

## Глава 2

# Россия в 2002 году: в поисках путей модернизации экономики и государства

Ушедший 2002 г. в России по всем своим основным параметрам был годом вполне благополучным. Три года подъема после десятилетия транзитивного кризиса положительно повлияли на настроение населения, горизонт принятия экономических решений бизнесом, оценку делового климата инвесторами. Постепенно уходило в прошлое напряженное ожидание очередного кризиса, что само по себе важно для экономического и социального развития страны. Основные социологические опросы показывают повышение оптимизма жителей страны при сохранении глубоких социальных различий. Индекс потребительских настроений в течение всего года был очень хорошим и колебался в пределах 90—95%. Прирост ВВП за год более чем на 90% определялся ростом личного потребления, а уровень безработицы снизился (по методике МОТ) в течение года с 9% до 7,6%<sup>1</sup>.

Важнейшей характеристикой 2002 г. в России были завышенные ожидания как аналитиков, так и политической элиты относительно предполагавшихся темпов развития, масштабов и результатов проводимых реформ. Намечены были значительные государственные реформы: административная реформа, военная реформа и т. п., которые должны опираться на социально-экономическую стабильность. Предполагалось, что при политической стабильности в целом в стране, устойчивой поддержке Государственной думой предложений правительства последнее сможет провести целый ряд законов, а также сможет получить быстрый положительный экономический эффект от их ввода в действие. Отметим, что ряд ожиданий был заведомо нереален — например, ожидание быстрого положительного эффекта налоговой реформы для накопления. Институциональные изменения, за исключением самого первого периода перехода от плана к рынку, происходят достаточно медленно по самой своей природе. Эффект от задуман-

ных и частично реализованных законодательных инициатив, видимо, может быть получен только при условии комплексности реформ, определенном времени для достижения устойчивости их действия, включая «навязывание» выполнения законов. Особая роль 2002 г. состояла в том, что правительство работало уже третий год, его повестка дня в основном определилась, законодательные инициативы были сформированы в соответствии с фактическими приоритетами (не просто декларированными на том или ином этапе). Государственные преобразования шли довольно трудно, и более интенсивное движение вперед ожидалось в сфере экономики.

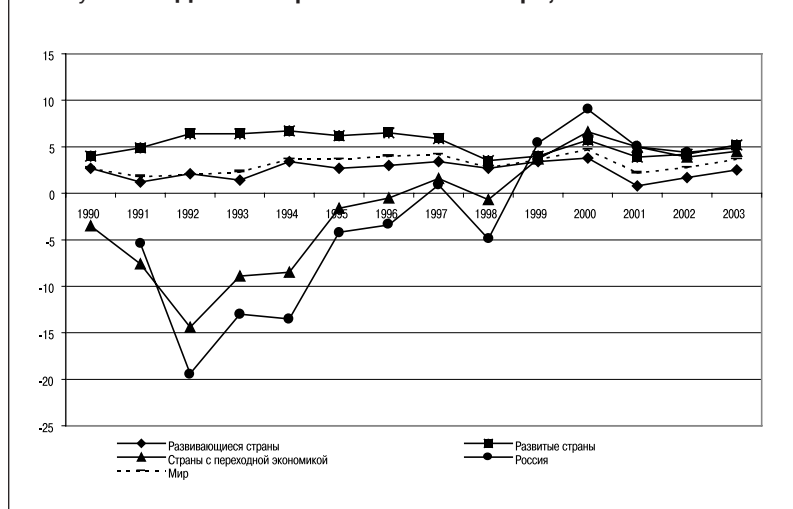
### Макроэкономический фон

Макроэкономический фон был благоприятен, а главное, оставалось еще по крайней мере два года до выборов в Государственную думу (декабрь 2003 г.) и до выборов Президента Российской Федерации (март 2004 г.). Объективные показатели зафиксировали рост реального объема ВВП и промышленного производства, соответственно на 4,3% и 3,7%. Третий год подряд темпы экономического роста в России превышали мировые показатели (рисунок 2.1), хотя постепенное восстановление экономического роста в США сделало разрыв не столь значительным.

В течение 2002 г. по мере замедления темпов роста усилилось мнение, что системный положительный эффект структурных реформ последних лет даст заметные результаты, начиная с 2005 г. Разумеется, это вызвало определенные разочарования, поскольку политическая элита «настроилась» на поворот к быстрой модернизации страны на уровне темпов 2000—2001 гг. Разочарование умеренными темпами роста вызвало дискуссию о путях и методах ускорения роста и модернизации страны. Тональ-

*Важнейшей характеристикой 2002 г. в России были завышенные ожидания как аналитиков, так и политической элиты относительно предполагавшихся темпов развития, масштабов и результатов проводимых реформ*

Рисунок 2.1. Динамика реального ВВП в мире, %



ность прессы резко снизилась при выполнении положительных результатов года<sup>2</sup>.

Макроэкономические основания российского подъема в 2002 г. имели в целом ту же природу, что и в предыдущие два года. Экономический рост с осени 1999 г. имел свои естественные причины: двукратная девальвация рубля в реальном выражении; запас незагруженных мощностей после длительного кризиса; рост цен на нефть (после их краха в 1998 г.). Последний фактор облегчил обслуживание внешнего долга и фактически снял данное обслуживание как текущую проблему платежного баланса и бюджета страны. Но она осталась как проблема долгосрочного оттока потенциально инвестируемого капитала из России. Фактически сложилась парадоксальная ситуация: при высоких ценах на нефть правительство выбирает экспортные пошлины у нефтяных компаний и платит по долгам правительствам во многом тех же самых стран, которые потребляют российскую нефть.

