимума и др. Не менее сложный круг проблем связан с вероятным сокращением неэффективных и просто ненужных рабочих мест в народном хозяйстве" - писала Т.И.Заславская (2).

Как предполагалось, от перестройки должны были больше всего выиграть квалифицированные рабочие и интеллигенция. Наиболее трудным представлялось положение крестьянства и рабочих с низкой квалификацией и низким уровнем образования.

Характерно, что причина, по которой "основная масса рабочих пока еще глубоко не усвоила суть концепции перестройки", и "занимает скептическую позицию, не верит средствам массовой информации", связывалась в то время именно с низким уровнем профессиональной и общей культуры и образования, а также сосредоточенностью на собственных, личных “узких” интересах. По данным социологического исследования, проведенного АОН ЦК КПСС в 1988 г. "только каждый четвертый-пятый рядовой работник безоговорочно поддерживает экономическую реформу, ожидает от нее положительных

результатов в течение ближайших двух-трех лет. Остальные сомневаются в ее успехе, либо рассчитывают на ее плоды в отделанном будущем. Только четверть опрошенных считают необходимым перестраивать свою личную работу". Что касается руководителей предприятий, то, по данным этого же исследования, только для 9% оправдались позитивные ожидания от экономической реформы (3).

Реформа экономики мыслилась в ту эпоху в системе традиционных представлений о природе социалистического строя. Поэтому перестройка экономики связывалась прежде всего с необходимостью совершенствования системы распределения по труду, интенсификацией производства и стимулированием производителя, расширением самостоятельности предприятий, совершенствованием форм социалистической собственности, укреплением у производителя чувства коллективного хозяина, активизацией личного интереса при ведущей роли общенародного интереса. Именно этот круг вопросов оказывался в центре внимания социологических исследований общественного мнения в перестроечную эпоху.

Обратимся к одному из наиболее представительных опросов ВЦИОМ в 1989 г., данные которого были опубликованы в журнале "Рабочий класс и современный мир" (4).

Особенностью этого исследования было то, что его авторы пытались выявить различия в позициях респондентов в зависимости от их отношения к так называемым "неформальным" движениям. (Были выделены три категории опрошиваемых: участвующие в этих движениях; сочувствующие им; не участвующие и не сочувствующие).

Это исследование показало, что реформы М.Горбачева буквально раскололи общество на два противостоящих лагеря, и это противостояние постоянно нарастало. В одном лагере находились те, кто выступал за "твердый порядок", в другом - приверженцы рыночных отношений. Сторонники "твердого курса" призывали к усилению государственного контроля за экономикой. Их оппоненты видели выход в разгосударствлении собственности, многообразии ее форм, включая и частную собственность.

Что касается конкретных элементов экономической реформы при Горбачеве, то социологи исследовали отношение к двум наиболее важным по тем временам проблемам: к распределению доходов и безработице.

Проблема распределения доходов в то время была тесно связана с поисками путей повышения заинтересованности в хорошей работе. Для нас этот вопрос имеет несколько иной смысл, позволяя увидеть масштаб и глубину эгалитаристских настроений, "точку отсчета" для анализа дальнейшей их эволюции.

В то время, в 1989 г., практически все (97% опрошенных) считали распределение доходов несправедливым. При этом многие (примерно треть опрошенных)

твёрдо верили, что перестройка сделает распределение доходов более справедливым. Но остальная, большая часть опрошенных, затруднялась оценить перестройку под этим углом зрения.

Данные этого исследования показали, что в обществе существовало два диаметрально противоположных представления о справедливости в области доходов населения. Одни понимали ее как уравнительность, другие, наоборот, как усиление дифференциации доходов в результате более высокого вознаграждения за более квалифицированный и более производительный труд. При этом "неформалы" и сочувствующие им в большей степени, чем вся совокупность опрошенных, считали, что без больших различий в оплате труда не будет заинтересованности в хорошей работе. Также именно большинство "неформалов" и "сочувствующих им" полагало, что доходы населения вообще не следует ограничивать.

Именно эти люди, ориентируясь на социальную справедливость как адекватное вознаграждение за труд и выступая против уравнительности, составляли социальную базу экономической реформы. Однако, по данным ряда других социологических исследований того времени можно увидеть, как эти надежды не оправдались. Отсюда и недовольство результатами перестройки в целом. Так, например, в 1986 г. более половины опрошенных рабочих надеялись, что если они будут усиленнее и лучше работать, то их заработок увеличится. Но этого не произошло. И через год, в 1987 г. такая надежда осталась только у 21% рабочих. Четверть рабочих и треть руководителей сомневались в такой взаимосвязи работы и заработка, а все остальные, то есть большинство, ответили отрицательно (5).

Существовали, однако, и противоположные устремления, которые можно назвать эгалитаристскими, уравнительными. Они были в большей степени распространены среди тех, кто не участвовал и не сочувствовал неформальным движениям перестроечной эпохи. Такие люди видели справедливость в уравнительности и стремились ограничить уровень доходов.

В целом, как отмечали авторы исследования, "эгалитаристские тенденции в массовом сознании являются более сильными, более укорененными, чем представления о том, что несправедливо искусственно ограничивать верхний уровень доходов трудовых членов общества" (6). При этом, подавляющее большинство опрошенных считало, что всем гражданам должен быть обеспечен прожиточный минимум, и это - дело государства.

Что касается отношения к безработице, то в эту эпоху она являлась лишь политической абстракцией, а не конкретной угрозой. В течение долгого времени считалось, что социализм и безработица несовместимы, что безработица - страшная язва капитализма. Однако, в конце 80-х многие стали считать, что в определенных масштабах безработица не только

допустима, но и полезна. По результатам опроса 1989 г. выяснилось, что "сторонники" и противники безработицы составляют примерно равные половины (42% и 40%). Это означало, что общественное мнение не занимало совершенно негативной позиции относительно безработицы. Более 2/3 опрошенных допускали ее существование в условиях социализма, а среди них 9/10 считали, что она или полезна, или необходима для эффективного ведения общественного хозяйства (7). Следует учитывать, что к безработным общественное мнение относило тех, кто не может вообще найти работу. Заботу о них общество целиком возлагало на 1) предприятия, уволившие работников; 2) государство; 3) профсоюзы. При этом, более трети респондентов ожидали увеличения безработных в ближайшие годы.

Надежды первых перестроечных лет на быстрое улучшение жизни не оправдывались, и уставшие от слов и обещаний люди переставали верить в перестройку.

Социологические данные свидетельствуют о постепенном снижении оптимизма по отношению к перестройке. Это видно из ответов на вопросы, заданные в 1989 г. Институтом социологии (8).

*Таблица 1.*

**Заметны ли перемены, связанные с перестройкой, в Вашей повседневной жизни?**

	заметны положительные перемены	заметны отрицательные перемены	перемен практически нет	затрудня юсь ответить
в среднем:	13	40	36	8
рабочие	6	35	47	6
ИТР	14	45	29	4
специалисты	12	37	39	6
служащие	7	52	31	7
пенсионеры	18	30	40	10

Источник: Интеллигенция о социально-политической ситуации в стране. Данные эмпирических исследований 1989 г. Институт социологии АН СССР. М., 1990, с.6.

Таким образом, о положительных переменах говорило явное меньшинство, причем меньше всех остальных групп населения положительные перемены замечали в своей повседневной жизни рабочие и служащие и больше всего - пенсионеры. В то же время на отрицательные перемены указывали в большей степени служащие и инженерно-технические работники. Почти половина рабочих перемен вообще не видела.

Оправдала ли перестройка Ваши ожидания? Ответы на этот вопрос в различных социальных слоях и в разных регионах страны были далеко не одинаковые. В целом преобладание положительных ответов (перестройка полностью оправдала и частично оправдала ожидания) мы видим в Москве, Таллине, Вильнюсе, и особенно в Алма-Ате, что впрочем, могло быть связано с особенностями общественного сознания этого региона, предпочитавшего верность провозглашенному курсу государства. Обращают на себя внимание существенные расхождения во взглядах на успехи перестройки среди рабочих и интеллигенции. Особенно глубокими эти расхождения были в Ленинграде, Томске и Иркутске, где более половины рабочих ответили, что перестройка не оправдала их ожиданий, в то время как для более чем половины интеллигенции ожидания от перестройки полностью или частично оправдались (9).

Таблица 2.

### Оправдывает ли перестройка Ваши ожидания?

(Данные опроса 1989 г.)

регион	социальная группа	оправдывает (полностью или частично)	не оправдывает	затрудняюсь ответить
Москва	рабочие	50	36	11
	ИТР	50	46	4
	ИНП	63	37	-
Ленинград	рабочие	28	59	13
	ИТР	52	44	5

	ИНП	46	54	-
Томск	рабочие	38	55	7
	ИТР	52	37	11
	ИНП	72	22	6
Иркутск	рабочие	42	50	8
	ИТР	44	53	4
	ИНП	60	37	3

ИТР- инженерно-технические работники;

ИНП- непроизводственная интеллигенция

Источник: Интеллигенция о социально-политической ситуации в стране. Данные эмпирических исследований 1989 г. Институт социологии АН СССР. М.,1990, с.31.

(В таблицу включены данные только российских регионов).

Таким образом, характеризуя эволюцию отношения общественного мнения к перестройке, можно говорить о нарастающем разочаровании. Разрыв между реальным положением дел и представлением о том, каким оно должно было бы быть, было чрезвычайно велико.

