

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1

*БАНКРОТСТВО  
В РОССИИ:  
НИ ЗАЩИТЫ  
КРЕДИТОРОВ,  
НИ РЕСТРУК-  
ТУРИРОВАНИЯ*

Хорошо действующее корпоративное законодательство является ключевым институтом в рыночной экономике. Законы о банкротстве, будучи составной частью

---

*Авторы Специального доклада — К. Сонин и Е. Журавская, эксперты Российско-европейского центра экономической политики.*

*Настоящий Специальный доклад подготовлен на основе статьи: Могиланская-Ламберт А., Сонин К., Журавская Е. «Политические аспекты банкротства в переходный период» (Political Capture of Bankruptcy in Transition), которая готовится к печати в качестве рабочего материала РЕЦЭП.*

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ, НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ

корпоративного законодательства, нацелены на защиту кредиторов, усиление руководящего звена для поддержания финансовой дисциплины, проведения реструктуризации и предотвращения неэффективного использования активов.

Естественно, российское законодательство допускает банкротство для тех компаний, которые не платят своим кредиторам. В настоящем Специальном докладе представлено краткое изложение недавно проведенного исследования, посвященного анализу вопроса о том, действительно ли российские законы о банкротстве служат выполнению поставленных перед ними задач.

### ИСТОРИЯ ВОПРОСА

История российского постсоветского законодательства о банкротстве весьма коротка. С начала переходного периода было принято два закона о банкротстве: первый — в ноябре 1992 г., а второй — в марте 1998 г. С содержательной точки зрения эти два закона отличаются существенным образом, и поэтому они оказали совершенно различное воздействие на российскую экономику. Второй закон действует в России и в настоящее время. В феврале 2000 г. Государственная Дума приняла (в третьем чтении) ряд поправок к нему, которые, если будут действовать, способны снова значительно изменить существующее положение дел.

### ЗАКОН 1992 г.: НИ БАНКРОТСТВ, НИ СТИМУЛОВ

Первый закон о банкротстве не оказал сколько-нибудь существенного воздействия на российскую экономику. Не удалось ни сделать банкротство серьезной угрозой для руководящего звена большинства российских предприятий, ни обеспечить права внешних кредиторов. Можно выделить две причины этой неудачи. *Во-первых*, в законе сформулировано условие, которое ограничило возможность банкротства только несколькими российскими фирмами. *Во-вторых*, в законе установлена весьма сложная для осуществления процедура, которую необходимо провести для того, чтобы объявить компанию банкротом.

Условием для начала процедуры банкротства, согласно закону 1992 г., было превышение общего объема просроченной задолженности над общей балансовой стоимостью активов компании. Причина того, что это условие привело к отсутствию эффективной угрозы банкротства, достаточно проста: руководство компаний имело возможность манипулировать данными по общей балансовой стоимости активов компании, например, путем выпуска не обладающих реальной ценностью долговых обязательств с высокой номинальной стоимостью для своей собственной фирмы. Поэтому неудивительно, что в тот период, когда действовал этот закон, обанкротилось крайне незначительное количество компаний. Проблемы с эффективностью закона о банкротстве 1992 г. стали причиной разработки и введения в действие нового закона.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.  
БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ,  
НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ**

**ЗАКОН 1998 г.: ЧАСТЫЕ БАНКРОТСТВА,  
НЕВЕРНЫЕ СТИМУЛЫ**

Как представляется, текст нового закона о банкротстве соответствует западным стандартам. Согласно закону, любой кредитор компании, на долю которого приходится незначительный объем долга (в настоящее время 5000 дол.), просроченный на три месяца, имеет право возбудить дело о банкротстве. Это правило могло бы обеспечить значительный прогресс по сравнению с предыдущим законом, поскольку теперь имелась возможность объявить банкротами неплатежеспособные компании и дать руководителям правильные стимулы в их деятельности.

Однако недавно проведенное исследование показало, что эта возможность во многих случаях не была реализована: крупные неэффективные предприятия не были ликвидированы и финансовая дисциплина руководителей не улучшилась скольконибудь существенно. Зачастую процедуры банкротства не использовались для того, чтобы усилить финансовую и налоговую дисциплину, провести реструктурирование или перераспределить активы в пользу более эффективных собственников. Вместо этого банкротство часто использовалось в качестве механизма перераспределения прав контроля над предприятиями в пользу региональных администраций и даже для защиты менеджеров от необходимости погашения их обязательств по федеральному налогообложению и от претензий внешних кредиторов.

Причины и механизмы этой деформации являются частью проблемы институционального строительства в условиях недостаточно развитой правовой среды. Для того чтобы понять, что было неправильным, необходимо тщательно рассмотреть процедуру, определенную законом, и то, как она осуществлялась.

Согласно закону, если кредитор возбуждает дело о банкротстве, оно осуществляется согласно следующей процедуре. *Во-первых*, временный управляющий, назначенный судьей Арбитражного суда, собирает информацию относительно претензий к компании и организует собрание кредиторов, на котором кредиторы решают, хотя бы они ликвидировать или реорганизовать данную компанию<sup>1</sup>. *Во-вторых*, судья учитывает решение, принятое на собрании кредиторов, и принимает свое собственное решение о том, подлежит ли данная компания ликвидации или реорганизации, назначая конкурсного управляющего, в случае если принято решение о ликвидации, или внешнего управляющего, если принято решение о реорганизации. Процедура реорганизации называется внешним управлением. Следует отметить, что судья не обязан следовать требованиям кредиторов о ликвидации или реорганизации или принимать их кандидатуры на должность конкурсного управляющего, осуществляющего процедуру банкротства.

Начало либо ликвидации, либо реорганизации уводит компанию из-под контроля ее прежних руководителей, если только один из членов предыдущей команды не назначен внешним управляющим. В законе специально предоставлены большие права судьям Арбитражного суда, поскольку его разработчики хотели избежать пристрастного отношения как к кредиторам, так и к должникам. Если судья действует беспристрастно, российский закон о банкротстве способен, с одной стороны, обеспе-

---

<sup>1</sup> *Арбитражный суд в России рассматривает дела о банкротстве и другие споры, связанные с предпринимательством.*

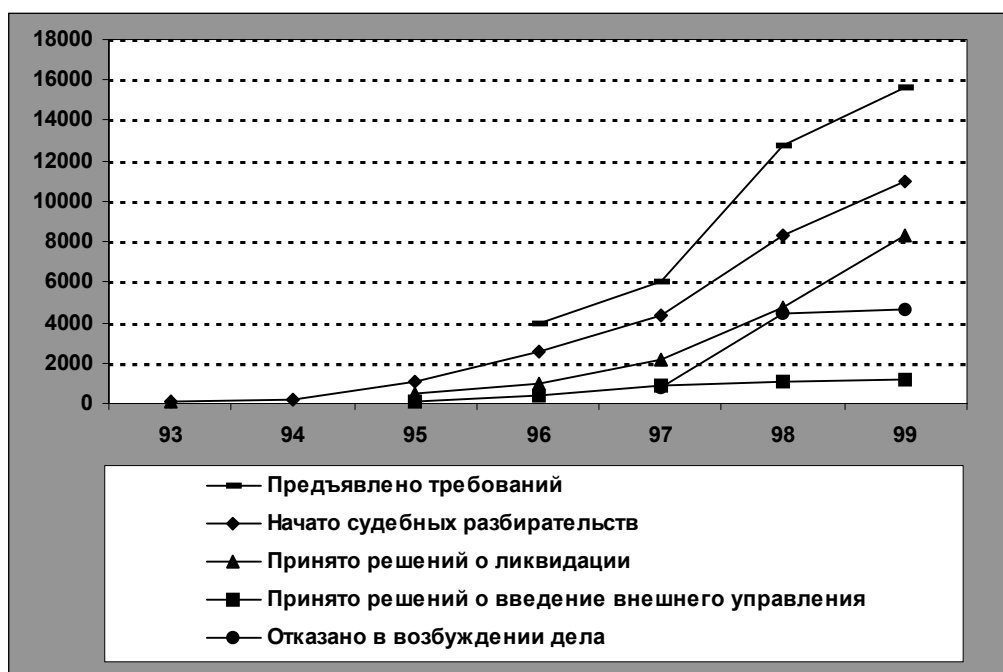
## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ, НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ

чить успех в деле защиты кредиторов и, с другой — не допустить неэффективной ликвидации.

Эксперты предупреждали о том, что введение в действие этого закона приведет к резкому увеличению количества банкротств, поскольку большинство российских фирм накопили значительную задолженность перед федеральным и региональными бюджетами и перед частными кредиторами до 1998 г. вследствие отсутствия эффективных постановлений об осуществлении банкротства. Конечно, количество банкротств существенно увеличилось после принятия нового закона (см. график 1). Рост количества случаев банкротства многие эксперты интерпретировали как свидетельство того, что вследствие вступления в действие нового закона бюджетные ограничения для российских предприятий стали более жесткими.

График 1

### ВОЗБУЖДЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ БАНКРОТСТВА, 1993–1999 гг. (количество случаев)\*



\* Источник: Вестник Высшего арбитражного суда.

Однако совокупные статистические данные о начатых делах по банкротству не подтверждают вывода об эффективности нового закона. Для того чтобы сделать заключение об эффективности закона о банкротстве, принятого в 1998 г., следует знать, что произошло с этими компаниями после того, как была начата процедура банкротства, и как много дел о банкротстве было доведено до конца.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.  
БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ,  
НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ**

В исследовании<sup>1</sup> сделана первая попытка рассмотреть эти вопросы путем анализа данных на микроэкономическом уровне. Полученные результаты подтверждают точку зрения, что действующий в настоящее время закон о банкротстве в реальности не служит тем целям, ради которых он был принят, — целям защиты внешних кредиторов и создания адекватных стимулов для руководителей предприятий (то есть ужесточению бюджетных ограничений для менеджеров). Причина этого состоит в том, что согласно данному закону судьи Арбитражного суда получили очень большую силу. Однако судьи, которые в России рассматривают дела о банкротстве, не являются полностью независимыми. Дела о банкротстве в большинстве случаев рассматриваются региональными подразделениями Арбитражного суда, и имеются свидетельства того, что решения, принимаемые судьями региональных арбитражных судов, зачастую обусловлены влиянием региональных органов власти.

Так быть не должно, поскольку, согласно российскому законодательству, все арбитражные суды находятся в федеральной юрисдикции и вследствие этого независимы от региональных органов власти. Однако, как это часто бывает в России, практика отличается от теории. Недостаточное федеральное финансирование арбитражных судов и расстояние (как политическое, так и физическое) от федерального центра делает арбитражные суды в высокой степени зависимыми от региональных властей. Средства массовой информации неоднократно приводили примеры того, как региональные руководители непосредственно финансируют региональные суды.

На основе использования предложенной теоретической модели и систематического анализа имеющихся свидетельств в названной выше работе показано, что региональные руководители зачастую действуют в сговоре с менеджерами крупных предприятий, находящихся в их регионах, для того чтобы использовать новый закон о банкротстве как средство экспроприации собственности у федерального правительства и внешних инвесторов.

Механизм такой экспроприации, как показано в работе, базируется на двух факторах, о которых говорилось выше. *Во-первых*, это то, что закон (в попытке соблюсти баланс) предоставляет большую власть судье Арбитражного суда по вопросу о принятии решения относительно временного, ликвидационного и внешнего управляющего. И, *во-вторых*, то, что, принимая решения, судьи Арбитражного суда находятся под давлением региональных органов власти.

В работе доказывается, что региональные руководители заинтересованы в удержании доходов в своих регионах, также как и в сохранении высокого уровня занятости на предприятиях региона. Поэтому они выступают противниками ликвидации крупных и политически значимых предприятий. Первой и основной целью руководителей крупных предприятий в регионах является сохранение контроля. Они редко заинтересованы в проведении реструктуризации, даже если без этого предприятие оказывается неплатежеспособным. Реструктуризация — болезненный процесс, который зачастую требует значительных усилий со стороны руководства и дополнительного человеческого капитала. Когда закон о банкротстве является эффективным, то, вынуждая руководителей осуществлять реструктуризацию, он несомненно представляет собой угрозу потери ими контроля над предприятием.

---

<sup>1</sup> *Могиланская-Ламберт А., Сонин К., Журавская Е. Политические аспекты банкротства в переходный период. М., РЕЦЭП. 2000.*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.  
БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ,  
НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ**

Перед лицом угрозы банкротства зачастую происходит объединение интересов руководителей крупных неплатежеспособных предприятий (или платежеспособных предприятий, руководители которых не желают платить долги кредиторам вне своих регионов) и губернаторов тех регионов, где эти предприятия расположены. Ни руководители предприятий, ни губернаторы не заинтересованы в реструктуризации или ликвидации. Руководители предприятий могут предложить услуги (в форме уплаты региональных налогов, обеспечения избыточной занятости, предоставления общественных услуг на региональном уровне, взяток и т. д.) региональным администрациям в обмен на защиту с их стороны от опасности утраты контроля за предприятием в результате банкротства<sup>1</sup>.

В результате внешние инвесторы (например, московские банки) и федеральное правительство не в состоянии осуществить реструктурирование или ликвидацию региональных предприятий путем их банкротства. Дело в том, что губернатор может использовать свое влияние на судью Арбитражного суда, для того чтобы обеспечить сохранение контроля над предприятием той же самой администрации. По указанию губернатора судья вводит внешнее управление, назначает самого руководителя или кого-нибудь из его команды внешним управляющим и откладывает выполнение требований всех кредиторов на тот период, когда фирма будет объявлена банкротом.

Следовательно, может возникнуть (и во многих регионах возникает) такая ситуация, когда внешние кредиторы не в состоянии заставить крупные региональные предприятия отвечать по требованиям; федеральное правительство не получает причитающиеся ему налоги; руководителей крупных региональных предприятий не удастся вынудить осуществлять реструктуризацию, поскольку их защищают региональные власти; в то же время сами региональные власти имеют как личную выгоду от руководителей предприятий, так и чрезвычайно высокую занятость, и несоразмерную долю налоговых доходов.

Важно отметить, что вышеописанная логика развития событий отражает ситуацию на крупных региональных предприятиях, независимо от того, являются ли они прибыльными, или нет. С точки зрения губернатора, предприятия, заслуживающие защиты, — это те, которые имеют большую задолженность по налогам перед федеральным бюджетом (региональные администрации не желают, чтобы доходы уходили

---

<sup>1</sup> Существует много различных способов оказания услуг губернаторам со стороны руководителей предприятий. Эти услуги могут быть в форме денежных вкладов, бартера, политической поддержки и т. п. Так называемый губернаторский внебюджетный фонд, образованный в 1997 г. в Кемеровской области, может служить примером хорошо отлаженного механизма денежной дани. Губернатор просто-напросто отдавал указание каждому предприятию своего региона осуществлять вклады в названный фонд. По сообщению общероссийской газеты «Известия» (от 16 сентября 1999 г.), Западно-сибирский металлургический комбинат (Запсиб) регулярно переводил средства в этот фонд, имея при этом весьма значительную задолженность по налогам перед федеральным правительством.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.  
БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ,  
НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ**

из региона), значительные денежные потоки или политическое влияние<sup>1</sup>. Интересы губернатора вряд ли распространяются на малые и средние предприятия, так что можно предположить, что угроза банкротства будет более реальной для малых предприятий.

В указанной ранее работе построен систематизированный ряд данных по банкротствам в России, с тем чтобы показать, что эти данные согласуются с обрисованной выше логикой развития ситуации с банкротствами. Прежде всего показано, что вероятность введения внешнего управления (в противовес ликвидации) находится в прямо пропорциональной зависимости от силы губернатора в регионе, где действует фирма, от того, насколько плохи отношения губернатора с федеральным центром, от величины задолженности региона по налогам перед федеральным бюджетом и от степени закрытости системы сбора местных налогов, позволяющей собирать большую часть налогов в натуральной форме и виде взаимозачетов.

Также вероятность введения внешнего управления выше для очень крупных фирм, функционирующих в эффективных и прибыльных отраслях. И наоборот, вероятность возбуждения против компании дела о ликвидации (в противовес введению внешнего управления) обратно пропорциональна силе губернатора в регионе, где действует фирма, тому, насколько плохи отношения губернатора с федеральным центром, величине задолженности региона по налогам перед федеральным бюджетом.

Связь вероятности введения внешнего управления со степенью закрытости системы сбора местных налогов отсутствует. Кроме того, вероятность ликвидации в противовес введению внешнего управления выше для меньших по размеру фирм, которые функционируют в убыточных отраслях. Более того, возбуждение дела о введении внешнего управления на предприятии в среднем не увеличивает его производительность и не снижает занятость (эти переменные являются косвенными показателями реструктуризации).

Эти эмпирические факты подтверждают теоретическое положение о том, что союзы между руководителями крупных предприятий и губернаторами регионов используют внешнее управление для экспроприации внешних инвесторов и федерального правительства. И наоборот, политические интересы региональных администраций не оказывают влияния на ситуацию с банкротствами малых предприятий.