Запас незагруженных мощностей в России отмечали все исследователи в середине 1990-х гг., он позволил быстро расширить производство и предложение товаров в конкуренции с импортными товарами, доминировавшими на рынке при высоком курсе рубля. Этот фактор роста, видимо, и был причиной определенных иллюзий по поводу возможностей роста без значительных производственных инвестиций. Однако он, естественно, постепенно исчерпывается:

«Незагруженные мощности в промышленности (без учета добывающих отраслей) сократились более чем на четверть — с 65% в 1997 г. до 51% в 2001 г. и 48% в 2002 г. Причем согласно опросам руководителей предприятий лишь 30% простаивающих мощностей может быть задействовано для увеличения объема уже выпускаемой продукции, в том числе при переходе к ее новым видам — не более 20%. Таким образом, реально резерв конкурентоспособных производственных мощностей в промышленности не превышает 15%»<sup>3</sup>. Приняв данные оценки, отметим, что такой запас мощностей в обрабатывающей промышленности примерно соответствует нормальному запасу в рыночных экономиках и не представляется большим. Как показывает весь опыт развивающихся рынков, в частности стран Центральной и Восточной Европы, экономический подъем ведут новые инвестиции, причем инвестируют в значительной мере новые предприятия.

Соответственно, постепенно сокращается и роль фактора девальвации. Ее основная положительная роль в 1999—2001 гг. состояла в том, что она дала преимущество для национальных российских предприятий в конкуренции с импортом потребительских товаров (особенно повседневного спроса) и способствовала переносу их производства внутрь страны. В течение прошедших с начала 1999 г. трех лет уровень «девальвационной защиты» постоянно снижался в силу медленного номинального снижения курса доллара и довольно высокой (15—20%) внутренней инфляции. К концу 2002 г. курс рубля, по различным оценкам, проделал примерно половину пути и более половины пути назад к своему завышенному уровню июля 1998 г. Интересно, что ожидания роста импорта оправдываются только частично, указывая на нелинейность связей между курсом валют и конкуренцией — вытолкнуть окрепшие национальные (независимо от фактического собственника) предприятия будет непросто. Укрепление рубля по отношению к доллару не имело столь большого значения (в долларах деноминирован в основном экспорт), поскольку большая часть импорта в страну идет из зоны евро, который в течение года резко укрепил свои

позиции против доллара и рубля. В целом экспорт за 2002 г., по предварительным данным, вырос примерно на 5,3 % и достиг 107 млрд долл., тогда как импорт вырос на 13% до уровня в 60—61 млрд долл. При сохраняющемся огромном положительном сальдо торгового баланса и нервозности (больше по политическим причинам) на мировых рынках нефти внешнеэкономические балансы выглядят благоприятно, но не содержат большого потенциала для дальнейшего роста. Например, без существенного усиления конкурентоспособности промышленной продукции с более высокой степенью переработки колебания цен на сырьевые товары, особенно на нефть, могут вызвать самостоятельные колебания экономической активности в стране, особенно в бюджете, как это происходит в более выраженном виде в монокультурных странах.

### Воздействие на человеческий капитал

Общие условия развития страны на третьем году подъема продолжали положительно сказываться на динамике состояния человеческого капитала. Огромные проблемы (особенно региональные) в области образования, здравоохранения, значительное число бедных — все это сохраняло свое значение, поскольку несколько лет роста не могли перекрыть потери в предыдущее десятилетие. Тем не менее важно отметить значительный рост личного потребления. Потребительские расходы в реальном выражении упали в 1998—1999 гг. на 6,7%, но за три года выросли на 30% (по оценке, 7 % в 2002 г.), достигнув, видимо, максимального уровня после 1991 г.

Средняя месячная заработная плата, отражающая положение большинства населения, выросла за три года в три раза, хотя по международной шкале ее величина оставалась мизерной. Наиболее высокие темпы роста заработной платы наблюдались в экспортных отраслях природных ресурсов. Уровень забастовок оставался низким (0,5% потерянного времени от уровня 1997 г.) и не влиял на экономическую активность. В то же время впервые прошли забастовки движимые желанием относительно высоко-

оплачиваемых трудящихся получить более высокую (более справедливую) долю в доходах компаний — например, авиадиспетчеров в Сибири.

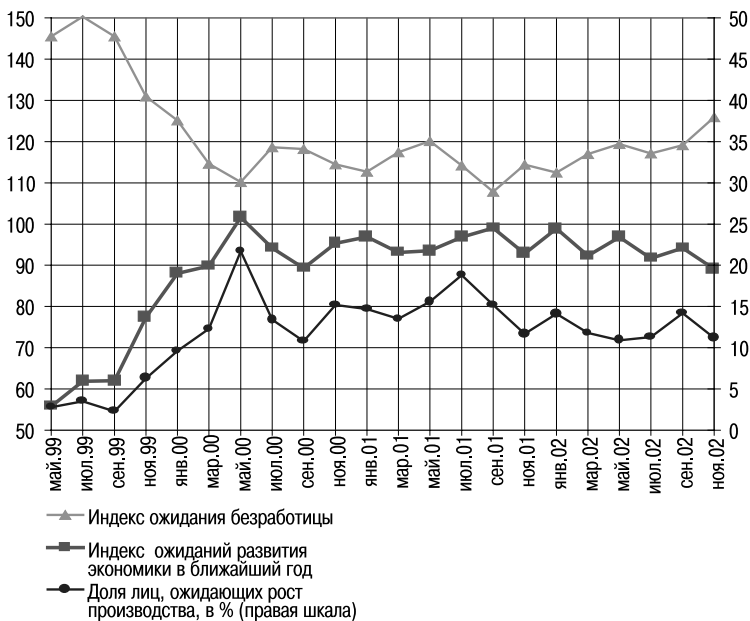
Рост доходов привел к увеличению физического объема импорта товаров легкой промышленности (тканей, одежды и обуви) примерно в два раза. Рост производства в пищевой промышленности составил почти треть, а импорт начал вновь сказываться уже в 2002 г. Ввоз иностранных автомобилей вырос в 2002 г. по сравнению с 2000 г. почти вдвое и составил более 140 тысяч штук. Эта картина позднего (через десять лет после начала перехода) потребительского бума — особенно в Москве и ряде крупных городов — и стала контрастом по сравнению со слабой динамикой потребительского спроса в США и в Европе. Потребительский бум сопровождался сохранением относительно низкой нормы сбережений населения. Как и в предыдущие годы, она оставалась на уровне менее 8% располагаемого личного дохода.