Однако, говоря о разочаровании в “успехах” перестройки, нужно помнить о том, что даже в последние перестроечные годы (1990-1991), более трети россиян (36%) продолжала верить, что социализм - “правильная система”, и 35% надеялись на “обновление социализма”. В то же время 21% считал социалистический выбор в истории России ошибкой. Прямых сторонников перехода от социализма к капитализму было 10%, хотя за социал-демократическую модель (“шведский капитализм”) высказывались почти 30% опрошенных. Почти четверть взрослого населения считала в 1990 г., что перестройка идет в неправильном направлении, а более половины (57%) были убеждены, что после 1985 г. их жизнь стала хуже. Число тех, кто считал, что перестройка улучшила их жизнь составляло только 7% опрошенных (10).

С каждым годом отношение к перестройке становилось все более негативным. Осенью 1992 г. почти половина россиян считала, что "перестройку лучше было не начинать" (11). Спустя несколько лет, в 1995 г., почти половина (47%) россиян считала: что в период

перестройки было "больше плохого" Напротив: признавали, что "было больше хорошего" только 16%.

Среди многих причин разочарования в перестройке важное место занимает ухудшение материального положения. На вопрос ВЦИОМ "Чего в первую очередь не хватает советскому человеку?" в 1989 г. 51% опрошенных ответили: "материального достатка". (Для сравнения скажем, что число тех, кто считал, что советскому человеку не хватает прежде всего политических прав составляло 11%) (12). При этом до 1990 г. мы видим преобладание сдержанного оптимизма в отношении изменения своего материального положения. Большинство полагало, что экономические реформы приведут к улучшению жизни, хотя и не очень скорому. Хотя преодоление острых кризисных явлений в экономике виделось в ближайшей перспективе.

1989-1990 г. стали переломным моментом в настроениях людей. Теперь сдержанный оптимизм сменился пессимистическими настроениями. Теперь мало кто верил в успех перестройки и в улучшение своего материального положения.

На вопрос ВЦИОМ "Как изменилось материальное положение Вашей семьи в последние месяцы?" и "Как Вы думаете изменится материальное положение Вашей семьи в ближайшие полгода?" были получены следующие ответы:

Таблица 3.

**Материальное положение семьи в последние месяцы:**

	1989	1990	1991
улучшилось	24	13	10
осталось без изменений	43	27	32
ухудшилось	28	58	53
затрудняюсь ответить	5	2	5

Таблица 4.

**Материальное положение в следующем году**

(данные на начало года):

	1989	1990	1991
улучшится	25	22	5
не изменится	41	46	2
ухудшится	17	22	5
затр. ответить	17	10	1

Источник: ВЦИОМ, Инф.бюл., №3,1993.

Таким образом, до 1990 г. мало кто видел свое экономическое положение в черном цвете. Но в 1990 уже более половины опрошенных говорили о том, что их экономическая ситуация ухудшилась. С 1989 по 1991 гг. заметно нарастал пессимизм и в прогнозах относительно изменений своего материального положения в ближайшем будущем. В целом по сравнению с 1989 г. доля тех, кто ожидал ухудшения своей экономической ситуации выросла к 1991 г. более чем в три раза, в то время как число надеявшихся на улучшение своего материального положения упала в пять раз. Число тех, кто нейтрально оценивал изменение своего положения, хотя и уменьшалось, в целом с 1989 по 1991 г. оставалось довольно высоким.

Надо сказать, что для значительной части населения снижение уровня жизни не было неожиданным. Более того, более половины россиян (64%) считали, что обеспечить выход России из кризиса нельзя без временного снижения уровня жизни. Впрочем, почти треть думали иначе - 30% надеялись на безболезненность преобразований.

Однако люди все-таки рассчитывали, что снижение уровня жизни будет временным. В конце 1990 г., когда варианты перехода к рыночным отношениям только обсуждались, 20% россиян считали, что их положение сначала ухудшится, но потом улучшится; 7% рассчитывали на то, что оно останется при переходе к рынку неизменным и только 4% надеялись, что рыночные отношения дадут возможность сразу его улучшить (14).

В целом данные социологических исследований этого периода дают довольно противоречивую картину. С одной стороны, налицо разочарование в перестройке, с другой - готовность к радикальным преобразованиям.



В целом рыночные настроения в последние годы горбачевской эпохи “овладевали массами”. Причем к началу радикальной экономической реформы доля выступавших за быстрые темпы преобразований была довольно велика, составляя почти четверть опрошенных.

Таблица 5.

**Отношение к перспективе перехода к рынку  
и темпам перехода**

	июнь 1990	июль 1991
<b>за переход к рынку (всего)</b>	56	64
из них:		
за быстрый переход к рынку	18	23
за постепенный переход к рынку	38	41
<b>за укрепление плановой системы</b>	24	19
затруднились с ответом	20	16

Источник: ВЦИОМ, Инф. бюл., N1, 1995, с. 24.

“В массовых представлениях о критическом для современных перемен периоде “после 1985 г.” очевидно присутствует та двусмысленность, которая свойственна всему менталитету советского и постсоветского человека: довольно резкое отторжение на общеидеологическом уровне, с одной стороны, и готовность, даже привычка, к принятию оценок и установок “перестроечного” происхождения - с другой” - отмечает Ю. Левада (15). Этим обуславливаются и парадоксальные расхождения в оценках разного уровня, и метания между тоской по авторитарному порядку и надеждами на демократию, проявлявшимися в перестроечное и послеперестроечное время.

**Первая фаза “посткоммунизма”: от ГКЧП до Белого Дома.**

**Отношение общества к радикальной экономической реформе**

Август 1991. Поражение ГКЧП и триумф Ельцина. Начинаясь совершенно новая, "посткоммунистическая" эпоха. Ее первый этап продолжался всего два года, - до декабря 1993 г., когда парламентские выборы определили новый расклад политических сил.

На этом этапе реформы приобрели качественно новый характер. Теперь речь шла не о совершенствовании социалистической системы, а о переходе к другой модели жизни.

Новая власть выдвинула новые идеи: рыночной экономики, частной собственности, предпринимательства, приватизации, неприятие которых зависело от идейно-политических ориентаций. Соответственно, и отношение к экономической реформе во многом определялось изначальным принятием или неприятием новых идей и ценностей.

Однако одно дело - понимать необходимость реформ, другое - принимать данную экономическую политику правительства, а третье - реагировать на конкретные меры в конкретном исполнении.

Важными особенностями общественного сознания этого времени были сильные антикоммунистические настроения, причем быть демократом для многих означало быть антикоммунистом и отрицать все, так или иначе связанное с прежним режимом, в том числе и государственное регулирование в экономике. Поэтому "демократия", "рынок", "частная собственность", "приватизация" как "антикоммунистические" ценности принимались "на ура", когда они противопоставлялись всему прежнему. Однако когда эти идеи наполнялись конкретным, "положительным" содержанием, начинались противоречия. При этом, в сознании людей "демократия" вполне уживалась с "чрезвычайными мерами", "рынок" - с идеями великодержавности и мессианства.

Другой особенностью общественного сознания было то, что "рынок" (как "антиплановое" хозяйство) и "демократия" (как антикоммунизм) в начале 90-х годов признавались большинством россиян как некие абстрактные политические лозунги. Но как только речь зашла о конкретных мерах по внедрению рынка и о конкретных последствиях этого внедрения, энтузиазм быстро шел на убыль. Тысячи могли собраться на демонстрацию с общедемократическими лозунгами. Но единицы действительно готовы признать права меньшинства, отдать предпочтение закону перед "революционной целесообразностью". Многие могли "верить в рынок", но единицы связывают его с неизбежными издержками - безработицей, неравенством, интенсивным и качественным трудом, жестокой конкуренцией и т.д.

В целом можно сказать, что большинство россиян понимало необходимость реформ и стремилась к рыночным преобразованиям. Значительная часть общества поддержала сначала и конкретный курс Б.Н.Ельцина и его "команды" в 1991-1992 гг. Но только совсем

малая доля, не более 10-15%, положительно воспринимала конкретные шаги по реформированию страны.

**Либерализация цен.** Несмотря на готовность к экономическим реформам "вообще", большинство россиян либерализации цен не одобрили и испытывали желание вернуться к регулируемым ценам. Возможно, многие и не связывали в своем сознании рыночные отношения и свободные цены. Вместе с тем, жизненный опыт советского человека говорил о том, что низкие цены могут быть только регулируемыми государством. А высокие - значит спекулятивные, несправедливые, грабительские.

Сравним данные различных социологических центров об отношении людей к либерализации цен (ФОМ, ВЦИОМ и Института социологии РАН).

По данным ФОМ к либерализации цен положительно отнеслось в 1992 г. только 15% россиян, а отрицательно - 71%. При этом 50% были настроены "категорически против" либерализации.

Желающих вернуть регулируемые цены было в 1992 г. 58%, а через год еще больше - 63%. Правда, и число сторонников свободных цен несколько увеличилось (до 20%) за счет тех, кто раньше затруднялся ответить определенно (16).

Таблица 6.

**Отношение к освобождению цен ( в % от опрошенных)**

	осе нь 1992	вес на 1993	осень 1993
положительное	15	20	20
из них очень положительно	6	4	2
отрицательно	71	70	67
из них категорически против	50	43	37

Данные ФОМ.// ПОЛИС, N 4-5,1993.

Таблица 7.