## ПОПРАВКИ 2000 г.: ОДИН ШАГ ВПЕРЕД, ДВА ШАГА НАЗАД

В феврале 2000 г. Государственная Дума приняла в третьем чтении поправки к закону о банкротстве 1998 г. Введение этих поправок было вызвано наличием явных трудностей с осуществлением процедуры банкротства на практике. Главными были две проблемы. *Во-первых*, по закону 1998 г. начать процедуру банкротства было

---

<sup>1</sup> Так, Евгений Наздратенко, губернатор Приморского края, заявил, что зачастую он просто пользуется бандитскими методами, для того чтобы защитить предприятия от банкротства («Итоги». 4 мая 1999. С. 6). Е. Наздратенко при этом имел в виду предприятия рыбной промышленности Приморского края.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ, НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ

весьма легко, так что суды оказались перегруженными и неспособными эффективно вести дела. И, *во-вторых*, принятие в 1998 г. нового закона о банкротстве не способствовало увеличению уровня сбора федеральных налогов. Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству предприятий выступила главным сторонником введения новых поправок.

Наиболее существенные из предлагаемых изменений (в порядке увеличивающейся значимости) таковы:

- Минимальный период задолженности, позволяющий возбуждать дело о банкротстве, увеличивается с трех до шести месяцев, а минимальная величина просроченной задолженности, позволяющая возбуждать дело о банкротстве, — с 500 до 5000-кратной величины минимальной заработной платы (в настоящее время это примерно 15 тыс. дол.). Обе эти поправки нацелены на сокращение очередей в арбитражные суды, но также обе они в результате ослабляют права кредиторов. Альтернативная и, по мнению авторов настоящего Специального доклада, более результативная мера могла бы заключаться во введении более короткой и простой процедуры ликвидации малых и крайне неэффективных предприятий, с тем чтобы смягчить ситуацию с весьма длинными очередями в судах.
- Максимальная продолжительность периода внешнего управления увеличивается с полутора до двух с половиной лет; также имеется ряд поправок, направленных на дальнейшую детализацию процедуры внешнего управления. Они имеют целью сократить разворовывание активов руководством предприятия до начала дела о банкротстве и избежать риска такого разворовывания со стороны внешнего управляющего. Ясно, что попытка сократить масштабы разворовывания достойна похвалы. И поскольку реструктуризация — процесс длительный и трудный, увеличение срока внешнего управления было бы полезным. На практике, однако, представляется весьма сомнительным, что внесение нескольких пунктов в закон о банкротстве реально будет способствовать усилению контроля и предотвращению разворовывания активов предприятий. В таком случае лишний год внешнего управления просто позволит вору, нарушая права кредиторов, украсть больше.
- Как говорилось ранее, наиболее существенный порок действующего в настоящее время закона о банкротстве заключается в том, что банкротство используется для защиты руководства предприятий от федерального правительства и других внешних кредиторов и для обеспечения контроля над активами со стороны региональных руководителей. Согласно поправкам, предлагается решить проблему сбора налогов с предприятий-банкротов посредством наделения налоговых органов и других государственных организаций правом голоса на собраниях кредиторов, подобно другим кредиторам. Это должно увеличить возможности сбора налогов, но существует опасность, что государство станет манипулировать банкротством в политических целях, которые во многих случаях приведут к не самым оптимальным решениям.
- Все позитивные черты поправок, перечисленные выше, могут быть уничтожены предполагаемым восстановлением правила, имевшегося в законе 1992 г., — согласно которому предприятие может быть объявлено неплате-

## **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ, НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ**

жеспособным только в том случае, если величина его краткосрочных долговых обязательств превышает его стоимость по балансовым счетам. Как об этом говорилось выше, данное правило предоставляет должникам абсолютную свободу действий относительно того, станут ли они банкротами, и, следовательно, разрушает саму идею, лежащую в основании института банкротства. Принятие этой поправки будет иметь следствием только ухудшение инвестиционного климата в стране.

Характерной чертой этих поправок является их направленность на следствия, а не на причины того, что на основе и в рамках закона 1998 г. не удалось решить принципиально важные задачи, к числу которых относятся защита прав кредиторов и создание адекватных стимулов для руководителей предприятий. Такие отрицательные факторы, как сильная зависимость региональных подразделений Арбитражного суда от губернаторов и значительная власть, которой наделены судьи Арбитражного суда и внешние управляющие, не были приняты в расчет при создании нового закона о банкротстве.

По мнению авторов настоящего Специального доклада, изменения в процедуре банкротства в России должны быть нацелены на решение именно названных проблем. Первый, совершенно необходимый шаг заключается в финансировании всех подразделений Арбитражного суда на местах в полном объеме и вовремя. Дела о банкротстве крупных предприятий следует рассматривать в суде на федеральном уровне (вне региона, в котором расположено данное предприятие). Очевидно при этом, что не все дела о банкротстве целесообразно рассматривать на федеральном уровне, поскольку их слишком много. Поэтому федеральному правительству необходимо создать специальные обучающие программы для судей, работающих в региональных арбитражных судах, и предоставить им определенные возможности в плане карьеры с учетом достижений в их деятельности. Эти меры способны сократить возможность политического воздействия со стороны региональных органов власти на институт банкротства.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Предполагается, что закон о банкротстве должен решить несколько важных проблем: предотвратить неэффективное использование активов, обеспечить права кредиторов, поставить руководителей предприятий в такие рамки, чтобы они избегали плохих займов и т. д. Хотя российский закон о банкротстве был создан с тем, чтобы достичь указанных целей, в действительности он не запустит процесс реструктурирования и не ужесточит бюджетные ограничения для менеджеров предприятий.

Существующая в России правовая система имеет тот недостаток, что в ней региональные подразделения Арбитражного суда оказались под политическим влиянием губернаторов. В ситуации, когда нормы закона не уважаются, сбалансированный закон трансформирован в закон, который позволяет региональным губернаторам в союзе с руководителями крупных предприятий оставлять требования других держателей акций неудовлетворенными. В частности, внешние кредиторы, даже такие крупные, как московские банки и федеральное правительство, не имеют юридического механизма для удовлетворения своих претензий. Политическая зависимость арбитражных судов от региональных органов власти лишает российскую экономику перспектив на реструктуризацию, на получение инвестиций и на решение бюджетных проблем безотносительно к ситуации с ценами на нефть на мировых рынках.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ СИТУАЦИИ С БАНКРОТСТВАМИ В РОССИИ<sup>1</sup>**

Со временем количество дел о банкротстве и решений о ликвидации и введении внешнего управления увеличивается.

Процедуры ликвидации начаты в основном по отношению к малым и реже средним предприятиям. Процедуры введения внешнего управления начаты по отношению к крупным предприятиям. В среднем объем выпускаемой продукции на фирме с внешним управлением в 15 раз больше, чем на фирме, по отношению к которой начаты процедуры ликвидации.

Фирмы, подлежащие ликвидации, являются в высшей степени неприбыльными и неэффективными. Фирмы, находящиеся под внешним управлением, нельзя назвать неэффективными по средним российским показателям (48% фирм имеют производительность ниже, чем средняя фирма, находящаяся под внешним управлением).

Фирмы, находящиеся под внешним управлением, и фирмы, находящиеся в процессе ликвидации, распределены по отраслям неравномерно. Около 80% выпуска продукции фирм, находящихся под внешним управлением, приходится на три отрасли: нефтяную и газовую (54,5%), химическую (9,4%) и черную металлургию (16,5%). Для сравнения отметим, что объем выпускаемой продукции всех предприятий трех названных отраслей промышленности составляет примерно 30% общего объема выпуска продукции в российской промышленности. Почти половина всех случаев начала ликвидационных процедур приходится на предприятия лесозаготовки (21%), деревообработки (16%) и текстильной промышленности (7%). При этом в трех названных отраслях работают только 15% всех предприятий промышленности.

Фирмы, находящиеся под внешним управлением, неравномерно распределены по регионам. Так, на долю четырех регионов приходится 59% объема продукции, выпускаемой такими фирмами; это — Иркутская область (11%), Республика Башкортостан (13%), Кемеровская область (16%) и Тюменская область (19%). Для сравнения укажем, что объем продукции, выпускаемой всеми промышленными предприятиями четырех названных регионов, составляет 18% общего объема промышленного производства России.

Фирмы, находящиеся под внешним управлением, не осуществляют реструктуризацию. В среднем, показателя общего состояния таких фирм не изменились по сравнению с тем, что было до введения внешнего управления.

---

<sup>1</sup> Для систематического анализа данных см.: Могиланская-Ламберт А., Сонин К., Журавская Е. Политические аспекты банкротства в переходный период. М., РЕЦЭП. 2000.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.  
БАНКРОТСТВО В РОССИИ: НИ ЗАЩИТЫ КРЕДИТОРОВ,  
НИ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЯ**

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2

# РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ

## КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ

Вопрос, влияет ли вообще и как влияет отечественная и иностранная конкуренция на эффективность предприятий, был центральным в спорах о российской либера-

---

*Авторы Специального доклада — Дж. Д. Браун (Стокгольмский институт переходной экономики, Стокгольмская школа экономики, РЕЦЭП) и Дж. С. Эрл (Стокгольмский институт переходной экономики, Стокгольмская школа экономики, Центральноевропейский университет, РЕЦЭП).*

*Доклад написан на базе статьи «Competition and Firm Performance: Lessons from Russia». За помощь в сборе данных авторы благодарят Ю. Андриенко, М. Барца, Е. Бессонову, С. Билецкого, Е. Браздникову, А. Браун, М. Горбань, Д. Карпова, С. Коленикова, М. Лопухову, Е. Пальцеву, М. Силаева, И. Чехова, С. Вестерстрёна и В. Якубовича. Авторы также чрезвычайно признательны за финансовую поддержку следующим организациям: АСЕ-ТАСИС, фонду Макартура, фонду Рубина Росинга, банку «Sweden Jubileum Fond», фонду Яна Валандера и Тома Геделиуса.*

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ

лизации, приватизации и промышленной политике. Некоторые считали монополизм в российской промышленности серьезным препятствием для ее будущей реструктуризации. Например, в самом начале реформ Г. Явлинский заявлял, что нет смысла в либерализации цен или приватизации предприятий, покуда не проведен демонтаж монополий. Другие утверждали, что российские предприятия страдают от слишком сильной конкуренции иностранных производителей, и считали, что разного рода ограничения импорта будут способствовать повышению эффективности российской промышленности.

В настоящем докладе собраны эмпирические данные, на основе которых можно определить позицию в спорах об иностранной и отечественной конкуренции и о факторах усиления конкуренции в такой географически неоднородной стране, как Россия. В частности, мы проверяли, влияет ли на эффективность предприятий иностранный и отечественный товарный рынок, а также отечественная конкуренция на рынке факторов производства. Для этого использованы панельные данные по 14961 российскому предприятию за период с 1992 по 1998 г., на которых в 1992 г. в совокупности работало 75% занятых в промышленности России.

Большинство экономистов полагают, что конкуренция повышает эффективность предприятий. Неэффективные предприятия в условиях конкурентных рынков вынуждены либо стать эффективными, либо умереть, тогда как монополии (по меньшей мере на тех рынках, куда потенциальным конкурентам трудно проникнуть) имеют возможность выживать, даже если они работают плохо. Указанная гипотетическая взаимосвязь наличия конкуренции на рынках сбыта продукции и эффективности предприятий теоретически двусмысленна. Й. Шумпетер, например, доказывал, что влияние конкуренции может быть негативным, так как она мешает накоплению рентных доходов предприятий, которые можно было бы использовать на научные разработки и развитие производства.

Финансирование реструктуризации производства в России, скорее всего, также потребует предварительных инвестиций, а в условиях, когда для большинства предприятий единственным источником капиталовложений оказывается нераспределенная прибыль, конкуренция может тормозить реструктуризацию и препятствовать повышению эффективности производства из-за снижения доходов. Кроме того, реструктуризация на многих промышленных предприятиях требует уменьшения их размеров, что затруднено вследствие слабости и неразвитости рынков факторов производства, почему «излишняя» конкуренция опять-таки может быть сопряжена с понижением эффективности производства, когда предприятия пытаются уменьшить свое потребление труда и капитала. Все это говорит о том, что сила и, вероятно, даже направление предельно возможного влияния конкуренции могут изменяться в зависимости от уровня конкуренции.

Воздействие конкуренции на эффективность может также изменяться в зависимости от временных параметров. За короткое время предприятия и фирмы довольно мало могут сделать для своей реструктуризации и повышения эффективности, но когда в их распоряжении есть какой-то запас времени для приспособления к новым условиям и перестройки, можно ожидать, что выгоды конкуренции проявятся более отчетливо. Мы используем существующие данные об эффективности производства за несколько лет после первоначального вторжения конкуренции в жизнь

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ**

российских предприятий, чтобы проследить ее воздействие на поведение предприятий — от первой реакции к долговременной перестройке.

В нашем исследовании различается несколько причин конкуренции по возможной силе их влияния на предприятия. Например, влияние конкуренции с иностранными производителями может отличаться от влияния конкуренции между отечественными производителями. По качеству отечественные товары обычно были намного хуже западных товаров, и даже в тех случаях, когда это было не так, потребители все равно проявляли склонность воспринимать западные товары как лучшие. Учитывая устойчивость этой установки российских потребителей, можно предположить, что внешняя конкуренция может быть жестче внутренней. Вполне вероятно также, что конкуренция с импортными товарами повлияла на работу предприятий быстрее, чем конкуренция с отечественными аналогами своей продукции, поскольку российские предприятия не привыкли конкурировать друг с другом или быстро удовлетворять потребительский спрос, тогда как западные фирмы накопили в этом большой опыт. Отсюда вероятны различия в реакциях российских предприятий на конкуренцию с иностранными и отечественными товаропроизводителями.

При анализе эффективности предприятий важно также учитывать международные факторы, проявляющиеся в участии оцениваемого предприятия в экспортных рынках. Есть ряд причин, почему экспортирующие фирмы могут работать лучше, чем фирмы-неэкспортеры. Международные рынки способны более жестко отсортировать высокопроизводительные предприятия от малоэффективных. Вдобавок, дисциплина подчинения международным стандартам качества может стать важной побудительной силой к перестройке производства. К тому же экспортеры потенциально жизнеспособнее неэкспортеров, так как они уже производят товары, имеющие рынок сбыта.

Это подтверждают результаты исследования экономики переходного периода в странах Восточной Европы, выполненного А. Репкине и Р. Уолшем<sup>1</sup>. По данным этого исследования восточноевропейские предприятия, экспортирующие продукцию в страны Европейского Союза, увеличили объем производства за время проведения экономических реформ, тогда как прочие фирмы его сократили. Но в то же время следует учитывать, что экспортеры в бывшие страны СЭВ могли испытать особенно большие трудности из-за резкого разрыва торговых связей в начале переходного периода.

Предварительное изучение структуры российского промышленного производства показывает, что оно не более монополизировано на общенациональном уровне, чем в других странах<sup>2</sup>. В большей степени распространение конкуренции связано с тем, что рынки выпускаемой продукции в России вероятно гораздо более дифференцированы по географическим зонам, чем в других государствах, по причине ее огромных размеров и неравномерного развития производственной инфраструктуры по всей территории страны. Поэтому мы измеряем степень концентрации регио-

---

<sup>1</sup> См. работу [4] в списке используемой литературы, приведенном в конце настоящего Специального доклада.

<sup>2</sup> См.: [1]; [2].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ

нальных и национальных рынков продукции, но вычисляем также и другие параметры с учетом того факта, что географический масштаб рынков, по всей вероятности, меняется соответственно характеру выпускаемой продукции и качеству региональной транспортной инфраструктуры.

Качество транспортной инфраструктуры может быть особенно важным. Если регион расположения предприятия имеет слаборазвитые транспортные связи, то оно вполне может стать чем-то вроде местной монополии просто потому, что другие предприятия этой отрасли промышленности размещены в отдаленных регионах. Таким образом, плохая транспортная инфраструктура может послужить препятствием для проникновения конкурентов. Огромные расстояния и чрезвычайно неравномерно развитая инфраструктура Российской Федерации заставляют думать, что транспортные издержки для некоторых ее регионов должны быть весьма внушительными, и их надо учитывать наряду с традиционными параметрами рыночной структуры.

Другой фактор, который мог бы ограничить конкуренцию между отечественными предприятиями, связан с прежней советской структурой промышленности, когда многие потенциальные конкуренты были членами одних и тех же производственных объединений. При столь тесных исторических связях такие предприятия могут предпочесть сговориться между собой о распределении рынков сбыта, а не конкурировать.

Сильные позиции на рынке факторов производства могут ослаблять стимулы менеджеров к повышению производительности труда на своих предприятиях с той же легкостью и по аналогичным причинам, как и господство на рынке сбыта продукции. Мы в состоянии измерить конкуренцию на местных рынках труда, очень изменчивую по России: до сих пор данные по весьма значительному числу этих рынков свидетельствуют о доминировании на каждом из них единственного работодателя или крайне небольшого количества работодателей.

### ДРУГИЕ ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ

В настоящем докладе рассматривается также вопрос о влиянии на эффективность предприятий изменившихся условий спроса на их продукцию. Снижение спроса может вызвать необходимость крупных сокращений рабочей силы и срочного сброса активов, и оба эти мероприятия могут оказаться дорогостоящими, особенно там, где работники имеют долгосрочные контракты, или государство оказывает давление на предприятия с целью поддержать занятость населения, или там, где вторичные рынки по реализации активов работают плохо. Именно такие условия характерны для России.