Как видно на рисунке 2.2, настроения населения к концу года показали отрицательную динамику, возросли ожидания безработицы, снижения темпов роста. Это показывает, что население довольно чутко реагировало на тенденции замедления темпов роста экономической активности, хотя явных признаков собственно ухудшения экономического положения еще не было видно. Потребительский бум продолжался, поскольку рост реальных доходов в течение нескольких лет привел к сравнительно новой ситуации: «... товары длительного пользования в 2002 г. покупают не только и даже не столько высокообеспеченные группы (спрос большей части которых на основные предметы домашнего обихода уже насыщен), а люди с меньшими доходами, небольшой рост которых, однако, сделал возможным улучшение некоторых жизненных стандартов»<sup>4</sup>. Явное ухудшение ситуации с внутренним спросом во второй половине года еще не сказалось на динамике потребительского рынка, хотя оно уже сместило спрос в сторону импорта.

Высокий рост номинальных доходов ограничивался инфляцией, которая снижалась постепенно по сравнению с предыдущими годами (см. таблицу 2.1),

*Средняя месячная заработная плата, отражающая положение большинства населения, выросла за три года в три раза, хотя по международной шкале ее величина оставалась мизерной*

**Рисунок 2.2. Динамика оценок населением безработицы, промышленного производства и экономического развития в целом в ближайший год**



Источник: Центр Развития, Фонд Индекс Потребительских настроений, ноябрь 2002 г.

но, как обычно, на 1–2 пункта медленнее, чем это фиксировалось в бюджете как планы правительства. Существенное значение приобрел рост цен на услуги, особенно на услуги ЖКХ. Так, в 2002 г. общий рост потребительских цен в 15% складывался из двух различных компонент: примерно 11% роста цен на товары и 36% — на услуги. Повышение цен на услуги в жилищном комплексе стало достаточно серьезным источником социальной напряженности, поскольку большинство населения с тру-

дом могло (или даже не могло) покрыть экономические издержки. В результате в течение 2002 г. правительство вынуждено было оставить идею более быстрого роста цен на газ и электроэнергию и тарифы МПС, оставив годовое увеличение администрируемых тарифов в пределах 18–20% в год — намного ниже ранее объявленного в программных материалах 2000 г. Рост цен в жилищном комплексе выглядел тем более неоправданным с точки зрения значительных сегментов населения (и преобладающей части СМИ), потому что качество услуг оставалось достаточно низким, ремонт изношенной инфраструктуры запаздывал. В частности, морозная зима 2002 г. привела к крупным проблемам в теплоснабжении ряда регионов, хотя на этот раз пощадила Дальний Восток, пострадавший в предшествующие годы.

Характер потребительского бума отражал уровень социального неравенства, который оставался заметно устойчивым в последние годы. Хотя доля населения, живущего ниже уровня бедности, снижалась в последние годы, в 2002 г. она составила 25% от всего населения. Снижение доли (пороговое) бедных мало влияло, как впрочем и во всем мире, на показатели неравенства. Социальный контраст между верхним (20%) квинтилем населения, уровнем жизни в Москве и ряде районов тяжело контрастировал с трудностями многих, особенно северных и дальневосточных регионов, в которых еще не найдены пути восстановления экономической активности. Фактически произошла серьезная и, по всей видимости, устойчивая сегментация доходов населения, отраженная в сегментации рынков по качеству и цене товаров. Коэффициент Джини, отражающий различия в доходах самых богатых и бедных, остается практически стабильным на уровне около 40% в течение всех 1990-х гг., несмотря на общий рост доходов в последние годы. Примером межрегиональных социальных контрастов является Москва (вставка 2.1).

Фактически значительный район страны в центре ее европейской части, частично на юге и северо-западе, наверное, можно было рассматривать как своего рода территорию с уровнем жизни, не уступающим своим западным сосе-

**Вставка 2.1**

Неравномерность распределения доходов и потребления в стране особенно заметна по активности иностранных торговых фирм, сооружающих супер- и гипермаркеты вокруг Москвы. Доля Москвы в населении страны составляет, по официальным данным, около 6%. Разумеется, с учетом мигрантов всех категорий реальная доля центра много выше. На начало нового столетия доля Москвы в видимом валовом региональном продукте составляла 1/5 от всей страны, а относительный уровень (на душу населения) превышал средние показатели страны в три раза, а беднейшие регионы в 12–15 раз. По валовым капиталовложениям Москва при отсутствии больших инфраструктурных объектов или объектов добывающей промышленности давала 13% от всей страны. Вместе с Московской областью (немногим больше 10% населения страны) столица строила почти одну пятую всего жилья страны (без учета стоимости и качества жилья).

Таблица 2.1  
Основные макроэкономические показатели, 1996–2002 гг.

Показатель	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВВП, прирост, %	-3,4	0,9	-4,9	5,4	9,0	5,0	4,3
Личное потребление (ВВП), %	-4,7	5,5	-2,4	-4,4	9,3	9,9	8,5
Валовое накопление основного капитала (ВВП), %	-19,3	-5,7	-9,7	4,6	13,2	10,4	2,9
Промышленное производство, %	-4,5	2,0	-5,2	11,0	11,9	4,9	3,7
Торговый баланс, млрд долл.	22,5	17,0	16,9	36,2	60,6	47,9	46,4
Индекс потребительских цен, %	22	11	84,4	36,5	20,2	18,6	15,1
Ставка по депозитам, %	44,4	16,8	17,1	13,7	6,5	4,2	4,5
Текущий баланс, млрд долл.	11,7	2,0	0,7	24,7	46,4	34,8	31,7
Валютные запасы (без золота), млрд долл.	11,3	12,9	7,8	8,5	24,2	30,4	44,1
Бюджетный дефицит (-), профицит (+), % ВВП	-7,9	-7,3	-4,1	-1,2	2,4	2,9	1,4
Внешний долг, млрд долл.	143,3	153,5	166,4	155,0	143,4	130,1	119,0
Рубль к доллару, среднегодовой курс	5,2	5,8	9,8	24,6	28,1	29,2	31,4
Цена на нефть (Юралс), долл. за барр.	20,4	18,5	12,0	17,3	26,9	23,1	23,5
Безработица (МОТ), %	9,7	11,8	13,2	12,6	9,8	8,9	8,6
Джини коэф., %	38,5	39,0	39,4	40	39,5	39,8	39,8

Источник: Госкомстат России, «Обзор экономической политики в России за 2001 год», «Обзор экономики России», информационный бюллетень № 36, БЭА, март 2003 г.