**Отношение к перспективе возврата к регулируемым ценам**

(в% от опрошенных)

	осе нь 1992	вес на 1993	осе нь 1993
положительное	58	63	63
из них очень положительно	36	27	23
отрицательно	24	20	20
из них категорически против	10	8	7

Данные ФОМ.// ПОЛИС, N 4-5,1993.

Кто из социальных групп хорошо воспринял освобождение цен, и кто - плохо? И, напротив, кто в большей степени был заинтересован в возврате к регулируемым ценам? Данные ФОМ на осень 1992 г. приведены в таблице 8.

Таблица 8.

**Отношение к освобождению цен и  
к перспективе возврата к регулируемым ценам**

социальные группы:	к освобождению цен		к возврату регулируемых цен	
	положит ельное	отрицате льное.	положит ельное.	отрицат ельное.
пенсионеры	5	89	80	9
бюджетники	14	75	80	9
колхозники	15	75	62	22
рабочие	15	66	60	24
безработные	20	65	55	25

управленцы	22	60	29	49
офицеры	27	57	45	40
фермеры	37	61	27	55
директора	38	46	27	55
предприниматели	49	38	23	64
население в целом	15	71	58	24

Данные ФОМ.// ПОЛИС, N 4-5,1993.

Таким образом, с самого начала сторонников свободных цен было больше противников только среди предпринимателей. (В дальнейшем мы увидим, что через год к ним прибавились еще фермеры и управленцы). Во всех остальных группах населения число противников свободных цен было как минимум в два раза больше, чем сторонников. (За исключением директоров предприятий и фермеров). Из отрицательно настроенных по отношению к либерализации выделяется группа пенсионеров. Практически все они стремились вернуть регулируемые цены, в то время как многие другие социальные группы, отрицательно отнесясь к либерализации, не высказывали жаркого желания вернуть регулируемые цены

Теперь обратимся к данным ВЦИОМ. Они дают примерно ту же картину. В конце 1992 г. только 10% опрошенных считали, что "государство должно как можно меньше вмешиваться в установление цен". Остальные, составляя подавляющее большинство, полагали, что государство должно устанавливать цены на большинство товаров (45%) или что государство должно устанавливать твердые цены на небольшое количество необходимых товаров (30%). Впрочем, такой перекоп в сторону противников свободных цен отчасти объясняется тем, как был задан вопрос. Ведь речь шла не о конкретном шаге правительства, а о том: "С каким из предложений по контролю цен со стороны государства Вы в большей степени согласны?" Возможно, многие респонденты отвечали, исходя из установки на постепенный характер перехода к рыночной экономике, предполагая, что можно было бы освобождать цены постепенно (17).

*Таблица 9.*

**С каким из предложений по контролю цен со стороны государства Вы в большей степени согласны?**

	декабрь 1990	декабрь 1991	декабрь 1992
государство должно устанавливать твердые цены на большинство товаров	44	45	45
государство должно устанавливать твердые цены на небольшое число товаров	38	30	30
государство должно как можно меньше вмешиваться в установление цен	6	11	10
затруднились ответить	13	13	15

Источник: ВЦИОМ. Инф.бюл., N1,1993, с.29.

Данные Института социологии ("Зеркало мнений. Результаты социологического опроса населения России за июнь 1993 г. М., 1993 ) показывают, что и через полтора года после либерализации, когда она уже позволила решить проблему дефицита продуктов, население все же относилось к свободным ценам плохо. И это несмотря на то, что почти половина (42,8%) россиян считали, что переход к рыночной экономике был правильным шагом (28% считали его неправильным шагом и 29,3% затруднились ответить). Но переход к рынку - это одно, а конкретная либерализация цен - совсем другое. В результате 64,2% полагали, что либерализация цен не будет способствовать улучшению дел в стране. Почти столько же - 67,6% были уверены, что улучшению будет способствовать возврат к регулируемым государством ценам (18).

В целом можно сказать, что либерализация цен была крайне непопулярным шагом. Фактически, после нее рухнула вся былая готовность идти к рынку. Из привлекательной перспективы, противоположной социалистической действительности, он превратился в жестокую реальность, которая не имела ничего общего с мечтой.

Либерализация цен в январе 1992 г. стала поворотным моментом в траектории рыночных настроений. До этого первого конкретного шага по пути к рынку, в 1990-1991 г.г., в

предчувствии реформ и надеждах на "экономическое чудо", шло нарастание рыночных настроений. Но с началом радикальной экономической реформы, после либерализации цен, с февраля 1992 г. начинается спад рыночного энтузиазма. Реальные трудности воспринимались болезненно. Сразу же после либерализации цен число сторонников рынка начало уменьшаться. В результате к декабрю 1992 г. их стало на 10% меньше. Сторонников планирования к концу года особенно не прибавилось (всего на три процента), но возросла доля затруднившихся с ответом (на семь процентов).

Зимой 1992-1993 гг. произошел поворот от рыночных настроений к антирыночным. Зима 1993-1994 гг. оставила от числа сторонников рынка в 1992 г. ровно половину. За год отрицательная оценка либерализации цен резко возросла. Одновременно в полтора раза выросло число приверженцев плановой экономики. Заметно, более чем на десять процентов, увеличилась доля сомневающихся, затруднившихся с ответом.

Таблица 10.

**Что лучше: рынок или плановая система хозяйства?**

	1992 г.				1993 г.	
	февраль	арт	декабрь	арт	июнь	октябрь
лучше рынок	5		4			3
	2	2	2	3	9	3
лучше планирование	2		3			3
	7	2	0	5	4	3
затруднились ответить	2		2			3
	1	5	8	2	6	4

Источник: ВЦИОМ. Инф. бюл., N 1, 1995.

**Влияние либерализации цен на потребительский рынок.** Итак, в начале 1992 г. либерализация цен была без восторга воспринята обществом. По данным ВЦИОМ почти половина населения (42%) не верила в положительное воздействие либерализации цен на потребительский рынок. Значительная часть сомневалась в такой возможности, затрудняясь ответить на этот вопрос. И только 38% опрошенных полагали, что либерализация цен приведет к положительным изменениям на потребительском рынке. Кто из них оказался прав?

В апреле 1993 г. от 70 до 90% опрошенных отмечали наличие в свободной продаже всех основных продовольственных товаров (19).

Интересно, что эти данные ВЦИОМ выглядят лучше данных официальной статистики о состоянии потребительского рынка. Это объясняется тем, что Госкомстат давал объективную картину, строго фиксируя наличие в свободной продаже тех или иных продуктов. Люди, давая свою оценку, были менее строги в оценках, поскольку сравнивали ситуацию с тем страшным моментом, когда прилавки были вообще пусты.

С другой стороны, относительно правы оказались те, кто не верил в улучшение ситуации с продуктами питания. Ведь наполнение потребительского рынка происходило в значительной мере за счет снижения покупательной способности населения. Доля лиц, отметивших наличие разного рода продуктов в свободной продаже несравненно больше доли тех, кто свидетельствовал, что эти продукты есть у него в холодильнике.

В рамках социологических опросов ВЦИОМ предпринималась попытка сравнить общественную оценку уровня фактического потребления семей по сравнению с официально разработанными минимальными нормативами потребления продуктов питания. Расчеты показали, что плохое питание, не обеспечивающее полноценное физическое развитие людей, становится типичным для все большей части населения страны. Более половины населения не имела официально разработанного минимума мяса и мясопродуктов; овощей и фруктов (кроме картофеля); рыбных продуктов; кондитерских изделий. Около половины (47%) не имела возможности достаточно потреблять молока и молочных продуктов. Около трети (33%) не доедала хлеба, круп и макарон.

Об этом же свидетельствовали другие исследования. Так, например, по данным Т.Ярыгиной (Центр экономических и политических исследований), после либерализации цен почти весь семейный бюджет россиян стал уходить на питание. Если в 1990 г., при низких ценах на продукты и огромные очереди за ними, на питание в семьях рабочих и служащих уходило 29,9% бюджета, то с января 1992 г. - 52,1%. У пенсионеров и в низкодоходных группах питание "съедало" практически все. При этом из-за необходимости экономить на хороших дорогостоящих продуктах, резко ухудшилось качество питания. По мнению экспертов ФАО (Международной сельскохозяйственной организации), Россия к 1993 г. переместилась в последнюю группу слаборазвитых стран, где потребление белков животного происхождения не превышает 25-40% от нормы (20).

Вместе с тем, субъективная оценка качества питания медленно, но улучшалась. В данных ВЦИОМ видна некоторая положительная динамика с начала 1991 г. по ноябрь 1993 г.



Таблица 11.

**Как изменилось питание вашей семьи за последнее время?**

	991	992	1993							
	евр	арт	арт	пр.	ай	юнь	юль	ен.	кт..	оя.
улучшилось										
не изменилось	2	6	7	7	6	6	6	8	7	6
стало хуже	1	9	7	6	5	5	5	5	5	1
затр. ответить										

Данные ВЦИОМ. Инф. бюл., N1,1993, с.34.; Инф. бюл. N1,1994.

С другой стороны, у 75-80% населения на питание уходило две трети и более семейного бюджета. Конечно, к этим данным нельзя относиться как к объективным статистическим показателям. Если почти 60% опрошенных отвечают, что у них почти все деньги уходят на питание, это нельзя понимать буквально. Но все-таки этот "субъективный" показатель очень важен, так как позволяет понять ощущение людей, их настроения и их видение собственной жизни.

Таблица 12.