По сравнению с другими фирмами, предприятию, столкнувшемуся с большим спадом спроса на свою продукцию, возможно, будет труднее поддерживать прежнюю производительность труда. Если для каких-то российских предприятий шок от либерализации цен был очень сильным (в том смысле, что они оказались перед необходимостью реструктуризации и уменьшения своих размеров), то такие предприятия могут реагировать на это понижением производительности. Подобный резуль-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ**

тат наводит на мысль, что последствия возросшей конкуренции, вероятно, не являются единообразными, однозначными: они позитивны при ее низких уровнях, но негативны при более высоких уровнях конкуренции.

Более того, способность какого-то работающего по договорной системе предприятия поддерживать известный уровень производительности труда тоже зависит от среды, в которой оно работает. В быстро развивающихся регионах и отраслях промышленности фирме, переживающей сильный негативный шок, легче осуществить сокращение работников и распродажу зданий и оборудования, так как в такой среде рынка труда и бывших в употреблении капиталов функционируют активнее, чем в упадочной, депрессивной среде. Промышленное производство в России сократилось резче и в больших объемах, чем в большинстве других стран с переходной экономикой, так что эти соображения могут оказаться важными для понимания различий в эффективности предприятий.

Родственные проблемы возникают в связи с особенно тяжелыми трудностями перестройки в военно-промышленном комплексе (ВПК). Предприятия этого сектора экономики в начале 90-х гг. испытали сильнейшее падение спроса на свою военную продукцию, но очень мало продвинулись в конверсии военного производства в гражданское<sup>1</sup>. Вероятно, это не должно удивлять, так как конверсия оборонной промышленности — трудная задача даже в хорошо работающих экономических системах, вроде американской. Но это ведет к тому, что предприятия ВПК, возможно, снизят производительность труда, поскольку они вынуждены преодолевать упомянутый кризис спроса и особые трудности перестройки производства. Против этого обычно выдвигают довод, что такие предприятия при социалистических режимах находились в привилегированном положении и при переходе к новой системе хозяйствования располагали лучшими ресурсами и более совершенными технологиями, чем предприятия других отраслей промышленности. Какая из этих тенденций в перестройке российского ВПК побеждает на данный момент — вопрос эмпирический, который мы вполне способны поставить.

Для предприятий, далеких от передовых по эффективности производства, реальным может стать вопрос о выживании, и фактически одним из самых важных последствий внезапного усиления давления конкурентов бывает вытеснение оказавшихся слабыми фирм из бизнеса.

Наконец, конкурентные силы могут быть соотнесены с собственностью, которая необходима для контролирования предприятий и представляет интерес сама по себе. Наиболее очевидным кажется, что предприятия в отраслях с менее концентрированными рыночными структурами имеют большую вероятность быть приватизированными, поскольку государство исключило из программы приватизации естественные монополии и ресурсные секторы народного хозяйства. Поэтому было бы желательно проанализировать формы собственности и корпоративного управления, которые претерпели в России огромные изменения за изучаемый нами период. К сожалению, доступные нам данные не отличаются точностью характеристик, фиксирующих указанные изменения, однако мы все же в состоянии различить некото-

---

<sup>1</sup> См.: [3].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ

рые базовые категории государственных и частных фирм и использовать соответствующие им показатели—переменные при изучении влияния выделенных нами видов конкуренции.

### БАЗА ДАННЫХ

В этом исследовании панельные данные о предприятиях построены на ежегодных регистрах промышленных предприятий за 1992–1998 гг., поддерживаемых Госкомстатом России. Эти регистры охватывают все предприятия с численностью работающих не менее ста человек и те из предприятий с численностью работников менее ста человек, где по меньшей мере 25% собственности принадлежит юридическим лицам (включая государство).

Измерения рыночной структуры проведены авторами на базе предприятий, которые в 1992 г. насчитывали в своих штатных расписаниях 88% занятого в промышленности населения страны. Наши статистические регрессии используют панель из 14961 предприятия с числом работников не менее ста, которые существовали в 1992 г. и не утратили своих активов. Эта панель охватывала 75% занятых в российской промышленности в 1992 г. Панель состоит почти исключительно из старых фирм, так как новые фирмы, по всей вероятности, имели в 1992 г. менее ста работников.

### РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

В первую очередь было проверено влияние конкуренции на выживание предприятий, при этом выживание определялось простым признаком — сохранением данного предприятия в базе данных после 1992 г.<sup>1</sup> Было обнаружено, что конкуренция на рынке продукции, особенно конкуренция импортных товаров, отрицательно влияет на выживание. Это заставляет думать, что шок от проведенной либерализации цен способствовал вытеснению некоторых предприятий из бизнеса.

Фирмы в регионах с транспортной инфраструктурой лучшего качества имели меньше шансов для выживания, поскольку оказались в большей степени подверженными давлению конкуренции. Экспортная составляющая в продукции в 1993 г. положительно повлияла на выживание: экспортирующие предприятия, скорее всего, были в лучшем положении в начале перехода к новым экономическим отношениям, поскольку они уже производили товары, имевшие своего потребителя.

---

<sup>1</sup> Эти данные не совсем подходят для поставленной задачи, так как некоторые предприятия, возможно, продолжали существовать, но просто не сообщали об этом в Госкомстат. Однако предварительная оценка функции выживания — необходимый шаг в нашем статистическом анализе, и она дает результаты, представляющие самостоятельный интерес.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ**

Государственная (федерального уровня) форма собственности компании помещает ее в ряд предприятий с малой вероятностью выживания. Только предприятия, которые полностью перешли в частную собственность, и предприятия с участием иностранного капитала были еще больше склонны к провалу. Совместные предприятия имели самую низкую вероятность выживания из всех. Скорее всего, иностранные инвесторы решили, что российская среда не благоприятна для бизнеса. Прошлое предприятия, бывшего частью военно-промышленного комплекса, оказывало отрицательное влияние на возможность его выживания в новых условиях, вероятно, вследствие особенно грандиозного обвала спроса в этом секторе или слишком больших трудностей, связанных с конверсией.

Изначально крупные предприятия располагали резервами для выживания, поскольку предприятия-гиганты были, скорее всего, слишком велики, чтобы совсем исчезнуть. Они могли уменьшить свои размеры и при этом выжить, тогда как не столь крупные фирмы обладали соответственно и меньшими возможностями для маневров. Хорошие исходные позиции предприятий перед началом реформ положительно влияли на их выживание, о чем говорит факт сохранения ими рентабельности в 1992 г. Отраслевой и региональный подъем и относительно плавное изменение цен в соответствующей отрасли хозяйства также вели к положительным последствиям с точки зрения эффективности предприятий. Поэтому предприятия отдельных отраслей экономики и регионов, в которых отмечалось значительное сокращение спроса и шоковые скачки цен, имели больше шансов исчезнуть.

На следующем этапе мы анализировали влияние конкуренции на детерминанты эффективности предприятий, измеряемой общим коэффициентом производительности. При контроле других переменных наши результаты показывают, что между 1993 и 1998 гг. эффективность предприятий резко снизилась. Это объясняется трудностями, с которыми встретились предприятия при попытке радикального сокращения своих операций: в краткосрочной перспективе расходы на увольнение работников и на избавление от излишних зданий и оборудования столь велики, что производительность падает.

Но в то же время обнаружилась тесная положительная корреляция между конкуренцией и эффективностью предприятий. Используя целый ряд различных показателей структуры рынка, мы пришли к выводу, что конкуренция между отечественными производителями несет большой положительный эффект. Совершенная конкуренция повышает общий коэффициент производительности от 14 до 35% по сравнению с производительностью труда в условиях монополии. Местная конкуренция, по-видимому, действует сильнее общенациональной, что подтверждает факт географической сегментации российских рынков.

Обнаружены свидетельства того, что бывшие члены советских производственных объединений больше склонны конкурировать друг с другом, чем вступать в какие бы то ни было соглашения. Конкуренция со стороны импортеров оказывает даже большее положительное воздействие на эффективность предприятий, чем конкуренция между отечественными производителями. Конкуренция на рынке труда также оказывает достаточно сильное положительное воздействие на эффективность. Иначе говоря, монопосонное господство на рынке труда, как бывает в горо-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ**

дах с так называемым градообразующим, фактически единственным предприятием, отрицательно влияет на эффективность.

Если учитывать интенсивность конкуренции, то конкуренция между отечественными производителями, видимо, начинает положительно воздействовать на эффективность только при достаточно высоких уровнях конкуренции. Но маргинальное воздействие конкуренции со стороны импортной продукции снижается, и это согласуется со взглядом, что «слишком большая» или «слишком грубая» конкуренция в действительности может обескуражить фирмы и отбить у них охоту к повышению эффективности. Что касается конкуренции на рынке труда, то, по нашим наблюдениям, ее маргинальное влияние увеличивается с ростом конкуренции.

Наши результаты убедительно показывают, что хорошая транспортная инфраструктура способствует конкуренции. По нашей оценке, положительное влияние на эффективность предприятий конкуренции между отечественными производителями на 45–68% больше в случае развитой транспортной системы. Отрицательный эффект монопононного господства на рынке труда тоже уменьшается более чем на 70%, так как при хорошем транспорте рабочие могут ежедневно ездить на работу в другие населенные пункты. Кроме того, хорошая транспортная инфраструктура, независимо от перечисленного, положительно влияет на эффективность предприятий, возможно вследствие низких затрат на доставку исходных материалов и продажу товаров за пределами данной местности.

Влияние конкуренции между отечественными производителями на эффективность предприятий первоначально было малозаметным или даже негативным. Оно медленно увеличивалось вплоть до 1996 г., и только через четыре года после начала реформ стало долговременным фактором развития предприятий. Это наводит на мысль, что конкурентные отношения между отечественными предприятиями на рынке продукции складывались не сразу, а постепенно. Напротив, оценки влияния конкуренции на рынке труда и со стороны импортной продукции уже в 1993 г. были весьма положительными, и в дальнейшем не обнаружены заметные тенденции к изменению.

Отраслевые и региональные обвалы спроса негативно влияли на эффективность предприятий. Уменьшение размеров крупных предприятий и объединений, возможно, породило дополнительные трудности в решении задачи сохранения производительности труда на должном уровне. Возможно также, что фирмам, строящим свои отношения с работниками на основе трудовых договоров, труднее освободиться от избыточной рабочей силы и активов и при этом поддерживать нужную производительность труда, когда другие фирмы в тех же регионах и отраслях промышленности тоже ограничены в своих действиях аналогичными договорами. К примеру, если в данной местности существует достаточно много предложений по трудоустройству, то работники фирм, где существуют контракты, могут увольняться добровольно. Если же работы не хватает, то для сохранения эффективности производства конкретные фирмы будут вынуждены увольнять часть работников, выплачивая при этом значительные выходные пособия. Некоторые изменения в соотношении цен также могут негативно сказываться на эффективности производства: так, в отраслях, где отмечаются положительные ценовые сдвиги, предприятия имеют меньше стимулов к перестройке производства.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ**

Безусловно важны также исходные характеристики предприятий, существовавшие перед началом реформ. Такие показатели, как высокая рентабельность предприятия в 1992 г. или вхождение в число экспортеров в 1993 г., положительно повлияли на производительность предприятий. Большая доля экспортной продукции в общем объеме производства могла иметь, однако, и негативные последствия. Принадлежность предприятия к военно-промышленному комплексу, где доля экспорта была велика, обычно отрицательно влияла на эффективность предприятия в новых экономических условиях ввиду особых трудностей в решении задачи перестройки военного производства.

Прежде чем анализировать влияние форм собственности на эффективность предприятий, мы выборочно изучили потенциальные отклонения в отборе приватизируемых предприятий, например, когда приватизировались предприятия с лучшими (или худшими) перспективами роста общего коэффициента производительности. Наши результаты свидетельствуют о том, что негосударственные предприятия лучше обеспечивали занятость, встречались с более сильной конкуренцией на рынке производителей, рынке труда и со стороны импортеров, меньше экспортировали произведенной продукции в 1993 г., с самого начала были более рентабельны, имели меньшую вероятность принадлежать военно-промышленному комплексу и располагались на территориях с более бедной транспортной инфраструктурой. Кроме того, оказалось, что фирмы с лучшими перспективами роста общего коэффициента производительности имели больше шансов быть приватизированными, чем другие. По нашим оценкам, негосударственная форма собственности положительно, хотя и в слабой степени, влияет на эффективность предприятий, даже после контролирующего отбора более эффективных среди них, происшедшего в ходе приватизации. Выделив более детально определенные формы собственности, мы получили следующие результаты: совместные предприятия с участием иностранного капитала были в наиболее выгодном положении относительно подъема их эффективности, вслед за ними шли предприятия, находящиеся в региональной государственной собственности, затем — в муниципальной государственной собственности, далее — полностью в частной собственности, затем — в федеральной государственной собственности и, наконец, — в смешанной (государственной и частной) форме собственности. Однако это ранжирование полученных категорий собственности весьма чувствительно к использованным спецификациям, а доступные нам на базе имеющихся данных сведения о формах собственности весьма грубы, так что вышеизложенные результаты следует толковать с осторожностью.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования получены убедительные доказательства того, что конкуренция между отечественными производителями, конкуренция со стороны импортеров и конкуренция на местных рынках труда существенно и позитивно влияют на повышение эффективности предприятий. Влияние либерализации цен лишь постепенно проявилось на отечественном рынке производимой продукции (понадобилось почти четыре года, чтобы это влияние достигло приблизительно 90%

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ**

своей силы в перспективе долговременного действия), но параллельно было обнаружено, что такого отставания не было относительно конкуренции со стороны импортеров и конкуренции на рынке труда. Степень конкуренции товаропроизводителей на местном уровне, видимо, воздействует на эффективность предприятий сильнее, чем конкуренция на общенациональном уровне, что подтверждает факт географической сегментации российских рынков. По-видимому, лучшая транспортная инфраструктура способствует превращению потенциальной рыночной конкуренции производителей в актуальную конкуренцию, одновременно уменьшает монопсонную власть отдельных предприятий на рынке труда, благодаря облегчению межгородской мобильности рабочей силы. Установлено также, что негосударственные фирмы работают лучше государственных предприятий, даже с учетом поправок на возможные ошибки при определении форм собственности предприятий.

Полученные в ходе исследования результаты убедительно свидетельствуют в пользу того, что повышение импортных барьеров скорее повредило бы, чем помогло российской промышленности. Снижение импортных барьеров заставило бы российские предприятия повышать эффективность.

На общенациональном уровне российская экономика монополизирована не больше, чем экономика других стран. Но в России рынки в большей степени сегментированы географически, что мешает предприятиям конкурировать между собой. Поэтому инвестирование в транспортную инфраструктуру и устранение межрегиональных административных препятствий в торговле могли бы внести большой вклад в ускорение промышленного роста.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. *Brown A. N., Brown J. D.* The transition of market structure in Russia: Economic lessons and implications for competition. Working Paper. SITE. 1999. January.
2. *Brown A. N., Barry W., Ryterman R.* The myth of monopoly: A new view of industrial structure in Russia. World Bank Policy Research Working Paper. 1994. <sup>1</sup> 1331.
3. *Earle J. S., Komarov I.* Measuring defense conversion in Russian industry // Defense and Peace Economics. Forthcoming, 2000.
4. *Repkin A., Walsh P. P.* Evidence of European trade and investment U-shaping, industrial output in Bulgaria, Hungary, Poland and Romania // Journal of Comparative Economics. 1999. Vol. 27. <sup>1</sup> 4. P. 730–752.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3

*НЕПЛАТЕЖИ  
В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ  
ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕН-  
НОСТИ РОССИИ*

## ВВЕДЕНИЕ

Кризис неплатежей оказался одним из самых неожиданных явлений в ходе переходного периода в России. Первая фаза переходного периода во многих постсоциалистических странах сопровождалась накоплением всех видов кредиторской задолженности предприятий, но в большинстве случаев достижение макроэкономической стабилизации совпадало по времени с исчезновением задолженности. Однако в России и других странах СНГ долговой кризис продолжается.

---

*Авторы Специального доклада — Н. Иванова и Г. Павлов, эксперты Российско-европейского центра экономической политики.*

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

Долговой кризис в России и прочих странах СНГ характеризуется тремя уникальными, по сравнению с другими странами с переходной экономикой, чертами:

- гигантской задолженностью по налогам,
- широкомасштабным применением неденежных форм расчетов,
- концентрацией задолженности в электроэнергетике и газовой промышленности.

Понятие неплатежей включает в себя несколько родственных явлений:

- задолженность по налогам и по расчетам между предприятиями, которая никогда не погашается;
- задолженность по налогам и по расчетам между предприятиями, которая погашается несвоевременно;
- неденежные формы расчетов, то есть векселя, схемы взаимозачетов и торговлю по бартеру.

Различие между обычными денежными расчетами и расчетами, где присутствуют неплатежи, заключается в характере выгоды, которую получают стороны сделки. Когда покупатель не в состоянии произвести оплату (безнадёжная задолженность), он получает товар даром, а продавец терпит убытки в размере стоимости товара. Когда покупатель производит оплату несвоевременно (задолженность, которая в конце концов погашается), он пользуется беспроцентным коммерческим кредитом, если только на него не налагаются штрафные санкции. Однако наложение штрафных санкций за несвоевременные платежи российскими промышленными и сельскохозяйственными предприятиями фактически не практикуется. Когда же сделка осуществляется с использованием бартера, векселей или взаимозачетов, распределение взяток недоступно «постороннему глазу»<sup>1</sup>.