дям. Тем самым Россия представляет собой (как и пространство бывшего СССР в целом) большой регион с огромными контрастами: регионы нефтедобычи с высокими подушевыми доходами, процветающая столица и портовые города, отсталая «глубинка» и т. п.

### Инерционность экономической структуры

Благополучные макроэкономические показатели последних трех лет не принесли существенного изменения структуры экономики. В условиях более благоприятной внешней конъюнктуры на сырьевых рынках, особенно углеводородов, «голландская болезнь»<sup>5</sup> продолжала развиваться. Экспорт только углеводородного сырья (нефть, нефтепродукты, уголь, природный газ) в 2001–2002 гг. (примерно одинаково) составлял 56% всего экспорта. Россия экспортирует огромное количество леса и сырья для бумажной промышленности (4–5% экспорта), химической продукции, включая 80% производимых удобрений (всего около 7%), более 90% производимого алюминия и значительное количество других цветных и особенно черных металлов (около 13–14% экспорта). На товары высокой степени обработки по-

прежнему приходится сравнительно небольшая величина в пределах 10% от экспорта, тогда как в импорте эта продукция превышает одну треть.

Инвестиционный бум предыдущих лет наблюдался в основном в отраслях экспортного направления и транспорта (более половины всех инвестиций). В 2000–2001 гг. российские нефтяные компании привлекли западные «сервисные» (фактически инженерные) компании, которые за счет использования современных технологий добычи увеличили производительность труда. Рост добычи нефти был весьма впечатляющим — за два года примерно на 16% (до 378 млн тонн). Однако в целом новые вложения концентрировались в пищевой промышленности, «облагораживании» экспорта полуфабрикатов добывающих отраслей и на транспорте. Тем самым укреплялась роль российской экономики как мирового поставщика (и перевозчика) полуфабрикатов. Оживление спроса на треть в машиностроении за последние годы не выразилось в конечном счете в крупных капиталовложениях, а заметный рост экспорта продукции отрасли все больше сопровождался импортом промышленного оборудования.

Несмотря на рост промышленного производства в послекризисный период, уровень курсов акций и капитализации

*Благополучные макроэкономические показатели последних трех лет не принесли существенного изменения структуры экономики*

Рисунок 2.3. Динамика промышленного производства, занятости и инвестиций



достиг уровня октября 1997 г. только в 2003 г. Это в значительной мере объясняется тем, что наиболее значительными игроками на российских биржах оставались инфраструктурные компании (РАО ЕЭС, Газпром, Ростелеком и др.), у которых прибыльность в значительной мере определяется администрируемыми ценами<sup>6</sup>. Общий рост биржевых цен был значителен — на фоне мировой стагнации российские голубые фишки опережали мировые индексы. Соответственно, при низком уровне курсов акций в России (и вообще собственности, кроме недвижимости в столице и окрестностях) и в мире наличие значительных свободных средств у ряда российских компаний и групп привело к их активной политике в сфере приобретения контроля над предприятиями как внутри, так и вне страны. В течение 2000—2002 гг. в России продолжалась волна банкротств (в том числе с целью захвата собственности) и слияний — в 2002 г. их число превысило 50 тыс. Оставалось весьма популярной политика расширения интегрированных бизнес-групп путем скупки предприятий различных отраслей экономики, причем исчерпание горизонтальных и вертикальных возможностей поглощения привело к их выходу в самые разнообразные отрасли экономики, вплоть до сельского хозяйства. По международным представлениям эти группы пока более напоминают конгломераты, поскольку охватывают чрезвычайно разнородные отрасли экономики. Ряд исследователей возлагает на них большие надежды как на движущую силу модер-

низации экономики страны в широком смысле этого слова.

Фактический ход реструктурирования экономики определяется в большой мере соотносительной динамикой занятости и выпуска в промышленности, которая была, по общему признанию, гипертрофирована в условиях централизованной экономики. Рисунок 2.3 показывает, как быстро снижался объем производства в 1991—1998 гг., опережая снижение занятости. Тем не менее после 1998 г. увеличение выпуска в промышленности не привело к росту занятости, наблюдалась даже нехватка квалифицированной рабочей силы. Тем самым подъем последних лет характеризовался значительным ростом производительности труда. Последнее указывает, наконец, на положительные факторы воздействия рынка на экономику, которые были до тех пор «погребены» под тяжким кризисом переходного периода.

Рост капиталовложений в 2000—2001 гг. породил надежду правительства и аналитиков на дальнейшее развитие подъема. Однако в прошедший 2002 г. динамика накопления резко замедлилась и сравнялась с динамикой ВВП. Страна по-прежнему инвестирует 19% ВВП против 24% в среднем в мире, что явно недостаточно в силу огромных потребностей хозяйства в расширении и модернизации физического капитала страны после длительного периода низких капиталовложений в 1991—1999 гг. За этот период средний возраст производственного оборудования в промышленности вырос с 10,8 до 18,7 года. Отметим, что рискованная в финансовом отношении политика «ускорения» в СССР в конце 1980-х гг. была сопряжена с закупкой больших объемов импортного оборудования. Это оборудование оказалось приватизированным по внутренним заниженным ценам и, видимо, было вовлечено в процесс реаллокации ресурсов. Более важно то, что вложения 1990-х гг. на фоне радикального изменения структуры экономики страны были совершенно недостаточны.