**Какая часть доходов Вашей семьи уходит на питание? (данные за 1993 г.)**

	март	июль	ноябрь
менее половины	3	4	5

примерно половина	17	14	15
примерно две трети	17	21	21
почти все	59	57	55

Данные за 1993 г. ВЦИОМ, Инф. бюл. N1, 1994.

**Отношение к частной собственности и приватизации.** Одним из примеров того, насколько может быть противоречивым общественное мнение о реформе в экономике, может служить отношение к приватизации земли и предприятий.

Проблема приватизации и отношения к ней имеет несколько аспектов. Но все они так или иначе связаны с вопросом о частной собственности.

Каким же было отношение к частной собственности в начале радикальной реформы? По данным ФОМ в структуре ценностей россиян в 1993 г., частная собственность занимала двадцать девятое место в общем списке ценностей. Впрочем, "рынок", "обновление" и "реформа" вообще занимали последние места в этом списке. Мы уже говорили, что "рынок", "демократия" воспринимались двойственно и противоречиво. Логической связи между рынком "вообще" и конкретными "частями" рыночных отношений не было. Поэтому положительное отношение к рынку "вообще", как к политической абстракции, в сознании россиянина могло вполне уживаться с негативным отношением к частной собственности (21).

В целом россиянин относился к частной собственности дифференцированно: маленькой собственности он говорил "да", а большой - "нет". То есть, все дело заключалось в размерах собственности. Одно дело, когда речь шла о небольших частных предприятиях в сфере торговли и обслуживания, о небольших фермах, и совсем другое, когда говорилось о крупных предприятиях или больших участках земельных владений.

Частную собственность (частные предприятия) в небольших размерах поддерживали в последние годы перестройки и первые годы "посткоммунизма" более двух третей опрошенных. За частную собственность на землю в небольших размерах также высказывалось подавляющее большинство.

*Таблица 13.*

**Как Вы относитесь к тому, чтобы в нашей стране частным лицам принадлежали:**

**(данные о затруднившихся с ответом мы не приводим)**

	1990		1991		1992		1993	
небольшие предприятия, магазины, кафе	7	7	2	2	9	2		
небольшие участки земли					6		7	
крупные заводы и фабрики	9	7	3	4	7	1		
крупные участки земли			9	9	3	5		
чтобы иностранным гражданам принадлежали								
крупные заводы и фабрики			4	0	3	2		
небольшие предприятия, магазины, кафе			4	5	5	4		

Данные ВЦИОМ. Инф. бюл. N1, 1993.

Как видно из таблицы 13, половина россиян была против крупных размеров собственности - как фабрик и заводов, так и земельного владения. Особенную неприязнь вызывала перспектива внедрения иностранного капитала в экономику: мнение о том, что привлечение иностранных предпринимателей приведет только к разорению страны, вывозу ее природных богатств и еще большему упадку экономики, разделяли в 1991 г. 38% опрошенных, а в 1992 г. - уже 45%.

При этом, выбирая между частной и коллективной формами в сельском хозяйстве, примерно половина населения считала наиболее эффективными формами хозяйствования частные фермерские хозяйства, в то время как другая половина высказывалась за колхозы и совхозы. Симптоматично, что когда в 1992 г. угроза ликвидации колхозов и

совхозов возросла, люди стали хвататься за привычные формы жизни и число сторонников колхозов и совхозов возросло по сравнению с 1991 г. на 10%.

Второй аспект проблемы связан с разгосударствлением предприятий. Рассмотрим данные ВЦИОМ и ФОМ по данной теме.

По результатам, полученным исследователями ФОМ, за год, с осени 1992 по осень 1993 г., отношение к приватизации предприятий изменилось. Сначала от приватизации ждали многого, воспринимали ее с энтузиазмом. В 1992 г. за приватизацию земли высказывалось 68%, приватизацию мелких и средних предприятий - 64%, приватизацию торговли и сферы услуг - 43%. Затем, по мере реализации программы приватизации, эйфория рассеялась. Через год за приватизацию земли высказывалось 55% (то есть на 13% меньше), за приватизацию мелких и средних предприятий - 55% (то есть на 9% меньше). Возросло и число противников приватизации земли на 8%, приватизации мелких и средних предприятий на 5%. Соотношение сторонников и противников приватизации крупных предприятий и сферы услуг сохранилось то же (31:41 в отношении к приватизации крупных предприятий и 43:30 к приватизации торговли и сферы услуг).

В различных слоях и группах общества отношение к приватизации было не одинаково и менялось в течение года тоже по-разному.

Наибольший интерес и положительное отношение она вызывала с самого начала у предпринимателей и директоров предприятий, что было вполне логично, ведь именно они были ее основными "субъектами". При этом основная борьба за место под солнцем шла между "новым предпринимательством" и старым директорским корпусом. Последний не был однороден в отношении к приватизации. Одна его часть (42%), стремясь к экономической самостоятельности, поддерживала приватизацию крупной промышленности. Другая (48%) тяготела к государственному регулированию и была против приватизации. При этом, если предприниматели хотели убыстрить темп приватизации, то директорский корпус и те управленцы, которые были за приватизацию, полагали, что приватизация идет слишком быстро.

Управленцы и председатели колхозов и совхозов сначала не испытывали особой враждебности к приватизации. Однако к осени 1993 г. стало понятно, что она противоречит их интересам и, соответственно, стали воспринимать ее отрицательно. Среди управленцев было особенно много тех, кто считал, что приватизацию вообще проводить не надо, а если и проводить, то совсем по-другому. Такая позиция вполне логична, так как именно управленцы чувствовали озабоченность тем, что собственность уплывает из рук и что чиновничеству не

удается навязать выгодный для себя вариант разгосударствления. Что касается председателей, то для них передача земли в частную собственность грозила полным разорением.

Колхозники отнеслись к приватизации земли сначала с большим энтузиазмом. Однако через год сторонников приватизации земли стало на четверть меньше, а противников чуть ли не в два раза больше. Интересно, что и фермеры стали относиться к приватизации земли более критически.

Городские рабочие, надеясь получить свою "долю" сначала смотрели на приватизацию своих предприятий с оптимизмом. Через год он заметно убавился.

Третий аспект в изучении отношения к приватизации заключается в анализе данных о действительном собственнике приватизированного предприятия. (Имеется ввиду случай, когда большинство акций находится в руках трудового коллектива). По данным ФОМ, в этом вопросе обнаруживаются очень резкие расхождения в позициях директоров и администрации, с одной стороны, и рабочих и бюджетников, с другой.

В целом, по всем вопросам, касающимся приватизации особых различий в позициях рядовых работников нет. Но среди директоров ситуация складывается иначе: в большей степени одобряют приватизацию директора акционированных предприятий и в меньшей - директора государственных предприятий.

Важно отметить, что мнения рядовых работников приватизированных предприятий и дирекции о том, кто же стал реальным собственником приватизированного предприятия, принципиально различны. Данные ФОМ и ВЦИОМ дают возможность достаточно "объемно" увидеть эту проблему (табл. 14).

Таблица 14.

**Кто является реально собственником предприятия?**

	мнение рядовых рабочих	мнение администрации и дирекции
директор	24	6
администрация	32	15
трудовой коллектив	21	49

Источник: ПОЛИС, №6, 1993

Таблица 15.

**Кто реально владеет предприятием и кого хотели бы видеть его собственником?**

	Кто реально владеет предприятием?	Кого Вы хотели бы видеть владельцем предприятия?
Нынешний директор	22	8
нынешняя администрация	31	2
трудовой коллектив	16	42
собрание акционеров	9	16
новый хозяин из русских предпринимателей	5	10
иностраный предприниматель	2	3
затруднились с ответом	14	18

Источник: ВЦИОМ, Инф.бюл., № 8, 1993.

Таким образом, в большинстве случаев реально предприятием владела либо прежняя администрация, либо прежний директор, в то время как простые работники предприятия именно их и не хотели видеть владельцем своего предприятия. В целом, по данным ВЦИОМ (Инф.бюл. N8, 1993) ожидания от приватизации не отличаются оптимизмом. Среди работников акционированных (приватизированных) предприятий почти половина (45%) считала, что лично их положение не изменится. 21% надеялся, что они будут в выигрыше и 11%, что в проигрыше. Хотя 24% надеялись, что станут больше зарабатывать. Но, вместе с тем, мало кто верил, что положение предприятия станет более стабильным (всего 16%). Никто не надеялся, что отношения в коллективе станут лучше (3%). Однако, 23% думали, что приватизация даст отрицательный результат - возрастет опасность потерять работу (23%), придется больше работать (13%), а заработок может и уменьшиться (13%).

## От апрельского референдума до октябрьских событий 1993 г.

### Эволюция отношений к экономической реформе и к власти

В марте, во время IX съезда депутатов, когда была предпринята попытка устранения Президента, напряжение в стране достигло пика. Преобладали пессимистические настроения и в отношении политической ситуации, и в отношении экономики.

Об ухудшении политической ситуации за прошедшие полгода говорили 70% россиян, а об улучшении только 5% (22).

Взгляд на экономическое "ближайшее прошлое" и "ближайшее будущее" был еще хуже. Дальнейшие изменения состояния российской экономики на ближайший год для большинства населения представлялись непредсказуемыми. Но только 5% считали, что оно улучшится. Пессимистический взгляд на будущее в экономике во многом зависел от ситуации на предприятиях. Работающее население не было уверено в будущем своих предприятий, боялось их закрытия и возможности оказаться без работы. Об отсутствии уверенности в завтрашнем дне говорили 70% опрошенных.