Теоретически, основная масса просроченной кредиторской задолженности должна состоять из долгов, которые, как ожидается, будут возвращены (небезнадёжные долги). Однако на практике российские предприятия крайне неохотно идут на списание проблемных долгов, даже если вероятность возврата равна нулю. В 1998 г. менее 1% просроченной дебиторской задолженности было списано как безнадёжные долги. Безнадёжные долги учитываются на балансе предприятий сколь угодно долго.

Феномен, известный под названием «кризис задолженности», оказывает негативное воздействие на различные аспекты российской экономики. Задолженность по налогам налагает ограничения на все статьи государственных расходов и дает некоторым предприятиям несправедливые конкурентные преимущества. Неплатежи под-

---

<sup>1</sup> В качестве примера возьмем ситуацию, когда региональная энергетическая компания принимает в оплату за поставленную электроэнергию вексель местного коммерческого банка. Рыночной цены вексель не имеет, так что энергетическая компания может его дисконтировать исходя из неких субъективных критериев. Руководство энергетической компании за взятку может учесть вексель по цене, превышающей его реальную стоимость. В этом случае энергетическая компания терпит убытки. Бартерные сделки и взаимозачеты в различных формах приводят к перераспределению стоимости по сходным принципам.

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

рывают эффективность механизмов ценообразования и приводят к потенциально неадекватному распределению ресурсов. Долги и иные формы неплатежей могут стать формой нерыночного распределения добавленной стоимости, поощряя, таким образом, модель поведения, направленного на получение ренты.

Задолженность и неденежные элементы в структуре доходов российских предприятий ухудшают наглядность (прозрачность) бухгалтерского учета, что препятствует как эффективному сбору налогов государством, так и осуществлению сторонними акционерами контроля за деятельностью предприятия. Широкое распространение неденежных расчетов, ставшее возможным в силу фрагментарности российской денежной системы, приводит к серьезным сложностям при осуществлении кредитно-денежной политики государства. Низкая потребность в банковских средствах, которые замещаются иными расчетными инструментами, препятствует развитию банковского сектора в стране.

Особенно серьезный характер приобрели неплатежи всех видов в сделках с участием предприятий энергетических отраслей промышленности, определяемых в настоящем Специальном докладе как совокупность предприятий электроэнергетики и газовой промышленности. Вот почему авторы доклада уделили основное внимание проблеме неплатежей в названных отраслях российской промышленности. Авторы проанализируют причины неплатежей в энергетических отраслях промышленности, а в заключение рассмотрят меры, направленные на снижение неплатежей в энергетике России.

#### ДАННЫЕ СТАТИСТИКИ

На *графике 2* показано, что концентрация задолженности в энергетике и газовой промышленности по сравнению с долей ВВП, которую составляет реализация продукции энергетических отраслей, является высокой. Причем приведенные на этом графике данные не дают полного представления о масштабах проблемы, поскольку в просроченную дебиторскую задолженность в газовой промышленности включают только долги газодобывающим предприятиям, в то время как основная часть просроченной задолженности возникает оттого, что потребители задерживают оплату дочерним предприятиям концерна «Газпром», занимающимся транспортировкой и сбытом газа<sup>1</sup>.

---

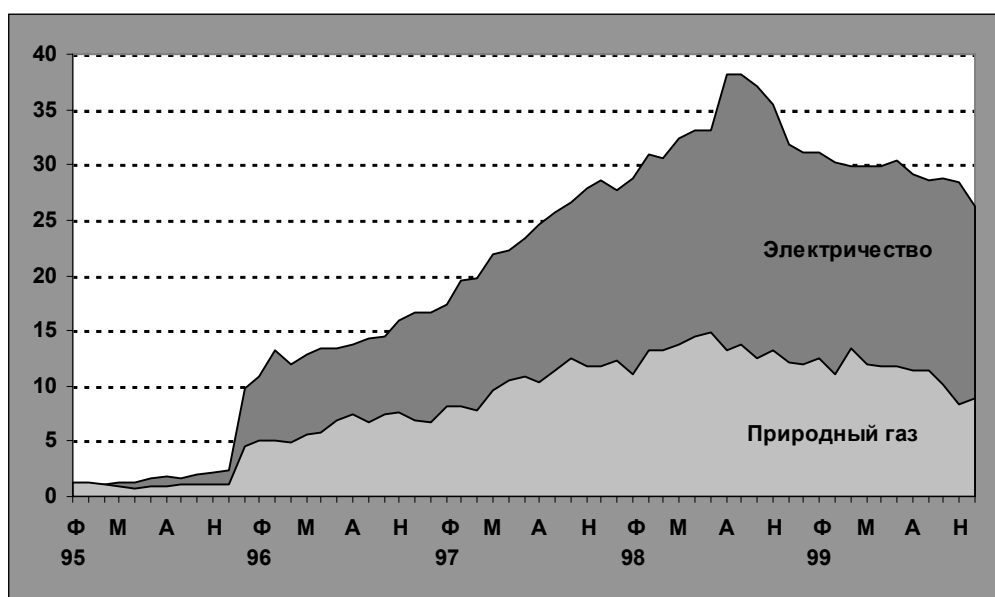
<sup>1</sup> *Просроченная дебиторская задолженность предприятий концерна «Газпром», занимающихся транспортировкой и сбытом газа, не отражается в общедоступных публикациях Госкомстата.*



**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

*График 3*

**ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПО ПЛАТЕЖАМ  
В КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ  
И ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ, ДЕФЛИРОВАННАЯ  
ПО ИНДЕКСУ ЦЕН ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ,  
февраль 1995 г. — декабрь 1999 г.\***



\* Источник: Госкомстат.

Индекс цен производителей января 1998 г. принят за 100.

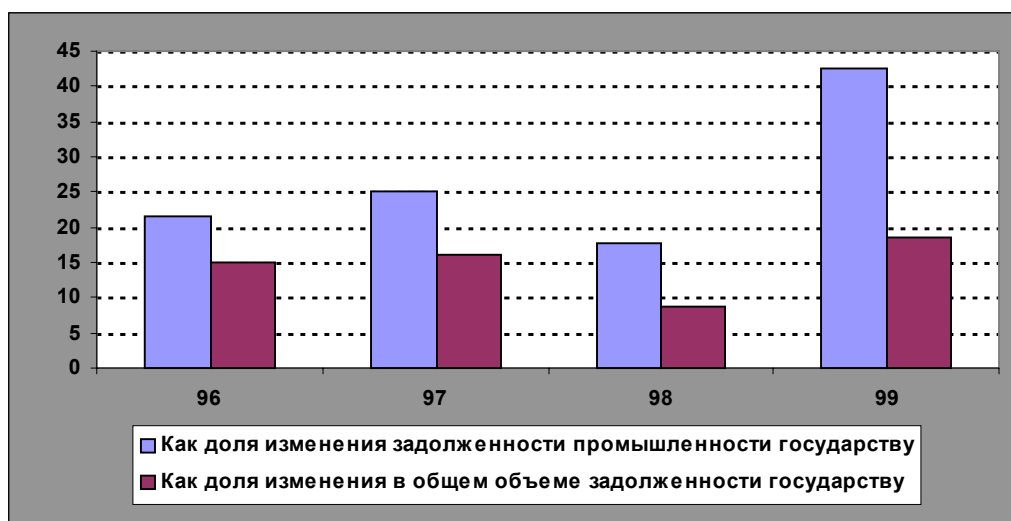
На *графиках 5 и 6* соответственно показано распределение доходов ОАО «Газпром» и РАО «ЕЭС России» по категориям («живые» деньги, векселя, прямой бартер, взаимозачеты). В данном случае определение доходов, используемое Госкомстатом, не соответствует определению доходов, принятому в бухгалтерском учете, где сделка считается осуществленной в момент доставки товара потребителю: для Госкомстата сделка считается осуществленной только тогда, когда товар оплачен. На *графиках* показаны доли «живых» денег в совокупном объеме платежей, поступивших за текущий месяц.

Предоставляемая Госкомстатом расшифровка доходов ОАО «Газпром» включает сведения о поставках газа на экспорт. Экспорт природного газа в страны Европы почти полностью оплачивается «живыми» деньгами, так что доля неденежных платежей в доходах от поставок газа российским потребителям будет значительно выше. Далее, на *графике 7*, приводятся некоторые расчетные показатели реализации продукции ОАО «Газпром» на внутреннем рынке.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

*График 4*

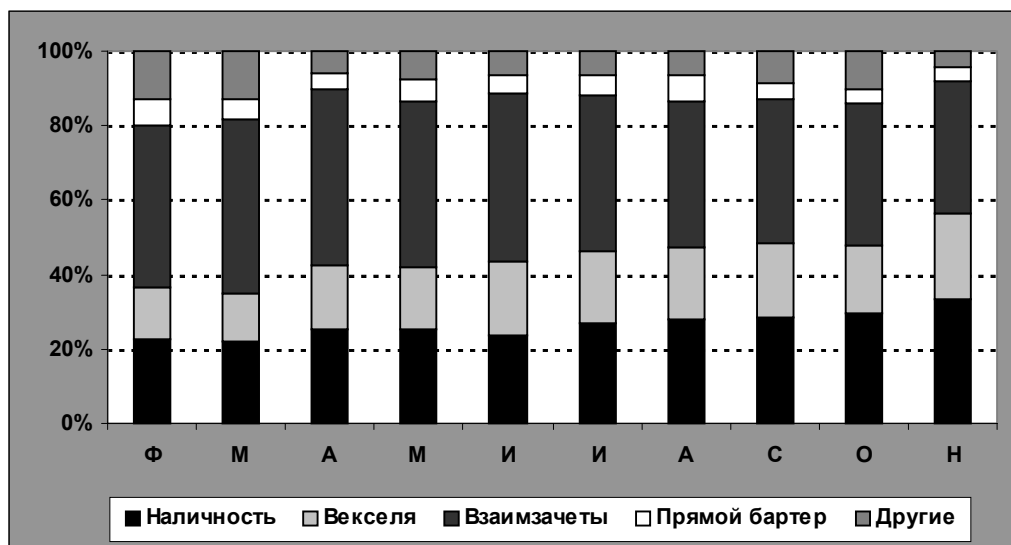
**ИЗМЕНЕНИЯ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЕЙ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ КАК ДОЛЯ ИЗМЕНЕНИЙ СОВОКУПНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ И ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ, 1996–1999 гг. (%)\***



\* Источник: Госкомстат.

*График 5*

**СТРУКТУРА ДОХОДОВ РАО «ЕЭС РОССИИ», февраль—ноябрь 1999 г. (%)\***

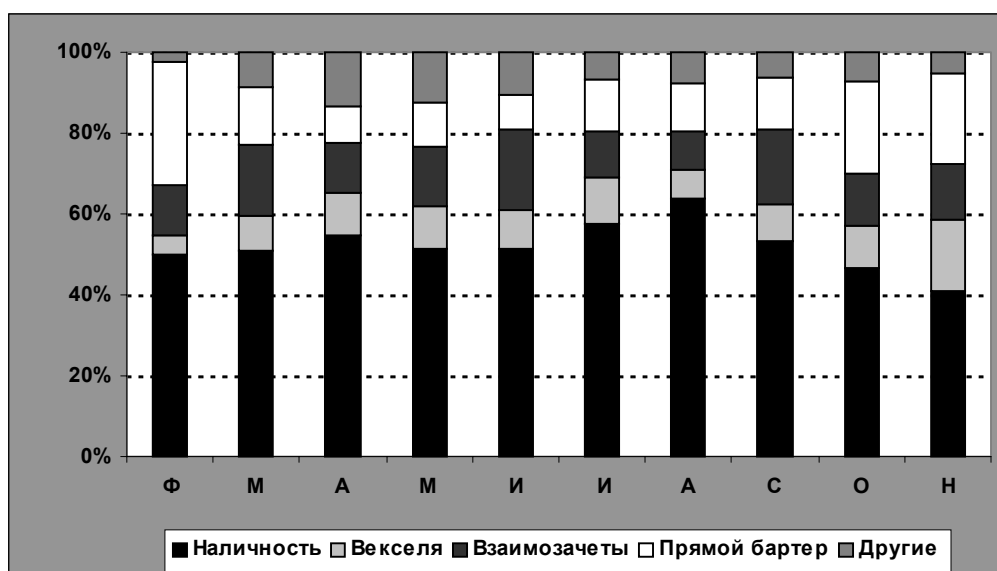


\* Источник: Госкомстат.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

*График 6*

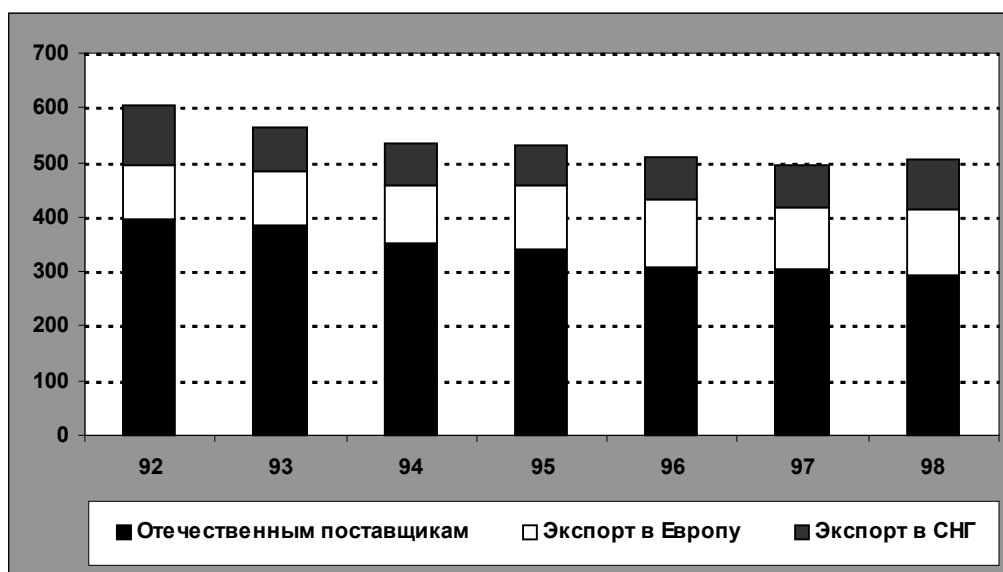
**СТРУКТУРА ДОХОДОВ ОАО «ГАЗПРОМ»,  
февраль—ноябрь 1999 г. (%)\***



\* Источник: Госкомстат.

*График 7*

**ОБЪЕМЫ СБЫТА ГАЗА ОАО «ГАЗПРОМ» НА РАЗЛИЧНЫХ РЫНКАХ,  
1992–1998 гг. (млрд. м<sup>3</sup>)\***



\* Источники: ОАО «Газпром», «Morgan Stanley Dean Witter».

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

В табл. 1 представлены данные по неплатежам в энергетических отраслях промышленности начиная с 1996 г. Определить, какую долю неденежных расчетов составлял бартер, было невозможно, поскольку необходимые для этого надежные статистические данные отсутствуют.

*Таблица 1*

**УРОВЕНЬ СБОРА ПЛАТЕЖЕЙ И НЕДЕНЕЖНЫЕ ФОРМЫ РАСЧЕТОВ ПО  
ОАО «ГАЗПРОМ» И РАО «ЕЭС РОССИИ»,  
1996–1999 гг. (%)\***

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
<b>ОАО «ГАЗПРОМ»</b>				
Уровень сбора платежей как доля совокупной суммы выставленных счетов	70	63	67	65
Денежные платежи как доля совокупной суммы счетов за продукцию, отпущенную отечественным потребителям	8	6	10	13
<b>РАО «ЕЭС РОССИИ»</b>				
Уровень сбора платежей как доля совокупной суммы выставленных счетов	77	80	88	87
Денежные платежи как доля совокупной суммы счетов, выставленных отечественным потребителям	12	25	20	21

\* Источники: «Morgan Stanley Dean Witter», «Ренессанс-Капитал», РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром».

Вышеприведенные статистические данные позволяют нам сделать следующие выводы:

1. Энергетические отрасли субсидировали и продолжают субсидировать большое количество потребителей как в промышленности, так и в социальной сфере, не способных платить за поставляемую им энергию. По подсчетам экспертов Всемирного банка<sup>1</sup>, в 1993–1997 гг. неоплаченные поставки природного газа и электроэнергии ежегодно составляли около 4% ВВП.
2. У энергетических корпораций (ОАО «Газпром» и РАО «ЕЭС России») накопились большие суммы задолженностей по налоговым платежам. Налоги, которые государство не смогло собрать в энергетических отраслях, составили значительную долю совокупной налоговой задолженности консолидированному бюджету.