Прежде всего, страна вошла в рыночную экономику с огромной потребностью в обновлении и расширении массового жилищного фонда. Это было связано с трудностями доступа к земле и финансовым ресурсам для развития жи-

лишнего фонда с учетом всей необходимой современной инфраструктуры и, что немаловажно, потребностей в энергосбережении. Определенный уровень вложений и ввода жилья сохранился, а рынок позволил, по всей видимости, использовать жилищный фонд более рационально. Правда, заметным явлением стало интенсивное сооружение (не только в Москве, но и вокруг крупных городов) дорогостоящих коттеджей и дорогого жилья, что также отражало больше социальную сегментацию общества, чем рыночную эффективность.

Повышение производительности оборудования в конкурентоспособных отраслях промышленности (или производственных нишах) шло в период 2000–2002 гг. более интенсивно под защитой девальвации, дав определенный толчок машиностроению. Возрос уровень импорта производственного оборудования с 10,8 млрд в 2000 г. до примерно 16,7 млрд в 2002 г. Одновременно наиболее заметной потребностью остается обновление изношенного физического капитала в инфраструктурных отраслях: в теплосетях в городах, железнодорожном и трубопроводном транспорте, стареют, в частности, экспортные газопроводы. Громадной национальной проблемой остается региональное выравнивание уровня развития, которое во многом зависит от возможности укрепления транспортных и коммуникационных возможностей для развития бизнеса. Рисунок 2.3 показывает, что рост капиталовложений в последние три года представлял собой лишь небольшое восстановление их объема по сравнению с глубоким падением в течение предшествующих лет. Россия продолжала привлекать прямые иностранные инвестиции на уровне в 2,5 млрд долл. в год (в значительной степени — возврат капитала), что в несколько раз ниже уровня привлечения инвестиций Польшей, Чехией и другими странами с переходной экономикой. Одновременно, по оценке ЮНКТАД («Инвестиционный доклад» 2002 г.), Россия занимала первое место среди переходных стран (бывшего СЭВа) по экспорту прямого капитала. Отток капитала в целом (включая обслуживание внешнего долга и накопление резервов ЦБ) оставался на уровне 32 млрд долл. Собственно вывоз

капитала оставался, по предварительным данным, в пределах 15 млрд долл. и постепенно сокращался.

В целом, как видно из таблицы 2.2, отрасли перерабатывающей промышленности, зависящие преимущественно от внутреннего спроса, в наибольшей степени были затронуты переходным кризисом 1990–1998 гг. В значительно лучшем состоянии в тот период оказались экспортные отрасли, причем они же вели значительную экспансию выпуска и в последние четыре года. В наилучшем положении в первый период — по динамике выпуска — были все энергетические отрасли. Но их выпуск в недавнем прошлом увеличивался по естественным причинам намного медленнее. В конечном счете именно динамика выпуска в промышленности определила глубокие изменения в структуре экономики России в пореформенный период. И именно тут будет решаться ее будущее как промышленной державы. Сейчас сырьевая ориентация российской экономики усиливается, закрепляются позиции добывающих отраслей, прежде всего в энергетическом секторе. Необходимо повышение роли перерабатывающей промышленности, а также значительное увеличение доли в экономике технологичных отраслей с высокой добавленной стоимостью, которые во многом определяют научно-технический потенциал страны.

Проблемы модернизации кристаллизовались в форме дебатов о том, какие именно отрасли будут определять будущее, как именно будут модернизироваться производственный капитал, инфраструктура, жилищный фонд, инновационная база России. По-прежнему открытой остается проблема, какие экономические силы будут вести модернизацию: интегрированные бизнес-группы, свободный предприниматель (приоритет правительственных программ) или государство, которое пока сознательно уходит из сферы накопления.

### **Государство: процесс реформирования продолжается**

Проведение экономических реформ последних двух лет сопряжено с огромным

*Громадной национальной проблемой остается региональное выравнивание уровня развития, которое во многом зависит от возможности укрепления транспортных и коммуникационных возможностей для развития бизнеса*

Таблица 2.2

## Отраслевой выпуск продукции, 1990–2002 гг.

Отрасли	Преимущественный рынок сбыта (по доходам)	Динамика объема, %		Динамика физического выпуска, %	Рост внутренних цен за 2001 г. и третий квартал 2002 г., %
		1998 г. к 1990 г.	2002 г. к 1998 г.	2002 г. к 1998 г.	2002 г. к 2000 г.
Промышленность		45,7		135,8	125,9
Нефтедобывающая	внешний	58,1		123,6	117,4
Черная металлургия	внешний	52,7		138,8	113,3
Химия и нефтехимия	внешний	41,6		154,9	104,4
Газовая (без транспорта)	внешний	89,0*		105,2*	193
Цветная металлургия	внешний	50,1		143,4	114,6
Лесная и деревообработ.	внешний	36,6		140,7	112,3
Угольная	внутренний	58,6		113,5	127,8
Легкая	внутренний	12,5		142,2	114,7
Машиностроение	внутренний	36,6		155,1	126,9
Строительных материалов	внутренний	32,5		139,4	137,2
Пищевая	внутренний	50,0		137,0	118,5
Электроэнергетика	внутренний	75,7		101,5	162,9

\* Соответственно: 1997 г. к 1990 г. и 2002 г. к 1997 г.

Источник: Рассчитано по: Обзор экономической политики в России за 2001 год. М., 2002 г. Приложение 2. Таблица 20; 1000 лучших предприятий. М., 2002 г. Табл. 2.1.