Весной 1993 г. почти половина (42%) россиян все-же верили в экономическую реформу, надеясь, что через какое-то время она даст положительные результаты. Впрочем, эти результаты в лучшем случае ожидалось лет через пять (14%) или лет через десять (16%) (23).

Число россиян, не занявших в отношении экономической реформы какую-либо определенную позицию составляло 40%. В любой момент они могли стать как сторонниками так и противниками реформ. Это неопределенное отношение преобладало на селе, у неквалифицированных рабочих, лиц с образованием ниже среднего, у женщин и молодежи.

Доля тех, кто отрицательно относился к экономической реформе составляла 18%. Интересно, что среди тех, кто отвергал реформы было больше женщин, чем мужчин; людей пожилого возраста; с образованием 9 классов и меньше; служащих. Среди профессиональных групп отрицательное отношение особенно часто встречалось среди работников "силовых" министерств, достигая 29%. (24).

Что касается вопроса о темпах проведения реформ, то в 1993 г. энтузиастов быстрого рывка в капитализм стало значительно меньше. Так, в конце 1991 г., накануне радикальной экономической реформы многие верили обещаниям Президента "потерпеть полгода" и надеялись, что быстрые и решительные меры в преобразованиях экономики дадут положительный результат. Поэтому около 30% выступали за быстрые темпы реформ. Но 40% были осторожнее и высказывались за постепенные преобразования. Остальные 16% либо не

имели определенного мнения, либо выступали против реформы вообще. Весной 1993 г. число сторонников постепенного перехода к рыночной экономике было уже в 2,6 раза больше числа сторонников быстрого перехода. Осенью 1993 г., накануне октябрьских событий, число сторонников постепенного перехода было уже в четыре раза больше числа сторонников быстрого перехода. Сторонники медленных темпов реформ преобладали во всех социальных слоях и группах. Исключение составлял только частный сектор, хотя и здесь в 1993 г. число сторонников быстрого и постепенного перехода к рынку почти сравнялось.

Что касается общего социального самоощущения россиян, то из данных ВЦИОМ видно, что у более чем половины россиян (54,3%) преобладало негативное состояние духа. Если сравнивать эти мартовские данные с февральскими того же года, можно видеть, что в целом баланс оценок сменился с позитивного на негативный. Так, в феврале о нормальном, ровном состоянии говорили на 10,2% больше, чем в марте; а о напряженном и раздраженном состоянии - на 9,7% меньше. Таким образом, с февраля по март общая атмосфера жизни общества радикально изменилась в худшую сторону (24).

Настроение людей и запас терпения и сил были во многом связаны с изменением их экономического положения. Весной 1993 г. у 85% россиян денежные доходы отставали от роста цен и потому 76% тратили на питание более двух третей бюджета (59% тратили на продукты почти все, что имели). Неслучайно поэтому 34% говорили о том, что в их городе вполне возможны массовые выступления против роста цен и падения уровня жизни, причем 25,9% скорее всего могли лично принять в них участие (25).

По результатам апрельского референдума 53% россиян высказались за продолжение реформ, 43% высказалась против.

Чтобы лучше понять отношение людей к экономической реформе, обратимся к данным опроса, проведенного Институтом социологии и центром Социоэкспресс в июне 1993 г. Так, 34,1% опрошенных ответили, что они не принимали участие в апрельском референдуме. Именно к ним был обращен вопрос: "А если бы Вы приняли участие в референдуме, то как ответили бы на его вопросы?" Получалось, что из тех, кто не принимал участие в референдуме, 59,9% проголосовали бы против доверия Б.Ельцину, и 68,7% против проводимой им и правительством социально-экономической политики (26). Весной 1993 г. общество раскололось примерно на две равные части в вопросе доверия Б.Ельцину и курсу на рыночные преобразования.

Подготовка к референдуму и его проведение привели к некоторой разрядке политического напряжения в России, по крайней мере в глазах ее граждан. Однако неуклонно развивалось недоверие ко всем ветвям власти. Особенно это относилось к Верховному Совету,



который после IX съезда вовсе лишился доверия граждан (По данным ВЦИОМ полное недоверие ВС выражали 44% россиян, в то время как полное доверие - лишь 5%). Но и доверие к Б.Ельцину и правительству с апреля по октябрь 1993 г. тоже неуклонно подало. Число тех, кто не одобрял то, как Президент справляется со своими обязанностями достигло 72%. (Впрочем, перед референдумом оно было еще выше, составляя 75%. Среди дававших такую оценку было много тех, кто вменял Президенту в вину его недостаточную активность и решительность). Что касается твердых противников Б.Ельцина, то к октябрю 1993 г. оно значительно возросло, достигнув рекордного уровня - 30%, то есть трети всех россиян (27). Не доверяли Президенту несколько менее половины населения.

Из всех институтов власти доверием продолжали пользоваться только армия, средства массовой информации, церковь. В целом же расстановка сил в обществе после референдума не изменилась: доля поддерживающих Б.Ельцина и приверженцев Верховного Совета не изменилась. При этом большая часть из тех, кто раньше не мог точно сказать, способствует или не способствует политика Б.Ельцина выходу из кризиса, теперь считали, что не способствует.

Напряженность чувствовалась и в отношении к экономической ситуации. По данным ВЦИОМ с марта по октябрь проявились следующие тенденции:

- существовавший в марте всеобщий негативизм в оценке текущей экономической ситуации возрос к октябрю втрое;
- отрицательное отношение к экономической ситуации последнего полугодия оставалось примерно одинаковым как весной, так и в сентябре. При этом негативное отношение усилилось в традиционно "оптимистических" Москве и Санкт-Петербурге, поднявшись до 72%, а также работников частного сектора, достигнув 67%;
- в сентябре усилился пессимизм во взгляде на будущее экономики. По сравнению с апрелем число тех, кто говорил об ухудшении ситуации в экономике, стало превышать число тех, кто затруднялся давать предсказания;
- возрастала общая неуверенность в завтрашнем дне, особенно у людей с уровнем образования ниже среднего, служащих, занятых в сфере торговли.

И все же, как и весной, в сентябре 1993 г. значительное число россиян по-прежнему верило в то, что экономическая реформа даст положительные результаты. Структура и уровень позитивных и негативных ожиданий в связи с экономической реформой за полгода до октябрьских событий практически не менялись.

Октябрьские события нанесли глубокую травму обществу, боль от которой обнаружилась некоторое время спустя после расстрела Белого дома. Эти события стали поворотным пунктом в отношении к Б.Ельцину и демократам вообще.

Непосредственно после событий, в октябре 1993 г., подавляющее большинство граждан (65%) осудили действия мятежников и заявили, что те должны понести наказание за содеянное. Так или иначе сочувствующих мятежникам было 22%.

Роспуск Верховного Совета одобрили 55% опрошенных; запрещение коммунистических и националистических организаций - 50%; закрытие "непримиримых" газет - 45%; смещение неподчинившихся глав местных администраций - 42%. Однако только 15% россиян считали, что Б.Ельцин хорошо справляется со своими обязанностями. Остальные - 75%, то есть подавляющее большинство населения давали отрицательную оценку деятельности президента, либо затруднились ответить на вопрос (28).

Весьма показательными являются данные об отношении к реформам после октябрьских событий.

Людей, безоговорочно поддерживающих реформы, было очень немного: из 6,1% в июне 1993 г. их осталось после октября 5,4%. Очень резко, почти на десять процентов, с 36,5 в июне до 27% в октябре, уменьшилось число людей, считающих, что в целом реформы идут правильно, хотя нуждаются в некоторой корректировке. За принципиально иное проведение реформ высказалось чуть более (2%), и очень многие затруднились с ответом.

Такой существенный рост замешательства, с 17% в июне до 30% после октября, свидетельствовал о том, что лагерь реформаторов редел. Многие бывшие умеренные сторонники реформы теперь пересматривали свои позиции, не торопясь как-то определенно оценивать настоящее.

Также нарастали сомнения в преимуществах рыночной экономики по сравнению с плановой государственной системой хозяйствования. Если в июне 1993 г. за рыночные отношения высказывалось 39% опрошенных, а за плановую экономику 34%, то осенью число тех и других сравнялось - по 33%. При этом до 8% возросло число затруднившихся с ответом (29).

Таким образом, после октябрьских событий мы видим, что общество находилось в некотором замешательстве. Это касалось и экономики, и политики, с которой этот экономический курс был связан. Осенью 1993 г. фиксировались два параллельных, но разнонаправленных процесса: с одной стороны, потеря интереса к политике, с другой, рост признания зависимости от нее. Это свидетельствовало об отчуждении власти от общества, которое признавало политику чуждой и враждебной силой, способной в то же время

перемолоть личную судьбу каждого в своих интересах. (Не случайно ценность свободы, ради которой многие люди и поддержали сначала перестройку, а потом реформы 1992-1993 гг., так и осталась абстрактной ценностью. Демократическая власть не создала условий для того, чтобы свободу почувствовали простые граждане. "Чувствуете ли вы себя в нашем обществе свободным человеком?" - этот вопрос ВЦИОМ задал первый раз в конце 1990 г. и второй раз в конце 1993 г. Выходило, что количество людей, отвечавших категорическое "да" уменьшилось на 11 пунктов, упав с 41% до 30%. Число ответивших категорическое "нет" увеличилось на 6 пунктов, поднявшись с 46 до 52%. И еще на 5% стало больше людей, затруднившихся с каким-либо определенными ответом).