<sup>1</sup> World Bank. *Dismantling Russia's Nonpayments Systems: Creating Conditions for Growth. September 1999.*

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

3. С точки зрения структуры поступлений за реализованную продукцию энергетические отрасли существенно отличаются от остальной российской экономики. Доля неденежных расчетов в промышленности колеблется в диапазоне между 20 и 50%. В энергетических отраслях в среднем более 70% поступлений за реализованную продукцию отечественным потребителям собиралось в виде неденежных расчетных инструментов.
4. Девальвация рубля в августе 1998 г. положительно сказалась на структуре доходов российских промышленных предприятий. Доля денежных средств в доходах среднего российского предприятия возросла.

#### ПРИЧИНЫ НЕПЛАТЕЖЕЙ

До 1997–1998 гг. авторы научных трудов по проблемам переходной экономики в основном исходили из того, что макроэкономическая стабилизация неизбежно приведет к исчезновению задолженности и неденежных форм расчетов. В 1998 г. пришло понимание того факта, что неплатежи являются институциональной чертой экономической системы, сформировавшейся в России в переходный период.

В данном разделе мы рассмотрим причины неплатежей в энергетических отраслях. Находясь в центре «паутины» неплатежей, энергетические компании и ОАО «Газпром» оказываются под влиянием целого ряда сравнительно независимых друг от друга факторов, часть из которых характерна для феномена неплатежей в целом, а остальные — только для энергетических отраслей.

#### НЕПЛАТЕЖИ КАК СЛЕДСТВИЕ КРЕДИТНО- ДЕНЕЖНОЙ И НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

В 1992–1994 гг. предприятия использовали льготные кредиты Центрального банка России для погашения своих долгов перед поставщиками и налоговыми органами. Значительная часть этих кредитов так и не была возвращена, а реальная стоимость невыплаченной части остальных займов многократно снизилась в условиях гиперинфляции. Под давлением МВФ и реформаторского крыла правительства в 1994–1995 гг. кредитно-денежная политика была ужесточена. Предприятия лишились легкодоступного источника бесплатного финансирования.

Тем не менее некоторые экономисты утверждают, что частные субъекты экономической деятельности не приняли всерьез изменение кредитно-денежной политики правительства<sup>1</sup>. Поставщики продолжали поставки клиентам-неплательщикам в расчете на то, что последние вновь получат от ЦБР льготные кредиты на погашение их долгов. Такого рода ожидания негативно сказались на уровне сбора налогов: субъекты экономической деятельности откладывали уплату налогов «на потом» в расчете выплатить налоговую задолженность из тех средств, которые им предоставит Центральный банк. Однако гипотеза о неверии экономических агентов в возможность

---

<sup>1</sup> Perrotti E. *Collusive Arrears in Transition Economies. Financial Markets Group Discussion. Paper* <sup>1</sup> 198, 1994.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

изменения проводимой государством кредитно-денежной политики может объяснить только накопление задолженности в период 1994–1996 гг. Уже к началу 1997 г. все иллюзии относительно того, что Центральный банк возобновит кредитование промышленных предприятий, развеялись.

Другим важным моментом является то обстоятельство, что слабый контроль правительства за ведомствами, осуществляющими расходование бюджетных средств, продолжал порождать неплатежи независимо от доверия к кредитно-денежной политике государства. Министерство финансов и региональные органы власти постоянно не соблюдали свое бюджетное законодательство, способствуя тому, чтобы у не получающих достаточного финансирования ведомств, расходующих бюджетные средства (Министерство обороны, Министерство внутренних дел, органы, ответственные за социальную сферу), образовывалась задолженность перед поставщиками. Последние были готовы поставлять товары без немедленной оплаты, поскольку ожидали, что правительство примет долги ведомств—бюджетополучателей в зачет задолженности поставщиков по налогам. Их ожидания материализовались в виде многочисленных налоговых зачетов, осуществлявшихся органами власти всех уровней<sup>1</sup>. Склонность правительства брать на себя обязательства бюджетополучателей привела к возникновению рынка налоговых зачетов. Вместо средств на банковских счетах предприятия использовали для погашения своих долгов налоговые зачеты.

Энергетические компании и ОАО «Газпром» активно участвуют в схемах налоговых зачетов. В 1996 г. концерн «Газпром» уплатил «живыми» деньгами менее 50% общей суммы налогов. В 1997–1999 гг. доля «живых» денег в его налоговых платежах в федеральный бюджет была выше, но положение дел с региональными налогами не изменилось. Доля «живых» денег в налоговых платежах энергетических компаний, по подсчетам экспертов, в это период колебалась вокруг отметки 20%<sup>2</sup>.

Хотя надежные данные о размере просроченной кредиторской задолженности федерального и региональных правительств (через ведомства, расходующие бюджетные средства) отсутствуют, признается, что по состоянию на 1 августа 1998 г. почти 60% этой совокупной задолженности составлял долг концерну «Газпром» и предприятиям электроэнергетики (соответственно 27 и 31%). По состоянию на 31 августа 1998 г. просроченная задолженность федеральных и региональных властей энергетическим компаниям составляла 23,3% совокупной просроченной дебиторской задолженности сектора электроэнергетики. Просроченная дебиторская задолженность ОАО «Газпром» по состоянию на июнь 1998 г. составляла 100 млрд. руб., из которых 15% приходилось на долги бюджетов различных уровней.

---

<sup>1</sup> Данный аргумент представлен в публикации: *Ivanova N., Wyploz C. Arrears: the Tide that is Drowning Russia. RECEP Working Paper. September 1999.* (Также см. Специальный доклад тех же авторов «Неплатежи: поток, захлестнувший Россию» в: «Обзор экономики России». 1999. I. С. 41–61.)

<sup>2</sup> *Dresdener Kleinwort Benson Securities. UES — Company Report. April 28, 1999.*

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

#### НЕПЛАТЕЖИ КАК СЛЕДСТВИЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА<sup>1</sup>

Очевидно, что, если потребитель не платит своему поставщику энергоресурсов (ОАО «Газпром» или региональной энергетической компании), его накладные расходы снижаются. То же относится и к ситуации, когда поставки энергоресурсов оплачиваются по бартеру или денежными суррогатами, реальная экономическая ценность которых ниже стоимости потребленной электроэнергии или природного газа.

Во всем мире производители энергоресурсов отключают своих клиентов-неплательщиков. Однако в силу определенных социальных и политических факторов российские энергетические компании и ОАО «Газпром» не горят желанием отключать потребителей. Во многих регионах России значительная часть трудящихся занята на крупных промышленных предприятиях, и тяжесть социальных издержек, с которыми может быть сопряжено их закрытие, вынуждает региональные и федеральные власти не допускать их отключения. Существует, кроме того, перечень «стратегических» потребителей, отключение которых не допускается независимо от того, выполняют они свои платежные обязательства или нет. В дополнение к этому, руководители регионов применяют для предотвращения отключения «неформальные методы убеждения».

Наконец, власти поощряют энергетические компании и ОАО «Газпром» к продолжению поставок предприятиям—банкротам, скрыто снижая их собственные обязательства по уплате налогов: власть снисходительно относится к налоговой задолженности энергетических отраслей, поскольку ОАО «Газпром» и энергетические компании выполняют социально важную функцию субсидирования. Некоторые наблюдатели утверждают, что неоплачиваемые поставки природного газа на внутренний рынок позволяют концерну «Газпром» укрывать от налогообложения часть доходов от экспорта.

#### НЕПЛАТЕЖИ КАК СЛЕДСТВИЕ НЕСОВЕРШЕНСТВА СИСТЕМЫ ПОСТАВОК

Энергопроизводящие компании не имеют прямого доступа ко всем своим клиентам. Значительную долю поставок природного газа и электроэнергии конечным потребителям контролируют местные газораспределительные организации (ГРО) и перепродавцы электроэнергии — энергосбытовые организации<sup>2</sup>. Энергосбытовые организации собирают плату за поставленную электроэнергию с малых и средних предприятий, а также с «жилого сектора». Муниципальные власти, контролирующие энергосбытовые организации, часто направляют полученные средства на другие статьи муниципальных расходов.

О роли энергосбытовых организаций в наращивании неплатежей в электроэнергетике можно судить по относительному размеру их долгов производителям электроэнергии. По состоянию на 1 января 1999 г. дебиторская задолженность энер-

---

<sup>1</sup> Этот аргумент подробно обсуждается в публикации: Gaddy C., Ickes B. *Russia's Virtual Economy* // *Foreign Affairs*. V. 77. № 5.

<sup>2</sup> Так, в 1998 г. через энергосбытовые организации было реализовано 14% электроэнергии.

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

госбытовых организаций составила 1,32 млрд дол., или 21% совокупной просроченной дебиторской задолженности в электроэнергетике.

До 1997 г. сходная картина наблюдалась и на рынке природного газа. Однако в 1997 г. ГРО были превращены в чисто распределительные организации, а функции начисления и сбора платы за газ были переданы дочерним предприятиям ОАО «Газпром».

У производителей электроэнергии, пытающихся отключить ее подачу клиентам-неплательщикам, возникают трудности и в силу технических особенностей распределительной сети. Из-за того что распределительное оборудование морально устарело, подчас бывает невозможно отключить клиента-неплательщика без того, чтобы не отключить при этом и добросовестных клиентов. Имеются свидетельства того, что клиент, обладающий иммунитетом от отключения (например, оборонное предприятие), может поспособствовать предприятиям-неплательщикам в получении электроэнергии или природного газа благодаря своему неограниченному доступу к линиям электропередачи или газопроводу.

#### НЕПЛАТЕЖИ КАК РЕАКЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ НА УСЛОВИЯ РЫНКА

Часто утверждают, что неплатежи в энергетических отраслях представляют собой естественную реакцию энергетических компаний на условия рынка<sup>1</sup>. Прежде всего отмечается, что тарифы на электроэнергию и природный газ постоянно устанавливались на уровнях, значительно превышающих экономические издержки и возможности рынка. До 1997 г. в тарифы на электроэнергию включались очень высокие амортизационные отчисления, что приводило к существенному завышению цен на энергетические ресурсы.

Согласно докладу Межведомственной балансовой комиссии, по нормам амортизации в электроэнергетической промышленности балансовая стоимость объектов основного капитала должна быть полностью возмещена за пять лет<sup>2</sup>. В то же время в мировой практике ежегодная амортизация электростанций не превышает 10%, результатом чего является полное возмещение себестоимости в течение десяти лет при равномерном начислении износа. Утверждают, что руководители российских электростанций позволяли своим клиентам не платить за часть поставленной энергии и соглашались на невыгодные бартерные сделки, для того чтобы снизить фактическую цену. Такая политика, на самом деле, была бы выгодна энергетическим компаниям, поскольку они могли бы увеличить свою прибыль в реальном выражении.

Согласно указанной точке зрения, снижение реальной цены на энергоресурсы должно вести к повышению уровня сбора платежей и денежной составляющей в совокупных поступлениях энергетических компаний. Однако, когда после кризиса августа 1998 г. рост индекса цен производителей существенно превысил увеличение та-

---

<sup>1</sup> *Tompson W. The Price of Everything and the Value of Nothing. Unpublished. September 1998.*

<sup>2</sup> *Межведомственная балансовая комиссия. «О причинах низкой собираемости налогов (задолженности по налогам), общих причинах “кризиса неплатежей” и возможностях по восстановлению платежеспособности российских предприятий». Москва. Декабрь 1997 г.*

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

рифов на природный газ и электроэнергию, что вызвало падение реальной цены на энергоресурсы, это не привело к резкому улучшению ситуации с просроченной дебиторской задолженностью или повышению денежной составляющей в совокупных доходах энергетических компаний. Тем не менее наблюдается некоторое постепенное улучшение.

#### НЕПЛАТЕЖИ КАК РЕЗУЛЬТАТ КОРРУПЦИИ

Расчеты с крупными промышленными потребителями производятся руководством региональных энергетических компаний, которые до недавнего времени пользовались полной независимостью от штаб-квартиры РАО «ЕЭС России». Поэтому жизнеспособные с финансовой точки зрения фирмы могли подкупать руководителей энергетических компаний, с тем чтобы они закрывали глаза на неплатежи. Руководители региональных энергетических компаний по своему усмотрению определяют условия оплаты в рамках бартерных сделок; неформальные стимулирующие механизмы побуждают их принимать в уплату за поставленную электроэнергию товары по завышенным ценам или векселя.

Непрозрачность неденежных расчетов делает их удобным средством для коррупции. Со стороны практически невозможно определить, действуют ли эти руководители в интересах компании или в своих собственных интересах. Даже если стоимость полученных товаров явно ниже стоимости энергии, трудно доказать, что их цена была завышена намеренно. Неденежные расчеты проводятся через длинную цепочку посреднических организаций, которые во многих случаях принадлежат руководителям региональных энергетических компаний.

Наконец, мы хотели бы вкратце обсудить роль бартера и задолженности в политике оптимизации налоговых платежей. Как уже упоминалось, российская налоговая система ориентируется «на наличность». Теоретически предприятия могут проводить часть расчетов через счета, на которые юрисдикция отечественных органов власти не распространяется. Расчеты, производимые через оффшорные счета, не фиксируются в системе бухгалтерского учета предприятия, и, таким образом, положенные налоги с этих операций не уплачиваются.

С этим связано еще одно пояснение: необходимо отметить, что стороны, контролируемые промышленные активы, руководствуются при планировании исключительно сиюминутными соображениями. Неплатежи поставщикам и налоговым органам увеличивают текущие балансы движения денежных средств, поступающие в распоряжение владельцев. Вывод оборотного капитала есть составная часть политики максимизации текущих балансов движения денежных средств.

#### ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НЕПЛАТЕЖЕЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ

В последнем разделе настоящего доклада предлагаются некоторые стратегические меры, которые потребуются для сокращения масштаба неплатежей в энергетических отраслях российской промышленности. Рекомендации вытекают из анализа факторов, порождающих неплатежи. Эффективное решение одних проблем, связанных с неплатежами, может быть найдено на уровне энергетических компаний; другие требуют активного вмешательства правительства. Предложения расположены по сте-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

пени важности. Кроме того, анализируются международный опыт и применение различных мер в России.

**ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НЕПЛАТЕЖЕЙ  
НА УРОВНЕ КОМПАНИЙ**

*УСИЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ НАД ДОЧЕРНИМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ  
РАО «ЕЭС РОССИИ»*

Правлению РАО «Единая энергетическая система России» понадобится произвести реструктуризацию деятельности региональных энергетических компаний. Необходимо произвести кадровые изменения в целях обеспечения безусловной личной честности руководителей местных энергетических компаний. В IV квартале 1999 г. РАО «ЕЭС» сменило руководство четырех региональных «энерго» (так кратко называют региональные энергетические компании), где положение с платежами стало просто катастрофическим.

РАО «ЕЭС России» планирует ввести новые схемы личного материального поощрения работников, в соответствии с которыми вознаграждение будет увязываться с результатами финансово-хозяйственной деятельности компании. Тем самым будет поощряться и преданность руководителей «энерго» интересам РАО «ЕЭС», что уменьшит возможности местных властей вмешиваться в деятельность энергетических компаний<sup>1</sup>.

*ПОЛИТИКА «РАСШИВКИ» ДОЛГОВ*

Первостепенное значение для расчистки уже накопленной просроченной дебиторской задолженности и сокращения клиентской задолженности в будущем имеет активная политика «расшивки» долгов. Следует решительно действовать в тех случаях, когда причина задолженности состоит в циничной эксплуатации энергопроизводителей со стороны потребителей. Концерн «Газпром» широко использует процедуры банкротства и обмена долгов на акции для установления контроля над клиентами—неплательщиками<sup>2</sup>.

К концу 1999 г. «Газпром» приобрел вертикально интегрированный холдинг, включающий предприятия цветной металлургии, электроэнергетики, химической промышленности и нефтехимии. «Газпром» заключает соглашения со всеми своими крупными клиентами и жестко контролирует исполнение ими своих платежных обя-

---

<sup>1</sup> Важность этого вопроса подтверждается отрицательным опытом Албании и Грузии, где персоналу энергетических компаний постоянно платили недостаточно. В Польше проблему неплатежей помогла решить хорошо организованная кадровая политика.

<sup>2</sup> В качестве иллюстрации см.: Brunswick-Warburg. *How Real is the Threat of Bankruptcy?* February 17, 1999.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

зательств<sup>1</sup>. Энергетические компании менее склонны обменивать долги неплательщиков на их акции, предпочитая договариваться с клиентами об условиях погашения существующей задолженности и оплаты будущих поставок.

Обмен долгов на акции — эффективный путь сокращения неплатежей, но он ведет к формированию конгломератов. Международный опыт показывает, что у конгломератов возникают серьезные затруднения с координацией действий и что они могут проигрывать самостоятельным компаниям в эффективности.

Процедура банкротства — обычный удел клиентов—неплательщиков в промышленно развитых странах. В России к этому варианту нужно подходить осторожно. *Во-первых*, процесс банкротства ставится под вопрос нехваткой компаний и лиц, желающих приобрести активы предприятий, подвергаемых банкротству. *Во-вторых*, венгерский опыт указывает на то, что резкий рост числа возбуждаемых процедур банкротства в стране, экономика которой испытывает серьезные трудности в связи с неплатежами, парализует судебную систему и нарушает нормальное течение деловой активности слишком многих компаний.

*ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРЕПРОДАВЦОВ,  
УВОДЯЩИХ СРЕДСТВА У ЭНЕРГОПРОИЗВОДЯЩИХ  
КОМПАНИЙ, А ТАКЖЕ ПОСРЕДНИКОВ,  
ЭКСПЛУАТИРУЮЩИХ БАРТЕРНЫЕ ЦЕПОЧКИ<sup>2</sup>*

Если бартерные сделки действительно необходимы, то более целесообразным представляется их проведение дочерними предприятиями самих энергетических компаний. *Во-первых*, это предотвратит увод доходов энергетических компаний (практикуемый компаниями-перепродавцами, принадлежащими местным органам власти). *Во-вторых*, удаление «пустивших корни» посредников в бартерных сделках снизит уровень коррупции в региональных энергетических компаниях, поскольку будет перекрыт важный канал обогащения их руководства<sup>3</sup>.

*МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭЛЕКТРИЧЕСКИХ И ГАЗОВЫХ СЕТЕЙ*

Модернизация электрических и газовых сетей позволит энергетическим компаниям и газораспределительным организациям успешнее проводить политику отключения неплательщиков. Установка измерительного оборудования и систем отключе-

---

<sup>1</sup> Важность тесных повседневных взаимоотношений с ключевыми клиентами демонстрирует пример Болгарии, где местная энергетическая компания сумела существенно поднять уровень сбора платежей за счет тщательного отслеживания соблюдения платежной дисциплины двадцатью пятью — тридцатью крупнейшими клиентами.

<sup>2</sup> World Bank. *Power Sector Non-Payments in Select ECA Countries*. November 1998.

<sup>3</sup> В марте 1998 г. компания «Тверьэнерго» приобрела свою энергосбытовую организацию в порядке обмена долгов на акции. Это был первый признак структурных изменений в нужном направлении. Устранение перепродавцов в Грузии привело к существенному повышению уровня сбора платежей и увеличению доли денежных поступлений.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

ния у каждого клиента даст гарантию того, что клиентов—неплательщиков можно будет отключать без ущерба для остальных клиентов<sup>1</sup>.

**ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НЕПЛАТЕЖЕЙ  
НА УРОВНЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА**

*НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ*

Скрытая поддержка нежизнеспособных предприятий через неплатежи дорого обходится обществу<sup>2</sup>. Даже открытое субсидирование промышленных предприятий и прямая социальная помощь являются более предпочтительными. Скрытое субсидирование не является прозрачным, ведет к коррупции и неэффективному распределению ресурсов.

Проблема субсидирования через энергетические отрасли имеет место практически во всех странах СНГ и в Румынии. Прозрачность государственной политики в других странах бывшего «восточного блока» не позволила правительствам использовать энергетические компании в качестве источника субсидий предприятиям, подбираемым по принципу политического благоприятствования.

*УТВЕРЖДЕНИЕ ПОЛНОСТЬЮ ОБЕСПЕЧЕННЫХ  
ФИНАНСИРОВАНИЕМ БЮДЖЕТОВ НА ВСЕХ УРОВНЯХ<sup>3</sup>*

Адекватное бюджетное финансирование позволит избавиться от задолженности бюджетных учреждений и предприятий за поставки энергоресурсов и сократит потребность в налоговых зачетах. Это должно привести к повышению уровня сбора налогов. Для погашения взаимной задолженности предприятия будут вынуждены использовать денежные средства с банковских счетов, а не денежные суррогаты<sup>4</sup>.

*НЕОБХОДИМОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
ПРОЦЕДУРЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ТАРИФОВ*

В том случае если тарифы будут устанавливаться на основе предельных издержек, энергетические компании и «Газпром» не станут использовать неплатежи как инструмент корректировки цен. Если приравнять тариф к предельным издержкам производства электроэнергии, энергетические компании будут менее склонны терпеть неплатежи клиентов, поскольку от поставок таким клиентам они получают убытки.

---

<sup>1</sup> Это положение ярко иллюстрируют примеры Казахстана и Литвы, где была произведена обширная технологическая модернизация систем отключения от энергосети.

<sup>2</sup> *International Monetary Fund. Review of Non-Payments. June 1999.*

<sup>3</sup> *World Bank. Power Sector Non-Payments in Select ECA Countries. November 1998.*

<sup>4</sup> *Позитивная роль ужесточения налоговой дисциплины была продемонстрирована в Болгарии, Венгрии, Литве и Польше.*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

*НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ  
СООТНОШЕНИЯ ТАРИФОВ*

В настоящее время потребление газа и электричества населением дотируется потребителями-предприятиями. Это означает, что фактически населению предоставляется недифференцированная субсидия. Введение более высоких тарифов для населения позволит энергетическим компаниям снизить тарифы для промышленных потребителей, что улучшит ситуацию с платежами.

*ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ  
И БЮДЖЕТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ОТДЕЛЬНЫХ СМЕТ  
НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ЭНЕРГОРЕСУРСОВ*

Выделение средств поставщикам энергоресурсов «отдельной строкой» укрепит платежную дисциплину в бюджетных организациях<sup>1</sup>. Открытие бюджетным организациям специальных защищенных счетов на приобретение энергоресурсов будет способствовать сокращению задолженности, порожденной неспособностью таких организаций по тем или иным причинам исполнять свои бюджеты<sup>2</sup>.

*СОКРАЩЕНИЕ ЧИСЛА «СТРАТЕГИЧЕСКИХ» ПОТРЕБИТЕЛЕЙ*

Неотложной задачей является сокращение числа потребителей, отключение которых не допускается (так называемых стратегических потребителей). В 1998 г. правительство издало постановление, согласно которому в случае задержки такими потребителями оплаты поставок электроэнергии на срок свыше двух месяцев поставки им могли быть сокращены, но отключение не допускалось. Концерну «Газпром» разрешили прекращать поставки стратегическим потребителям-неплательщикам по истечении срока действия предупреждения о предстоящем отключении<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *United States Government Technical Assistance. The Problem of Arrears in the Russian Federation. June 1999.*

<sup>2</sup> *В 1998 г. во всех организациях, финансируемых из бюджета, были введены лимиты расходов на приобретение энергоресурсов. Успех этой меры был неочевидным ввиду неудач в ее осуществлении.*

<sup>3</sup> *Некоторые восточноевропейские страны, а также бывшие республики СССР Казахстан и Литва добились на этом направлении заметных успехов. Политическое вмешательство в вопросы отключения потребителей в этих странах было сведено к минимуму.*

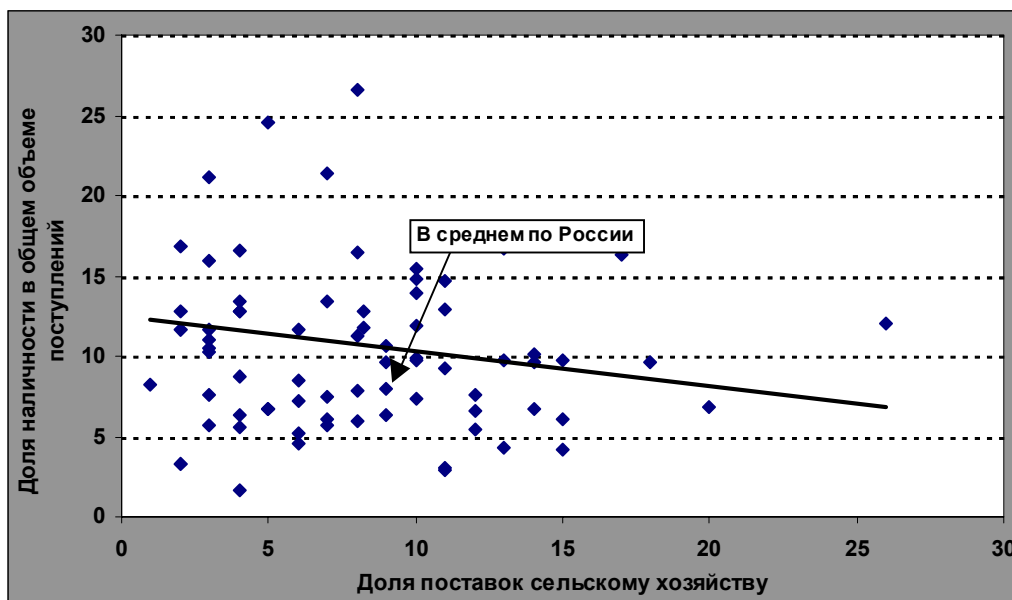
## ПРИЛОЖЕНИЕ

### ПРОБЛЕМА НЕПЛАТЕЖЕЙ ПРЕДПРИЯТИЙ АГРАРНОГО СЕКТОРА И СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

К началу 1999 г. сельскохозяйственные предприятия и сельское население накопили значительные долги перед энергетическими компаниями. По состоянию на 1 января 1999 г. долги сельскохозяйственных предприятий энергетикам составляли 9% совокупной дебиторской задолженности, или 567 млн дол., хотя в 1998 г. на сельское хозяйство приходилось лишь 6,2% потребления электроэнергии в стране в материальном выражении и менее 4,5% — в стоимостном.

График 8

**ДОЛЯ ПОСТАВОК В СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО  
В СРАВНЕНИИ С ДОЛЕЙ ДЕНЕЖНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ  
В СОВОКУПНЫХ ПОСТУПЛЕНИЯХ  
73 РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭНЕРГОКОМПАНИЙ,  
1997 г. (%)\***



\* Источник: РАО «ЕЭС России».

Долги сельских потребителей «Газпрому» были менее значимыми в силу того, что доля сельского хозяйства в общем объеме потребляемого газа очень низка (около 2% в 1997 г.). Однако неплатежи сельскохозяйственных потребителей энергетиче-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

ским компаниям подрывали способность последних рассчитываться со своими поставщиками топлива, в том числе и с концерном «Газпром».

Для платежей сельскохозяйственных потребителей энергетическим компаниям характерна также низкая доля денежной составляющей. На помещенном выше *графике 8* показано отставание денежной составляющей в совокупной выручке семидесяти трех региональных энергетических компаний в 1997 г. от доли их поставок сельскохозяйственным потребителям.

Анализ ситуации со сбором платежей по региональным энергетическим компаниям указывает на то, что чем выше доля сельскохозяйственных потребителей, тем хуже структура поступлений. По нашему мнению, высокая задолженность в сельском хозяйстве и низкая доля денежной составляющей в платежах сельскохозяйственных потребителей объясняются двумя факторами.

*Во-первых*, для сельского хозяйства характерна чрезвычайно высокая сезонность, поэтому сельскохозяйственное производство нуждается в банковских кредитах. Однако слабость российской банковской системы и невозможность — вследствие несовершенства законодательства — предложить землю в обеспечение банковского кредита приводят к тому, что объемы банковских займов сельхозпредприятиям крайне малы. Таким образом, энергетические компании играют роль источников внешнего финансирования, фактически предоставляя коммерческие кредиты сельскохозяйственным предприятиям.

*Во-вторых*, сельскохозяйственные предприятия пользуются сильной поддержкой региональных властей, которые оказывают давление на энергетические компании, вынуждая их продолжать отпуск электроэнергии сельскохозяйственным потребителям-должникам.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
НЕПЛАТЕЖИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4

*ВНЕШНИЙ ДОЛГ  
РОССИИ, ПЛАТЕЖЕ-  
СПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ  
ИСТОЧНИКИ  
ИНОСТРАННОГО  
КАПИТАЛА*

## ВВЕДЕНИЕ

Экономическая теория внешних заимствований утверждает, что в случае, если внутренние сбережения недостаточны для финансирования внутренних инвестиций, разность между этими двумя показателями равна дефициту платежного баланса по

---

*Автор Специального доклада — Н. Паутола, эксперт Российско-европейского центра экономической политики.*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.**  
**ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ**  
**И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

торговым операциям. Страны с низким уровнем дохода на душу населения обычно генерируют слишком малый объем внутренних сбережений, который недостаточен для того, чтобы в полной мере использовать инвестиционные возможности национальной экономики. Как следствие, эти страны прибегают к внешним заимствованиям. Опыт ряда развивающихся стран показывает, что непродуманная государственная политика, ведущая к снижению уровня внутренних сбережений, может привести к чрезмерному объему внешних заимствований и в конечном итоге к отказу от выполнения обязательств по внешнему долгу.

При оценке влияния дефицита платежного баланса по текущим операциям, наблюдающегося в течение длительного периода времени, на макро- и внешнеэкономические проблемы страны обычно рассматриваются три вопроса.

*Во-первых*, является ли страна-должник платежеспособной?

*Во-вторых*, носит ли дефицит платежного баланса по текущим операциям устойчивый характер?

*В-третьих*, не является ли размер этого дефицита чрезмерным?<sup>1</sup>

Каким образом эти рассуждения применимы к России? С одной стороны, показатель ВВП на душу населения в России существенно ниже, чем в экономически развитых странах Запада. Кроме того, если рассматривать традиционный показатель бремени внешнего долга — отношение суммы долга к ВВП — то можно видеть, что бремя внешнего долга России (в основном унаследованного от бывшего СССР, а отчасти накопленного в период существования России как независимого государства) является весьма значительным. С другой стороны, на протяжении целого ряда лет сальдо платежного баланса России по текущим операциям является активным. Принимая во внимание эти моменты, мы можем рассмотреть следующие вопросы: какова в настоящее время платежеспособность России как страны-должника и какими возможными источниками средств для обслуживания внешнего долга в краткосрочной и в долгосрочной перспективе она располагает.

В первой части данного Специального доклада дается обзор традиционных форм притока иностранного капитала. Вслед за этим обсуждается структура внешнего долга России и состояние федерального бюджета. Далее проводится анализ способности России обслуживать свои обязательства по внешнему долгу и альтернативные варианты финансирования соответствующих расходов. Основной вывод исследования состоит в том, что обеспечение платежеспособности России связано с осуществлением структурных (в первую очередь фискальных) реформ, а не с состоянием платежного баланса.

---

<sup>1</sup> *International Monetary Fund, World Economic Outlook, 1998, Part II, Supplementary Analysis.*

## АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ ПРИТОКА ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА

Основные формы притока иностранного капитала традиционно подразделяются на долговое финансирование и инвестиции в акции компаний частного сектора. Долговое финансирование обычно связано с выпуском облигаций, банковскими займами (привлечением кредитов зарубежных коммерческих банков) и получением официальных кредитов (по линии МВФ, Всемирного банка, правительств иностранных государств и т. д.), в то время как прямые иностранные инвестиции рассматриваются как разновидность инвестиций в акции компаний частного сектора.

Различие между указанными формами притока иностранного капитала является полезным для оценки влияния неспрогнозированных экономических возмущений (таких, как спад хозяйственной конъюнктуры или внешнеторговые шоки) на динамику обслуживания страной своих внешних обязательств. В случае инвестиций в акции компаний частного сектора падение уровня доходов в стране ведет к автоматическому сокращению доходов зарубежных акционеров, не приводя к нарушению каких-либо долговых обязательств. Однако в случае долгового финансирования страна должна погашать основную сумму долга вместе с предусмотренными процентами вне зависимости (по крайней мере в принципе) от ситуации в национальной экономике.

В дополнение к рассмотренным формам притока иностранного капитала существуют по крайней мере еще два фактора, оказывающих влияние на размер внешнего долга страны: многостороннее кредитование и списание долгов. Эти варианты оказались единственно возможными для многих стран Южной Америки и развивающихся стран Африки, особенно в 30-е гг. и в период долгового кризиса 80-х гг.<sup>1</sup> Многостороннее кредитование (см. также: «Обзор экономики России». 1999. II. С. 38–46) является по существу вынужденным для кредиторов и часто предусматривает реструктуризацию долга и/или предоставление новых кредитов.

Для стран, испытывающих экономические трудности, реструктуризация долга представляет собой способ выиграть время: срок выплаты основной суммы долга при этом откладывается, однако на нее начисляются дополнительные проценты. Если страна вынуждена прибегать к реструктуризации долга несколько раз подряд, финансовые круги начинают рассматривать эту страну как неплатежеспособную. В таком случае ей становится очень трудно (или вообще невозможно) привлекать дополнительные финансовые ресурсы на международных финансовых рынках. В отсутствии альтернативных источников привлечения средств результатом сложившейся ситуации может быть только отказ от обслуживания обязательств по внешнему долгу либо списание долга.

---

<sup>1</sup> Husain I., Diwan I. *Dealing with Debt Crisis / The International Bank for Reconstruction and Development (The World Bank)*.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

## БРЕМЯ ВНЕШНЕГО ДОЛГА РОССИИ

По состоянию на начало 2000 г. совокупные внешние обязательства России перед правительствами зарубежных стран, западными банками и международными финансовыми организациями (такими, как МВФ и Всемирный банк) составляли примерно 159 млрд дол. Основная часть долга была унаследована Россией от бывшего СССР, а остальное — накоплено в период экономических преобразований.

Внешний долг, унаследованный от бывшего СССР, состоит из обязательств перед Лондонским и Парижским клубами. Обязательства перед Лондонским клубом кредиторов — это займы, предоставленные западными коммерческими банками Внешэкономбанку, который обслуживал внешнеэкономические операции бывшего СССР. После распада СССР эти обязательства в полном объеме были приняты на себя Россией.