трудом по изменению характера того «нового русского капитализма», который стихийно сложился уже на первом этапе реформ в 1991–1995 гг. и закрепился в период 1996–1999 гг. Государство фактически выступало в двух лицах — как исполнитель своих текущих регулирующих функций и как реформатор. В общем все это является естественными функциями государства в любой стране, но в переходной экономике различие этих функций более ярко выражено. В России же в известной степени речь идет об исправлении институционального базиса рыночной экономики. Поэтому и реформы, которые были проведены в последние годы (а список только принятых законодательных актов огромен), носили в основном институциональный характер. Критики каждой из конкретных реформ (справа и слева, а также знатоков конкретных областей) находят в них существенные изъяны, компромиссный характер, который может повлиять на скорость их реализации и эффективность действия. Однако круг реформ был весьма широк и впечатляющ, в их числе:

- правовая реформа — вышла на стадию определения статуса судей;
- земельная реформа — одобрена, хотя возможности доступа к земле и ее продажи остаются ограниченными;
- трудовой кодекс — принят, хотя критикуется как профсоюзами, так и справа. Во многом реальная ситуация определяется значительными возможностями бизнеса использовать различные гибкие схемы найма;
- пенсионная реформа — одобрена в основных своих положениях, хотя масса подзаконных актов еще должна быть принята. Представляет собой компромисс между концентрацией управления фондами в Пенсионном фонде Российской Федерации и частными схемами управления средствами накопительной (инвестируемой) составляющей пенсионной системы;
- антибюрократический пакет законов, ориентированный прежде



всего на сокращение возможностей местных органов власти препятствовать (например, с помощью бесконечных проверок) деятельности малого и среднего бизнеса. Носит, по существу, антикоррупционный характер. Эффект его действия будет виден в обозримом будущем, поскольку потребует активной позиции самого бизнеса в защите своих прав.

Среди массы проблем воздействия государства на бизнес выделяются три основных проблемы: размер самого государства, налоговая нагрузка, реформа естественных монополий. Реформа последних лет включала значительный компонент по реформе Налогового кодекса Российской Федерации. Ключевыми были несколько компонентов. Во-первых, с 2001 г. в России действует плоский 13%-ный налог на личный доход граждан. Сборы от этого налога были полностью переданы органам власти субъектов Российской Федерации (ранее часть их поступала в федеральный бюджет). В России этот налог представляет собой сравнительно небольшую долю общих доходов бюджета (менее 3% ВВП). Заметим, что в большинстве стран мира подоходный налог поступает в федеральную казну. Собираемость этого налога после введения плоской ставки несколько возросла, хотя степень выхода личных доходов из тени до конца не была выявлена. Увеличение сборов подоходного налога отражал большой рост номинальных доходов в стране в последние два года, рост нижней ставки с 12% до 13% и включение нескольких миллионов военнослужащих в состав плательщиков. Тем не менее для всех легальных доходов это самый низкий в мире налог, за исключением «налоговых гаваней».

Во-вторых, на легализацию малого и среднего бизнеса было рассчитано введение новой упрощенной системы отчетности, которая, однако, по отзывам бизнесменов, представляет весьма сложную конструкцию, выполнение которой в общем связано со значительными дополнительными издержками. Другим высоким налогом, сковывающим деятельность бизнеса, остается единый социальный налог (более 36%), который

представляет собой значительное препятствие для малого и среднего бизнеса. Дело в том, что средняя доля заработной платы в цене промышленной продукции в стране составляет примерно 15%, или 20–21%, включая этот налог. Это, видимо, устраивает крупные промышленные и добывающие предприятия. Однако в наукоемком бизнесе, где заработная плата составляет до 60–80% всех издержек, уплата такого налога зачастую носит запретительный характер.

В-третьих, крупный бизнес в целом одобрил системы налогов на добычу углеводородного сырья, которая сейчас, однако, подвергается критике как не способствующая рациональному использованию низкодебитовых скважин. Наконец, аналогичная ситуация складывается с плоским 24%-ным налогом на прибыль, заменившим 35%-ный с 50%-ной скидкой на размер капиталовложений. Важным аспектом и бесспорным шагом вперед стала более четкая и упорядоченная система определения издержек и относящихся к ним видов расходов. Первоначально бизнес в целом принял закон положительно, однако позднее мнения стали существенно меняться. Оказалось, что многие предприятия, даже не проиграв при отмене 50%-ной скидки на инвестиции благодаря возможностям списать другие расходы, все-таки столкнулись с трудностями при расчете эффективности крупных долгосрочных проектов (при кредитном заимствовании). Другой аспект этой проблемы заключался в том, что закон принимался при высоких темпах роста накопления, но фактически стал действовать при их замедлении с января 2002 г.

Весь 2002 г. прошел под знаком дебатов по поводу реформы РАО ЕЭС и необходимости реформы МПС и рынка газа вместе с Газпромом. Большой пакет законов, подготовленный правительством вместе с РАО ЕЭС, прошел длительный процесс обсуждения в органах исполнительной власти и в Государственной думе. Однако к осени 2002 г. опасность усиления инфляции при росте тарифов на электричество, а также сложности проведения реформы ЖКХ (сокращение субсидирования) вызвали обострение дебатов, и скорость прохождения законопроектов резко снизилась.

*Среди массы проблем воздействия государства на бизнес выделяются три основных проблемы: размер самого государства, налоговая нагрузка, реформа естественных монополий*

По мнению ряда наблюдателей, в действие вступили факторы, обычные для всех стран мира, когда крупные реформы, затрагивающие интересы основных масс избирателей, бывает трудно проводить в год выборов. В какой-то степени то же относится и к реформе газового рынка. Учитывая растущую роль газа в электроэнергетике, провести реформу РАО ЕЭС без продвижения в реформе газового рынка (и Газпрома) оказалось трудно. Реформа рынка газа связана со своими огромными трудностями, а ее концепции стали обсуждаться только осенью 2002 г., т. е. на два года позже обсуждения рынка электроэнергии.

В заключение отметим, что правительство достаточно устойчиво придерживалось идеологии ограничения размеров государства, хотя многие исследователи отмечают значительный рост непроцентных расходов (с 12,2% ВВП в 2001 г. до 13,6% по кассовому обслуживанию), особенно на оборону и правоо-

хранительные органы. Обслуживание долга снизилось с 2,6% до 2% ВВП при том, что правительство выкупило внешних долгов 2003 г. (и, возможно, 2005 г.) на несколько миллиардов долларов с целью сгладить будущие пики в обслуживании суверенного долга. В целом можно отметить снижение налоговых поступлений с 16,4% до 15,7% ВВП, что указывало на прямые последствия налоговой реформы. С учетом роста номинального ВВП почти на 20% это еще не составляло проблему для правительства, но свидетельствовало о том, что вопрос о соотношении правительственных расходов, доходов и экономическом росте в России еще не закрыт и что впереди интересные дебаты. С позиций развития человеческого капитала, правительство делало ставку больше на экономический рост и последующее увеличение доходов населения, нежели на перераспределение доходов через бюджет.