Разочарование в политике и политиках проявлялось в частности в том, что 45% отказывало в доверии всем политическим лидерам, партиям и движениям. Этот же процент населения не пришел на голосование на выборах в парламент в декабре 1993 г.

Эти выборы продемонстрировали победу оппозиционных сил и показали, что произошла активизация групп, недовольных своим материальным положением, всех тех, кто полагал, что именно демократы ограбили народ и развалили страну. Идея сильной власти, которая бы обеспечила порядок, вытянула страну из кризиса и анархии, подняла бы экономику, становилась все более привлекательной.

Декабрьскими выборами завершилась первая глава истории реформ. Но именно она заложила основы "новой", "постсоветской" жизни и экономики.

## **"Вторая фаза посткоммунизма" (1993-1996 гг.)**

### **Основные тенденции в отношении населения к рыночным преобразованиям**

Парламентские выборы в декабре 1993 г. подвели черту под первой фазой посткоммунизма. Неожиданный триумф В.Жириновского продемонстрировал неверие народа в способность существующей власти вывести страну из всеохватывающего кризиса и в определенном смысле недоверие экономическому курсу.

"Долгое время политическое поведение населения слабо коррелировалось с его социально-экономическими интересами и ценностями: многие, скажем, голосовали за Ельцина, будучи недовольны проводимым им курсом. Б.Ельцин был символом антикоммунизма, символом победы над коммунизмом. Поэтому, пока всерьез полагали, что коммунизм может вернуться, те, кто этого опасался, независимо от их отношения к проводимым реформам, поддерживали президента. Но после штурма "Белого дома" и роспуска советов, после того, как

сами антикоммунисты раскололись на несколько предвыборных блоков, общество перестало верить в опасность коммунистического реванша. Политическое поведение людей стало приходить в соответствие с их социально-экономическими интересами и ценностями". /Клямкин И.М. До и после парламентских выборов (30)/.

Таким образом, новый период посткоммунистической истории России начинался в условиях, когда во-первых, разрыв между политическим поведением и жизненными, социально-экономическими, в первую очередь, ценностями значительно сократился, и во-вторых, когда население начинало понимать, что любые позитивные экономические начинания при существующих политических условиях обречены на провал. Жизнь показала, что чем больше президент Б.Ельцин и новое правительство пытались убедить общество в неизменности курса реформ и своей решимости его проводить, тем больше общество сомневалось в их успехе.

С декабря 1993 г. и до настоящего времени можно видеть как развивалась основная тенденция отношения населения к власти и к проводимой ею экономической политике - тенденция разочарования, неверия, неприятия и озлобления. Она вполне соответствовала тем негативным тенденциям, которые развивались в экономике и в социальной сфере.

"Вторая фаза посткоммунизма", начавшись после парламентских выборов, во многом отличается от "первой фазы". И прежде всего это отличие проявляется в отношении общества к власти и к экономической реформе.

С начала радикальной экономической реформы (декабрь 1991 г.) и до начала 1994 г. социологические данные свидетельствуют о том, что в обществе существовали примерно две одинаковые части, имеющие полярные взгляды на происходящее. Одна половина россиян предпочитала доперестроечное время, другая ,напротив, была устремлена в будущее. В зависимости от политической ситуации значительная часть россиян колебалась, отдавая предпочтение то прошлому, то настоящему, то рынку, то планированию.

Таблица 16.

**Какая система, на Ваш взгляд, лучше:**

	1993	
	июнь	октябрь

Та, которая основана на государственном планировании	34	33
Та, которая основана на рыночных отношениях	39	33
Затрудняюсь ответить	26	34

В 1994 г. развивается тенденция отрицательного отношения к власти, политике и экономической реформе. Нарастает ностальгия по прошлому, в котором ценят прежде всего стабильность, уверенность в завтрашнем дне и отчасти социальную справедливость. Все 15% колеблющихся в своих предпочтениях между прошлым и будущим отдали предпочтение прошлому. В сентябре 1994 г. доля недовольных настоящим увеличилась до 58%. Число тех, кто считал, что теперь жить лучше, чем до перестройки, упало до 22% (31).

Весной 1994 г. почти треть россиян (32,4%) полагали, что необходимо продолжать курс реформ. Однако только 10% из них считали, что это - единственный путь к процветанию. Другие 14% из этих сторонников реформ принимают реформу только потому, что убеждены, что путь в прошлое невозможен (32).

*Таблица 17.*

**Экономические реформы сейчас нужно продолжать или следует прекратить?**

	нужно продолжать	следует прекратить	затрудняюсь ответить
<b>1994</b>			
апрель	32	28	40
июнь	31	32	37
сентябрь	30	24	46
ноябрь	30	26	44
<b>1995</b>			
январь	29	31	41
март	27	30	43
май	26	30	43

сентябрь	27	29	44
ноябрь	30	28	42
<b>1996</b>			
январь	31	27	42
март	30	26	44
май	39	22	39
июль	43	20	37
сентябрь	36	24	39

Источник: ВЦИОМ, Инф.бюл.№6, 1996.

Пиком недовольства был май 1995 г., когда только 26% считало, что реформы нужно продолжать, а 30% - что прекратить при 43% затруднившихся ответить определенно.

К осени 1996 г. чаша весов вновь пришла в прежнее состояние: 36,3% высказывались за продолжение реформ, в то время как 24,4% - за их прекращение при огромной доли затруднившихся ответить (39,3%).

Размытую ностальгию по прошлому испытывает большинство населения. 36% хотели бы, чтобы реформы продолжались не в такой жесткой и жестокой форме (33). Зреет смутная идея "другой реформы", которая может персонифицироваться и в Г.Явлинском, и В.Жириновском, и в А.Лебеде.

### **Динамика рейтинга основных проблем общества**

Обращаясь к вопросу о причинах недовольства рыночными реформами, нельзя не рассмотреть динамику рейтинга проблем, в большей степени тревожащих общество. От их остроты непосредственным образом зависело отношение россиян к экономическим преобразованиям и к власти, которая эти преобразования проводила.

Динамика рейтинга проблем, тревожащих общество дает возможность увидеть положительные и отрицательные итоги и стороны экономической реформы глазами россиян.

"Какие из проблем нашего общества тревожат Вас больше всего?" - на этот вопрос ВЦИОМ в течение ряда лет давались различные варианты ответов. Многие из них имели самое непосредственное отношение к экономике, другие, не являясь собственно экономическими, оказывали на экономическую ситуацию большое влияние.

Таблица 18.

**Рейтинг проблем, в наибольшей степени тревожащих общество. Динамика 1993-1996 гг.**

	1993		994	995	996
	арт	ент.	ент.	ент.	ент.
Какие из проблем нашего общества тревожат Вас больше всего?					
дефицит	8	9	1	1	
рост цен	4	3	1	7	3
безработица	0	2	6	8	3
кризис в экономике, спад производства	5	5	1	7	4
рост числа уголовных преступлений	4	3	7	8	0
кризис морали, культуры, нравственности	5	6	9	7	8
экология	9	7	9	1	7
обострение национальных отношений	0	6	6	5	0
уход от идеалов соц. справедливости					
несправедливое распределение доходов			7	3	7

коррупция, взяточничество	9	4	4	3	6
слабость государственной власти	3	1	0	5	9
конфликты в руководстве страной	0	8	1	2	0
вооруженные конфликты на границах	3	3	5	5	
угроза фашизма и экстремизма					
война в Чечне					1

Источник: ВЦИОМ. Инф.бюл. № 7,1993; №5,1994; №5,1995;№6,1996.

В первые месяцы новой эпохи, в ноябре-декабре 1991 г., когда Б.Н.Ельцин и сформированная им "команда" во главе с Е.Т.Гайдаром, объявила о грядущей экономической реформе, проблема дефицита продуктов достигла рекордной отметки, захватив в ноябре 1991 г. 83% населения страны.

За два года реформ проблема дефицита была в принципе решена. Весной 1993 г. от 70 до 90% опрошенных отмечали наличие в свободной продаже всех основных продовольственных товаров по всей стране. Дефицит как проблема переместился на девятое место в списке всех проблем, волнующих общество. С течением времени он и вовсе потеряла какую-либо актуальность: в середине 1996 г. об этой проблеме упоминали только 7% опрошенных.

Вместе с тем, с весны 1991 г. на первое место стала выходить проблема роста цен. С конца 1991 г. к ней прибавилась и инфляция. В конце 1991 г. проблема роста цен особенно обострилась. Если в апреле 1991 рост цен в качестве наиболее острой проблемы назвали 75%, в конце 1991 г. - 85%. В 1992 г. этот показатель держался на отметке 70-75%, а в первые месяцы 1993 г. составлял 81-83%. В середине 1994 г. наиболее острой проблемой назвали рост цен 81% опрошенных, в сентябре 1995 г. - 76,8%, в сентябре 1996г- 63%. Таким образом, с одной стороны на протяжении всех последних лет , начиная с весны 1991 и до сего дня, проблема роста цен лидирует, занимая первое место в рейтинге среди всех проблем, тревожащих общество. С другой стороны, нельзя не видеть тенденцию к снижению общей



остроты этой проблемы, которую называли самой острой 84% в 1993 г. и значительно меньше - 63% в 1996 г.

Но все же рост цен и высокий уровень инфляции - вот две основные проблемы, от которых во многом зависело отношение людей к экономическим преобразованиям до 1996 г., когда правительству удалось “обуздать” инфляцию.