Таблица 2

### ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ\*

	Величина долговых обязательств (млрд дол.)
<b>ОБЩАЯ СУММА ДОЛГА</b>	158,8
<i>КОММЕРЧЕСКИМ КРЕДИТОРАМ</i>	
	56,8
<i>В том числе:</i>	
Еврооблигации (Россия)	16,0
Еврооблигации (долг бывшего Советского Союза Лондонскому клубу кредиторов)	31,8
Облигации Министерства финансов, транши 4–7	7,4
Облигации Министерства финансов, транш 3	1,3
<i>МНОГОСТОРОННИМ КРЕДИТОРАМ</i>	
	21,8
<i>В том числе:</i>	
МВФ	14,9
Всемирному банку	6,9
<i>ПО ДВУСТОРОННИМ ЗАЙМАМ</i>	
	64,1
<i>В том числе:</i>	
Парижскому клубу кредиторов (постсоветские займы)	9,2
Парижскому клубу кредиторов (советские займы)	40,2
<i>(См. продолж.)</i>	

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

	Величина долговых обязательств (млрд дол.)
Государствам бывшего Совета экономической взаимопомощи	14,7
<i>ДРУГИЕ</i>	16,1

*\* Источники: инвестиционная компания «United Financial Group», Министерство финансов, ЦБР, Госкомстат.  
По состоянию на 1 января 2000 г.*

Первая реструктуризация задолженности перед Лондонским клубом имела место в 1995 г., когда была осуществлена конверсия соответствующих долговых обязательств в облигации на основную сумму долга (облигации PRIN) и в облигации на сумму просроченных процентных платежей (облигации IAN). В начале февраля 2000 г. была достигнута предварительная договоренность с банками — членами Лондонского клуба о новой реструктуризации долга (см. табл. 2).

В результате переговоров было согласовано решение о списании 10,6 млрд дол. из общей суммы долга, составлявшей на начало 2000 г. 31,8 млрд дол. Кроме того, погашение оставшейся суммы долга (21,2 млрд дол.) было пролонгировано на тридцать лет, а начало выплат отсрочено до 2008 г. Договоренность предусматривает конверсию облигаций PRIN и IAN, а также обязательств на сумму просроченных процентных платежей по этим типам облигаций (PDI), в российские еврооблигации.

*Таблица 3*

**ДОЛГИ РОССИИ ЛОНДОНСКОМУ КЛУБУ КРЕДИТОРОВ\***

Категория	Основная сумма долга	Списано		Сумма долга после списания
	млрд дол.	%	млрд дол.	млрд дол.
Облигации на основную сумму долга (PRIN)	22,2	37,5	8,3	13,9
Облигации на сумму просроченных процентных платежей (IAN)	6,8	33	2,2	4,6
Облигации на сумму просроченных процентных платежей по PRIN и IAN (PDI)	2,8			2,8
<b>ВСЕГО</b>	<b>31,8</b>		<b>10,6</b>	<b>21,2</b>

*\* Источники: Flemings, Альфа-банк.*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.**  
**ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ**  
**И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

В соответствии с предварительным соглашением, обязательства России по просроченным процентным платежам (PDI) на сумму 2,8 млрд дол. подлежат реструктуризации в еврооблигации с десятилетним сроком погашения, причем 9,5% суммы долга должно быть выплачено кредиторам в момент конверсии, а процентная ставка по данным еврооблигациям будет составлять 8,25% годовых. Облигации PRIN и IAN будут обменены на российские еврооблигации с тридцатилетним сроком погашения, причем выплата основной суммы долга начнется в 2008 г. Что касается процентной ставки по этим еврооблигациям, то на протяжении первых шести месяцев она составит 2,25% годовых, в следующие шесть месяцев — 2,5% годовых, в период со второго по седьмой год она будет равна 5% годовых, после чего возрастет до 7,25% годовых.

Другая значительная часть долга бывшего СССР представляет собой задолженность перед Парижским клубом, членами которого являются 15 стран-кредиторов. Этот долг, сумма которого в настоящее время составляет свыше 40 млрд дол., был частично реструктурирован в 1993, 1994 и 1995 гг., после чего сроки его погашения пересматривались в 1996 и 1999 гг. В текущем году на переговорах с Парижским клубом Россия может инициировать рассмотрение вопроса о частичном списании долга (в дополнение к его реструктуризации).

Достижение соглашения с Парижским клубом о списании долга, вероятно, окажется делом более сложным, чем достижение аналогичного соглашения с Лондонским клубом, поскольку членами Парижского клуба являются суверенные государства. Некоторые различия, связанные с подходами к решению вопроса о списании долга со стороны членов Лондонского и Парижского клубов связаны с практикой налогообложения, регулирования и учета. Коммерческие кредиторы зачастую могут списать убытки по долгам (по крайней мере частично), в то время как для суверенных государств такой вариант невозможен.

Россия уже обратилась к Парижскому клубу с предложением о реструктуризации платежей на сумму 8 млрд дол., подлежащих погашению в 1999–2000 гг. Для реализации этого предложения Министерство финансов России должно подготовить двусторонние соглашения с каждой из стран-кредиторов. Эти соглашения должны были быть заключены до 31 марта 2000 г., однако к этой дате Россия смогла подписать их только с Испанией и Австрией, а также достигнуть предварительных соглашений с Швейцарией, Францией и Австралией. В связи с этим Россия обратилась с просьбой продлить срок подготовки соглашений еще на два месяца, с тем чтобы урегулировать соответствующие вопросы с оставшимися странами-кредиторами. Ключевым кредитором России среди членов Парижского клуба является Германия, которой Россия должна около 16 млрд дол.

Помимо долгов бывшего Советского Союза, после 1991 г. сформировался долг России как суверенного государства, состоящий из обязательств перед международными организациями, собственно облигаций и иных долговых обязательств по двусторонним соглашениям. Основная часть обязательств перед международными организациями представляет собой долг перед МВФ (около 15 млрд дол.) и Всемирным банком (порядка 6,9 млрд дол.).

В начале 1999 г. в состав внешнего долга страны были включены облигации внутреннего валютного займа Министерства финансов (известные на международных финансовых рынках как MinFins или «Taiga bonds»). Эти облигации представляют собой номинированные в долларах обязательства внутреннего долга. В 1993 г. были выпущены I–V транши этих облигаций, в 1996 г. — еще два транша (VI и VII). Кроме того, начиная с 1996 г. Россия прибегала к выпуску еврооблигаций.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

Таблица 4

**ПЛАТЕЖИ РОССИИ ПО ВНЕШНЕМУ ДОЛГУ  
в 2000 г. (млн дол.)\***

	По еврооб- лигациям	МВФ и Все- мирному бан- ку	По облигациям Министерства финансов (ОВВЗ)	Лондонско- му клубу	Парижско- му клубу	Другие платежи
Январь	321	530			83	81
Февраль		467			83	81
Март	147	344			83	81
Апрель	34	523			133	81
Май	46	460	222		133	81
Июнь	353	337		271	133	81
Июль	321	396			133	81
Август		394			133	81
Сентябрь		384		312	133	81
Октябрь		330			316	81
Ноябрь	46	329			316	81
Декабрь	353	319			316	81
<b>ВСЕГО</b>	<b>1621</b>	<b>4813</b>	<b>222</b>	<b>583</b>	<b>1995</b>	<b>972</b>

\* Источники: инвестиционная компания «United Financial Group», Альфа-банк, Fleming UCB.

До настоящего времени правительство России добросовестно выполняло большинство своих обязательств по обслуживанию еврооблигаций и облигаций внутреннего валютного займа (ОВВЗ). Первые два транша ОВВЗ были полностью погашены в 1994 г. и 1996 г. Облигации третьего транша подлежали погашению в 1999 г., однако были реструктурированы. В 2003 г. должны быть погашены облигации четвертого транша на общую сумму в 3,46 млрд дол. Выплаты по обслуживанию еврооблигаций в текущем году достаточно невелики и составляют около 1,6 млрд дол.

## БЮДЖЕТ

В 1999 г. первичный профицит федерального бюджета России достиг 100,3 млрд руб., или 2,2% ВВП. Доходы бюджета в 1999 г. составили 611,7 млрд руб. (или 22,8 млрд дол.)<sup>1</sup>, а расходы — 674 млрд руб. (или 25,1 млрд дол.). Дефицит

<sup>1</sup> По валютному курсу на конец декабря 1999 г. (26,813 руб. за 1 дол.).

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.**  
**ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ**  
**И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

бюджета составил 1,4% ВВП. Поскольку основная часть доходов бюджета формируется за счет налогов, проблема сбора налогов является принципиально важной для анализа платежеспособности страны. Кроме того, опыт ряда стран с высоким долговым бременем в 80-е гг. показывает, что акцент на повышении уровня сбора налогов (а не на сокращении расходов) необходим для того, чтобы оздоровление государственных финансов оказывало позитивное влияние на объем внутренних сбережений и инвестиций, а значит — на увеличение темпов экономического роста.

В 1999 г. России удалось добиться повышения уровня сбора налогов и доли наличных денег в налоговых поступлениях. Тем не менее сумма просроченной задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет по состоянию на начало 2000 г. достигала 229,1 млрд руб., или 5,5% объема ВВП. Более того, налоговые доходы бюджета по-прежнему низки в процентном отношении к ВВП: в настоящее время данный показатель не превышает 15%.

Вопрос о налоговой реформе вновь стал одним из наиболее приоритетных в экономических дискуссиях. Существующая налоговая система подвергается критике за чрезмерную сложность и отсутствие прозрачности, связанные с тем, что ее формирование на протяжении периода экономической трансформации происходило путем принятия отдельных, плохо согласованных между собой законов. Основным аргумент состоит в том, что надлежащим образом проведенная налоговая реформа, предусматривающая упрощение налоговой системы, снижение налоговых ставок и одинаковый подход ко всем налогоплательщикам, создаст стимулы к уплате налогов. Это приведет к росту государственных доходов и обеспечит России возможность обслуживать внешние обязательства.

Декларируемая цель налоговой реформы — снижение подоходного налога и налогового бремени на предприятия, причем обусловленное этими мерами снижение бюджетных доходов должно быть компенсировано за счет повышения налогов на потребление и сокращением налоговых льгот. Во второй части Налогового кодекса эти приоритеты должны быть четко развиты путем установления конкретных акцизов, спецификации налоговой базы и фиксации налоговых ставок, совершенствования системы взимания подоходного налога, налога на прибыль, НДС и т. д. Однако, несмотря на то что потребность в налоговой реформе становится все более острой, до сих пор не установлены сроки представления этого важнейшего документа в Государственную Думу.

Федеральный бюджет России в 2000 г. равен примерно 27 млрд дол. (прогнозируемый уровень валового внутреннего продукта составляет 167 млрд дол., или 5350 млрд руб.)<sup>1</sup>. В соответствии с законом о бюджете на 2000 г., на выплату процентов по внутреннему и внешнему долгу направляется порядка 4,1% ВВП, а на погашение основной суммы внутреннего и внешнего долга будет использовано 1,2% ВВП и 2,9% ВВП соответственно. Бюджет на 2000 г. также предусматривает получение от международных финансовых институтов кредитов на сумму 5,9 млрд дол. В целом, по прогнозам Министерства финансов, совокупные расходы России на обслуживание внешнего долга достигнут в 2000 г. примерно 10 млрд дол. (см. табл. 3). В 2001 и 2002 г. эти расходы составят по 10,4 млрд дол., а в 2003 г. — 15 млрд дол. Мини-

---

<sup>1</sup> В закон о бюджете на 2000 г. заложен показатель среднегодового валютного курса на уровне 32 руб. за 1 дол.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.**  
**ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ**  
**И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

стерство финансов рассчитало, что для обслуживания обязательств по внешнему долгу необходимо ежегодно привлекать новые кредиты на сумму 2–3 млрд дол.

Относительно скромный размер государственного бюджета России по сравнению с суммой ее внешних обязательств, а также частые реструктуризации внешнего долга указывают на то, что, по всей видимости, Россия уже достигла лимита своих внешних заимствований (а возможно, даже превысила его). В связи с этим возникает вопрос о том, способна ли Россия обслуживать свои долговые обязательства в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

### ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ РОССИИ И ПРОБЛЕМА УСТОЙЧИВОСТИ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО САЛЬДО ТОРГОВОГО БАЛАНСА

В экономической литературе предлагаются различные подходы к анализу проблемы внешнего долга на основе рассмотрения макроэкономических, финансовых и внешнеэкономических показателей. Простейшим индикатором, который часто используется для оценки степени платежеспособности страны, является отношение внешнего долга к ВВП (или к сумме экспортных поступлений). Ключевая идея заключается в том, что первичный профицит государственного бюджета должен быть достаточен для того, чтобы компенсировать разрыв между темпами роста внешнего долга и темпами роста ВВП. Чтобы страна могла рассматриваться в качестве платежеспособной, необходимо чтобы отношение внешнего долга к ВВП или к объему экспорта не увеличивалось неограниченно. Таким образом, долгосрочным условием стабильности является неизменное отношение суммы внешних обязательств к ВВП или объему экспорта.

Эмпирические оценки свидетельствуют, что отношение внешнего долга к ВВП не должно превышать 80%. Если это пороговое значение превышено, результатом обычно является падение доверия со стороны финансовых рынков и отток капиталов, что ведет к повышению процентных ставок, росту суммы задолженности и дефолту. Ситуация окажется еще более сложной в случае девальвации национальной валюты, которая приводит к падению реальных доходов. По состоянию на начало 2000 г. внешний долг России составлял 95% ВВП.

Определение «равновесного» уровня внешнего долга с учетом темпов экономического роста России, уровня процентных ставок и возможности обеспечить первичный профицит бюджета, является очень важной задачей. Однако необходимо отметить, что показатели отношения долга к ВВП и отношения платежей по обслуживанию долга к объему экспорта подвергаются серьезной критике по ряду причин. *Во-первых*, эти показатели не обязательно являются оптимальными. *Во-вторых*, некоторые изменения в размере сальдо платежного баланса по текущим операциям могут отражать переход экономической системы к более высокому уровню выпуска продукции. *В-третьих*, использование данных показателей предполагает, что страна не сталкивается с ограничением ликвидности. Это предположение, однако, является весьма сомнительным с учетом быстрой реакции потоков капитала на новости мировых финансовых рынков в современных условиях.

Один из методов анализа динамики накопления внешнего долга состоит в изучении сальдо торгового баланса страны-должника, его динамики, реальных процентных ставок по долговым обязательствам и реального валютного курса. Вместе с тем

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

этот подход не позволяет составить целостную картину рассматриваемых процессов, поскольку не принимает во внимание накопленную сумму чистых инвестиций в акции компаний частного сектора и ее влияние на будущую динамику доходов от инвестиций. Чтобы получить более полную картину, необходимо также оценить размер инвестиционных потоков недолгового характера — таких, как потоки прямых иностранных инвестиций и портфельных инвестиций в акции компаний частного сектора, которые не ведут к увеличению суммы внешнего долга.

*Таблица 5*

**РЕАЛЬНЫЙ ВАЛОВЫЙ ВНУТРЕННИЙ ПРОДУКТ,  
1995–1999 гг. (1997 г. = 100)\***

Период	Реальный ВВП
1995	102,6
1996	99,1
1997	100,0
1998	95,1
1999	98,1

*\* Источники: Госкомстат, РЕЦЭП.*

*Показатели представлены в сезонно сглаженном выражении: на основе годовых темпов роста в ценах предыдущего года.*

Способность России поддерживать устойчивый экономический рост является ключевым фактором платежеспособности страны. В *табл. 5* приведены темпы экономического роста за период 1995–1999 гг. Показатели реального ВВП в 1996, 1998 и 1999 гг. были ниже аналогичного показателя за 1997 г. В 1999 г. реальный ВВП России вырос на 3% по сравнению с 1998 г. и тем не менее он был на 2% ниже, чем в 1997 г. Наивысшие темпы роста валового выпуска в реальном секторе экономики за 1999 г. были зафиксированы в промышленности (8,1%) и строительстве (5,4%).

Прогнозы темпа роста ВВП в 2000 г. находятся в пределах от 2,5 до 6%. Достижение более высоких темпов роста ВВП, чем в прошлом году, потребовало бы продолжения активного роста выпуска промышленной продукции. Кроме того, может оказаться необходимым стимулирование потребительского спроса, темпы роста которого отставали от темпов роста выпуска продукции. В 1999 г. реальные потребительские расходы на товары и услуги были на 7% ниже, чем в 1998 г., и на 9% ниже, чем в 1997 г. Действительно, одна из наиболее важных задач российского правительства состоит в обеспечении дальнейшего продолжения экономического роста при поддержании сбалансированного бюджета.

Тот факт, что на протяжении ряда лет Россия поддерживала активное сальдо торгового баланса, является важным свидетельством в пользу того, что Россия способна погашать свои текущие и будущие обязательства по внешнему долгу. Однако существуют по меньшей мере три причины, в силу которых к этому свидетельству следует относиться с осторожностью.