\*\*\*

Благоприятный макроэкономический фон последних лет способствовал росту доходов и потребления, но рост капиталовложений затормозился. Широкий охват реформ сопровождался колебаниями и компромиссами по их глубине.

Проблемы путей модернизации экономики страны стали выдвигаться на передний план в предвыборный год. Важно не потерять 2003—2004 гг. в проведении реформ из-за предвыборной компании и формирования курса после двойных выборов. Многие важные реформы не успели пройти в довыборный период и, вероятно, окажутся отложенными до выявления результатов выборов.

Макроэкономическая ситуация с учетом зависимости бюджета от внеш-

неэкономических доходов остается потенциально рискованной. Необходимо преодоление сырьевой ориентации экономики, повышение роли перерабатывающей промышленности.

Поскольку поддержание 10%-ного ежегодного прироста потребления в долгосрочном плане нереально, необходимо усиливать меры, способствующие сбережениям и переходу к целевому субсидированию.

Модернизация страны в конечном счете будет реализована комбинацией различных экономических агентов, что потребует и модернизации частного финансового сектора, укрепления стимулов к накоплению.

<sup>1</sup> Статистические данные за 2002 г. взяты из официальных источников и частично являются предварительными.

<sup>2</sup> См., например: Конца экономическому застою не видно, Ведомости от 27.12.2002 г.

<sup>3</sup> А.Р. Белоусов и др. Особенности механизма промышленного роста в 2001—2002 гг. в кн.: 1000 лучших предприятий России. С. 26.

<sup>4</sup> Центр Развития, «Фонд Индекс Потребительских настроений», ноябрь 2002 г.

<sup>5</sup> Увеличение экспорта сырья тормозит развитие обрабатывающей промышленности.

<sup>6</sup> См. Leonid Grigoriev, Lilia Valitova Two Russian Stock Exchanges: Analysis of Relationships // Russian Economic Trends. Blackwell. V. 11, 2002. #3. July. Pp. 44—53.

## Расходы федерального бюджета в области социальной политики

### Федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды

Социальные выплаты и льготы финансируются на всех уровнях бюджетной системы России, значительная их часть финансируется из государственных внебюджетных фондов. В целом гарантируемые федеральным бюджетом социальные выплаты и льготы могут быть разделены на две группы:

- прямые выплаты реципиентам— физическим лицам;
- социальные льготы в неденежной форме.

Большая часть социальных выплат относится к первой группе. В их числе— выплачиваемые с 1 января 2001 г. из федерального бюджета пособия по безработице и доплаты лицам, состоящим на иждивении у безработного; стипендии на период профессиональной подготовки безработных; некоторые виды государственных пенсий (в частности, социальные пенсии); пособие по беременности и родам женщинам, уволенным в связи с ликвидацией предприятий; стипендии аспирантам и докторантам; компенсационные выплаты лицам, пострадавшим в результате радиационных катастроф и др.

Наиболее массовыми из второй группы социальных выплат и льгот являются льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. В 1999 г. 29,3% общей численности постоянного населения

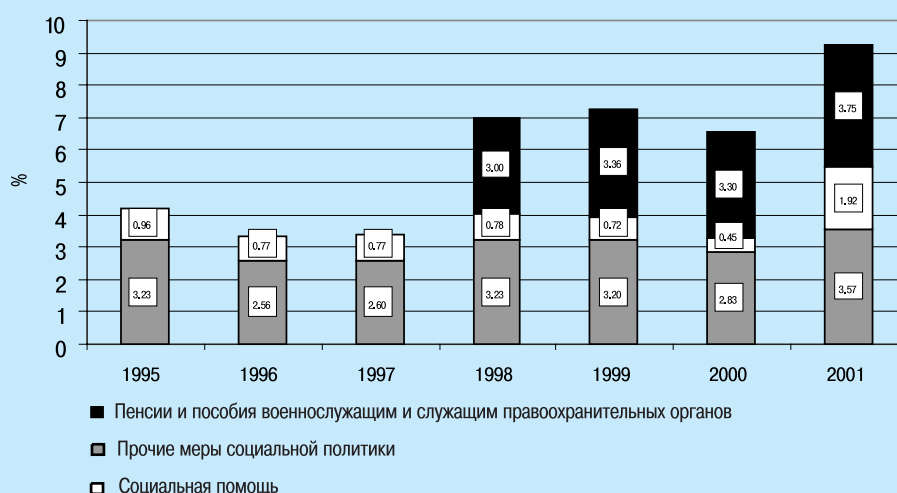
страны пользовались такими льготами, а размер средств, затраченных на их предоставление, составлял около 12 млрд. руб. В последующие годы объем предоставленных льгот не только не сократился, но и заметно увеличился. Так, при заметном росте общей площади жилых домов в 2002 г., по данным Госкомстата России, расходы населения на оплату жилья и коммунальных услуг в реальном выражении несколько сократились по сравнению с 2001 г.

### Раздел федерального бюджета «Социальная политика»

Большая часть расходов федерального бюджета на социальные выплаты и льготы финансируется по отдельной статье (разделу) «Социальная политика» с соответствующими приложениями. Этот раздел в функциональной классификации федерального бюджета был впервые введен в 1995 г. На рисунке 2.4 показана доля расходов по разделу «Социальная политика» в общих расходах федерального бюджета в период с 1995 по 2000 г. Как фиксирует график, доля «Социальной политики» в общих расходах оставалась относительно стабильной с 1998 г., но в 2001 г. она отразила существенный рост.

Номинальный рост расходов по разделу «Социальная политика» за приведенный период может быть в значительной

Рисунок 2.4. Доля расходов по разделу «Социальная политика» в общих расходах федерального бюджета, % (1999—2002 гг.)