Рассматривая динамику других важных проблем, можно видеть, что за все годы реформ с конца 1991 г. с заметным отрывом лидировали три проблемы, следовавшие после роста цен, (кроме дефицита, потерявшего свою актуальность): безработицы; спада производства; роста числа уголовных преступлений.

Можно видеть и как быстро нарастала проблема безработицы, став в конце 1996 г. вровень с проблемой роста цен. В качестве проблемы номер один ее отметили 63% россиян: столько же, сколько отметили и рост цен. Еще в конце 1993 г. безработица занимала четвертое место в рейтинге проблем, в то время как в 1991 г. она и вовсе не воспринималась как реальная угроза.

В 1996 г. проблема безработицы даже на несколько процентов потеснила долго занимавшую второе место проблему роста уголовных преступлений, которая поднялась с 30% в 1991 до 64% в 1993 г. В 1996 г. ее отметили в качестве наиболее острой 60% опрошенных.

Третье место в 1993 г. и четвертое в 1996 г. стала занимать проблема спада производства, общего кризиса в экономике (45% в 1993 г. и 54% в 1996 г.).

В 1996 г. за ней следовала проблема войны в Чечне.

Обращает на себя внимание занявшая шестое место в 1996 г. проблема несправедливого распределения доходов, роста социальной и имущественной дифференциации. (Эта проблема была введена в список проблем только в 1994 г.)

Далее следовали проблемы слабости и беспомощности государственной власти, экологии, ухудшения состояния окружающей среды, кризиса морали и культуры, а также проблема коррупции и взяточничества.

Остальные проблемы не занимали особого внимания россиян.

Рассматривая динамику остроты различных проблем тревожащих общественное мнение с начала 1991 г. до конца 1993 г., можно зафиксировать по крайней мере две основные тенденции.

- Первая тенденция проявлялась в том, что люди все больше сосредотачивались на своих личных, семейных, проблемах. Ценность своей частной жизни становилась все более

значимой. Людей больше всего беспокоили проблемы их личного повседневного существования и выживания - цены, дефицит продуктов, тревоги по поводу личной безопасности в условиях все большей криминализации общества, угроза безработицы и т.д.

- Вторая тенденция свидетельствовала о разрушения старой модели патерналистских взаимоотношений между государством и личностью. Люди все больше надеялись на себя, ориентировались на собственные силы, переставая ожидать от власти благодеяний. При этом общество все больше отчуждалось от власти, а власть от общества. Каждый из них жил в соответствии со своими интересами и заботами.

Инфляционные процессы, спад производства, безработица - все это вело к падению уровня жизни. Разница между фактическим денежным доходом, прожиточным минимумом и "нормальным доходом" постоянно продолжала нарастать. Естественно, что люди старались экономить на всем, круг их потребностей сужался. Многие товары и услуги становились недоступны для большей части населения.

Исследования ВЦИОМ показали, что в условиях резкого падения уровня жизни, субъективные представления о динамике денежных доходов и цен, отличаются колоссальным пессимизмом (34).

Посмотрим, что говорили люди о соотношении денежного дохода их семьи, прожиточного минимума и того уровня дохода, при котором можно жить "нормально".

Таблица 19.

**Денежный доход, прожиточный минимум и доход для "нормальной жизни"**

	размер дохода, чтобы жить, по представлениям респондента "нормально"	доход, обеспечивающий, по мнению респондента, в настоящее время прожиточный минимум	совокупный доход семьи респондента за прошедший месяц в расчете на одного члена семьи
1993			
т мар	41	23	10

июнь	94	50	21
декабрь	226	120	52
1994			
март	257	154	84
июнь	295	198	104
ноябрь	461	255	166
1995			
март	536	323	187
май	720	358	228
июль	774	453	257
ноябрь	865	516	311
1996			
январь	920	570	331
март	1067	581	354
май	1224	492	389

июль	1427	542	410
сентябрь	1479	528	413

Источник: Данные ВЦИОМ.Инф. бюл., № 6, 1996.

Из этой таблицы 19 видно, что разница между фактическим денежным доходом и "нормальным" уровнем доходов составляла более чем четыре раза весной 1993 г. и около четырех раз осенью. Несмотря на большой разрыв между массовым представлением о "нормальном доходе" и фактическим доходом, который мог определяться как тем, что люди еще не забыли о более высоком уровне жизни до 1992 г., (тогда уровень жизни был как минимум в два раза выше), так и тем, что в сознании сохранялось представление о том, что именно государство должно обеспечивать удовлетворение потребностей граждан, вне зависимости от общей экономической ситуации. Не исключено и некоторое занижение уровня личных доходов. Так или иначе, но динамика оценок населением уровня "нормального душевого дохода" показывает, что постепенно развивалась тенденция к снижению притязаний россиян к социально приемлемому или "достаточному" уровню благосостояния.

В целом данные ВЦИОМ давали следующую картину градации обеспеченности россиян. (35)

Нищета - 13,4%

Бедность - 33,9%

Нуждаемость - 29,6%

Относительный достаток - 16%

Состоятельность - 7,1%

Эти данные согласуются с пессимистическими выводами, сделанными Н.М.Римашевской еще в 1993 г.: "Ввиду увеличения цен в 1992 г. в среднем в 26 раз при резком отставании денежных поступлений, реальные доходы населения сократились до 44% от уровня на начало года", то есть в 2,3 раза. В результате "за порогом бедности оказалось 30-40% населения, включая 10-12% находящихся за порогом нищеты" (36).

Т.И.Заславская в своей статье "Доходы работающего населения России" пришла к еще более пессимистическим выводам (37). По ее мнению, если бы правительство, несущее основную ответственность за выживание народа, согласилось с представлениями россиян о минимально необходимом доходе, оно бы явно поставило себя под удар. По данным Т.И.Заславской, к середине 1993 г. шестая часть (13,4%) работающих россиян прозябала на уровне нищета, экономя на всем и не имея возможности прокормиться; треть (33,9%) жила в бедности, с трудом обеспечивая "хлебом насущным" себя и своих детей. Еще треть (29,6%) находилась в состоянии нуждаемости, с трудом сводя концы с концами. И только 16% могло удовлетворять свои разумные нужды, живя в относительном достатке, но не позволяя себе роскоши и не делая накоплений. И только 7% богатых жили по иным законам. В последующие годы социальная и имущественная дифференциация нарастала.

К этому прибавилась постепенно набиравшая силу проблема неплатежей, ставшая в 1996-1997 гг. одной из наиболее тяжелых. Рассмотрим динамику ответов на вопрос ВЦИОМ "Своевременно ли Вам выплатили заработную плату за прошлый месяц?"

Таблица 20.

Динамика проблемы неплатежей с 1993 по 1996 гг.

	1993		1994		1995		1996	
	арт	ек.	арт	оя.	арт	арт	юль	ент.
да, своевременно и полностью	2	8	8	0	3	1	4	2
выплатили с задержкой	6	1	8	2	9	1	4	4
выплатили не полностью								
с задержкой и неполностью.			0					
не выплатили вообще		1	9	9	7	4	7	2

Источник: ВЦИОМ.Инф.бюл. № 6,1996.

Таким образом, мы видим, что проблема неплатежей как бы компенсирует проблему роста цен, нарастая с лавинообразной мощью. Причем особенно сильно развивается тенденция невыплаты зарплаты вообще, в то время как уровень выплаты с задержкой или не полностью остается приблизительно одинаковым.

Рассматривая общую динамику оценок экономического положения страны и своей семьи в 1994-1996 гг. можно видеть как развивается тенденция постепенного сближения низких оценок положения в стране и своей семье. Другим словами, экономическое положение в семье россияне в принципе всегда оценивали несколько лучше, чем в стране в целом, но с осени 1995 г. позитивные оценки положения в своей семье значительно уменьшились. Так, "очень плохим" называли экономическое положение своей семьи в марте 1993 г. - 8,1%; в марте 1994 г. - 11,3%, в марте 1995 г. - 13,1%, в марте 1996 г. - 13,7%. Экономическое положение в России назвали "очень плохим" в марте 1993 г. - 25,3%, в марте 1994 г. - 21,4%, в марте 1995 г. - 26,8%, в марте 1996 г. - 21,1%.

Однако, обращает на себя внимание устойчивое развитие тенденции к чрезвычайно низкой оценке экономической ситуации на местах - в "своем городе или сельском районе". Если весной 1993 г. число тех, кто оценил ситуацию в своем городе или сельском районе как "очень плохую" составляло 25,3%, то в сентябре 1996 г. - уже 16,4%.

При всем этом "запас прочности" в целом остается неизменным. В конце 1996 г. примерно половина россиян (52,4%) продолжала считать, что "жить трудно, но можно терпеть", в то время как треть (34,5%) полагает, что "терпеть наше бедственное положение уже невозможно", и около 10%, напротив, убеждены, что "все не так плохо и можно жить".

Посмотрим теперь, как относятся россияне к последствиям реформ. Первый вопрос, который встает в этой связи: "А что, собственно, изменилось за последние годы?"

Осенью 1994 г. 56% опрошенных считали, что за последние годы в стране произошли большие изменения, и только 13% полагали, что "по сути, ничего не изменилось". Значительная часть (45%) утверждала, что большие перемены произошли и в их собственной жизни, в то время как 26% россиян таких перемен не видели.