*Во-первых*, что касается впечатляющей динамики сальдо торгового баланса России на протяжении последних двух лет, то, хотя на нее оказали влияние девальва-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

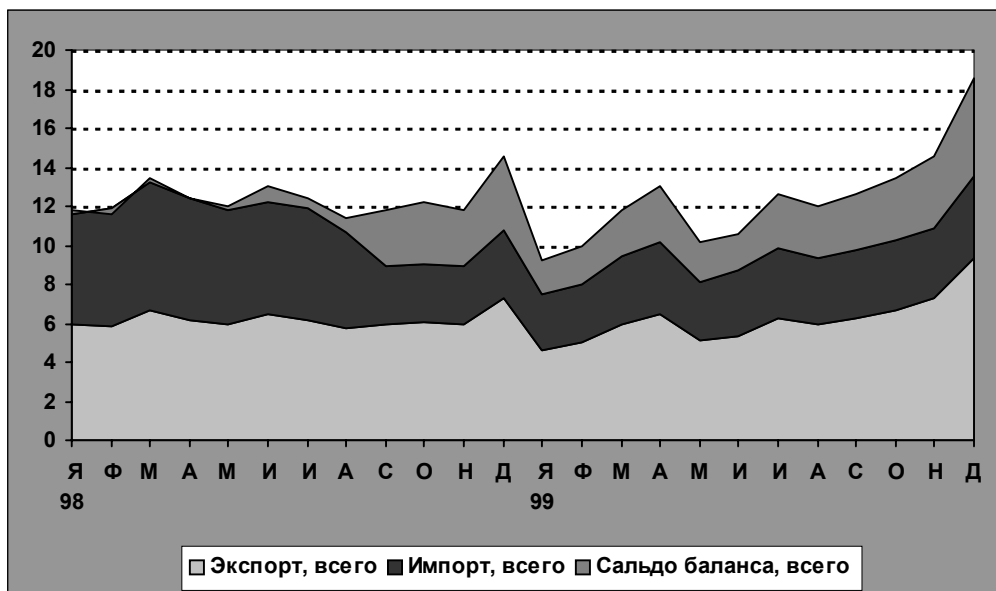
ция и последующее обесценение рубля в период после августа 1998 г. и высокие мировые цены на нефть, рост активного сальдо был обеспечен в первую очередь падением импорта, а не ростом экспорта (см. график 9).

Во-вторых, поскольку значительная доля внешнеторговых доходов России связана с экспортом продукции нескольких сырьевых отраслей (см. табл. 6), резкое ухудшение рыночной конъюнктуры в связи с падением мировых цен или изменением макроэкономической политики ключевых стран — торговых партнеров может оказать существенное влияние на реальные доходы и состояние платежного баланса по текущим операциям. В частности, страны ОПЕК недавно пришли к соглашению повысить объем добычи нефти, так чтобы в конце 2000 г. мировые цены на нефть находились в пределах 20–25 дол. за 1 баррель (по сравнению с 30 дол. за 1 баррель в феврале 2000 г.).

Падение цен на нефть окажет негативное влияние на уровень реальных доходов России вследствие падения доходов экспортеров нефти и сокращения активного сальдо торгового баланса (к счастью, шоковый эффект принятого странами ОПЕК решения будет ограничен, поскольку многие российские экспортеры нефти заложили в свои планы менее высокий уровень цен, а расчет показателей федерального бюджета производился исходя из среднегодовой цены на уровне 17,5–18 дол. за 1 баррель). В целом изменения цен на нефть и другие природные ресурсы оказывают негативное либо позитивное воздействие на бюджет России, а значит — на ее способность обслуживать внешний долг.

*График 9*

**ЭКСПОРТ, ИМПОРТ И САЛЬДО ТОРГОВОГО БАЛАНСА РОССИИ,  
январь 1998 г. — декабрь 1999 г. (млрд дол.)\***



\* Источник: Госкомстат, таможенная статистика, РЕЦЭП.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

Таблица 6

**ОСНОВНЫЕ ТОВАРЫ РОССИЙСКОГО ЭКСПОРТА ПО СЕКТОРАМ, 1997–1999 гг.\***

	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	стоимость (млрд дол.)	доля экс- порта (%)	стоимость (млрд дол.)	доля экс- порта (%)	стоимость (млрд дол.)	доля экс- порта (%)
Энергоносители	39,9	46,0	33,0	45,4	35,2	48,2
<i>В том числе:</i>						
природный газ	16,4	19,0	13,5	18,5	11,3	15,5
сырая нефть	14,8	17,0	10,2	14,0	14,1	19,3
нефтепродукты	7,3	8,4	4,2	5,7	4,7	6,4
уголь	0,8	1,0	0,6	0,8	0,5	0,7
Металлы	13,7	15,9	11,6	21,4	10,4	14,2
Машины и оборудо- вание	8,6	9,9	8,1	11,1	7,8	10,6
Химические про- дукты	2,7	3,1	2,3	3,1	2,1	2,8
Лесоматериалы	2,6	3,0	2,4	3,3	2,7	3,7
Другие	19,1	22,0	15,2	15,7	14,7	20,2
<b>ВСЕГО</b>	<b>86,6</b>	<b>100,0</b>	<b>72,6</b>	<b>100,0</b>	<b>72,9</b>	<b>100</b>

\* Источники: Государственный таможенный комитет, оценочные данные экспертов РЕЦЭП.

*В-третьих*, выгоды, связанные с ростом экспортных поступлений, оказались не столь высокими из-за бегства капиталов. По данным Министерства финансов, за 1999 г. из страны было нелегально вывезено порядка 15 млрд дол., а в 1998 г. — около 25 млрд дол. В работе П. Вестина<sup>1</sup> приведена оценка утечки капитала за 1993–1998 гг., составляющая порядка 77,6 млрд дол. С учетом этой оценки, при сокращении утечки капитала на 10% в экономике останется дополнительно 1,2–1,3 млрд дол. в год, а при сокращении утечки капитала на 50% — примерно 6,4 млрд дол. Это достаточно существенные суммы, если сравнить их с размером консолидированного бюджета России и издержками по обслуживанию долга.

<sup>1</sup> Вестин П. Экспортная выручка: репатриация или экспроприация? // Вестник Рабочего центра экономических реформ. № 97. 2000. С. 3–12.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

*Таблица 7*

**РЕАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ НА НОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО  
И ОБОРУДОВАНИЕ\*, 1995–1999 гг. (1997 г. = 100)\*\***

Период	Индекс реальных расходов на новое строительство и оборудование
1995	128,5
1996	105,3
1997	100,0
1998	93,3
1999	94,2

*\* Аппроксимация валовых инвестиций в основной капитал.*

*Показатели представлены в сезонно сглаженном выражении: на основе годовых темпов роста в ценах предыдущего года.*

*\*\* Источники: Госкомстат, РЕЦЭП.*

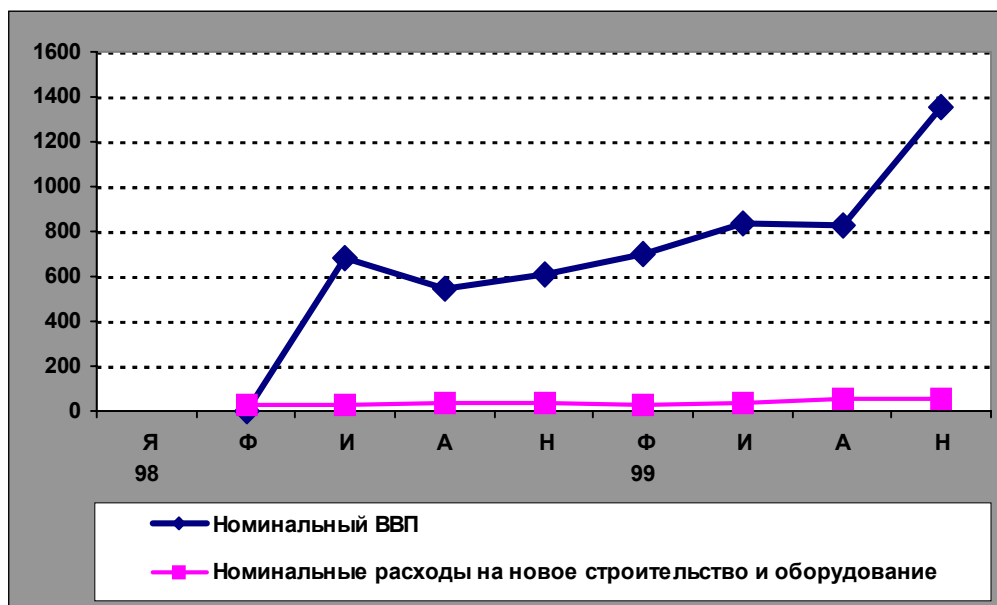
Одно из регулярно высказываемых в экономических дискуссиях утверждений заключается в том, что инвестиции — основа экономического роста. Темпы роста валовых инвестиций в основной капитал являются показателем, позволяющим оценить степень обновления производственных мощностей.

Данные, представленные в *табл. 7*, свидетельствуют о том, что валовые инвестиции в основной капитал в России на протяжении 1998–1999 гг. были ниже, чем в 1997 г. В соответствии с данными Госкомстата, предварительные оценки роста инвестиций в январе—феврале 2000 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года составляют 6%.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

*График 10*

**НОМИНАЛЬНЫЙ ВВП И НОМИНАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ  
НА НОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ОБОРУДОВАНИЕ,  
январь 1998 г. — ноябрь 1999 г. (млрд руб.)\***



\* Источники: Госкомстат, РЕЦЭП.

Из табл. 8 следует, что объем как прямых, так и портфельных иностранных инвестиций достиг максимума в 1997 г., однако затем существенно сократился после кризиса августа 1998 г. Согласно данным Госкомстата, объем прямых иностранных инвестиций увеличился в 1999 г. на 27% по сравнению с 1998 г. и достиг 4,3 млрд дол. Однако этот показатель составляет лишь 80% от уровня 1997 г.

Соглашение с Лондонским клубом коммерческих кредиторов оказало непосредственное положительное влияние на кредитный и инвестиционный рейтинги России. Вместе с тем в отношении России продолжает раздаваться критика за сохранение различных административных и законодательных барьеров, подрывающих стимулы не только для иностранных, но и для внутренних инвестиций. Ключевые проблемы связаны с неразвитостью финансовых рынков, слабой защитой прав собственности и прав инвесторов, неэффективным выполнением законов и чрезмерно сложной налоговой системой. Эти проблемы носят структурный характер, поэтому их решение требует времени, внесения изменений в законодательство и обеспечения эффективного выполнения соответствующих законов. В краткосрочной перспективе проблемы инвестиционного климата России связаны с программой экономической политики, которую будет реализовывать новое правительство.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

Таблица 8

**ПРЯМЫЕ И ПОРТФЕЛЬНЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ  
В РОССИЮ, 1996 г. — IV квартал 1999 г. (млн дол.)\***

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.			
				I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Прямые иностранные инвестиции в Россию	2479	6639	2761	642	751	659	838
Портфельные инвестиции в Россию	8929	45589	8876	90	-386	-434	-86

\* Источники: ЦБР, РЕЦЭП.

Прогресс в сфере осуществления структурных реформ существенно повысит платежеспособность России в будущем. Ключевыми факторами успеха являются повышение уровня сбора налогов и сокращение задолженности по налоговым платежам в сочетании со стимулированным инвестициями экономическим ростом, а также сокращением утечки капитала. Какие альтернативные варианты может использовать Россия для финансирования выплат по внешнему долгу?

Рефинансирование долга за счет привлечения новых заимствований является маловероятным и нежелательным вариантом. Этот вариант нежелателен ввиду того, что накопление нового долга с целью погашения прежнего отражает наличие структурных проблем, которые с большей эффективностью могут быть решены путем проведения структурных реформ, а не путем бесконечных заимствований. По оценкам Министерства финансов, Россия не сможет получить доступ на международные рынки капитала ранее 2001 г., причем перспективы этого доступа неразрывно связаны с достижением соглашения с Парижским клубом и состоянием отношений России в МВФ, за которыми всегда пристально следят другие международные кредиторы.

Что касается Парижского клуба, то конкретные решения по реструктуризации долга могут быть приняты лишь после того, как новое правительство представит развернутую программу экономических преобразований, включая разумный график структурных реформ. Если России удастся добиться от Парижского клуба условий реструктуризации и списания задолженности, аналогичных условиям соглашения с Лондонским клубом, бремя внешнего долга страны будет существенно ослаблено. Списание части долга может обеспечить достижение оптимального уровня внешнего долга, при котором стране более не будет угрожать дефолт.

Однако списание части долга не решит фундаментальных проблем, которые прежде всего и обусловили накопление чрезмерной внешней задолженности страны. Оно также не гарантирует бесперебойное обслуживание оставшейся части долга. Наконец, необходимо иметь в виду, что наблюдавшийся в 1999 г. экономический рост, значительное активное сальдо торгового баланса, а также потенциал экономического роста и расширения инвестиций указывают на то, что Россия способна решить проблему внешнего долга и обслуживать свои долговые обязательства, не прибегая к новым масштабным заимствованиям.

В начале текущего года МВФ подтвердил, что в 1999 г. России удалось выдержать основные макроэкономические параметры, согласованные с фондом, однако было отмечено, что ситуация в сфере структурных реформ остается неудовлетвори-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.**  
**ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ**  
**И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

тельной. Как следствие, во второй раз было отложено предоставление 640 млн дол. второго транша кредита МВФ, которое изначально было намечено на осень 1999 г. (общая сумма кредита составляет 4,6 млрд дол.). В настоящее время ожидается, что Россия получит этот транш не ранее второй половины нынешнего года.

Необходимо отметить, что федеральный бюджет на 2000 г. предполагает получение от международных кредитных организаций (включая МВФ) кредитов на сумму 5,9 млрд дол. Если эти кредиты не будут предоставлены (или их предоставление будет отложено), возникнет очевидная потребность в поиске альтернативных источников финансирования. Один из вариантов связан с заменой внешних займов внутренними и выпуском Министерством финансов новых государственных облигаций. Однако реализация такого варианта не должна привести к повторению ситуации осени 1998 г.

Кроме того, всегда остается вариант наращивания денежной эмиссии с целью обслуживания долга, однако многие согласятся с тем, что данный вариант является контрпродуктивным, поскольку он подстегивает инфляцию, которая подрывает доходы бюджета и ведет к нарастанию совокупного бремени государственного долга. В любом случае бюджет на 2000 г. предусматривает достаточно существенные препятствия для денежной эмиссии, поскольку объем заимствований федерального правительства у Центрального банка ограничен суммой в 30 млрд руб. и 1 млрд дол.

Наконец, один из возможных методов улучшения бюджетных показателей страны заключается в сокращении бюджетных расходов. Однако радикальное сокращение расходов в России может быть делом достаточно сложным (по крайней мере в ближайшем будущем), поскольку для достижения показателей экономического роста, близких к показателям прошлого года, может возникнуть потребность в стимулировании внутреннего спроса. Сокращение государственных расходов также будет труднодостижимым, если новое правительство продолжит погашение бюджетной задолженности по заработной плате и пенсиям.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прделанный в данном Специальном докладе анализ позволяет сделать вывод о том, что трудности, с которыми сталкивается Россия при обслуживании обязательств по внешнему долгу, и возможные пути преодоления этих трудностей связаны с проблемами структурного характера (особенно с фискальными проблемами), а не с проблемами платежного баланса по текущим операциям.

Источники средств для обслуживания внешнего долга России в краткосрочной перспективе ограничены. В ближайшее время маловероятно значительное сокращение бюджетных расходов, единственным результатом денежной эмиссии будет инфляция, а получение новых кредитов является одновременно и маловероятным, и нежелательным. Надежды инвесторов, заинтересованных в осуществлении капиталовложений в России, связаны с тем, что правительство выберет путь структурных реформ.

Положительное сальдо торгового баланса по-прежнему остается существенным источником средств для обслуживания внешнего долга. Однако потенциал этого источника в очень значительной мере зависит от конъюнктуры мировых рынков и прежде всего от динамики цен на сырьевые товары. Кроме того, российское прави-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ, ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТЬ  
И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА**

тельство сможет в полной мере воспользоваться выгодами, предоставляемыми активным сальдо торгового баланса, лишь в том случае, если оно сможет радикально сократить масштабы утечки капитала, что вновь возвращает нас к вопросу о необходимости структурных реформ.

В долгосрочной перспективе без значительного оздоровления системы государственных финансов и улучшения инвестиционного климата Россия по-прежнему будет сталкиваться с серьезными трудностями при обслуживании внешнего долга и привлечении новых кредитных ресурсов на международном рынке капиталов. Списание части долга Парижским клубом (на условиях, близких к условиям соглашения с Лондонским клубом) привело бы к сокращению долгового бремени в краткосрочной перспективе. Однако оно не способно решить фундаментальные проблемы.

Новые инвестиции представляют собой основу устойчивого долгосрочного экономического роста. Структурные реформы, и прежде всего налоговая реформа, призваны стимулировать как инвестиции, так и выполнение налогоплательщиками своих налоговых обязательств. Увеличение реальных доходов, стимулированное ростом инвестиций, также приведет к повышению налоговых доходов бюджета (при условии, что будет поддерживаться должная налоговая дисциплина). Остается только выяснить, обладают ли субъекты принятия решений в России достаточной политической волей и способны ли они твердо придерживаться принципов бюджетной дисциплины, чтобы перейти от слов к делу и приступить к осуществлению давно обещанных структурных реформ.