степени объяснен изменением структуры этого раздела федерального бюджета, перераспределением финансирования внутри статей и между отдельными статьями и разделами федерального бюджета, а также между другими источниками финансирования, например, внебюджетными фондами. Если исключить фонды, предусмотренные для финансирования выплат пенсий военным и служащим правоохранительных органов, то доля расходов на раздел «Социальная политика» в общих расходах федерального бюджета колебалась между 3% и 4%, за исключением 2001 г., когда в этот же раздел были включены средства на финансирование выплат пособий по безработице и расходов региональной сети службы занятости в связи с прекращением деятельности Государственного фонда занятости. Рисунок 2.5 показывает, что те же тенденции характерны и для такого показателя, как доля расходов на раздел «Социальная политика» в ВВП страны.

### Государственные внебюджетные фонды

Государственные внебюджетные фонды (ГВФ) являются основным источником прочих социальных выплат, гарантируемых федеральным законодательством. ГВФ определяются статьей 13 Бюджетного кодекса Российской Федерации как фонды «денежных средств», образуемые «вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации» и предназначенные для «реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь». В соответствии со статьей 144 кодекса в состав ГВФ были включены Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС) и Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (ГФЗН, в настоящее время прекративший свое существование).

Рисунок 2.5. Расходы раздела «Социальная политика» в процентах от ВВП

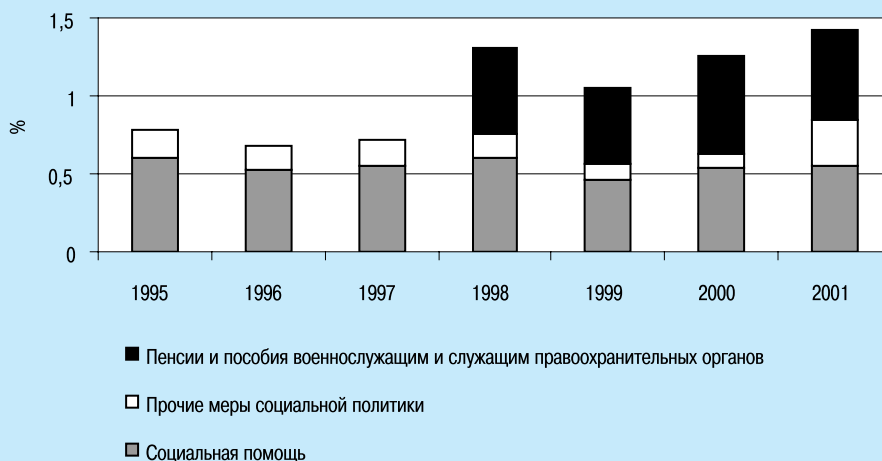
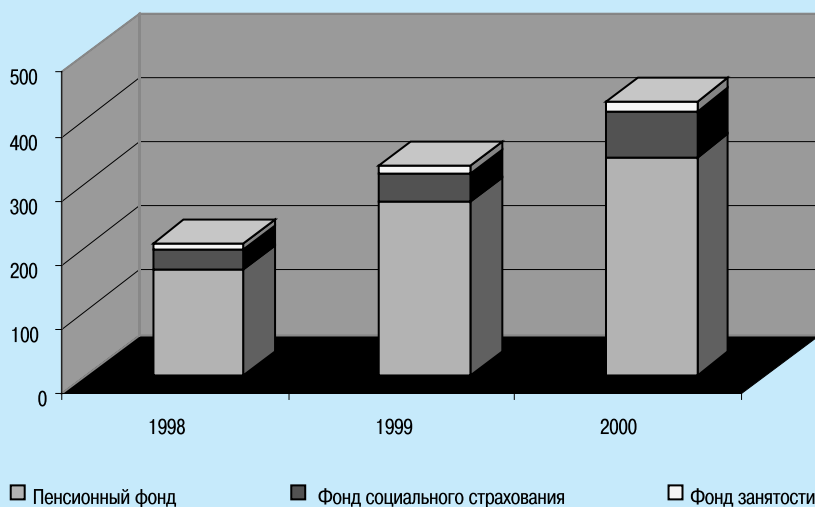


Рисунок 2.6 показывает динамику социальных выплат из внебюджетных фондов в период с 1998 по 2000 г. ПФ был создан в России в 1991 г. во исполнение требований конвенций № 35 и № 36, о необходимости раздельного управления государственными фондами социального страхования и государственными средствами, принятыми в 1933 г. Международной организацией труда (МОТ). Средства ПФ используются в основном для выплаты государственных трудовых пенсий. Кроме того, из средств ПФ на компенсационной основе осуществляются и некоторые другие расходы. В част-

ности, ПФ финансирует выплату пенсий военным, причем соответствующие затраты ПФ должны компенсироваться федеральным бюджетом. Положение о ФСС было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации в феврале 1994 г. Средства ФСС направляются на социальные пособия— по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, на финансирование санаторно-курортного лечения работников, частичное

Рисунок 2.6. Социальные выплаты из государственных внебюджетных фондов, млрд руб



финансирование мероприятий по внешкольному обслуживанию детей (летние каникулы, новогодние подарки и т. п.). ФФОМС был организован в 1993 г.; в систему обязательного медицинского страхования входят также 88 территориальных фондов обязательного медицинского страхования, которые созданы в субъектах Российской Федерации. Средства ФФОМС предназначены для финансирования развития в Российской Федерации страховой медицины; средства этого фонда не расходуются на выплату социальных пособий. ГФЗН, организованный в соответствии с принятым в 1991 г. Законом РСФСР «О занятости населения в РСФСР», был призван частью своих средств гарантировать выполнение государственных социальных обязательств перед новой для России категорией социально уязвимых граждан — безработны-

ми, которые зарегистрированы в органах государственной службы занятости. Средства ГФЗН направлялись на выплату пособий по безработице, досрочных пенсий и материальной поддержки безработным гражданам, а также стипендий безработным, проходящим профессиональную подготовку и переподготовку по направлению государственной службы занятости. ГФЗН был ликвидирован 1 января 2001 г. с одновременной передачей функций по финансированию выплат данных пособий федеральному бюджету.

Колосницын И.В., к.э.н., старший менеджер некоммерческого фонда «Бюро экономического анализа»