Какие именно перемены считают россияне самыми важными? По данным ВЦИОМ получалось, что самыми важными стали перемены, связанные с ухудшением экономического положения людей: рост безработицы, обнищание народа, рост коррупции и безвластие в стране, исчезновение дефицита, ослабление единства России, увеличение

зависимости от стран Запада, и только потом - политические свободы, возможность работать и учиться и отдыхать в других странах. Средней важности воспринимались такие перемены как: возможность стать собственником, открыть свое дело, возможность жить, не обращая внимание на власти. Самыми спорными в смысле важности стало появление слоя богатых людей и крах коммунистической идеологии(39).

Многие результаты перемен воспринимаются положительно, особенно это относится к политическим свободам - свободе слова, предпринимательства, выезда из страны и т.д. В то же время обращает на себя внимание и то, что многопартийные выборы воспринимаются неоднозначно, и треть россиян полагает, что они принесли больше вреда, чем пользы.

*Таблица 23.*

**Больше вреда или пользы принесли следующие перемены:**

	больше пользы	больше вреда
свобода слова и печати	53	23
свобода предпринимательства	44	28
свобода выезда из страны	45	23
многопартийные выборы	29	33
сближение со странами Запада	47	19

Обратимся теперь к другому вопросу - были ли восприняты массовым сознанием рыночные ценности? Может быть, недовольство реформами связано не только с их тяжестью, но и с тем, что общество в принципе отвергает рыночные правила игры и рыночные ценности?

Проведенные ФОМ исследования структуры ценностей россиян в 1993 г. дают возможность представить себе реальное направление общественного развития и понять, были ли восприняты обществом те рыночные ценности, которые предложили реформаторы экономики.

В общем списке, включающем в себя тридцать восемь понятий, выражающих определенные ценности (мир, законность, безопасность, семья, труд и т.д.), были и такие,

которые имели непосредственное отношение к рыночной экономике, как например, достаток, профессионализм, успех, собственность, созидание, рынок, карьера, активность, реформа.

Какое место они занимают в общем списке ценностей в целом и у разных социальных групп?

Говоря об обществе в целом, можно констатировать, что ценности, так или иначе относящиеся к рыночной экономике, стоят в конце списка. На первые места выходят мир, законность, безопасность, стабильность. Они свидетельствуют об общей нестабильности, неуверенности в завтрашнем дне, неопределенности и незащищенности личности. Высокий статус семьи в этом отношении также свидетельствует не только о том, что частные интересы преобладают над общественными, но и о том, что сама семья, переживающая не лучшие времена, становится точкой опоры и единственной крепостью, защищающей человека.

Напротив, частная собственность, защищающая человека Запада, дающая ему точку опоры и уверенность в будущем, у нашего постсоветского человека находится на периферии сознания. Общая нестабильность и беззаконность, незащищенность ни перед произволом властей ни перед криминалом, не дают возможности постсоветскому человеку надеяться на собственность, которую в любой момент можно потерять. Даже городские предприниматели, которые, казалось бы, должны были поставить частную собственность на первое место в рейтинге ценностей, отодвинули ее на второй план, так как поняли, что главное в нынешних условиях не просто собственность, а общие экономические и политические условия, свобода (для них прежде всего свобода предпринимательства), стабильность политического режима и законность.

После двух лет радикальной экономической реформы 1992-1993 гг. для постсоветского человека не стали ценностями ни "рынок", ни "реформа", ни "обновление". Не видим большого смысла он и в словах "успех", "карьера", "активность". "Профессионализм" также не является приоритетным.

Труд, напротив, имеет один из самых высоких рейтингов в структуре ценностей. Однако, в него вкладывается не какой-то новый, "рыночный" смысл, но прежний, советский. Труд воспринимается как "абстрактная идеологема, лишенная качественных характеристик; как гарантированный источник выживания, не имеющий никакого отношения к накоплению и приумножению собственности и, более того, выступающий альтернативой собственности, ее универсальным заменителем" - отмечает И.М.Клямкин (40).

Таким образом, экономическое сознание постсоветского человека вообще мало чем отличается от сознания человека советского. Изменились лишь политические ценности и идеологические представления, о чем свидетельствует высокий рейтинг слова "демократия" и



слова "свобода". (Впрочем, не исключен, что и "демократия" может восприниматься по-советски, была же у нас "советская демократия").

В целом можно сказать, что структура ценностей постсоветского человека свидетельствует о том, что:

- преобладают ценности выживания, причем речь идет прежде всего о индивидуально-семейном выживании, а не о том общенациональном выживании, которое много раз скрепляло общество перед лицом внешней угрозы.
- социальные ценности доминируют над экономическими.
- социальные ценности с осени 1993 г. стали приближаться к ценностям политическим.
- ценности выживания могут совмещаться с политическими и социальными ценностями таким образом, что человек, который не испытывает симпатии к собственности и собственникам, голосует против тех, кто, по его мнению, представляет интересы этих ненавистных ему собственников, но при этом вовсе не считает себя противником свободы и демократии (41)
- "постсоветский" человек в общем-то мало изменился за последние пять лет. И те новые идеологемы, которые были предложены ему новой властью, остались на периферии сознания. Рыночные ценности не стали ему "родными" и "близкими". Напротив, эти ценности, похоже вообще отторгались, не допускаясь в глубины сознания, где сохранялись корни патриархальных, добуржуазных устоев, прикрытые "советским" покрывалом, но сохраняющие свою жизнеспособность.

### Примечание

1. Интеллигенция о социально-политической ситуации в стране.1989-1990. Данные эмпирических исследований. (Оперативная информация Института социологии АН СССР). М.,1990,с.5.

2. Цит. по: Заславская Т.И. О стратегии социального управления перестройкой. // "Иного не дано", с.11.

3. Там же.

4. См.: Рутгайзер В.,Гражданкин А.,Космарский В., Хахулина Л., Шпилько С. Экономическая реформа в глазах общественного мнения. //Рабочий класс и современный мир. М., 1990,№3.

5. См.: "Состояние и тенденции развития экономического сознания на первом этапе перестройки". АОН при ЦК КПСС. М.,1988,с.44.
6. См.: Рутгайзер В.,Гражданкин А.,Космарский В., Хахулина Л., Шпилько С. Экономическая реформа в глазах общественного мнения. //Рабочий класс и современный мир. М., 1990,№3.
7. Там же.
8. Интеллигенция о социально-политической ситуации в стране.1989-1990. Данные эмпирических исследований. (Оперативная информация Института социологии АН СССР). М.,1990,с.6.
9. Там же,с. 31.
10. Заславская Т.И. Роль социологии в преобразовании России.// СОЦИС, № 3, с.7.
- 11.Седов Л.А.. Работающее население России: оценки перехода к рыночной экономике, положение в сфере труда и занятости.Оценки политической ситуации.// ВЦИОМ. Инф.бюл. №2,с.19-20 ; Перемены в стране и отношение к переменам.//Инф.бюл.№ 1, 1995,с. 23.
12. ВЦИОМ.Инф.бюл.№1,1995,с.13.
13. ВЦИОМ Инф. бюл. NN3, 1993; 1,1995
14. Там же.
15. Левада Ю.А. "Человек советский пять лет спустя (1989-1994)//Инф.бюл.ВЦИОМ №1,1995.
16. Фонд Общественное Мнение. Российское общество в преддверии 21 сентября.Оценка освобождения цен и возможного возврата к их государственному регулированию.//ПОЛИС,№ 5,1993; Российское общество: ценности и приоритеты.Приватизация в России.//ПОЛИС,№6,1993,с.54-59.
- 17.ВЦИОМ.Инф.бюл.№1,1993.
18. Институт социологии РАН. "Зеркало мнений".Мониторинг общественного мнения. Июнь 1993.М.,1993.
19. ВЦИОМ.Инф.бюл.№ 2,1996. См. также: Заславская Т.И.Доходы работающего населения. // ВЦИОМ.Инф.бюл.№1,1994; Доходы социальных групп и слоев: уровень и динамика.//ВЦИОМ,Инф.бюл.№ 2,1996.

20. Ярыгина Т. Бедность в богатой России. // Общественные науки и современность. №2, 1994.
21. Данные приводятся по исследованиям Фонда Общественное мнение. Б.Г.Капустин, И.М.Клямкин. Либеральные ценности в сознании россиян. // ПОЛИС. №2. 1994.
22. ВЦИОМ. Инф. бюл. №1. 1993; №8, 1993.
23. Там же.
24. Там же.
25. Там же.
26. Институт социологии РАН. "Зеркало мнений". Июнь 1993.
27. ВЦИОМ. Инф. бюл. № 1. 1993, №8, 1993.
28. Там же.
29. Губков Л.Д., Дубин Б.В., Левада Ю.А., Седов ЛюА. Социально-политическая ситуация в России: март - май 1994. // Инф. бюл. №4, 1994.
30. См.: Клямкин И.М. Какой авторитарный режим возможен сегодня в России? // ПОЛИС, №5, 1993.
31. ВЦИОМ. Инф. бюл. №5. 1994.
32. ВЦИОМ. Инф. бюл. № 1, 1994; № 4, 1 994; №5 1994; №1, 1995.
33. Там же.
34. ВЦИОМ. Инф. бюл. №1, 1994.
35. Заславская Т.И. Доходы работающего населения. // ВЦИОМ. Инф. бюл. №1, 1994; Доходы социальных групп и слоев: уровень и динамика. // ВЦИОМ, Инф. бюл. № 2, 1996.
36. Там же.
37. Там же.
38. ВЦИОМ. Инф. бюл. №1, 1995.
39. Там же.
40. Клямкин И.М. Указ. раб., с. 46.
41. Там же, с. 46.